



2026/1875

7.8.2026

DECISIONE (UE) 2026/1875 DELLA COMMISSIONE

del 17 dicembre 2025

relativa all'aiuto di stato SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) cui la Francia ha dato esecuzione a favore dell'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

[notificata con il numero C(2025) 8737]

(Il testo in lingua francese 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 le loro osservazioni a norma dei suddetti articoli,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Il 30 maggio 2018 la Commissione ha ricevuto una denuncia, presentata dalla società francese *Études et valorisations archéologiques* (di seguito «EVEHA» o «denunciante»), in cui si asserisce che alcune misure a favore dell'*Institut national de recherches archéologiques préventives* (di seguito «INRAP») costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito «TFUE»), i quali sarebbero incompatibili con il mercato interno.
- (2) Con lettera del 20 dicembre 2021 la Commissione ha informato le autorità francesi di aver deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE in relazione a tali misure (di seguito «decisione di avvio») ⁽¹⁾.
- (3) La decisione di avvio è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ⁽²⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a trasmettere le loro osservazioni sulle misure entro un mese dalla data di tale pubblicazione.
- (4) La Francia ha trasmesso le sue osservazioni il 3 febbraio 2022. Il 9 maggio 2022 la Commissione ha ricevuto anche le osservazioni scritte di EVEHA.
- (5) La Commissione ha trasmesso alla Francia le osservazioni di EVEHA sulla decisione di avvio con lettera del 16 maggio 2022. La Francia ha trasmesso i suoi commenti alla Commissione con lettera del 23 giugno 2022.
- (6) A seguito della conferenza telefonica con la Commissione del 7 febbraio 2024, EVEHA ha risposto a una richiesta di chiarimenti della Commissione con lettera del 28 giugno 2024.
- (7) Con lettera del 28 gennaio 2025 EVEHA ha trasmesso alla Commissione ulteriori documenti a sostegno delle proprie osservazioni.
- (8) Con lettera del 28 luglio 2025 la Commissione ha chiesto alle autorità francesi ulteriori chiarimenti, che sono stati forniti il 29 settembre 2025.

⁽¹⁾ Decisione C(2021) 9729 final del 20 dicembre 2021.

⁽²⁾ GU C 135 del 25.3.2022, pag. 40.

2. DESCRIZIONE DELL'INRAP

- (9) L'INRAP è stato istituito dalla legge n. 2001-44 del 17 gennaio 2001 sull'archeologia preventiva (di seguito «legge del 2001») ed è succeduto all'*Association pour les Fouilles Archéologiques Nationales* (di seguito «AFAN»). L'INRAP è un ente pubblico amministrativo posto sotto il controllo del ministero della Cultura e del ministero dell'Istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione ⁽³⁾.

2.1. Attività dell'INRAP

- (10) L'INRAP opera nel settore dell'archeologia preventiva ⁽⁴⁾ e i suoi compiti sono definiti dagli articoli L. 523-1 e R. 545-26 del codice del patrimonio.

2.1.1. Compiti di servizio pubblico al di fuori del mercato concorrenziale

- (11) L'INRAP ha il compito di garantire operazioni diagnostiche di archeologia preventiva ⁽⁵⁾. Si tratta di operazioni che precedono le opere di pianificazione territoriale ⁽⁶⁾ che potrebbero arrecare danni al patrimonio archeologico. Mediante studi, indagini o attività sul campo, mirano a evidenziare e determinare gli elementi del patrimonio archeologico eventualmente presenti nel sito e a esporre i risultati in una relazione ⁽⁷⁾. Quest'ultima contiene informazioni scientifiche che consentono allo Stato di prescrivere le opportune misure di salvaguardia del patrimonio (scavi, modifica del progetto di pianificazione territoriale o classificazione come monumento storico).
- (12) In pratica, quando un progetto di pianificazione territoriale rischia di distruggere reperti archeologici, lo Stato prescrive un'attività diagnostica, uno scavo archeologico preventivo o una misura che garantisca la conservazione del patrimonio archeologico in situ (modifica dei progetti di pianificazione territoriale o della classificazione come monumenti storici).
- (13) L'attività diagnostica è un compito di servizio pubblico finanziato, in particolare, da una sovvenzione di funzionamento erogata dallo Stato all'INRAP sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria (programma 175 «Patrimoni»). Prima del 2016, tale attività era finanziata principalmente da una parte del gettito del tributo per l'archeologia preventiva (*redevance d'archéologie préventive*, RAP).
- (14) Dal 2003 tale attività dell'INRAP è condivisa con i servizi pubblici archeologici degli enti locali autorizzati dallo Stato. La ripartizione delle attività diagnostiche tra gli enti locali autorizzati e l'INRAP non è frutto di una scelta dei servizi dello Stato, del pianificatore territoriale o dell'INRAP, ma dipende (cfr. considerando 15) dal libero posizionamento degli enti locali autorizzati a eseguire attività diagnostiche, secondo una procedura

⁽³⁾ Conformemente all'articolo R. 545-24 del codice del patrimonio.

⁽⁴⁾ L'articolo L. 521-1 del codice del patrimonio definisce l'archeologia preventiva come segue: "L'archeologia preventiva, che rientra tra i compiti di servizio pubblico, è parte integrante dell'archeologia ed è disciplinata dai principi applicabili a qualsiasi ricerca scientifica. Il suo scopo è assicurare tempestivamente, a terra e sott'acqua, l'individuazione, la conservazione o la salvaguardia, attraverso lo studio scientifico, degli elementi del patrimonio archeologico interessati o che potrebbero essere interessati da opere pubbliche o private che contribuiscono alla pianificazione territoriale. Ha inoltre come obiettivo l'interpretazione e la diffusione dei risultati ottenuti".

⁽⁵⁾ Conformemente agli articoli L. 523-1 e R. 545-26 del codice del patrimonio.

⁽⁶⁾ Le opere di pianificazione territoriale che richiedono attività diagnostiche di archeologia preventiva sono indicate dal prefetto della regione. Il prefetto della regione — o, tramite delega, il servizio regionale per l'archeologia (*service régional de l'archéologie*, SRA) delle direzioni regionali per gli affari culturali (*direction régionale des affaires culturelles*, DRAC) — può emettere un provvedimento che prescrive operazioni di diagnostica, se evince dalle informazioni di cui dispone che un progetto di pianificazione territoriale, per il quale è stato adito, può incidere su elementi del patrimonio archeologico. In applicazione dell'articolo R. 523-4 del codice del patrimonio, il prefetto della regione è adito per: i) progetti di pianificazione soggetti a dichiarazione o autorizzazione in applicazione del codice urbanistico — licenza edilizia, permesso di demolizione, permesso di urbanizzazione, decisione di realizzazione di aree gestite per uso multiplo (*zone d'aménagement concerté*, ZAC) —, quando sono realizzati nelle zone di presunta prescrizione archeologica; ii) la realizzazione di ZAC e di progetti di lottizzazione di superficie superiore a 3 ettari; iii) determinati progetti soggetti a dichiarazione preventiva, quali le opere di scavo, messa a dimora di alberi, estirpazione di ceppi, realizzazione di invasi o canali, ecc.; iv) interventi e opere preceduti da una valutazione d'impatto in applicazione del codice dell'ambiente; v) opere su immobili classificati come monumenti storici. Al di fuori delle zone di presunta prescrizione archeologica, le autorità competenti ad autorizzare i progetti di pianificazione territoriale possono decidere di adire il prefetto della regione, o farlo su richiesta di quest'ultimo, in merito ai progetti che possono incidere su elementi del patrimonio archeologico.

⁽⁷⁾ Articolo R. 523-15, punto 1°, del codice del patrimonio.

rigorosamente disciplinata dal codice del patrimonio. Infatti la direzione regionale per gli affari culturali ⁽⁸⁾ si rivolge in primo luogo ai servizi archeologici degli enti locali, i quali dispongono di 14 giorni per decidere se svolgere o meno il compito. Se rifiutano (o non accettano), l'attività diagnostica è effettuata dall'INRAP. L'INRAP svolge circa l'80 % delle attività diagnostiche prescritte dallo Stato, mentre il restante 20 % è eseguito dai servizi archeologici autorizzati degli enti locali ⁽⁹⁾.

- (15) Se è necessaria un'attività diagnostica, la sua esecuzione può essere affidata a un servizio archeologico di un ente locale autorizzato a tal fine dallo Stato, conformemente all'articolo L. 522-8 del codice del patrimonio o, in mancanza, all'INRAP. Al 31 dicembre 2024, i servizi di enti locali che disponevano di tale autorizzazione erano 63.
- (16) L'autorizzazione consente al servizio dell'ente locale di effettuare, in tutto o in parte, le attività diagnostiche prescritte nel suo territorio. Conformemente agli articoli L. 523-4 e R. 523-25 del codice del patrimonio, l'ente locale può infatti decidere, su decisione del suo organo deliberante:
- di effettuare l'attività diagnostica di archeologia preventiva per una pianificazione territoriale realizzata nel suo territorio. Al 31 dicembre 2024, i servizi di enti locali ad aver scelto questa opzione erano 51;
 - oppure di effettuare, per una durata minima di tre anni (articolo R. 523-27 del codice del patrimonio), tutte le attività diagnostiche prescritte per le attività di pianificazione territoriale realizzate nel suo territorio. Al 31 dicembre 2024, i servizi di enti locali ad aver scelto questa opzione erano 12.
- (17) Inoltre, dopo la prescrizione di attività diagnostiche da parte dello Stato, la procedura di nomina dell'operatore incaricato della sua attuazione è la seguente:
- se nel territorio interessato dall'attività di pianificazione territoriale esiste un servizio autorizzato di un ente locale che ha scelto di effettuare tutte le attività diagnostiche, tale incarico gli è assegnato automaticamente;
 - se nel territorio interessato dalla pianificazione territoriale esiste uno o più servizi autorizzati di enti locali, l'operatore competente è, in ordine di priorità: il comune, il dipartimento, la regione. L'ente locale, adito in base all'ordine di priorità, informa lo Stato della propria decisione in merito all'effettuazione dell'attività diagnostica entro 14 giorni dal ricevimento della notifica dell'attività in questione. Se nessun servizio autorizzato di un ente locale intende effettuare l'attività diagnostica, quest'ultima è affidata all'INRAP;
 - se non esistono servizi autorizzati di enti locali nel territorio interessato dal progetto di pianificazione territoriale, l'attività diagnostica è assegnata automaticamente all'INRAP.
- (18) L'INRAP garantisce inoltre la gestione scientifica delle operazioni di archeologia preventiva e la relativa diffusione dei risultati. Contribuisce all'insegnamento, alla diffusione culturale e alla valorizzazione dell'archeologia ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. Attività concorrenziali relative agli scavi archeologici

- (19) L'INRAP effettua anche scavi di archeologia preventiva ⁽¹¹⁾. Tali scavi sono eseguiti prima delle opere di pianificazione territoriale che potrebbero arrecare danni ai reperti archeologici individuati durante le attività diagnostiche. Il 1° agosto 2003 la Francia ha aperto alla concorrenza il mercato degli scavi di archeologia preventiva con la legge n. 2003-707.

⁽⁸⁾ In Francia, una direzione regionale per gli affari culturali è un servizio decentrato del ministero della Cultura presente in ciascuna regione francese.

⁽⁹⁾ Relazione di Martine Faure, deputata distaccata presso la ministra della Cultura e della comunicazione, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive*, maggio 2015 (consultabile all'indirizzo seguente: <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>).

⁽¹⁰⁾ Conformemente all'articolo L. 523-1 del codice del patrimonio.

⁽¹¹⁾ Conformemente agli articoli L. 523-1 e R. 545-26 del codice del patrimonio.

- (20) Da allora, il pianificatore territoriale può scegliere, per dare attuazione a una prescrizione dello Stato, uno degli operatori seguenti: i) l'INRAP, ii) i servizi archeologici autorizzati degli enti locali o iii) qualsiasi altro soggetto di diritto pubblico o privato, purché la sua competenza scientifica sia garantita da un'autorizzazione rilasciata dallo Stato ⁽¹²⁾.

2.1.3. *Attività di «operatore di ultima istanza» relative agli scavi archeologici*

- (21) L'articolo L. 523-10 del codice del patrimonio prevede che «qualora nessun altro operatore si sia candidato o soddisfi le condizioni per realizzare gli scavi, [l'INRAP] è tenuto a eseguirli su richiesta del soggetto che ha in progetto di realizzare le opere [...]». L'articolo L. 523-13 del codice del patrimonio indica inoltre che «in caso di cessazione dell'attività dell'operatore degli scavi o di revoca della sua autorizzazione o abilitazione, la prosecuzione delle operazioni archeologiche non completate è affidata [all'INRAP] [...]».
- (22) Tale obbligo a carico dell'INRAP consente di garantire la continuità del servizio pubblico di archeologia preventiva su tutto il territorio nazionale. Il pianificatore territoriale incarica l'operatore di archeologia preventiva di sua scelta (INRAP, ente privato autorizzato o servizio autorizzato di ente locale) e stabilisce d'intesa con tale soggetto il prezzo della prestazione.
- (23) L'obbligo di intervenire in ultima istanza impone all'INRAP di mantenere una presenza su tutto il territorio nazionale e di disporre in modo permanente delle competenze e dei mezzi necessari per lo svolgimento dei suoi compiti nel rispetto dei termini di legge. Ciò genera pertanto un costo strutturale che non può essere interamente coperto dalla remunerazione percepita dall'INRAP quando interviene in ultima istanza.
- (24) In assenza di candidati, il pianificatore territoriale trasmette la sua richiesta all'INRAP unitamente al provvedimento emesso dallo Stato che prescrive lo scavo, al quale è allegato un capitolato d'onere che definisce le modalità tecniche da rispettare.
- (25) L'INRAP dispone quindi di un termine di due mesi per inviare al pianificatore territoriale un progetto di contratto che precisa le condizioni di esecuzione degli scavi. Comprende, in particolare, il progetto scientifico di intervento, la data prevista di inizio dell'operazione di scavo, la sua durata e il prezzo dell'operazione. Il contratto sottoscritto dal pianificatore territoriale e dall'INRAP è trasmesso al prefetto della regione, che autorizza o rifiuta lo scavo, a seconda che le condizioni contrattuali consentano o meno di rispettare la prescrizione.
- (26) Il prezzo proposto dall'INRAP è determinato sulla base dei medesimi criteri applicati per qualsiasi attività concorrenziale (secondo una logica di redditività). Tali criteri sono fissati su decisione del presidente dell'ente nel rispetto delle modalità stabilite dal suo consiglio di amministrazione.
- (27) In caso di disaccordo tra il pianificatore territoriale e l'INRAP sulle condizioni di esecuzione o sul prezzo, la controversia è deferita al prefetto della regione. Questa procedura di arbitrato da parte dello Stato è intesa a fornire una garanzia al pianificatore territoriale che non può scegliere il suo operatore.
- (28) A decorrere dalla data di rilascio dell'autorizzazione di scavo da parte del prefetto della regione, l'INRAP dispone di un termine di sei mesi per avviare l'operazione. Se non rispetta tale scadenza o se l'operazione non è completata entro un termine di 18 mesi da tale data (prorogabile una volta mediante decisione del prefetto della regione), la prescrizione di scavo emessa dallo Stato è considerata decaduta.
- (29) In caso di cessazione dell'attività di un operatore di scavi o di revoca della sua autorizzazione o abilitazione prima del completamento dello scavo, l'INRAP è tenuto a proseguire lo scavo rimasto incompiuto.
- (30) In base allo stato di avanzamento dell'operazione e a quanto previsto dal capitolato d'onere allegato al provvedimento emesso dallo Stato che prescrive lo scavo, l'INRAP elabora un progetto scientifico di intervento per il completamento dell'operazione.
- (31) Il prezzo proposto dall'INRAP è determinato secondo gli stessi criteri applicati in caso di assenza iniziale di candidati per l'esecuzione dello scavo (cfr. considerando 26).

⁽¹²⁾ Articolo L. 523-8 del codice del patrimonio.

- (32) In caso di accordo, un contratto stipulato tra il pianificatore territoriale e l'INRAP fissa il prezzo e i termini di esecuzione dello scavo. Il contratto sottoscritto dal pianificatore territoriale e dall'INRAP è trasmesso al prefetto della regione, che autorizza o nega lo scavo a seconda che le condizioni contrattuali consentano o meno di adempiere alla prescrizione.
- (33) In caso di disaccordo tra il pianificatore territoriale e l'INRAP sul prezzo e/o sui termini, la parte più diligente si rivolge al prefetto della regione, che fissa il prezzo e/o i termini secondo le medesime condizioni applicate in caso di assenza iniziale di candidati per l'esecuzione dello scavo (cfr. considerando 27).

2.1.4. Riepilogo delle attività dell'INRAP

- (34) L'INRAP è pertanto incaricato di compiti che non svolge in regime di concorrenza con gli operatori privati autorizzati dallo Stato (di seguito attività «non concorrenziali» o «di servizio pubblico»). Si tratta di attività diagnostiche di archeologia preventiva, gestione scientifica delle operazioni di archeologia preventiva, diffusione dei risultati, insegnamento, diffusione culturale e valorizzazione dell'archeologia. L'INRAP opera tuttavia in regime di concorrenza con gli operatori autorizzati dallo Stato nel settore degli scavi di archeologia preventiva (di seguito «attività concorrenziali»). Nel quadro di tali attività concorrenziali, l'INRAP è soggetto a un obbligo di servizio pubblico che gli impone di intraprendere scavi, su richiesta del pianificatore territoriale e sotto il controllo dello Stato, se non vi sono operatori idonei ad eseguire questo incarico.

2.2. Finanziamento dell'INRAP

- (35) L'articolo L. 524-1 del codice del patrimonio dispone che «il finanziamento [dell'INRAP] è garantito in particolare: [...] b) dalle sovvenzioni dello Stato o di qualsiasi altro soggetto pubblico o privato; c) dai compensi che percepisce quale corrispettivo per le operazioni di scavo da esso effettuate».
- (36) Negli anni 2008-2021, ossia nel periodo interessato dalla denuncia, l'INRAP ha beneficiato dei finanziamenti pubblici seguenti per lo svolgimento delle sue attività non concorrenziali:
- a) fino al 31 dicembre 2015, una quota del gettito della tassa per l'archeologia preventiva (*redevance d'archéologie préventive*, RAP) ⁽¹³⁾;
 - b) sovvenzioni finanziate da stanziamenti di bilancio ⁽¹⁴⁾;
 - c) dal 1° gennaio 2016, una sovvenzione di funzionamento erogata dal ministero della Cultura sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria (programma 175) ⁽¹⁵⁾;
 - d) una sovvenzione di funzionamento versata dal ministero della Cultura sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria (programma 186 «Ricerca culturale e cultura scientifica», integrato dal 2021 nel programma 361 «Trasmissione delle conoscenze e democratizzazione della cultura») ⁽¹⁶⁾;
 - e) varie sovvenzioni da parte di enti pubblici diversi dai ministeri competenti, francesi o meno ⁽¹⁷⁾.
- (37) Gli importi di tali finanziamenti sono definiti annualmente nel quadro della legge finanziaria.

⁽¹³⁾ La RAP è stata, fino al 31 dicembre 2015, una tassa destinata direttamente, da un lato, al *Fonds national pour l'archéologie préventive* e, dall'altro lato, agli operatori delle attività diagnostiche (INRAP ed enti locali) per consentire loro di svolgere i compiti di diagnostica e ricerca. Conformemente all'articolo L. 524-2 del codice del patrimonio, la RAP è dovuta dai soggetti, ivi compresi i membri di una comunione, che intendono eseguire opere che interessano il sottosuolo e che: a) sono soggetti a un'autorizzazione o una dichiarazione preventiva in applicazione del codice urbanistico; oppure b) comportano uno studio d'impatto a norma del codice dell'ambiente; oppure c) nel caso di altre opere di scavo, sono soggetti a dichiarazione amministrativa preventiva secondo le modalità stabilite mediante decreto del *Conseil d'État*. In caso di realizzazione frazionata, la superficie di terreno da tenere in considerazione è quella del programma generale delle opere.

⁽¹⁴⁾ Per compensare la carenza di redditività della RAP, lo Stato ha dovuto erogare periodicamente all'ente, a titolo di integrazione, sovvenzioni finanziate da stanziamenti di bilancio, a copertura dello svolgimento dei suoi compiti diagnostici e di ricerca.

⁽¹⁵⁾ Tale sovvenzione ha sostituito, dal 1° gennaio 2016, la riscossione diretta da parte dell'INRAP della RAP, la quale da allora è versata al bilancio generale dello Stato.

⁽¹⁶⁾ Tale sovvenzione contribuisce al finanziamento dei compiti di ricerca e diffusione culturale dell'INRAP.

⁽¹⁷⁾ Tali sovvenzioni sono state versate per realizzare operazioni non concorrenziali mirate, in base in particolare al principio dell'invito a presentare progetti, per importi marginali.

- (38) Dopo tale data, a partire dalla legge finanziaria n. 2015-1785 del 29 dicembre 2015 per il 2016, che ha abrogato la lettera a) del summenzionato articolo L. 524-1, le attività non concorrenziali dell'INRAP sono finanziate principalmente da una sovvenzione di funzionamento versata dallo Stato all'INRAP, sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria (programma 175 «Patrimoni»). Da allora, la RAP è versata al bilancio generale dello Stato e attualmente rientra nella definizione di tassa.
- (39) L'importo totale dei finanziamenti pubblici concessi per la realizzazione delle attività non concorrenziali dell'INRAP nel periodo 2008-2021 ammonta a [900-1 300] (*) milioni di EUR ⁽¹⁸⁾.
- (40) Nel periodo 2008-2021, l'INRAP ha inoltre beneficiato, per le sue attività di operatore di ultima istanza per gli scavi archeologici, di sovvenzioni per oneri di servizio pubblico a partire dal 2015. L'importo di tali sovvenzioni è di 22,69 milioni di EUR per il periodo 2015-2018 ⁽¹⁹⁾. Nel periodo 2019-2021, l'importo è di 21,72 milioni di EUR (7,24 milioni di EUR all'anno). Tuttavia, nel 2019, l'INRAP ha scelto di destinare tutti i finanziamenti pubblici dello Stato, compresa la sovvenzione per oneri di servizio pubblico, alle sue attività strettamente non concorrenziali, conformemente agli impegni assunti dinanzi all'autorità garante della concorrenza. Pertanto, dal 2019, nessuna sovvenzione per oneri di servizio pubblico finanzia le attività relative agli scavi preventivi dell'INRAP.
- (41) La sovvenzione annuale per oneri di servizio pubblico è sottoposta annualmente al voto del Parlamento nel quadro della legge finanziaria. È iscritta negli stanziamenti di bilancio del programma 175 «Patrimoni». Si tratta quindi di un finanziamento forfettario preventivo e non di un rimborso o di una compensazione a posteriori di oneri imposti all'INRAP.
- (42) Tale sovvenzione è stata istituita a seguito della significativa contrazione del mercato degli scavi a partire dal 2012, quando le entrate dell'ente sono diminuite del [38-52] % tra il 2013 e il 2017. Fino al 2014 l'INRAP ha potuto coprire i costi generati dal suo obbligo di intervenire in ultima istanza grazie alle eccedenze derivanti dalle sue attività concorrenziali, ma la contrazione del mercato non gli ha più consentito di farlo a partire dal 2015. Si è pertanto deciso di erogare, a partire dal 2015, sovvenzioni destinate a coprire specificamente determinati costi aggiuntivi generati dagli obblighi sopracitati.
- (43) Tra il 2015 e il 2018, la sovvenzione per oneri di servizio pubblico versata all'INRAP ha riguardato specificamente i seguenti costi aggiuntivi generati dagli obblighi imposti dal legislatore nel mercato degli scavi:
- **Presenza su tutto il territorio:** l'INRAP deve mantenere una rete di 54 centri per coprire tutto il territorio, mentre il principale operatore privato che opera su tutto il territorio, non soggetto a tale obbligo, ne ha solo 16. I 38 centri supplementari comportano costi aggiuntivi in termini di affitti, spese e opere.
 - **Competenza per tutti i periodi e i contesti di intervento:** l'INRAP deve avvalersi in via continuativa di circa 60 specialisti (archeozoologi, palinologi, ecc.). Tale obbligo comporta costi aggiuntivi marginali in termini di remunerazione e spese.
 - **Piano di riassorbimento del precariato:** sulla base di un accordo politico tra la ministra della Cultura e le organizzazioni sindacali, l'INRAP ha attuato, tra il 2014 e il 2016, un piano di riassorbimento del precariato consistente nell'assunzione a tempo indeterminato di 210 agenti presenti in seno all'ente con contratto a tempo determinato, in un contesto di fortissima contrazione del mercato degli scavi.
 - **Costi aggiuntivi di natura fiscale:** i costi fiscali aggiuntivi sono legati al contributo economico territoriale (*Contribution Économique Territoriale*, CET), che è composto dal contributo fondiario delle imprese (*Cotisation Foncière des Entreprises*, CFE) e dal contributo sul valore aggiunto delle imprese (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises*, CVAE).
 - CFE: i costi aggiuntivi generati dai 38 centri supplementari a carico dell'INRAP comportano automaticamente una maggiorazione del CFE. Occorre rilevare che il CET è interamente imputato al settore concorrenziale.

(*) Informazione coperta dal segreto professionale.

⁽¹⁸⁾ Fonte: autorità francesi.

⁽¹⁹⁾ Ibidem.

- CVAE: l'INRAP era debitore del CVAE per l'1,5 % del valore aggiunto fiscale. Poiché la sovvenzione per oneri di servizio pubblico aumentava tale valore, la base imponibile era più elevata, con conseguente costo aggiuntivo imputabile al settore concorrenziale. Dal 2019 la sovvenzione è imputata al settore non concorrenziale, con conseguente neutralizzazione del suo impatto sul valore aggiunto e, quindi, sull'importo del CVAE.

- (44) Nel periodo 2008-2021, l'INRAP ha anche beneficiato del credito d'imposta per la ricerca (di seguito «CIR») ⁽²⁰⁾. Il CIR è stato versato a partire dal 2016, per le annualità decorrenti dal 2013. L'importo del CIR concesso per gli anni 2013-2021 è di [55-75] milioni di EUR ⁽²¹⁾.
- (45) Infine l'INRAP ha ricevuto dal ministero della Cultura una dotazione di capitale di [20-25] milioni di EUR per tre esercizi consecutivi (2015, 2016 e 2017), affinché l'ente potesse pagare il debito contratto al momento della sua costituzione nei confronti dell'*Agence France Trésor* (AFT) ⁽²²⁾.
- (46) Secondo la relazione sulle attività dell'INRAP per il 2020 ⁽²³⁾, tale ente contava, al 31 dicembre 2020: 2 286 agenti, 175 milioni di EUR di ricavi nel 2020 e risultati netti pari a 6,4 milioni di EUR.

2.3. Situazione dell'INRAP nel mercato degli scavi di archeologia preventiva

- (47) L'INRAP è presente nelle regioni francesi Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée, Nouvelle-Aquitaine e Outre-mer.

Mappa1:

centri dell'INRAP in Francia al 1° gennaio 2024



Fonte: relazione sull'attività dell'INRAP 2023

⁽²⁰⁾ Il CIR è una misura di sostegno a favore delle attività di ricerca e sviluppo (R&S), per le quali le spese sostenute beneficiano di una deduzione dall'imposta sul reddito delle società a determinate condizioni, stabilite in base agli importi degli investimenti.

⁽²¹⁾ Fonte: autorità francesi. Le autorità francesi spiegano sistematicamente che il credito d'imposta per la ricerca (CIR) è una misura non selettiva di sostegno a favore delle attività di ricerca e sviluppo e non costituisce, a loro avviso, un aiuto di Stato.

⁽²²⁾ Fonte: autorità francesi.

⁽²³⁾ Relazione di attività dell'INRAP per il 2020: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) Per conseguire gli obiettivi fissati dal legislatore in materia di coerenza e corretto funzionamento del servizio pubblico di archeologia preventiva (articolo L. 522-1 del codice del patrimonio), il ministero della Cultura svolge un'analisi della situazione del mercato degli scavi di archeologia preventiva. Si basa su un flusso costante di informazioni provenienti dai servizi di archeologia dello Stato in merito a tutti i contratti conclusi tra gli operatori e i pianificatori territoriali, di cui i servizi dispongono conformemente all'articolo R. 523-45 del codice del patrimonio.
- (49) Tale analisi della situazione del mercato degli scavi di archeologia preventiva comprende, in particolare, il numero di scavi autorizzati e gli importi previsti dei contratti conclusi tra i pianificatori territoriali e gli operatori.

Tabella 1

Ripartizione del numero di scavi archeologici autorizzati in Francia nel periodo 2009-2024

Anno	INRAP		Altri operatori		Totale
	Numero di scavi preventivi autorizzati	%	Numero di scavi preventivi autorizzati	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	368
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	457
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	448
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	525
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	490
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	457
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	447
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	458
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	431
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	478
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	460
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	413
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	442
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	462
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	496
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	468
Totale	[3 600-4 000]	[38-53] %	[3 300-3 700]	[40-50] %	7 300

- (50) Dalle informazioni di pubblico dominio emerge che, nel periodo 2009-2024, l'INRAP occupa una posizione importante nel mercato degli scavi di archeologia preventiva, in cui effettua in media il [38-53] % delle operazioni di scavo preventivo autorizzate ⁽²⁴⁾, contro il [40-50] % degli altri operatori in Francia ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Il numero di riferimento è quello degli scavi autorizzati, in quanto è solitamente prescritto un numero maggiore di scavi che, tuttavia, alla fine non sono autorizzati o effettuati.

⁽²⁵⁾ Fonti: ministero della Cultura, dati in cifre dell'archeologia preventiva (aggiornati al 1° aprile 2025) e relazioni sull'attività dell'INRAP.

Tabella 2

Ripartizione del valore del mercato degli scavi tra il 2009 e il 2024

Anno	INRAP		Altri operatori		Totale
	Costi previsti degli scavi (milioni di EUR)	%	Costi previsti degli scavi (milioni di EUR)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale	[...]	[52-61] %	[...]	[41-49] %	[...]

(51) Nel periodo 2009-2024, la quota di mercato in termini di valore dell'INRAP nel mercato degli scavi preventivi è, in media, del [52-61] %, contro il [41-49] % degli altri operatori (servizi autorizzati di enti locali e operatori privati) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Per le autorità francesi, tale differenza si spiega con un effetto volume e un effetto prezzo: effetto volume perché, in media all'anno, l'INRAP effettua più operazioni rispetto ai suoi concorrenti; effetto prezzo perché i prezzi di vendita all'ettaro proposti annualmente dall'INRAP sono, nel periodo 2009-2024, quasi sistematicamente più elevati di quelli degli altri operatori e sono in media superiori del [...] % alla media nazionale ([...] EUR per l'INRAP rispetto a [...] EUR per l'insieme degli operatori).

3. PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE

3.1. Descrizione delle misure oggetto del procedimento di indagine formale

- (52) La denuncia presentata da EVEHA riguarda i) il potenziale sovvenzionamento incrociato tra le attività concorrenziali e non concorrenziali dell'INRAP come pure ii) le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico dell'INRAP (vedi sotto).

3.1.1. *Potenziale sovvenzionamento incrociato tra le attività non concorrenziali dell'INRAP e le sue attività concorrenziali*

- (53) Come indicato nel considerando 29 della decisione di avvio, EVEHA sostiene che l'INRAP non dispone di una separazione contabile adeguata tra le sue attività non concorrenziali e quelle concorrenziali.

- (54) Per quanto riguarda, in primo luogo, il periodo 2008-2018, che corrisponde a una parte del periodo interessato dall'esame preliminare delle presenti misure da parte della Commissione, prima dell'attuazione della nuova separazione contabile dell'INRAP ⁽²⁷⁾:

— nella decisione di avvio, la Commissione osservava che la necessità di migliorare la contabilità analitica dell'INRAP è stata ribadita in più occasioni a partire dal 2013. Infatti, nel quadro della comunicazione formale n. 67181, del 6 giugno 2013, trasmessa dal primo Presidente della Corte dei conti alla ministra della Cultura e della comunicazione come pure alla ministra dell'Istruzione superiore e della ricerca, era stato indicato che «*diverse azioni [sembravano] necessarie e urgenti per garantire il rispetto del libero gioco della concorrenza e preservare il livello di qualità scientifica delle operazioni di scavo*». In particolare, si era fatto riferimento alla necessità di «*[perfezionare] il metodo di contabilità analitica attualmente utilizzato dall'INRAP*». Inoltre, nel quadro della relazione pubblica annuale del 2016 della Corte dei conti, il ministro delle Finanze e dei conti pubblici come pure il segretario di Stato responsabile del bilancio riconoscevano che «*l'attuazione della contabilità analitica dei costi non è ancora completata in seno all'INRAP*».

— Come evidenziato da EVEHA ⁽²⁸⁾ e rilevato dalla Commissione nella decisione di avvio, l'autorità garante della concorrenza (Autorité de la Concurrence) osservava altresì, nel quadro della sua decisione del 1° giugno 2017 ⁽²⁹⁾, che la contabilità analitica dell'INRAP non era idonea a garantire una separazione contabile e finanziaria rigorosa e affidabile tra le attività non concorrenziali e le attività concorrenziali dell'INRAP ⁽³⁰⁾. Aggiungeva che «*non si può quindi escludere l'esistenza di un rischio di sovvenzioni incrociate tra le sue attività [con e senza scopo di lucro] in grado di tradursi nell'attuazione di pratiche tariffarie che possono costituire prezzi predatori o produrre effetti preclusivi*» ⁽³¹⁾. L'autorità garante della concorrenza osservava «*che i ricavi imputati dall'INRAP alle sue attività a scopo di lucro sono inferiori ai costi attribuiti a queste stesse attività a scopo di lucro dal 2013, mentre per i coefficienti relativi all'attività globale dell'ente si registrano sviluppi opposti, il che suggerisce che l'attività globale dell'INRAP sia sostenuta dalle sue attività non a scopo di lucro (essendo l'attività globale dell'INRAP costituita dalla somma delle attività con e senza scopo di lucro)*» ⁽³²⁾. L'autorità garante della concorrenza aveva pertanto accettato gli impegni assunti dall'INRAP in merito all'attuazione di una «*contabilità analitica che consenta non solo di garantire una netta separazione contabile e finanziaria (rigorosa e affidabile) tra le sue attività con e senza scopo di lucro, ma anche di garantire la tracciabilità delle risorse assegnate a ciascuno dei suoi compiti per evitare qualsiasi rischio di sovvenzioni incrociate*» ⁽³³⁾ e li aveva resi obbligatori.

- (55) In secondo luogo, per quanto riguarda il periodo successivo al 1° gennaio 2018, la Commissione ha rilevato nella sua decisione di avvio che, conformemente agli impegni assunti nel quadro della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017, l'INRAP ha messo in atto una contabilità analitica che consente di distinguere in modo più preciso le entrate e i costi delle attività concorrenziali e non concorrenziali.

⁽²⁷⁾ Cfr. a tal proposito il paragrafo 35 della decisione di avvio. Dal 1° gennaio 2018 l'INRAP ha adottato una nuova contabilità analitica che deve consentire un'individuazione più precisa delle entrate e dei costi tra le attività concorrenziali e non concorrenziali.

⁽²⁸⁾ Cfr. considerando 42 della decisione di avvio.

⁽²⁹⁾ Decisione 17-D-09, del 1° giugno 2017, relativa alle pratiche attuate dall'*Institut national de recherches archéologiques préventives* nel settore dell'archeologia preventiva.

⁽³⁰⁾ Punti da 132 a 137 della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017.

⁽³¹⁾ Punto 149 della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017.

⁽³²⁾ Punto 147 della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017.

⁽³³⁾ Cfr. sintesi della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017. EVEHA sostiene che tali impegni non sarebbero stati rispettati alla data della denuncia. EVEHA afferma di essersi rivolta, il 6 febbraio 2018, all'autorità garante della concorrenza per il mancato rispetto di tali impegni, sulla base dell'articolo L. 464-2, secondo comma, del codice di commercio.

- (56) La Commissione ha osservato, tuttavia, che il revisore indipendente incaricato di controllare, verificare e certificare la nuova contabilità analitica dell'INRAP sembrava ritenere, nella sua dichiarazione di conformità per il 2018, che la contabilità analitica dell'INRAP potesse essere migliorata. In effetti, pur attestando che la contabilità analitica dell'INRAP «è conforme ai principi generali della contabilità generale», «[...] rispetta il principio della separazione contabile» e «[...] non permette di riscontrare l'esistenza di un sovvenzionamento incrociato», il revisore osservava che «in futuro sarà opportuno approfondire o addirittura migliorare ulteriormente la metodologia di imputazione dei costi indiretti».
- (57) Infine, nella sua decisione di avvio, la Commissione osservava che la dichiarazione di conformità del 2020 non faceva più riferimento alla necessità di approfondire o addirittura migliorare ulteriormente la metodologia di imputazione dei costi indiretti. Tale dichiarazione indicava che «l'attuale presentazione della contabilità analitica non [...] permette di rilevare l'esistenza di un sovvenzionamento incrociato». La Commissione rilevava tuttavia che, nonostante tale miglioramento, il revisore non escludeva esplicitamente il rischio di sovvenzionamento incrociato ⁽³⁴⁾.

3.1.2. Sovvenzioni per oneri di servizio pubblico

- (58) Le sovvenzioni concesse per attività concorrenziali dell'INRAP ammontano a 22,69 milioni di EUR nel periodo interessato dalla denuncia. Tali sovvenzioni sono state concesse tra il 2015 e il 2018.

3.2. Decisione di avvio

- (59) Nella decisione di avvio, la Commissione ha espresso dubbi riguardo all'esistenza di una sovvenzione incrociata tra le attività concorrenziali e non concorrenziali dell'INRAP che potrebbe costituire un aiuto di Stato illegale (cfr. considerando 74 della decisione di avvio).
- (60) La Commissione ha altresì stabilito che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (cfr. considerando da 48 a 65 della decisione di avvio).
- (61) La Commissione ha anche espresso dubbi in merito alla posizione delle autorità francesi, le quali ritengono che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico rientrino nel regime quadro SA.42681, attuato conformemente all'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria ⁽³⁵⁾ (di seguito «regolamento generale di esenzione per categoria») ⁽³⁶⁾, e siano pertanto compatibili con il mercato interno (cfr. considerando 78 della decisione di avvio).
- (62) La Commissione osservava infatti che, in assenza di una separazione contabile affidabile tra le attività concorrenziali e non concorrenziali, l'importo dell'aiuto per le attività concorrenziali (coperte dalle sovvenzioni per oneri di servizio pubblico) non poteva essere determinato con precisione e non era pertanto possibile garantire che tale aiuto fosse proporzionato ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 7, del regolamento generale di esenzione per categoria.
- (63) Nella decisione di avvio, la Commissione ha osservato che le autorità francesi escludevano l'esistenza di qualunque sovvenzione incrociata a favore delle attività concorrenziali. Ha inoltre constatato che la Francia non aveva fornito alcun elemento atto a dimostrare la compatibilità degli aiuti derivanti da una potenziale sovvenzione incrociata. La Commissione aveva pertanto anche sollevato dubbi in merito alla compatibilità della misura i) nell'eventualità in cui essa avesse costituito un aiuto di Stato.
- (64) Nella decisione di avvio, la Commissione ha inoltre previsto di esaminare congiuntamente la compatibilità delle due misure in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE (cfr. considerando da 82 a 100 della decisione di avvio).
- (65) La Commissione aveva indicato che, in base alla sua interpretazione del quadro legislativo francese, l'archeologia preventiva e tutte le attività dell'INRAP sembrano contribuire alla promozione della cultura e della conservazione del patrimonio come pure che spettava in ogni caso alla Francia stabilire quali progetti o attività rientrassero nell'ambito della promozione della cultura o della conservazione del patrimonio, dato che il margine di manovra di cui dispone la Commissione è limitato all'esame di un eventuale errore manifesto di valutazione (cfr. considerando 86 e 87 della decisione di avvio).

⁽³⁴⁾ Cfr. considerando da 42 a 44 della decisione di avvio.

⁽³⁵⁾ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

⁽³⁶⁾ Cfr. considerando 18 della decisione di avvio.

- (66) Inoltre, nella misura in cui tutti i finanziamenti pubblici concessi all'INRAP appaiono destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, la Commissione si chiedeva, nella decisione di avvio, se potessero essere considerati necessari, adeguati e proporzionati e se non alterassero le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.
- (67) A tale proposito, la Commissione aveva avanzato, in via preliminare, un certo numero di elementi che consentono di ritenere che i finanziamenti concessi all'INRAP siano necessari, adeguati, proporzionati agli obiettivi di promozione della cultura e di conservazione del patrimonio e che non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.
- (68) Tuttavia, la Commissione si chiedeva se si potesse effettuare un'analisi di compatibilità alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, senza previa pronuncia sulla qualificazione delle misure in esame come aiuti di Stato ⁽³⁷⁾.
- (69) Pertanto, data la presenza di dubbi che non consentivano di escludere in via definitiva la presenza di aiuti di Stato a favore dell'INRAP né di stabilire con certezza la loro compatibilità con il mercato interno, la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di indagine formale per dare alle parti interessate la possibilità di presentare le loro osservazioni in proposito e giungere a una conclusione in merito alle misure contestate da EVEHA.

4. OSSERVAZIONI DI EVEHA

- (70) EVEHA è stata l'unica a presentare alla Commissione osservazioni sulla decisione di avvio.
- (71) Per quanto riguarda l'esistenza di aiuti di Stato a favore dell'INRAP, EVEHA sostiene, da un lato, di condividere l'analisi della Commissione in merito alla constatazione del fatto che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico (che riguardano attività aperte alla concorrenza) costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (72) Dall'altro lato, EVEHA ribadisce la posizione espressa nella sua denuncia, secondo cui il solo fatto che i) l'INRAP svolga sia attività concorrenziali che attività non concorrenziali e ii) l'INRAP non abbia predisposto una contabilità analitica sufficientemente affidabile per garantire la rigorosa separazione tra queste due attività è sufficiente a determinare l'esistenza di un aiuto di Stato a favore delle attività concorrenziali dell'INRAP.
- (73) Per quanto riguarda l'ipotesi della Commissione riguardo a un'eventuale compatibilità degli aiuti (se le misure di finanziamento dell'INRAP dovessero essere qualificate come tali) sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, EVEHA sostiene che, da un lato, l'approccio citato dalla Commissione che consiste nell'analisi dei finanziamenti concessi all'INRAP, senza fare distinzione tra le attività finanziate (concorrenziali/non concorrenziali), è errato in diritto e che, dall'altro lato, non può essere applicato al caso di specie.

4.1. L'approccio proposto dalla Commissione sarebbe viziato da un errore di diritto

- (74) EVEHA ritiene anzitutto che non sia possibile valutare tutti i finanziamenti concessi all'INRAP in maniera globale senza distinguere la quota di tali finanziamenti assegnata a ciascun tipo di attività dell'INRAP. EVEHA adduce infatti le argomentazioni seguenti:
- a) l'analisi della compatibilità di una misura presuppone che essa sia stata previamente considerata aiuto di Stato;
 - b) la qualificazione come aiuto di Stato può essere effettuata solo attività per attività e in funzione di ciascun mercato pertinente;
 - c) nel caso di specie, le norme sugli aiuti di Stato ostano all'analisi congiunta da parte della Commissione di tutti i finanziamenti concessi all'INRAP;
 - d) l'analisi della prassi decisionale conferma che la Commissione non può, salvo per circostanze particolari, adottare un approccio «globalizzante» come quello previsto da quest'ultima ai considerando 82 e seguenti della decisione di avvio.

⁽³⁷⁾ Cfr. considerando 100 della decisione di avvio.

- (75) In primo luogo, EVEHA spiega che l'analisi della compatibilità di una misura di aiuto presuppone quindi di esaminare in successione la qualificazione di tale misura come aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, e poi, se del caso, la compatibilità di tale misura con il mercato interno, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 2, TFUE o dell'articolo 107, paragrafo 3, TFUE.
- (76) In secondo luogo, EVEHA ritiene che la qualificazione come aiuto di Stato presupponga l'esame di vari criteri, tra cui il carattere economico o meno delle attività interessate nonché l'esistenza o il rischio di una distorsione della concorrenza legata alla misura.
- (77) EVEHA fa riferimento alla sentenza della Corte nella causa *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, in cui si afferma che «[per] stabilire se le attività in questione sono quelle di un'«impresa», ai sensi del diritto [europeo] in materia di concorrenza, occorre verificare quale sia la natura di tali attività, tenendo presente che la qualificazione come «attività economica» deve essere esaminata per ciascuna delle diverse attività esercitate da una stessa determinata entità»⁽³⁸⁾.
- (78) EVEHA ne deduce che, nel caso di un ente che, come l'INRAP, svolge diverse tipologie di attività, la giurisprudenza esige la previa individuazione i) delle attività di tale ente che rivestono natura economica e di quelle che, al contrario, sono di natura non economica nonché ii) del mercato o dei mercati pertinenti sui quali possono incidere i finanziamenti concessi all'ente.
- (79) In terzo luogo, per quanto riguarda l'analisi congiunta dei finanziamenti di tutte le attività dell'INRAP, l'approccio considerato dalla Commissione potrebbe trovare applicazione, secondo EVEHA, solo a condizione che tutti i finanziamenti concessi all'INRAP possano qualificarsi come aiuti di Stato.
- (80) EVEHA sostiene che, nel caso di specie, tale condizione non sarebbe soddisfatta in quanto, da un lato, le autorità francesi ritengono che una parte delle attività dell'INRAP non sia di natura economica (il che escluderebbe la qualificazione come aiuto di Stato) e, dall'altro lato, le attività dell'INRAP, quand'anche fossero tutte di natura economica (come sostiene EVEHA), intervengono in parte su mercati non aperti alla concorrenza e sui quali non è pertanto possibile rilevare alcuna distorsione della concorrenza (il che esclude ancora una volta qualunque qualificazione come aiuto di Stato).
- (81) EVEHA rammenta inoltre che la qualificazione come aiuto di Stato, che costituisce un presupposto per l'esame della sua compatibilità, richiede altresì che sia verificata (oltre alla natura economica delle attività finanziate) l'esistenza di una distorsione della concorrenza. Secondo EVEHA tale esame può essere effettuato solo a livello di ciascun mercato pertinente. Nel caso di specie, e indipendentemente dal carattere monopolistico di talune attività dell'INRAP, la Commissione non può quindi, secondo EVEHA, effettuare un esame globale della compatibilità degli aiuti ricevuti dall'INRAP senza prima stabilire su quale mercato (ad esempio scavi archeologici, attività diagnostica, ecc.) tali aiuti siano idonei a produrre un effetto.
- (82) In quarto luogo, EVEHA sostiene che, secondo un'analisi da essa effettuata delle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato⁽³⁹⁾, quest'ultima è tenuta in linea di principio, quando esamina la compatibilità di un insieme di misure, a individuare ciascuna di esse, per poi valutare, misura per misura, la possibile qualificazione come aiuti di Stato e la compatibilità con il mercato interno.
- (83) Dagli esempi cui EVEHA fa riferimento nelle sue osservazioni, quest'ultima evince che, salvo il caso in cui più misure siano «indissolubilmente connesse», la Commissione europea non valuta mai «congiuntamente» tutti i finanziamenti di un'impresa, in particolare quando quest'ultima svolge diversi tipi di attività e i finanziamenti assumono forme differenti.

⁽³⁸⁾ Sentenza della Corte del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania/Ayuntamiento de Getafe*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punto 51.

⁽³⁹⁾ A scopo illustrativo, EVEHA fa riferimento alla decisione (UE) 2020/1412 della Commissione, del 2 marzo 2020, relativa alle misure SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Tirrenia di Navigazione e della sua acquirente Compagnia Italiana di Navigazione (GU L 332 del 12.10.2020, pag. 45), alla decisione (UE) 2021/1428 della Commissione, del 24 febbraio 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011) cui la Romania ha dato esecuzione a favore dell'aeroporto internazionale di Timișoara – Wizz Air (GU L 308 dell'1.9.2021, pag. 1) nonché alla decisione della Commissione, del 10 maggio 2007, relativa alle misure C 1/06 (ex NN 103/05) concesse dalla Spagna a favore di Chupa Chups (GU L 244 del 19.9.2007, pag. 20).

4.2. **L'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE sarebbe inapplicabile alle misure oggetto della denuncia**

- (84) EVEHA ritiene che le misure oggetto della denuncia non rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE.
- (85) A tale proposito, EVEHA sostiene che:
- a) l'articolo 107, paragrafo 3, TFUE non può essere invocato per giustificare sovvenzioni incrociate, le quali sarebbero intrinsecamente incompatibili con il mercato interno;
 - b) l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non può essere addotto per convalidare sovvenzioni generali nel settore della cultura;
 - c) l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non sarebbe mai stato invocato dalle autorità francesi nel caso di specie.
- (86) In primo luogo, EVEHA ricorda che la sua denuncia verte principalmente su una problematica di sovvenzionamento incrociato. Secondo EVEHA, in assenza di separazione contabile tra le diverse attività dell'INRAP, non si può escludere che le sovvenzioni concesse all'INRAP per le sue attività non concorrenziali siano superiori alle esigenze legate a queste ultime e finanzia indirettamente anche le attività concorrenziali dell'INRAP.
- (87) Il denunciante sostiene che l'articolo 107 TFUE subordinerebbe la possibilità per uno Stato membro di concedere sovvenzioni a un'impresa che esercita sia attività concorrenziali che attività non concorrenziali alla condizione che l'impresa interessata attui una separazione contabile rigorosa, che consenta di garantire l'assenza di sovvenzioni incrociate tra queste due attività ⁽⁴⁰⁾.
- (88) Nelle sue osservazioni EVEHA sostiene che tale giurisprudenza stabilisce un divieto generale assoluto di qualsiasi forma di sovvenzione incrociata, al quale nessun regime di compatibilità può derogare.
- (89) Il denunciante insiste sull'applicazione di tale giurisprudenza anche al settore culturale, facendo riferimento alla «griglia analitica» ⁽⁴¹⁾ della Commissione sull'applicazione dell'articolo 107 TFUE al finanziamento delle infrastrutture, una delle quali è dedicata alla cultura e precisa che: «*If cultural infrastructure is used for both economic and non-economic activities (for example, the organization of conferences and commercial events in museums or culture centers), public funding thereof will fall under State aid rules only insofar as it covers the costs linked to the economic activities in question. In such cases, Member States have to ensure that the public funding provided for the non-economic activities cannot be used to cross-subsidize the entity's economic activities. This can notably be ensured by limiting the public funding to the net cost (including the cost of capital) of the non-economic activities, to be identified on a basis of a clear separation of accounts*» ⁽⁴²⁾.
- (90) EVEHA conclude pertanto che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non può essere invocato per giustificare sovvenzioni incrociate, le quali sarebbero intrinsecamente vietate dal diritto dell'Unione europea.
- (91) In secondo luogo, EVEHA sostiene che la deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE consente esclusivamente di giustificare aiuti destinati a finanziare progetti culturali specifici, quali il prestito di opere tra musei, il piano di digitalizzazione del patrimonio cinematografico e il sostegno al cinema e alla produzione audiovisiva. Non può essere addotta, ad esempio, per giustificare sovvenzioni generali nel settore culturale (ad esempio il finanziamento delle televisioni pubbliche).

⁽⁴⁰⁾ Cfr. nota 39.

⁽⁴¹⁾ Commissione europea, *Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation*, punto 10 (consultabile al seguente indirizzo: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Traduzione in italiano: "Se le infrastrutture culturali sono utilizzate sia per attività economiche che per attività non economiche (ad esempio l'organizzazione di conferenze ed eventi commerciali in musei o centri culturali), il loro finanziamento pubblico rientrerà nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato solo nella misura in cui copre i costi collegati alle attività economiche in questione. In tali casi, gli Stati membri devono garantire che i finanziamenti pubblici previsti per le attività non economiche non possano essere utilizzati per il sovvenzionamento incrociato delle attività economiche dell'ente. Ciò può essere assicurato, in particolare, limitando il finanziamento pubblico al costo netto (compreso il costo del capitale) delle attività non economiche, da determinare sulla base di una chiara separazione contabile".

- (92) Secondo EVEHA tale norma si spiega sia i) con il fatto che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE costituisce un'eccezione all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE la quale, come avviene per qualsiasi eccezione, deve essere interpretata restrittivamente, sia ii) con i requisiti sostanziali richiesti per l'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE (in particolare le condizioni di necessità e proporzionalità).
- (93) EVEHA si basa inoltre sulla sua analisi della prassi decisionale della Commissione che dimostrerebbe che le misure dichiarate compatibili sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE — quando sono destinate a sostenere un settore o un'attività in generale (eventualità rara) — non sarebbero riservate a un unico operatore, ma sarebbero concesse a un gruppo di operatori che contribuiscono allo sviluppo del settore.
- (94) Pertanto il denunciante ne deduce che, contrariamente a quanto ipotizzato dalla Commissione nella sua decisione di avvio, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non può essere invocato per dichiarare compatibile con il mercato interno il finanziamento di un ente pubblico, nella sua interezza, per il solo motivo che quest'ultimo opera nel settore culturale.
- (95) Infine, in subordine, EVEHA osserva che, stando alle informazioni in suo possesso, le autorità francesi, che pure avrebbero la responsabilità di notificare le misure di aiuto concesse all'INRAP e a cui spetta, in linea di principio, dimostrare la compatibilità di tali misure, non si sarebbero mai basate sull'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE (in particolare nelle loro osservazioni di gennaio e ottobre 2019) per dimostrare la compatibilità di tali aiuti.
- (96) Secondo EVEHA il fatto che le autorità francesi non abbiano mai notificato alcuna misura di finanziamento dell'INRAP e non abbiano mai invocato l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE (neppure nel quadro dei loro scambi con la Commissione, successivamente alla presentazione della denuncia da parte di EVEHA) indica in modo estremamente chiaro che tale base giuridica non sarebbe applicabile nel caso di specie.

4.3. **Le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non ricorrerebbero nel caso di specie**

- (97) Infine, nelle sue osservazioni, EVEHA spiega che, anche ammettendo che l'approccio di compatibilità cui fa riferimento la Commissione nella decisione di avvio possa ritenersi applicabile, le condizioni richieste ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non ricorrerebbero comunque.

4.3.1. *Gli aiuti concessi all'INRAP non sarebbero necessari*

- (98) Innanzitutto, dalle spiegazioni fornite dalla Commissione nella sua decisione di avvio (cfr. considerando 91 e 92 della decisione di avvio) EVEHA evince che la necessità dei finanziamenti concessi all'INRAP sarebbe collegata esclusivamente agli obblighi specifici di servizio pubblico posti a carico di tale ente dallo Stato francese.
- (99) EVEHA sostiene tuttavia che tale ipotesi non possa essere accolta.
- (100) Da un lato, EVEHA ricorda infatti che gli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione di oneri di servizio pubblico devono essere esaminati esclusivamente alla luce dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e dei testi adottati dalla Commissione su tale base, e non a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE.
- (101) Facendo riferimento al «posizionamento particolare» dell'INRAP (ossia agli obblighi di servizio pubblico posti a suo carico) per giustificare la necessità degli aiuti, la Commissione potrebbe quindi dimostrare, tutt'al più, solo la necessità dei finanziamenti concessi all'INRAP a titolo di compensazione di oneri di servizio pubblico e non in un'ottica di promozione della cultura e del patrimonio.
- (102) Dall'altro lato, EVEHA sostiene in ogni caso che nessuno degli obblighi posti a carico dell'INRAP e indicati ai considerando 91 e 92 della decisione di avvio giustifichi la benché minima compensazione.
- (103) È questo segnatamente il caso, secondo EVEHA, dell'obbligo dell'INRAP di farsi carico delle operazioni di scavo per le quali non si sono proposti candidati o per le quali l'operatore selezionato si trova in situazione di dissesto. EVEHA sostiene che tali prestazioni — di cui EVEHA non contesta l'obbligo a carico dell'INRAP di effettuarle — sono destinate a essere remunerate secondo tariffe fissate liberamente (fatto salvo l'arbitrato dello Stato in caso di disaccordo tra le parti). Poiché tali prestazioni sono destinate a essere remunerate «normalmente», nessuno dei suddetti obblighi posti a carico dell'INRAP può giustificare la benché minima compensazione.

4.3.2. *Il metodo utilizzato nella decisione di avvio per esaminare la proporzionalità degli aiuti non sarebbe pertinente*

- (104) Secondo EVEHA un aiuto di Stato può essere considerato proporzionato solo «a condizione che il medesimo risultato non possa essere conseguito con un aiuto e una distorsione meno significativi». Qualora l'aiuto superasse il minimo necessario, il beneficiario ne trarrebbe un profitto straordinario in grado di provocare indebite distorsioni della concorrenza e l'aiuto non potrebbe pertanto essere ritenuto compatibile con il mercato comune.
- (105) EVEHA ne deduce che gli aiuti erogati a un operatore possono essere ritenuti proporzionati esclusivamente a condizione non solo che il loro importo sia limitato al minimo indispensabile, ma anche che le loro modalità di pagamento o di utilizzo siano state concepite in modo da limitare il più possibile qualsiasi distorsione della concorrenza.
- (106) Secondo EVEHA tali condizioni non sarebbero soddisfatte nel caso di specie.
- (107) Da un lato EVEHA osserva infatti che la dimostrazione della Commissione nella sua decisione di avvio si baserebbe esclusivamente su un breve paragrafo e su una tabella che illustra i «tassi di margine operativi» dell'INRAP, senza distinzione tra attività, il che i) non avrebbe senso da un punto di vista economico e contabile e ii) sarebbe comunque insufficiente a dimostrare la proporzionalità dell'aiuto.
- (108) Dall'altro lato EVEHA ritiene che, in assenza di una contabilità analitica che consenta una corretta ripartizione delle entrate e dei costi tra le varie attività dell'INRAP, il criterio di proporzionalità non possa — per definizione — essere soddisfatto, in quanto l'aiuto non è attuato in condizioni che consentono di limitare il più possibile qualsiasi distorsione della concorrenza.

4.3.3. *L'adeguatezza delle misure non è dimostrata*

- (109) Nelle sue osservazioni in merito alla decisione di avvio, EVEHA sostiene che la Commissione non dimostra in modo sufficiente, dal punto di vista giuridico, il modo in cui altre misure, potenzialmente meno lesive della concorrenza, non permettano di sopperire alla (presunta) mancanza di redditività dell'INRAP dovuta ai vincoli particolari cui sarebbe soggetta.
- (110) EVEHA ritiene che una limitazione delle misure di finanziamento pubblico allo stretto necessario, definito sulla base di una contabilità analitica che permetta di ripartire correttamente le entrate e i costi dell'INRAP tra le sue varie attività, basterebbe a contenere gli effetti potenzialmente lesivi sulla concorrenza dei finanziamenti pubblici ricevuti dall'INRAP. Secondo EVEHA tale constatazione basterebbe a dimostrare l'assenza di adeguatezza degli aiuti di cui l'INRAP beneficerebbe dalla sua creazione, così come sono stati attuati.

4.3.4. *Le condizioni degli scambi e della concorrenza sarebbero palesemente condizionate dai finanziamenti in esame*

- (111) Infine EVEHA contesta le spiegazioni fornite dalla Commissione nella sua decisione di avvio, secondo cui si potrebbe ritenere che gli aiuti in esame non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.
- (112) Da un lato EVEHA contesta l'ipotesi formulata dalla Commissione secondo cui le tariffe praticate dall'INRAP non costituirebbero né prezzi predatori né di dumping, facendo riferimento al prezzo medio per ettaro praticato dall'INRAP e confrontandolo con quello applicato dai suoi concorrenti.
- (113) Secondo EVEHA questo metodo è inficiato da tre distorsioni statistiche:
- a) in primo luogo, tale metodo non terrebbe conto del posizionamento particolare dell'INRAP nel mercato. Infatti, in quanto operatore storico (e principale operatore sul mercato), l'INRAP interviene solitamente nei progetti più sofisticati e di maggiori dimensioni, ai quali gli operatori più piccoli, che non sempre dispongono delle risorse necessarie, non possono sempre candidarsi;
 - b) in secondo luogo, tale metodo non terrebbe conto del fatto che parte dell'attività dell'INRAP riguarda cantieri di cui esso ha dovuto farsi carico come operatore di ultima istanza e per i quali ha potuto fissare le sue tariffe senza alcuna pressione concorrenziale;
 - c) infine, in terzo luogo, EVEHA ritiene che il concetto di «prezzo per ettaro» cui fa riferimento la decisione di avvio non sia pertinente ai fini dell'analisi della politica dei prezzi dei vari operatori presenti nel mercato degli scavi. Il costo di uno scavo archeologico non può essere infatti valutato sulla base della sola superficie, ma dovrebbe anche tenere conto della complessità dello scavo, della conservazione dei reperti e dei vincoli tecnici e scientifici previsti dal capitolato d'oneri (in particolare in termini di risorse umane – giorni/uomo).

- (114) Nel contesto del procedimento di indagine formale, EVEHA ha anche trasmesso quattro sentenze pronunciate dai tribunali amministrativi di Caen e Amiens ⁽⁴³⁾ tra il 2022 e il 2024, che hanno invalidato procedure di appalto pubblico relative a scavi di archeologia preventiva che si erano concluse con la selezione dell'INRAP a scapito di EVEHA. In queste quattro sentenze, il giudice amministrativo (pur senza riscontrare la presenza di prezzi predatori) ha annullato le procedure di appalto pubblico poiché l'amministrazione aggiudicatrice non aveva adottato i provvedimenti necessari per assicurarsi che le offerte dell'INRAP, più vantaggiose di quelle di EVEHA, non traessero vantaggio dalle risorse o dai mezzi assegnati all'INRAP in virtù dei suoi compiti di servizio pubblico.
- (115) EVEHA sostiene inoltre che la dimostrazione della Commissione nella decisione di avvio sarebbe viziata da due errori metodologici:
- a) in primo luogo, EVEHA constata che la decisione di avvio, pur sostenendo di «soppesare» gli effetti positivi degli aiuti ricevuti dall'INRAP e i loro effetti negativi, non ne quantifica mai gli effetti in alcun modo;
 - b) in secondo luogo, EVEHA osserva che la decisione di avvio limiterebbe la sua analisi alle sole pratiche tariffarie dell'INRAP, senza tenere conto dei molteplici ulteriori vantaggi concorrenziali di cui beneficia (come l'accesso privilegiato a determinate informazioni ottenute grazie a tali attività di carattere diagnostico), in ragione del suo status e/o dei finanziamenti pubblici che riceve.
- (116) Secondo EVEHA tali vantaggi dovrebbero anch'essi essere presi in considerazione dalla Commissione nella sua analisi della compatibilità dei finanziamenti concessi all'INRAP, in virtù dell'articolo 107 TFUE.

5. COMMENTI DELLA FRANCIA

- (117) Le autorità francesi hanno presentato le loro osservazioni in merito alla decisione di avvio con lettera del 3 febbraio 2022 e in merito alle osservazioni di EVEHA concernenti tale decisione con lettera del 23 giugno 2022.
- (118) Le autorità francesi ricordano in via preliminare l'importanza del settore della cultura e della conservazione del patrimonio in Francia, nonché della posizione centrale occupata dall'INRAP in questo settore.
- (119) In particolare, le autorità francesi hanno fornito le spiegazioni seguenti.

5.1. Promozione della cultura e conservazione del patrimonio in Francia

- (120) Al fine di dare attuazione nel diritto interno alla convenzione europea di La Valletta del 16 gennaio 1992 ⁽⁴⁴⁾ (di seguito «convenzione di La Valletta»), la Francia ha adottato la legge del 2001, che ha strutturato un sistema di archeologia preventiva nel cui ambito l'INRAP svolge un ruolo di primo piano, destinato principalmente a garantire la salvaguardia e lo studio del patrimonio archeologico interessato o che potrebbe essere interessato da opere di pianificazione territoriale, integrando le rispettive esigenze della ricerca scientifica, della conservazione del patrimonio e dello sviluppo economico e sociale.
- (121) Nel perseguire l'obiettivo di promuovere la conservazione del patrimonio archeologico, la legge del 2001 ha consentito di evitare la distruzione del patrimonio francese, eccezionale per il suo ampio spettro cronologico, per la continuità delle fasi di occupazione umana a partire dalla preistoria, nonché per la distribuzione e l'elevata densità geografica di queste fasi di occupazione. È stata incentrata sull'istituzione di un ente pubblico amministrativo.
- (122) È stato così istituito l'INRAP, posto sotto il controllo del ministero della Cultura e del ministero dell'Istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione, che ha ereditato i diritti e gli obblighi dell'AFAN.

⁽⁴³⁾ Tribunale amministrativo di Amiens, 2 giugno 2022, Eveha/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, n. 2000766; tribunale amministrativo di Caen, 23 dicembre 2022, Eveha/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activité de Cerisé, n. 2202744; tribunale amministrativo di Caen, 23 maggio 2024, Eveha/Communauté urbaine de Caen, n. 2201752; tribunale amministrativo di Caen, 27 maggio 2024, Eveha/Communauté communes Argentan, n. 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Consiglio d'Europa, convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (riveduta), La Valletta, 16 gennaio 1992, STE n. 143.

- (123) La convenzione europea di La Valletta, cui aderiscono tutti gli Stati membri dell'Unione europea, prevede infatti «la necessità di integrare la protezione dell'archeologia nelle politiche di pianificazione urbana e rurale, e di sviluppo culturale» e invita gli Stati che aderiscono alla convenzione «ad adottare, secondo le modalità proprie a ciascuno Stato, un regime giuridico per la protezione del patrimonio archeologico». Impone inoltre agli Stati di «garantire la scientificità delle operazioni di ricerca archeologica» e di «aumentare i mezzi materiali dell'archeologia preventiva».
- (124) L'INRAP riveste un ruolo di primo piano nella catena operativa dell'archeologia preventiva svolgendo, attraverso i compiti affidatigli, attività non concorrenziali e concorrenziali finalizzate allo studio, alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio archeologico.
- (125) La sua attività non concorrenziale consiste principalmente nell'esecuzione di operazioni diagnostiche finalizzate all'individuazione e alla conservazione dei reperti che rischiano di essere distrutti da progetti di pianificazione territoriale. L'INRAP contribuisce altresì alla diffusione culturale e alla valorizzazione dell'archeologia nonché alla condivisione delle conoscenze con la comunità scientifica.
- (126) L'INRAP svolge inoltre attività economiche nel mercato degli scavi preventivi. L'esecuzione di uno scavo è necessaria per salvaguardare i reperti archeologici individuati durante le attività diagnostiche eseguite preliminarmente ai progetti di pianificazione territoriale. Dal 2003 la legge prevede che, per garantire l'esecuzione di tale operazione, il pianificatore territoriale possa avvalersi di operatori pubblici (INRAP e servizi archeologici degli enti locali) o privati.
- (127) Il legislatore ha stabilito di affidare all'INRAP l'obbligo di farsi carico delle operazioni di scavo per le quali nessun altro operatore si è proposto o per le quali un siffatto operatore è venuto meno, su tutto il territorio, per tutti i periodi storici e in ogni luogo. Infatti, in assenza di candidati per l'esecuzione di uno scavo (o di candidati che soddisfino le condizioni per l'esecuzione dello scavo) o in caso di cessazione dell'attività o di revoca dell'autorizzazione o abilitazione di un operatore di archeologia preventiva durante gli scavi, l'INRAP è tenuto a eseguire o riprendere gli scavi. Di conseguenza, l'INRAP supplisce alla carenza o al dissesto degli altri operatori.
- (128) Nel primo caso, ossia in assenza di un operatore di archeologia preventiva candidato all'esecuzione di uno scavo o che soddisfi le condizioni per effettuarlo, l'INRAP è tenuto a eseguire lo scavo su richiesta del pianificatore territoriale. Quest'ultimo trasmette la sua richiesta all'INRAP unitamente al provvedimento emesso dallo Stato che prescrive lo scavo, al quale è allegato un disciplinare scientifico. L'INRAP dispone quindi di un termine di due mesi per inviare al pianificatore territoriale un progetto di contratto contenente le condizioni di esecuzione degli scavi. Tale progetto comprende in particolare il progetto scientifico di intervento, la data provvisoria di inizio dell'operazione di scavo, la durata e il prezzo proposto per la realizzazione dell'operazione. Il contratto sottoscritto tra l'INRAP e il pianificatore territoriale è trasmesso da quest'ultimo al prefetto della regione. Questi autorizza quindi lo scavo, oppure ne nega l'autorizzazione quando il contratto non consente di dare attuazione al provvedimento che prescrive lo scavo. Il prezzo dell'operazione proposto dall'INRAP è stabilito dall'ente secondo gli stessi criteri applicati a qualsiasi attività concorrenziale. Tali criteri sono fissati su decisione del presidente dell'ente nel rispetto delle modalità stabilite dal suo consiglio di amministrazione. In caso di disaccordo tra il pianificatore territoriale e l'INRAP sulle condizioni di esecuzione o sul finanziamento dell'operazione, la controversia è composta tramite decisione del prefetto della regione. Questa procedura di arbitrato da parte dello Stato è intesa a fornire una garanzia al pianificatore territoriale che non può scegliere il suo operatore. A decorrere dalla data di rilascio dell'autorizzazione di scavo da parte del prefetto della regione, l'INRAP dispone di un termine di sei mesi per avviare l'operazione. Se non rispetta tale scadenza o se l'operazione non è completata entro un termine di 18 mesi da tale data (prorogabile una volta mediante decisione del prefetto della regione), la prescrizione di scavo emessa dallo Stato è considerata decaduta.
- (129) Per il secondo caso, che riguarda la cessazione di attività da parte di un operatore di scavi o di revoca della sua autorizzazione o abilitazione prima del completamento dello scavo, l'INRAP ha l'obbligo di proseguire lo scavo non completato. In base allo stato di avanzamento dell'operazione e a quanto previsto dal capitolato d'oneri allegato al provvedimento emesso dallo Stato che prescrive lo scavo, l'INRAP elabora un progetto scientifico di intervento per il completamento dell'operazione.
- (130) Il prezzo dell'operazione proposto dall'INRAP è stabilito alle medesime condizioni previste per il primo caso (cfr. considerando 128).
- (131) Nelle loro osservazioni in merito alla decisione di avvio, le autorità francesi sottolineano l'importanza di tutelare il patrimonio archeologico, che costituisce una parte importante del patrimonio europeo, in modo da poterlo trasmettere alle generazioni future.

- (132) Sostengono che tale importanza è sancita dall'articolo 167, paragrafo 1, TFUE, che recita: «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune.» Fanno altresì riferimento al paragrafo 4 di tale articolo, che dispone quanto segue: «L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.»
- (133) Le autorità francesi spiegano che l'archeologia risponde a motivi imperativi di interesse generale relativi alla conservazione del patrimonio storico e artistico nazionale, di perseguimento di obiettivi di politica culturale nonché di tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano. Il patrimonio storico e artistico nazionale, una volta portato alla luce, può peraltro beneficiare della protezione del patrimonio nazionale garantita ai sensi dell'articolo 36 TFUE.
- (134) Le autorità francesi sostengono infine che il modello francese di archeologia preventiva, che adempie quindi agli obblighi di cui alla convenzione di La Valletta, ha dato prova della sua efficacia garantendo un buon equilibrio tra la necessità di tutela del patrimonio in tutta la sua ricchezza e la realizzazione di progetti di pianificazione territoriale. Negli ultimi anni sono così state fatte scoperte importanti, come testimoniato dagli scavi di eccezionale importanza recentemente eseguiti dall'INRAP a Lavau (Francia, Aube) su una tomba di principi celtici (V secolo a.C.) o dalla società autorizzata Archeodunum SAS a Sainte-Colombe (Francia, Rodano) su un insediamento gallo-romano (I-IV secolo d.C.).
- (135) Le autorità francesi spiegano inoltre che i risultati degli scavi sono regolarmente valorizzati dall'INRAP tramite pubblicazioni scientifiche o divulgative, oppure attraverso mostre, come quella organizzata presso la *Cité des sciences et de l'industrie* (Parigi) e dedicata agli abitanti della Gallia centrale e settentrionale tra il III e il I secolo a.C.

5.2. Sul finanziamento dell'INRAP alla luce della normativa in materia di aiuti di Stato

- (136) Nelle loro osservazioni, le autorità francesi rammentano che la Commissione, nella sua comunicazione sulla nozione di aiuto ⁽⁴⁵⁾ (di seguito «comunicazione sulla nozione di aiuto»), riconosceva che «[la] cultura è un veicolo di identità, valori e contenuti che rispecchiano e modellano le società dell'Unione. Il settore della cultura e della conservazione del patrimonio abbraccia una vasta gamma di obiettivi e di attività, tra cui [...] siti archeologici [...]. Alla luce del loro carattere specifico, talune attività concernenti la cultura, o la conservazione del patrimonio e della natura possono essere organizzate in modo non commerciale e, quindi, possono non presentare un carattere economico. Pertanto è possibile che il finanziamento pubblico di tali attività non costituisca aiuto di Stato. Inoltre, molte attività culturali o di conservazione del patrimonio risultano oggettivamente non sostituibili [...] e si può, pertanto, escludere l'esistenza di un vero mercato. Secondo la Commissione, anche tali attività dovrebbero essere considerate di carattere non economico».
- (137) Inoltre le autorità francesi si basano sulle spiegazioni fornite dalla Commissione nella comunicazione sulla nozione di aiuto per sostenere che le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo quando il beneficiario di una misura è un'impresa», che «la qualificazione di un determinato ente come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività» e che «[un] ente che svolga sia attività economiche sia attività non economiche è considerato come un'impresa solo per quanto riguarda le prime».
- (138) Le autorità francesi spiegano pertanto che, per valutare le misure oggetto della denuncia di EVEHA, è opportuno innanzitutto distinguere tra i casi in cui l'INRAP svolge attività economiche e i casi in cui svolge attività non economiche.

5.2.1. Attività non economiche dell'INRAP

- (139) Le autorità francesi ricordano che la maggior parte dei finanziamenti pubblici concessi all'INRAP è destinata a coprire attività non economiche di interesse generale (attività diagnostiche, di ricerca e di valorizzazione).
- (140) Secondo le autorità francesi la principale attività non economica dell'INRAP è l'esecuzione delle operazioni diagnostiche, che rappresentano la pietra angolare dell'archeologia preventiva.

⁽⁴⁵⁾ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1).

- (141) Il loro obiettivo è l'individuazione e la determinazione dei reperti presenti nel suolo, con l'ausilio di mezzi materiali adeguati, indipendentemente dall'ubicazione, dal periodo storico e dalle opere di pianificazione territoriale previste, al fine di verificare se queste ultime possano o meno danneggiare elementi del patrimonio archeologico. Le relazioni elaborate nell'ambito di tali operazioni contengono informazioni scientifiche che consentono allo Stato di prescrivere, in modo motivato, le misure adeguate per la salvaguardia del patrimonio (scavi, modifica del progetto di pianificazione territoriale o classificazione tra i monumenti storici).
- (142) Le autorità francesi spiegano inoltre che l'INRAP assolve anche un compito inteso a contribuire alla diffusione culturale e alla valorizzazione dell'archeologia nonché alla condivisione delle conoscenze con la comunità scientifica, che rientra nell'ambito delle attività escluse dalle norme in materia di aiuti di Stato come indicato al punto 31 della comunicazione sulla nozione di aiuto.
- (143) Alla luce di quanto esposto in precedenza, le autorità francesi sostengono che le suddette attività, che sono attività di interesse generale attuate mediante finanziamenti pubblici (il cui importo ammonta a [900-1 300] milioni di EUR nel periodo 2008-2021), devono essere considerate come attività non economiche.
- (144) Di conseguenza, secondo le autorità francesi, tali attività dovrebbero essere considerate escluse dall'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

5.2.2. Attività economiche dell'INRAP quale operatore di ultima istanza

- (145) Parallelamente al finanziamento delle attività non economiche dell'INRAP, le autorità francesi spiegano che tale ente effettua anche scavi di archeologia preventiva in qualità di operatore di ultima istanza che, nel periodo 2008-2021, sono stati finanziati quasi esclusivamente dalle entrate generate dall'INRAP nel mercato degli scavi, mentre le sovvenzioni pubbliche (sovvenzioni per oneri di servizio pubblico) rappresentano solo il [...] % delle entrate dell'INRAP per tali attività.
- (146) Le autorità francesi spiegano che l'obiettivo di dette sovvenzioni per gli scavi di archeologia preventiva è aiutare l'INRAP a far fronte agli oneri di interesse generale che la legge gli impone, onde garantire la corretta esecuzione degli scavi preventivi in qualsiasi circostanza e in modo da non penalizzare il mercato della pianificazione territoriale e dell'edilizia.
- (147) Sulla base delle spiegazioni fornite dalle autorità francesi, l'INRAP ha infatti l'obbligo di:
- disporre di competenze relative a tutti i periodi storici e i contesti geomorfologici;
 - farsi carico delle operazioni di scavo in assenza di candidati alle gare d'appalto per pianificatori territoriali;
 - riprendere un cantiere di scavo in caso di dissesto di un operatore in corso d'opera.
- (148) Per illustrare l'importanza di tali operazioni e l'esigenza di finanziarle mediante sovvenzioni, le autorità francesi evidenziano i dati seguenti:

Tabella 3

Costi aggiuntivi collegati alle attività dell'INRAP in qualità di operatore di ultima istanza nel periodo 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTALE
Costo aggiuntivo centro	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costo aggiuntivo specialisti	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costo aggiuntivo piano di riduzione precariato	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTALE
Costo aggiuntivo fiscalità CFE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Costo aggiuntivo fiscalità CVAE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTALE COSTI AGGIUNTIVI MARGINALI SUPPLEMENTARI DA FINANZIARE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sovvenzione per oneri di servizio pubblico	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	-	-	-	22 692 000
Differenza tra costi INRAP e sovvenzione	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	- [...]

- (149) Le autorità francesi spiegano che, per il periodo 2015-2017, l'importo annuale della sovvenzione per oneri di servizio pubblico effettivamente erogata al settore economico è rimasto al di sotto dei costi marginali sostenuti dall'INRAP. Per il 2018, anno di entrata in vigore della nuova contabilità analitica (messa in atto dal 1° gennaio 2018), i costi aggiuntivi marginali sostenuti dall'ente sono stati, in definitiva, inferiori all'importo della sovvenzione annuale. Secondo le autorità francesi tale differenza si spiega in particolare con la diminuzione dei costi aggiuntivi marginali legati alle spese dei centri, conseguenza di un effetto di breve termine con l'introduzione della nuova contabilità analitica e di un effetto di lungo termine di controllo dei costi dei centri. Ciò premesso, le autorità francesi sostengono che la sovvenzione per il 2018 non consente di coprire l'intera differenza rilevata tra l'importo cumulativo della sovvenzione per oneri di servizio pubblico e tutti i costi aggiuntivi generati nel periodo 2015-2018, pari a [...] milioni di EUR. Nel periodo 2019-2021, i [...] milioni di EUR di costi aggiuntivi marginali generati dai vincoli imposti all'INRAP nel mercato degli scavi sono stati finanziati interamente con risorse proprie dell'ente.
- (150) Seppure ammettano che tali finanziamenti possano qualificarsi come aiuti di Stato, le autorità francesi contestano i dubbi espressi dalla Commissione nella decisione di avvio in merito alla potenziale incompatibilità di tali aiuti con le disposizioni dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria.
- (151) Le autorità francesi affermano infatti che i suddetti finanziamenti soddisfano quanto prescritto dall'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria, che esenta in particolare dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE gli aiuti al funzionamento per la cultura e la conservazione del patrimonio inferiori a 50 milioni di EUR prima del 2017, 75 milioni di EUR dal 2017 al 2023 e, successivamente, 82,5 milioni di EUR per impresa e per anno (articolo 4, paragrafo 1, lettera z), del regolamento generale di esenzione per categoria).
- (152) Le autorità francesi sostengono in effetti che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico ammontano, nel periodo d'esame della denuncia, a 22,69 milioni di EUR erogati tra il 2015 e il 2018 ⁽⁴⁶⁾, ossia un importo notevolmente inferiore alle soglie summenzionate.

⁽⁴⁶⁾ Nel periodo 2019-2021, l'importo è di 21,72 milioni di EUR (7,24 milioni di EUR all'anno). Tuttavia, nel 2019 l'INRAP ha scelto di destinare tutti i finanziamenti pubblici dello Stato, compresa la sovvenzione per oneri di servizio pubblico, alle sue attività strettamente non economiche, conformemente agli impegni assunti dinanzi all'autorità garante della concorrenza. Pertanto, dal 2019 nessuna sovvenzione per oneri di servizio pubblico finanzia le attività relative agli scavi preventivi dell'INRAP.

- (153) Le autorità francesi spiegano che le attività svolte dall'INRAP corrispondono all'elenco di cui all'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento generale di esenzione per categoria, in particolare la lettera b), che riguarda «il patrimonio materiale comprendente il patrimonio culturale mobile e immobile e siti archeologici, monumenti, siti ed edifici storici; il patrimonio naturale collegato direttamente al patrimonio culturale o riconosciuto formalmente come patrimonio naturale o culturale dalle autorità pubbliche competenti di uno Stato membro».
- (154) Secondo le autorità francesi le sovvenzioni contestate nella denuncia finanziano costi ammissibili a norma dell'articolo 53, paragrafo 5, lettere d), e) ed f), del regolamento generale di esenzione per categoria (costi per la locazione e le attrezzature dei centri presenti su tutto il territorio nazionale, costi del personale per disporre di tutte le specializzazioni scientifiche in seno all'ente e per disporre di squadre scientifiche permanenti che garantiscano la capacità operativa dell'INRAP su tutto il territorio e per qualsiasi contesto di intervento — piano di riduzione del precariato).
- (155) Le autorità francesi osservano che, al considerando 78 della decisione di avvio, la Commissione afferma che «non si può escludere che l'aiuto concesso a norma dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria finanzia il beneficiario al di là dell'utile ragionevole».
- (156) Tuttavia, alla luce degli importi, non dubitano che le sovvenzioni concesse rispettino le condizioni di intensità e proporzionalità di cui all'articolo 53, paragrafo 7, che prevede la considerazione di un utile ragionevole.
- (157) Infatti, da un lato (cfr. tabella 3), l'aiuto al funzionamento a titolo di sovvenzione per oneri di servizio pubblico non ha consentito di coprire tutti i costi aggiuntivi generati nel periodo 2015-2018, pari a [...] milioni di EUR. Lo stesso vale, a maggior ragione, nel periodo 2015-2021, in cui le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico hanno smesso di essere imputate, a livello contabile, alle attività di operatore di ultima istanza a partire dal 2019 e i costi aggiuntivi sono stati pari a [7,03-28,8] milioni di EUR. Dall'altro lato, per tutte le attività relative agli scavi di archeologia preventiva (comprese le attività in qualità di operatore di ultima istanza), il saldo tra risorse e spese ammonta a [...] milioni di EUR (livello di risultato lordo di gestione, al netto del CIR) negli esercizi finanziari chiusi dal 2008 al 2021 (cfr. tabella 5), il che costituisce un margine operativo pari a circa il [2,8-4,6]% e, quindi, un utile ragionevole. Gli importi di tali aiuti sono stati determinati sulla base di proiezioni ragionevoli dei costi derivanti dagli obblighi imposti all'INRAP dal codice del patrimonio in materia di scavi, ossia un ambito d'azione su tutto il territorio, risorse umane con competenze per tutti i periodi storici, tutti i luoghi e i contesti di intervento, nonché interventi in caso di assenza di candidati o dissesto dell'operatore iniziale.
- (158) Poiché le autorità francesi ritengono soddisfatte le condizioni per l'applicazione del regolamento, in particolare per quanto riguarda le attività, i costi ammissibili e l'intensità, le sovvenzioni sono state ricondotte, per fini di certezza del diritto, nell'ambito di applicazione del regime quadro SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3. Sulla separazione contabile dell'INRAP

- (159) In via preliminare, le autorità francesi ricordano l'esistenza e il quadro della separazione contabile dell'INRAP, che è stata progressivamente rafforzata e migliorata.

5.3.1. Periodo 2008-2017

- (160) Per quanto riguarda specificamente il periodo 2008-2017, le autorità francesi spiegano che l'INRAP tiene una contabilità separata per le sue attività non economiche, finanziate dal ministero della Cultura, e le sue attività economiche.
- (161) Le autorità francesi spiegano quindi che, prima del 1° gennaio 2018, la contabilità dell'INRAP si basava sui principi di ripartizione seguenti:

Fase 1: imputazione dei costi diretti ai settori di attività e unità organizzative. L'INRAP imputa in un primo momento tutti i costi diretti al rispettivo settore di attività (scavi, diagnostica, ricerca, valorizzazione, ecc.) e alla rispettiva unità organizzativa (direzioni della sede centrale, direzioni interregionali e centri di ricerca archeologica). I consumi di servizi di supporto (logistica, informatica, formazione, ecc.) e le spese di struttura sono imputati ai costi indiretti e ai costi di struttura.

⁽⁴⁷⁾ SA.42681 - Regime quadro esente dalla notifica relativa agli aiuti in favore della cultura e della conservazione del patrimonio.

Fase 2: imputazione dei costi diretti alle attività dei settori. Le attività sono imputate a un settore, concorrenziale per le attività di scavo e di consulenza specialistica.

Settore concorrenziale	Settore non concorrenziale	Settore misto
Oneri di scavo legge 2003	Oneri di diagnostica legge 2003	Oneri indiretti
Oneri di consulenza specialistica Formazione	Oneri di diagnostica legge 2001*	Oneri di struttura
	Oneri di scavo legge 2001*	Fiscalità
	Oneri di valorizzazione	
	Oneri di ricerca	
	Oneri di scavo programmati iniziativa INRAP**	

Fase 3: ripartizione dei costi (indiretti) del settore misto (settore concorrenziale e settore non concorrenziale). Questa fase riguardava la ripartizione dei costi del settore misto. L'INRAP ripartiva i costi indiretti operativi tra tutte le attività archeologiche svolte sulla base dell'onere in termini di giorni/uomo (G/U) di ciascuna attività. Le spese di struttura comuni, che costituivano oneri comuni ai settori concorrenziale e non concorrenziale, erano suddivise in base alla ripartizione G/U per attività e settore. I costi fiscali sono anch'essi imputati in base a norme specifiche:

- contributo economico territoriale (CET) interamente imputato al settore a scopo di lucro;
- credito d'imposta per la ricerca (CIR) imputato all'attività degli scavi;
- imposta sugli stipendi interamente imputata al settore non concorrenziale.

Fase 4: imputazione delle entrate. Le entrate dirette sono imputate, in un primo momento, al rispettivo ambito di attività e alla rispettiva unità organizzativa. Le imputazioni per le sovvenzioni sono effettuate nel modo seguente:

- la sovvenzione di funzionamento («RAP iscritta a bilancio») è interamente imputata all'attività non concorrenziale;
- la sovvenzione per la ricerca è interamente imputata all'attività di ricerca;
- la sovvenzione di funzionamento è imputata al settore non concorrenziale;
- la sovvenzione per oneri di servizio pubblico è imputata al settore concorrenziale.

(162) Precisano che è stato possibile migliorare tale contabilità a seguito di varie indicazioni e raccomandazioni.

(163) In risposta alle asserzioni di EVEHA nella sua denuncia e alle spiegazioni della Commissione nella sua decisione di avvio, le autorità francesi sostengono che il contratto relativo agli obiettivi e ai risultati (*Contrat d'objectifs et de performance*, COP) 2011-2013 dell'INRAP, stipulato tra l'ente e i suoi ministeri competenti e prorogato per il 2014, indicava che l'INRAP disponeva già di una «contabilità analitica in grado, da un lato, di distinguere e di ripartire i costi tra i settori con e senza scopo di lucro e, dall'altro lato, di orientare le attività sulla base di assi principali: diagnostica, scavi, ricerca, valorizzazione, azione internazionale».

(164) A tale riguardo, le autorità francesi precisano che la comunicazione formale n. 67181 del 6 giugno 2013 trasmessa dal primo Presidente della Corte dei conti alla ministra della Cultura e della comunicazione e alla ministra dell'Istruzione superiore e della ricerca, per il periodo 2002-2011, già citata dal denunciante, riconosceva l'esistenza della contabilità analitica, pur sottolineando la necessità di perfezionarla⁽⁴⁸⁾.

(165) Le autorità francesi sostengono inoltre che, in linea con la relazione della Corte dei conti del 2013, il COP 2015-2017 dell'INRAP, prorogato per il 2018, menzionava il fatto che l'ente pubblico era «impegnato da diversi anni nell'attuazione di una contabilità analitica, per migliorare la qualità delle informazioni riguardanti i suoi prezzi di costo, la loro struttura e i loro elementi variabili».

⁽⁴⁸⁾ La comunicazione formale rileva "carenze nell'attuale contabilità analitica".

- (166) Le autorità francesi spiegano pertanto che l'INRAP ha intrapreso un percorso di miglioramento della qualità della gestione di bilancio, contabile e analitica concretizzatosi in un'attività approfondita di controllo a livello interno. Secondo le autorità francesi l'ente si è adoperato per rafforzare il suo sistema attraverso strumenti di gestione aggiornati, convalidati e coerenti tra loro. Il sistema di controllo interno, la mappatura dei rischi e i piani d'azione sono quindi presentati annualmente al consiglio di amministrazione per la deliberazione.
- (167) Le autorità francesi sottolineano inoltre che le misure adottate dall'INRAP per migliorare il suo sistema di gestione devono aver convinto la Corte dei conti, in quanto nella sua relazione annuale 2016, quando fa riferimento alla politica archeologica dell'INRAP, la Corte ritiene che: *«In ambito finanziario, la contabilità analitica dell'ente è stata migliorata e l'introduzione del sistema informatico dedicato alla gestione delle operazioni diagnostiche e di scavo nei loro diversi aspetti (pianificazione delle risorse, gestione del bilancio, monitoraggio del tempo impiegato) sta per essere completata. Tali strumenti devono consentire di distinguere, su basi oggettive, le spese relative alle attività di servizio pubblico dell'ente, finanziate con fondi pubblici, dal costo delle sue attività a scopo di lucro (principalmente gli scavi), in modo da non falsare le condizioni di concorrenza con gli altri operatori. La migliore conoscenza dei costi e del risultato netto di ciascuna attività che deve derivarne costituisce inoltre una leva importante per migliorare la gestione dell'ente. È inoltre in fase di progressiva attuazione un controllo interno contabile e di bilancio.»*⁽⁴⁹⁾
- (168) Le autorità francesi spiegano inoltre che, diversamente da quanto asserito da EVEHA, l'autorità garante della concorrenza non ha constatato, nella sua decisione del 2017⁽⁵⁰⁾, alcuna violazione delle norme in materia di diritto della concorrenza da parte dell'INRAP e non ha pertanto adottato alcun provvedimento sanzionatorio. Le autorità francesi sostengono altresì che l'autorità garante della concorrenza non ha ravvisato l'assenza di un'adeguata separazione contabile tra le attività concorrenziali e non concorrenziali dell'INRAP, ma si è limitata a osservare che il sistema poteva essere migliorato⁽⁵¹⁾.
- (169) In conclusione, le autorità francesi sostengono che, nel periodo 2008-2017, l'INRAP disponeva di una contabilità analitica, migliorata dalle varie misure adottate a partire dal 2013, rispettando al contempo il quadro normativo istituito dal decreto n. 2012-1246 del 7 novembre 2012 riguardante la gestione di bilancio e la contabilità pubblica.

5.3.2. Periodo successivo al 2018

- (170) A partire dal 1° gennaio 2018 l'INRAP ha attuato un nuovo modello di contabilità analitica per garantire una separazione contabile e finanziaria ancora più rigorosa e affidabile tra le sue attività senza scopo di lucro (servizio pubblico non economico) e le sue attività a scopo di lucro (settore economico aperto alla concorrenza), basandosi sull'approccio dei costi incrementali.

Fase 1: imputazione dei costi diretti agli ambiti di attività e alle unità organizzative. L'INRAP imputa in un primo momento tutti i costi diretti al rispettivo ambito di attività (scavi, diagnostica, ricerca, valorizzazione, ecc.) e alla rispettiva unità organizzativa (direzioni della sede centrale, direzioni interregionali e centri di ricerca archeologica). I consumi di servizi di supporto (logistica, informatica, formazione, ecc.) e le spese di struttura sono imputati ai costi indiretti e ai costi di struttura.

Fase 2: attribuzione delle attività ai settori (concorrenziale e non concorrenziale). Le attività sono attribuite a un settore:

Secteur économique ouvert à la concurrence	Secteur Non économique	Non affectable à l'un ou l'autre secteur
Charges de Fouilles loi 2003	Charges de Diagnostics loi 2003	Charges Indirectes
Charges de Conseil Expertise Formation	Charges de Diagnostics loi 2001*	Charges de Structure
	Charges de Fouilles loi 2001*	Fiscalité
	Charges de Valorisation	
	Charges de Recherche	
	Charges de Fouilles programmées initiative INRAP**	

⁽⁴⁹⁾ Relazione annuale 2016 della Corte dei conti, pag. 566.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. nota 29.

⁽⁵¹⁾ L'autorità garante della concorrenza menziona l'assenza di "strumenti contabili pienamente soddisfacenti" e il permanere di "carenze" nella contabilità analitica dell'INRAP.

Fase 3: trattamento degli oneri delle funzioni di supporto e delle spese di struttura. Questa fase riguarda oneri indiretti e spese di struttura ed è suddivisa in due passaggi:

- in un primo momento, l'INRAP ripartisce i costi indiretti operativi tra tutte le attività archeologiche svolte sulla base dell'entità in termini di G/U di ciascuna attività;
- l'INRAP ripartisce poi le spese di struttura comuni, in particolare quelle della sede centrale e delle funzioni centrali di supporto, che costituiscono oneri comuni ai settori concorrenziale e non concorrenziale. La loro imputazione si basa sull'approccio dei costi incrementali, con l'ausilio di un criterio di ripartizione specifico. Le spese di struttura non direttamente imputabili sono suddivise in base a un rapporto del [...] % per il settore economico aperto alla concorrenza e del [...] % per il settore non economico. Tale rapporto è stato calcolato combinando due criteri: un criterio esterno basato su un parametro di riferimento di 12 concorrenti privati e un criterio interno relativo alle attività di sostegno. Il rapporto del [...] % è dato dalla media di questi due scenari, il che consente di ottenere una ripartizione impiegabile per il ragionamento relativo ai costi incrementali;
- i costi fiscali sono anch'essi imputati in base a norme specifiche:
 - contributo economico territoriale (CET) interamente imputato al settore concorrenziale,
 - credito d'imposta per la ricerca (CIR) imputato all'attività degli scavi,
 - imposta sugli stipendi interamente imputata al settore non concorrenziale.

Fase 4: imputazione delle entrate. Le entrate dirette sono imputate, in un primo momento, al rispettivo ambito di attività e alla rispettiva unità organizzativa. Le imputazioni per le sovvenzioni sono effettuate nel modo seguente:

- dal 2019 tutte le sovvenzioni di funzionamento sono imputate al settore non concorrenziale;
- la sovvenzione per la ricerca è interamente imputata all'attività di ricerca.

(171) Per tale periodo, le autorità francesi ricordano che la società di revisione contabile, incaricata in qualità di revisore indipendente nel quadro dell'appalto di «audit del modello di contabilità analitica, di determinazione dei costi e certificazione» dell'INRAP, afferma nella sua dichiarazione di conformità per il 2018 che la contabilità analitica dell'INRAP «rispetta il principio di separazione contabile» e «non permette di rilevare l'esistenza di un sovvenzionamento incrociato».

(172) Le autorità francesi sottolineano che il revisore ha altresì precisato che «in futuro sarà opportuno approfondire o addirittura migliorare ulteriormente la metodologia di imputazione dei costi indiretti». Le autorità francesi spiegano inoltre che nella sua dichiarazione di conformità per il 2019 il revisore non ha riproposto tale richiesta di approfondimento della metodologia di imputazione dei costi indiretti, il che attesta il miglioramento, nel frattempo, della metodologia in esame e l'osservanza della sua raccomandazione.

(173) Secondo le autorità francesi il revisore ha nuovamente concluso, per il 2020, che «la contabilità analitica dell'INRAP è coerente con la contabilità generale, ne cita tutti i costi e rispetta il principio di separazione contabile», che «la contabilità analitica dell'INRAP è conforme ai principi generali della contabilità generale» e che «l'attuale presentazione della contabilità analitica dell'INRAP non [gli] permette di rilevare l'esistenza di un sovvenzionamento incrociato».

(174) Le autorità francesi sostengono inoltre che la contabilità analitica, attuata nel 2018 nell'ambito degli impegni proposti all'autorità garante della concorrenza, mette in evidenza i ricavi e i costi delle attività non economiche ed economiche dell'ente secondo un metodo e criteri di ripartizione raccomandati da una società di consulenza indipendente e il cui principio sarebbe stato accettato dall'autorità garante della concorrenza, dato che quest'ultima non ha finora espresso alcun dubbio in merito al rispetto degli impegni assunti dall'INRAP.

(175) Le autorità francesi precisano che, conformemente al principio della separazione contabile, i costi delle attività dell'INRAP sono determinati mediante l'imputazione diretta degli oneri delle operazioni e l'imputazione indiretta dei costi di struttura, sulla base di criteri di ripartizione specifici, la cui coerenza e pertinenza garantiscono un nesso causale quantitativo tra le unità d'opera.

- (176) Secondo le autorità francesi la contabilità analitica dell'INRAP consente pertanto di determinare con precisione i costi pieni associati a ciascuna delle attività dell'INRAP, in particolare quelle del settore non economico.
- (177) Le autorità francesi contestano l'asserzione del denunciante cui fa riferimento la Commissione nella sua decisione di avvio su un presunto carattere distorto del metodo di contabilità analitica dell'ente.
- (178) Spiegano di meravigliarsi, oltre che del collegamento tra la contabilità analitica e l'importo delle sovvenzioni pubbliche, dell'asserzione, per nulla suffragata, in merito a un presunto livello eccessivamente elevato di sovvenzioni pubbliche. L'importo di tali sovvenzioni è stimato dal ministero della Cultura sulla base delle esigenze operative e di bilancio dell'INRAP, che sono ritenute necessarie ai fini dello svolgimento dei compiti di servizio pubblico dell'ente. Tale importo è poi sottoposto al Parlamento, che lo approva, sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria. Le sovvenzioni di funzionamento, versate al settore non economico dell'INRAP, sono state mantenute a un livello stabile (escluso il sostegno connesso alla pandemia di COVID-19) nel corso dei tre esercizi chiusi il 2018, il 2019 e il 2020.
- (179) Secondo le autorità francesi l'asserzione del denunciante risulta ancora più errata in quanto tali sovvenzioni si sono rivelate insufficienti, per i tre esercizi menzionati, a coprire tutti i costi derivanti dalle attività di tale settore, dato che le passività sono state coperte dalle entrate del settore concorrenziale ⁽⁵²⁾.
- (180) Le autorità francesi aggiungono che la Corte dei conti, organo giurisdizionale indipendente, ha il compito di giudicare, controllare e valutare i conti pubblici conformemente alle norme nazionali ed europee in vigore, comprese quelle relative alla contabilità analitica (cfr. decreto del 2012 sopraccitato al considerando 169).
- (181) Tuttavia la Corte dei conti non ha avviato alcun procedimento nei confronti dell'INRAP. Al contrario, come indicato in precedenza, la Corte dei conti ha evidenziato, nella sua relazione annuale 2016, il miglioramento del sistema di gestione di bilancio dell'INRAP.
- (182) Le autorità francesi precisano inoltre che nel 2020 la funzione di controllo interno per la gestione dei rischi (*Mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques*, MCIMR) del ministero della Cultura ha accolto con favore gli sforzi compiuti dall'INRAP per mantenere la funzione di controllo interno e favorirne il miglioramento. In quest'ottica, nel 2021 il controllo economico e finanziario generale (*Contrôle Général Économique et Financier*, CGefi), che svolge funzioni di controllo, revisione contabile e consulenza sotto l'egida del ministro dell'Economia e delle finanze, in particolare a norma del decreto n. 2017-510 del 7 aprile 2017 e del summenzionato decreto n. 2012-1246 del 7 novembre 2012, ha valutato l'effettiva attuazione, presso l'INRAP, del controllo interno di bilancio e contabile volto a garantire la qualità dei conti prodotti e ha potuto constatare il livello elevato di controllo interno conseguito dall'ente pubblico.
- (183) Sulla base di quanto esposto in precedenza, le autorità francesi sostengono che l'INRAP, che rispettava gli standard imposti dalle norme giuridiche e regolamentari in materia di contabilità prima del 2018, ha continuato a rafforzare e perfezionare il sistema di contabilità analitica esistente, al fine di soddisfare i requisiti crescenti, tra cui quello dell'autorità garante della concorrenza nel 2018, e di distinguere quanto più puntualmente possibile tra le spese e i ricavi relativi alle attività di servizio pubblico dell'ente, finanziate con fondi pubblici, e quelli relativi alle attività concorrenziali, come attestato dalle dichiarazioni dei revisori contabili.

5.4. Assenza di sovvenzioni incrociate e compatibilità delle misure oggetto della denuncia

5.4.1. Argomentazioni della Francia a sostegno dell'assenza di sovvenzioni incrociate

- (184) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio, le autorità francesi spiegano che, secondo i principi relativi all'onere della prova applicabile in materia di aiuti di Stato, spetta alla Commissione europea dimostrare l'esistenza di un aiuto.
- (185) Secondo le autorità francesi il Tribunale dell'Unione europea ha infatti precisato che gli elementi a carico e la motivazione di una decisione della Commissione dovevano «consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il suo controllo» ⁽⁵³⁾. Spiegano inoltre che, secondo la giurisprudenza della Corte, la Commissione deve «garantire che le informazioni di cui dispone, benché siano incomplete e frammentarie, costituiscono [...] una base sufficiente per stabilire [...]» ⁽⁵⁴⁾ l'esistenza dell'aiuto.

⁽⁵²⁾ In base alle informazioni fornite dalle autorità francesi, le attività non economiche dell'INRAP hanno generato una perdita di 1,88 milioni di EUR nel periodo 2018-2020.

⁽⁵³⁾ Sentenza del Tribunale del 14 luglio 2016, Repubblica federale di Germania/Commissione, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, punto 59.

⁽⁵⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2009, Commissione/MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, punto 56.

- (186) Secondo le autorità francesi, quando si tratta di dimostrare l'esistenza di una sovvenzione incrociata, la Corte ha precisato che non si poteva escludere che «*mancando una contabilità separata per le sue diverse attività, vi sia stato un rischio di sovvenzioni incrociate, [...], ciò che pure spetta al giudice del rinvio verificare*» ⁽⁵⁵⁾.
- (187) Secondo le autorità francesi, dato che l'INRAP disponeva effettivamente di una contabilità analitica per le sue attività concorrenziali e non concorrenziali, anche se, per ammissione di tali autorità, la contabilità in esame poteva essere migliorata, non è possibile stabilire un nesso causale tra una contabilità analitica presente ma migliorabile e l'esistenza di una sovvenzione incrociata.
- (188) Le autorità francesi ritengono pertanto che il fatto che la Corte dei conti o l'autorità garante della concorrenza abbia sottolineato che il metodo di contabilità analitica dell'INRAP poteva essere migliorato non costituisce in alcun modo la prova di una sovvenzione incrociata.
- (189) A tale proposito, sostengono che il Tribunale ha ritenuto che «contrariamente a quanto allegato dalle ricorrenti, dall'invito rivolto dalla Commissione al governo francese, affinché quest'ultimo migliori in futuro l'organizzazione contabile della Posta, non può dedursi che la Commissione abbia ammesso, all'atto di adottare la decisione impugnata, l'esistenza di una sovvenzione incrociata» ⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1. Sulla compatibilità dei finanziamenti sulla base dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria

- (190) Nelle loro osservazioni sulla decisione di avvio, le autorità francesi spiegano che l'obiettivo di conservazione del patrimonio può aver portato (seppur limitatamente a una minima parte dei costi delle attività concorrenziali) alla concessione di un aiuto di Stato all'INRAP.
- (191) Le autorità francesi sostengono tuttavia che, diversamente da quanto indicato nelle osservazioni formulate dalla società EVEHA in risposta alla decisione di avvio, non sono tenute a dimostrare la compensazione rigorosa e necessaria degli oneri di servizio pubblico, ai sensi della decisione SIEG ⁽⁵⁷⁾.
- (192) Dato che i finanziamenti concessi per le attività concorrenziali dell'INRAP potevano qualificarsi come aiuti di Stato, le autorità francesi li hanno dichiarati nel quadro dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria e, più specificamente, sulla base del regime quadro SA.42681 adottato per l'attuazione dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria.
- (193) A tale proposito, le autorità francesi ricordano che l'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria prevede la compatibilità degli aiuti per la conservazione del patrimonio con il mercato interno. Nel caso di specie, le autorità francesi argomentano che l'articolo 53, paragrafo 2, lettera b), del regolamento generale di esenzione per categoria riguarda «*il patrimonio materiale comprendente il patrimonio culturale mobile e immobile e siti archeologici, monumenti, siti ed edifici storici; il patrimonio naturale collegato direttamente al patrimonio culturale o riconosciuto formalmente come patrimonio naturale o culturale dalle autorità pubbliche competenti di uno Stato membro*».
- (194) Spiegano inoltre che, a norma dell'articolo 53, paragrafo 3, del regolamento generale di esenzione per categoria, «*gli aiuti possono assumere la forma*», tra l'altro, di «*b) aiuti al funzionamento*», principio che parrebbe essere messo in discussione dalle argomentazioni di EVEHA.
- (195) Secondo le autorità francesi, in materia di costi ammissibili, gli aiuti erogati all'INRAP a titolo di aiuti al funzionamento riguardano principalmente l'articolo 53, paragrafo 5, lettere d), e) ed f), del regolamento generale di esenzione per categoria. Più specificamente, avrebbero consentito di sostenere il finanziamento dei costi di locazione e delle attrezzature dei centri necessari per effettuare scavi archeologici su tutto il territorio nazionale, dei costi del personale per garantire la presenza di tutte le specializzazioni scientifiche e delle squadre permanenti che garantiscono la capacità operativa su tutto il territorio e in qualsiasi contesto.

⁽⁵⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, punto 50.

⁽⁵⁶⁾ Sentenza del Tribunale del 27 febbraio 1997, FFSA e a./Commissione, T-106/95, ECLI:EU:T:1997:23, punto 193.

⁽⁵⁷⁾ Decisione 2012/21/UE della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3).

- (196) Le autorità francesi sostengono pertanto che, diversamente da quanto asserito dalla società EVEHA nelle sue osservazioni, l'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria e il regime quadro SA.42681 costituiscono una base giuridica sufficiente per il finanziamento dei costi operativi dell'INRAP, poiché le altre condizioni appaiono soddisfatte.
- (197) Le autorità francesi sottolineano inoltre che gli aiuti concessi rispetterebbero le condizioni di intensità di cui all'articolo 53, paragrafi 6 e 7, del regolamento generale di esenzione per categoria che prevedono la possibilità per la struttura beneficiaria di tenere conto di un utile ragionevole. Secondo le autorità francesi, infatti, l'utile ragionevole non può essere contestato, dato il ridotto margine operativo ⁽⁵⁸⁾ (sulla base dei ricavi dell'INRAP) del [0,5-2] % realizzato dall'INRAP, il cui carattere «molto limitato» è indicato dalla Commissione al considerando 93 della decisione di avvio.

5.4.1.2. Sulla compatibilità dei finanziamenti sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE

- (198) In subordine, le autorità francesi spiegano che, a prescindere dall'eventuale applicabilità del regime quadro SA.42681, esente sulla base dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria, le osservazioni della Commissione nella decisione di avvio che fanno riferimento a una potenziale compatibilità degli aiuti concessi all'INRAP sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), sono fondate.
- (199) Le autorità francesi spiegano infatti che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE consente di dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, qualora non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune.
- (200) Le autorità francesi ricordano che spetta agli Stati membri stabilire i progetti o le attività che riguardano la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio.
- (201) Le autorità francesi spiegano che, indipendentemente dalla portata o dal contesto, ogni operazione effettuata dall'INRAP, sia nel settore non economico che in quello economico, contribuisce, anzitutto sul campo e poi durante fasi di studio successive, alla conservazione del patrimonio archeologico e a obiettivi di politica culturale, in particolare attraverso il progresso globale delle conoscenze scientifiche e, quindi, alla protezione nonché, di conseguenza, alla valorizzazione del patrimonio archeologico.
- (202) Affermano che il finanziamento senza il quale l'INRAP non potrebbe svolgere i suoi compiti persegue a pieno titolo un obiettivo di promozione della cultura e di conservazione del patrimonio.
- (203) Le autorità francesi sostengono che tale finanziamento è necessario per l'esecuzione dei compiti dell'INRAP volti alla protezione, alla valorizzazione e alla salvaguardia del patrimonio archeologico. Si tratta inoltre di un finanziamento adeguato e proporzionato, senza il quale l'INRAP (che ha l'obbligo di effettuare scavi in qualità di operatore di ultima istanza) non potrebbe sostenere da solo i costi derivanti da tali obblighi facendo unicamente affidamento sulle entrate generate dalle sue attività di scavo archeologico. Ne consegue che, senza tale finanziamento, una parte dei compiti di protezione, valorizzazione e salvaguardia del patrimonio archeologico svolti dall'INRAP non sarebbe sostenibile nel lungo periodo.
- (204) Il finanziamento concesso all'INRAP risponde in modo rigoroso alle esigenze di bilancio, finanziarie e operative dell'ente. Prima dell'avvio del procedimento di indagine formale, le autorità francesi avevano infatti sostenuto che il margine operativo (basato sui ricavi dell'INRAP) nel periodo 2008-2020 era effettivamente molto limitato e ammontava solo al [0,5-2] %, ossia un saldo di [...] milioni di EUR. Secondo le autorità francesi l'INRAP non è quindi «sovrafinanziato», da fondi pubblici, per garantire lo svolgimento di tutte le sue attività.
- (205) Durante il procedimento di indagine formale, le autorità francesi hanno anche fornito, per il periodo 2008-2021, dati dettagliati relativi alle entrate e alle spese delle attività economiche e non economiche dell'INRAP:

⁽⁵⁸⁾ Il margine operativo si calcola come segue: Margine operativo = (Ricavi – Costi) / Ricavi.

Tabella 4

Entrate e spese del settore non economico dell'INRAP nel periodo 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTALE
FINANZIAMENTI PUBBLICI DEL SETTORE NON ECONOMICO															
Imposta a destinazione specifica (RAP) Attività non economica dell'INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sovvenzione di funzionamento MC Attività non economica dell'INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sovvenzione Altri enti pubblici Progetti di ricerca e diffusione specifici dell'INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale finanziamenti	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
SPESE DEL SETTORE NON ECONOMICO															
Diagnostica	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operazioni 2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ricerca	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Valorizzazione	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CCE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale spese	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Saldo settore non concorrenziale:															[...]

Tabella 5

Entrate e spese del settore economico dell'INRAP nel periodo 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTALE
ENTRATE DEL SETTORE ECONOMICO															
Scavi legge 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
Scavi AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
Servizi scientifici	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
Consulenza, perizia, formazione	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
Totale parziale	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sovvenzione per oneri di SP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,85	5,80	5,80	7,24	0,00	0,00	0,00	22,69
Totale entrate settore concorrenziale	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
SPESE DEL SETTORE ECONOMICO															
Scavi legge 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Scavi AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Servizi scientifici	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Consulenza, perizia, formazione	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale parziale	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totale spese previa imputazione del CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Saldo del settore concorrenziale:															[...]

- (206) Dalle informazioni fornite dalle autorità francesi emerge inoltre che il saldo (inteso come differenza tra entrate e spese) del settore economico dell'INRAP nel periodo 2008-2021 è di circa [...] milioni di EUR, ossia un margine operativo del [2,8-4,6] % nell'intero periodo.
- (207) Le autorità francesi spiegano altresì che il finanziamento delle attività dell'INRAP non altera neppure le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune.
- (208) Secondo le autorità francesi tale finanziamento ha, da un lato, effetti molto limitati sugli scambi, tanto più che si tratta, per loro natura, di compiti e prestazioni aventi carattere prettamente nazionale e di compiti che includono oneri di servizio pubblico. Gli eventuali effetti negativi sul mercato appaiono più che limitati, come dimostrano i prezzi praticati dall'INRAP nel mercato degli scavi che, secondo le autorità francesi, non alterano le condizioni degli scambi e a maggior ragione non possono essere qualificati come predatori o preclusivi, contrariamente alle asserzioni del denunciante, tanto più che nel periodo in esame sono mediamente più elevati rispetto a quelli praticati dagli altri operatori nel settore dell'archeologia preventiva. A tale proposito, le autorità francesi sostengono che, nell'ambito delle sue attività concorrenziali, l'INRAP vigila affinché gli utili che possono essere realizzati per ciascuna operazione rimangano ragionevoli. Spiegano infatti che, a seguito della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017, l'INRAP ha introdotto uno strumento di calcolo dei suoi margini per singola operazione utilizzato prima della presentazione delle offerte nel quadro di un appalto di scavo. Tale strumento consente di considerare in modo sistematico la metodologia e, al tempo stesso, di garantire che l'INRAP generi automaticamente un profitto. Pertanto, per ciascuna operazione, l'ente si assicura che il margine netto di previsione comprenda la totalità dei costi pieni. Ne consegue che tale ente non si troverebbe mai, secondo le autorità francesi, in una posizione tale da poter fissare un prezzo predatorio.

- (209) D'altro canto, per quanto riguarda il contributo all'obiettivo di interesse comune, non vi è dubbio, secondo le autorità francesi, che gli effetti positivi superino di gran lunga un eventuale effetto negativo, poiché si tratta del perseguimento di un obiettivo legittimo di interesse generale, ossia la conservazione del patrimonio archeologico, i cui mezzi sono di competenza degli Stati membri e la cui importanza è peraltro riconosciuta dal TFUE, ad esempio all'articolo 36 per quanto riguarda il patrimonio nazionale con un valore archeologico.
- (210) Infine, in conclusione, le autorità francesi ritengono che, per quanto concerne i finanziamenti concessi all'INRAP, siano stati soddisfatti tutti i criteri di compatibilità di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d).

6. VALUTAZIONE DELLE MISURE OGGETTO DELLA DENUNCIA

6.1. Individuazione delle misure oggetto della denuncia

- (211) Le due misure oggetto della denuncia sono descritte nelle sezioni 3.1.1 e 3.1.2 della presente decisione, ossia i) il potenziale sovvenzionamento incrociato tra le attività non economiche dell'INRAP e le sue attività economiche e ii) le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico.
- (212) Nel quadro dell'avvio del procedimento, la Commissione non ha ricevuto alcuna osservazione da parte di EVEHA o della Francia che mettesse in discussione l'individuazione di tali misure.
- (213) Di conseguenza, la Commissione ha proceduto all'analisi seguente.

6.2. Esistenza di un aiuto di Stato

- (214) In virtù 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».
- (215) Ne consegue che, affinché una misura sia considerata un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, devono essere soddisfatte le condizioni cumulative seguenti:
- a) la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali;
 - b) la misura deve essere selettiva e andare a beneficio di un'impresa che svolge attività economiche;
 - c) la misura deve conferire un vantaggio economico; e
 - d) la misura falsa o minaccia di falsare la concorrenza e incide sugli scambi tra Stati membri.
- (216) Tenuto conto della natura cumulativa di tali criteri, se uno di essi non è soddisfatto, la presunta misura non può qualificarsi come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.2.1. *Sovvenzioni per oneri di servizio pubblico nell'ambito delle attività relative a scavi di archeologia preventiva*

6.2.1.1. Nozione di impresa e di attività economica

- (217) Secondo una giurisprudenza consolidata «la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento»⁽⁵⁹⁾. Pertanto la classificazione di un particolare ente come impresa dipende interamente dalla natura delle sue attività. Secondo la Corte di giustizia «costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato»⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e a., cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, Commissione/Italia, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punto 7; sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, Commissione/Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punto 36; sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, Pavlov e a., cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 75.

- (218) Come indicato nei considerando da 19 a 21, il mercato degli scavi di archeologia preventiva è stato aperto alla concorrenza dalla legge n. 2003-707 del 1° agosto 2003. Conformemente all'articolo L. 523-8 del codice del patrimonio, per dare attuazione a quanto prescritto dallo Stato, il pianificatore territoriale può infatti scegliere uno degli operatori seguenti: i) l'INRAP, ii) i servizi archeologici territoriali e iii) qualsiasi altro soggetto di diritto pubblico o privato, a condizione che la sua competenza scientifica sia garantita da un'autorizzazione rilasciata dallo Stato.
- (219) La Commissione osserva pertanto che l'INRAP offre, nel mercato liberalizzato degli scavi di archeologia preventiva, un servizio a titolo oneroso, al fine di consentire al pianificatore territoriale di dare attuazione a quanto prescritto dallo Stato prima delle opere di pianificazione territoriale ⁽⁶¹⁾.
- (220) Le attività di scavo di archeologia preventiva dell'INRAP sono pertanto attività economiche. Tale qualificazione come attività economica è stata peraltro riconosciuta sia dall'autorità garante della concorrenza nella sua decisione del 1° giugno 2017 ⁽⁶²⁾ che dal Consiglio per la concorrenza nel suo parere del 19 maggio 1998 relativo all'AFAN, predecessore dell'INRAP ⁽⁶³⁾.
- (221) Non vi è pertanto alcun dubbio che, nel mercato degli scavi di archeologia preventiva, l'INRAP costituisca effettivamente un'impresa alla luce dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (222) Tale conclusione, a cui era già giunta la Commissione nella decisione di avvio, non è peraltro contestata dalle autorità francesi.

6.2.1.2. Utilizzo di risorse statali e imputabilità della misura allo Stato

- (223) In base all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, possono costituire aiuti di Stato soltanto gli aiuti concessi dagli Stati o mediante risorse statali. La concessione di un vantaggio direttamente o indirettamente mediante risorse statali e l'imputabilità di una siffatta misura allo Stato sono due condizioni cumulative e distinte per l'esistenza di un aiuto di Stato ⁽⁶⁴⁾.
- (224) In primo luogo, per quanto riguarda il criterio relativo all'imputabilità allo Stato, è opportuno sottolineare che il finanziamento dell'INRAP è previsto dall'articolo L. 524-1 del codice del patrimonio ⁽⁶⁵⁾. Inoltre le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico sono concesse dal ministero della Cultura.
- (225) Non vi è pertanto alcun dubbio sul fatto che la misura sia imputabile allo Stato.
- (226) In secondo luogo, per quanto riguarda il criterio delle risorse statali, è opportuno ricordare che esse comprendono tutte le risorse del settore pubblico ⁽⁶⁶⁾. Il trasferimento di risorse statali può assumere numerose forme, tra cui si contano sovvenzioni dirette, prestiti, garanzie, investimenti diretti nel capitale delle imprese nonché vantaggi in natura ⁽⁶⁷⁾. Le sovvenzioni dirette concesse da un ente pubblico sono, per loro stessa natura, risorse statali.
- (227) La misura in esame di potenziale aiuto al settore concorrenziale è pertanto imputabile allo Stato francese e può essere concessa mediante risorse statali.
- (228) Tale conclusione, a cui era già giunta la Commissione nella decisione di avvio, non è peraltro contestata dalle autorità francesi.

⁽⁶¹⁾ Cfr. a tale proposito i considerando 19 e 20 della presente decisione.

⁽⁶²⁾ Cfr. punto 57 della decisione dell'autorità garante della concorrenza del 1° giugno 2017: "[...] gli scavi di archeologia preventiva, i cui obiettivi e le cui procedure si distinguono dalle altre fasi della catena archeologica, costituiscono [...] un'attività economica sancita e circoscritta dalla legge del 2003".

⁽⁶³⁾ Parere del Consiglio per la concorrenza n. 98-A-07 del 19 maggio 1998 relativo a una richiesta di parere sull'applicazione delle norme in materia di concorrenza, sia nazionali che comunitarie, agli scavi di archeologia preventiva: "l'esecuzione degli scavi di archeologia preventiva costituisce un'attività economica".

⁽⁶⁴⁾ Cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 24; sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, Deutsche Bahn/Commissione, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punto 103.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. considerando 35 della presente decisione.

⁽⁶⁶⁾ Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 1996, Air France/Commissione, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punto 56.

⁽⁶⁷⁾ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, punto 51 (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1).

6.2.1.3. Selettività della misura

- (229) Per essere considerata aiuto di Stato, una misura deve essere selettiva, vale a dire favorire «talune imprese o talune produzioni» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (230) La concessione di sovvenzioni per oneri di servizio pubblico riguarda esclusivamente l'INRAP, mentre altre imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE operano nello stesso settore dell'INRAP. Trattandosi di un aiuto individuale, si presume la selettività della misura ⁽⁶⁸⁾. L'INRAP è l'unico a beneficiare di tali sovvenzioni, pertanto la misura è selettiva ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Tale conclusione, a cui era già giunta la Commissione nella decisione di avvio, non è peraltro contestata dalle autorità francesi.

6.2.1.4. Presenza di un vantaggio economico

- (231) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per vantaggio economico si intende un vantaggio che l'impresa non avrebbe potuto ottenere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento statale ⁽⁶⁹⁾. Sia la concessione di vantaggi economici positivi che l'esenzione da oneri economici ⁽⁷⁰⁾ possono costituire un vantaggio. Si tratta di una nozione ampia che comprende qualsiasi riduzione degli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa ⁽⁷¹⁾.
- (232) Per valutare l'esistenza o meno di un vantaggio, è opportuno un raffronto tra la situazione finanziaria dell'impresa in seguito all'introduzione della misura e quella in cui essa si troverebbe in assenza della misura ⁽⁷²⁾. Poiché è rilevante soltanto l'effetto della misura sull'impresa, è irrilevante l'obbligatorietà del vantaggio per l'impresa, ossia il fatto che l'impresa non abbia potuto evitare o rifiutare di beneficiare di tale vantaggio ⁽⁷³⁾.
- (233) Si può in linea di principio ritenere che i costi derivanti dagli obblighi legali imposti dallo Stato siano connessi ai costi inerenti all'attività economica, per cui qualsiasi compensazione per tali costi conferisce un vantaggio all'impresa ⁽⁷⁴⁾. Ciò significa che l'esistenza di un vantaggio non è in linea di principio esclusa dal fatto che il vantaggio si limiti alla compensazione del costo derivante dall'imposizione di un obbligo legale. Lo stesso vale per lo sgravio dai costi che l'impresa non sosterebbe senza gli incentivi derivanti dalla misura di Stato, poiché in assenza di tali incentivi essa strutturerebbe le sue attività in modo diverso.
- (234) Nel caso di specie, la misura consiste in una sovvenzione annuale destinata a compensare le perdite subite dall'INRAP a causa degli obblighi cui è soggetto in qualità di operatore di ultima istanza nel quadro degli scavi di archeologia preventiva. Pertanto la compensazione di tali costi può, a priori, conferire un vantaggio economico all'INRAP.
- (235) L'INRAP beneficia infatti di un'esenzione da taluni oneri economici, che non gravano pertanto sul bilancio dell'impresa, e di introiti finanziari che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato. Tale conclusione, a cui era già giunta la Commissione nella decisione di avvio, non è peraltro contestata dalle autorità francesi.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, Commissione/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punto 60.

⁽⁶⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, SFEI e a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 60; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, Spagna/Commissione, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.

⁽⁷⁰⁾ Come, ad esempio, agevolazioni fiscali o riduzioni dei contributi previdenziali.

⁽⁷¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punto 13; sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punto 25; sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 1999, Italia/Commissione, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punto 15; sentenza della Corte di giustizia del 3 marzo 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punto 36.

⁽⁷²⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, Italia/Commissione, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 13.

⁽⁷³⁾ Considerando 69 della decisione 2004/339/CE della Commissione, del 15 ottobre 2003, sulle misure (attuate dall'Italia) in favore di RAI SpA (GU L 119 del 23.4.2004, pag. 1); conclusioni dell'avvocato generale Fennelly del 26 novembre 1998, Francia/Commissione, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punto 26.

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

- (236) Nelle loro osservazioni, le autorità francesi sostengono che le compensazioni per oneri di servizio pubblico non costituiscono una compensazione per servizio pubblico ai sensi della giurisprudenza Altmark, bensì aiuti al funzionamento di cui all'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria. Con questo ragionamento, le autorità francesi ammettono implicitamente che la sovvenzione per oneri di servizio pubblico conferisce un vantaggio economico all'INRAP (solo gli aiuti di Stato sono contemplati dal regolamento generale di esenzione per categoria).
- (237) Tuttavia, come ricordato dalla Commissione nella sua decisione di avvio, trattandosi di sovvenzioni concesse a titolo di compensazione di oneri di servizio pubblico, per ragioni di completezza, in alternativa, il vantaggio economico potrebbe essere valutato alla luce della giurisprudenza Altmark ⁽⁷⁵⁾, secondo la quale la concessione di un vantaggio può essere esclusa nel quadro di una compensazione per obblighi di servizio pubblico se sono soddisfatte quattro condizioni cumulative:
- 1) l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi sono stati definiti in modo chiaro;
 - 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione sono stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
 - 3) la compensazione non eccede quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;
 - 4) quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.
- (238) Dato il carattere cumulativo delle condizioni enunciate nella sentenza Altmark, è sufficiente che una di esse non sia soddisfatta affinché la compensazione degli obblighi di servizio pubblico costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (239) Fatta salva l'analisi delle altre condizioni, risulta che quantomeno il quarto criterio non è rispettato in quanto il compito dell'INRAP non è affidato a quest'ultimo con una procedura di appalto pubblico e non vi sono elementi in grado di garantire che l'importo della compensazione corrisponda ai costi di un'impresa gestita in modo efficiente.
- (240) La Commissione conclude pertanto che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico conferiscono all'INRAP un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.2.1.5. Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi

- (241) Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti ⁽⁷⁶⁾.
- (242) Dal punto di vista pratico, si ritiene di norma che sussista una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE quando lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore liberalizzato dove c'è, o potrebbe esserci, una situazione di concorrenza ⁽⁷⁷⁾.
- (243) Come indicato nei considerando da 19 a 21, il mercato degli scavi archeologici preventivi è stato aperto alla concorrenza dalla legge n. 2003-707 del 1° agosto 2003. Pertanto qualsiasi vantaggio finanziario a favore dell'INRAP nell'ambito delle sue attività economiche (come la concessione di sovvenzioni per oneri di servizio pubblico) può migliorare, almeno a partire dal 1° agosto 2003, la sua posizione concorrenziale nei confronti degli altri operatori nel settore dell'archeologia preventiva.

⁽⁷⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punti da 87 a 95.

⁽⁷⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, Philip Morris/Commissione, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11; sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta e a./Commissione, cause riunite T-298/97, T-312/97, ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punto 80.

⁽⁷⁷⁾ Sentenza del Tribunale del 15 giugno 2000, Alzetta e a./Commissione, cause riunite T-298/97, T-312/97, ecc., ECLI:EU:T:2000:151, punti da 141 a 147; sentenza della Corte di giustizia del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (244) Per quanto riguarda il criterio dell'incidenza sugli scambi, secondo una giurisprudenza consolidata, non è necessario dimostrare una reale incidenza dell'aiuto sugli scambi tra Stati membri, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi ⁽⁷⁸⁾.
- (245) La legge n. 2003-707 del 1° agosto 2003 ha consentito ad alcuni operatori di altri Stati membri di entrare nel mercato francese. Pertanto il vantaggio finanziario tradottosi per l'INRAP in un aiuto in un settore concorrenziale sotto forma di sovvenzioni per oneri di servizio pubblico potrebbe rendere più difficile l'ingresso di tali operatori nel mercato e incidere sugli scambi tra Stati membri. Tale conclusione, a cui era già giunta la Commissione nella decisione di avvio, non è peraltro contestata dalle autorità francesi.

6.2.1.6. Conclusione sulla qualificazione come aiuto delle sovvenzioni per oneri di servizio pubblico

- (246) Nel quadro del procedimento di indagine formale, la Commissione non ha ricevuto alcuna osservazione tale da modificare la sua analisi che ha condotto alla qualificazione come aiuti di Stato delle sovvenzioni per oneri di servizio pubblico.
- (247) Pertanto, per tutti i motivi di cui sopra, la Commissione conclude che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico costituiscono effettivamente un aiuto di Stato a favore dell'INRAP.

6.2.2. Potenziale sovvenzionamento incrociato tra le attività non concorrenziali dell'INRAP sovvenzionate dallo Stato e le sue attività concorrenziali.

6.2.2.1. Separazione contabile dell'INRAP

- (248) Come spiegato da EVEHA (cfr. considerando 86), il potenziale sovvenzionamento incrociato tra le attività non economiche dell'INRAP e le sue attività economiche costituisce l'elemento centrale della denuncia.
- (249) Nella decisione di avvio, la Commissione ha espresso dubbi circostanziati in merito all'assenza di una separazione contabile che consentisse di escludere una sovvenzione incrociata tra le attività «non concorrenziali» dell'INRAP e le sue attività «concorrenziali», senza trarre conclusioni definitive riguardo a una siffatta assenza e quindi alla questione di sapere se, in tal modo, fosse stato concesso un aiuto di Stato all'INRAP.
- (250) Tenuto conto delle difficoltà di determinare l'adeguatezza o meno della contabilità analitica attuata dall'INRAP, la Commissione non si è pronunciata in modo definitivo, nella sua decisione di avvio, sulla presenza di aiuti di Stato derivanti da eventuali sovvenzioni incrociate, pur ipotizzando che sarebbe possibile per la Commissione determinarne, in ogni caso, la compatibilità con il mercato interno.
- (251) Tuttavia, nel quadro delle sue osservazioni in risposta alla decisione di avvio, EVEHA sostiene (cfr. considerando 75 e seguenti) che la Commissione non può prendere posizione sulla compatibilità di una misura prima di avere previamente stabilito se quest'ultima costituisce un aiuto di Stato. Tale posizione è peraltro confermata dalla Corte in una recente sentenza pronunciata nella causa Vattenfall ⁽⁷⁹⁾.
- (252) Spetta quindi alla Commissione decidere in merito alla presenza o all'assenza di aiuti di Stato, prima di pronunciarsi sull'eventuale compatibilità di tali aiuti derivanti da potenziali sovvenzioni incrociate.
- (253) Inoltre, durante il procedimento di indagine formale, la Commissione ha ricevuto le osservazioni di EVEHA al riguardo (cfr. considerando 72), che ha ribadito la sua posizione sull'assenza di una separazione contabile affidabile tra il 2008 e il 2021.
- (254) La Commissione ha inoltre ricevuto, nell'ambito del medesimo procedimento, le argomentazioni delle autorità francesi (cfr. sezione 5.3) secondo le quali, tra il 2008 e il 2018, l'INRAP disponeva già di una contabilità analitica, sebbene sussistesse la necessità di «perfezionarla» (cfr. considerando 164), e l'INRAP era impegnato da prima del 2015 «nell'attuazione di una contabilità analitica, per migliorare la qualità delle informazioni riguardanti i suoi prezzi di costo, la loro struttura e i loro elementi variabili» (cfr. considerando 165). Le autorità francesi si basano inoltre su una decisione dell'autorità garante della concorrenza del 2017 ⁽⁸⁰⁾, che non aveva constatato «l'assenza» di un'adeguata separazione contabile tra le attività concorrenziali e non concorrenziali, pur rilevando che «il sistema poteva essere migliorato». Infine, le autorità francesi rilevano che, quanto meno dopo il 2018, la contabilità

⁽⁷⁸⁾ Cfr. 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 a., cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 76.

⁽⁷⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2024, Commissione/Paesi Bassi, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, punto 35.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. nota 29.

analitica dell'INRAP, dopo il suo rafforzamento negli anni precedenti, era ormai in grado di escludere sovvenzioni incrociate (cfr. considerando 170), come constatato in particolare da una società di revisione contabile incaricata in qualità di revisore indipendente tra il 2018 e il 2020 (cfr. considerando da 170 a 173).

- (255) A tali considerazioni la Commissione aggiunge di aver preso atto, durante il procedimento di indagine formale, della perizia del 18 dicembre 2023, commissionata dal *Tribunal de commerce* di Parigi nel quadro di una citazione in giudizio notificata all'INRAP da EVEHA (il 31 dicembre 2018) per il risarcimento del danno subito a causa di asserite pratiche anticoncorrenziali da parte dell'INRAP.
- (256) La perizia si basa a sua volta sull'audit precedentemente effettuato dal revisore indipendente di cui al considerando 254. Il perito è giunto alla conclusione seguente:

«In conclusione, dopo aver effettuato tutte le verifiche che abbiamo ritenuto opportune, possiamo confermare che i dati contenuti nella comunicazione dell'INRAP del 1° luglio 2021 sono desunti dalla contabilità analitica dell'INRAP, la quale è coerente con la contabilità generale.

Per i motivi esposti nella presente relazione e sopra riassunti, siamo in grado di convalidare i dati relativi al fatturato (ripartizione tra il settore a scopo di lucro e il settore non a scopo di lucro) [grassetto aggiunto dal perito].

D'altro canto, non possiamo convalidare i dati relativi ai costi (ripartizione percentuale tra costi diretti e indiretti per ciascuno dei due settori di attività), a causa della mancanza di una metodologia per la ripartizione di determinati costi indiretti supportata da criteri sufficientemente oggettivi e validi [grassetto aggiunto dal perito].

Ciò non significa tuttavia che i dati comunicati dall'INRAP in merito alla ripartizione dei costi indiretti siano necessariamente falsi, ma vuol dire che, allo stato attuale, il criterio di ripartizione principale utilizzato per suddividere tali costi tra i due settori di attività a scopo di lucro e senza scopo di lucro non è sufficientemente probante da consentire una convalida, tanto più che il criterio di ripartizione utilizzato dall'INRAP deroga alla prassi generalmente osservata in settori economici comparabili» [sottolineatura aggiunta dalla Commissione].

- (257) La Commissione ricorda che, affinché il finanziamento di un'attività non economica possa sottrarsi alle norme in materia di aiuti di Stato, spetta allo Stato membro interessato garantire che il finanziamento non possa in alcun caso essere utilizzato per sovvenzionare in modo incrociato o indiretto altre attività economiche.
- (258) La Commissione ricorda inoltre che l'esistenza di sovvenzioni incrociate può essere esclusa mantenendo una contabilità separata, che ripartisca adeguatamente i costi e i ricavi, e garantendo che qualsiasi finanziamento pubblico non vada a vantaggio di altre attività ⁽⁸¹⁾.
- (259) Dalle informazioni di cui sopra risulta che, nonostante anni di procedimenti, sia dinanzi alla Commissione che dinanzi alle autorità o agli organi giurisdizionali nazionali, nessun revisore indipendente è stato in grado di garantire che il criterio o i criteri di ripartizione utilizzati per ripartire i costi sostenuti dall'INRAP tra i due settori di attività economica e non economica potessero essere giustificati con prove sufficientemente valide da escludere qualsiasi rischio di sovvenzioni incrociate.
- (260) Pertanto, pur accogliendo le argomentazioni della Francia in merito all'esistenza di una contabilità analitica messa in atto dall'INRAP e gli sforzi compiuti dalle autorità francesi per migliorare tale contabilità (anche per il futuro), resta comunque il fatto che la Commissione è ancora tenuta a valutare, al termine del procedimento di indagine formale, la presenza o l'assenza di un aiuto di Stato tramite sovvenzioni incrociate a favore dell'INRAP.
- (261) È quindi partendo da tale constatazione che la Commissione valuterà se tutte le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono soddisfatte.

6.2.2.2. Nozione di impresa e di attività economica

- (262) Come ricordato nel considerando 217, la classificazione di una determinata entità come impresa dipende pertanto interamente dalla natura delle sue attività. Secondo la Corte di giustizia «costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato».

⁽⁸¹⁾ Cfr. paragrafo 212 della comunicazione sulla nozione di aiuto.

- (263) Nel caso di specie, il potenziale sovvenzionamento incrociato asserito da EVEHA proverrebbe da finanziamenti pubblici erogati dallo Stato francese al settore «non concorrenziale» dell'INRAP.
- (264) Occorre pertanto definire la natura delle attività coperte da tali finanziamenti, ossia le attività diagnostiche di archeologia preventiva, nonché di preparazione di relazioni e di diffusione delle conoscenze che ne conseguono (cfr. sezione 2.1.1).
- (265) Come spiegato dalle autorità francesi, l'attività diagnostica è un compito pubblico di interesse generale per il quale l'operatore non è remunerato dal pianificatore territoriale.
- (266) Di fatto, come di seguito spiegato, non esiste un vero mercato per questa attività. L'attività diagnostica è strettamente connessa alle funzioni pubbliche dello Stato inerenti alla pianificazione territoriale aventi lo scopo di proteggere il patrimonio archeologico.
- (267) L'INRAP finanzia la sua attività diagnostica con la sovvenzione di funzionamento erogata dallo Stato. Tale attività è un compito pubblico di interesse generale volto a salvaguardare il patrimonio archeologico, che mira «*mediante studi, indagini o attività sul campo, a evidenziare e determinare gli elementi del patrimonio archeologico eventualmente presenti nel sito e a esporre i risultati in una relazione*» (articolo R. 523-15, primo comma, del codice del patrimonio).
- (268) Tale attività si conclude con l'elaborazione di una relazione presentata allo Stato che costituisce parte integrante dell'attività diagnostica, di cui riporta i risultati. Le relazioni, redatte dall'INRAP e dai servizi autorizzati degli enti locali in quest'ambito, contengono informazioni scientifiche che consentono allo Stato di prescrivere al pianificatore territoriale le misure adeguate per la salvaguardia del patrimonio (scavi di archeologia preventiva, modifica del progetto di pianificazione territoriale o classificazione dei monumenti storici).
- (269) Tale compito è rigorosamente disciplinato dallo Stato, che prescrive e autorizza le attività diagnostiche e ne controlla l'attuazione, la quale è affidata a un servizio autorizzato di un ente locale o all'INRAP. In tale contesto, il pianificatore territoriale non sceglie il soggetto che esegue l'attività diagnostica. Il processo di nomina è rigorosamente stabilito dalla legge: i servizi autorizzati degli enti locali hanno la priorità nell'esecuzione dell'attività diagnostica; in caso contrario, la esegue l'INRAP.
- (270) La relazione diagnostica costituisce un dato scientifico dell'archeologia, un documento amministrativo e un archivio pubblico. Può quindi essere utilizzata da operatori della ricerca archeologica per studi scientifici non legati alla pianificazione territoriale. Tale uso è libero.
- (271) Le azioni di ricerca (progetti di ricerca, stesura di articoli, partecipazione a simposi scientifici, ecc.) e di valorizzazione dei risultati archeologici (partecipazione all'organizzazione di mostre, ecc.) sono sviluppate dall'INRAP indipendentemente dall'attività di archeologia preventiva. Sono interamente finanziate dalla sovvenzione di funzionamento dell'INRAP e non soggette ad alcuna remunerazione da parte di terzi.
- (272) L'attività diagnostica di archeologia preventiva non è pertanto un'attività economica e concorrenziale, dato il modo in cui tale attività è gestita e organizzata dallo Stato:
- 1) da un lato, non esiste un mercato per i servizi diagnostici di archeologia preventiva, in quanto lo Stato ha deciso di affidare e riservare la prestazione di tale servizio all'INRAP o agli enti locali;
 - 2) dall'altro lato, tale attività rientra nell'esercizio di prerogative del potere d'imperio, ai sensi del punto 17 della comunicazione sulla nozione di aiuto: «L'articolo 107, paragrafo 1, del trattato non si applica se lo Stato agisce «esercitando il potere d'imperio» o se gli enti pubblici agiscono «in veste di pubblica autorità»⁽⁸²⁾. L'attività diagnostica di archeologia preventiva è intrinsecamente legata all'esercizio di prerogative di poteri pubblici riguardanti il modo in cui lo Stato intende gestire la pianificazione del proprio territorio e preservare il suo patrimonio archeologico storico. In tal senso, emerge chiaramente che l'attività

⁽⁸²⁾ Il medesimo punto della comunicazione sulla nozione di aiuto precisa che "[s]i considera che un ente agisca esercitando il potere d'imperio qualora l'attività in questione rientri nelle funzioni essenziali dello Stato o sia ad esse connessa per la sua natura, per il suo oggetto e per le norme alle quali è soggetta. In generale, a meno che lo Stato membro interessato abbia deciso di introdurre meccanismi di mercato, le attività che fanno parte intrinsecamente delle prerogative dei pubblici poteri e che sono svolte dallo Stato non costituiscono attività economiche".

diagnostica di archeologia preventiva mira a stabilire se un terreno contenga tracce di insediamenti umani antichi con l'ausilio di attrezzature adeguate e conoscenze scientifiche molto specifiche. Tale compito di analisi è necessario per la conservazione del patrimonio archeologico e persegue un obiettivo di interesse generale privo di dimensione economica. Corrisponde a un'attività di protezione del patrimonio archeologico inscindibile da «attività di ricerca finalizzate a incrementare il sapere e migliorare la comprensione» e dalla «diffusione dei risultati della ricerca» ai sensi del punto 31 della comunicazione sulla nozione di aiuto.

- 3) Infine, tenuto conto della natura e del ruolo specifici delle attività diagnostiche di archeologia preventiva eseguite in modo uniforme su tutto il territorio e dell'assenza di un vero mercato per questo tipo di servizi, l'attività diagnostica di archeologia preventiva appare non sostituibile ai sensi del punto 36 della comunicazione sulla nozione di aiuto ⁽⁸³⁾.
- (273) Peraltro non si tratta di un'attività consistente nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato. Tale compito culturale e scientifico, che persegue un obiettivo di interesse generale senza scopo di lucro, non ha pertanto carattere economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
 - (274) Inoltre, conformemente al punto 34 della comunicazione sulla nozione di aiuto, «[alla] luce del loro carattere specifico, talune attività concernenti la cultura, o la conservazione del patrimonio e della natura possono essere organizzate in modo non commerciale e, quindi, possono non presentare un carattere economico», come sembra essere il caso delle attività diagnostiche dell'INRAP.
 - (275) Conformemente al punto 37 della comunicazione sulla nozione di aiuto, «[nei] casi in cui un ente svolga attività culturali o di conservazione del patrimonio, di cui alcune a carattere non economico come quelle descritte ai punti 34 e 36 e altre a carattere economico, i finanziamenti pubblici che tale ente riceve sono soggetti alle norme sugli aiuti di Stato solo nella misura in cui coprono i costi connessi alle attività economiche».
 - (276) Dato che nel caso di specie il finanziamento pubblico connesso alle attività diagnostiche non riguarda attività economiche ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione ritiene che esso debba, in linea di principio, essere escluso dall'ambito degli aiuti di Stato.
 - (277) La stessa conclusione si applica alle attività di ricerca e valorizzazione dei risultati, che corrispondono altresì ad «attività di ricerca finalizzate ad incrementare il sapere e migliorare la comprensione» e alla «diffusione dei risultati della ricerca» ai sensi del punto 31 della comunicazione sulla nozione di aiuto.
 - (278) A tale proposito, la Commissione ritiene che esse non costituiscano attività economiche ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e non rientrino pertanto nell'ambito di applicazione degli aiuti di Stato.
 - (279) Tuttavia, un eventuale sovvenzionamento incrociato tra le attività non economiche dell'INRAP (che esulerebbero a priori dall'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE) e le sue attività economiche avrebbe un impatto sul mercato degli scavi di archeologia preventiva, in quanto consentirebbe all'INRAP di ricevere dallo Stato francese un sostegno che tale ente potrebbe utilizzare nel mercato degli scavi di archeologia preventiva.
 - (280) Come indicato ai considerando da 217 a 221, non sussiste tuttavia alcun dubbio sul fatto che, nel mercato degli scavi di archeologia preventiva, l'INRAP sia effettivamente un'impresa che esercita un'attività economica a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
 - (281) Tenuto conto dell'analisi della Commissione di cui ai considerando da 248 a 261 sopra riportati e della sua conclusione in merito all'assenza di garanzia di separazione contabile affidabile in grado di escludere qualsiasi sovvenzionamento incrociato, la Commissione conclude pertanto che una parte del finanziamento pubblico delle attività non economiche dell'INRAP sia a beneficio di un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE poiché può essere mobilitato nel contesto degli scavi archeologici.

⁽⁸³⁾ Punto 36 della comunicazione sulla nozione di aiuto: "Inoltre, molte attività culturali o di conservazione del patrimonio risultano oggettivamente non sostituibili (come la gestione di archivi pubblici contenenti documenti unici) e si può, pertanto, escludere l'esistenza di un vero mercato. Secondo la Commissione, anche tali attività dovrebbero essere considerate di carattere non economico".

6.2.2.3. Utilizzo di risorse statali e imputabilità della misura allo Stato

- (282) Il potenziale sovvenzionamento incrociato dell'INRAP nel periodo 2008-2021 consisterebbe in una parte dei finanziamenti pubblici seguenti concessi per attività non economiche dell'INRAP (cfr. considerando 36):
- a) fino al 31 dicembre 2015, una parte del gettito della RAP;
 - b) sovvenzioni finanziate da stanziamenti di bilancio;
 - c) dal 1° gennaio 2016, una sovvenzione di funzionamento erogata dal ministero della Cultura sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria (programma 175) ⁽⁸⁴⁾;
 - d) una sovvenzione di funzionamento erogata dal ministero della Cultura sotto forma di stanziamenti di bilancio iscritti nella legge finanziaria (programma 186) ⁽⁸⁵⁾;
 - e) varie sovvenzioni provenienti da enti pubblici diversi dai ministeri competenti, francesi o meno ⁽⁸⁶⁾.
- (283) In primo luogo, la Commissione osserva, come indicato al considerando 224, che il finanziamento dell'INRAP è previsto dall'articolo L. 524-1 del codice del patrimonio ⁽⁸⁷⁾ e che i finanziamenti sono concessi dallo Stato francese o da enti pubblici.
- (284) In secondo luogo, la Commissione ritiene che i suddetti finanziamenti (considerando 282) costituiscano risorse statali. Le autorità francesi hanno infatti indicato che la RAP opera, almeno fino al 31 dicembre 2015, come un'imposta destinata direttamente a favore: i) del *Fonds national pour l'archéologie préventive* (di seguito «FNAP») e ii) degli operatori delle attività diagnostiche (INRAP ed enti locali). Secondo una giurisprudenza consolidata, un'imposta istituita e destinata in modo vincolante dalla normativa nazionale ai beneficiari ⁽⁸⁸⁾ (nel caso di specie, FNAP e operatori per le attività diagnostiche) costituisce una risorsa statale.
- (285) Inoltre, come indicato al considerando 226 della presente decisione, le sovvenzioni concesse da un ente pubblico (ministero della Cultura o altro ente pubblico) sono, per loro natura, risorse statali.

6.2.2.4. Selettività della misura

- (286) Per essere considerata aiuto di Stato, una misura deve essere selettiva, ovvero favorire «talune imprese o talune produzioni» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (287) La questione del sovvenzionamento incrociato tra le attività non economiche dell'INRAP e le sue attività economiche riguarda solo l'INRAP, mentre altre imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE operano nello stesso settore economico e concorrenziale in cui opera l'INRAP.
- (288) Trattandosi di un aiuto individuale, si presume la selettività della misura ⁽⁸⁹⁾. L'INRAP è però l'unico a beneficiare del finanziamento, che non si può escludere vada a beneficio delle sue attività economiche.
- (289) La misura è pertanto selettiva ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

⁽⁸⁴⁾ Le autorità francesi hanno comunicato che tale sovvenzione ha sostituito, a partire dal 1° gennaio 2016, la riscossione diretta da parte dell'INRAP della RAP, che da allora è versata al bilancio generale dello Stato.

⁽⁸⁵⁾ Le autorità francesi hanno indicato che tale sovvenzione partecipava al finanziamento dei compiti di ricerca e diffusione culturale dell'INRAP.

⁽⁸⁶⁾ Le autorità francesi hanno indicato che tali sovvenzioni sono state erogate per realizzare operazioni non concorrenziali mirate, in particolare sulla base del principio dell'invito a presentare progetti, per importi marginali.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. considerando 35.

⁽⁸⁸⁾ Cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977, Steinike & Weinlig/Germania, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punti da 21 a 22.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, Commissione/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punto 60.

6.2.2.5. Presenza di un vantaggio economico

- (290) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, per vantaggio economico si intende un vantaggio che l'impresa non avrebbe potuto ottenere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento statale. Sia la concessione di vantaggi economici positivi che l'esenzione da oneri economici possono costituire un vantaggio. Si tratta di una nozione ampia che comprende qualsiasi riduzione degli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa.
- (291) Da un lato, la Commissione osserva che, non risultando garantita l'esclusione di un eventuale sovvenzionamento incrociato delle attività economiche con una parte dei finanziamenti statali di cui al considerando 282, non è possibile escludere che l'INRAP sia sgravata da costi inerenti all'esercizio delle sue attività economiche.
- (292) Dall'altro lato, la Commissione rimanda alla sua valutazione di cui ai considerando da 237 a 240 in merito alla non applicazione della giurisprudenza Altmark alle sovvenzioni per oneri di servizio pubblico e ritiene analogamente che detta giurisprudenza non sia applicabile neppure alla presente misura.
- (293) Poiché l'INRAP beneficerebbe di un vantaggio economico di cui non avrebbe fruito in condizioni normali di mercato e la sua situazione finanziaria sarebbe migliorata grazie all'intervento dello Stato o di altri enti pubblici, si deve ritenere che l'INRAP benefici di un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.2.2.6. Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi

- (294) Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti.
- (295) Dal punto di vista pratico, si ritiene di norma che sussiste una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE quando lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore liberalizzato dove c'è, o potrebbe esserci, una situazione di concorrenza.
- (296) Come indicato nei considerando da 19 a 21 della presente decisione, il mercato degli scavi di archeologia preventiva è stato aperto alla concorrenza dalla legge n. 2003-707 del 1° agosto 2003. Pertanto qualsiasi vantaggio concesso all'INRAP nel settore concorrenziale (in particolare tramite un sovvenzionamento incrociato derivante da finanziamenti ricevuti per attività non economiche) è in grado di rafforzare la sua posizione concorrenziale rispetto agli altri operatori del settore dell'archeologia preventiva.
- (297) Per quanto riguarda il criterio dell'incidenza sugli scambi, secondo una giurisprudenza consolidata, non è necessario dimostrare una reale incidenza dell'aiuto sugli scambi tra Stati membri, ma basta esaminare se l'aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi.
- (298) La legge n. 2003-707 del 1° agosto 2003 ha consentito agli operatori di altri Stati membri di accedere al mercato francese. Pertanto il vantaggio finanziario tradottosi per l'INRAP in un aiuto al settore concorrenziale sotto forma di sovvenzioni incrociate potrebbe rendere più difficile l'ingresso di tali operatori nel mercato e incidere sugli scambi tra Stati membri.
- (299) La Commissione ritiene di conseguenza che la misura debba essere ritenuta in grado di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

6.2.2.7. Conclusione sulla qualificazione come aiuto a motivo dell'assenza di garanzie di esclusione di un sovvenzionamento incrociato derivante dalla contabilità analitica dell'INRAP

- (300) Sulla base delle spiegazioni esposte in precedenza, la Commissione ritiene che, a seguito del procedimento di indagine formale, non le sia stato fornito alcun elemento di prova tale da permettere di escludere in modo categorico e definitivo l'esistenza di sovvenzionamenti incrociati. Le perizie contabili redatte da revisori indipendenti, in particolare la più recente del 18 dicembre 2023 di cui sopra (cfr. considerando 255 e 256), evidenziano infatti l'assenza di una metodologia per la ripartizione di determinati costi indiretti supportata da criteri sufficientemente oggettivi e validi e non convalidano pertanto il criterio di ripartizione principale utilizzato per suddividere i costi sostenuti dall'INRAP per le sue attività economiche e non economiche.

- (301) Poiché i) il criterio di ripartizione principale dei costi, l'unico in grado di escludere qualsiasi sovvenzionamento incrociato, non è convalidato da revisori indipendenti nonostante l'esecuzione di diversi audit e ii) tutte le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono soddisfatte, la Commissione conclude che una parte dei finanziamenti pubblici ricevuti dall'INRAP nel quadro delle sue attività non economiche costituisca un aiuto di Stato ai sensi del suddetto articolo, in quanto tali finanziamenti possono essere mobilitati nell'ambito delle attività economiche dell'ente nel mercato degli scavi di archeologia preventiva.

6.3. Carattere illegale delle misure oggetto della denuncia

- (302) La Commissione osserva che le autorità francesi hanno già concesso le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico ⁽⁹⁰⁾ nonché i finanziamenti che possono essere mobilitati ai fini di un sovvenzionamento incrociato delle attività economiche dell'INRAP.
- (303) Poiché le autorità francesi non hanno notificato tali misure prima di attuarle, ne consegue che non hanno rispettato l'obbligo di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e che gli aiuti di Stato concessi all'INRAP sono illegali.

6.4. Compatibilità delle misure oggetto della denuncia

- (304) Le autorità francesi sostengono che gli oneri di servizio pubblico in questione sono contemplati dal regime quadro SA.42681 (adottato sulla base dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria) (cfr. considerando da 192 a 197).
- (305) Tuttavia, alla luce della sua conclusione sull'assenza di una separazione contabile affidabile e rigorosa (cfr. sezione 6.2.2.1), la Commissione ritiene che non sia soddisfatta almeno una delle condizioni di cui all'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria. L'articolo 53, paragrafo 7, dello stesso regolamento stabilisce che «l'importo dell'aiuto non supera quanto necessario per coprire le perdite di esercizio e un utile ragionevole nel periodo in questione. Ciò è garantito ex ante, sulla base di proiezioni ragionevoli, o mediante un meccanismo di recupero». In assenza di una separazione contabile rigorosa e affidabile tra attività economiche e non economiche, sarebbe impossibile determinare con precisione tali costi ed entrate per l'attività relativa agli scavi archeologici, in particolare quando l'INRAP agisce in qualità di operatore di ultima istanza. Nello specifico, l'articolo 53, paragrafo 5, del regolamento generale di esenzione per categoria stabilisce che, per gli aiuti al funzionamento, sono ammissibili i «costi operativi collegati direttamente al progetto», le «spese relative al personale impiegato [...] per un progetto» o i «costi dei servizi di consulenza e di sostegno forniti da consulenti esterni e da fornitori di servizi». Nel caso di specie, tuttavia, i progetti per i quali l'INRAP agisce in qualità di operatore di ultima istanza non sono identificabili in anticipo e determinati costi inerenti a tale attività (cfr. tabella 3 di seguito), quali i costi aggiuntivi per i centri, non sono legati a progetti specifici, ma sono riconducibili a costi strutturali permanenti.
- (306) La Commissione ritiene pertanto che tale fondamento di compatibilità addotto dalle autorità francesi non sia applicabile al caso di specie.
- (307) È quindi opportuno valutare se i finanziamenti ricevuti dall'INRAP siano contemplati da uno dei motivi elencati all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE. Un aiuto può essere infatti considerato compatibile con il mercato interno se la Commissione ritiene che rientri tra i motivi elencati all'articolo 107, paragrafo 3, TFUE ⁽⁹¹⁾.
- (308) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno «gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune».
- (309) Poiché le misure contestate da EVEHA rientrano (sia per quanto riguarda le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico che per le eventuali sovvenzioni incrociate) nell'ambito dei finanziamenti pubblici stanziati per le attività relative a scavi archeologici, esse si configurano, nel loro insieme, come finanziamenti di attività economiche collegate alla promozione della cultura e alla conservazione del patrimonio. Pertanto la loro compatibilità deve essere esaminata congiuntamente sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d).

⁽⁹⁰⁾ Per i motivi esposti al considerando 305, la Commissione ritiene che tali aiuti non siano contemplati da un regime di esenzione come il regolamento generale di esenzione per categoria e siano pertanto illegali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

⁽⁹¹⁾ Le eccezioni previste dall'articolo 107, paragrafo 3, TFUE riguardano: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di determinate regioni; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio; ed e) gli aiuti determinati con decisione del Consiglio.

- (310) Le autorità francesi hanno sostenuto la compatibilità delle due misure con il mercato interno su questa base giuridica (cfr. considerando da 199 a 210).
- (311) In particolare, le autorità francesi hanno spiegato che ogni operazione effettuata dall'INRAP nel settore economico contribuisce alla conservazione del patrimonio archeologico e a obiettivi di politica culturale, segnatamente attraverso la protezione e la valorizzazione del patrimonio archeologico (cfr. considerando 201) in Francia.
- (312) Hanno inoltre spiegato, nello specifico, che in assenza dei finanziamenti oggetto di denuncia da parte di EVEHA in materia di scavi archeologici quando l'INRAP agisce in qualità di operatore di ultima istanza, quest'ultimo non sarebbe in grado di svolgere i suoi compiti. A loro avviso, i finanziamenti ricevuti dall'INRAP perseguono pertanto, a pieno titolo, un obiettivo di promozione della cultura e di conservazione del patrimonio (cfr. considerando 202).
- (313) Le autorità francesi hanno spiegato infine che i finanziamenti concessi all'INRAP sono limitati alle esigenze di bilancio, finanziarie e operative dell'ente, in quanto il margine operativo dell'INRAP nel periodo 2008-2020 è, di fatto, molto limitato e ammonta solo al [0,5-2] %, ossia a un saldo di [...] milioni di EUR (cfr. considerando 204) e non sono in grado di alterare le condizioni degli scambi e della concorrenza in misura contraria all'interesse comune (cfr. considerando 207 e 208).
- (314) Per contro, EVEHA ha sostenuto, nelle sue osservazioni in risposta alla decisione di avvio, che tale approccio di compatibilità era privo di fondamento giuridico (cfr. sezioni 4.1 e 4.2).

6.4.1. *Sulla possibilità di esaminare congiuntamente la compatibilità delle misure oggetto della denuncia sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE*

- (315) Prima di procedere con l'analisi della compatibilità delle misure oggetto della denuncia, la Commissione deve esaminare le argomentazioni di EVEHA al fine di stabilire se siano fondate e, ove opportuno, se l'approccio di compatibilità congiunta considerato nella decisione di avvio sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non sia, in definitiva, applicabile.

6.4.1.1. *Argomentazioni di EVEHA sull'inapplicabilità di un approccio congiunto*

- (316) EVEHA sostiene che l'analisi della compatibilità di una misura presuppone che essa sia preventivamente qualificata come aiuto di Stato (cfr. considerando 74 e 75), che la qualificazione come aiuto possa essere effettuata solo attività per attività, in funzione di ciascun mercato pertinente (cfr. considerando da 76 a 78) e che, poiché le autorità affermano che parte delle attività svolte dall'INRAP non abbia carattere economico, non sia possibile qualificare l'insieme dei finanziamenti come aiuti di Stato (cfr. considerando da 79 a 81). EVEHA sostiene inoltre che, secondo un'analisi che ha condotto riguardo alle decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato, quest'ultima è tenuta, in linea di principio, quando esamina la compatibilità di un insieme di misure, a individuare ciascuna di esse, per poi valutare, misura per misura, la qualificazione come aiuto di Stato e la compatibilità con il mercato interno (cfr. considerando 82).

6.4.1.2. *Analisi della Commissione in risposta alle argomentazioni presentate da EVEHA*

- (317) In primo luogo, in considerazione del fatto che le misure oggetto della denuncia devono essere qualificate come aiuti di Stato, per i motivi esposti nella sezione 6.2, la prima argomentazione addotta da EVEHA (cfr. considerando 316) è di fatto diventata inefficace.
- (318) In secondo luogo, in considerazione del fatto che sia le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico che le eventuali sovvenzioni incrociate riguarderebbero le attività relative a scavi di archeologia preventiva, che costituiscono un'unica attività (a prescindere dal suo finanziamento) e un unico mercato pertinente, l'argomentazione presentata al riguardo è anch'essa inefficace.
- (319) In terzo luogo, indipendentemente dal fatto che gran parte dei finanziamenti ricevuti dall'INRAP sia destinata ad attività non economiche (cfr. considerando da 262 a 278), gli aiuti di Stato individuati dalla Commissione (cfr. sezione 6.2) sono destinati a sostenere solo le attività relative a scavi di archeologia preventiva, la cui natura di attività economiche non è contestata. Pertanto, per lo stesso motivo, l'argomentazione di EVEHA è inefficace.

- (320) Infine, per quanto riguarda l'argomentazione relativa al presunto obbligo della Commissione (o alla sua prassi decisionale) di individuare ciascuna misura di aiuto, per poi valutare, misura per misura, la qualificazione come aiuto di Stato e la compatibilità con il mercato interno, la Commissione osserva di avere individuato le misure di aiuto in modo distinto (sovvenzioni per oneri di servizio pubblico e potenziali sovvenzioni incrociate), giungendo alla conclusione che esse sono destinate alle medesime attività economiche (ossia le attività relative a scavi di archeologia preventiva dell'INRAP) e che queste ultime costituiscono attività culturali in quanto contribuiscono alla conservazione del patrimonio. La Commissione ritiene pertanto che l'argomentazione di EVEHA sia, ancora una volta, inefficace.

6.4.1.3. Argomentazioni di EVEHA sull'inapplicabilità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d)

- (321) In primo luogo, nelle sue osservazioni EVEHA sostiene che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non sarebbe applicabile alle misure oggetto della denuncia, in quanto da una giurisprudenza costante e dalla prassi decisionale della Commissione si evincerebbe «un divieto generale assoluto» di qualsiasi forma di sovvenzione incrociata (cfr. considerando da 86 a 89).
- (322) In secondo luogo, EVEHA sostiene che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE dovrebbe essere applicato in modo rigoroso e non troverebbe applicazione per sovvenzioni «generali» nel settore culturale (cfr. considerando 91 e 92). EVEHA sostiene inoltre che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE non può contemplare aiuti riservati a un solo operatore, ma unicamente aiuti concessi a un insieme di operatori che contribuiscono allo sviluppo del settore (cfr. considerando 93).
- (323) In terzo luogo, EVEHA asserisce che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE sarebbe palesemente inapplicabile alle misure oggetto della denuncia in quanto tale fondamento di compatibilità non sarebbe mai stato addotto dalle autorità francesi.

6.4.1.4. Analisi della Commissione in risposta alle argomentazioni presentate da EVEHA

- (324) In primo luogo, diversamente da quanto asserito da EVEHA, la presenza di sovvenzioni incrociate tra attività non economiche ed economiche fa semplicemente sì che finanziamenti che altrimenti non rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (in quanto sostengono principalmente attività non economiche — cfr. considerando da 262 a 278) siano qualificati come aiuti di Stato ai sensi del medesimo articolo in quanto possono essere mobilitati nel contesto di attività economiche (nel caso di specie, attività di scavo archeologico).
- (325) Sebbene l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE stabilisca un principio di divieto generale degli aiuti di Stato, i paragrafi 2 e 3 di tale articolo consentono, in presenza di determinate condizioni, di dichiarare tali aiuti come compatibili con il mercato interno. In quanto tali, i finanziamenti potenzialmente mobilitati sotto forma di sovvenzioni incrociate non presentano alcuna specificità riguardo all'applicabilità dell'articolo 107 TFUE e devono essere analizzati come aiuti alle attività di scavo archeologico al fine di valutarne la compatibilità con il mercato interno.
- (326) In secondo luogo, la Commissione osserva che, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno «gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune».
- (327) In assenza di orientamenti specifici sugli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, la Commissione è tenuta a valutare la compatibilità di misure idonee a promuovere tali obiettivi direttamente sulla base del trattato.
- (328) Pertanto, per poter essere considerato compatibile con il mercato interno conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, un aiuto di Stato deve soddisfare due condizioni, la prima delle quali è che esso deve essere destinato a promuovere la cultura o la conservazione del patrimonio, mentre la seconda, formulata in modo negativo, è che non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.
- (329) La Commissione ritiene pertanto che, diversamente da quanto sostenuto da EVEHA, non vi sia motivo di subordinare la compatibilità di un aiuto sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE alla condizione che l'aiuto in questione sia destinato a un progetto culturale specifico.

(330) La Commissione ritiene inoltre che non sussistano altri motivi imperativi per escludere la compatibilità di un aiuto sulla base di tale disposizione, per il fatto che l'aiuto avvantaggia un solo operatore e non un gruppo di operatori attivi nello stesso settore, purché l'aiuto soddisfi le due condizioni summenzionate. In nessun caso l'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE esclude gli aiuti individuali e la Commissione rileva che EVEHA non adduce né riferimenti giurisprudenziali né qualsivoglia prassi decisionale della Commissione a tale riguardo.

(331) In terzo luogo, la Commissione ricorda, da un lato, che spetta ad essa valutare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, indipendentemente dalla qualificazione attribuita a una misura da uno Stato membro. La Commissione osserva inoltre che nel contesto del procedimento di indagine formale, le autorità francesi hanno spiegato che, a loro avviso, le misure oggetto della denuncia sono compatibili sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE e hanno fornito giustificazioni al riguardo (cfr. considerando da 199 a 210). Pertanto l'argomentazione presentata da EVEHA non può essere accolta.

6.4.1.5. Conclusione sull'applicabilità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE a tutte le misure di aiuto oggetto della denuncia

(332) Tenuto conto delle considerazioni esposte in precedenza, la Commissione constata che, nonostante l'opposizione di principio di EVEHA all'analisi di compatibilità proposta dalla Commissione nella sua decisione di avvio, sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, nessuna delle sue argomentazioni mette in discussione l'applicabilità di un siffatto approccio alle misure oggetto della denuncia.

6.4.2. *Compatibilità delle misure oggetto della denuncia in conformità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE*

(333) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE dispone che possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno «gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune».

(334) Pertanto, per essere contemplato da tale articolo, un aiuto i) deve essere destinato a promuovere la cultura o la conservazione del patrimonio e ii) non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

6.4.2.1. Promozione della cultura e della conservazione del patrimonio

(335) Conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE, gli aiuti compatibili a norma di tale disposizione devono promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio.

(336) A tale proposito, la Commissione ricorda che spetta agli Stati membri stabilire quali progetti o attività riguardino la promozione della cultura o la conservazione del patrimonio. Il margine di manovra di cui dispone la Commissione è limitato agli errori manifesti di valutazione eventualmente commessi dallo Stato membro interessato.

6.4.2.1.1. Individuazione delle attività culturali sostenute dall'aiuto

(337) In primo luogo, la Commissione osserva che, in base all'articolo L. 523-1 del codice del patrimonio, l'INRAP ha il compito di garantire, in particolare, operazioni di scavo di archeologia preventiva ⁽⁹²⁾, anche in qualità di operatore di ultima istanza quando nessun altro operatore intende o è in grado di fornire tale servizio.

(338) Dall'articolo L. 523-1 risulta pertanto in modo inequivocabile che i finanziamenti ricevuti dall'INRAP in relazione ai suoi compiti di scavo archeologico, ivi compresi i finanziamenti previsti dalle misure di aiuto di Stato oggetto della denuncia, hanno come obiettivo la promozione e la conservazione del patrimonio archeologico francese.

(339) Inoltre l'articolo L. 521-1 del codice del patrimonio prevede esplicitamente che le attività collegate all'archeologia preventiva hanno lo scopo di garantire la conservazione del patrimonio (archeologico), il che costituisce un fondamento dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE.

⁽⁹²⁾ Cfr. considerando 10.

6.4.2.1.2. Dimostrazione dell'effettiva promozione della cultura e della conservazione del patrimonio attraverso l'aiuto

- (340) Come spiegato dalle autorità francesi nel contesto del procedimento di indagine formale (cfr. sezioni 5.2.1 e 5.2.2), i finanziamenti ricevuti dall'INRAP nel quadro delle sue attività economiche (ossia nel settore degli scavi di archeologia preventiva) hanno l'obiettivo e l'effetto di promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio.
- (341) Da un lato, la Commissione constata che una parte dei finanziamenti pubblici ricevuti dall'INRAP (sovvenzioni per oneri di servizio pubblico) consente a tale ente di adempiere agli obblighi impostigli dalla legge e di coprire (solo) una parte degli oneri di interesse generale che la legge gli impone al fine di garantire la corretta esecuzione degli scavi preventivi in ogni circostanza e in modo da non penalizzare il mercato della pianificazione territoriale e dell'edilizia.
- (342) L'INRAP ha infatti l'obbligo di: i) disporre di competenze relative a tutti i periodi storici e contesti geomorfologici; ii) farsi carico delle operazioni di scavo in assenza di candidati alle gare d'appalto per pianificatori territoriali; iii) riprendere un cantiere di scavo in caso di dissesto di un operatore in corso d'opera, che costituiscono compiti di cui le autorità francesi hanno sovranamente determinato l'utilità ai fini della promozione della conservazione del patrimonio.
- (343) Dall'altro lato, l'INRAP partecipa, alla stregua di altri operatori pubblici e privati, alla promozione della cultura e alla conservazione del patrimonio attraverso le operazioni di scavo archeologico (al di fuori dei suoi obblighi di operatore di ultima istanza) che sono imposte dalla legge, al fine di preservare il patrimonio archeologico francese. Poiché un potenziale sovvenzionamento incrociato derivante da un finanziamento pubblico sarebbe necessariamente utilizzato nel mercato degli scavi archeologici, esso avrebbe anche l'effetto di contribuire alla promozione della cultura e alla conservazione del patrimonio.
- (344) Le attività di scavo archeologico sono infatti parte integrante della politica di conservazione del patrimonio attuata dalla Francia. Rispetto all'attività diagnostica e di ricerca (che costituiscono attività — a monte — di individuazione della presenza di potenziali opere che formano parte integrante del patrimonio archeologico francese), lo scavo archeologico costituisce l'attività di punta per la conservazione di tale patrimonio, in quanto consente di individuarlo concretamente e di preservarlo prima che possa subire modifiche a causa dei lavori. L'importanza di tali scavi per lo Stato francese è evidenziata in particolare dall'autorizzazione necessaria eseguirli. L'autorizzazione è concessa dallo Stato (ministero della Cultura e ministero della Ricerca) previa consultazione del *Conseil national de la recherche archéologique* (CNRA) e garantisce la competenza scientifica e la capacità operativa dell'operatore archeologico autorizzato, oltre a specificare i periodi storici per i quali l'operatore ha ottenuto l'autorizzazione (Paleolitico, Neolitico, Età dei metalli, Età antica, Medioevo, Età moderna, Età contemporanea).

6.4.2.1.3. Valutazione della conformità dell'aiuto e/o dell'attività alla normativa europea applicabile

- (345) La Commissione osserva innanzitutto che la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio sono attività per le quali il trattato, all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), prevede la possibilità di derogare al principio del divieto di aiuti di Stato.
- (346) La Commissione osserva inoltre che la promozione della cultura e la salvaguardia del patrimonio sono obiettivi sanciti esplicitamente dall'articolo 167 TFUE, secondo il quale «[l']Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune» e «[l']azione dell'Unione è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, ad appoggiare e ad integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: – miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, – conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea [...]».
- (347) Infine, la Commissione rileva che, nel contesto del procedimento di indagine formale, le parti non hanno eccepito alcuna violazione della normativa europea applicabile.
- (348) Pertanto la Commissione non ha motivo di dubitare della conformità delle misure e delle attività beneficiarie di aiuto con la normativa europea applicabile.

6.4.2.2. L'aiuto non altera le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune

6.4.2.2.1. Individuazione dei mercati interessati dall'aiuto

(349) Tenuto conto delle spiegazioni esposte nei considerando 47, 48 e da 218 a 222, il mercato interessato dagli aiuti oggetto della denuncia di EVEHA è quello degli scavi di archeologia preventiva, aperto alla concorrenza e nel quale operano l'INRAP e altri operatori privati come EVEHA.

6.4.2.2.2. Individuazione degli effetti positivi dell'aiuto

(350) Gli effetti positivi degli aiuti concessi all'INRAP in termini di promozione della cultura e di conservazione del patrimonio sono molteplici.

(351) In primo luogo, il fatto che l'INRAP intervenga in tutte le fasi della conservazione del patrimonio archeologico (dalla diagnostica alla valorizzazione passando per gli scavi) giustifica il fatto di distinguerlo, in linea generale, dagli operatori attivi solo nel mercato degli scavi archeologici.

(352) La Commissione constata inoltre che, nel mercato degli scavi archeologici in particolare, l'INRAP deve adempiere obblighi specifici, ossia: a) farsi carico delle operazioni di scavo in assenza di candidati alle gare d'appalto per pianificatori territoriali ⁽⁹³⁾; b) rilevare un cantiere di scavo in caso di dissesto di un operatore in corso d'opera ⁽⁹⁴⁾. Per tale motivo, l'INRAP ha competenza sull'intero territorio, su tutti i periodi storici e su tutti i contesti geomorfologici.

(353) Pertanto l'INRAP non sempre interviene nel mercato in funzione di una rigorosa logica di ricerca del profitto (in particolare quando agisce in qualità di operatore di ultima istanza e non sempre ottiene la remunerazione prevista) e il sostegno finanziario dello Stato a favore di quest'ultimo è quindi necessario per lo svolgimento dei suoi compiti.

(354) Questo aspetto lo distingue anche dagli operatori privati autorizzati dallo Stato, i quali possono, dal canto loro, scegliere, in funzione delle rispettive politiche commerciali e della ricerca di profitti, la loro zona geografica di intervento, nonché i periodi storici e i settori in cui sviluppare le loro competenze.

(355) Pertanto gli aiuti ricevuti dall'INRAP non solo gli permettono di svolgere il suo ruolo centrale nella conservazione del patrimonio in Francia, ma la sua presenza consente anche (in virtù degli obblighi che gli competono) a operatori privati, più piccoli, di concentrarsi su progetti/attività specifici senza dover farsi carico dell'onere gravante sull'INRAP.

6.4.2.2.3. Limitazione degli effetti negativi della misura sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri

(356) Nella sezione seguente la Commissione valuta gli elementi che contribuiscono a limitare gli effetti negativi della misura in questione sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri.

(357) A tale proposito, la Commissione prende in considerazione i principi seguenti:

- 1) necessità dell'intervento statale: una misura di aiuto di Stato deve essere destinata a una situazione in cui può determinare un miglioramento tangibile che il mercato da solo non è in grado di fornire, ad esempio per porre rimedio a un fallimento del mercato o per far fronte a questioni in materia di equità o coesione;
- 2) adeguatezza della misura d'aiuto: la misura di aiuto proposta deve essere uno strumento idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito;
- 3) proporzionalità dell'aiuto: l'importo e l'intensità dell'aiuto devono limitarsi al minimo necessario per indurre il contributo a un'attività economica e al minimo necessario per incentivare l'impresa o le imprese interessate a realizzare un investimento o un'attività supplementare; e
- 4) trasparenza dell'aiuto.

⁽⁹³⁾ Articolo L. 523-10 del codice urbanistico e considerando 147 della presente decisione.

⁽⁹⁴⁾ Articolo L. 523-13 del codice urbanistico e considerando 147 della presente decisione.

6.4.2.2.3.1. Necessità dell'aiuto

- (358) Per dimostrare la necessità dell'aiuto, è necessario accertare che le misure consentano una promozione culturale e una conservazione del patrimonio che non avrebbero avuto luogo in assenza di tali misure, o quanto meno non avrebbero avuto luogo alle stesse condizioni.
- (359) Le misure di aiuto a favore dell'INRAP consentono a quest'ultimo di adempiere agli obblighi specifici impostigli dal diritto francese, in particolare quando l'INRAP agisce in qualità di operatore di ultima istanza nel quadro degli scavi di archeologia preventiva.
- (360) A tale proposito, la Commissione osserva, da un lato, che, come spiegato dalle autorità francesi, gli obblighi imposti all'INRAP nel mercato degli scavi archeologici non sono redditizi e causano perdite significative comprese tra circa [...] milioni di EUR e [...] milioni di EUR all'anno (cfr. considerando 148 e 149).
- (361) Dall'altro lato, la Commissione osserva che gli aiuti di Stato sotto forma di sovvenzione per oneri di servizio pubblico non sono sufficienti a coprire i costi aggiuntivi a carico dell'INRAP (come, ad esempio, nel periodo 2015-2021, quando tali obblighi hanno comportato, nonostante le sovvenzioni pubbliche ricevute, un disavanzo di circa [7-28] milioni di EUR). Ciò è ancora più evidente se si considera che, prima del 2015, l'INRAP doveva finanziare, da solo e in assenza di qualsivoglia aiuto pubblico, i costi aggiuntivi a suo carico in forza dei suoi obblighi di operatore di ultima istanza. Nel periodo 2008-2015 ⁽⁹⁵⁾, l'INRAP si è assunto, sulla sola base delle entrate generate nel mercato degli scavi archeologici, l'onere di tali operazioni che avrebbero potuto in particolare essere oggetto di compensazione da parte dello Stato, come è avvenuto dopo il 2015.
- (362) Ne consegue che, in assenza di finanziamenti (direttamente attraverso sovvenzioni per oneri di servizio pubblico o tramite finanziamenti che avrebbero potuto essere mobilitati in modo incrociato), l'INRAP non sarebbe stato in grado di assumere il suo ruolo di operatore di ultima istanza nel mercato degli scavi archeologici.
- (363) La Commissione ritiene pertanto che i finanziamenti pubblici destinati a sostenere le attività di scavo archeologico dell'INRAP siano necessari per conseguire l'obiettivo di conservazione del patrimonio perseguito dalle autorità francesi.

6.4.2.2.3.2. Adeguatezza dell'aiuto

- (364) Una misura costituisce uno strumento di intervento adeguato per promuovere un'attività culturale e la conservazione del patrimonio quando non è possibile ottenere il medesimo risultato mediante altri strumenti o altri tipi di misure che comportino minori distorsioni.
- (365) Per quanto riguarda l'adeguatezza delle misure, la Commissione osserva che assumono la forma di sovvenzioni da parte dello Stato per consentire all'INRAP di garantire le sue attività economiche nel mercato degli scavi di archeologia preventiva, in particolare quando quest'ultimo sostiene oneri di cui non si sarebbe fatto carico su una base puramente commerciale, al pari di altri operatori privati attivi nel mercato.
- (366) Come chiarito dalla Commissione nella sua decisione di avvio, altre forme di aiuto potenzialmente meno distorsive, come gli anticipi rimborsabili o forme di aiuto basate su strumenti di debito o mezzi propri (quali garanzie pubbliche, acquisizioni di partecipazioni o altro apporto di crediti o di capitale a condizioni favorevoli), probabilmente non consentirebbero all'INRAP di svolgere i suoi compiti nella stessa misura.
- (367) In effetti, poiché si tratta di aiuti destinati, da un lato, a consentire all'INRAP di svolgere compiti senza scopo di lucro (e non economici) e, dall'altro lato, a porre rimedio a un fallimento del mercato degli scavi di archeologia preventiva, strumenti diversi dalle sovvenzioni dirette non sarebbero in grado di garantire la sostenibilità dell'INRAP nello svolgimento delle sue attività.
- (368) Alla luce di quanto esposto in precedenza, la Commissione ritiene che le misure di aiuto oggetto della denuncia costituiscano uno strumento adeguato a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio francese, in particolare attraverso una catena operativa dedicata allo studio del patrimonio archeologico, alla sua conservazione e alla sua valorizzazione.

⁽⁹⁵⁾ L'articolo L. 523-10 del codice del patrimonio, in forza del quale tale obbligo è stato imposto all'INRAP, è entrato in vigore il 24 febbraio 2004, vale a dire ancor prima del periodo contemplato dalla denuncia.

6.4.2.2.3.3. Proporzionalità dell'aiuto

- (369) Un aiuto è considerato proporzionato solo se lo stesso cambiamento di comportamento non si sarebbe potuto ottenere con un minore aiuto e una minore distorsione. In altre parole, l'importo dell'aiuto deve essere limitato al minimo necessario per consentire la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio attraverso le attività mirate da realizzare.
- (370) Alla luce delle informazioni fornite dalle autorità francesi, sulla base della contabilità e dei rendiconti finanziari dell'INRAP (la cui affidabilità globale — al di là delle considerazioni relative ai criteri di ripartizione dei costi che hanno indotto la Commissione a raggiungere una conclusione in favore dell'esistenza di aiuti — non è messa in discussione da alcuna perizia, cfr. considerando 256), la Commissione ritiene che gli aiuti concessi all'INRAP durante il periodo di riferimento siano proporzionati agli obiettivi perseguiti di promozione della cultura e di conservazione del patrimonio e siano tali da limitare le possibili distorsioni della concorrenza che ne deriverebbero.
- (371) Da un lato, la Commissione osserva che le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico, concesse solo a partire dal 2015, non erano sufficienti a coprire i costi derivanti dagli obblighi di interesse generale imposti all'INRAP in forza del suo status di operatore di ultima istanza, presente su tutto il territorio e competente per tutti i periodi storici (cfr. tabella 1 e tabella 3). La Commissione ritiene altresì che i finanziamenti ricevuti siano ben lontani dalla copertura di tutti i costi sostenuti dall'INRAP nel periodo 2008-2021 (o addirittura dal 2004) ⁽⁹⁶⁾.
- (372) Dall'altro lato, per quanto riguarda la proporzionalità dell'aiuto derivante da un potenziale sovvenzionamento incrociato, la Commissione osserva quanto segue.
- (373) In primo luogo, le informazioni fornite dalle autorità francesi dimostrano che l'INRAP è soggetto a una contabilità analitica coerente con i principi di contabilità generale, che consente di distinguere correttamente i costi diretti delle cosiddette attività concorrenziali dalle cosiddette attività non concorrenziali (cfr. considerando da 161 a 173). Le diverse perizie contabili hanno consentito in particolare di convalidare i dati relativi al fatturato e, nello specifico, la ripartizione tra il settore concorrenziale e il settore non concorrenziale (cfr. considerando 256).
- (374) In secondo luogo, le informazioni fornite dalle autorità francesi dimostrano che l'aiuto derivante da un eventuale sovvenzionamento incrociato attuato dall'INRAP sarebbe limitato solo a determinati costi indiretti (denominati costi del settore misto) per i quali (senza mettere in discussione in modo fermo e definitivo la validità della ripartizione effettuata dall'INRAP) l'esperto contabile ritiene che i criteri di ripartizione non siano suffragati da criteri sufficientemente oggettivi e validi, il che rappresenta in realtà solo una minima parte dei costi totali sostenuti dall'INRAP nel mercato degli scavi archeologici.
- (375) In terzo luogo, dagli elementi a disposizione della Commissione risulta che nessun revisore dei conti o esperto contabile chiamato a pronunciarsi sulla contabilità analitica dell'INRAP è stato in grado di individuare inequivocabilmente un'eventuale sovvenzione incrociata a favore dell'INRAP, né tanto meno di quantificarla. La Commissione ritiene pertanto poco plausibili le asserzioni di EVEHA secondo cui l'aiuto derivante dal sovvenzionamento incrociato avrebbe un'entità tale da consentire all'INRAP di applicare prezzi predatori nel mercato degli scavi di archeologia preventiva e quindi di falsare indebitamente tale mercato.
- (376) Per quanto riguarda l'importo totale dell'aiuto ricevuto dall'INRAP ⁽⁹⁷⁾, la Commissione osserva, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità francesi (cfr. considerando 204), che il margine operativo dell'INRAP per le sue attività economiche nel periodo 2008-2021 è pari al [2,8-4,6] % (cfr. tabella 5). Sembra pertanto possibile escludere un aumento della redditività dovuto a un'eventuale sovracompensazione. A titolo di confronto, il tribunale amministrativo di Caen ha appurato, nel quadro della sua sentenza del 23 maggio 2024 (allegata al fascicolo da EVEHA ⁽⁹⁸⁾), che EVEHA ha realizzato, negli anni 2021 e 2022, un utile netto medio del 6 %. Il fatto che l'INRAP realizzi un margine netto positivo nel corso di tale periodo dimostra inoltre, al contempo, la redditività dei prezzi praticati dall'INRAP nel quadro delle sue attività economiche, riducendo così la plausibilità di prezzi predatori praticati grazie a un sovvenzionamento incrociato.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. nota 95.

⁽⁹⁷⁾ Ossia le sovvenzioni per oneri di servizio pubblico e l'aiuto derivante da un eventuale sovvenzionamento incrociato).

⁽⁹⁸⁾ Cfr. considerando 114.

- (377) Dalle informazioni fornite dalle autorità francesi risulta inoltre che, tra il 2009 e il 2024, il [40-53] % degli scavi archeologici in Francia è stato eseguito dall'INRAP (poco più di [3 600-4 000] scavi), mentre il [38-50] % degli scavi nello stesso periodo (poco più di [3 300-3 700] scavi) è stato effettuato da operatori diversi dall'INRAP (operatori privati autorizzati o enti locali autorizzati), il che dimostra che il mercato degli scavi archeologici è lungi dall'essere precluso dall'INRAP a motivo dei prezzi che tale ente sarebbe in grado di praticare grazie a un potenziale sovvenzionamento incrociato delle sue attività (cfr. tabella 1). La stessa conclusione si può trarre osservando la ripartizione del valore di mercato degli scavi archeologici tra il 2009 e il 2024, dato che il 43 % (oltre [0,9-1,3] miliardi di EUR) del valore totale è stato intercettato da operatori diversi dall'INRAP (servizi autorizzati degli enti locali e operatori privati) (cfr. tabella 2).
- (378) Questa tendenza, in termini sia di numero di scavi effettuati che di quota di mercato (in termini di valore) dell'INRAP, è rimasta stabile per l'intero periodo oggetto della denuncia, mostrando persino una tendenza alla diminuzione nel tempo ⁽⁹⁹⁾, il che può confermare l'apparente assenza di distorsione della concorrenza per gli aiuti ricevuti dall'INRAP.
- (379) Tenuto conto dei prezzi praticati dall'INRAP, la Commissione rileva inoltre che, nell'ambito di contenziosi nazionali relativi all'aggiudicazione di appalti pubblici per scavi archeologici a favore dell'INRAP, il giudice amministrativo ha potuto rilevare che la differenza tra i prezzi proposti dall'INRAP e dai suoi concorrenti (in particolare EVEHA) si spiegava con differenze sostanziali in termini di risorse umane e materiali destinate alla realizzazione della stessa operazione (e non con prezzi nettamente inferiori praticati dall'INRAP a motivo di sovvenzioni incrociate).

«D'altro canto, risulta dall'istruttoria, in particolare dall'analisi comparativa del dettaglio dei prezzi sia dell'INRAP che della società Eveha effettuata da Poher Communauté, documento coperto dal segreto commerciale ed escluso dal contraddittorio, che i prezzi unitari praticati da ciascuno di tali soggetti per le risorse umane sono talvolta più elevati per l'INRAP e che, quando risultano inferiori, lo sono solo leggermente e, infine, che i prezzi unitari per le risorse materiali sono pressoché identici. Tale analisi evidenzia invece che la differenza di prezzo tra i due operatori è dovuta alle quantità destinate alle operazioni di scavo preventivo da ciascun operatore, che per la società Eveha è superiore di quasi il 35 %. La differenza di prezzo tra le due offerte non deriva pertanto da prezzi nettamente inferiori praticati dall'INRAP, bensì dalla differenza in termini di risorse impiegate da ciascuno dei due offerenti. Dai documenti esclusi dal contraddittorio risulta altresì che l'INRAP ha potuto, nel quadro dell'appalto oggetto della controversia, valutare il suo margine netto previsto» (tribunale amministrativo di Rennes, 27 marzo 2024, EVEHA/Communauté de communes Poher, n. 2401238).

«Ne consegue che l'offerta dell'INRAP ha preso in considerazione tutti i costi diretti e indiretti che concorrono alla formazione del prezzo dei servizi proposti e che, sebbene il prezzo dello scoticamento e degli scavi sia simile, l'offerta proposta dalla società Éveha è nettamente più costosa di quella dell'aggiudicatario per quanto riguarda la fase di studio, a motivo dell'entità delle risorse umane che prevedeva di destinare a tale fase, in particolare per quanto riguarda gli studi antropologici. Più precisamente, la differenza di prezzo tra le due offerte non è l'esito di una differenza che riguarda i loro costi unitari (i costi unitari del personale menzionati nell'offerta dell'INRAP sono, in particolare, simili o superiori a quelli della società ricorrente) ma di una differenza tra le prestazioni proposte, in particolare per quanto riguarda lo studio delle sepolture per il quale la società ricorrente ha deciso di destinare, a titolo precauzionale, risorse umane significativamente superiori, il che non è stato tuttavia valorizzato dall'acquirente. In tali circostanze, poiché il prezzo proposto dall'INRAP, notevolmente superiore alla stima iniziale del costo dell'appalto, non appariva, per prestazioni comparabili, significativamente inferiore alle offerte degli altri candidati o manifestamente sottostimato alla luce di tutti i costi sostenuti, la Communauté d'agglomération du Grand non era tenuta ad assicurarsi, richiedendo la produzione dei documenti necessari, che tutti i costi diretti e indiretti di tale ente fossero presi in considerazione per la fissazione di detto prezzo, affinché non fossero falsate le condizioni di concorrenza. Di conseguenza, i motivi asseriti sul fatto che l'offerta dell'INRAP sarebbe stata scelta al termine di una procedura irregolare, che falserebbe la concorrenza o che non sarebbe veritiera devono essere respinti» (tribunale amministrativo di Bordeaux, 6 maggio 2025, EVEHA/Communauté d'agglomération du Grand Périgueux, n. 2205878).

⁽⁹⁹⁾ Tra il 2009 e il 2014 l'INRAP deteneva il [54-63] % del valore di mercato e realizzava il [48-58] % degli scavi, mentre nel periodo 2015-2021 il valore di mercato dell'INRAP è sceso al [50-58] % e il numero di scavi realizzati al [46-53] %.

- (380) La Commissione rileva inoltre che le sentenze del tribunale amministrativo cui fa riferimento EVEHA (cfr. considerando 114) non pregiudicano l'analisi di cui sopra, in quanto tali decisioni hanno annullato aggiudicazioni di appalti pubblici per motivi concernenti il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici (e non la presenza di prezzi predatori o di sovvenzionamento incrociato). Infatti, contrariamente alle sentenze succitate (cfr. considerando 379), in cui i tribunali amministrativi di Bordeaux e di Rennes hanno rispettivamente respinto l'ipotesi che le offerte dell'INRAP fossero il risultato di prezzi nettamente inferiori praticati da quest'ultimo e che potessero falsare la concorrenza, le sentenze addotte da EVEHA si limitano a rilevare l'assenza di controllo da parte delle autorità aggiudicatrici interessate dalle offerte dell'INRAP nel quadro dei rispettivi appalti pubblici. Non si può quindi escludere che un siffatto controllo avrebbe portato a non individuare alcuna irregolarità nell'offerta proposta dall'INRAP.
- (381) Pertanto la Commissione ne deduce che la redditività media del [2,8-4,6] % dell'INRAP (laddove EVEHA realizza un utile netto medio di circa il 6 % — cfr. considerando 376) nel periodo 2008-2021 (cfr. tabella 5) per quanto riguarda le sue attività economiche (delle quali gli scavi archeologici rappresentano la parte preponderante) non può essere spiegata da una massiccia distrazione di sovvenzioni pubbliche per coprire una presunta pratica di offerte anormalmente basse nel mercato concorrenziale e mettere così in discussione la proporzionalità dell'importo dei finanziamenti erogati all'INRAP nello stesso periodo.
- (382) Da quanto precede risulta infatti che, anche in presenza di potenziali sovvenzionamenti incrociati a favore di attività economiche, l'importo totale degli aiuti ricevuti dall'INRAP consente a malapena a tale ente di svolgere le sue attività di promozione della cultura e di conservazione del patrimonio, in linea con i compiti e il ruolo centrale che gli sono conferiti dallo Stato, e sono pertanto limitati allo stretto necessario per consentire all'INRAP di assicurare il conseguimento degli obiettivi perseguiti dalle autorità francesi.

6.4.2.2.3.4. Trasparenza dell'aiuto

- (383) Alla luce delle considerazioni in materia di trasparenza degli aiuti concessi all'INRAP, la Commissione constata che le autorità francesi, ritenendo che tali aiuti potessero rientrare in un quadro di compatibilità offerto dal regime quadro di esenzione SA.42681 (considerato sulla base dell'articolo 53 del regolamento generale di esenzione per categoria), hanno pubblicato gli importi degli aiuti pubblici nel registro pubblico *State aid Transparency* ⁽¹⁰⁰⁾ con il riferimento SA.42681.
- (384) Di conseguenza le autorità francesi hanno adempiuto al loro obbligo di trasparenza relativamente agli aiuti concessi.
- (385) Tuttavia la Commissione ritiene che, così facendo, le autorità francesi abbiano erroneamente associato tali importi degli aiuti al regime quadro di esenzione SA.42681, poiché quest'ultimo non è applicabile a tali aiuti (cfr. considerando da 304 a 306).
- (386) La Commissione invita pertanto le autorità francesi a correggere tale errore di riferimento, che resta privo di rilievo ai fini dell'analisi della Commissione sulla trasparenza degli aiuti.

6.4.2.3. Confronto tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi sul mercato interno

- (387) Gli effetti positivi degli aiuti concessi all'INRAP in termini di promozione della cultura e del patrimonio sono molteplici.
- (388) Da un lato, le attività svolte dall'INRAP grazie ai finanziamenti pubblici ricevuti consentono di realizzare scoperte importanti. Infatti, come spiegato dalle autorità francesi, il modello di archeologia francese attuato in particolare attraverso il mantenimento e il finanziamento dell'INRAP ha consentito scoperte di rilievo negli ultimi anni, come testimoniano gli scavi di eccezionale importanza recentemente effettuati dall'INRAP a Lavau (Francia, Aube) su una tomba di principi celtici (V secolo a.C.) o dalla società autorizzata Archeodunum SAS a Sainte-Colombe (Francia, Rodano) su un insediamento gallo-romano (I-IV secolo d.C.) (cfr. considerando 134).

⁽¹⁰⁰⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=it>.

- (389) Dall'altro lato, le attività di scavo eseguite grazie ai finanziamenti pubblici consentono il progresso globale delle conoscenze scientifiche e, di conseguenza, la protezione e la valorizzazione del patrimonio archeologico. Infatti i risultati degli scavi eseguiti con il sostegno di finanziamenti pubblici sono regolarmente valorizzati tramite pubblicazioni scientifiche o divulgative, oppure attraverso mostre, come quella organizzata presso la *Cité des sciences et de l'industrie* (Parigi) e dedicata agli abitanti della Gallia centrale e settentrionale tra il III e il I secolo a.C. (cfr. considerando 135).
- (390) Tuttavia le misure notificate potrebbero falsare la concorrenza nel mercato degli scavi archeologici preventivi e incidere sugli scambi all'interno dell'UE.
- (391) Ciononostante la Commissione ritiene che il confronto tra gli effetti positivi e gli effetti negativi degli aiuti sulla concorrenza e sugli scambi evidenzia che gli effetti positivi superano i potenziali effetti negativi.
- (392) Infatti, da un lato, i risultati contabili e finanziari dell'INRAP mostrano che quest'ultimo non è stato sovracompenso dallo Stato nell'insieme delle sue attività, sia non economiche che economiche.
- (393) Dall'altro lato, come osservato dall'autorità garante della concorrenza nella sua decisione del 2017, sebbene non si possa escludere del tutto un'incidenza sugli scambi tra Stati membri (cfr. considerando da 241 a 245 e da 294 a 299), il mercato degli scavi di archeologia preventiva in cui potrebbero verificarsi distorsioni sarebbe di «portata nazionale». L'autorità garante della concorrenza ha potuto rilevare che gli operatori di archeologia preventiva non intervengono, se non eccezionalmente, al di là dei confini nazionali, visto il carattere locale/territoriale delle specificità delle problematiche scientifiche sollevate dalla maggior parte degli scavi effettuati. La Commissione ritiene pertanto che gli effetti negativi degli aiuti siano fortemente limitati sul mercato interno.
- (394) Inoltre, in questo stesso mercato degli scavi archeologici (di portata nazionale), dalle informazioni a disposizione della Commissione risulta (come spiegato ai considerando da 377 a 380) che le eventuali distorsioni derivanti dalle sovvenzioni pubbliche ricevute dall'INRAP (che sarebbero mobilitate nel quadro delle sue attività di scavo) sarebbero estremamente limitate, data la presenza significativa, da un lato, di operatori concorrenti dell'INRAP nel mercato concorrenziale e, dall'altro lato, di contenziosi che si sono conclusi a favore dell'assenza di offerte anormalmente basse da parte dell'INRAP.
- (395) La Commissione conclude pertanto che, sebbene non sia possibile escludere del tutto eventuali effetti negativi sulla concorrenza nel mercato degli scavi di archeologia preventiva, tali effetti rimangono comunque estremamente limitati e controbilanciati dagli effetti positivi dell'aiuto sulla promozione della cultura e sulla conservazione del patrimonio in Francia.

6.4.2.4. Conclusione sulla compatibilità dell'aiuto conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE

- (396) Tenuto conto di quanto esposto in precedenza, la Commissione ritiene che le misure oggetto della denuncia contribuiscano alla promozione della cultura e alla conservazione del patrimonio senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune e che siano pertanto compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE.

7. CONCLUSIONE

- (397) La Commissione constata che le autorità francesi hanno illegalmente dato esecuzione agli aiuti a favore dell'INRAP in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. La Commissione ritiene tuttavia che tali aiuti siano compatibili con il mercato interno in applicazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), TFUE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli aiuti di Stato cui la Francia ha dato esecuzione a favore dell'INRAP sono compatibili con il mercato interno.

Articolo 2

La Repubblica francese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 17 dicembre 2025

Per la Commissione
Teresa RIBERA
Vicepresidente esecutiva
