



2025/1963

15.10.2025

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2025/1963 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 21ης Νοεμβρίου 2024

σχετικά με το μέτρο SA.39639 (2021/C) (πρώην 2021/NN) που εφάρμοσε η Ιταλία υπέρ της κοινοπραξίας
Cineca

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2024) 7987]

(Το κείμενο στην ιταλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 108 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, και ιδίως το άρθρο 62 παράγραφος 1 στοιχείο α),

Αφού κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με τις σχετική διάταξη ⁽¹⁾, και έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- (1) Στις 15 Οκτωβρίου 2014 η Επιτροπή έλαβε καταγγελία από τη Be Smart S.r.l. (στο εξής: καταγγέλλουσα), ιταλική ιδιωτική εταιρεία παροχής υπηρεσιών τεχνολογίας πληροφοριών (στο εξής: ΤΠ), κατά την οποία η Cineca, μη κερδοσκοπική δημόσια κοινοπραξία, λαμβάνει κρατική ενίσχυση για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ 1) στο ιταλικό Υπουργείο Παιδείας ⁽²⁾ (στο εξής: «MIUR» ή «Υπουργείο») και άλλες δημόσιες αρχές και 2) σε πανεπιστήμια. Η Cineca δραστηριοποιείται επίσης στην παροχή υπηρεσιών υπολογιστικής υψηλών επιδόσεων (High Performing Computing, στο εξής: HPC). Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι, λόγω έλλειψης λογιστικού διαχωρισμού των διαφόρων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της Cineca, οι πόροι που η Cineca λαμβάνει από το Δημόσιο για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και υπηρεσιών HPC συνιστά πόρο με τον οποίο η Cineca διεπιδoteί τις δραστηριότητές της σε τομείς στους οποίους δραστηριοποιείται η καταγγέλλουσα, ειδικότερα στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στη δημόσια διοίκηση και στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ σε πανεπιστήμια.
- (2) Με επιστολή της 2ας Μαρτίου 2021 η Επιτροπή ενημέρωσε την Ιταλία για την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ) σε σχέση με το μέτρο.
- (3) Η απόφαση της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία (στο εξής: απόφαση κίνησης της διαδικασίας) δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ⁽³⁾. Η Επιτροπή κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους.
- (4) Η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις από τέσσερις τρίτους. Τις διαβίβασε στην Ιταλία, στην οποία δόθηκε η δυνατότητα να απαντήσει. Οι παρατηρήσεις της Ιταλίας ελήφθησαν με την από 25ης Φεβρουαρίου 2022 επιστολή.
- (5) Στις 20 Ιουλίου 2022 η Επιτροπή ζήτησε περαιτέρω πληροφορίες από την καταγγέλλουσα, αίτημα στο οποίο η καταγγέλλουσα ανταποκρίθηκε στις 9 Σεπτεμβρίου 2022. Η απάντηση της καταγγέλλουσας διαβιβάστηκε στην Ιταλία τις 14 Απριλίου 2023. Η καταγγέλλουσα υπέβαλε πρόσθετες πληροφορίες στις 26 Ιουλίου και στις 29 Σεπτεμβρίου 2023.

⁽¹⁾ Κρατική ενίσχυση — Ιταλία — Κρατική ενίσχυση SA.39639 (2021/C πρώην 2021/NN) — Εικαζόμενα μέτρα κρατικής ενίσχυσης υπέρ της κοινοπραξίας Cineca — Πρόσκληση για την υποβολή παρατηρήσεων σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 177 της 7.5.2021, σ. 29).

⁽²⁾ Με το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 1/2020, το οποίο δημοσιεύθηκε στην ιταλική Επίσημη Εφημερίδα στις 9 Ιανουαρίου 2020, το MIUR υποδιαίρεθηκε σε Υπουργείο Παιδείας και Υπουργείο Πανεπιστημίων και Έρευνας (MUR).

⁽³⁾ ΕΕ C 177 της 7.5.2021, σ. 29.

- (6) Στις 6 Ιουλίου 2022, στις 2 Μαρτίου, στις 3 και στις 29 Απριλίου, στις 29 Μαΐου 2023, στις 14 και στις 20 Ιουνίου 2024 η Επιτροπή ζήτησε περαιτέρω πληροφορίες από την Ιταλία. Η Ιταλία ανταποκρίθηκε στα αιτήματα παροχής πληροφοριών στις 9 Σεπτεμβρίου 2022, στις 23 Απριλίου, στις 26 και στις 30 Μαΐου, στις 7 Ιουνίου, στις 29 Σεπτεμβρίου 2023 και στις 16 Ιουλίου 2024.

2. ΛΕΠΤΟΜΕΡΗΣ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΜΕΤΡΟΥ/ΤΗΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ

2.1. Ο εικαζόμενος δικαιούχος και οι δραστηριότητές του

- (7) Η Cinesca είναι μη κερδοσκοπική διαπανεπιστημιακή κοινοπραξία η οποία συστάθηκε με πρωτοβουλία του Υπουργείου Παιδείας στις 14 Ιουλίου 1967, προκειμένου να διαχειριστεί το κέντρο υπολογιστικής βορειοανατολικής Ιταλίας. Αρχική αποστολή της ήταν η οικοδόμηση, στην Ιταλία, μιας υπερυπολογιστικής υποδομής προοριζόμενης για ερευνητικούς σκοπούς⁽⁴⁾. Στη συνέχεια, η κοινοπραξία επέκτεινε το εύρος των δραστηριοτήτων της και δέχθηκε στο εσωτερικό της πλείονα ιταλικά δημόσια και ιδιωτικά πανεπιστήμια και ορισμένους δημόσιους ερευνητικούς φορείς⁽⁵⁾.
- (8) Το καταστατικό της Cinesca τροποποιήθηκε επανειλημμένως και διαμορφώθηκε με την πάροδο του χρόνου κατά τρόπο ώστε να επικεντρώνεται στις κύριες δραστηριότητές της:
1. παροχή υπηρεσιών τεχνολογίας πληροφοριών στο MIUR, σε πανεπιστήμια και στον τομέα της δημόσιας εκπαίδευσης προωθώντας την ανάπτυξη επιμερισμένων λύσεων ΤΠ·
 2. παροχή υπηρεσιών HPC.
- (9) Το 2009 το καταστατικό τροποποιήθηκε ώστε να συμπεριλάβει διατάξεις σχετικά με τον λογιστικό διαχωρισμό: «[ο] προϋπολογισμός και η επακόλουθη διαχείρισή του ανταποκρίνονται σε κριτήρια οικονομικής αποδοτικότητας· με την επιφύλαξη της ενιαίας φύσης των λογαριασμών και των οικονομικών καταστάσεων, η τήρηση της αρχής του λογιστικού διαχωρισμού των δραστηριοτήτων που ασκούνται για μέλη της κοινοπραξίας και των δραστηριοτήτων που ασκούνται για τρίτους διασφαλίζεται μέσω ειδικών αναλυτικών λογιστικών εγγραφών και περιόδων εκθέσεων»⁽⁶⁾.
- (10) Το 2012 η Cinesca συγχωνεύθηκε με δύο άλλες δημόσιες κοινοπραξίες (CILEA και CASPUR), με σκοπό τη σύσταση «ενιαίας εθνικής οντότητας επιφορτισμένης με την παροχή κατάλληλης στήριξης, από απόψεως καινοτομίας και παροχής υπηρεσιών, για την κάλυψη των αναγκών του Υπουργείου, του πανεπιστημιακού συστήματος, του τομέα της έρευνας και του τομέα της εκπαίδευσης».
- (11) Το 2014 μέλη της Cinesca ήταν οι ακόλουθες οντότητες: το MIUR, 66 δημόσια πανεπιστήμια και 4 μη κρατικά πανεπιστήμια. Η Ιταλία εξήγησε ότι δεν υπάρχουν ιδιωτικά πανεπιστήμια στο ιταλικό πανεπιστημιακό σύστημα. Όλα τα πανεπιστήμια έχουν καθεστώς δημόσιων φορέων και υποδιαιρούνται σε δύο κατηγορίες: κρατικά πανεπιστήμια και νομίμως αναγνωρισμένα μη κρατικά πανεπιστήμια. Τα μη κρατικά πανεπιστήμια αποχώρησαν από την κοινοπραξία το 2016 μετά την έναρξη ισχύος νέου καταστατικού. Η συμμετοχή στην κοινοπραξία είναι προαιρετική.

⁽⁴⁾ Βλ. τροποποίηση της συμφωνίας αριθ. 1167, της 1ης Δεκεμβρίου 1967, για την ίδρυση διαπανεπιστημιακής κοινοπραξίας για τη διαχείριση του κέντρου υπολογιστικής βορειοανατολικής Ιταλίας: «[κ]ύριος σκοπός της κοινοπραξίας είναι η διασφάλιση της λειτουργίας του κέντρου υπολογιστικής, η βελτίωση των συνθηκών παροχής, στο Υπουργείο Παιδείας και σε κάθε άλλο μέλος της κοινοπραξίας, των πλέον προηγμένων μεθόδων αυτοματοποιημένης επεξεργασίας δεδομένων, ο συντονισμός της έρευνας, με σκοπό τη βελτίωση του εύρους των στοιχείων και του προγράμματος επεξεργασίας, και η παροχή εκπαίδευσης σχετικά με τη χρήση αυτοματοποιημένης επεξεργασίας. Κατ' εξαίρεση, η κοινοπραξία μπορεί να δέχεται αιτήματα από εταιρείες με υψηλή παραγωγικότητα και σύγχρονο εξοπλισμό οι οποίες συμμετέχουν στις πιο πρόσφατες εξελίξεις, υπό τον όρο της ύπαρξης σχετικού επιστημονικού ενδιαφέροντος». Το καταστατικό απαγορεύει τη διανομή κερδών αλλά επιβάλλει την υποχρέωση διατήρησης των εισφορών των μελών, των αποθεματικών και των κερδών εκμετάλλευσης στα καθαρά στοιχεία ενεργητικού, τα οποία δεν επιτρέπεται να επενδύονται εκ νέου σε εμπορικές δραστηριότητες. Σύμφωνα με τα άρθρα 2612 και επ. του ιταλικού αστικού κώδικα, δεν επιτρέπεται η πρόσβαση στα κεφάλαια της κοινοπραξίας. Ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας της κοινοπραξίας προβλέπεται επίσης στο καταστατικό (βλ. άρθρο 1.3) της Cinesca, η δε απαγόρευση διανομής κερδών προβλέπεται στο άρθρο 17 του καταστατικού (έκδοση του 2006).

⁽⁵⁾ Το 2006 το MIUR εντάχθηκε επίσης στην κοινοπραξία.

⁽⁶⁾ Άρθρο 16 παράγραφος 3 του καταστατικού του 2009 της Cinesca.

2.1.1. Βασικοί τομείς επιχειρηματικής δραστηριότητας της Cinea

i) Υπηρεσίες ΤΠ⁽⁷⁾ στο MIUR

- (12) Η Cinea σχεδιάζει, αναπτύσσει και διαχειρίζεται συστήματα πληροφοριών που στηρίζουν το εθνικό σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και έρευνας. Τα εν λόγω συστήματα πληροφοριών καθιστούν δυνατή την αλληλεπίδραση μεταξύ του Υπουργείου και των πανεπιστημίων και περιλαμβάνουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών, όπως i) διαχείριση του εθνικού αρχείου μόνιμου διδακτικού προσωπικού και ερευνητών που απασχολούνται στα ιταλικά πανεπιστήμια· ii) διαχείριση προσκλήσεων χρηματοδότησης ερευνητικών έργων· iii) διαχείριση ορισμένων δεδομένων των σπουδαστών⁽⁸⁾· iv) συνήθεις λειτουργίες διαχείρισης ανθρώπινων πόρων (π.χ. μισθοδοσία) για το πανεπιστημιακό προσωπικό· v) ιστότοποι για σπουδαστές και ερευνητές· vi) διαχείριση εγγράφων για πρόσβαση σε δοκιμασίες και προεγγραφών για πανεπιστημιακές σχολές ή για ανοιχτούς διαγωνισμούς για εκπαιδευτικούς της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης· vii) διαχείριση του προϋπολογισμού πανεπιστημίων και κατανομή ετήσιων κεφαλαίων. Η Cinea διαχειρίζεται επίσης τον εθνικό οργανισμό αξιολόγησης του πανεπιστημιακού και ερευνητικού συστήματος (ANVUR) και την εθνική ιταλική πύλη για την έρευνα⁽⁹⁾.
- (13) Για τις ανωτέρω υπηρεσίες, η Cinea έλαβε ετήσια δημόσια χρηματοδότηση της τάξης των 10-20 εκατ. EUR. Το ποσό αποφασίζεται σε ετήσια βάση με υπουργική απόφαση.

ii) Υπηρεσίες ΤΠ σε πανεπιστήμια

- (14) Η Cinea παρέχει ένα ολοκληρωμένο σύστημα λογισμικού για τα πανεπιστήμια με την ονομασία U-GOV, το οποίο καθιστά δυνατή τη διαχείριση των κύριων λειτουργικών τομέων των πανεπιστημίων. Η σουίτα U-GOV αποτελείται από διάφορες ενότητες λογισμικού, όπως i) διαχείριση μαθημάτων και σπουδαστών (δηλαδή διαχείριση μαθημάτων, εγγραφή σπουδαστών, διαχείριση σπουδαστών, διαχείριση εξετάσεων κ.λπ.)· ii) διαχείριση ανθρώπινων πόρων· iii) οικονομικά και λογιστική· iv) διαχείριση εγγράφων (δηλαδή αρχειοθέτηση εγγράφων, ψηφιακή διαχείριση κ.λπ.). Η Cinea παρέχει υπηρεσίες σε περισσότερα από 80 δημόσια πανεπιστήμια, περισσότερα από 25 μη κρατικά ή ιδιωτικά πανεπιστήμια και σε ιδρύματα στην αλλοδαπή⁽¹⁰⁾. Τα πανεπιστήμια προμηθεύονται τις εν λόγω υπηρεσίες είτε απευθείας από τη Cinea είτε μέσω δημόσιων διαγωνισμών.
- (15) Το σχετικό εισόδημα της Cinea στο διάστημα από το 2015 έως το 2018 ανήλθε σε περίπου 173 εκατ. EUR, εκ των οποίων περίπου 159 εκατ. EUR από κρατικά πανεπιστήμια και περίπου 14 εκατ. EUR από μη κρατικά ή αλλοδαπά πανεπιστήμια.

iii) Υπηρεσίες υπολογιστικής υψηλών επιδόσεων (HPC)

- (16) Η Cinea διαχειρίζεται το μεγαλύτερο κέντρο HPC στην Ιταλία και ένα από τα μεγαλύτερα κέντρα HPC στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι υπηρεσίες HPC προορίζονται κυρίως για δημόσιους οργανισμούς και αποσκοπούν στην προώθηση βασικής και εφαρμοσμένης έρευνας⁽¹¹⁾ τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο.

iv) Άλλες υπηρεσίες

- (17) Η Cinea παρέχει επίσης υπηρεσίες ΤΠ στον τομέα της βιοϊατρικής και της υγειονομικής περιθαλψής (δηλαδή σε εταιρείες υγειονομικής περιθαλψής καθώς και σε δημόσιους ή ιδιωτικούς ερευνητικούς φορείς, τόσο ιταλικούς όσο και αλλοδαπούς, και στον φαρμακευτικό κλάδο⁽¹²⁾) καθώς και σε διάφορες δημόσιες και ιδιωτικές οντότητες⁽¹³⁾ που δραστηριοποιούνται τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Το σχετικό εισόδημα για την περίοδο από το 2015 έως το 2018 ανέρχεται σε περίπου 77 εκατ. EUR⁽¹⁴⁾.

⁽⁷⁾ Στην παρούσα απόφαση, ως «υπηρεσίες ΤΠ» νοούνται ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη, η παροχή και η συντήρηση συστημάτων τεχνολογίας πληροφοριών (ΤΠ) και λογισμικού. Ο όρος περιλαμβάνει επίσης δραστηριότητες όπως διαχείριση έργων, συμβουλευτικές υπηρεσίες κ.λπ. που σχετίζονται με την ΤΠ. Όταν είναι αναγκαίο και ενδεδειγμένο, μπορεί να γίνεται αναφορά σε μία από τις προαναφερθείσες συνιστώσες των υπηρεσιών ΤΠ.

⁽⁸⁾ ANS — Anagrafe nazionale degli studenti.

⁽⁹⁾ Η εθνική ιταλική πύλη για την έρευνα (www.ricercaitaliana.it) δημιουργήθηκε το 2005 για την ευαισθητοποίηση των πολιτών όσον αφορά τη σημασία και την αξία της έρευνας και τη δημιουργία ενιαίου σημείου πρόσβασης στο ιταλικό ερευνητικό σύστημα.

⁽¹⁰⁾ Στην Αλβανία, τη Ρουμανία και την Τουρκία μέσω της επιχείρησης KION (η οποία τελούσε στο παρελθόν υπό τον μερικό έλεγχο της Cinea, αλλά έχει πλέον ενσωματωθεί στη Cinea).

⁽¹¹⁾ Το προσωπικό που απασχολείται στις υπηρεσίες HPC στηρίζει τους χρήστες και παρέχει συμβουλές σχετικά με εργαλεία και τεχνικές σε διάφορους επιστημονικούς τομείς, από την ιατρική και τη μετεωρολογία έως τη σεισμολογία και τη ρευστοδυναμική, τη βιοπληροφορική και τη χημεία, με σκοπό την παροχή ενός εύρωστου και αξιόπιστου υπολογιστικού περιβάλλοντος στην επιστημονική κοινότητα.

⁽¹²⁾ Σύμφωνα με τον ιστότοπο της Cinea, οι πελάτες της στον συγκεκριμένο τομέα είναι οι εξής: ISS (εθνικός οργανισμός υγείας), CSS (εθνικό συμβούλιο υγείας), IOR (ορθοπαιδικό ίδρυμα Rizzoli στη Μπολόνια), AIEOP (ιταλική ένωση παιδιατρικής ογκοαιματολογίας), κεντρική υπηρεσία της ABTC (Adult Brain Tumor Consortium) του Πανεπιστημίου Johns Hopkins (Βαλτιμόρη, Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής), ιταλικά και αλλοδαπά πανεπιστήμια (Μπολόνια, Πάδουα, Μιλάνο Bicocca, Leicester), τοπικές υγειονομικές αρχές και φαρμακοβιομηχανίες (π.χ. Roche Global).

⁽¹³⁾ ENI, FIAT, Ferrari, Piaggio Aero, Pilatus Aircraft, Tetrapack, Luna Rossa/BMW Oracle, Alenia Aeronautica, Hypercare, κ.λπ.

⁽¹⁴⁾ Μη περιλαμβανόμενων των υπηρεσιών HPC που παρέχονται σε ιδιώτες πελάτες.

2.2. Η καταγγέλλουσα και η καταγγελία

- (18) Η Be Smart είναι επιχείρηση η οποία ειδικεύεται στον σχεδιασμό και την ανάπτυξη συστημάτων λογισμικού που προορίζονται για τη διαχείριση πανεπιστημίων και δημόσιων διοικητικών αρχών. Έχει τρεις γραμμές προϊόντων ⁽¹⁵⁾:
- α) Smart_Edu: πακέτο λογισμικού για τη διαχείριση πανεπιστημίων· το Smart_edu χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το 2005 από το Πανεπιστήμιο Ρώμης. Αποτελείται από διάφορες ενότητες λογισμικού για τη διακυβέρνηση πανεπιστημίων (γραμματεία, μαθήματα, σπουδαστές και διδάσκοντες)·
 - β) Smart_Gov: σουίτα λογισμικού για τη διαχείριση προσκλήσεων δημόσιας χρηματοδότησης, ψηφιακή υπογραφή, διαχείριση ψηφιακών βιβλιοθηκών, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο κ.λπ·
 - γ) Smart_Web: διαδικτυακές εφαρμογές (δηλαδή ιστότοποι και εφαρμογές ηλεκτρονικού εμπορίου) με ειδικότητα σε διαδικτυακές πύλες που περιλαμβάνουν περίπλοκες βάσεις δεδομένων.
- (19) Η Be Smart δεν παρέχει υπηρεσίες HPC.

2.2.1. Υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR

- (20) Κατά την καταγγέλλουσα, η ετήσια χρηματοδότηση της Cineca από το MIUR για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά παράνομη και μη συμβατή κρατική ενίσχυση. Το MIUR έπρεπε να έχει προμηθευτεί τις εν λόγω υπηρεσίες στην αγορά μέσω διαδικασίας υποβολής προσφορών, δεδομένου ότι η Cineca δεν είναι πάροχος in house. Η απευθείας προμήθεια από τη Cineca έδωσε στη Cineca οικονομικό πλεονέκτημα, δεδομένου ότι οι τιμές που εφαρμόζει για τις εν λόγω υπηρεσίες είναι υψηλότερες του επιπέδου της αγοράς. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι εν λόγω τιμές δεν είναι σύμφωνες με τις τιμές αναφοράς της Consip ⁽¹⁶⁾.
- (21) Πριν από το 2015 τα σχετικά κεφάλαια κατανέμονταν ετησίως εκ των προτέρων, δυνάμει νομοθετικού διατάγματος, και ήταν μη επιστρεπτέα· επομένως, κατά την καταγγέλλουσα, είναι σαφές ότι δεν συνδέονταν άμεσα με τις πραγματικές δραστηριότητες τις οποίες η κοινοπραξία ασκούσε για το MIUR. Η καταγγέλλουσα ισχυρίστηκε ότι η άποψη της επιβεβαιώθηκε με τις αποφάσεις του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της Ιταλίας), όπως η απόφαση αριθ. 6009/2018 της 22ας Οκτωβρίου 2018 ⁽¹⁷⁾ (στο εξής: απόφαση αριθ. 6009/2018).

2.2.2. Υπηρεσίες ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια

- (22) Η καταγγέλλουσα θεωρεί ότι η Cineca δεν είναι οργανισμός in house του MIUR και των πανεπιστημίων μελών της κοινοπραξίας. Ως εκ τούτου, συμβάσεις με τη Cineca έπρεπε να συναφθούν μόνο βάσει ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής.
- (23) Επιπλέον, κατά την καταγγέλλουσα, οι τιμές που τα ιταλικά πανεπιστήμια καταβάλλουν στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών λογισμικού και ΤΠ είναι υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς ⁽¹⁸⁾. Τούτο συνιστά στοιχείο κρατικής ενίσχυσης.

⁽¹⁵⁾ www.besmart.it.

⁽¹⁶⁾ Η Consip είναι η κεντρική αρχή προμηθειών της ιταλικής δημόσιας διοίκησης.

⁽¹⁷⁾ Απόφαση αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato, Sez. VI, της 22ας Οκτωβρίου 2018, η οποία, κατά την καταγγέλλουσα, επικυρώθηκε στις 11 Μαρτίου 2020 από το Corte di Cassazione (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο της Ιταλίας) (απόφαση αριθ. 7012). Το Consiglio di Stato έκρινε ότι η Cineca είναι «επιχείρηση» και ότι οι δραστηριότητες για τις οποίες η Cineca λαμβάνει δημόσια χρηματοδότηση είναι οικονομικές δραστηριότητες. Το Consiglio di Stato αποφάνθηκε ότι οι υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται στο MIUR είναι διαθέσιμες στην αγορά ΤΠ και δεν εμπίπτουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η δημόσια χρηματοδότηση που χορηγείται για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση. Κατά το Consiglio di Stato, η Cineca δεν πληροί τα υποχρεωτικά κριτήρια που σχετίζονται με το καθεστώς ανάθεσης in house (οιονεί αυτεπιστασίας).

⁽¹⁸⁾ Η καταγγέλλουσα ανέφερε ως παράδειγμα την απευθείας ανάθεση υπηρεσιών λογισμικού στη Cineca από το Πανεπιστήμιο Καλαβρίας το 2014. Στην περίπτωση εκείνη, η αρχική προσφορά της Cineca ήταν ακριβότερη από την ανταγωνιστική προσφορά που υπέβαλε η καταγγέλλουσα. Στη συνέχεια, η Cineca επανέξετασε την προσφορά της και μείωσε την τιμή. Τελικώς, το TAR (διοικητικό πρωτοδικείο Περιφέρειας) Καλαβρίας (στο εξής: TAR Καλαβρίας) ακύρωσε την απευθείας ανάθεση της σύμβασης στη Cineca.

- (24) Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει περαιτέρω ότι τα πανεπιστήμια έχουν και άλλα κίνητρα να αγοράζουν από τη Cineca. Η Cineca παρέχει στο MIUR υπηρεσίες ΤΠ αναγκαίες για τη συλλογή και τον έλεγχο πανεπιστημιακών δεδομένων —μέσω της βάσης δεδομένων ANS, του μητρώου σπουδαστών— βάσει των οποίων τα πανεπιστήμια έχουν την τεχνική δυνατότητα να λάβουν επιχορηγήσεις από το ταμείο με την ονομασία «Fondo Finanziamento Ordinario» (στο εξής: FFO) ⁽¹⁹⁾. Επομένως, είναι απαραίτητο τα συστήματα εφαρμογών διαχείρισης που χρησιμοποιούν τα πανεπιστήμια να είναι διαλειτουργικά ⁽²⁰⁾ με την εν λόγω βάση δεδομένων, την οποία αναπτύσσει και διαχειρίζεται η Cineca. Οι προμηθευτές λογισμικού διαχείρισης στα πανεπιστήμια πρέπει να είναι εξοικειωμένοι με τις τεχνικές προδιαγραφές των εν λόγω βάσεων δεδομένων για την παραλαβή δεδομένων. Μολονότι καταβάλλουν διογκωμένες τιμές, όταν χρησιμοποιούν τις εφαρμογές της Cineca, τα πανεπιστήμια αποκτούν ευχερέστερα πρόσβαση στις επιχορηγήσεις του FFO, στοιχείο το οποίο αντισταθμίζει το υψηλότερο κόστος προμήθειας.
- (25) Συναφώς, εικάζεται ότι ο ρόλος της Cineca, ως προτιμώμενου παρόχου υπηρεσιών στο MIUR εντός του πανεπιστημιακού συστήματος, παρέχει στη Cineca τεχνικό και οικονομικό πλεονέκτημα. Τούτος είναι ο λόγος για τον οποίο τα πανεπιστήμια είναι διατεθειμένα να καταβάλουν την εικαζόμενη διογκωμένη τιμή για να χρησιμοποιήσουν τις εφαρμογές της Cineca.

2.2.3. Άλλοι ισχυρισμοί: διεπιδότηση/υπεραντιστάθμιση

- (26) Τα κεφάλαια που το MIUR μεταβιβάζει ετησίως για τις παρεχόμενες υπηρεσίες ΤΠ, τα έσοδα που προκύπτουν από τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται στα πανεπιστήμια και τα κεφάλαια που το MIUR παρέχει για τις υπηρεσίες HPC ⁽²¹⁾ συνιστούν πόρους οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη των εξόδων της Cineca σε σχέση με όλες τις δραστηριότητες που ασκεί τόσο για τα μέλη της κοινοπραξίας όσο και για άλλες δημόσιες και ιδιωτικές οντότητες. Επομένως, κατά την καταγγέλλουσα, χρησιμοποιήθηκαν δημόσια κεφάλαια για τη διεπιδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων σε τομείς στους οποίους η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca.
- (27) Κατά την καταγγέλλουσα, η Cineca δεν εφάρμοζε λογιστικό διαχωρισμό. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι η μεθοδολογία κατανομής του κόστους δεν βασιζόταν σε καθορισμένους εκ των προτέρων παράγοντες κατανομής ⁽²²⁾.
- (28) Για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR, η Cineca θα πρέπει να εισπράττει μόνο το ποσό που αντιστοιχεί στις υπηρεσίες που παρέχει πραγματικά στο MIUR. Το ποσό που πραγματικά καταβάλλεται θα πρέπει να βασίζεται σε έκθεση των δραστηριοτήτων που πραγματικά εκτελέστηκαν. Ωστόσο, κατά την καταγγέλλουσα, έως το 2015 ⁽²³⁾, η Cineca δεν είχε καν υποβάλει δήλωση εξόδων των δραστηριοτήτων που πραγματοποίησε για το MIUR, προκειμένου να εισπράξει το αντίστοιχο ποσό ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁹⁾ Τα ιταλικά πανεπιστήμια χρηματοδοτούνται μέσω ταμείου με την ονομασία Fondo Finanziamento Ordinario (FFO). Η χρηματοδότηση του FFO αποτελείται από δύο μέρη: ένα «βασικό ποσοστό» και ένα «ποσοστό πριμοδότησης». Το «βασικό ποσοστό» αποδίδεται αυτομάτως στα πανεπιστήμια, ενώ το «ποσοστό πριμοδότησης» αποδίδεται βάσει ποσοτικών και ποιοτικών κριτηρίων.

⁽²⁰⁾ Κατ' ουσία, η διαλειτουργικότητα καθιστά δυνατή την επικοινωνία, δηλαδή την ανταλλαγή δεδομένων, μεταξύ διαφορετικών συστημάτων πληροφοριών.

⁽²¹⁾ Το είδος των επίμαχων υπηρεσιών HPC που λαμβάνονται υπόψη ως ενδεχόμενη πηγή για την αξιολόγηση της ύπαρξης διεπιδότησης είναι αποκλειστικά και μόνο οι υπηρεσίες που χρηματοδοτεί το MIUR. Η Ιταλία ονομάζει τις εν λόγω υπηρεσίες θεσμικές υπηρεσίες HPC. Στην παρούσα απόφαση θα ονομάζονται «μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC». Οι παραπομπές στις δραστηριότητες HPC σε ισχυρισμούς που διατυπώθηκαν πριν από την απόφαση κίνησης της διαδικασίας και σε ισχυρισμούς που περιέχονται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας πρέπει να νοούνται ως παραπομπές στις «μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC».

⁽²²⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίστηκε ότι η δήλωση εξόδων του 2015 που αφορούσε τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες, για παράδειγμα, δεν παρείχε χωριστούς λογαριασμούς σύμφωνα με τα κριτήρια που καθορίζονται στην οδηγία 2006/111/ΕΚ. Η δήλωση ήταν απλώς και μόνο μια αναδρομική ανακατασκευή των εξόδων που πραγματοποίησε η Cineca, προκειμένου να λάβει τη συνεισφορά του Υπουργείου.

⁽²³⁾ Κατά την καταγγέλλουσα, το 2015 μέρος του προσωπικού που διατέθηκε στις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC διατέθηκε επίσης σε άλλες δραστηριότητες (για παράδειγμα, έργα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παροχή υπηρεσιών σε ιδιώτες πελάτες HPC). Τούτο ισοδυναμούσε με διπλή δήλωση εξόδων προσωπικού εκ μέρους της Cineca.

⁽²⁴⁾ Συναφώς, η καταγγέλλουσα παραπέμπει στην έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Cineca κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015. Για τέτοιες υπηρεσίες HPC, η Cineca δήλωσε το 100 % των εξόδων του συνολικού προσωπικού της Cineca που παρέχει μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC [80 εργαζόμενοι στο τμήμα «Super Computing Applications and Innovation» («εφαρμογές και καινοτομία υπερυπολογιστικής, SCAI)]. Επομένως, το εν λόγω προσωπικό δεν μπορεί να εκτέλεσε οποιαδήποτε δραστηριότητα για λογαριασμό της κοινοπραξίας πέραν των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC. Ωστόσο, κατά την καταγγέλλουσα, φαίνεται ότι το προσωπικό συμμετείχε και σε άλλες δραστηριότητες.

2.3. Επιχειρήματα της Ιταλίας πριν από την κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας

- (29) Η Ιταλία υποστήριξε ότι η Cineca διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στο πλαίσιο του εθνικού εκπαιδευτικού και ερευνητικού συστήματος, ο οποίος συνίσταται στην παροχή κατάλληλης υποστήριξης στο MIUR, στο πανεπιστημιακό σύστημα, στην ερευνητική κοινότητα και στον τομέα της εκπαίδευσης. Κατά την Ιταλία, η Cineca είναι απαραίτητη προκειμένου το MIUR και τα πανεπιστήμια να μπορούν να εκπληρώνουν το δημόσιο καθήκον τους. Η Ιταλία υποστήριξε, επίσης, ότι οι τιμές που καταβάλλονται στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ δεν υπερβαίνουν τις τιμές της αγοράς. Ως εκ τούτου, η Cineca δεν επωφελείται από επιλεκτικό πλεονέκτημα. Επιπλέον, οι υπηρεσίες ΤΠ της Cineca είναι σε μεγάλο βαθμό ολοκληρωμένες και διαλειτουργικές μεταξύ τους, στοιχείο που διαφοροποιεί τη Cineca από τους ανταγωνιστές της.
- (30) Τέλος, όσον αφορά την εικαζόμενη ύπαρξη διεπιδότησεων, η Ιταλία υποστήριξε ότι, πριν από το 2016, η αποφυγή των διεπιδότησεων διασφαλιζόταν μέσω κατάλληλων λογιστικών μεθόδων, σύμφωνα με τους ιταλικούς κανόνες λογιστικής, και ότι το 2016 πραγματοποιήθηκε και επίσημος λογιστικός διαχωρισμός. Τούτο απέκλειε τη διεπιδότηση.

2.4. Λόγοι για την κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 108 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ

- (31) Η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία προκειμένου να εξακριβώσει αν 1) οι πληρωμές στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και 2) οι πληρωμές των ιταλικών πανεπιστημίων στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια συνιστούν κρατική ενίσχυση. Επιπλέον, η Επιτροπή επιδίωκε να εξακριβώσει αν οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν στη Cineca σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και για τις υπηρεσίες HPC συνεπάγονταν υπεραντιστάθμιση ή αν χρησιμοποιήθηκαν για τη διεπιδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων της Cineca σε αγορές στις οποίες αντιμετώπιζε ανταγωνισμό από την καταγγέλλουσα.

2.4.1. Πληρωμή για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR

Οικονομική δραστηριότητα

- (32) Όσον αφορά τις πληρωμές για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR, η Επιτροπή συμπεράνε προσωρινά, με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, ότι δεν μπορούσε να αποκλειστεί το ενδεχόμενο της ύπαρξης άρρηκτου συνδέσμου μεταξύ της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και των ουσιαστών καθηκόντων του MIUR και, επομένως, δεν μπορούσε να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR να μη συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Το προκαταρκτικό αυτό συμπέρασμα βασίστηκε στη νομολογία TenderNed⁽²⁵⁾ και στην τελική απόφαση της Επιτροπής σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.34402 (στο εξής: απόφαση HIS⁽²⁶⁾), κατά τις οποίες ορισμένες δραστηριότητες, όπως η παροχή ηλεκτρονικής πλατφόρμας η οποία παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να διαχειρίζονται συνολικά διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων (TenderNed) και η παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε δημόσια πανεπιστήμια (απόφαση HIS), συνδέονται άρρηκτα με ουσιαστές καθήκον του κράτους και είναι αναγκαίες για την εκτέλεση των ουσιαστών αυτών καθηκόντων. Επομένως, οι εν λόγω δραστηριότητες δεν συνιστούν οικονομική δραστηριότητα.

Πλεονέκτημα

- (33) Επιπλέον, η Επιτροπή διατύπωσε αμφιβολίες και ζήτησε την υποβολή παρατηρήσεων σχετικά με το αν το MIUR κατέβαλε τιμές της αγοράς για τις επίμαχες υπηρεσίες ή αν η Cineca επωφελήθηκε από επιλεκτικό πλεονέκτημα. Η Επιτροπή επισήμανε ότι η Ιταλία δεν απέδειξε ότι οι τιμές για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR καθορίζονταν μέσω ανταγωνιστικής, διαφανούς, αμερόληπτης και άνευ όρων διαδικασίας διαγωνισμού ή μέσω οποιασδήποτε άλλης ανταγωνιστικής μεθόδου, π.χ. ανεξάρτητων μελετών⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, σκέψεις 59, 83 και 90, η οποία επικυρώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Νοεμβρίου 2019, C-687/17 P, σκέψεις 44 και 45.

⁽²⁶⁾ Απόφαση (ΕΕ) 2020/391 της Επιτροπής, της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, σχετικά με το μέτρο SA.34402 — 2015/C (ex 2015/NN) που εφαρμόστηκε από τη Γερμανία υπέρ της Hochschul-Informations-System GmbH (ΕΕ L 74 της 11.3.2020, σ. 22), αιτιολογική σκέψη 127. Η προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της εν λόγω απόφασης απορρίφθηκε· βλ. υπόθεση T-34/20 σε σχέση με την οποία το Γενικό Δικαστήριο εξέδωσε διάταξη στις 18 Ιανουαρίου 2021.

⁽²⁷⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2014, Sarc κατά Επιτροπής, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, σκέψη 98. Land Burgenland κατά Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-214/12 P, C-215/12 P και C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, σκέψεις 94 και 95.

2.4.2. Πληρωμή για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια ⁽²⁸⁾

Οικονομική δραστηριότητα

- (34) Όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια, η Επιτροπή συμπέρανε προσωρινά, βάσει της απόφασης HIS, ότι πρόκειται περί δραστηριότητας που συνδέεται άρρηκτα με το καθήκον του κράτους να παρέχει τριτοβάθμια εκπαίδευση και ότι, επομένως, η δραστηριότητα δεν είναι οικονομικής φύσης. Εάν αυτό το προσωρινό συμπέρασμα επιβεβαιωθεί, η Cineca δεν θα θεωρείται επιχείρηση κατά την έννοια της σχετικής νομολογίας όσον αφορά την εν λόγω δραστηριότητα και οι πληρωμές από τα εν λόγω πανεπιστήμια στη Cineca δεν θα συνιστούν κρατική ενίσχυση.

Κρατικοί πόροι και δυνατότητα καταλογισμού

- (35) Η Επιτροπή έθεσε το ζήτημα του αν η απόφαση των πανεπιστημίων να επιλέξουν τη Cineca για την αγορά λογισμικού μπορεί να καταλογιστεί στο Δημόσιο. Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή συμπέρανε προκαταρκτικά ότι δυνατότητα καταλογισμού ενδέχεται να υφίσταται τόσο πριν από όσο και μετά την έκδοση του καλούμενου νόμου «salva Cineca» (ήτοι του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 78/2015). Πριν από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου, η δυνατότητα καταλογισμού μπορεί να είναι αποτέλεσμα του χαρακτηρισμού των ιταλικών πανεπιστημίων ως δημόσιων φορέων και της παρουσίας κοινών εκπροσώπων των πανεπιστημίων και του MIUR στο όργανο λήψης αποφάσεων της Cineca, παρά το γεγονός ότι σημαντικό ποσοστό των πανεπιστημίων είχε επιλέξει να προμηθεύεται υπηρεσίες ΤΠ από εναλλακτικούς παρόχους (βλ. αιτιολογική σκέψη 56 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας).
- (36) Μετά την έναρξη ισχύος του ανωτέρω νόμου, η δυνατότητα καταλογισμού θεωρήθηκε πιθανή βάσει προσωρινής ερμηνείας του νόμου «salva Cineca», ο οποίος επιβάλλει στις οντότητες που αποτελούν μέρος του εκπαιδευτικού, πανεπιστημιακού και ερευνητικού συστήματος την υποχρέωση να παρέχουν οι ίδιες τις υπηρεσίες ΤΠ για τις εργασίες τους ή να προμηθεύονται τις εν λόγω υπηρεσίες μέσω φορέων που έχουν χαρακτηριστικά πανομοιότυπα με αυτά της Cineca.

Πλεονέκτημα

- (37) Επιπλέον, η Επιτροπή κατέληξε στο προσωρινό συμπέρασμα ότι τα πανεπιστήμια ενδέχεται να μην κατέβαλαν τιμή της αγοράς για τις υπηρεσίες που παρέχει η Cineca και, ως εκ τούτου, η Cineca μπορεί να επωφελήθηκε από επιλεκτικό πλεονέκτημα.

2.4.3. Υπεραντιστάθμιση και/ή διεπιδότηση δραστηριοτήτων σε τομείς στους οποίους η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca

- (38) Τέλος, η Επιτροπή έθεσε το ζήτημα του αν η Cineca διεπιδότησε τις πωλήσεις προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ χρησιμοποιώντας δημόσια κεφάλαια τα οποία εισέπραξε από το MIUR για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC και/ή για τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR προκειμένου να στηρίξει τις πωλήσεις υπηρεσιών λογισμικού σε πανεπιστήμια και υπηρεσιών ΤΠ σε κρατικές διοικητικές οντότητες, δηλαδή σε δύο τμήματα της αγοράς στα οποία η καταγγέλλουσα είναι ανταγωνίστρια της Cineca.
- (39) Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή παρατήρησε ότι επίσημο σύστημα λογιστικού διαχωρισμού θεοπίστηκε μόλις το 2016. Πριν από το 2016 η Cineca χρησιμοποιούσε διαδικασία αναλυτικής λογιστικής «άμεσης κατανομής κόστους», η οποία συνίστατο σε κέντρα κέρδους, κέντρα κόστους και δεσμεύσεις, που αναλύονταν περαιτέρω διά παραπομπής στις επιχειρησιακές μονάδες της οργανωτικής διάρθρωσης της Cineca. Το τρέχον σύστημα λογιστικού διαχωρισμού καθιστά δυνατή την ακριβέστερη συσχέτιση κόστους/εσόδων, βάσει διαδικασίας με την οποία το κόστος καταλογίζεται πλήρως στις οικείες επιχειρησιακές μονάδες.
- (40) Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή εξήγησε επίσης ότι η Cineca είχε, στην πραγματικότητα, συντάξει εκ νέου την ετήσια λογιστική κατάσταση (εξόδων) (για τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC) του 2015 εφαρμόζοντας τα κριτήρια που θεοπίστηκαν το 2016. Σύμφωνα με την αναδιατυπωμένη δήλωση εξόδων, η Cineca είχε έξοδα υψηλότερα από τα έξοδα τα οποία πραγματοποίησε και τιμολόγησε στο MIUR κατά τον χρόνο κατάρτισης της αρχικής δήλωσης, δηλαδή το 2015.
- (41) Ωστόσο, η Επιτροπή δεν διέθετε επαρκή στοιχεία για να ελέγξει τη μεθοδολογία που χρησιμοποίησε η Cineca για τον εκ νέου υπολογισμό και τα πραγματικά στοιχεία στα οποία εφαρμόστηκε η εν λόγω μεθοδολογία.

⁽²⁸⁾ Επισημαίνεται ότι, με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κατέληξε στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά δημόσια πανεπιστήμια ενδέχεται να μη συνιστά οικονομική δραστηριότητα (βάσει της απόφασης HIS). Βλ. αιτιολογική σκέψη 114 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και πρβλ. αιτιολογική σκέψη 127 της απόφασης HIS.

- (42) Επομένως, η Επιτροπή επιδίωξε να εξακριβώσει αν, πριν από το 2016, υπήρχαν εντός της Cineca επαρκείς διασφαλίσεις όσον αφορά τον πραγματικό λογιστικό διαχωρισμό (βλ. αιτιολογική σκέψη 30) και αν η μεθοδολογία λογιστικού διαχωρισμού που θεσπίστηκε το 2016 είναι αποτελεσματική. Εναλλακτικώς, η Επιτροπή επιδίωξε να εξακριβώσει αν θεσπίστηκε οποιοδήποτε άλλο σύστημα το οποίο εμποδίζει τη διεπιδότηση και/ή την υπεραντιστάθμιση.

3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΩΝ ΜΕΡΩΝ

- (43) Η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις από την καταγγέλλουσα, τρεις επιχειρήσεις, εκ των οποίων δύο δραστηριοποιούνταν στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ, τις ιταλικές αρχές και τη Cineca.

3.1. Παρατηρήσεις της καταγγέλλουσας

3.1.1. Υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR

- (44) Κατά την καταγγέλλουσα, η ετήσια δημόσια χρηματοδότηση της Cineca από το MIUR για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά παράνομη και μη συμβατή ενίσχυση. Η καταγγέλλουσα επισημαίνει εξαρχής ότι είναι ανταγωνίστρια της Cineca στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στη δημόσια διοίκηση και παραθέτει έργα τα οποία εκτέλεσε επιτυχώς για λογαριασμό οντοτήτων της δημόσιας διοίκησης. Σε αυτά περιλαμβάνονται η ψηφιοποίηση της επιτροπής διεθνών υιοθεσιών για το Γραφείο του Πρωθυπουργού ⁽²⁹⁾, δραστηριότητα για τον Δήμο Μπάρι, η δημιουργία δημόσιου μητρώου για τα κρούσματα μηνιγγίτιδας για το νοσοκομείο Spallanzani στη Ρώμη και μια υπηρεσία ΤΠ σχετική με την αγορά εργασίας για την Περιφέρεια Λατίου. Η καταγγέλλουσα παραπέμπει σε αποφάσεις περιφερειακού δικαστηρίου και σε απόφαση του Consiglio di Stato ⁽³⁰⁾, με τις οποίες αναγνωρίστηκε ότι νομιμοποιείται να προσβάλει τη στήριξη που έλαβε η Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR.

3.1.1.1. Οικονομική δραστηριότητα

- (45) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά οικονομική δραστηριότητα, όπως επισημάνθηκε σε απόφαση του Consiglio di Stato ⁽³¹⁾, κατά την οποία «οι υποστηρικτικές υπηρεσίες ΤΠ προς το MIUR [...] είναι διαθέσιμες στην αγορά υπηρεσιών και προϊόντων ΤΠ μέσω των συνηθών διαδικασιών υποβολής προσφορών και δεν εμπίπτουν στα προνόμια των δημόσιων αρχών». Οι αποφάσεις της ΕΕ σχετικά με τις συγχωνεύσεις βασίζονται επίσης στην παραδοχή ότι υπηρεσίες ΤΠ παρέχονται σε διάφορα τμήματα του τομέα των υπηρεσιών ΤΠ, στοιχείο που καταδεικνύει ότι οι περισσότεροι πάροχοι δραστηριοποιούνται σε μεγάλο αριθμό τομέων όσον αφορά τους πελάτες τους.
- (46) Επιπλέον, η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού έκρινε, στη διαδικασία A490 — Ηλεκτρονική αστική δίκη, ότι οι ενέργειες της Net Service, εταιρείας που κατέχει δεσπόζουσα θέση στην αγορά ανάπτυξης και διαχείρισης επιγραμμικής ηλεκτρονικής αστικής δίκης (PCT), είχαν δυσμενή αντίκτυπο στην αγορά επόμενου σταδίου του λογισμικού εφαρμογής για τους επαγγελματίες νομικούς που δραστηριοποιούνταν στην PCT. Η Net Service εξασφάλισε αθέμιτο πλεονέκτημα στην αγορά λόγω της προνομιακής σχέσης της με υπουργείο. Με άλλη γνωμοδότηση, η οποία εκδόθηκε στη διαδικασία 1778 — Ηλεκτρονικό σχολικό μητρώο, η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού διαπίστωσε παράβαση του άρθρου 102 της ΣΛΕΕ εκ μέρους δύο επιχειρήσεων, με συνδυασμένο μερίδιο αγοράς άνω του 50 % της αγοράς καινοτόμων εφαρμογών ΤΠ για σχολεία, οι οποίες περιόρισαν τη συμβατότητα του λογισμικού τους με τα μητρώα των ανταγωνιστών τους. Κατά την καταγγέλλουσα, με τις εν λόγω αποφάσεις επιβεβαιώνεται ότι οι επίμαχες δραστηριότητες έχουν οικονομικό χαρακτήρα και διαπιστώνεται επίσης ότι οι εν λόγω δραστηριότητες συνιστούν μέσα τα οποία είναι διακριτά και χωριστά από την άσκηση κρατικής εξουσίας.
- (47) Κατά την καταγγέλλουσα, τα ανωτέρω παραδείγματα καταδεικνύουν ότι η Cineca είναι απλώς και μόνον πάροχος υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και στα πανεπιστήμια και, επομένως, είναι επιχείρηση. Η εν λόγω επιχείρηση απέκτησε δεσπόζουσα θέση στην αγορά, διότι έτυχε απευθείας αναθέσεων κατά παράβαση των ευρωπαϊκών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις και των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 102, 106, 28, 49 και 56 της ΣΛΕΕ.

⁽²⁹⁾ Η συγκεκριμένη εργασία εκτελέστηκε, έως το 2015-2016, από τη Cineca, η οποία χρησιμοποίησε την καταγγέλλουσα ως υπεργολάβο στο έργο. Στη συνέχεια, η καταγγέλλουσα εξασφάλισε τη σύμβαση η ίδια.

⁽³⁰⁾ Βλ. π.χ. απόφαση αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato, σημείο 2.2, και απόφαση αριθ. 10528/2019 του TAR (διοικητικού πρωτοδικείου Περιφέρειας Λατίου (στο εξής: TAR Λατίου)).

⁽³¹⁾ Απόφαση αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato, σημείο 6.2.

3.1.1.1.1. Ανάλυση της εφαρμοστέας νομολογίας ⁽³²⁾

- (48) Κατά την καταγγέλλουσα, η ανάλυση που περιέχεται στην απόφαση της Επιτροπής σχετικά με το επιχείρημα του «άρρηκτου συνδέσμου» που αντλείται από τις υποθέσεις TenderNed, ZVG Portal και CompassDatenbank (υπό το πρίσμα της υπόθεσης Scattolon) είναι εσφαλμένη. Σύμφωνα με τις ανωτέρω υποθέσεις, μια δραστηριότητα δεν είναι οικονομική, εάν, λόγω της φύσης, του σκοπού και των κανόνων στους οποίους υπόκειται, συνδέεται με ουσιώδη λειτουργία του κράτους. Η καταγγέλλουσα εξηγεί αναλυτικότερα τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται τα ακόλουθα στοιχεία των ανωτέρω υποθέσεων καθώς και τη σημασία τους στην παρούσα υπόθεση,
- 1) Νομική υποχρέωση: στις ανωτέρω υποθέσεις, ο νόμος επέβαλλε στις κρατικές οντότητες υποχρέωση η οποία αφορούσε όχι μόνον την άσκηση μιας δραστηριότητας, αλλά και τα μέσα άσκησης της δραστηριότητας: εφαρμογή ηλεκτρονικών διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων στην υπόθεση TenderNed· δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με δικαστικούς πλειστηριασμούς στο διαδίκτυο στην υπόθεση ZVG Portal· ή δημοσίευση στοιχείων σχετικά με επιχειρήσεις σε δημόσια διαθέσιμη βάση δεδομένων δυνάμει οδηγίας της Ένωσης στην υπόθεση CompassDatenbank. Κατά την ανωτέρω νομολογία, τα επίμαχα μέσα πρέπει να μη μπορούν να διαχωριστούν από το δημόσιο καθήκον. Αντιθέτως, γενική υποχρέωση, όπως αυτή που ισχύει για τη Cineca, δεν αρκεί για την αφαίρεση δραστηριότητας από τη σφαίρα της επιχειρηματικής δραστηριότητας.
 - 2) Εσωτερικευση: οι δημόσιες αρχές πρέπει να παράγουν οι ίδιες (να εσωτερικεύουν) την υπηρεσία και να μην χρησιμοποιούν τρίτο. Οι οντότητες που ανέπτυξαν/διαχειρίζονται την υπηρεσία πρέπει να εντάσσονται στο κράτος (TenderNed και ZVG Portal) ⁽³³⁾.
 - 3) Απουσία απόφασης για τη θέσπιση μηχανισμού της αγοράς: το κράτος μέλος δεν πρέπει να έχει αποφασίσει να θεσπίσει μηχανισμούς της αγοράς, βλ. ZVG Portal και σημείο 16 της ανακοίνωσης ΥΓΟΣ ⁽³⁴⁾. Οι ιταλικές αρχές δεν αποφάσισαν να εσωτερικεύσουν την εν λόγω υπηρεσία, αλλά αποφάσισαν να την αναθέσουν σε τρίτο.
 - 4) Σύνδεσμος υψηλής έντασης: ο σύνδεσμος μεταξύ της δραστηριότητας και της δημόσιας λειτουργίας του κράτους πρέπει να είναι ιδιαίτερος διάχυτος / έντονος. Στην πραγματικότητα, η υπηρεσία πρέπει να συνδέεται άρρηκτα με το κράτος. Με την απόφαση EasyPay ⁽³⁵⁾, το Δικαστήριο έκρινε ότι η δραστηριότητα ταχυδρομικών εμβασμάτων την οποία ασκούν τα βουλγαρικά ταχυδρομεία και η οποία καθιστά δυνατή την καταβολή συντάξεων μπορούσε να διαχωριστεί από τις παροχές γήρατος και δεν ήταν το μόνο μέσο για την πραγματοποίηση της πληρωμής.
 - 5) Απουσία ανταλλάγματος: στην υπόθεση TenderNed και στην υπόθεση ZVG Portal, η υπηρεσία παρεχόταν δωρεάν ή έναντι συμβολικής αμοιβής. Στην υπόθεση TenderNed, το Δικαστήριο επισήμανε ότι ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας μιας οντότητας είναι μεν λυσιτελής παράγοντας, πλην όμως δεν αρκεί καθεαυτόν για να διαπιστωθεί αν μια δραστηριότητα είναι οικονομικής φύσης. Συγκεκριμένα, με την απόφαση CompassDatenbank, το Δικαστήριο έκρινε ότι η δραστηριότητα δεν ήταν οικονομικής φύσης διότι η αμοιβή καθοριζόταν από τον νόμο και όχι από τον πάροχο της υπηρεσίας. Το γεγονός ότι μια δραστηριότητα ασκείται έναντι ανταλλάγματος φαίνεται ότι συνιστά αντικειμενική απόδειξη της οικονομικής φύσης της, δηλαδή του γεγονότος ότι το κράτος αποφάσισε να θεσπίσει μηχανισμούς της αγοράς.

⁽³²⁾ Απόφαση της Επιτροπής της 2ας Μαΐου 2013 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.25745 (2013/NN) (πρώην CP 11/2008) — Γερμανία — Εθνικός ιστότοπος πλειστηριασμών σε διαδικασίες αφερεγγυότητας (ZVG Portal) C(2013) 2361 final· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, CompassDatenbank κατά Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, Ivana Scattolon κατά Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, C-108/10, ECLI:EU:C:2011:542.

⁽³³⁾ Η καταγγέλλουσα παραπέμπει επίσης, στο πλαίσιο αυτό, 1) στην απόφαση της 19ης Μαρτίου 1992 (C-188/90, ECLI:EU:C:1990:313), με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι είναι δυνατή η επίκληση οδηγίας έναντι οργανισμών ή φορέων που υπόκεινται στην εποπτεία ή στον έλεγχο του κράτους ή που έχουν εξαιρετικές εξουσίες, και 2) στο σημείο 16 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΕΕ C 8 της 11.1.2012, σ. 4) (στο εξής: ανακοίνωση ΥΓΟΣ): «[α]πό τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι το άρθρο 107 της Συνθήκης δεν εφαρμόζεται όταν το κράτος ενεργεί “ασκώντας τη δημόσια εξουσία” ή όταν αρχές κρατικού **χαρακτήρα** [η επισήμανση του συντάκτη] ενεργούν “υπό την ιδιότητά τους ως δημοσίων αρχών”».

⁽³⁴⁾ «Σε γενικές γραμμές, εκτός των περιπτώσεων όπου το οικείο κράτος μέλος **έχει αποφασίσει να εισαγάγει μηχανισμούς της αγοράς**, [η επισήμανση του συντάκτη] οι δραστηριότητες που εκ της φύσεώς τους εμπίπτουν στα προνόμια δημόσιας αρχής και ασκούνται από το κράτος δεν συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες.» Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, παράγραφος 16 (ΕΕ C 8 της 11.1.2012, σ. 4).

⁽³⁵⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 22ας Οκτωβρίου 2015 στην υπόθεση EasyPay κατά Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, C-185/14, ECLI:EU:C:2015:716. Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει ότι, με πρόσφατη απόφαση, το Δικαστήριο εφάρμοσε προσέγγιση ακόμη πιο αυστηρή από ό,τι σε παλαιότερες υποθέσεις. Κατά την απόφαση EasyPay, μια δραστηριότητα είναι αδιαχώριστη από την άσκηση επίσημης εξουσίας εάν συνιστά το «μόνο μέσο» για την παροχή της υπηρεσίας (δηλαδή τα ταχυδρομικά εμβάσματα για την καταβολή συντάξεων στη συγκεκριμένη υπόθεση δεν συνιστούσαν το μόνο μέσο καταβολής συντάξεων και, επομένως, η δραστηριότητα ήταν οικονομικής φύσεως).

- 6) Τέλος, με την απόφαση Scattolon⁽³⁶⁾, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η παροχή διοικητικού, τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού σε εκπαιδευτικά ιδρύματα, των οποίων η λειτουργία συνιστά κρατική υποχρέωση, είναι δραστηριότητα οικονομικής φύσεως η οποία δεν συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η μίσθωση ακινήτων ή η παροχή τεχνικού ή διοικητικού προσωπικού δεν διαφέρει από την παροχή λογισμικού. Πρόκειται για ένα καθοριστικής σημασίας μέσο το οποίο παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να εκπληρώνουν μια γενική εντολή στον τομέα της εκπαίδευσης και το οποίο οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να καθιστούν διαθέσιμο προκειμένου να διασφαλίζεται η εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας εκπαίδευσης. Τα εν λόγω μέσα δεν στερούνται τον οικονομικό χαρακτήρα τους απλώς και μόνο επειδή χρησιμοποιούνται σε σχέση με δημόσια εντολή.
- (49) Συμπερασματικά, κατά την καταγγέλλουσα, όπως επισημαίνεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, το MIUR δεν παρέχει καθ'αυτό εκπαίδευση, αλλά διοικητικές και διαχειριστικές υπηρεσίες. Οι υπηρεσίες ΤΠ που παρέχει η Cineca δεν απαιτούν οποιαδήποτε εξατομίκευση. Είναι ευχερώς διαθέσιμες στην αγορά και, επομένως, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως «ουσιώδεις» ή «απαραίτητες». Ειδικότερα, οι υπηρεσίες που η Cineca παρέχει στο MIUR συνιστούν απλώς και μόνο παροχή συνήθων υπηρεσιών επιχειρησιακής διαχείρισης για τη λειτουργία σύνθετων συστημάτων υπολογιστών σε οντότητα της δημόσιας διοίκησης, χωρίς οποιαδήποτε ιδιαιτέρως σύνθετη τεχνική λύση, όπως επικαιροποίηση και εκ νέου σχεδιασμός διαδικτυακών πυλών, παροχή συμβουλών, κανονιστική ανάλυση προετοιμασία πλαισίου υπογραφής συντήρηση εξυπηρετητών, λογισμικού, γραμμών ISDN, σταθμών εργασίας, έξυπνων καρτών⁽³⁷⁾. Η υπηρεσία που παρέχει η Cineca είναι απλώς και μόνο παροχή εξειδικευμένων ανθρώπινων πόρων, δηλαδή προσωπικού όπως επικεφαλής έργου, λειτουργικός αναλυτής, αρχιτέκτονας συστήματος, μηχανικοί συστήματος, αναλυτές προγραμματισμού και σύμβουλοι. Οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας θα μπορούσε να παράσχει τέτοιες υπηρεσίες εντός μεταβατικής περιόδου τριών έως τεσσάρων μηνών.
- (50) Βάσει των ανωτέρω, η καταγγέλλουσα συμπεραίνει ότι οι υπηρεσίες που παρασχέθηκαν στο MIUR συνιστούσαν οικονομική δραστηριότητα. Το ίδιο το MIUR δεν παρέχει εκπαίδευση και τα προϊόντα και οι υπηρεσίες ΤΠ της Cineca παρέχουν απλώς και μόνο στο MIUR τη δυνατότητα να εκτελέσει τις υπουργικές λειτουργίες του. Δεν υπάρχει συγκεκριμένη νομική υποχρέωση η οποία επιβάλλει στο MIUR την παροχή υπηρεσιών ΤΠ. Η χρήση λογισμικού και προϊόντων ΤΠ από το MIUR και τα πανεπιστήμια είναι μέρος ενός γενικότερου στόχου μηχανοργάνωσης της ιταλικής δημόσιας διοίκησης. Η χρήση λογισμικού και προϊόντων ΤΠ από το MIUR και τα πανεπιστήμια περιλαμβάνεται στον γενικό στόχο της μηχανοργάνωσης ολόκληρης της ιταλικής δημόσιας διοίκησης (σχέδιο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης του 2012).
- (51) Η παροχή των υπηρεσιών ΤΠ από τη Cineca διαφοροποιεί το MIUR από άλλα υπουργεία, όπως για παράδειγμα το Υπουργείο Δικαιοσύνης. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης υπέχει κανονιστική υποχρέωση παροχής δικαιοδοτικών υπηρεσιών και, προς τούτο, παροχής των αναγκαίων εργαλείων ΤΠ [βλ. άρθρο 16 παράγραφος 3 στοιχείο β) του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 300/1999], και εξακολουθεί να προμηθεύεται τις σχετικές υπηρεσίες μέσω της Consip.
- (52) Αντιθέτως προς την HIS GmbH στην υπόθεση HIS, η Cineca δεν συστάθηκε με ρητό σκοπό την άσκηση των καθηκόντων τα οποία ασκεί. Σκοπός της ήταν, κατά τη σύστασή της, να αποτελέσει κέντρο αυτοματοποιημένης επεξεργασίας δεδομένων. (Βλ. καταστατικό του 1969: «παροχή των πιο προηγμένων μέσων επεξεργασίας δεδομένων».) Στο καταστατικό του 1998 και του 2005 δεν περιέχεται καμία μνεία στον στόχο παροχής υπηρεσιών ΤΠ. Μόνο στο καταστατικό του 2006 μνημονεύεται το καθήκον της «παροχής κατάλληλων συστημάτων πληροφοριών». Μόνο μετά την τροποποίηση το 2017 του καταστατικού της Cineca γίνεται μνεία σε «υπηρεσίες ΤΠ».
- (53) Στις νομικές διατάξεις που αφορούν τη συγχώνευση των Cineca, CILEA και CASPUR επίσης δεν περιέχεται καμία μνεία σε εντολή παροχής υπηρεσιών ΤΠ⁽³⁸⁾. Στη σχετική ρύθμιση προβλέπεται μόνο η δυνατότητα του MIUR και των πανεπιστημίων να ζητήσουν την παροχή υπηρεσιών ΤΠ από τη Cineca.

⁽³⁶⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, Ivana Scattolon κατά Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, C-108/10, ECLI:EU:C:2011:542, σκέψεις 44-47.

⁽³⁷⁾ Βλ. δήλωση εξόδων του 2015 για τις υπηρεσίες στο MIUR. Πρόκειται περί αμιγών υπηρεσιών τεχνικής στήριξης στον τομέα της ΤΠ οι οποίες παρασχέθηκαν στο MIUR για διαχείριση ιστοτόπων, διοικητικές διαδικασίες και ψηφιοποίηση εγγράφων.

⁽³⁸⁾ Άρθρο 7 παράγραφος 42bis του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 95/2012: «Το Υπουργείο Παιδείας, Πανεπιστημίων και Έρευνας προάγει διαδικασία ενσωμάτωσης των διαπανεπιστημιακών κοινοπραξιών Cineca, Cilea και Caspur, με σκοπό τον εξορθολογισμό των δαπανών λειτουργίας τους μέσω της σύστασης ενιαίας οντότητας επιφορτισμένης με την παροχή κατάλληλης στήριξης, από απόψεως καινοτομίας και παροχής υπηρεσιών, για την κάλυψη των αναγκών του Υπουργείου, του πανεπιστημιακού συστήματος, του τομέα της έρευνας και του τομέα της εκπαίδευσης. Η εφαρμογή της παρούσας παραγράφου δεν συνεπάγεται νέες ή πρόσθετες δαπάνες για τα δημόσια οικονομικά».

- (54) Επιπλέον, η επιχειρηματική δραστηριότητα της Cineca προκαλεί τη διάρρηξη του συνδέσμου μεταξύ των δραστηριοτήτων της και της δημόσιας λειτουργίας. Η δραστηριότητα που δεν συνδέεται άρρηκτα με δημόσια λειτουργία ανατίθεται σε τρίτο που ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα. Τούτο είναι το συμπέρασμα που προκύπτει από την απόφαση ZVG Portal, κατά την οποία η οικονομική φύση μιας δραστηριότητας πρέπει να αξιολογείται στο πλαίσιο εντός του οποίου ασκείται η εν λόγω δραστηριότητα.
- (55) Στο καταστατικό της Cineca μνημονεύεται επίσης το ενδεχόμενο παροχής υπηρεσιών από τη Cineca σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ⁽³⁹⁾. Το πεδίο δραστηριοτήτων και η πελατειακή βάση της Cineca έχουν επεκταθεί σε μεγάλο βαθμό από τη σύστασή της, όταν αποτελούσε κέντρο υπερυπολογιστικής και μόνο. Έχουν επεκταθεί στον τομέα της ΤΠ για τα πανεπιστήμια, μεταξύ άλλων σε χώρες της αλλοδαπής, και σε διάφορους κλάδους, όπως η υγειονομική περίθαλψη, η βιοϊατρική, η φαρμακοβιομηχανία, καθώς και διάφορους κλάδους στους οποίους δραστηριοποιούνται ιταλικές και διεθνείς εταιρείες, όπως η ENI. Η Cineca κατέχει επίσης συμμετοχές σε άλλες επιχειρήσεις, όπως η KION (σε σχέση με τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια) και η SCS Srl (σε σχέση με τη δραστηριότητα ΗΡC). Η Cineca χορηγεί άδειες χρήσης λογισμικού και διατηρεί δικαιώματα οικονομικής εκμετάλλευσης σε σχέση τόσο με λογισμικό για τη δημόσια διοίκηση ⁽⁴⁰⁾ όσο και με λογισμικό ΤΠ για τα πανεπιστήμια.
- (56) Αποφάσεις δικαστηρίων της Ένωσης και ιταλικών δικαστηρίων στηρίζουν τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας όσον αφορά την οικονομική φύση της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR. Με την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-3/88, το ΔΕΕ έκρινε ότι οι δραστηριότητες που αφορούν «τον σχεδιασμό, το λογισμικό και τη διαχείριση συστημάτων πληροφορικής είναι τεχνικής φύσεως και, επομένως, άσχετες προς την άσκηση της δημόσιας εξουσίας» ⁽⁴¹⁾.
- (57) Με την απόφαση αριθ. 2922/2017, το TAR Λατίου έκρινε ότι «πρόκειται περί δραστηριότητας η οποία ζητήθηκε από τρίτο (εν προκειμένω, τη Cineca) για την κάλυψη συγκεκριμένων θεσμικών αναγκών, όπως η δημιουργία ιστότοπου, βάσης δεδομένων, εφαρμογής πληροφορικής. Πρόκειται περί οικονομικής δραστηριότητας, η οποία διατηρεί τον συγκεκριμένο χαρακτήρα, δεδομένου ότι αφορά την παροχή υπηρεσιών ή την παραγωγή αγαθών, που μπορούν, καταρχήν, να αποκτηθούν από τον ενδιαφερόμενο θεσμικό φορέα στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ».
- (58) Συμπερασματικά, η καταγγέλλουσα εκτιμά ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά οικονομική δραστηριότητα.

3.1.1.2. Επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα

- (59) Η καταγγέλλουσα αμφισβητεί την άποψη της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής του ιδιώτη επιχειρηματία υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς (ΙΕΟΑ) για την εξακρίβωση της ύπαρξης επιλεκτικού πλεονεκτήματος. Τούτο διότι, κατά την καταγγέλλουσα, οι μη επιστρεπτές ⁽⁴²⁾ επιχορηγήσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντάλλαγμα για την απόκτηση υπηρεσιών ΤΠ, δεδομένου ότι, προς τούτο, το ποσό θα έπρεπε να καταλογιστεί σε άλλη θέση του ετήσιου προϋπολογισμού εξόδων του MIUR ⁽⁴³⁾. Επιπλέον, θα έπρεπε να υπάρχει μια σύμβαση ή άλλο έγγραφο για την εκ των προτέρων ρύθμιση της συναλλαγής. Εξάλλου, επί των σχετικών πληρωμών δεν καταβλήθηκε ΦΠΑ, όπως θα απαιτούνταν εάν επρόκειτο περί ανταλλάγματος για την παροχή υπηρεσιών. Τέλος, δεν υπήρχε υποχρέωση υποβολής εκθέσεων σχετικά με τις εν λόγω πληρωμές και δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν την ύπαρξη τέτοιων εκθέσεων για τα έτη από το 2004 έως το 2016.

⁽³⁹⁾ Το καταστατικό τροποποιήθηκε μόλις το 2017 ώστε να προβλέπεται ότι μόνο μέλη της κοινοπραξίας δικαιούνται να λαμβάνουν τις υπηρεσίες της Cineca.

⁽⁴⁰⁾ Πρόσφατη απόφαση ιταλικού δικαστηρίου (απόφαση αριθ. 30/2020 του Consiglio di Stato της 5ης Δεκεμβρίου 2019) επιβεβαίωσε ότι ο πηγαίος κώδικας λογισμικού που ανέπτυξε η Cineca για διαγωνισμό τον οποίο διαχειρίστηκε το MIUR συνιστούσε ιδιοκτησία της Cineca.

⁽⁴¹⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Δεκεμβρίου 1989, C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606, σκέψη 13. Το ζήτημα στην υπόθεση εκείνη ήταν αν η πρακτική της Ιταλίας να αναθέτει συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ΤΠ μόνο σε οντότητες που ανήκουν στο Δημόσιο ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις της ΣΑΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι το γεγονός ότι η υπόθεση εκείνη αφορούσε παράβαση άρθρου της Συνθήκης (του άρθρου 51 ΣΑΕΕ) το οποίο δεν σχετίζεται με τις κρατικές ενισχύσεις είναι αλυσιστελές. Σχετικά με το αν η Cineca είναι επιχείρηση, η καταγγέλλουσα υποστηρίζει επίσης ότι το ζήτημα είναι αν η δραστηριότητα μπορεί, τουλάχιστον καταρχήν, να αναληφθεί από ιδιωτική επιχείρηση με σκοπό να αποκομίσει κέρδη. (Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F.G. Jacobs, της 3ης Μαΐου 2003, στην υπόθεση ΑΟΚ Bundesverband κ.λπ., C-264/01, ECLI:EU:2003:304: «[τ]ο κύριο κριτήριο για να εκτιμηθεί αν μια δραστηριότητα έχει οικονομικό χαρακτήρα είναι [...] το αν μια ιδιωτική επιχείρηση μπορεί, τουλάχιστον καταρχήν, να αναλάβει τη δραστηριότητα αυτή με σκοπό να αποκομίσει κέρδη»).

⁽⁴²⁾ Πριν από το 2015 τα σχετικά κεφάλαια κατανέμονταν ετησίως εκ των προτέρων, δυνάμει νομοθετικού διατάγματος, και θα ήταν μη επιστρεπτέα· επομένως, είναι σαφές ότι δεν συνδέονταν άμεσα με τις πραγματικές δραστηριότητες τις οποίες η κοινοπραξία ασκούσε για το MIUR. Υποστηρίζεται ότι η άποψη αυτή επιβεβαιώθηκε με την απόφαση του Consiglio di Stato, Sez. VI, αριθ. 6009/2018 της 22ας Οκτωβρίου 2018, η οποία επικυρώθηκε στις 11 Μαρτίου 2020 από το Corte di Cassazione (απόφαση αριθ. 7012).

⁽⁴³⁾ Σε περίπτωση «ανταλλάγματος», τα ποσά θα έπρεπε να καταλογιστούν στην κατηγορία των εξόδων που προορίζονται ειδικά για αγαθά ενδιάμεσης κατανάλωσης και κεφαλαιουχικά αγαθά, υπό την ευθύνη του τμήματος προγραμματισμού και διαχείρισης ανθρώπινων, οικονομικών και κεφαλαιουχικών πόρων.

- (60) Κατά την καταγγέλλουσα, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας επισημαίνεται ότι η Cineca δεν επιλέχθηκε βάσει κατάλληλης διαδικασίας διαγωνισμού. Επομένως, κατά την καταγγέλλουσα, το MIUR παρέβη τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις δεδομένου ότι η Cineca δεν είναι οντότητα *in house* του MIUR. Η προμήθεια προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ μέσω δημόσιας σύμβασης είναι ευρέως διαδεδομένη πρακτική των οντοτήτων της ιταλικής δημόσιας διοίκησης⁽⁴⁴⁾. Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 παράγραφος 512 του νόμου 208/2015 προβλέπει ότι, για τον σκοπό της βελτιστοποίησης και του εξορθολογισμού των αγορών «προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ και συνδεσιμότητας, τα υπουργεία και τα δημόσια πανεπιστήμια [...] καλύπτουν τις ανάγκες τους αποκλειστικά και μόνο μέσω των εργαλείων αγοράς και διαπραγμάτευσης της Consip ή [άλλων οντοτήτων] για αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται από την Consip ή τις εν λόγω άλλες οντότητες».
- (61) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Consip χρησιμοποιείται ευρέως για την προμήθεια παρεμφερών εξειδικευμένων προϊόντων και υπηρεσιών, όπως αστυνομικά οχήματα. Παράδειγμα αποτελεί η ανάθεση, από το Υπουργείο Δικαιοσύνης, σύμβασης στην επιχείρηση Net Service, κατόπιν πρόσκλησης υποβολής προσφορών για την ανάπτυξη τεχνολογικής πλατφόρμας του Υπουργείου Δικαιοσύνης για την καθιέρωση της «ηλεκτρονικής αστικής δίκης» σε ολόκληρη την Ιταλία, δραστηριότητα η οποία αποτελεί μέρος της ουσιαστικής λειτουργίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Το MIUR προκήρυξε επίσης κλειστή διαδικασία υποβολής προσφορών για την ανάπτυξη και τη διαχείριση εκπαιδευτικού συστήματος πληροφοριών, το οποίο αποτελεί μέρος των ουσιαστικών λειτουργιών του.
- (62) Όσον αφορά το πλεονέκτημα, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η μη εξασφάλιση των υπηρεσιών μέσω διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης έδωσε στη Cineca τη δυνατότητα να παράσχει στο MIUR υπηρεσίες τις οποίες δεν θα ήταν διαφορετικά σε θέση να παράσχει.
- (63) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι οι τιμές της Cineca είναι υψηλότερες του επιπέδου της αγοράς. Μολονότι με την απόφαση αριθ. 10528/2019⁽⁴⁵⁾ —η οποία αφορούσε την ανάθεση το 2018 της σύμβασης παροχής υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR— το TAR Λατίου δεν δέχθηκε στην πραγματικότητα ότι το ύψος του ανταλλάγματος υπερέβαινε τις τιμές της αγοράς, η διαπίστωση αυτή δεν ήταν ορθή, διότι στην έκθεση χρησιμοποιήθηκε εσφαλμένο σημείο αναφοράς για τις τιμές της αγοράς⁽⁴⁶⁾. Το ορθό σημείο αναφοράς θα ήταν οι τιμές που πρότεινε η Consip για τους διάφορους ειδικούς σε διαγωνισμό για «ολοκληρωμένα συστήματα διαχείρισης για τη δημόσια διοίκηση», ο οποίος αφορούσε υπηρεσίες παρεμφερείς με αυτές της Cineca και στον οποίο η σύμβαση ανατέθηκε σε όμιλο παρόχων υπηρεσιών ΤΠ. Οι τιμές της Cineca ήταν κατά 96 % υψηλότερες από τις τιμές που πρότεινε η Consip στον διαγωνισμό.
- (64) Επιπλέον, σε γνωμοδότηση που υπέβαλε η Cineca σχετικά με την αγοραία αξία των υπηρεσιών της Cineca στο MIUR⁽⁴⁷⁾ (στο εξής: «γνωμοδότηση σχετικά με τις υπηρεσίες στο MIUR» ή «μελέτη Corso σχετικά με τις υπηρεσίες στο MIUR») οι τιμές της Assinter χρησιμοποιήθηκαν ως σημείο αναφοράς της αγοράς για την αμοιβή ειδικών προσόντων. Η Assinter είναι ένωση ιταλικών επιχειρήσεων η οποία εφαρμόζει μοντέλο *in house* ανάθεσης. Επομένως, οι εν λόγω τιμές δεν θα ήταν κατάλληλο σημείο αναφοράς, καθώς καθορίζονται χωρίς ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών. Ένα άλλο κατάλληλο σημείο αναφοράς θα ήταν οι τιμές που προκύπτουν από άλλον διαγωνισμό της Consip για ανάθεση συμβάσεων σε σχέση με το «δημόσιο σύστημα συνδεσιμότητας». Τέλος, στη μελέτη Corso σχετικά με τις υπηρεσίες στο MIUR χρησιμοποιούνται υποθετικές εκτιμήσεις για ορισμένα στοιχεία, όπως η εργασία που απαιτείται για τις δραστηριότητες ανάπτυξης και εξελικτικής συντήρησης, ενώ θα έπρεπε να χρησιμοποιηθούν πραγματικά στοιχεία, όπως ο συνολικός αριθμός ωρών εργασίας ή το πραγματικό κόστος.
- (65) Η δήλωση εξόδων του 2018 την οποία η Cineca υπέβαλε στο MIUR σχετικά με το κόστος παροχής των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR καταρτίστηκε εκ των υστέρων και όχι εκ των προτέρων, όπως επιτάσσει η νομολογία EDF⁽⁴⁸⁾. Στη δήλωση αναφέρονται σαφώς μη οικονομικοί παράγοντες, όπως τα «θεσμικά συμφέροντα», και οφέλη που αποκόμισαν οι χρήστες αναφοράς. Μη οικονομικά συμφέροντα δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της εφαρμογής του κριτηρίου του ΙΕΟΑ.

⁽⁴⁴⁾ Όπως προκύπτει από τον σχετικό ιστότοπο, τον οποίο διαχειρίζεται η Consip: «[τ]ο πρόγραμμα για τον εξορθολογισμό των αγορών εντός της δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιεί ΤΠΕ οι οποίες εφαρμόζονται στις προμήθειες της δημόσιας διοίκησης με στόχο τον εξορθολογισμό των δαπανών της διοίκησης, μέσω της βελτίωσης της ποιότητας των αγορών και της μείωσης της τιμής του μοναδιαίου κόστους, της απλούστευσης και της βελτίωσης της ταχύτητας και της αποδοτικότητας των διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων καθώς και της διασφάλισης διαφανών και ανιχνεύσιμων διαδικασιών αγοράς». Βλ. ιστότοπο στη διεύθυνση: <https://www.consip.it/attivita/programma-di-razionalizzazione>.

⁽⁴⁵⁾ Δημοσιεύθηκε στις 13 Αυγούστου 2019, σημείο 3.3.1. [...] προσκομίστηκαν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία προκύπτει ότι η προσφορά που υπέβαλε η Cineca ήταν οικονομικά κατάλληλη, μετά τη σύγκρισή της με τις τιμές της αγοράς και την πρόβλεψη πληρωμής εντός των ορίων του ανώτατου ποσού που διατέθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση [...] κατόπιν δήλωσης του πραγματικά οφειλόμενου ποσού. Εκτιμάται ότι οι ανωτέρω παράγοντες αποκλείουν το ενδεχόμενο η συνεισφορά που διατέθηκε στη Cineca και, επομένως, το ποσό το οποίο θα καταβληθεί πραγματικά, να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση».

⁽⁴⁶⁾ Το ορθό σημείο αναφοράς δεν είναι συνδυασμός των τιμών της Consip και των τιμών της Assinter (όπως περιγράφεται στην επιστολή ανάθεσης του MIUR, η οποία συντάχθηκε για να καταδειχθεί η οικονομική καταλληλότητα δυνάμει της ιταλικής εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις), αλλά οι τιμές σε συγκεκριμένο διαγωνισμό για υπηρεσίες ΤΠΕ για την ιταλική δημόσια διοίκηση, στον οποίο η σύμβαση ανατέθηκε σε όμιλο γνωστών εταιρειών.

⁽⁴⁷⁾ Η γνωμοδότηση φέρει τον τίτλο «Παρατηρήσεις σχετικά με την αποτίμηση των υπηρεσιών της Cineca στο πρώην MIUR». Η καταγγέλλουσα επισημαίνει ότι δεν έχει πρόσβαση στις τεχνικές εκθέσεις στις οποίες βασίστηκαν οι γνωμοδοτήσεις.

⁽⁴⁸⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, σκέψη 95.

- (66) Η γνωμοδότηση (βλ. αιτιολογική σκέψη 64 σχετικά με την αξία των υπηρεσιών που παρασχέθηκαν στο MIUR στο διάστημα από το 2006 έως το 2016) βασίστηκε σε ακατανόητη μεθοδολογία υπολογισμού. Οι εκτιμήσεις που χρησιμοποιήθηκαν για την αξία της εργασίας που διατέθηκε για την παροχή των υπηρεσιών στο MIUR είναι υποθετικές και, επομένως, μπορεί να είναι παραπλανητικές. Για παράδειγμα, η εκτίμηση της εργασίας που αφορά την ανάπτυξη των υπηρεσιών με τη χρήση των τιμών αναφοράς της Assinter, η παρέκταση των αξιών του 2019 στο 2018 μέσω της εφαρμογής ενός «βαθμού αναταραχής» από έτος σε έτος και η εκτίμηση του βαθμού παραγωγικότητας με τη χρήση των σημείων αναφοράς του International Software Benchmarking Standards Group είναι αμφισβητήσιμες πρακτικές. Τέλος, για το στοιχείο του φόρτου εργασίας, η Cineca θα έπρεπε να χρησιμοποιήσει τα τεκμηριωμένα, πραγματικά δεδομένα που βασίζονται στις ετήσιες εκθέσεις, ή δεδομένα κόστους, τα οποία θα μπορούσαν να παρεκταθούν, εάν η Cineca εφάρμοζε λογιστικό διαχωρισμό. Η χρήση του λογαριασμού κερδών και ζημιών για τις εισπράξεις / τα έσοδα καταδεικνύει την έλλειψη λογιστικού διαχωρισμού.

3.1.2. Υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια

- (67) Η Be Smart επισημαίνει ότι ανταγωνίζεται τη Cineca στο τμήμα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια. Το προϊόν λογισμικού για πανεπιστήμια της Be Smart, «smart_edu», είναι προηγμένο προϊόν προγραμματισμού πόρων επιχείρησης (Enterprise Resource Planning, στο εξής: ERP), αποτελούμενο από πολλές λειτουργικές ενότητες που καλύπτουν όλες τις ανάγκες διαχείρισης και μηχανοργάνωσης των ιταλικών πανεπιστημίων. Το προϊόν αναπτύχθηκε σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ιταλίας για το ψηφιακό πανεπιστήμιο τις οποίες εξέδωσε το MIUR. Διατίθεται τόσο ως προϊόν προς εγκατάσταση στο κέντρο δεδομένων των πανεπιστημίων όσο και ως «λογισμικό ως υπηρεσία» (λειτουργία SaaS). Η δεύτερη δυνατότητα περιλαμβάνεται στον κατάλογο της AGID ⁽⁴⁹⁾ με τις υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους για δημόσιες αρχές. Το smart_edu είναι επίσης διαθέσιμο στο σύστημα Mera, δηλαδή στην ηλεκτρονική αγορά για τις δημόσιες συμβάσεις, το οποίο διαχειρίζεται η Consip. Οι σημαντικότερες ενότητες του smart_edu είναι οι ακόλουθες: 1) για τη διακυβέρνηση των πανεπιστημίων: λογιστική περιουσιακών στοιχείων, αυτοματοποιημένη διαχείριση ροών πληροφοριών, ενότητες Smart GOV για τη διακυβέρνηση των πανεπιστημίων, επιχειρηματικές πληροφορίες και προηγμένες λύσεις τηλεφωνίας· 2) για τις υπηρεσίες των πανεπιστημίων: λογιστική, κατανομή γραφείων και αιθουσών για διάφορα μαθήματα, μητρώο ερευνών, υπηρεσίες τοποθέτησης, διαχείριση διεθνούς κινητικότητας· 3) για τις γραμματείες: γραμματεία σπουδαστών για τη διαχείριση της πορείας των σπουδών των σπουδαστών, φάκελοι σπουδαστών, αρχειοθέτηση δεδομένων, σύστημα διαχείρισης πληρωμών· 4) για το διδακτικό προσωπικό: διαχείριση εξετάσεων, κατάρτιση προφίλ διδασκόντων, παροχή εξ αποστάσεως υπογραφής, παροχή ηλεκτρονικής αρχειοθέτησης· 5) για τους σπουδαστές: ενότητες ηλεκτρονικής μάθησης, ψηφιακά χαρτόσημα για την έκδοση ψηφιακών πιστοποιητικών, πλατφόρμα κατάρτισης προσκλήσεων υποβολής προσφορών, κατάλογοι κατάταξης κ.λπ. Για όλες τις ανωτέρω λειτουργικότητες, η Be Smart παρέχει υπηρεσίες διορθωτικής, εξελικτικής και τρέχουσας συντήρησης, τεχνική βοήθεια και υπηρεσία υποστήριξης.
- (68) Παρά τη δεσπόζουσα θέση της Cineca, η Be Smart μπόρεσε να ανταγωνιστεί τη Cineca (προσφέροντας χαμηλότερες τιμές και καλύτερη ποιότητα), με αποτέλεσμα ορισμένα πανεπιστήμια να αλλάξουν προμηθευτή. Η Cineca διαθέτει χωριστά στην αγορά τις ενότητες U-GOV, οι οποίες είναι διαλειτουργικές με τα προϊόντα άλλων παρόχων, επομένως, τα πανεπιστήμια δεν αντιμετωπίζουν δυσχέρειες συναφώς.
- (69) Η Be Smart αύξησε σημαντικά τον αριθμό των πανεπιστημιακών πελατών της στο διάστημα από το 2014 έως το 2022. Ορισμένοι πρώην πελάτες της Cineca/KION μεταστράφηκαν στη Be Smart και ορισμένα πανεπιστήμια επέλεξαν συστήματα της Be Smart.

3.1.2.1. Οικονομική δραστηριότητα

- (70) Επιπλέον της ανάλυσης της νομολογίας (βλ. αιτιολογική σκέψη 48) που, κατά την καταγγέλλουσα, έχει εφαρμογή στην παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR, η καταγγέλλουσα προβάλλει ορισμένα επιχειρήματα τα οποία αφορούν ειδικά την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Cineca εισήλθε στην αγορά παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια το 2001, δηλαδή όταν η αγορά υφίστατο ήδη και η επιχείρηση KION χαρακτηριζόταν από υψηλή κερδοφορία και τάσεις επέκτασης ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Agenzia per l'Italia Digitale (Υπηρεσία για την Ψηφιακή Ιταλία). Πρόκειται για την τεχνική υπηρεσία της προεδρίας του υπουργικού συμβουλίου. Κύριος σκοπός της υπηρεσίας είναι να διασφαλίσει την επίτευξη των στόχων του ιταλικού ψηφιακού θεματολογίου και να συμβάλει στη διάδοση τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας για την προώθηση της καινοτομίας και της οικονομικής ανάπτυξης. Μεταξύ άλλων, καθήκον της AGID είναι να συντονίζει τις δημόσιες αρχές κατά την υλοποίηση του τριετούς σχεδίου για την τεχνολογία πληροφοριών στη δημόσια διοίκηση.

⁽⁵⁰⁾ Το περιθώριο κέρδους της KION στο πλαίσιο της εταιρείας λογισμικού της Cineca ανέρχεται σε 1 %, ενώ οι δραστηριότητες που αφορούν έργα της αγοράς έχουν περιθώριο κέρδους 20 %. Η επιχείρηση έχει επεκταθεί στον τομέα της ΤΠ για τα πανεπιστήμια, μεταξύ άλλων σε χώρες της αλλοδαπής.

- (71) Οι υπηρεσίες ΤΠ που η Cineca παρέχει στα πανεπιστήμια δεν απαιτούν οποιαδήποτε προσαρμογή στον πελάτη / εξατομίκευση. Χρησιμοποιούνται στις οργανωτικές και διοικητικές διαδικασίες του πανεπιστημίου. Πρόκειται για προϊόντα ERP ⁽⁵¹⁾ τα οποία δεν διαφέρουν από τα προϊόντα ERP για άλλα είδη επιχειρήσεων. Τα προϊόντα και οι υπηρεσίες είναι μέσα τα οποία διαχωρίζονται πλήρως από τη δημόσια εντολή της Cineca και είναι ευχερώς διαθέσιμα στην αγορά ⁽⁵²⁾. Επομένως, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως «ουσιώδη» ή «απαραίτητα».
- (72) Υπάρχει αγορά για τις εν λόγω υπηρεσίες με ανταγωνιστές όπως η SAP και η Oracle, οι ιταλικές TeamSystem, Zucchetti και Maggioli, η δε ύπαρξη αγοράς επιβεβαιώθηκε επίσης με αποφάσεις της ιταλικής Αρχής Ανταγωνισμού ⁽⁵³⁾.
- (73) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Cineca δραστηριοποιείται στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ ως επιχείρηση και όχι ως λειτουργική οντότητα που συνδέεται στενά με την άσκηση της εντολής γενικού συμφέροντος των πανεπιστημίων. Τούτο είναι πρόδηλο σε σχέση με τα πανεπιστήμια, όπου το δίκτυο θυγατρικών εταιρειών που σύστησε η Cineca με ιδιωτικές οντότητες επιδιώκει το κέρδος και την επέκταση. Επομένως, οι δραστηριότητες αυτές συνιστούν δραστηριότητες «επιχείρησης» και διαφοροποιούνται από αυτές που ασκούν οι δημόσιες αρχές.
- (74) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι η Cineca δεν υπέχει νομική υποχρέωση παροχής πανεπιστημιακού λογισμικού στα πανεπιστήμια. Μόνο η τροποποίηση του καταστατικού της Cineca το 2017 περιέχει μνεία σε «υπηρεσίες ΤΠ». Δεν υπάρχει παραπομπή σε κανενός είδους εντολή σε σχέση με τις υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια όσον αφορά τη Cineca, είτε σε σχέση με τη συγχώνευση της Cineca με δύο άλλες οντότητες (βλ. αιτιολογική σκέψη 53) είτε σε σχέση με τον νόμο «salva Cineca».
- (75) Κατά την καταγγέλλουσα, το άρθρο 1 παράγραφος 512 του νόμου 208/2015 καταδεικνύει επίσης την απουσία νομικής υποχρέωσης της Cineca να παρέχει υπηρεσίες ΤΠ σε πανεπιστήμια. Η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι, για τον σκοπό της βελτιστοποίησης και του εξορθολογισμού των αγορών «προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ και συνδεσιμότητας», τα υπουργεία και τα δημόσια πανεπιστήμια καλύπτουν τις ανάγκες τους αποκλειστικά και μόνο μέσω των εργαλείων αγοράς και διαπραγμάτευσης της Consip ή άλλων οντοτήτων για αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται από την Consip ή τις εν λόγω άλλες οντότητες.

3.1.2.2. Κρατικοί πόροι και δυνατότητα καταλογισμού

- (76) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι τα μέτρα υπέρ των πανεπιστημίων είναι καταλογιστέα στο ιταλικό Δημόσιο ανεξαρτήτως του αν υφίσταται ή όχι νομική υποχρέωση χρησιμοποίησης της Cineca ως παρόχου υπηρεσιών ΤΠ, η οποία προκύπτει από τον νόμο «salva Cineca».
- (77) Περαιτέρω, η Επιτροπή υπέπεσε σε σφάλμα παραπέμποντας, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, στους κανόνες για τη δυνατότητα καταλογισμού που αφορούν τις δημόσιες επιχειρήσεις (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 121 και 122 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας). Αντί των κριτηρίων που καθορίζονται στις ανωτέρω αιτιολογικές σκέψεις ⁽⁵⁴⁾, κρίσιμο είναι το σημείο 39 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης ⁽⁵⁵⁾. Κατά το εν λόγω σημείο, «[σ]τις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια δημόσια αρχή χορηγεί ένα πλεονέκτημα σε δικαιούχο, το μέτρο μπορεί εξ ορισμού να καταλογιστεί στο κράτος, ακόμη και αν η εν λόγω αρχή διαθέτει νομική αυτονομία από άλλες δημόσιες αρχές» ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵¹⁾ Το ERP είναι λογισμικό το οποίο χρησιμοποιείται για τη διαχείριση των επιχειρήσεων και στηρίζει τον αυτοματισμό και τις διαδικασίες σε τομείς όπως οικονομικά, ανθρωπίνους πόροι, μεταποίηση, αλυσίδα εφοδιασμού, υπηρεσίες, προμήθειες κ.λπ.

⁽⁵²⁾ Επιπλέον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Cineca δεν ανέπτυξε η ίδια όλες τις λειτουργικές ενότητες που περιλαμβάνονται στο λογισμικό για τα πανεπιστήμια U-Gov. Απέκτησε τις εν λόγω ενότητες μέσω της εξαγοράς επιχειρήσεων στις οποίες ανήκαν τα προϊόντα. Το λογισμικό U-Gov δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη, το δε προϊόν της Be Smart έχει περισσότερα χαρακτηριστικά από το προϊόν της Cineca. Επομένως, δεν ευσταθεί ο ισχυρισμός ότι άλλοι οικονομικοί φορείς παρέχουν λύσεις οι οποίες δεν είναι πλήρεις.

⁽⁵³⁾ Με την απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2010, στην υπόθεση AS 755, η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού διαπίστωσε ότι το μερίδιο αγοράς της Cineca στο τμήμα του λογισμικού για πανεπιστήμια ανερχόταν σε περίπου 80 %. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι το μερίδιο αυτό είναι επί του παρόντος 90 %, αλλά δεν παρέχει στοιχεία όσον αφορά την προέλευση της συγκεκριμένης πληροφορίας.

⁽⁵⁴⁾ Δηλαδή αν η οντότητα μπορεί να λάβει απόφαση που σχετίζεται με το μέτρο χωρίς να λάβει υπόψη τις απαιτήσεις των δημόσιων αρχών, την ύπαρξη οργανικών δεσμών μεταξύ της δημόσιας επιχείρησης και του κράτους, τη φύση των δραστηριοτήτων της δημόσιας επιχείρησης κ.λπ.

⁽⁵⁵⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 262 της 19.7.2016, σ. 1).

⁽⁵⁶⁾ Επισημαίνεται επίσης από τον γενικό εισαγγελέα M. Whatelet στις προτάσεις του στην υπόθεση Commerz Nederland, C-242/13, σημείο 65.

- (78) Τα πανεπιστήμια δεν είναι δημόσιες επιχειρήσεις και, επομένως, η νομολογία Stardust Marine ⁽⁵⁷⁾ δεν έχει εφαρμογή. Με την απόφαση Stardust Marine, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, «ακόμη και αν το Δημόσιο είναι σε θέση να ελέγχει μια δημόσια επιχείρηση και να ασκεί αποφασιστική επιρροή επί των συναλλαγών της, η αποτελεσματική άσκηση τέτοιου ελέγχου δεν μπορεί να τεκμαίρεται αυτόματα σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Ο βαθμός ανεξαρτησίας της δημόσιας επιχείρησης αποτελεί συνάρτηση των περιθωρίων που της αφήνει το Δημόσιο». Επομένως, η δυνατότητα καταλογισμού πρέπει να εξετάζεται επίσης βάσει του «κατά πόσον οι δημόσιες αρχές ενεπλάκησαν καθ' οιονδήποτε τρόπο στη λήψη των μέτρων αυτών» ⁽⁵⁸⁾. Ωστόσο, δεδομένου ότι τα πανεπιστήμια δεν είναι επιχειρήσεις, παρέλκει η εξακρίβωση του αν δημόσια αρχή ενεπλάκη στην επίμαχη απόφαση.
- (79) Στην παρούσα υπόθεση, μολονότι τα κρατικά πανεπιστήμια δεν μπορούν να θεωρηθούν ως φορέας (ή οργανισμός) του κεντρικού κράτους, αποτελούν ωστόσο μέρος του κρατικού μηχανισμού υπό την ευρύτερη έννοια, όπως οι αυτόνομες οντότητες, π.χ. οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και οι περιφέρειες, δεδομένου ότι διαθέτουν όλοι συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία. Στην περίπτωση των πανεπιστημίων, η εν λόγω αυτονομία είναι «λειτουργική», ενώ για τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης είναι «πολιτική».
- (80) Ειδικότερα, τα πανεπιστήμια συνιστούν μη οικονομικούς δημόσιους φορείς που ανταποκρίνονται πλήρως στην έννοια της «δημόσιας διοίκησης» ⁽⁵⁹⁾, όπως εξηγεί ο Ιταλός νομοθέτης. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 1 παράγραφος 2 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 165/2001, «ως αρχές της δημόσιας διοίκησης νοούνται όλες οι διοικητικές αρχές του κράτους, περιλαμβανομένων ιδρυμάτων και σχολείων κάθε επιπέδου και κλάδου και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, κρατικών ιδρυμάτων και διοικητικών αρχών με ίδιο ανεξάρτητο κανονιστικό σύστημα, περιφερειών, επαρχιών, δήμων, ορεινών κοινοτήτων, και των συμπράξεων και ενώσεών τους, πανεπιστημιακών ιδρυμάτων [...]».
- (81) Επιπλέον, στα κρατικά πανεπιστήμια εφαρμόζεται η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις. Δυνάμει ρητής διάταξης της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (στο εξής: οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις) ⁽⁶⁰⁾, τα κρατικά πανεπιστήμια περιλαμβάνονται στην κατηγορία των «οργανισμών δημόσιου δικαίου», οι οποίοι έχουν συσταθεί για την κάλυψη «αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα», έχουν νομική προσωπικότητα και των οποίων οι δραστηριότητες χρηματοδοτούνται «κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος»· υπόκεινται επίσης σε «έλεγχο» από το κράτος.
- (82) Επιπλέον, τα δημόσια πανεπιστήμια ιδρύονται με νόμο, ασκούν δημόσια εξουσία και υπόκεινται στον έλεγχο του MIUR και, σε οικονομικά ζητήματα, του Υπουργείου Οικονομικών ⁽⁶¹⁾. Κύρια πηγή χρηματοδότησής τους είναι οι μεταφορές κεφαλαίων από το κράτος, μολονότι μπορούν να ρυθμίζουν το εισόδημά τους. Τα δημόσια πανεπιστήμια περιλαμβάνονται στον κατάλογο δημόσιων διοικητικών αρχών στον ενοποιημένο λογαριασμό κερδών και ζημιών που καταρτίζεται βάσει του άρθρου 1 παράγραφος 3 του νόμου αριθ. 196/2009, όπως καθορίζεται από την ιταλική στατιστική υπηρεσία ISTAT, βάσει κριτηρίων της Eurostat.

⁽⁵⁷⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 16ης Μαΐου 2002, Γαλλία κατά Επιτροπής (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽⁵⁸⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 16ης Μαΐου 2002, Γαλλία κατά Επιτροπής (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. «το γεγονός και μόνο ότι μια δημόσια επιχείρηση τελεί υπό τον έλεγχο του Δημοσίου δεν αρκεί για να καταλογίζονται στο Δημόσιο τα μέτρα που λαμβάνει, όπως είναι τα επίμαχα εν προκειμένω μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης» (σκέψη 52).

⁽⁵⁹⁾ Επ' αυτού, η καταγγέλλουσα παραπέμπει στην απόφαση Air France κατά Επιτροπής, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, σκέψη 62, κατά την οποία «[τ]ο αποτέλεσμα αυτό δεν αναιρείται από τα επιχειρήματα που αντλούνται από τη νομική αυτονομία του Ταμείου έναντι των κρατικών πολιτικών αρχών, το αμετάκλητο του γενικού διευθυντή ο οποίος τελεί μόνον υπό τον έλεγχο μιας ανεξάρτητης επιτροπής εποπτείας, το ειδικό καθεστώς του Ταμείου σε σχέση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και το ειδικό λογιστικό και φορολογικό του καθεστώς. Οντως πρόκειται για στοιχεία τα οποία αφορούν την εσωτερική οργάνωση του δημοσίου τομέα, η δε ύπαρξη κανόνων που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία ενός κρατικού οργάνου σε σχέση με άλλα όργανα δεν θίγει την ίδια την αρχή του δημοσίου χαρακτήρα αυτού του οργάνου. Δεν μπορεί να γίνεται δεκτή κατά το κοινοτικό δίκαιο η καταστράτηγηση των διατάξεων περί των κρατικών ενισχύσεων από το γεγονός και μόνον ότι δημιουργούνται αυτόνομα όργανα επιφορτισμένα με την κατανομή των ενισχύσεων». [Η επισήμανση της καταγγέλλουσας.]

⁽⁶⁰⁾ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK (ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65). Βλ. άρθρο 1 παράγραφος 9 δεύτερο εδάφιο, παράρτημα III, αριθ. VIII.

⁽⁶¹⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι τα κρατικά πανεπιστήμια είναι οργανισμοί που συστήνονται για την κάλυψη «αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στον βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα», έχουν νομική προσωπικότητα και οι δραστηριότητές τους χρηματοδοτούνται «κατά το μεγαλύτερο μέρος από το κράτος»· υπόκεινται επίσης σε «έλεγχο» από το κράτος. Η καταγγέλλουσα παραπέμπει, κατ' αναλογία, στην απόφαση της 19ης Μαρτίου 1992, Foster (C-188/90, ECLI:EU:C:1990:313), η οποία αφορούσε την επίκληση, έναντι του Δημοσίου, οδηγιών που δεν είχαν μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη. Στο σχετικό χωρίο της απόφασης επισημαίνεται ότι «είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων οδηγιών έναντι [...] αρχών συνταγματικά ανεξαρτήτων, επιφορτισμένων με την τήρηση της τάξεως και τη δημόσια ασφάλεια». [Η επισήμανση της καταγγέλλουσας.]

3.1.2.3. Επιλεκτικό οικονομικό πλεονέκτημα

- (83) Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει ότι, όπως και στην περίπτωση της παροχής υπηρεσιών στο MIUR, τα πανεπιστήμια δεν διενήργησαν ανταγωνιστική διαδικασία επιλογής για την απόκτηση υπηρεσιών ΤΠ. Κατά την καταγγέλλουσα, η Cineca δεν είναι οργανισμός *in house* των πανεπιστημίων μελών της κοινοπραξίας. Ως εκ τούτου, τα πανεπιστήμια μπορούσαν και όφειλαν να συνάψουν συμβάσεις με τη Cineca μόνο βάσει ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής. Η διαπίστωση της ιταλικής Αρχής Ανταγωνισμού ότι οι απευθείας ανάθεσεις στη Cineca συμβάσεων παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια παρέβη τη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις επικυρώθηκε με αποφάσεις περιφερειακών διοικητικών δικαστηρίων [βλ. απόφαση αριθ. 1521/2017 του TAR (διοικητικού πρωτοδικείου Περιφέρειας) Τοσκάνης (Φλωρεντία) (στο εξής: TAR Τοσκάνης), αλλά βλ. επίσης απόφαση αριθ. 2383/2018 του Consiglio di Stato].
- (84) Επιπλέον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Cineca παρέχει υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια σε τιμές υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς. Επιπλέον, τα πανεπιστήμια δεν εξετάζουν εκ των προτέρων τις προσφορές της Cineca. Στις λιγοστές περιπτώσεις στις οποίες εναλλακτικοί οικονομικοί φορείς μπόρεσαν να υποβάλουν προσφορές, η προσφορά της Cineca ήταν πάντοτε υψηλότερη από την προσφορά των εναλλακτικών παρόχων υπηρεσιών.
- (85) Ως παράδειγμα των διογκωμένων τιμών της Cineca, η καταγγέλλουσα αναφέρει την περίπτωση αγοράς από το Πανεπιστήμιο Καλαβρίας στην οποία οι τιμές θα ήταν υψηλότερες του επιπέδου της αγοράς, αλλά στη συνέχεια μειώθηκαν ⁽⁶²⁾.
- (86) Όσον αφορά τη μελέτη αγοράς ⁽⁶³⁾ του καθηγητή Corso (στο εξής: «γνωμοδότηση σχετικά με τις υπηρεσίες στα πανεπιστήμια» ή «μελέτη Corso σχετικά με τις υπηρεσίες στα πανεπιστήμια»), την οποία υπέβαλε η Ιταλία και κατά την οποία οι τιμές που κατέβαλαν τα πανεπιστήμια δεν υπερέβαιναν τις τιμές της αγοράς, η καταγγέλλουσα προβάλλει ορισμένες αντιρρήσεις. Για παράδειγμα, η καταγγέλλουσα θεωρεί ότι η τιμή αναφοράς που χρησιμοποιήθηκε στη γνωμοδότηση σχετικά με τις υπηρεσίες στα πανεπιστήμια δεν είναι ρεαλιστική διότι, όπως και η τιμή αναφοράς για τις υπηρεσίες στο MIUR, ως τιμές αναφοράς για τις τιμές των υπηρεσιών στα πανεπιστήμια λαμβάνονται υπόψη οι τιμές της Assinter. Επιπλέον, στη γνωμοδότηση δεν λήφθηκε υπόψη η ύπαρξη των υπηρεσιών της καταγγέλλουσας, οι οποίες αποτελούσαν πραγματική εναλλακτική δυνατότητα. Οι εν λόγω υπηρεσίες θα παρέχονταν έναντι 250 EUR + ΦΠΑ ανά ανθρωπομέρα για τις ίδιες υπηρεσίες διαχείρισης εφαρμογών τις οποίες αφορά η υποβληθείσα μελέτη. Τέλος, η αποτίμηση των υπηρεσιών στα πανεπιστήμια βασίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι ένας ανταγωνιστής θα πρότεινε τιμές μόνο για τη διαχείριση διορθωτικής και εξελικτικής συντήρησης και την υποστήριξη των χρηστών χωρίς να περιλάβει στις τιμές το κόστος ανάπτυξης και παροχής εναλλακτικών και ισοδύναμων υπηρεσιών. Επομένως, ο υποθετικός ανταγωνιστής θα είχε τα ίδια έξοδα με τη Cineca ⁽⁶⁴⁾.
- (87) Το επιχείρημα ότι οι τιμές της Cineca περιλαμβάνουν το κόστος ανάπτυξης και το επιπλέον κόστος εξατομίκευσης του προϊόντος / της υπηρεσίας για τα πανεπιστήμια δεν είναι πειστικό, διότι τα εν λόγω προϊόντα και οι εν λόγω υπηρεσίες είναι πανομοιότυπα με αυτά που παρέχει η Be Smart σε χαμηλότερες τιμές.

⁽⁶²⁾ Η καταγγέλλουσα ανέφερε την απευθείας ανάθεση υπηρεσιών λογισμικού στη Cineca από το Πανεπιστήμιο Καλαβρίας το 2014. Στην περίπτωση εκείνη, η αρχική προσφορά της Cineca ήταν ακριβότερη από την ανταγωνιστική προσφορά που υπέβαλε η καταγγέλλουσα. Στη συνέχεια, η Cineca αναθεώρησε την προσφορά της και μείωσε την τιμή. Τελικώς, το TAR Καλαβρίας ακύρωσε την απευθείας ανάθεση της σύμβασης στη Cineca. Αναφέρθηκε επίσης μια συναλλαγή που αφορούσε το Πανεπιστήμιο Μπέργκαμο, στην οποία επιτεύχθηκε έκπτωση επί της προηγουμένως συμφωνηθείσας τιμής.

⁽⁶³⁾ Μελέτη με τίτλο «Συμπεράσματα από τη μελέτη της αποτίμησης των υπηρεσιών που η Cineca παρείχε σε ιταλικά πανεπιστήμια», της 15ης Απριλίου 2021, την οποία εκπόνησε ο καθηγητής Mariano Corso. [Evidenze dallo studio sulla valorizzazione dei servizi resi da Cineca alle università italiane].

⁽⁶⁴⁾ Η καταγγέλλουσα υπέβαλε επίσης μια άλλη τεχνική έκθεση επικεντρωμένη στο επιμέρους τμήμα της αγοράς «φιλοξενίας υποδομών» στο διάστημα από το 2004 έως το 2018, η οποία φαίνεται ότι στηρίζει τη θέση της Ιταλίας σε σχέση με το ζήτημα του πλεονεκτήματος που αφορά την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και στα πανεπιστήμια. Η χωριστή αυτή μελέτη εκπονήθηκε από τον S. Aiello της Partners4Innovation Srl. Κατά την εν λόγω μελέτη, το τμήμα της αγοράς φιλοξενίας υποδομών αναπτύχθηκε μόλις από το 2014 και, επομένως, η χρησιμοποίηση της αγοράς αυτής δεν θα ήταν δυνατή πριν από το έτος αυτό. Όσον αφορά το χρονικό διάστημα από το 2015 και έπειτα, στη μελέτη υποστηρίζεται ότι η μεταστροφή στην αγορά υπηρεσιών υπολογιστικού νέφους (IBM) θα είχε κοστίσει 2,8 φορές ακριβότερα από όσο κόστισαν οι υπηρεσίες της Cineca. Κατά την εν λόγω μελέτη, η ερευνητική εταιρεία Gartner επιβεβαίωσε επίσης το στοιχείο αυτό βάσει ετήσιας έρευνας τιμών αναφοράς από την οποία προκύπτει ότι, λαμβανομένου υπόψη του ποσοστού δαπανών ΤΠ σε σχέση με τον κύκλο εργασιών επιχειρήσεων μεσαίου μεγέθους, το κόστος των υποδομών της Cineca ήταν σαφώς χαμηλότερο. Η καταγγέλλουσα επικρίνει την έκθεση, διότι σε αυτήν αναφέρεται ότι δεν υπήρχε ανταγωνιστής για τις υπηρεσίες φιλοξενίας και διότι αντιφάσκει προς την έκθεση Corso.

- (88) Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει περαιτέρω ότι τα πανεπιστήμια έχουν πρόσθετα κίνητρα να αγοράζουν από τη Cineca. Ο υψηλός βαθμός διαλειτουργικότητας μεταξύ του συστήματος πληροφοριών του MIUR και των συστημάτων πληροφοριών των πανεπιστημίων διευκόλυνε την παροχή υπηρεσιών ΤΠ από τη Cineca στα πανεπιστήμια⁽⁶⁵⁾. Επιπλέον, εάν υπάρχει τροποποίηση του λογισμικού του MIUR, δεδομένου ότι η Cineca είναι ο προμηθευτής του, η Cineca είναι αμέσως σε θέση να εφαρμόσει την τροποποίηση στο λογισμικό των πανεπιστημίων. Επομένως, η Cineca είναι προνομιούχος πάροχος υπηρεσιών ο οποίος διατηρεί τεχνικό πλεονέκτημα σε σχέση με τους ανταγωνιστές του.
- (89) Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων, η καταγγέλλουσα εκτιμά ότι η Cineca αποκομίζει πλεονέκτημα σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα ιταλικά πανεπιστήμια.

3.1.3. Διεπιδότηση/υπεραντιστάθμιση

- (90) Κατά την καταγγέλλουσα, οι πόροι της Cineca περιλαμβάνουν τις ετήσιες μεταφορές κεφαλαίων από το MIUR, για τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχει στο MIUR, τα έσοδα από τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχει στα πανεπιστήμια, τα κεφάλαια που λαμβάνει από το MIUR για την παροχή υπηρεσιών HPC και άλλες πληρωμές που καταβάλλουν στην κοινοπραξία άλλες δημόσιες διοικητικές αρχές⁽⁶⁶⁾. Οι εν λόγω «πόροι» χρησιμοποιούνται για την κάλυψη των δαπανών της κοινοπραξίας σε σχέση με όλες τις δραστηριότητες που ασκεί τόσο για τα μέλη της κοινοπραξίας όσο και για άλλες δημόσιες και ιδιωτικές οντότητες. Επομένως, κατά την καταγγέλλουσα, χρησιμοποιήθηκαν δημόσια κεφάλαια για τη διεπιδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων σε τομείς στους οποίους η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca.
- (91) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, για δραστηριότητες HPC, η Cineca εισέπραξε ετησίως, στο διάστημα από το 2015 έως το 2018, τα ακόλουθα ποσά: 11 εκατ. EUR από το MIUR για τη μη εμπορική / θεσμική⁽⁶⁷⁾ δραστηριότητα HPC, 6 εκατ. EUR από την επιχείρηση ENI και 10 εκατ. EUR από την Ευρωπαϊκή Ένωση για έργα της ΕΕ, περιλαμβανομένου του προγράμματος «Ορίζων 2020»⁽⁶⁸⁾.
- (92) Λίγο πριν από το πέρας της επίσημης διαδικασίας έρευνας, η καταγγέλλουσα υπέβαλε επίσης δύο ερευνητικές εκθέσεις του 2020 οι οποίες τεκμηριώνουν, κατ' αυτήν, τα επιχειρήματά της σχετικά με τα ζητήματα διεπιδότησης. Η πρώτη ερευνητική έκθεση περιέχει την αρχική διαπίστωση εισαγγελέα της Περιφέρειας Λατίου η οποία δημοσιεύθηκε στις 24 Ιουλίου 2020⁽⁶⁹⁾. Η δεύτερη έκθεση εκδόθηκε από τη φορολογική αστυνομία της Μπολόνια στις 15 Ιουνίου 2020⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁵⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι τούτο επιβεβαιώνεται με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, αλλά ο ισχυρισμός αυτός δεν ευσταθεί. Συναφώς, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας επισημαίνεται ότι η καταγγέλλουσα διατύπωσε τους ακόλουθους ισχυρισμούς: «[η] Cineca παρέχει στο MIUR υπηρεσίες ΤΠ αναγκαίες για τη συλλογή και το έλεγχο πανεπιστημιακών δεδομένων —μέσω της βάσης δεδομένων ANS, του μητρώου σπουδαστών— βάσει των οποίων τα πανεπιστήμια έχουν τη δυνατότητα να λάβουν επιχορηγήσεις από το ταμείο με την ονομασία «Fondo Finanziamento Ordinario» (στο εξής: FFO). Επομένως, είναι απαραίτητο τα συστήματα εφαρμογών διαχείρισης που χρησιμοποιούν τα πανεπιστήμια να είναι διαλειτουργικά με την εν λόγω βάση δεδομένων, την οποία αναπτύσσει και διαχειρίζεται η Cineca, οι δε προμηθευτές του λογισμικού διαχείρισης στα πανεπιστήμια πρέπει να είναι εξοικειωμένοι με τις τεχνικές προδιαγραφές των εν λόγω βάσεων δεδομένων για την παραλαβή δεδομένων. Μολονότι καταβάλλουν διογκωμένες τιμές, όταν χρησιμοποιούν τις εφαρμογές της Cineca, τα πανεπιστήμια αποκτούν ευχερέστερα πρόσβαση στις επιχορηγήσεις του FFO, στοιχείο το οποίο αντισταθμίζει το υψηλότερο κόστος προμήθειας».

⁽⁶⁶⁾ Άλλες δημόσιες αρχές, όπως ο ιταλικός οργανισμός φαρμάκων (AIFA), τα τελωνεία και ορισμένες αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης (π.χ. ορισμένες ιταλικές επαρχίες).

⁽⁶⁷⁾ Όπως εξηγήθηκε στην υποσημείωση 21, για τα μη εμπορικά έργα HPC και τα μη χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα HPC τα οποία χρηματοδοτούνται από το MIUR, οι ιταλικές αρχές χρησιμοποιούν τον όρο «θεσμικές» δραστηριότητες HPC, ο οποίος περιλαμβάνει τις υπηρεσίες HPC που παρέχονται στα κρατικά πανεπιστήμια και σε ερευνητικούς φορείς. Στην παρούσα απόφαση, η Επιτροπή χρησιμοποιεί τον όρο «μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες» για τη δραστηριότητα HPC η οποία δεν ασκείται για λογαριασμό και με τη στήριξη της ΕΕ ή για ιδιώτες πελάτες και η οποία χρηματοδοτείται από το MIUR.

⁽⁶⁸⁾ Το ποσό δεν περιλαμβάνει επιχορηγήσεις από το πρόγραμμα EUROfusion που χρηματοδοτείται από την Ευρατόμ.

⁽⁶⁹⁾ Το έγγραφο αυτό καταρτίστηκε από τον εισαγγελέα του ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο διαδικασίας που κίνησε το εν λόγω όργανο κατά δύο επικεφαλής τμημάτων του Υπουργείου και πέντε προσώπων που κατέχουν διευθυντικές θέσεις στη Cineca (γενικοί διευθυντές και πρόεδροι) λόγω απώλειας εσόδων για το δημόσιο ταμείο.

⁽⁷⁰⁾ Η έρευνα η οποία κατέληξε στην έκδοση της έκθεσης ξεκίνησε από την καταγγέλλουσα, η οποία ζήτησε να εκτελεστεί η απόφαση αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato (βλ. παραπομπές στις υποσημειώσεις 17, 30, 31 και 42 των αιτιολογικών σκέψεων 21, 44, 45 και 59, αντιστοίχως), καθώς και από ισχυρισμούς περί ενδείξεων για διπλή (ακόμη και τριπλή) δήλωση των ιδίων δαπανών προσωπικού έναντι της ΕΕ και ιδιωτών πελατών (βλ. αιτιολογική σκέψη 119). Στην έκθεση συγκρίνεται επίσης η αρχική δήλωση δαπανών του 2015 σχετικά με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC με το αναδιατυπωμένο κείμενο της εν λόγω δήλωσης το 2019 (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 40 και 102 και επ.) και διαπιστώνεται ότι καμία από τις δύο δηλώσεις δαπανών δεν μπορεί να θεωρηθεί εσφαλμένη, δεδομένου ότι καταρτίστηκαν με τη χρήση δύο διαφορετικών μεθόδων.

(93) Οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας υποδιαιρούνται σε τρεις βασικές κατηγορίες:

- α) γενική έλλειψη μεθόδου για τον εκ των προτέρων καθορισμό της κατανομής κόστους μεταξύ των διαφόρων δραστηριοτήτων της Cineca·
- β) παραδείγματα εκ των υστέρων αναδιτύπωσης των δηλώσεων εξόδων της Cineca που υποβλήθηκαν στο MIUR για επιστροφή εξόδων σε σχέση με μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC· και
- γ) παραδείγματα υπεραντιστάθμισης ληφθείσας λόγω 1) αιτήσεων επιστροφής εξόδων για μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και τεχνητώς διογκωμένων στοιχείων κόστους, από το MIUR, την ΕΕ και ιδιώτες πελάτες, και 2) λογιστικών ανακρίβειών και ασυμφωνιών.

3.1.3.1. Γενική έλλειψη μεθόδου για τον εκ των προτέρων καθορισμό της κατανομής κόστους και άλλες μεθοδολογικές ανεπάρκειες

(94) Κατά την καταγγέλλουσα, η Cineca δεν διέθετε μέθοδο εκ των προτέρων κατανομής του κόστους (για την αποφυγή της διεπιδόησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων), όπως απαιτείται από το άρθρο 4 της οδηγίας 2006/111/ΕΚ της Επιτροπής⁽⁷¹⁾ (στο εξής: οδηγία για τη διαφάνεια), το οποίο επιτάσσει οι δημόσιες επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από το κράτος να τηρούν χωριστούς και αξιόπιστους λογαριασμούς σχετικά με τις διάφορες δραστηριότητες που ασκεί η ίδια επιχείρηση. Με άλλα λόγια, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η μεθοδολογία κατανομής του κόστους δεν βασιζόταν σε καθορισμένους εκ των προτέρων παράγοντες κατανομής⁽⁷²⁾. Ειδικότερα, η Cineca δεν διέθετε συνεπείς, αντικειμενικά δικαιολογημένες και σαφώς καθορισμένες λογιστικές αρχές, όπως απαιτείται από το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο β) και γ) της οδηγίας για τη διαφάνεια.

(95) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR, η Cineca θα πρέπει να εισπράττει μόνο το ποσό που αντιστοιχεί στις υπηρεσίες που παρέχει πραγματικά στο MIUR. Το ποσό που πραγματικά καταβάλλεται θα πρέπει να βασίζεται σε έκθεση των δραστηριοτήτων που πραγματικά εκτελέστηκαν. Ωστόσο, κατά την καταγγέλλουσα, έως το 2015⁽⁷³⁾, η Cineca δεν είχε καν υποβάλει δήλωση εξόδων των δραστηριοτήτων που πραγματοποίησε για το MIUR, προκειμένου να εισπράξει το αντίστοιχο ποσό⁽⁷⁴⁾. Στην πραγματικότητα, η Cineca άρχισε να υποβάλλει λογιστικές καταστάσεις στο MIUR (σχετικά με το κόστος των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC και τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR) μόλις από το 2015, στοιχείο το οποίο καταδεικνύει αφ' εαυτού τη μη συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας για τη διαφάνεια.

(96) Κατά την καταγγέλλουσα, έως το 2015, η Cineca δεν διέθετε ούτε σύστημα λογιστικού διαχωρισμού ούτε σύστημα αναλυτικής λογιστικής για τον διαχωρισμό του κόστους παραγγελιών⁽⁷⁵⁾. Η Cineca λάμβανε απλώς και μόνο μη επιστρεπτές επιχορηγήσεις χωρίς να παρέχει οποιοδήποτε κόστος ή παράγοντες κατανομής. Τα έξοδα που δηλώνονταν και κατανέμονταν στις επιμέρους επιχειρηματικές μονάδες καθορίζονταν βάσει του λογαριασμού κερδών και ζημιών που καταρτιζόταν στο επόμενο έτος του έτους αναφοράς, δηλαδή εκ των υστέρων.

⁽⁷¹⁾ Οδηγία 2006/111/ΕΚ της Επιτροπής, της 16ης Νοεμβρίου 2006, για τη διαφάνεια των χρηματοοικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων καθώς και για τη χρηματοοικονομική διαφάνεια εντός ορισμένων επιχειρήσεων (ΕΕ L 318 της 17.11.2006, σ. 17). Το άρθρο 4 ορίζει ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε για κάθε επιχείρηση που υποχρεούται να τηρεί χωριστούς λογαριασμούς: α) οι εσωτερικοί λογαριασμοί που αντιστοιχούν στις διάφορες δραστηριότητες να είναι χωριστοί· β) όλες οι δαπάνες και τα έσοδα να καταλογίζονται ή να κατανέμονται ορθά με βάση αρχές αναλυτικής λογιστικής που εφαρμόζονται με συνέπεια και δικαιολογούνται αντικειμενικά· γ) να έχουν ορισθεί σαφώς οι αρχές της αναλυτικής λογιστικής με βάση τις οποίες τηρούνται οι χωριστοί λογαριασμοί. 2. Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται μόνο στις δραστηριότητες που δεν καλύπτονται από ειδικές κοινοτικές διατάξεις και δεν θίγει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών ή των επιχειρήσεων που απορρέουν από τη συνθήκη ή από παρόμοιες ειδικές διατάξεις».

⁽⁷²⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι δηλώσεις εξόδων για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC συνιστούν αναδρομική ανακατασκευή των εξόδων της Cineca, προκειμένου να καλυφθούν από τη συνεισφορά του MIUR.

⁽⁷³⁾ Κατά την καταγγέλλουσα, το 2015 μέρος του προσωπικού που διατέθηκε σε μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC διατέθηκε επίσης σε άλλες δραστηριότητες (για παράδειγμα, έργα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παροχή υπηρεσιών σε ιδιώτες πελάτες). Τούτο ισοδυναμούσε με διπλή δήλωση εξόδων προσωπικού εκ μέρους της Cineca.

⁽⁷⁴⁾ Ωστόσο, σε άλλο σημείο του υπομνήματός της, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι ετήσιες λογιστικές καταστάσεις που η Cineca υπέβαλε στο MIUR συνοδεύονταν από έγγραφο μίας σελίδας, συνταγμένο εκ των υστέρων, με τίτλο «Διαδικασία υποβολής εκθέσεων στο MIUR σχετικά με την υπερπολογιστική». Η καταγγέλλουσα επισημαίνει ότι σε ένα από αυτά τα έγγραφα μίας σελίδας αναφέρεται ότι αφετηρία για την υποβολή στοιχείων αποτελούν τα έξοδα που αναγράφονται στον λογαριασμό αποτελέσματος της Cineca ο οποίος εγκρίνεται από τη συνέλευση της κοινοπραξίας. Κατά την καταγγέλλουσα, τούτο παρέχει στη Cineca τη δυνατότητα να μεγιστοποιήσει τη συνεισφορά του MIUR προσθέτοντας επιπλέον έξοδα στις αιτήσεις επιστροφής εξόδων προς το MIUR κάθε Ιούνιο, όταν δημοσιεύεται ο λογαριασμός αποτελέσματος που αφορά το προηγούμενο έτος. Τούτο σημαίνει ότι το κόστος καθορίζεται αναδρομικά και όχι εκ των προτέρων.

⁽⁷⁵⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι το MIUR ουδέποτε έλεγξε τις δηλώσεις εξόδων της Cineca και ότι, έως το 2014 (όπως προκύπτει επίσης από την έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια), δεν ζητούνταν τέτοιες δηλώσεις. Ακόμη και το 2015 το MIUR υπέβαλε μόνον έξι κατηγορίες εξόδων, τις οποίες η φορολογική αστυνομία της Μπολόνια χαρακτήρισε, στην έκθεσή της για το 2020, ως υπερβολικά αόριστες και γενικές. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια του 2020 διαπιστώνεται ότι η αφαίρεση από τη Cineca, από το 2016 και έπειτα, από τα δηλωθέντα έξοδα, όλων των εξόδων που σχετίζονταν με άλλες δραστηριότητες, σημαίνει ότι κάτι τέτοιο δεν γινόταν πριν από το 2016.

- (97) Εν πάση περιπτώσει, κατά την καταγγέλλουσα, η ίδια η Cineca αναγνωρίζει στους ετήσιους λογαριασμούς που υπέβαλλε στο MIUR ότι, στο διάστημα από το 2015 έως το 2018, τηρούσε ενιαίο μητρώο εσωτερικής λογιστικής. Συγχρόνως, όπως επισημαίνει η καταγγέλλουσα, η Cineca υποστηρίζει ότι διασφάλιζε πραγματικό λογιστικό διαχωρισμό των διαφορετικών δραστηριοτήτων, μολονότι τούτο δεν θα ήταν δυνατό.
- (98) Προς στήριξη των ισχυρισμών της, η καταγγέλλουσα παραπέμπει στη συγκεκριμένη διατύπωση σε ορισμένες δηλώσεις εξόδων της Cineca που αφορούσαν μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC. Για παράδειγμα, στην περιγραφή της μεθοδολογίας για τον υπολογισμό τέτοιων εξόδων (για το 2015 και το 2016) αναφέρεται ότι «αφετηρία για την υποβολή στοιχείων αποτελούν τα έξοδα που αναγράφονται στον λογαριασμό αποτελέσματος που εγκρίθηκε από τη συνέλευση της κοινοπραξίας». Κατά την καταγγέλλουσα, τούτο σημαίνει ότι η διαδικασία αναλυτικής λογιστικής διενεργείται επίσης εκ των υστέρων.
- (99) Έως το 2014, η συνεισφορά του MIUR (για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC) είχε τη μορφή συνεισφοράς κεφαλαίου και επιχορήγησης εξοπλισμού και μόνο από το 2015 η χρηματοδότηση βασίστηκε στην καθημερινή λειτουργία και στα καθημερινά έξοδα της Cineca. Στην έκθεση του 2020 της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια αναφέρεται ότι η διαφορά μεταξύ των δύο συστημάτων είναι σημαντική και ότι έδωσε στη Cineca τη δυνατότητα να μη δικαιολογεί τα έξοδά της. Τούτο παρείχε ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη χρήση δημόσιων κεφαλαίων και τη διεπίδωση άλλων δραστηριοτήτων όπως τις υπηρεσίες που παρείχε στο MIUR ή άλλες δραστηριότητες.

3.1.3.2. Παραδείγματα εκ των υστέρων αναδιατύπωσης δηλώσεων εξόδων που υποβλήθηκαν στο MIUR

- (100) Η καταγγέλλουσα εξηγεί ότι τα έξοδα που δηλώνονται στο MIUR σχετικά με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC μειώνονται (εκ των υστέρων) κατά το ποσό των εξόδων που δηλώθηκαν στην ΕΕ σε σχέση με συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ δραστηριότητες HPC. Εν ολίγοις, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι δεν υπήρχε στη Cineca σύστημα βάσει του οποίου μπορούσε να προσδιοριστεί και να καθοριστεί ποσοτικώς ορθά και εκ των προτέρων τόσο το άμεσο όσο και το έμμεσο κόστος.
- (101) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, από το 2018, δεν γίνεται πλέον αναφορά στην ανάγκη εκ των υστέρων αφαίρεσης των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ εξόδων από τη δήλωση εξόδων για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC ⁽⁷⁶⁾.
- (102) Η καταγγέλλουσα επισημαίνει ορισμένα προβλήματα στη δήλωση εξόδων του 2015 και στην επαναδιατύπωσή της. Η καταγγέλλουσα αναφέρεται σε τρεις δηλώσεις εξόδων που αφορούν τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC το 2015. Η πρώτη δήλωση εξόδων αφορά τους πρώτους 6 μήνες του 2015. Η δεύτερη δήλωση εξόδων καλύπτει ολόκληρο το 2015 και η τρίτη επίσης ολόκληρο το 2015, αλλά αποτελεί αναδιατύπωση της αρχικής δήλωσης για ολόκληρο το έτος η οποία καταρτίστηκε το 2019 για το 2015 (στο εξής: αναδιατύπωση του 2019) ⁽⁷⁷⁾. Η καταγγέλλουσα επισημαίνει ότι στη δήλωση εξόδων για ολόκληρο το έτος (δηλαδή τη δεύτερη δήλωση εξόδων) περιέχεται ένα ποσό έμμεσων εξόδων το οποίο αυξήθηκε, σε σχέση με την πρώτη δήλωση (δηλαδή τη δήλωση εξόδων που αφορά το πρώτο εξάμηνο του 2015), κατά 2,8 εκατ. EUR, για την πρόβλεψη του στοιχείου κόστους σε ολόκληρο το έτος.
- (103) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, μολονότι το έμμεσο κόστος αυξήθηκε στην αναδιατυπωμένη δήλωση (βλ. αιτιολογική σκέψη 102), οι άμεσες δαπάνες προσωπικού μειώθηκαν στην αναδιατυπωμένη δήλωση κατά σχεδόν ένα τρίτο σε σχέση με την αρχική δήλωση εξόδων ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Η καταγγέλλουσα επισημαίνει τη νέα διατύπωση στη δήλωση του 2018: «[ο] πλήρης λογιστικός διαχωρισμός μέσω της υφιστάμενης διαδικασίας αναλυτικής λογιστικής σημαίνει ότι τα έξοδα καταλογίζονται σε ένα μόνο κέντρο κόστους, αποκλείοντας κατ' αυτόν τον τρόπο κάθε διπλή δήλωση εξόδων». Όπως φαίνεται, η καταγγέλλουσα υπονοεί ότι πριν από το 2018 δεν υπήρχε πλήρης λογιστικός διαχωρισμός.

⁽⁷⁷⁾ Η αναδιατύπωση πραγματοποιήθηκε κατόπιν κίνησης έρευνας σχετικά με τα στοιχεία του 2015, για τα οποία εικάζεται ότι τα αρχικά έγγραφα είχαν χαθεί και τα οποία χρειάστηκε να αναδιατυπωθούν το 2019 με τη χρήση της αναλυτικής μεθόδου υποβολής στοιχείων, η οποία θεσπίστηκε το 2016 και υφίστατο το 2019.

⁽⁷⁸⁾ Ο αριθμός εργαζομένων μειώθηκε από 82 στην αρχική δήλωση εξόδων σε 36 στην αναδιατυπωμένη δήλωση (του 2019), όπως διαπιστώθηκε επίσης στην έκθεση του 2020 της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια (βλ. εξηγήσεις για την εν λόγω έκθεση στην αιτιολογική σκέψη 92).

- (104) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η πρώτη και η δεύτερη δήλωση εξόδων του 2015, για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC, καταδεικνύουν ότι οι 82 εργαζόμενοι δηλώθηκαν, στο σύνολό τους, ως απασχοληθέντες στις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC με καθεστώς πλήρους απασχόλησης, όπως προκύπτει από την κατάσταση των στοιχείων κόστους ⁽⁷⁹⁾. Δεδομένου ότι πρέπει να εκτελέστηκαν και κάποιες εργασίες για έργα μη σχετιζόμενα με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC, μέρος του εν λόγω κόστους εργασίας δηλώθηκε σε περισσότερους από έναν πελάτες, με αποτέλεσμα τη διπλή λογιστική καταχώριση των σχετικών εξόδων.
- (105) Η καταγγέλλουσα επισημαίνει και άλλες σημαντικές αλλαγές μεταξύ της αρχικής δήλωσης του 2015 για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC (δηλαδή της δεύτερης δήλωσης, η οποία ήταν η πρώτη που κάλυπτε ολόκληρο το έτος) και της αναδιατύπωσης του 2019. Η αναδιατύπωση του 2019 περιείχε ένα νέο στοιχείο, μια πληρωμή ΦΠΑ ύψους 6 343 000 EUR, η οποία, σύμφωνα με απόφαση της ιταλικής φορολογικής αρχής, οφειλόταν λόγω της παροχής των υπηρεσιών κατά την τριετή περίοδο που έληξε το 2015. Κατά την καταγγέλλουσα, ο καταλογισμός ολόκληρου του ποσού στο 2015, ενώ το ποσό αντιπροσωπεύει το ποσό που οφειλόταν στο Δημόσιο Ταμείο στο τέλος του 2015, ήταν εσφαλμένος. Εξάλλου, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι το εν λόγω ποσό επιστράφηκε δύο φορές στη Cineca ως ακολούθως. Πρώτα, το ποσό επιστράφηκε όταν η Cineca αξίωσε τη δαπάνη με την αρχική δήλωση εξόδων δαπανών. Στην περίπτωση αυτή, η Cineca εισέπραξε το ποσό από το ιταλικό Δημόσιο Ταμείο. Μολονότι η φορολογική αρχή υποχρέωσε τη Cineca να επιστρέψει το ποσό στο Δημόσιο Ταμείο, η Cineca ζήτησε επίσης την επιστροφή των εν λόγω εξόδων με την αναδιατυπωμένη (το 2019) δήλωση εξόδων του 2015.
- (106) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η δήλωση εξόδων για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC του 2016 αναδιατυπώθηκε το 2018 αφαιρώντας έξοδα ύψους 1 135 747 EUR τα οποία είχαν ήδη δηλωθεί στο παρελθόν. Η Cineca δικαιολόγησε την αναπροσαρμογή αυτή λόγω «φορολογικής συναλλαγής» και της «αναγνώρισης εξόδων από το πρόγραμμα EUROfusion σε σχέση με την δήλωση του 2016» ⁽⁸⁰⁾. Είναι σαφές ότι η αφαίρεση εξόδων από τη δήλωση που υποβλήθηκε στο MIUR, λόγω αναγνώρισης εξόδων από την ΕΕ, σημαίνει ότι η Cineca είχε δηλώσει τα εν λόγω έξοδα κατά το προηγούμενο έτος τόσο στο MIUR όσο και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στη δήλωση εξόδων για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC για το 2017 περιέχεται επίσης σχόλιο κατά το οποίο ένα στοιχείο κόστους ύψους 14 192 838 EUR θα πρέπει ενδεχομένως να επικαιροποιηθεί μετά τη μερική αναγνώριση εξόδων από την ΕΕ. Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει ότι, χωρίς τις εν λόγω επικαιροποιήσεις, η Cineca θα είχε λάβει δύο φορές επιστροφή των ιδίων εξόδων.
- (107) Κατά την καταγγέλλουσα, η διαδικασία αναλυτικής λογιστικής (σε εφαρμογή από το 2016) προβλέπει μόνο τη δυνατότητα αναπροσαρμογής (μείωσης) εκ των υστέρων του άμεσου και έμμεσου κόστους των μη εμπορικών / θεσμικών έργων HPC κατά το κόστος έργων που επιστρέφεται από την ΕΕ (για έργα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ). Τούτο σημαίνει ότι η χρηματοδότηση μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC δεν διαχωρίζεται από τα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα HPC και ότι οι παράγοντες κόστους δεν κατανέμονται εκ των προτέρων. Τούτο σημαίνει επίσης ότι η τελική λογιστική εγγραφή εξαρτάται από το ύψος της χρηματοδότησης που λαμβάνεται από την ΕΕ.

⁽⁷⁹⁾ Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας αναφέρεται ότι η Cineca μπόρεσε να εφαρμόσει αναδρομικά το 2018 (έτος το οποίο εκ παραδρομής δεν αναφέρεται ως 2019) τη μεθοδολογία κατανομής του κόστους που ίσχυε από το 2016 στα στοιχεία κόστους του 2015 (βλ. αιτιολογική σκέψη 146 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας). Κατά την καταγγέλλουσα, όμως, η αναδρομική αυτή εφαρμογή της μεθοδολογίας κατανομής του κόστους (το 2019 σε σχέση με έξοδα του 2015) δεν είναι πειστική διότι ένας παράγοντας κατανομής, βάσει του οποίου το 100 % του εργατικού δυναμικού χρησιμοποιήθηκε για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC, δεν είναι δυνατόν να μεταβλήθηκε στο πλαίσιο της εφαρμογής της νέας μεθοδολογίας. Περαιτέρω απόδειξη του ότι στη δήλωση εξόδων του 2015 οι μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC υπολογίστηκαν λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του προσωπικού HPC ως απασχολούμενου με καθεστώς πλήρους απασχόλησης στις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC αποτελεί το γεγονός ότι, για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα (το ίδιο έτος), χρησιμοποιήθηκε συντελεστής πολλαπλασιασμού μικρότερος του 1, στοιχείο το οποίο καταδεικνύει ότι χρησιμοποιήθηκε μόνο ένα μέρος του ΙΠΑ (ισοδυνάμιου πλήρους απασχόλησης).

⁽⁸⁰⁾ Βασισμένη στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια του 2020 (βλ. αιτιολογική σκέψη 92), η καταγγέλλουσα διατυπώνει δύο ακόμη παρατηρήσεις: 1) στην έκθεση αναφέρεται ότι η δήλωση εξόδων του 2016 χρειάστηκε να αναδιατυπωθεί το 2018 και ότι ένα στοιχείο κόστους ύψους 3 872 315 EUR χρειάστηκε να αφαιρεθεί ως αποτέλεσμα επιστροφής εξόδων από την ΕΕ στο μεταξύ· και 2) από την έκθεση προκύπτει ότι το 2016, το κόστος αγοράς υπερυπολογιστών και τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας δηλώθηκαν δύο φορές, στο MIUR και στην ΕΕ, κατά τρόπο ώστε το 100 % των εξόδων δηλώθηκε στο MIUR, η δε ΕΕ ενέκρινε επιστροφή των εξόδων ύψους 55 %, με αποτέλεσμα ποσοστό επιστροφής ύψους 155 % για τη Cineca.

3.1.3.3. Παραδείγματα υπεραντιστάθμισης η οποία εισπράχθηκε λόγω διπλής αίτησης επιστροφής των ιδίων εξόδων καθώς και λόγω ανακριβειών και ασυμφωνιών ⁽⁸¹⁾

- (108) Ως παράδειγμα η καταγγέλλουσα αναφέρει την πρακτική / τον κανόνα της επιστροφής από την ΕΕ του 75 % των εξόδων προσωπικού που σχετίζονται με χρηματοδοτούμενο έργο, πλην όμως η Cineca δηλώνει στην ΕΕ το 100 % των εξόδων προσωπικού. Η Cineca δηλώνει το υπόλοιπο 25 % των εξόδων προσωπικού του έργου της ΕΕ στο MIUR, μολονότι το ίδιο 25 % του χρόνου εργασίας του προσωπικού έχει ήδη καταγραφεί λογιστικά (δηλαδή έχει δηλωθεί στην ΕΕ) σε σχέση με το χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ έργο. Πρόκειται περί διπλής δήλωσης εξόδων.
- (109) Στη δήλωση εξόδων του 2015 χρησιμοποιείται ένας απολύτως εσφαλμένος αλγόριθμος για την κατανομή του έμμεσου κόστους για μη εμπορικά / θεσμικά έργα HPC. Τούτο συμβαίνει διότι ο υπολογισμός του κόστους συγκεκριμένου έργου HPC καθιστά δυνατή την αφαίρεση μόνο του άμεσου κόστους του συγκεκριμένου έργου από το έμμεσο κόστος του συγκεκριμένου έργου. Βάσει του ορθού τύπου, όλα τα άμεσα έξοδα (όλων των άλλων έργων HPC για τον ίδιο πελάτη) θα αφαιρούνταν από τα έμμεσα έξοδα του συγκεκριμένου έργου. Επομένως, με τον τύπο που χρησιμοποίησε η Cineca, το έμμεσο κόστος υπερεκτιμάται, με αποτέλεσμα (κατά το παράδειγμα που παραθέτει η καταγγέλλουσα για να αναδείξει το πρόβλημα) υπερεκτίμηση κατά 50 % των συνολικών εξόδων του έργου. Επιπλέον, η καταγγέλλουσα αμφισβητεί επίσης τη μέθοδο κατανομής του έμμεσου κόστους που η Cineca εφάρμοσε στη δήλωση εξόδων του 2015 για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC, διότι κατανέμει το 33,33 % των συνολικών έμμεσων εξόδων της Cineca σε μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC.
- (110) Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει επίσης ότι, σε σχέση με τη δήλωση εξόδων του 2015 για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC, η Cineca ζήτησε από το MIUR επιστροφή εξόδων για δραστηριότητες HPC που εκτέλεσε για ιδιώτες πελάτες, όπως η ENI. Κατά την καταγγέλλουσα, τούτο αποδεικνύεται από τον κατάλογο, στις οικονομικές καταστάσεις της Cineca του 2015, στον οποίο περιλαμβάνεται η ENI ως εταιρεία με την οποία η Cineca συνεργάζεται στον τομέα της HPC και για την οποία εκτελεί δραστηριότητες HPC.
- (111) Άλλες ασυνέπειες καθιστούν επίσης μη πειστικό τον αριθμό εργαζομένων που απασχολούνται το 2015 σε μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC. Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 104, στις δύο πρώτες δηλώσεις εξόδων που αφορούν την εν λόγω δραστηριότητα αναφέρεται ότι 82 εργαζόμενοι απασχολούνται με καθησώς πλήρους απασχόλησης στο συγκεκριμένο είδος έργων, ενώ για τα έτη 2016, 2017 και 2018 τα αντίστοιχα στοιχεία ήταν 21,87, 19,1 και 19,06 ΙΠΑ (ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης), δηλαδή λιγότερα από 82 άτομα. Κατά την καταγγέλλουσα, τούτο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το 2015 υπήρξε υπεραντιστάθμιση βασισμένη στα έξοδα προσωπικού.
- (112) Επιπλέον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι το 2015 η Cineca διέθεσε το σύνολο των εργαζομένων HPC σε μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC με σκοπό την επιστροφή των σχετικών εξόδων από το MIUR, ενώ τα ίδια έξοδα προσωπικού, εν μέρει τουλάχιστον (σχετικά με 7 συγκεκριμένους εργαζόμενους), δηλώθηκαν ως ΙΠΑ στο πλαίσιο του EuHIT, έργου συγχρηματοδοτούμενου από την ΕΕ το οποίο υλοποιήθηκε στο διάστημα από το 2014 έως το 2016. Επομένως, κατά την καταγγέλλουσα, η Cineca προβαίνει τακτικά (και προέβη οπωσδήποτε το 2015) σε διπλή λογιστική εγγραφή των εξόδων που σχετίζονται με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC.
- (113) Η καταγγέλλουσα αναφέρει και άλλα παραδείγματα ενδεχόμενης διπλής λογιστικής εγγραφής εξόδων. Για παράδειγμα, οι δηλώσεις του 2015 για τον επιστημονικό υπολογισμό (ή FERMI και Galileo + Pico) δείχνουν ότι ποσό των 1 541 380,40 EUR για έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας δηλώθηκε για επιστροφή από το MIUR για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC. Το ίδιο ποσό δηλώθηκε για έργα της ΕΕ, όπως το PRACE, ή για υπηρεσίες σε ιδιώτες πελάτες, όπως η ENI. Επομένως, το στοιχείο κόστους της ηλεκτρικής ενέργειας συνιστούσε υπερεκτίμηση.

⁽⁸¹⁾ Ορισμένες από τις εν λόγω ανακριβείες και ασυμφωνίες περιγράφονται επίσης στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια, στην οποία αναφέρεται ότι η νέα λογιστική μεθοδολογία (δηλαδή αυτή που εφαρμόζεται από το 2016) επίσης δεν διαχωρίζει ορθά τα έξοδα έργων της ΕΕ από τα έξοδα που δηλώνονται στο MIUR. Συγκεκριμένα, στην έκθεση επισημαίνονται τα εξής: «[η] ιταλική φορολογική αστυνομία επιβεβαιώνει ότι, ακόμη και με τη λογιστική μεθοδολογία του 2017, το κόστος των ερευνητικών δραστηριοτήτων που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ δεν διαχωρίστηκε ορθώς από το κόστος που καλύφθηκε από τη συνεισφορά HPC που χορήγησε το Υπουργείο».

- (114) Όσον αφορά την αίτηση επιστροφής της Cineca το 2015 των ιδίων εξόδων HPC, από το MIUR και την ΕΕ, η καταγγέλλουσα εφιστά επίσης την προσοχή στη νομική γνωμοδότηση της δικηγορικής εταιρείας Granelli, του Μιλάνου, η οποία αφορά το ζήτημα των κανόνων επιστροφής εξόδων για έργα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ και μη εμπορικά / θεσμικά έργα HPC (στο εξής: γνωμοδότηση Granelli). Στη γνωμοδότηση αναφέρεται ότι όλα τα έξοδα προσωπικού που σχετίζονται με HPC μπορούν να δηλωθούν στο MIUR «ανεξαρτήτως του αν τα έξοδα θεωρήθηκαν, εν όλω ή εν μέρει, επιλέξιμα στο πλαίσιο έργων της ΕΕ». Από την παρατήρηση αυτή, η καταγγέλλουσα συμπεραίνει ότι η Cineca περιέλαβε στη δήλωση δαπανών του 2015 για μη εμπορικά / θεσμικά έργα HPC τα ίδια έξοδα για επιστροφή από την ΕΕ καθώς και από το MIUR ⁽⁸²⁾.
- (115) Επιπλέον, υπάρχουν και άλλες ασυνέπειες στη δήλωση των σχετικών στοιχείων κόστους. Για παράδειγμα, το κόστος απόσβεσης για τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC δηλώθηκε ως 972 703,04 EUR για το 2015 και ως 8 575 000 EUR για το 2016. Ωστόσο, στις οικονομικές καταστάσεις της Cineca αναγράφεται ελαφρώς χαμηλότερο ποσό για τα εν λόγω έξοδα: 932 703 EUR και 7 830 720 EUR, αντιστοίχως.
- (116) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι (τουλάχιστον από το 2016) το κόστος των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων HPC αφαιρείται από τις δηλώσεις εξόδων που υποβάλλονται στο MIUR για μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC. Ωστόσο, τα έξοδα που αφορούν ιδιώτες πελάτες τα οποία καλύπτονται από το αντάλλαγμα που εισπράττεται από τους εν λόγω πελάτες, όπως το ποσό των 6 εκατ. EUR από την ENI το 2015, δεν αφαιρούνται από τις εν λόγω δηλώσεις εξόδων ⁽⁸³⁾.
- (117) Κατά την καταγγέλλουσα, ασυμφωνίες σχετικά με τη δήλωση εξόδων προσωπικού υπάρχουν και σε άλλα έτη, πλην του 2015. Για παράδειγμα, οι δηλώσεις εξόδων του 2016 και του 2017 για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC περιείχαν μόνο «μέσο όρο» εξόδων προσωπικού και όχι «τα πραγματικά δηλωθέντα» έξοδα προσωπικού, όπως η δήλωση εξόδων του 2018 (στη δήλωση εξόδων του 2018, ο μέσος όρος εξόδων προσωπικού υπερβαίνει τα πραγματικά δηλωθέντα έξοδα προσωπικού).
- (118) Όσον αφορά τα έξοδα προσωπικού το 2018, από τη δήλωση εξόδων για το συγκεκριμένο έτος προκύπτει ότι, για τις έμμεσες δαπάνες προσωπικού της μονάδας «Διοικητική διάθρωση και γενική διαχείριση», ο υπολογισμός αφορά 35 εργαζομένους (που σχετίζονται με μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC), αριθμός ο οποίος, πέραν του ότι αντιπροσωπεύει μέρος μόνον των εξόδων προσωπικού του 2015 που αφορούσαν 82 εργαζομένους, δεν αντιστοιχεί στα 19,06 ΙΠΑ που δηλώθηκαν σε σχέση με τις έμμεσες δαπάνες προσωπικού (βλ. αιτιολογική σκέψη 111). Επιπλέον, τα δελτία καταγραφής του χρόνου εργασίας για το 2018 που υποτίθεται ότι καλύπτουν μόνο τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC, περιλαμβάνουν τα ονόματα 59 εργαζομένων που υποτίθεται ότι απασχολήθηκαν σε μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC, ενώ τα αντίστοιχα ΙΠΑ για το 2018 ήταν 19,06.
- (119) Η δήλωση εξόδων του 2018 (για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC για το MIUR) περιλαμβάνει ένα στοιχείο κόστους για ηλεκτρική ενέργεια ύψους 1 977 835,09 EUR το οποίο χαρακτηρίζεται ως «Γενικά HPC», μολονότι η επιχειρηματική μονάδα HPC αποτελείται από τρεις επιχειρησιακούς τομείς: «θεσμικές (δηλαδή μη εμπορικές) δραστηριότητες υπερυπολογιστικής» (χρηματοδοτείται από το MIUR), «χρηματοδοτούμενα έργα» (έργα της ΕΕ) και «τεχνικοί υπολογισμοί» (δηλαδή πελάτες). Τούτο είναι πιθανό να υποδηλώνει ότι τα έξοδα για μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC που δηλώνονται για επιστροφή στο MIUR καλύπτουν στην πραγματικότητα και τους τρεις τομείς HPC και ότι η κατάσταση περιέχει υπερεκτίμηση η οποία καταλήγει σε «τριπλή επιστροφή εξόδων» ⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸²⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι, κατά τη γνωμοδότηση Granelli, οι κανόνες της ΕΕ για την επιστροφή εξόδων επιτρέπουν την επιστροφή από την ΕΕ εξόδων που πραγματοποιήσε τρίτος, μολονότι οι κανόνες προβλέπουν σαφώς ότι, για να είναι επιλέξιμα, τα πραγματικά έξοδα πρέπει να πραγματοποιήθηκαν από τον δικαιούχο (δηλαδή να είναι πραγματικά, και όχι εκτιμώμενα, να έχουν προϋπολογιστεί ή καταλογιστεί στον προϋπολογισμό και να έχουν προσδιοριστεί και πραγματοποιηθεί όντως από τον δικαιούχο) και όχι από οποιαδήποτε άλλη οντότητα. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι, κατά την ανωτέρω νομική γνωμοδότηση, η διπλή επιστροφή εξόδων που σχετίζονται με έργα της ΕΕ επιτρέπεται, στο μέτρο που το κόστος της εργασίας επιστρέφεται ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι εργαζόμενοι που συμμετέχουν σε έργα της ΕΕ αμείβονται με μισθούς που καταβάλλουν τρίτοι, όπως καθηγητές πανεπιστημίου που αμείβονται από το κράτος και εργαζόμενοι που αμείβονται από ιδιωτικές εταιρείες. Ωστόσο, το MIUR επιστρέφει το μισθολογικό κόστος των υπαλλήλων της Cineca.

⁽⁸³⁾ Η καταγγέλλουσα εκτιμά ότι τούτο αποδεικνύεται από δήλωση στον ισολογισμό της Cineca το 2017 κατά την οποία: «[τ]α τελικά στοιχεία του 2017 σχετικά με έσοδα από αμοιβές και υπηρεσίες στα διάφορα τμήματα της αγοράς στα οποία δραστηριοποιείται η Cineca καταδεικνύουν, [...] όσον αφορά τα έσοδα από δραστηριότητες Υπολογιστικής Υψηλών Επιδόσεων, αύξηση περίπου 10 %, ειδικότερα χάρη στην αύξηση των δραστηριοτήτων με την ENI, λόγω των αυξημένων αιτημάτων στήριξης για δραστηριότητες τεχνολογικής αξιολόγησης για την αγορά νέου υπολογιστή».

⁽⁸⁴⁾ Η καταγγέλλουσα παρατηρεί ότι η Cineca ήταν σε θέση να διαχωρίσει τις έμμεσες δαπάνες προσωπικού ανάλογα με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και τις εμπορικές δραστηριότητες HPC. Επομένως, θα μπορούσε να διαχωρίσει τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας επίσης ανάλογα με τις διάφορες δραστηριότητες HPC.

- (120) Τέλος, η καταγγέλλουσα επισημαίνει ένα εσωτερικό έγγραφο το οποίο απέκτησε στο πλαίσιο άλλης ένδικης διαφοράς μεταξύ της ίδιας και της Cineca, στο οποίο η Cineca ανέφερε ότι και οι τέσσερις τομείς των δραστηριοτήτων της, τους οποίους περιέγραφε ως «υπερυπολογιστική», «πανεπιστήμια», «MIUR» και «λοιπά», είχαν μέσο θετικό περιθώριο κέρδους 13 % στο διάστημα από το 2017 έως το 2019. Κατά την καταγγέλλουσα, θα ήταν χρήσιμο η Cineca να εξηγήσει τι σημαίνει αυτό το ποσοστό του 13 %. Τούτο δεν συνάδει με τη θέση ότι οι συνεισφορές στη Cineca για τις δραστηριότητες που ασκεί συνιστούν αντιστάθμιση και μόνο για τις εν λόγω δραστηριότητες ⁽⁸⁵⁾.

3.2. Παρατηρήσεις άλλων ενδιαφερόμενων τρίτων

- (121) Η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις από τρία άλλα ενδιαφερόμενα μέρη στο στάδιο της επίσημης έρευνας: την Tempio s.r.l. (στο εξής: Tempio), η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα της ΤΠ στα πανεπιστήμια στην Ιταλία από το 2008, τη Space s.r.l. (στο εξής: Space), η οποία παρέχει προϊόντα και υπηρεσίες στον τομέα των ΤΠΕ από το 1991, και τη Stazione Zoologica Anton Dohrn (στο εξής: Stazione Zoologica), δημόσιο ερευνητικό φορέα που τελεί υπό την εποπτεία του MIUR και είναι μέλος της κοινοπραξίας Cineca από το 2015.
- (122) Η Tempio διαθέτει στην αγορά ορισμένα προϊόντα λογισμικού και ΤΠ για πανεπιστήμια, π.χ. για λογιστικές εργασίες, λογισμικό ηλεκτρονικής μάθησης, διαχείρισης ανθρώπινων πόρων και ανάπτυξης διαδικτυακών πυλών. Η Tempio ισχυρίζεται ότι είναι ο μόνος ανταγωνιστής της Cineca στον επιμέρους τομέα της λογιστικής για τα πανεπιστήμια. Η επιχείρηση επισημαίνει ότι, παρά την υψηλή ποιότητα των προϊόντων της, μόνον 11 δημόσια πανεπιστήμια χρησιμοποιούν το λογισμικό λογιστικής και κανένα πανεπιστήμιο δεν χρησιμοποιεί οποιοδήποτε από τα άλλα προϊόντα λογισμικού της Tempio. Η Tempio επισημαίνει επίσης την επιχειρηματική φύση των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών ΤΠ της Cineca και το υψηλό μερίδιο αγοράς της Cineca στην αγορά πανεπιστημιακού λογισμικού, παρά τις υψηλές τιμές της.
- (123) Στη βάση αυτή, η Tempio παρατηρεί επίσης ότι οι δημόσιες πληρωμές στη Cineca, με τη μορφή κρατικής ενίσχυσης, έδωσαν στη Cineca τη δυνατότητα να δημιουργήσει μια οιονεί μονοπωλιακή κατάσταση στην αγορά λογισμικού για τα πανεπιστήμια. Επιπλέον, η Tempio εκτιμά ότι η αναγκαία προϋπόθεση, η οποία επισημαίνεται στην απόφαση HHS, δηλαδή ότι η επίμαχη υπηρεσία πρέπει να έχει ιδιαίτερο χαρακτήρα, μεταξύ άλλων από την άποψη της αποτελεσματικότητας, δεν πληρούται εν προκειμένω, διότι τα προϊόντα της Cineca δεν είναι πιο αποτελεσματικά από τα προϊόντα της Tempio. Τέλος, η Tempio ισχυρίζεται ότι η οικονομική φύση του προϊόντος τεκμηριώνεται από τη νομική απαίτηση διαλειτουργικότητας που επιβάλλεται στα επίμαχα προϊόντα και από το γεγονός ότι η Cineca το απέκτησε από άλλες εταιρείες, αντί να το αναπτύξει η ίδια, και ότι αναθέτει σε εξωτερικούς τρίτους τη συντήρηση μέρους του λογισμικού της. Τέλος, η Tempio παρατηρεί ότι η απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 2012 στην υπόθεση C-150/11 ⁽⁸⁶⁾ δεν καθιστά δυνατή την καταστράτηγηση της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις προκειμένου ορισμένοι ιδιώτες πάροχοι υπηρεσιών να περιέλθουν σε πλεονεκτική θέση έναντι ανταγωνιστών τους.
- (124) Η Space δραστηριοποιείται στο τμήμα ΤΠ για τη δημόσια διοίκηση. Στρατηγικό μέρος της επιχειρηματικής δραστηριότητας της εταιρείας είναι η προμήθεια προϊόντων και η παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε πανεπιστήμια. Κύριος πελάτης της Space είναι το Πανεπιστήμιο Μιλάνου. Η Space παραπονείται επίσης για τη στασιμότητα στην ανάπτυξη της αγοράς, λόγω της δεσποζουσας θέσης της Cineca στο τμήμα του λογισμικού για πανεπιστήμια. Υπογραμμίζει ότι, στην πραγματικότητα, τα πανεπιστήμια δεν προμηθεύονται καθόλου προϊόντα της Space ⁽⁸⁷⁾. Ως εκ τούτου, η Space σύναψε στρατηγική σχέση συνεργασίας με τη Be Smart, ειδικότερα για την προώθηση της εφαρμογής της για τη «διεθνή κινητικότητα», έναν τομέα στον οποίο η Cineca δεν έχει καταγράψει επαρκή πρόοδο. Παρά την επιτυχία του συγκεκριμένου προϊόντος, τα πανεπιστήμια αρνήθηκαν να αποκτήσουν το προϊόν διευκρινίζοντας ότι δεν μπορούσαν να αποφασίσουν προτού συγκρίνουν με το αντίστοιχο προϊόν της Cineca, το οποίο πρόκειται να τελειοποιηθεί στο μέλλον.
- (125) Η Space εξηγεί περαιτέρω ότι το Πανεπιστήμιο Μιλάνου χρησιμοποιούσε τις υπηρεσίες της έως το 2017, οπότε μεταστράφηκε στα προϊόντα U-Gov της Cineca. Η σχέση μεταξύ της Space και του Πανεπιστημίου του Μιλάνου είναι ενδεικτική της κατάστασης στο τμήμα του λογισμικού για πανεπιστήμια. Μετά τη διακοπή της προμήθειας ορισμένων προϊόντων της Space, η Space συνέχισε να προμηθεύει άλλα προϊόντα στο Πανεπιστήμιο Μιλάνου. Τούτο καταδεικνύει ότι η Cineca εισήλθε σε μια λειτουργική αγορά, δηλαδή δεν θεράπευσε μια ανεπάρκεια της αγοράς. Στην πραγματικότητα, η Cineca καθιέρωσε αποκλειστικότητα στην προμήθεια λογισμικού για πανεπιστήμια.

⁽⁸⁵⁾ Η καταγγέλλουσα διατυπώνει και άλλους ισχυρισμούς, των οποίων τη σημασία δεν εξηγεί. Πρόκειται για τους ακόλουθους ισχυρισμούς: η Cineca καταχωρίζει επίσης τα έξοδα επενδύσεων/αγοράς των υπερυπολογιστών· η Cineca αντιπροσώπευε το 75 % του συνολικού κόστους παραγωγής του συστήματος FERMI το 2015· και η Cineca αγοράζει υπερυπολογιστές επίσης με τη βοήθεια άλλων δημόσιων και ιδιωτικών οντοτήτων.

⁽⁸⁶⁾ Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012 στην υπόθεση C-59/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ., ECLI:EU:C:2012:817, σκέψεις 35 και 40.

⁽⁸⁷⁾ Συγχρόνως, η Space επισημαίνει ότι μπορεί ακόμη να διαθέτει στην αγορά το λογισμικό της για τη «γραμματεία σπουδαστών». Επιπλέον, η Space έχει αναπτύξει ορισμένες εφαρμογές στον τομέα της πανεπιστημιακής διαχείρισης, ειδικότερα στον τομέα των προμηθειών και των ανθρώπινων πόρων, καθώς και διαδικτυακές υπηρεσίες.

- (126) Η Space ισχυρίζεται ότι το λογισμικό της Cineca είναι λιγότερο αποτελεσματικό από τις προϋφιστάμενες υπηρεσίες τις οποίες παρείχε η Space. Οι ενότητες U-Gov της Cineca είναι κατώτερης ποιότητας, τα δε πανεπιστήμια χρειάζονται άλλους προμηθευτές, όπως είναι η Space, για να καλύψουν τα λειτουργικά κενά. Συγκεκριμένα, τα προϊόντα λογισμικού της Cineca είναι τυποποιημένα⁽⁸⁸⁾ και οι εν λόγω άλλοι προμηθευτές προσαρμόζουν τα προϊόντα, όπως ενίοτε απαιτείται, προκειμένου να παράσχουν λύση φθηνότερη από αυτήν την Cineca. Επομένως, το επιχείρημα ότι οι τιμές των προϊόντων λογισμικού για πανεπιστήμια της Cineca είναι αντίστοιχες προς την προσπάθεια που απαιτείται για την ανάπτυξη των λειτουργικότητων είναι εσφαλμένο. Οι τιμές δεν αντικατοπτρίζουν τις αγοραίες αξίες.
- (127) Επιπλέον, η Space ισχυρίζεται ότι, στην πραγματικότητα, τίποτε δεν εμποδίζει τα πανεπιστήμια να αλλάξουν προμηθευτές για την κάλυψη του συνόλου ή μέρους των αναγκών τους σε υπηρεσίες ΤΠ. Η διαλειτουργικότητα είναι πλήρης μεταξύ, αφενός, των διαφόρων ενότητων της Cineca και ενότητων άλλων εταιρειών πλην της Cineca και, αφετέρου, των υπουργικών βάσεων δεδομένων. Τα προϊόντα της Cineca, έστω και αν χρησιμοποιούνται στον τομέα της εκπαίδευσης, δεν διαφέρουν από τα συνήθη προϊόντα λογισμικού και δεν συνιστούν εισροή διαφορετική από καθίσματα, μολύβια κ.λπ., που είναι επίσης απαραίτητα για την εκπλήρωση της δημόσιας εντολής στον τομέα της εκπαίδευσης.
- (128) Τέλος, η Space ισχυρίζεται ότι το ίδιο συμβαίνει στο τμήμα του λογισμικού για τη δημόσια διοίκηση. Πρόκειται για αμιγώς υποστηρικτικές λειτουργίες οι οποίες μπορούν να αποκτηθούν ευχερώς από την αγορά. Συμπερασματικά, οι υπηρεσίες αυτές δεν συνδέονται άρρηκτα με την άσκηση ουσιώδους λειτουργίας του MIUR ή των πανεπιστημίων και, επομένως, η Cineca είναι επιχείρηση για τους σκοπούς του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων.
- (129) Η Stazione Zoologica παρατηρεί ότι οι διάφορες ενότητες, που αφορούν τα πανεπιστήμια και την έρευνα⁽⁸⁹⁾, των προϊόντων και των υπηρεσιών ΤΠ της Cineca δεν μπορούν να διαχωριστούν από τις λειτουργίες τις οποίες καλείται να επιτελέσει η Stazione Zoologica, οι οποίες συνίστανται σε ελεύθερη επιστημονική έρευνα. Υπάρχει, επομένως, άρρηκτος σύνδεσμος μεταξύ των υπηρεσιών της Cineca και του δημόσιου στόχου του ερευνητικού συστήματος. Η απόφαση της Stazione Zoologica να χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες της Cineca είναι αποτέλεσμα της απόφασής της να ενταχθεί στην κοινοπραξία και δεν οφείλεται σε οποιαδήποτε (νομική ή άλλη) υποχρέωση χρήσης των υπηρεσιών την οποία επέβαλε στη Stazione Zoologica το MIUR ή η κοινοπραξία.
- (130) Η Stazione Zoologica ισχυρίζεται ότι δεν είναι δυνατό να αποκτηθούν από την αγορά λύσεις ΤΠ με βαθμό ολοκλήρωσης πανομοιότυπο με αυτόν των προϊόντων της Cineca. Υπάρχουν, βεβαίως, άλλοι προμηθευτές στην αγορά, αλλά οι λύσεις που προτείνουν έχουν μερικό μόνο χαρακτήρα και δεν καλύπτουν πλήρως τις λειτουργικές ανάγκες του ερευνητικού κλάδου. Στην περίπτωση της Stazione Zoologica, η αποτελεσματικότητα και η οικονομική αποδοτικότητα οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι, για την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών, έπρεπε να χρησιμοποιηθεί η Cineca. Η Stazione Zoologica προσδιόρισε όλα τα πλεονεκτήματα των προϊόντων της Cineca και συμπέρανε ότι τα εν λόγω πλεονεκτήματα δεν μπορούσαν να επιτευχθούν χωρίς πολύ υψηλό κόστος μετάβασης και συναλλαγής.

3.3. Παρατηρήσεις των ιταλικών αρχών

3.3.1. Εισαγωγή

3.3.1.1. Οι αρμοδιότητες της ιταλικής κυβέρνησης στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

- (131) Οι ιταλικές αρχές εξήγησαν τις ουσιώδεις λειτουργίες (δημόσια καθήκοντα) του MIUR στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και τους λόγους για τους οποίους οι υπηρεσίες της Cineca δεν μπορούν να διαχωριστούν από την άσκηση των εν λόγω καθηκόντων. Οι ιταλικές αρχές αναφέρθηκαν πρώτα στον κανόνα κατά τον οποίο δραστηριότητες που ως εκ της φύσεώς τους εμπίπτουν στα προνόμια δημόσιας εξουσίας και ασκούνται από το κράτος δεν συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες.
- (132) Η ανάθεση κρατικής εξουσίας στον τομέα της εκπαίδευσης βασίζεται στο άρθρο 33 του ιταλικού Συντάγματος, κατά το οποίο η «Ιταλική Δημοκρατία εγγυάται την ελευθερία των τεχνών και των επιστημών, των οποίων η διδασκαλία είναι ελεύθερη. Η Ιταλική Δημοκρατία θεσπίζει γενικούς κανόνες για την εκπαίδευση και εγκαθιδρύει κρατικά σχολεία [...]». Το MIUR είναι αρμόδιο για την υλοποίηση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης και της πρωτογενούς νομοθεσίας για την εκτέλεσή της.

⁽⁸⁸⁾ Στην περίπτωση του Πανεπιστημίου Μιλάνου, τα προϊόντα της Cineca αφορούν τη λογιστική και το προσωπικό. Οι συγκεκριμένες ενότητες δεν συνδέονται με συγκεκριμένο εκπαιδευτικό στόχο.

⁽⁸⁹⁾ Για παράδειγμα, για τη διαχείριση 1) των προσλήψεων διδακτικού προσωπικού, 2) των προσκλήσεων χρηματοδότησης ερευνητικών έργων, 3) των προγραμμάτων σπουδών των πανεπιστημίων, 4) της εθνικής πύλης για την έρευνα, 5) διαδικτυακών πυλών, 6) της διαδικτυακής επικοινωνίας με το MIUR και 7) της ηλεκτρονικής υπογραφής ηλεκτρονικών εγγράφων.

- (133) Το MIUR και τα πανεπιστήμια έχουν αμφότερα δημόσιες λειτουργίες. Τα πανεπιστήμια είναι οργανισμοί που διαθέτουν ίδιο νομικό, κανονιστικό, οικονομικό, εκπαιδευτικό, οργανωτικό και πειθαρχικό σύστημα ⁽⁹⁰⁾ [βλ. άρθρο 6 του νόμου αριθ. 168 της 9ης Μαΐου 1989 (στο εξής: νόμος περί πανεπιστημίων)]. Τα πανεπιστήμια είναι «ο κύριος χώρος ελεύθερης έρευνας και ελεύθερης κατάρτισης εντός των αντίστοιχων συστημάτων τους και είναι χώροι μάθησης και κριτικής ανάπτυξης γνώσεων· λειτουργούν, συνδυάζοντας την έρευνα και τη διδασκαλία με οργανικό τρόπο, χάριν της πολιτιστικής, πολιτικής και οικονομικής προόδου της Ιταλικής Δημοκρατίας» (άρθρο 1 του νόμου αριθ. 240/2010). Επομένως, ουσιαστικές καθήκον των πανεπιστημίων είναι να παρέχουν πανεπιστημιακή εκπαίδευση και να διασφαλίζουν την προαγωγή και τη διεξαγωγή επιστημονικής έρευνας.
- (134) Το MIUR είναι αρμόδιο να καθορίζει τους στόχους και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για το πανεπιστημιακό σύστημα ⁽⁹¹⁾ και τα μέλη του. Το MIUR είναι αρμόδιο να ιδρύει πανεπιστήμια, να ελέγχει και να εγκρίνει το καταστατικό και τους βασικούς εσωτερικούς κανονισμούς τους, να εγκρίνει και να εφαρμόζει τα προγράμματα σπουδών, να ελέγχει και να αξιολογεί τα αποτελέσματα των πανεπιστημίων σύμφωνα με κριτήρια ποιότητας, διαφάνειας και αξιοκρατίας, καθώς και να διασφαλίζει την κατανομή δημόσιων πόρων σύμφωνα με τους σκοπούς, τις πολιτικές και τις δραστηριότητες κάθε πανεπιστημίου.
- (135) Το MIUR διασφαλίζει επίσης την πραγματική άσκηση του δικαιώματος σπουδών, θέτοντας σε εφαρμογή τις διατάξεις του άρθρου 34 του ιταλικού Συντάγματος ⁽⁹²⁾ μέσω μέτρων που στηρίζουν το δικαίωμα σπουδών. Τα πανεπιστήμια δεν θα ήταν σε θέση να παρέχουν τριτοβάθμια εκπαίδευση και να διεξάγουν δραστηριότητες πανεπιστημιακής έρευνας χωρίς την καθοδήγηση και τον συντονιστικό ρόλο του Υπουργείου.
- (136) Επομένως, οι ιταλικές αρχές διαφωνούν με τον χαρακτηρισμό, από την καταγγέλλουσα, του ρόλου του Υπουργείου ως «παροχής [...] διοικητικών και διαχειριστικών υπηρεσιών στα ιταλικά πανεπιστήμια» (βλ. αιτιολογική σκέψη 49).
- (137) Οι συνολικές αρμοδιότητες του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατανέμονται (από την άποψη του εύρους των υπηρεσιών) μεταξύ του Υπουργείου και των πανεπιστημίων. Στον πίνακα που ακολουθεί, τα καθήκοντα του Υπουργείου παρουσιάζονται ως μακροκατηγορίες λειτουργιών, με τα αντίστοιχα καθήκοντα στο επίπεδο των πανεπιστημίων.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΩΝ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΑΣ	ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑ
— Έλεγχος θεσμικών συμφωνιών και προϋπολογισμού	— Καθήκοντα που καθορίζονται στο καταστατικό, στον εσωτερικό κανονισμό και στους προϋπολογισμούς τους
— Καθοδήγηση και προγραμματισμός εκπαιδευτικών στόχων	— Στρατηγικός πανεπιστημιακός προγραμματισμός βάσει των στόχων που καθορίζει το Υπουργείο
— Δημόσια χρηματοδότηση (π.χ. λειτουργία, μισθοί, κατασκευές)	— Προγραμματισμός και απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών, προγραμματισμός και εκτέλεση δημόσιων έργων, πρόσληψη προσωπικού
— Πιστοποίηση χώρων και προγραμμάτων σπουδών	

⁽⁹⁰⁾ Το άρθρο 6 του νόμου αριθ. 168 της 9ης Μαΐου 1989 προβλέπει την αυτονομία των πανεπιστημίων. Το άρθρο ορίζει ότι «τα πανεπιστήμια έχουν νομική προσωπικότητα και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 του Συντάγματος, απολαύουν εκπαιδευτικής, επιστημονικής, οργανωτικής, οικονομικής και λογιστικής αυτονομίας· συνιστούν αυτόνομους οργανισμούς με ίδιο καταστατικό και εσωτερικούς κανονισμούς».

⁽⁹¹⁾ Άρθρο 1 παράγραφος 4 του νόμου αριθ. 240/2010: «[τ]ο Υπουργείο, σύμφωνα με την ελευθερία της διδασκαλίας και την αυτονομία των πανεπιστημίων, καθορίζει τους σκοπούς και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για το σύστημα και τις συνιστώσες του και, μέσω του εθνικού οργανισμού αξιολόγησης του πανεπιστημιακού συστήματος και της έρευνας (ANVUR) σε θέματα της αρμοδιότητάς του, ελέγχει και αξιολογεί τα αποτελέσματά του σύμφωνα με κριτήρια ποιότητας, διαφάνειας και αξιοκρατίας, μεταξύ άλλων βάσει βέλτιστων πρακτικών σε διεθνές επίπεδο, και διασφαλίζει παράλληλα την κατανομή των δημοσίων πόρων σύμφωνα με τους σκοπούς, τις πολιτικές και τις δραστηριότητες κάθε πανεπιστημίου, τηρουμένης της αρχής της εθνικής συνοχής, και σύμφωνα με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν».

⁽⁹²⁾ Άρθρο 34 Συντάγματος: «Τα σχολεία είναι ανοιχτά σε όλους. Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η οποία παρέχεται επί τουλάχιστον οκτώ έτη, είναι υποχρεωτική και παρέχεται δωρεάν. Οι ικανοί και άξιοι μαθητές, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δεν διαθέτουν οικονομικούς πόρους, έχουν το δικαίωμα να επιτύχουν τα υψηλότερα επίπεδα εκπαίδευσης. Η Ιταλική Δημοκρατία υλοποιεί το εν λόγω δικαίωμα μέσω υποτροφιών, επιδομάτων σε οικογένειες και άλλων παροχών, που αποδίδονται μέσω διαγωνισμών».

— Προγραμματισμός πρόσβασης σε μαθήματα με περιορισμένο αριθμό σπουδαστών σε εθνικό επίπεδο	— Πρόγραμμα διδασκαλίας, οργάνωση και εκτέλεση προγραμμάτων σπουδών και χορήγηση διπλωμάτων
— Αξιολόγηση αποτελεσμάτων διδασκαλίας και έρευνας	— Διεξαγωγή εισιτήριων εξετάσεων για μαθήματα που παρέχονται σε τοπικό επίπεδο
— Μέτρα διασφάλισης του δικαιώματος σπουδών	— Διαχείριση σταδιοδρομιών των σπουδαστών και δεδομένων σχετικά με την επιστημονική παραγωγή του διδακτικού προσωπικού
— Εθνική επιστημονική έγκριση για τους πανεπιστημιακούς διαγωνισμούς	— Διαχείριση σταδιοδρομιών των σπουδαστών και συνεισφορών (αξιοκρατικά και εισοδηματικά κριτήρια)
	— Πολιτικές προσλήψεων και σταδιοδρομίες επιμέρους διδασκόντων

- (138) Τα δημόσια προνόμια που αναγνωρίζονται στο Υπουργείο και εκείνα που αναγνωρίζονται στα επιμέρους πανεπιστήμια, μολονότι διαφορετικά, συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους και αποσκοπούν στην άσκηση ουσιώδους λειτουργίας του κράτους, και ειδικότερα στη διασφάλιση της παροχής πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και της ανάπτυξης της έρευνας για τους πολίτες.

3.3.1.2. Η Cinesca και η αποστολή δημόσιας υπηρεσίας που επιτελεί

- (139) Η Cinesca συστάθηκε αρχικά ως κέντρο υπολογιστικής για τη στήριξη του συστήματος των πανεπιστημίων και της έρευνας. Στη συνέχεια, η κοινοπραξία ανέλαβε τον ρόλο της παραγωγής, για λογαριασμό των μελών της και για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους, εξαιρετικά αποδοτικών υπηρεσιών για την άσκηση των θεσμικών δραστηριοτήτων των μελών της. Το Υπουργείο έγινε μέλος της Cinesca το 2006, αλλά συνέβαλε εξ αρχής στην ίδρυσή της και στη χρηματοδότηση των εργασιών της. Επί του παρόντος, όλα τα ιταλικά κρατικά πανεπιστήμια είναι μέλη της Cinesca, η οποία τελεί υπό την εποπτεία του MIUR και υπόκειται στον έλεγχο του ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- (140) Πρωταρχικός στόχος της Cinesca, ως μέσου του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ⁽⁹³⁾, υπήρξε πάντοτε η παροχή στα μέλη της ολοκληρωμένων και αποδοτικών συστημάτων υπολογιστικής και υπηρεσιών ΤΠ, ώστε να παρέχει στο σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης τη δυνατότητα επίτευξης της δημόσιας λειτουργίας του (βλ. άρθρο 3 του καταστατικού της Cinesca ⁽⁹⁴⁾). Ειδικότερα, καθήκον της Cinesca είναι η δημιουργία υψηλής ποιότητας και καινοτόμων υπηρεσιών ΤΠ αναγκαίων για την επίτευξη της δημόσιας λειτουργίας των μελών της. Οι εν λόγω υπηρεσίες σχεδιάζονται και παράγονται για τον σκοπό της δημόσιας λειτουργίας μέσω της ανάπτυξης εξατομικευμένων τεχνολογιών οι οποίες συμπληρώνονται με την πάροδο του χρόνου ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των ιδρυμάτων του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Παρεμφερείς υπηρεσίες δεν είναι διαθέσιμες στην αγορά υπό τους ίδιους λειτουργικούς όρους.
- (141) Τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της σχέσης των μελών της κοινοπραξίας με τη Cinesca καθόρισαν και ενίσχυσαν την αποδοτικότητα των λύσεων που προτείνει η κοινοπραξία. Η εποπτεία και η καθοδήγηση τις οποίες τα μέλη της κοινοπραξίας ασκούν στη Cinesca, και οι οποίες βασίζονται στη δυνατότητα παροχής οδηγιών για την καθοδήγηση των δραστηριοτήτων της προς συγκεκριμένους στόχους, παρέχουν στην οντότητα τη δυνατότητα να προσαρμόζει συνεχώς τις δραστηριότητές της στις ανάγκες των μελών της κοινοπραξίας και, επομένως, ολόκληρου του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Οι ανάγκες αυτές μεταβάλλονται συνεχώς λόγω τόσο κανονιστικών αλλαγών όσο και της τεχνικής και τεχνολογικής καινοτομίας. Με την πάροδο του χρόνου, η Cinesca κατάφερε να εδραιώσει την εν λόγω αποδοτικότητα καθώς και την ικανότητά της να ανταποκρίνεται ταχέως στις νέες απαιτήσεις.

⁽⁹³⁾ Ως τριτοβάθμια εκπαίδευση νοείται το συνολικό δίκτυο ιδρυμάτων και οντοτήτων, εκτός του Υπουργείου, που δραστηριοποιούνται στον τομέα της έρευνας (πανεπιστήμια και δημόσιοι ερευνητικοί οργανισμοί), της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης (πανεπιστήμια) και των τεχνών, της μουσικής και του χορού [ωδεία, σχολές καλών τεχνών, ISIA (ανώτατα ιδρύματα καλλιτεχνικών κλάδων)], στο οποίο η Cinesca παρέχει δομημένες υπηρεσίες ΤΠ για τις λειτουργίες που οι εν λόγω οντότητες πρέπει να επιτελούν κατά την άσκηση της δημόσιας εντολής τους, όπως καθορίζεται από τον νόμο, καθώς και προηγμένες υπηρεσίες υπολογιστικής για τη διαχείριση των δραστηριοτήτων τους.

⁽⁹⁴⁾ Το άρθρο 3 του καταστατικού της Cinesca περιέχει, σε όλες τις εκδόσεις του στο διάστημα από το 2006 έως το 2019, αναφορά στην υποχρέωση της Cinesca να παρέχει υπηρεσίες τεχνολογίας της πληροφορίας.

- (142) Κατά τις ιταλικές αρχές, οι δραστηριότητες της Cineca είναι ενσωματωμένες στις λειτουργίες του Υπουργείου σε τέτοιο βαθμό ώστε να λειτουργεί ουσιαστικά ως υπηρεσία του Υπουργείου. Καμία άλλη επιχείρηση δεν θα ήταν σε θέση να παράσχει όλες τις υποστηρικτικές υπηρεσίες τις οποίες χρειάζεται το Υπουργείο.
- (143) Επομένως, οι υπηρεσίες της Cineca έχουν καταστεί το μέσο με το οποίο το Υπουργείο και τα πανεπιστήμια επιτελούν τη δημόσια αποστολή τους. Ο σκοπός της Cineca συνδέεται λειτουργικά με το καθήκον του κράτους να διασφαλίζει την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

3.3.1.3. Κανονιστικό πλαίσιο το οποίο διέπει τη σχέση της Cineca με τα μέλη της κοινοπραξίας

- (144) Το άρθρο 1 του καταστατικού της Cineca παραπέμπει στον κωδικοποιημένο νόμο αριθ. 1592/1933, ο οποίος προβλέπει, στα άρθρα του 60 και 61, τη σύσταση κοινοπραξιών επιφορτισμένων με τον συντονισμό πρωτοβουλιών για τη λειτουργία του πανεπιστημιακού συστήματος ⁽⁹⁵⁾.
- (145) Στόχος της συγχώνευσης της CILEA και της CASPUR με τη Cineca, δυνάμει του άρθρου 7 παράγραφος 42bis του νόμου αριθ. 95 της 6ης Ιουλίου 2012, ήταν η σύσταση ενιαίας οντότητας σε εθνικό επίπεδο επιφορτισμένης με την παροχή κατάλληλης στήριξης, από απόψεως καινοτομίας και παροχής υπηρεσιών, για την κάλυψη των αναγκών του Υπουργείου, του πανεπιστημιακού συστήματος και του τομέα της έρευνας.
- (146) Ο καλούμενος νόμος «salva Cineca» θέσπισε ένα μοντέλο in house συνεργασίας μεταξύ της Cineca και του Υπουργείου, το οποίο αποσαφηνίστηκε περαιτέρω με το υπουργικό διάταγμα αριθ. 245 της 26ης Μαρτίου 2018, κατόπιν συζητήσεων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ιταλική εθνική υπηρεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς (στο εξής: ANAC). Με την απόφαση αριθ. 1172 της 19ης Δεκεμβρίου 2018, η ANAC περιέλαβε τη Cineca στον εθνικό κατάλογο οντοτήτων που μπορούν να δραστηριοποιούνται μέσω απευθείας αναθέσεων (στο εξής: εταιρείες in house). Οι ιταλικές αρχές ισχυρίζονται ότι, στην αιτιολογική σκέψη 13 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή θεώρησε εσφαλμένα ότι τα μέρη που συμμετέχουν στο εκπαιδευτικό, πανεπιστημιακό και ερευνητικό σύστημα μπορούν να καλύπτουν τις ανάγκες τους για υπηρεσίες ΤΠ, οι οποίες είναι απαραίτητες για τη λειτουργία τους, άμεσα ή μέσω οντοτήτων που έχουν πανομοιότυπα χαρακτηριστικά με αυτά της Cineca. Τα πανεπιστήμια απολαύουν αυτονομίας όταν αποφασίζουν αν θα απευθυνθούν στην αγορά ή αν θα αναθέσουν απευθείας στη Cineca σύμβαση για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ που είναι αναγκαίες για την άσκηση των δραστηριοτήτων τους. Ο καλούμενος νόμος «salva Cineca» δεν υποχρεώνει τα μέρη που συμμετέχουν στο εκπαιδευτικό σύστημα να χρησιμοποιούν τη Cineca ή οντότητες με πανομοιότυπα χαρακτηριστικά, εάν δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσουν τα ίδια τις εν λόγω υπηρεσίες, αλλά τους παρέχει απλώς και μόνο τη δυνατότητα επιλογής.
- (147) Εσφαλμένη είναι επίσης η παραδοχή της Επιτροπής ότι τα πανεπιστήμια μπορούν να έχουν ευχερέστερη πρόσβαση σε κρατική στήριξη (από το FFO, βλ. αιτιολογική σκέψη 31 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και αιτιολογική σκέψη 24 και υποσημείωση 19 της παρούσας απόφασης), εάν χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες ΤΠ της Cineca. Η πρόσβαση στο ταμείο διέπεται από κανονισμούς οι οποίοι δεν επηρεάζονται από την οργανωτική επιλογή των πανεπιστημίων.

⁽⁹⁵⁾ Άρθρο 60: «[ο]ι πρυτάνεις και οι διευθυντές είναι υπεύθυνοι για την προώθηση κάθε μορφής συμμετοχής ή οικονομικής συνεισφοράς εκ μέρους οντοτήτων ή ιδιωτών προς τα πανεπιστήμια και τα ιδρύματα των οποίων είναι επικεφαλής· ειδικότερα, **οφείλουν να προωθούν τη σύσταση κοινοπραξιών με στόχο τον συντονισμό πρωτοβουλιών, όσο το δυνατόν πιο πρακτικών και αποτελεσματικών, για τη στήριξη και τη διευκόλυνση της λειτουργίας πανεπιστημίων και ιδρυμάτων**» [η επισήμανση του συντάκτη]. Άρθρο 61: «[ο]ι πανεπιστημιακές κοινοπραξίες έχουν νομική προσωπικότητα. Κάθε κοινοπραξία συστήνεται με συμφωνία, η οποία διέπει τις σχέσεις μεταξύ της οντότητας και των ιδιωτών που συμμετέχουν στην κοινοπραξία, και διαθέτει καταστατικό, το οποίο διέπει την οργάνωση και τη λειτουργία της. Η συμφωνία και το καταστατικό εγκρίνονται με βασιλικό διάταγμα το οποίο εκδίδεται κατόπιν πρότασης του υπουργού Εθνικής Παιδείας, ο οποίος λαμβάνει τη γνώμη του Συμβουλίου της Επικρατείας, και δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα του Βασιλείου της Ιταλίας».

3.3.1.4. Λειτουργίες του Υπουργείου Πανεπιστημίων και Έρευνας

- (148) Το άρθρο 51ter του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 300/1999 αναθέτει στο MIUR λειτουργίες στους ακόλουθους σημαντικούς τομείς: καθοδήγηση, προγραμματισμός και συντονισμός επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας· γενική ρύθμιση και χρηματοδότηση πανεπιστημίων· προώθηση της αξιοκρατίας και του δικαιώματος σπουδών· πιστοποίηση και αξιολόγηση κατάρτισης· εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση· ευρωπαϊκή εναρμόνιση και ενσωμάτωση του συστήματος σε πολιτιστικές συμφωνίες· εξορθολογισμός των όρων πρόσβασης στα πανεπιστήμια· διαχείριση εθνικών επιχειρησιακών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.
- (149) Το άρθρο 2 του νόμου αριθ. 168/1989 (στο εξής: νόμος για τα πανεπιστήμια) (βλ. αιτιολογική σκέψη 133), με το οποίο ιδρύθηκε το Υπουργείο, πρόβλεπε περαιτέρω καθήκοντα, ειδικότερα για τον υπουργό. Τέτοια καθήκοντα είναι η δημοσίευση προγράμματος ανάπτυξης των πανεπιστημίων· η πρόταση και η έκδοση κατευθυντήριων γραμμών για την έρευνα· η κατανομή πιστώσεων που προορίζονται για τα πανεπιστήμια βάσει αντικειμενικών κριτηρίων με στόχο τη διασφάλιση ισορροπημένης ανάπτυξης των πανεπιστημίων· η υποβολή έκθεσης στο κοινοβούλιο κάθε τρία έτη σχετικά με την κατάσταση της επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας· ο συντονισμός δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη συμμετοχή της Ιταλίας στην ΕΕ και σε εθνικά προγράμματα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης καθώς και σε επιστημονικά και ερευνητικά προγράμματα· ο συντονισμός της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης με άλλα επίπεδα δημόσιας εκπαίδευσης ⁽⁹⁶⁾.

3.3.1.5. Υπηρεσίες στο MIUR

3.3.1.5.1. Οικονομική δραστηριότητα

Άρρηκτος σύνδεσμος μεταξύ των δραστηριοτήτων που ασκεί η Cineca και των ουσιωδών καθηκόντων του Υπουργείου

- (150) Οι ιταλικές αρχές παραπέμπουν στο σημείο 17 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης ⁽⁹⁷⁾, κατά την οποία «[μ]ια οντότητα μπορεί να θεωρηθεί ότι ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία σε περίπτωση που η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές λόγω της φύσεως, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται» ⁽⁹⁸⁾. Η Ιταλία επισημαίνει επίσης ότι, όταν η οικονομική δραστηριότητα δεν μπορεί να διαχωριστεί από την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, οι δραστηριότητες που ασκούνται από την εν λόγω οντότητα ως σύνολο παραμένουν συνδεδεμένες με την άσκηση των εν λόγω δημόσιων εξουσιών και, ως εκ τούτου, δεν εμπίπτουν στην έννοια της επιχείρησης. Είναι αλυσιτελές το αν υπάρχουν άλλες επιχειρήσεις οι οποίες είναι σε θέση να ασκήσουν την ίδια δραστηριότητα ⁽⁹⁹⁾.
- (151) Οι υπηρεσίες ΤΠ της Cineca (βλ. λεπτομέρειες στην υποσημείωση 105) συνδέονται άρρηκτα με τις λειτουργίες του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω της δραστηριότητας του MIUR που αφορά την εποπτεία της οργάνωσης της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και έρευνας, της οποίας η παροχή συνιστά απαραίτητη δραστηριότητα για την άσκηση κρατικής αρμοδιότητας. Οι εν λόγω υπηρεσίες δεν περιορίζονται απλώς και μόνον στην παροχή διοικητικών υπηρεσιών.
- (152) Η Ιταλία διαφωνεί με την άποψη της καταγγέλλουσας ότι, για την ύπαρξη «άρρηκτου συνδέσμου», το δημόσιο όργανο πρέπει να εσωτερικεύει (δηλαδή να αποφασίζει να παράγει το ίδιο, χωρίς να χρησιμοποιεί τρίτους) τις πλατφόρμες που είναι αναγκαίες για την επίμαχη λειτουργία. Κατά την Ιταλία, με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας ⁽¹⁰⁰⁾ κατέστη σαφές ότι, από την άποψη του αν το κράτος ασκεί ή όχι οικονομική δραστηριότητα, «δεν είναι απαραίτητο να ασκεί το κράτος τις οικονομικές αυτές δραστηριότητες μέσω μιας χωριστής οντότητας επί της οποίας μπορεί να ασκεί αμέσως ή εμμέσως αποφασιστική επιρροή [...] ή να ασκεί τις δραστηριότητες αμέσως μέσω ενός οργάνου που αποτελεί μέρος της διοίκησης του κράτους». Εξ αυτού συνάγεται ότι το κράτος μπορεί να ασκεί μη οικονομική

⁽⁹⁶⁾ Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν επίσης ότι, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της καταγγέλλουσας, η Cineca άρχισε να παρέχει υπηρεσίες ΤΠ σε πανεπιστήμια από τη δεκαετία του 1980 και όχι το 2001. Η Cineca έγινε το επιχειρησιακό μέσο του Υπουργείου από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όταν ορισμένες λειτουργίες διακυβέρνησης είχαν ήδη ανατεθεί στη διοίκηση. Ήταν αναγκαίο να αναπτυχθούν πλατφόρμες απαραίτητες για την άσκηση των καθηκόντων του Υπουργείου. Τα πρώτα καθήκοντα τα οποία ανατέθηκαν στη Cineca αφορούσαν βάσεις δεδομένων για τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση, τον συντονισμό και τη χρηματοδότηση πανεπιστημίων, περιλαμβανομένων της βάσης δεδομένων για το διδακτικό προσωπικό (1986), του εθνικού μητρώου για την έρευνα (1987), της βάσης δεδομένων για το διοικητικό προσωπικό (1989), της βάσης λογιστικών δεδομένων των πανεπιστημίων (1989) και της βάσης δεδομένων για τα εκπαιδευτικά συστήματα (1989).

⁽⁹⁷⁾ ΕΕ C 262 της 19.7.2016, σ. 1.

⁽⁹⁸⁾ Βλ., ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT κατά Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 30, και απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψεις 22 και 23.

⁽⁹⁹⁾ Απόφαση της Επιτροπής σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.25745 (2013/NN) (πρώην CP 11/2008) — Γερμανία — Εθνικός ιστότοπος πλειστηριασμών σε διαδικασίες αφερεγγυότητας (ZVG Portal) (ΕΕ C 167 της 13.6.2013, σ. 1).

⁽¹⁰⁰⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουνίου 1987 στην υπόθεση C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, σκέψη 8.

δραστηριότητα ή δημόσια λειτουργία επίσης μέσω χωριστής οντότητας. Εάν ο άρρηκτος σύνδεσμος υφίσταται, είναι αλυσιτελές το αν η Cineca είναι εσωτερική οντότητα του Υπουργείου. Η Ιταλία υποστηρίζει ότι, βάσει της δομής και του σκοπού της και του ελέγχου που ασκούν τα μέλη της, η Cineca μπορεί να θεωρηθεί ως εσωτερική υπηρεσία εντός της κρατικής διοίκησης. Υπ' αυτή την έννοια, το Υπουργείο και τα πανεπιστήμια αποφάσισαν όντως να παράγουν τα ίδια τις επίμαχες υπηρεσίες ΤΠ.

- (153) Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η Ιταλία αποφάσισε να θεσπίσει έναν μηχανισμό της αγοράς στη αγορά υπηρεσιών ΤΠ για τη δημόσια διοίκηση (και, επομένως, υπηρεσιών ΤΠ για τα πανεπιστήμια), οι ιταλικές αρχές διευκρινίζουν ότι η Ιταλία δεν θεσπίσε μηχανισμούς της αγοράς σε σχέση με τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται στο Υπουργείο και στα πανεπιστήμια. Η Ιταλία χρησιμοποιεί την αγορά (μέσω της Consip) για τυποποιημένες υπηρεσίες μόνο, δηλαδή για μη εξατομικευμένες υπηρεσίες, οι οποίες διατίθενται πραγματικά μέσω της Consip. Τέτοιες υπηρεσίες είναι η απλή συνδεσιμότητα ή οι υπηρεσίες υπολογιστικής νέφους κ.λπ. Οι εξαιρετικά εξειδικευμένες υπηρεσίες που παρέχει η Cineca δεν διατίθενται μέσω της Consip.
- (154) Περαιτέρω, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι ο σύνδεσμος μεταξύ της δραστηριότητας και της δημόσιας λειτουργίας του κράτους πρέπει να είναι ιδιαίτερος διάχυτος / έντονος. Οι ιταλικές αρχές διαφωνούν με την ερμηνεία της καταγγέλλουσας κατά την οποία το μέσο πρέπει να είναι μοναδικό, δηλαδή δεν πρέπει να υπάρχει άλλο διαθέσιμο μέσο για την εκτέλεση της δραστηριότητας. Τούτο δεν συνάδει με τη νομολογία που φαίνεται ότι συνδέει την έννοια του αδιαχώριστου με την έννοια του «απαραίτητου» χαρακτήρα του μέσου για την εκτέλεση της λειτουργίας, ανεξάρτητα από την ύπαρξη αγοράς και, επομένως, άλλων μέσων ικανών να καταστήσουν δυνατή την άσκηση της ίδιας λειτουργίας. Η υπηρεσία δεν ήταν το μόνο υφιστάμενο μέσο σε καμία από τις υποθέσεις στις οποίες παραπέμπει η καταγγέλλουσα.
- (155) Η Ιταλία ισχυρίστηκε ότι, στην υπόθεση HIS, με παραπομπή στην απόφαση TenderNed, η Επιτροπή αναγνώρισε ρητώς ότι υπήρχαν και άλλοι οικονομικοί φορείς στην αγορά, αλλά οι εν λόγω φορείς «παρέχουν μόνο μέρη των υπηρεσιών που απαιτούνται [στον τομέα των πανεπιστημίων] ⁽¹⁰¹⁾». Η Ιταλία υποστηρίζει επίσης ότι, στην παρούσα υπόθεση, είναι αδιανόητη η διαχείριση των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στο Υπουργείο μέσω εξωτερικών τρίτων οι οποίοι δεν γνωρίζουν τους κανόνες και τις διαδικασίες στους οποίους υπόκειται το Υπουργείο και τον σκοπό για τον οποίο απαιτείται το σύστημα. Ο προγραμματισμός συγκεκριμένων εφαρμογών για το Υπουργείο, όπως η διαχείριση της εθνικής επιστημονικής έρευνας και εκπαίδευσης ή η κατανομή χρηματοδότησης στα πανεπιστήμια, απαιτεί συνεχή έγκαιρη προσαρμογή και επικαιροποιήσεις. Ακόμη και αν εντοπιζόταν ένας τέτοιος εξωτερικός τρίτος, θα έπρεπε να διαθέσει πολύ χρόνο για να μελετήσει τους κανόνες των υποκείμενων διαδικασιών και λειτουργικών διαδικασιών, κάτι το οποίο θα συνεπαγόταν απρόβλεπτες καθυστερήσεις. Το λογισμικό της Cineca δεν έχει κοινά στοιχεία με τις γενικές εφαρμογές που διατίθενται στην αγορά. Στην πραγματικότητα, η δημιουργία πλατφόρμας για τη διαχείριση κάθε εξαιρετικά εξειδικευμένης υπηρεσίας δεν θα ήταν εφικτή. Υπ' αυτή την έννοια, η παροχή του λογισμικού δεν συνιστά εισροή στο εκπαιδευτικό σύστημα, αλλά προϋπόθεση για τη λειτουργία του.
- (156) Το επιχείρημα της καταγγέλλουσας ότι μια μη οικονομική δραστηριότητα πρέπει να παρέχεται δωρεάν ή, τουλάχιστον, δεν πρέπει να αμειβεται με πραγματική αμοιβή δεν έχει αποφασιστική σημασία. Ο παράγοντας αυτός δεν υπήρξε λυσιτελής για τον χαρακτηρισμό των δραστηριοτήτων ως άρρηκτα συνδεδεμένων στις υποθέσεις που μνημονεύθηκαν στην προηγούμενη αιτιολογική σκέψη (βλ. απόφαση HIS).

⁽¹⁰¹⁾ Βλ. αιτιολογική σκέψη 126 της απόφασης HIS: «[σ]την απόφαση TenderNed διαπιστώθηκε άρρηκτη σύνδεση μεταξύ της υπηρεσίας την οποία παρείχε η πλατφόρμα TenderNed και της επίμαχης δημόσιας αποστολής στη συγκεκριμένη υπόθεση, παρότι υπήρχαν ενδείξεις ότι η συγκεκριμένη ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων απλώς “συνέβαλλε στην αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας που συνδεόταν με την άσκηση δημόσιας εξουσίας” ([βλ. σκέψη] 90 της απόφασης). Όπως και στην απόφαση TenderNed, στην παρούσα υπόθεση υπήρχαν επίσης φορείς της αγοράς που παρείχαν τμήματα της υπηρεσίας την οποία παρείχε η HIS. Ωστόσο, όπως εξήγησε το Γενικό Δικαστήριο στην απόφαση TenderNed, οι αρχές μπορούσαν να “διαχειριστούν καλύτερα ολόκληρη τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων” με τις υπηρεσίες της TenderNed ([σκέψη] 90 της απόφασης) και “οι υφιστάμενες εμπορικές πλατφόρμες δεν πρόσφεραν τις προϋποθέσεις τιμής, αντικειμενικών ποιοτικών κριτηρίων, συνέχειας και πρόσβασης στις παρεχόμενες υπηρεσίες, οι οποίες θα ήταν αναγκαίες για την εκπλήρωση” των στόχων των αρχών ([σκέψη] 107 της απόφασης TenderNed). Το σκεπτικό αυτό μπορεί να εφαρμοστεί πλήρως στην παρούσα υπόθεση. Όπως υποστήριξαν διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, κανένας άλλος πάροχος λογισμικού πανεπιστημίων δεν παρείχε ολόκληρο το φάσμα υπηρεσιών που παρείχε η HIS. Η ίδια η καταγγέλλουσα παραδέχεται ότι οι ιδιώτες πάροχοι παρέχουν μόνο μέρη των υπηρεσιών που απαιτούνται στον τομέα του λογισμικού πανεπιστημίων».

- (157) Στην απόφαση HIS, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η παροχή εξατομικευμένων προϊόντων λογισμικού και σχετικών υπηρεσιών συνδέεται με δημόσιο καθήκον του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ⁽¹⁰²⁾. Οι δραστηριότητες και το καθεστώς της HIS αντιστοιχούν απολύτως στις δραστηριότητες και στο καθεστώς της Cineca σε σχέση με το Υπουργείο και τα πανεπιστήμια. Τέλος, η Ιταλία επισημαίνει την αιτιολογική σκέψη 3 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου ⁽¹⁰³⁾, κατά την οποία οι αλληλεπικαλυπτόμενες περιπτώσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο.
- (158) Επιπλέον, τίποτε δεν εμποδίζει μια οντότητα να ασκεί συγχρόνως οικονομική και μη οικονομική δραστηριότητα. Εφόσον δεν υπάρχει διεπίδωξη οικονομικών δραστηριοτήτων, η στήριξη των μη οικονομικών δραστηριοτήτων δεν συνιστά κρατική ενίσχυση. Το γεγονός ότι η Cineca ασκεί οικονομικές δραστηριότητες δεν αποκλείει τον χαρακτηρισμό των «θεσμικών» δραστηριοτήτων της ως μη οικονομικών. Η απόφαση του Consiglio di Stato, με την οποία αναγνωρίστηκε ότι ο πηγαίος κώδικας του λογισμικού της Cineca είναι ιδιοκτησία της Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 55) και με την οποία αποδόθηκε οικονομική αξία σε προϊόν της Cineca, δεν σημαίνει ότι η σχετική δραστηριότητα μπορεί να διαχωριστεί από τη «θεσμική» δραστηριότητα της Cineca.
- (159) Οι ιταλικές αρχές δεν συμφωνούν με την άποψη της καταγγέλλουσας ότι πρέπει να υπάρχει νομική υποχρέωση η οποία επιβάλλει στις κρατικές οντότητες όχι μόνο την υποχρέωση άσκησης μιας δραστηριότητας, αλλά και τον τρόπο / το μέσο με το οποίο πρέπει να ασκηθεί η δραστηριότητα (βλ. αιτιολογική σκέψη 48). Κατά την Ιταλία, ο οικονομικός χαρακτήρας της δραστηριότητας δεν αποκλείεται λόγω της ύπαρξης νομικής υποχρέωσης σχετικά με το «μέσο» αλλά λόγω της λειτουργίας του μέσου κατά την άσκηση ουσιώδους καθήκοντος. Ο άρρηκτος σύνδεσμος προκύπτει από το γεγονός ότι η δημόσια λειτουργία η οποία ανατίθεται από τον νόμο στη δημόσια οντότητα δεν μπορεί να ασκηθεί χωρίς το μέσο το οποίο παρέχει ο δικαιούχος. Κατ' αναλογία προς το συμπέρασμα στην απόφαση HIS ⁽¹⁰⁴⁾, το κράτος δεν μπορούσε, χωρίς τις υποστηρικτικές υπηρεσίες ΤΠ που παρέχει η Cineca, να εκπληρώσει την υποχρέωσή του να διασφαλίζει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰²⁾ Η αιτιολογική σκέψη 17 της απόφασης HIS διαλαμβάνει τα ακόλουθα: «[ο]ι επίμαχες δραστηριότητες της HIS, ειδικότερα η παροχή προσαρμοσμένων προϊόντων λογισμικού πανεπιστημίων και σχετικών υπηρεσιών, πληρούν το κριτήριο της σύνδεσης —λόγω της φύσης, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπέκειντο— με την εκτέλεση της μη οικονομικής δραστηριότητας του κράτους στον τομέα της δημόσιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατά τρόπο ανάλογο προς τη σχετική νομολογία».

⁽¹⁰³⁾ Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9). Αιτιολογική σκέψη 3: «το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να εφαρμόζεται αποτελεσματικά και ομοιόμορφα σε όλη την Ένωση».

⁽¹⁰⁴⁾ Βλ. αιτιολογική σκέψη 68 της απόφασης HIS: «χωρίς μια αποτελεσματική, βασισμένη στην ΤΠ διοίκηση των πανεπιστημίων, δεν θα μπορούσε να διασφαλιστεί το συνταγματικό δικαίωμα της ελεύθερης πρόσβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και, συνεπώς, δεν θα μπορούσε να εκπληρωθεί η συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει ένα λειτουργικό σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατά την έννοια του άρθρου 12 παράγραφος 1 πρώτη περίοδος του γερμανικού Συντάγματος».

⁽¹⁰⁵⁾ Η Ιταλία υπέβαλε κατάλογο των υποστηρικτικών υπηρεσιών ΤΠ, οι οποίες παρέχουν, κατ' αυτήν, στο Υπουργείο τη δυνατότητα να ασκεί τα καθήκοντά του (κύριες λειτουργικότητες), και προσδιόρισε τις νομικές βάσεις των εν λόγω υπηρεσιών. Ο κατάλογος των λειτουργικότητων περιλαμβάνει τις εξής: 1) το «εθνικό μητρώο σπουδαστών και αποφοίτων» (NSAS), το οποίο έχει ως σκοπό την ταυτοποίηση όλων των πανεπιστημιακών σπουδαστών· την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών πανεπιστημιακής κατάρτισης· την προώθηση της κινητικότητας των σπουδαστών· τον προσδιορισμό κινήτρων για την παρότρυνση της ζήτησης για συγκεκριμένες υπηρεσίες προς τους σπουδαστές· την παρακολούθηση και τη στήριξη της εργασιακής πείρας σπουδαστών· 2) «βάση δεδομένων προσφορών κατάρτισης» για τη δημοσίευση των κανονισμών σπουδών των πανεπιστημίων· την ενεργοποίηση μαθημάτων και την παροχή πληροφοριών σχετικά με την προσφορά κατάρτισης εκ μέρους των πανεπιστημίων· 3) «Universality» για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τα πανεπιστήμια και τα μαθήματα ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να αποφασίσουν τον τόπο και το αντικείμενο των σπουδών τους· 4) «accessoprogrammato» για τη συλλογή πληροφοριών που παρέχουν στο Υπουργείο τη δυνατότητα να προγραμματίζει και να οργανώνει εθνικές δοκιμασίες εισαγωγής σε ορισμένους επιστημονικούς κλάδους, όπως η ιατρική· 5) «ASN» «abilitazione» για την αξιολόγηση και την πρόσληψη διδακτικού προσωπικού· 6) «Proper» για τριετή προγραμματισμό για το προσωπικό των πανεπιστημίων· 7) «dalia» ή «data bank for alia», εθνική βάση δεδομένων για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με σταδιοδρομίες και δεδομένων σχετικά με μισθούς για το προσωπικό των πανεπιστημίων· 8) εφαρμογή για την ομοίωση κατάρτιση λογαριασμών για τη συλλογή δημοσιονομικών δεδομένων από τα πανεπιστήμια· 9) πύλη για τον λογαριασμό κερδών και ζημιών, για την παροχή ερμηνευτικών διευκρινίσεων σχετικά με τους λογιστικούς κανόνες· 10) «AFAM» για την παρακολούθηση της προσφοράς διδασκόντων και συμβάσεων καθώς και την πρόσληψη και την κινητικότητα τους· 11) «κοινό ταμείο χρηματοδότησης» για την αποθήκευση όλων των παραμέτρων που σχετίζονται με την κατανομή των κεφαλαίων του FFO στα πανεπιστήμια· 12) τριετής προγραμματισμός (PRO 3) για τη διαχείριση όλων των αναγκαίων πληροφοριών για την κατανομή κεφαλαίων σε πανεπιστήμια για τον τριετή προγραμματισμό των πανεπιστημίων, για την πιστοποίηση των πανεπιστημίων και για την υπουργική αξιολόγηση του τριετούς προγραμματισμού των πανεπιστημίων· 13) «έργα σημαντικού ενδιαφέροντος» για διαδικασίες υποβολής αιτήσεων και εκθέσεις σχετικά με προσκλήσεις εθνικού ενδιαφέροντος στον τομέα της έρευνας· 14) «REPRISE» — μητρώο εμπειρογνομόνων ομότιμων αξιολογητών για την ιταλική επιστημονική αξιολόγηση με σκοπό την καταχώριση ανεξάρτητων επιστημονικών εμπειρογνομόνων· 15) εθνικό μητρώο για την έρευνα, για τη συλλογή κάθε πληροφορίας σχετικής με τη χρηματοδοτούμενη έρευνα.

Οι αντίστοιχες νομικές βάσεις για τις κύριες λειτουργικότητες είναι οι ακόλουθες: 1) νόμος αριθ. 170 της 11ης Ιουλίου 2003 και άλλες νομικές διατάξεις· 2) άρθρο 17 παράγραφος 95 στοιχείο β) του νόμου αριθ. 127 της 15ης Μαΐου 1997, ο οποίος συμπληρώθηκε μεταγενέστερα με περαιτέρω νομοθετικές διατάξεις· 3) άρθρο 17 παράγραφος 95 στοιχείο β) του νόμου αριθ. 127 της 15ης Μαΐου 1997 και άλλες νομοθετικές διατάξεις· 4) νόμος αριθ. 264 της 2ας Αυγούστου 1999· 5) νόμος αριθ. 240/2010 και επακόλουθη νομοθεσία· 6) νόμος αριθ. 311 της 30ής Δεκεμβρίου 2004 (και μεταγενέστερες διατάξεις, περιλαμβανομένου του νόμου αριθ. 43/2005)· 7) νομοθετικό διάταγμα αριθ. 29/1993· 8) άρθρο 7 παράγραφος 6 του νόμου αριθ. 168 της 9ης Μαΐου 1989, ο οποίος συμπληρώθηκε με μεταγενέστερη νομοθεσία· 9) άρθρο 9 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 18 της 27ης Ιανουαρίου 2012· 10) νομοθετικό διάταγμα αριθ. 297 της 16ης Απριλίου 1994 και άλλες διατάξεις, περιλαμβανομένου του προεδρικού διατάγματος αριθ. 212/2005· 11) νόμος αριθ. 537/1993· 12) άρθρο 5 παράγραφος 1 του νόμου αριθ. 537/1993, προεδρικό διάταγμα αριθ. 25/1998 και άρθρο 1ter του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 7 της 31ης Ιανουαρίου 2005· 13) άρθρο 65 παράγραφος 1 του προεδρικού διατάγματος αριθ. 382/1980, άρθρο 5 παράγραφος 4 του νόμου αριθ. 537/1993 και άλλες μεταγενέστερες διατάξεις· 14) νομοθετικό διάταγμα αριθ. 83 της 22ας Ιουνίου 2012· 15) προεδρικό διάταγμα αριθ. 382/1980 και άρθρο 2 του νόμου αριθ. 168/1989.

- (160) Ορισμένοι κανόνες επιβάλλουν ειδικώς στο Υπουργείο την υποχρέωση να ασκεί ορισμένα καθήκοντα κάνοντας χρήση πλατφορμών ΤΠ. Για παράδειγμα, το άρθρο 16 παράγραφος 2 στοιχείο ε) του νόμου αριθ. 240/2010 αναθέτει στο Υπουργείο τον καθορισμό των προθεσμιών και των διαδικασιών για τη διεξαγωγή διαδικασιών έγκρισης, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού διαδικασιών ΤΠ για την επιστημονική πιστοποίηση των διδασκόντων στο πανεπιστήμιο. Άλλοι κανόνες επιβάλλουν στο Υπουργείο την υποχρέωση να καταχωρίζει ορισμένα δεδομένα σε συστήματα πληροφοριών ⁽¹⁰⁶⁾.
- (161) Από το σύνολο των ανωτέρω προκύπτει ότι η Cineca έχει δημιουργήσει και διαχειρίζεται πλήθος βάσεων δεδομένων για το Υπουργείο, οι οποίες είναι επίσης διαλειτουργικές μεταξύ τους και χρησιμοποιούνται από το Υπουργείο για την εκτέλεση της δημόσιας λειτουργίας του. Ελλείπει εσωτερικής δομής στήριξης στον τομέα των ΤΠ, η Cineca υπήρξε πάντοτε ο φορέας σχεδιασμού των υπηρεσιών ΤΠ και προσαρμογής των εν λόγω υπηρεσιών στις ειδικές λειτουργίες του Υπουργείου. Οι εν λόγω υπηρεσίες αναπτύχθηκαν και εξελίχθηκαν με την πάροδο του χρόνου και παρασχέθηκαν μέσω της ειδικής δομής εντός της Cineca, η οποία αντικατοπτρίζει την εσωτερική διάρθρωση του Υπουργείου.
- (162) Η συνεργασία με τη Cineca προσέδωσε στο Υπουργείο λειτουργική ευελιξία και τη δυνατότητα να ανταποκρίνεται εγκαίρως στις νέες απαιτήσεις. Οι κανονιστικές πράξεις απαιτούν συχνά παρεμβάσεις οι οποίες είναι δύσκολο να προγραμματιστούν και πρέπει να υλοποιηθούν εντός βραχείων προθεσμιών. Οι γνώσεις της Cineca σχετικά με τις λειτουργικές διαδικασίες καθιστούν δυνατή τη λειτουργία της σε ένα απρόβλεπτο περιβάλλον στο οποίο οι προτεραιότητες και τα σχέδια επαναπροσδιορίζονται. Χάρη στη Cineca, το Υπουργείο μπόρεσε να συμμορφωθεί με αυστηρές απαιτήσεις επιχειρησιακής συνέχειας και να ελαχιστοποιήσει τις διαταραχές σταδιακής εφαρμογής και σταδιακής κατάργησης. Η Cineca πρόσφερε εξατομικευμένες λύσεις βασισμένες στην γνώση του Υπουργείου και όλων των ενδιαφερόμενων μερών που αλληλεπιδρούν με το Υπουργείο.
- (163) Χωρίς τις υπηρεσίες της Cineca, το Υπουργείο δεν θα μπορούσε να επιτελέσει τις περισσότερες λειτουργίες του οι οποίες συνδέονται άρρηκτα με τις υποστηρικτικές υπηρεσίες της Cineca και δεν είναι διαθέσιμες αλλού. Η ανάπτυξη των υπηρεσιών ΤΠ εκ του μηδενός από πάροχο πλην της Cineca θα είχε ως αποτέλεσμα την αναστολή των δημόσιων λειτουργιών που έχουν ανατεθεί στο Υπουργείο. Δεδομένου ότι οι ανάγκες του Υπουργείου δεν είναι τυποποιημένες σε σχέση με τις υπηρεσίες ΤΠ, δεν υπάρχουν οικονομικοί φορείς στην αγορά οι οποίοι θα ήταν σε θέση ή θα ήταν διατεθειμένοι να παράσχουν τις υπηρεσίες τους στον εν λόγω ειδικό και περίπλοκο τομέα. Τούτο θα απαιτούσε πολύ μεγάλες επενδύσεις από τον πάροχο και θα συνεπαγόταν ανυπολόγιστα έξοδα για το Υπουργείο. Συμπερασματικά, οι δραστηριότητες της Cineca δεν εμπίπτουν στην απλή κατηγορία παροχής υπηρεσιών ΤΠ.
- (164) Όσον αφορά την απόφαση του εθνικού δικαστηρίου στην οποία παρέπεμψε η καταγγέλλουσα (βλ. αιτιολογική σκέψη 45), η Ιταλία επισημαίνει τα εξής: είναι αληθές ότι με την απόφαση αριθ. 6009/2018 το Consiglio di Stato αποφάνθηκε υπέρ της καταγγέλλουσας εκτιμώντας ότι η Ιταλία θα έπρεπε να έχει κοινοποιήσει στην Επιτροπή τα μέτρα που έλαβε προς όφελος της Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο Υπουργείο, δεδομένου ότι συνιστούσαν κρατική ενίσχυση. Ωστόσο, σε άλλες περιπτώσεις, όπως με την απόφαση αριθ. 10528/2019 του TAR Λατίου, το Υπουργείο δικαιώθηκε (βλ. αιτιολογική σκέψη 63 και υποσημείωση 45 ⁽¹⁰⁷⁾).
- (165) Περαιτέρω, οι υποθέσεις της ιταλικής Αρχής Ανταγωνισμού, A490 — Ηλεκτρονική αστική δίκη και 1778 — Ηλεκτρονικό σχολικό μητρώο, στις οποίες παραπέμπει η καταγγέλλουσα (βλ. αιτιολογική σκέψη 46) είναι αλυσιτελείς. Οι εν λόγω υποθέσεις αφορούν αντίθετη προς τους κανόνες του ανταγωνισμού συμπεριφορά αναθετόντων φορέων, οι οποίες αποσκοπούσαν στον επηρεασμό της επιλογής πελατών σε αγορές επόμενου σταδίου της αγοράς των αναθετόντων φορέων.

3.3.1.5.2. Πλεονέκτημα

- (166) Δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τα ποσά που διατέθηκαν στη Cineca για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ στο Υπουργείο συνιστούν μη επιστρεπτέα επιχορήγηση. Η πληρωμή που καταβλήθηκε στη Cineca για τις υπηρεσίες ΤΠ στο Υπουργείο συνιστά αντάλλαγμα για συγκεκριμένες υπηρεσίες ΤΠ αιχμής.

⁽¹⁰⁶⁾ Βλ. άρθρο 1bis του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 105/2003, το οποίο μετατράπηκε στον νόμο αριθ. 170/2003, και άρθρα 63 και 64 του προεδρικού διατάγματος αριθ. 382/1980.

⁽¹⁰⁷⁾ Με την απόφαση αριθ. 10528/2019 η TAR Λατίου έκρινε ότι η συνεισφορά, ύψους 14 000 000 EUR, που καταβλήθηκε στη Cineca για τις υπηρεσίες προς το Υπουργείο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, διότι το Υπουργείο απέδειξε δεόντως, βάσει των τιμών της αγοράς, ότι το ποσό ήταν κατάλληλο από οικονομικής απόψεως (σημείο 3.3.1).

- (167) Κατά τις ιταλικές αρχές, σκοπός των πληρωμών ήταν η κάλυψη των εξόδων της Cineca για την παροχή της υπηρεσίας. Οι πληρωμές καταχωρίζονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και ελέγχονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Το ύψος των πληρωμών θεωρήθηκε κατάλληλο από τις δημόσιες αρχές που ελέγχουν τις συμβάσεις προμηθειών, δηλαδή την Υπηρεσία για την Ψηφιακή Ιταλία (AGID) και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι εν λόγω πληρωμές ήταν συνήθως χαμηλότερες των εξόδων που πραγματοποίησε η Cineca για την παροχή της υπηρεσίας στο Υπουργείο.
- (168) Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 το MIUR θεωρεί τη Cineca ως οιονεί οντότητα in house του Υπουργείου. Ωστόσο, το 2016 η Cineca αναδιοργανώθηκε και, επομένως, κατέστη καθαυτό οντότητα in house. Οι τιμές για τις υπηρεσίες ΤΠ αξιολογήθηκαν εκ των προτέρων από το MIUR όσον αφορά την οικονομική καταλληλότητά τους ⁽¹⁰⁸⁾. Το 2018 η ANAC περιέλαβε τη Cineca και τα μέλη της κοινοπραξίας στον κατάλογο των αναθετουσών αρχών και οντοτήτων που δραστηριοποιούνται μέσω απευθείας αναθέσεων σε σχέση με οντότητες in house. Η προσφυγή, με την οποία η καταγγέλλουσα αμφισβήτησε τον εν λόγω χαρακτηρισμό ενώπιον του TAR Λατίου, απορρίφθηκε (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 63 και 164). Στις περιπτώσεις αυτές, την αγορά αναφοράς συνιστούν οι παρόμοιες συμφωνίες in house συνεργασίας μεταξύ εταιρειών παροχής υπηρεσιών ΤΠ και οντοτήτων της δημόσιας διοίκησης. Οι πάροχοι υπηρεσιών σε άλλα «τμήματα της αγοράς», οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν μέσω της Consip, δεν αποτελούν χρήσιμο σημείο αναφοράς, διότι οι επιχειρήσεις που είναι διαθέσιμες μέσω της Consip δεν παρέχουν το ίδιο επίπεδο συνολικών υπηρεσιών.
- (169) Μόνο μετά την εφαρμογή της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014 ⁽¹⁰⁹⁾ (άρθρο 192 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016) αποφασίστηκε ο περιορισμός της παροχής υπηρεσιών in house σε περιπτώσεις στις οποίες η εκτίμηση της αποδοτικότητας καταδεικνύει την ύπαρξη ανεπάρκειας της αγοράς και η χρησιμοποίηση του παρόχου in house καθίσταται αναγκαία.
- (170) Μελέτη αγοράς ⁽¹¹⁰⁾ (η καλούμενη «μελέτη Corso σχετικά με τις υπηρεσίες στο MIUR») κατέδειξε ότι η συνεισφορά για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR στο διάστημα από το 2006 έως το 2018 ήταν σημαντικά χαμηλότερη των μέσων αγοραίων αξιών ⁽¹¹¹⁾. Εάν το Υπουργείο είχε αγοράσει τις επίμαχες υπηρεσίες από τρίτο, θα είχε καταβάλει επιπλέον, κατά μέσο όρο, περισσότερα από 2 εκατ. EUR ετησίως κατά την επίμαχη περίοδο ⁽¹¹²⁾.
- (171) Η Ιταλία υπέβαλε πίνακα με τα έσοδα από τις πληρωμές στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο Υπουργείο (βλ. πίνακα στην αιτιολογική σκέψη 209), στον οποίο φαίνεται ότι τα («σωρευτικά») έσοδα στο τέλος της περιόδου από το 2006 έως 2014, ήταν μείον 208 000 EUR, μολονότι οι πληρωμές ξεπέρασαν τα έξοδα στα επόμενα έτη 2006, 2007, 2008, 2009 καθώς και στα έτη 2013 και 2014 ⁽¹¹³⁾. Η Ιταλία επισήμανε επίσης ότι τα οφειλόμενα ποσά για τις υπηρεσίες που παρασχέθηκαν στο διάστημα από το 2015 έως το 2017 δεν έχουν ακόμη εξοφληθεί. Για τα έτη 2018 και έπειτα, οι πληρωμές πραγματοποιήθηκαν μετά την υποβολή δηλώσεων εξόδων.

⁽¹⁰⁸⁾ Η Ιταλία εξηγεί ότι το MIUR διενήργησε κάποιου είδους εκ των προτέρων ανάλυση ακόμη και πριν από το 2016. Η εν λόγω ανάλυση βασίστηκε σε διάφορες ισχύουσες νομικές διατάξεις, οι οποίες επέτρεπαν τη χρησιμοποίηση προϋφιστάμενου, παλαιότερα επιλεγέντος παρόχου, όπως η Cineca, υπό προϋποθέσεις, όπως απρόβλεπτες περιστάσεις, για νέες υπηρεσίες που συνιστούσαν επανάληψη παλαιότερων υπηρεσιών κ.λπ. Ως εκ τούτου, η ανάθεση βασίστηκε στην εξακρίβωση, πρωτίστως, του ότι, από την άποψη των τεχνικών λειτουργικότητας, όλες οι υπηρεσίες που παρείχε η Cineca διασφάλιζαν διαχειριστικά πλεονεκτήματα αποτελεσματικότητας και ποιότητας τα οποία δεν μπορούσαν να επιτευχθούν διαφορετικά και τα οποία ήταν οικονομικά βιώσιμα. Κατά την αξιολόγηση της καταλληλότητας, τα έξοδα των λύσεων της Cineca συγκρίθηκαν με το κόστος αντικατάστασης του προϊόντος, σύμφωνα με την αρχή του συνολικού κόστους κυριότητας (Total Cost of Ownership, TCO), η οποία λαμβάνει υπόψη ολόκληρο τον κύκλο ζωής του αγαθού / της υπηρεσίας που πρόκειται να αποκτηθεί και την εκτίμηση όλων των άμεσων και έμμεσων εξόδων.

⁽¹⁰⁹⁾ Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

⁽¹¹⁰⁾ Η Cineca παρήγγειλε την έκδοση από τον καθηγητή Mariano Corso (σχολή διοίκησης του Politecnico di Milano). Δεδομένου ότι δεν υπήρχε «αγορά» για τις υπηρεσίες ΤΠ τις οποίες η Cineca παρέχει στο Υπουργείο, οι αξίες στις οποίες κατέληξε η μελέτη ήταν υποθετικές και βασισμένες κατ' ουσία στις τιμές της Assinter και στα διεθνή σημεία αναφοράς του International Software Benchmarking Standards Group (ISBSG).

⁽¹¹¹⁾ Εκτός από τα έτη 2006 έως 2008, κατά τα οποία οι πληρωμές στη Cineca για τις υπηρεσίες ΤΠ στο Υπουργείο ήταν ελαφρώς υψηλότερες των τιμών της αγοράς, από το 2009 υπήρξε αυξανόμενη διαφορά μεταξύ της αγοραίας αξίας για τις υπηρεσίες και του ποσού που η Cineca εισέπραττε ως αντιστάθμιση. Όσον αφορά τις συνεισφορές για τις υπηρεσίες, οι οποίες σε ορισμένα έτη είναι σαφώς χαμηλότερες των επιπέδων της αγοράς, στη μελέτη Corso γίνεται λόγος για πολύ υψηλότερα επίπεδα παραγωγικότητας τα οποία μπορούν να επιτευχθούν χάρη στην παγιωμένη γνώση του πλαισίου του Υπουργείου και στη μεγάλη πείρα στον τομέα των πόρων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Cineca καταφέρνει να βελτιστοποιεί την ποσότητα εργασίας που απαιτείται για την παροχή υπηρεσιών ανάπτυξης, συντήρησης και στήριξης.

⁽¹¹²⁾ Επισημαίνεται ότι, συνολικά, οι τιμές δεν είναι μόνον κατώτερες του επιπέδου της αγοράς, όπως κατέδειξε η μελέτη αγοράς που εκπόνησε ο καθηγητής Mariano Corso, αλλά επίσης κατώτερες του επιπέδου του κόστους της υπηρεσίας.

⁽¹¹³⁾ Η Ιταλία εξήγησε ότι οι πληρωμές για τα έτη 2013, 2014 και 2015 ήταν υψηλότερες από τα έξοδα διότι δύο άλλοι κρατικοί πάροχοι υπηρεσιών ΤΠ συγχωνεύθηκαν με τη Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 10) και νέα καθήκοντα, τα οποία επιβλήθηκαν με τον νόμο αριθ. 240/2010, κατέστησαν αναγκαία την ανάπτυξη νέων υπηρεσιών ΤΠ.

- (172) Όσον αφορά το επιχείρημα της καταγγέλλουσας ότι θα έπρεπε να έχει καταρτιστεί σε κάθε περίπτωση δήλωση εξόδων προς το Υπουργείο (βλ. αιτιολογική σκέψη 59), οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι η σχετική υποχρέωση θεσπίστηκε μόνον μετά το 2016. Η μη υποβολή δήλωσης εξόδων πριν από το 2015 δεν σημαίνει ότι οι πληρωμές που πραγματοποιούνταν στη Cineca για τις παρεχόμενες υπηρεσίες δεν εξετάζονταν εκ των προτέρων. Το Υπουργείο προσδιόριζε πάντοτε τα ποσά που επρόκειτο να καταβληθούν σε σχέση με τα έξοδα που πραγματοποίησε η Cineca για την παροχή των υπηρεσιών. Το Υπουργείο έλεγχε πάντοτε λεπτομερώς τις πληρωμές και οι υπηρεσίες προσδιορίζονταν στις επιμέρους εντολές πληρωμής. Λαμβανομένης υπόψη της απουσίας σχετικής αγοράς, οι πληρωμές καθορίζονταν βάσει των εξόδων που πραγματοποίησε η Cineca καθώς και βάσει της ποσότητας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

3.3.1.5.3. Απουσία στρεβλώσεων του ανταγωνισμού

- (173) Κατά τις ιταλικές αρχές, η Επιτροπή έσφαλε εκτιμώντας με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας (αιτιολογικές σκέψεις 31, 104 και 105) ότι οι υπηρεσίες ΤΠ που η Cineca παρέχει στο Υπουργείο στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό, διότι υφίστανται υποχρεώσεις ή τεχνικοί περιορισμοί που σχετίζονται με τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των υπηρεσιών ΤΠ του Υπουργείου και των υπηρεσιών ΤΠ των πανεπιστημίων οι οποίοι αναγκάζουν τόσο το Υπουργείο όσο και τα πανεπιστήμια να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες της Cineca.
- (174) Δεν υπάρχουν τέτοιοι τεχνικοί περιορισμοί. Τα δεδομένα εισόδου που τα πανεπιστήμια εισάγουν στις βάσεις δεδομένων του Υπουργείου —τις οποίες έχει δημιουργήσει η Cineca— μπορούν να μεταβιβαστούν με τη χρήση εφαρμογών πληροφορικής τις οποίες τα πανεπιστήμια μπορούν να αποκτήσουν και από άλλους φορείς της αγοράς.
- (175) Όπως επισημαίνει η καταγγέλλουσα, οι υπηρεσίες ΤΠ των ανταγωνιστών προς τα πανεπιστήμια χρησιμοποιούνται συχνά σε συνδυασμό με προϊόντα της Cineca και δεν υπάρχουν δυσχέρειες απόκτησης ορισμένων συστατικών λογισμικού από εναλλακτικούς παρόχους υπηρεσιών. Ορισμένα πανεπιστήμια στρέφονται όντως σε άλλους προμηθευτές, περιλαμβανομένης της καταγγέλλουσας (βλ. αιτιολογική σκέψη 69). Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η παρατήρηση στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας ότι η Cineca είναι σε θέση να παρέχει υπηρεσίες τις οποίες δεν θα ήταν κανονικά σε θέση να παρέχει δεν είναι ακριβής.

3.3.1.6. Υπηρεσίες στα πανεπιστήμια

3.3.1.6.1. Οικονομική δραστηριότητα

Οι δραστηριότητες που ασκεί η Cineca δεν μπορούν να διαχωριστούν από την άσκηση των ουσιωδών καθηκόντων των πανεπιστημίων

- (176) Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 113 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, κατά την παροχή και την οργάνωση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τα πανεπιστήμια επιτελούν ουσιώδη κρατική λειτουργία.
- (177) Κατά τις ιταλικές αρχές (και όπως επιβεβαιώνεται από 58 απαντήσεις τις οποίες το Υπουργείο έλαβε από πανεπιστήμια σε ερωτηματολόγιο που τους απηύθυνε σε σχέση με τα ζητήματα που τίθενται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας), η Cineca παρέχει στα πανεπιστήμια ευρύ φάσμα υπηρεσιών για την κάλυψη όλων των αναγκών σε υπηρεσίες ΤΠ τις οποίες μπορεί να έχουν τα πανεπιστήμια. Περί το έτος 2000 ορισμένες επιχειρήσεις μπόρεσαν να εισέλθουν στην αγορά παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια. Τα πανεπιστήμια είναι ελεύθερα να λαμβάνουν τις εν λόγω υπηρεσίες από ανταγωνιστές της Cineca. Ωστόσο, οι υπηρεσίες που παρέχουν οι ανταγωνιστές καλύπτουν ορισμένα μόνο συγκεκριμένα μέρη των αναγκών των πανεπιστημίων σε υπηρεσίες ΤΠ. Για τον λόγο αυτόν, είναι απολύτως εύλογο τα πανεπιστήμια να τείνουν να επιλέγουν έναν πάροχο ο οποίος παρέχει πλήρη και ολοκληρωμένη υπηρεσία και όχι έναν πάροχο ο οποίος παρέχει υπηρεσίες μόνο σε συγκεκριμένους τομείς.
- (178) Κατά τις ιταλικές αρχές, τα πανεπιστήμια ισχυρίζονται ότι οι υπηρεσίες που λαμβάνουν από τη Cineca δεν συνιστούν οικονομική δραστηριότητα λόγω του άρρηκτου συνδέσμου με την άσκηση του ουσιώδους καθήκοντος των πανεπιστημίων. Τα πανεπιστήμια ισχυρίζονται ότι οι λύσεις ΤΠ που παρέχει η Cineca είναι, ως εκ της φύσεώς τους, απαραίτητες για την οργάνωση και τη διαχείριση των διοικητικών δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στην παροχή δημόσιας πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και στη διεξαγωγή των σχετικών ερευνητικών δραστηριοτήτων εντός του πανεπιστημιακού συστήματος.

- (179) Τα πανεπιστήμια συνεργάζονται με το Υπουργείο για την άσκηση των ανωτέρω ουσιωδών καθηκόντων και στήριξαν τη σύσταση, το 1967, της κοινοπραξίας, στην οποία ανατέθηκε η ανάπτυξη υπηρεσιών πληροφοριών, ώστε τα πανεπιστήμια να μπορούν να εκπληρώσουν τις ουσιώδεις λειτουργίες που τους έχουν ανατεθεί: η κοινοπραξία «αποτελεί το εξειδικευμένο οργανωτικό εργαλείο, το οποίο συστάθηκε δεόντως για την εκτέλεση των δραστηριοτήτων που αναφέρονται στο άρθρο 3», το οποίο ορίζει ότι «[π]ρωταρχικός στόχος της κοινοπραξίας είναι η ανάπτυξη καινοτόμων υπηρεσιών ΤΠ για τα μέλη της κοινοπραξίας, προκειμένου να καταστούν πιο αποδοτικά και να εκσυγχρονιστούν, με τον πλέον οικονομικά αποδοτικό τρόπο, μέσω της ανάπτυξης τεχνολογιών και της από κοινού επιδίωξης στόχων ανάπτυξης» (άρθρο 1 παράγραφος 2 του καταστατικού της κοινοπραξίας).
- (180) Η Ιταλία υποστηρίζει περαιτέρω ότι η Cineca δεν μπορεί να χαρακτηριστεί καν ως επιχείρηση. Είναι μάλλον μια εσωτερική δομή εντός του πανεπιστημιακού εκπαιδευτικού συστήματος, ή μια εσωτερική δομή στην οποία έχει ανατεθεί η ανάπτυξη και η διαχείριση των υπηρεσιών HPC και ΤΠΕ που είναι αναγκαίες για το πανεπιστημιακό και το ερευνητικό σύστημα.
- (181) Για λογαριασμό των πανεπιστημίων, η Cineca ανέπτυξε αρχικά υπηρεσίες σχετικές με δραστηριότητες προηγμένης υπολογιστικής για ερευνητικούς σκοπούς. Με την πάροδο του χρόνου, αναπτύχθηκαν και άλλα συστήματα πληροφοριών τα οποία προσαρμόστηκαν στις ειδικές ανάγκες των πανεπιστημίων, ώστε να μπορούν να εκτελέσουν τις ουσιώδεις λειτουργίες τους, περιλαμβανομένων των ακόλουθων βασικών λειτουργικοτήτων:
- α) διαχείριση της διαδικασίας εγγραφής, των σταδιοδρομιών των σπουδαστών και της χορήγησης διπλωμάτων·
 - β) διαχείριση του σχεδιασμού των προσφορών κατάρτισης σε συνδυασμό με την πιστοποίηση·
 - γ) διαχείριση μεταπτυχιακών δραστηριοτήτων (ενεργοποίηση μαθημάτων διδακτορικής έρευνας και ειδικευμένων μαθημάτων)·
 - δ) διαχείριση διαδικασίας πρόσληψης διδακτικού προσωπικού·
 - ε) λογιστική διαχείριση της διοίκησης και των ερευνητικών έργων·
 - στ) νομική και οικονομική διαχείριση σταδιοδρομιών διδακτικού και διοικητικού προσωπικού (μισθοδοσία, συνεισφορές κ.λπ.)·
 - ζ) συλλογή επιστημονικών έργων του διδακτικού προσωπικού·
 - η) διαχείριση εγγράφων και αρχειοθέτηση διοικητικών πράξεων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις κανονιστικές διατάξεις.
- (182) Οι ανωτέρω υπηρεσίες μπορούσαν, θεωρητικά, να αποκτηθούν από την αγορά. Ωστόσο, είναι αλληλένδετες με τη λειτουργία των πανεπιστημίων και, επομένως, είναι ουσιώδεις για την εν λόγω λειτουργία. Κατά τις ιταλικές αρχές, τα πανεπιστήμια ισχυρίστηκαν επίσης ότι η υπηρεσία της Cineca είναι το μόνο πλήρες και ολοκληρωμένο σύστημα για τη διαχείριση των ουσιωδών θεσμικών λειτουργιών των πανεπιστημίων (βλ. προηγούμενη αιτιολογική σκέψη). Το σύστημα καλύπτει σχεδόν το 100 % των αναγκών του τομέα και καθιστά δυνατή τη συνεχή τεχνική και «κανονιστική» συντήρηση των πλατφορμών, μέσω της συνεχούς επικαιροποίησης των συστημάτων σύμφωνα με τις απαιτήσεις των λοιπών μελών της κοινοπραξίας. Υπάρχει επίσης ένα συμβουλευτικό όργανο το οποίο απαρτίζεται από διευθυντές συστημάτων πληροφοριών των πανεπιστημίων μελών της κοινοπραξίας, στο πλαίσιο του οποίου εξετάζονται τεχνολογικά προβλήματα, το δε διδακτικό προσωπικό συμβάλλει επίσης στη διαμόρφωση των προϊόντων/υπηρεσιών. Επομένως, οι υπηρεσίες αναπτύσσονται εσωτερικά με ολοκληρωμένο τρόπο με την κοινή συνεισφορά της Cineca και των πανεπιστημίων και επιτυγχάνεται επίπεδο αποδοτικότητας το οποίο δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί μέσω της προμήθειας των υπηρεσιών από την αγορά. Ακόμη και τα πανεπιστήμια τα οποία χρησιμοποίησαν οικονομικούς φορείς διαφορετικούς από τη Cineca επιβεβαίωσαν ότι κανένας άλλος οικονομικός φορέας στην αγορά δεν είναι ικανός να παράσχει το πλήρες εύρος των υπηρεσιών που παρέχει η Cineca.

- (183) Στις σχετικές νομικές βάσεις περιλαμβάνονται οι ακόλουθες: ο νόμος αριθ. 341/1990 ο οποίος καθορίζει τη διάρθρωση των πανεπιστημιακών μαθημάτων και τις απαιτήσεις για τη χορήγηση διπλωμάτων· ο νόμος αριθ. 264/1999 ο οποίος ρυθμίζει την πρόσβαση στα πανεπιστημιακά μαθήματα για περιορισμένο αριθμό σπουδαστών· τα υπουργικά διατάγματα αριθ. 509/1999 και αριθ. 270/2004 για τον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης μέσω της θέσπισης των διδακτικών μονάδων· το υπουργικό διάταγμα αριθ. 130/2017 και το υπουργικό διάταγμα της 16ης Σεπτεμβρίου 2016 (και οι προϊσχύσαντες νόμοι) για τη διαχείριση των μεταπτυχιακών σπουδών· ο νόμος αριθ. 240/2010, το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 49/2012, το υπουργικό διάταγμα αριθ. 159/2012, το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 102/2001· ο νόμος αριθ. 168/1989 κ.λπ.

3.3.1.6.2. Δυνατότητα καταλογισμού

- (184) Η Ιταλία διαφωνεί με το προκαταρκτικό συμπέρασμα της Επιτροπής στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας ότι «[η] παρουσία τόσο του MIUR όσο και εκπροσώπων των ιταλικών πανεπιστημίων στο διοικητικό συμβούλιο της Cineca μπορεί να συνιστά ένδειξη του ότι το κράτος ασκεί επιρροή στις αποφάσεις των ιταλικών πανεπιστημίων σχετικά με την αγορά ή μη συστημάτων ΤΠ της Cineca. Επιπλέον, τα πανεπιστήμια χρησιμοποίησαν το λογισμικό της Cineca για να αποκτήσουν πρόσβαση σε δημόσια χρηματοδότηση» (αιτιολογική σκέψη 124 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας). Το ανωτέρω προκαταρκτικό συμπέρασμα επιρρωννύεται από τον ισχυρισμό της Ιταλίας ότι η διαλειτουργικότητα του πανεπιστημιακού λογισμικού και του λογισμικού του Υπουργείου διευκολύνει την εξασφάλιση χρηματοδότησης από τα πανεπιστήμια.
- (185) Ωστόσο, η Ιταλία ισχυρίζεται ότι, δυνάμει του νόμου αριθ. 168/1989 ⁽¹¹⁴⁾, τα πανεπιστήμια απολαύουν πλήρους εκπαιδευτικής, επιστημονικής, οργανωτικής, οικονομικής και λογιστικής αυτονομίας. Τα πανεπιστήμια μπορούν να έχουν ίδιους πόρους, όπως συνεισφορές από τους σπουδαστές ή τρίτους. Επομένως, οι πόροι που ενδεχομένως εκταμιεύονται στη Cineca για τις υπηρεσίες της προέρχονται εν μέρει μόνο από το Δημόσιο. Επιπλέον, τα πανεπιστήμια επιβεβαίωσαν επίσης ότι, τόσο πριν από την έναρξη ισχύος του καλούμενου νόμου «salva Cineca» όσο και μετά την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου, η επιλογή της Cineca ως παρόχου γινόταν ελεύθερα και δεν υπαγορευόταν από οποιαδήποτε υποχρέωση ή όρο που επέβαλε το κράτος. Επιβεβαιώθηκε επίσης ότι η εκταμίευση χρηματοδότησης στα πανεπιστήμια δεν σχετίζεται με την επιλογή παρόχου υπηρεσιών ΤΠ από τα πανεπιστήμια, αλλά βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία καθορίζει το Υπουργείο, όπως το μέγεθος του πανεπιστημίου και ο αριθμός των σπουδαστών, καθώς και το επιστημονικό έργο που παράγει.
- (186) Τα πανεπιστήμια που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες της Cineca επιβεβαίωσαν, κατά τις ιταλικές αρχές, ότι η επιλογή της Cineca δεν επιβλήθηκε από το Υπουργείο, αλλά ήταν αποτέλεσμα της απόφασής τους να ενταχθούν στην κοινοπραξία και να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες της. Η επιλογή της Cineca ως παρόχου υπηρεσιών δεν μπορεί να καταλογιστεί στα πανεπιστήμια και μέσω αυτών στο Δημόσιο. Τα πανεπιστήμια εξήγησαν επίσης ότι οι αμοιβές που καταβάλλονται στη Cineca για τις υπηρεσίες ΤΠ προκύπτουν από τιμοκατάλογο της κοινοπραξίας (που καταρτίζεται βάσει προκαθορισμένων παραμέτρων) ο οποίος περιλαμβάνει τα έξοδα τεχνικής βοήθειας και εξελικτικής συντήρησης. Το κόστος εξατομικευσης υπολογίζεται βάσει των τιμών που απαιτούνται για την κάλυψη του κόστους. Τα ανωτέρω στοιχεία θέτουν επίσης επί αμφισβήτηση τη διαπίστωση για τη δυνατότητα καταλογισμού, καθώς τα τιμολόγια δεν καθορίζονται από το κράτος.
- (187) Όπως επισημαίνεται στην ίδια την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, ορισμένα πανεπιστήμια αποφάσισαν να προμηθευτούν υπηρεσίες ΤΠ από οικονομικούς φορείς διαφορετικούς από τη Cineca και δεν ανέφεραν οποιοδήποτε πρόβλημα κατά την πρόσβαση στη χρηματοδότηση. Τα εν λόγω πανεπιστήμια επικοινωνούν χωρίς κανένα πρόβλημα με το σύστημα πληροφοριών του Υπουργείου. Εάν το ιταλικό Δημόσιο επιθυμούσε να υποχρεώσει τα πανεπιστήμια να χρησιμοποιούν τη Cineca ως προμηθευτή τους, θα είχε ζητήσει από τη Cineca να αναπτύξει ένα σύστημα για ολόκληρο τον τομέα της εκπαίδευσης και θα είχε πληρώσει τη Cineca απευθείας για την ανάπτυξη συστημάτων πληροφοριών. Το Υπουργείο έπραξε, όμως, το αντίθετο: καταβάλλει απευθείας στα πανεπιστήμια τα λειτουργικά έξοδα, τα οποία τα πανεπιστήμια διαχειρίζονται ελεύθερα, και παρέχει στα πανεπιστήμια τη δυνατότητα να αποφασίζουν αν επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν τη Cineca ή άλλον προμηθευτή.

⁽¹¹⁴⁾ «Τα πανεπιστήμια έχουν νομική προσωπικότητα και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 του Συντάγματος, απολαύουν εκπαιδευτικής, επιστημονικής, οργανωτικής, οικονομικής και λογιστικής αυτονομίας· συνιστούν αυτόνομους οργανισμούς με ίδιο καταστατικό και εσωτερικούς κανονισμούς». Το αυτόνομο καθεστώς των κρατικών πανεπιστημίων επιβεβαιώθηκε επίσης με αποφάσεις ιταλικών δικαστηρίων που αποφάνθηκαν ότι οι εργαζόμενοι στα πανεπιστήμια δεν είναι κρατικοί υπάλληλοι. Βλ. π.χ. απόφαση αριθ. 10700 της 10ης Μαΐου 2006 του Corte di Cassazione.

- (188) Η καταγγέλλουσα σφάλλει όταν υποστηρίζει ότι η νομολογία Stardust Marine για την εξακρίβωση της δυνατότητας καταλογισμού (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 78 και επ.) δεν έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Από τη νομολογία ⁽¹¹⁵⁾ συνάγεται ότι τα κριτήρια Stardust Marine εφαρμόζονται κατ' αναλογία όταν εξετάζεται η δυνατότητα καταλογισμού στην περίπτωση δημόσιου φορέα που διαθέτει «αυτονομία, συμπεριλαμβανομένης και της διαχείρισης των κεφαλαίων του, σε σχέση με τις παρεμβάσεις των δημοσίων αρχών». Δεν προκύπτει επίσης με σαφήνεια ο λόγος για τον οποίο η εφαρμογή των κριτηρίων Stardust Marine θα ήταν διαφορετική σε σχέση με τις δραστηριότητα φορέων δημοσίου δικαίου διαφορετικών από το κράτος ⁽¹¹⁶⁾. Κατά την Ιταλία, για τη διαπίστωση της δυνατότητας καταλογισμού, θα πρέπει να αποδειχθεί, κατά περίπτωση, η συμμετοχή του κράτους στην απόφαση επιλογής της Cineca για την ανάθεση των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών ΤΠ.

3.3.1.6.3. Πλεονέκτημα

- (189) Η Ιταλία διαφωνεί με το προκαταρκτικό συμπέρασμα της Επιτροπής στην αιτιολογική σκέψη 132 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας ότι, «στον βαθμό που το κράτος άσκησε επιρροή στην αγοραστική συμπεριφορά των πανεπιστημίων σε σχέση με τη Cineca, [αυτή] μπόρεσε να πωλήσει υπηρεσίες ΤΠ τις οποίες δεν θα μπορούσε να πωλήσει χωρίς την παρέμβαση του κράτους και, επομένως, αποκόμισε πλεονέκτημα από την εν λόγω παρέμβαση».
- (190) Οι ιταλικές αρχές υποστηρίζουν ότι οι πραγματικοί δικαιούχοι της πληρωμής ήταν τα μέλη της κοινοπραξίας τα οποία συνεισέφεραν μόνο το κόστος το οποίο ήταν αναγκαίο για την ανάπτυξη και των υπηρεσιών και τα οποία θα έπρεπε διαφορετικά να αναπτύξουν τις υπηρεσίες τα ίδια.
- (191) Όσον αφορά την εφαρμογή ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής, δηλαδή την εφαρμογή της κατάλληλης διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης, η Ιταλία επισημαίνει ότι, στην πραγματικότητα, έχει καταστήσει την επιλογή της Cineca (ενός καθ'αυτό παρόχου in house, κατά την ιταλική νομοθεσία) ακόμη πιο απαιτητική από ό,τι προβλέπεται από τη νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις. Τούτο διότι το άρθρο 192 παράγραφος 2 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016 απαιτεί «αξιολόγηση αυξημένης αποδοτικότητας» της προβλεπόμενης ανάθεσης στη Cineca προτού επιτραπεί τέτοια ανάθεση in house στη Cineca. Η νομοθεσία της ΕΕ (άρθρο 12 παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ) προβλέπει την ουσιαστική ισοδυναμία των διαφόρων διαδικασιών για την ανάθεση της παροχής υπηρεσίας που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τη δημόσια διοίκηση.
- (192) Η Ιταλία εξήγησε επίσης ότι τα πανεπιστήμια διενήργησαν πάντοτε προηγούμενη αξιολόγηση των οφελών της χρησιμοποίησης της Cineca για τις υπηρεσίες ΤΠ που χρειαζόνταν, στο πλαίσιο της οποίας εξέτασαν αν οι υπηρεσίες της Cineca μπορούσαν να παραγάγουν τα ίδια αποτελέσματα εσωτερικά και, στη συνέχεια, σύγκριναν τις λειτουργικότητες και τα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών της Cineca με εκείνα των προσφορών των ανταγωνιστών ⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ Βλ. απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 2019 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-98/16, T-196/16 και T-198/16, Ιταλία κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2019:167, σκέψη 67: «[ό]ταν ο φορέας [που χορήγησε την επίμαχη ενίσχυση] [...] διαθέτει αυτονομία, συμπεριλαμβανομένης και της διαχείρισης των κεφαλαίων του, σε σχέση με τις παρεμβάσεις των δημοσίων αρχών και των οικονομικών υπηρεσιών, [...] η Επιτροπή υπέχει [...] ιδιαίτερα σημαντική υποχρέωση να διευκρινίσει και να τεκμηριώσει τους λόγους για τους οποίους κατέληξε σε δημόσιο έλεγχο επί των χρησιμοποιηθέντων πόρων και στον καταλογισμό των μέτρων στο κράτος». Η Ιταλία (στην πραγματικότητα, η Cineca) διευκρινίζει επιπλέον ότι η δυνατότητα καταλογισμού στα δημόσια πανεπιστήμια δεν μπορεί να θεμελιωθεί ούτε στον χαρακτηρισμό τους ως «κρατικών φορέων», δεδομένου ότι η εν λόγω έννοια αναπτύχθηκε προκειμένου να παράσχει σε ιδιώτες τη δυνατότητα να επικαλούνται τις ανεπιφύλακτες και αρκούντως σαφείς διατάξεις οδηγίας, η οποία δεν έχει μεταφερθεί ή δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στην εσωτερική έννομη τάξη, έναντι οργανισμών ή φορέων που υπόκεινται στην εποπτεία ή στον έλεγχο του κράτους ή που διαθέτουν εξουσίες οι οποίες υπερβαίνουν τα όρια των κανόνων που εφαρμόζονται στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Επομένως, η εν λόγω έννοια δεν μπορεί να επεκταθεί στο ζήτημα της δυνατότητας καταλογισμού.

⁽¹¹⁶⁾ Αντίθετα προς το επιχείρημα της καταγγέλλουσας, στην αιτιολογική σκέψη 81, ότι τα πανεπιστήμια συνιστούν μη οικονομικούς δημόσιους φορείς που ανταποκρίνονται πλήρως στην έννοια της «δημόσιας διοίκησης», τα πανεπιστήμια ορίζονται ως οντότητες οι οποίες ανήκουν στη δημόσια διοίκηση. Επομένως, τα πανεπιστήμια δεν στηρίζουν το κράτος, αλλά είναι αυτόνομες οντότητες με ίδια προνόμια τα οποία τους αποδίδονται από το Σύνταγμα. Με την απόφαση αριθ. 10700 της 10ης Μαΐου 2006 το Corte di Cassazione παρατήρησε ότι «τα πανεπιστήμια δεν [λειτουργούν] πλέον ως όργανο του κράτους [...] οι δε διδάσκοντες και ερευνητές πρέπει να θεωρούνται ως υπάλληλοι του πανεπιστημίου και όχι ως κρατικοί υπάλληλοι». Η Ιταλία ισχυρίζεται επίσης ότι το άρθρο 2 παράγραφος 1 του νόμου αριθ. 240 του 2010 επέβαλε στα πανεπιστήμια την υποχρέωση να αναδιοργανωθούν ώστε τα διοικητικά όργανά τους να στελεχώνονται από καθηγητές και άλλα πρόσωπα ανεξάρτητα από το κράτος.

⁽¹¹⁷⁾ Η Ιταλία εξηγεί ότι, όπως και το MIUR (βλ. υποσημείωση 108), τα κρατικά πανεπιστήμια διενήργησαν κάποιου είδους εκ των προτέρων ανάλυση ακόμη και πριν από το 2016. Η εν λόγω ανάλυση βασίστηκε σε διάφορες ισχύουσες νομικές διατάξεις, οι οποίες επέτρεπαν τη χρησιμοποίηση προϋφιστάμενου, παλαιότερα επιλεγέντος παρόχου, όπως η Cineca, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, όπως υπό απόρροιας περιστάσεις, για νέες υπηρεσίες, υπηρεσίες που συνιστούσαν επανάληψη παλαιότερων υπηρεσιών κ.λπ. Ως εκ τούτου, η ανάθεση βασίστηκε στην εξακρίβωση, πρωτίστως, του ότι, από την άποψη των τεχνικών λειτουργικοτήτων, όλες οι υπηρεσίες που παρείχε η Cineca διασφάλιζαν διαχειριστικά πλεονεκτήματα αποτελεσματικότητας και ποιότητας τα οποία δεν μπορούσαν να επιτευχθούν διαφορετικά και τα οποία ήταν οικονομικά βιώσιμα. Κατά την αξιολόγηση της καταλληλότητας, τα έξοδα των λύσεων της Cineca συγκρίθηκαν με το κόστος αντικατάστασης του προϊόντος, σύμφωνα με την αρχή του συνολικού κόστους κυριότητας (Total Cost of Ownership, TCO), η οποία λαμβάνει υπόψη ολόκληρο τον κύκλο ζωής του αγαθού / της υπηρεσίας που πρόκειται να αποκτηθεί και την εκτίμηση όλων των άμεσων και έμμεσων εξόδων.

- (193) Η Ιταλία υπέβαλε τεχνική έκθεση (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 318 και επ.), τη μελέτη εμπειρογνώσιας του καθηγητή Corso, στην οποία η αξία των υπηρεσιών ΤΠ της Cineca προς τα πανεπιστήμια αναλύεται σε τρεις συνιστώσες σε σύγκριση με την τιμή της αγοράς στο διάστημα από το 2004 έως το 2018 ⁽¹¹⁸⁾. Η μελέτη περιέχει τα στοιχεία που αφορούν δύο από τα τρία επιμέρους τμήματα του τομέα, δηλαδή «υπηρεσίες εφαρμογών» και «λοιπές υπηρεσίες», αλλά όχι «υπηρεσίες φιλοξενίας» ⁽¹¹⁹⁾. Τα έσοδα της Cineca, δηλαδή η αντιστάθμιση που εισέπραξε για τις εν λόγω υπηρεσίες, ήταν κατώτερα των τιμών της αγοράς στα περισσότερα έτη στο διάστημα από το 2004 έως το 2019. Επιπλέον, η AGID πιστοποίησε την οικονομική συνέπεια των τιμών που σχετίζονται με τη συνιστώσα των υποδομών. Όσον αφορά το τρίτο επιμέρους τμήμα των «λοιπών υπηρεσιών» (δηλαδή προγραμματισμός και συμβουλευτικές υπηρεσίες), από την έκθεση προκύπτει ότι η προσφορά της Cineca ήταν αντιστοίχη της αγοραίας αξίας.
- (194) Βάσει των ανωτέρω, οι υπηρεσίες που παρείχε η Cineca συνιστούσαν την πληρέστερη και οικονομικότερη λύση στην αγορά υπηρεσιών ΤΠ για τα πανεπιστήμια.

3.3.1.7. Μέτρα τα οποία συνιστούν υφιστάμενη ενίσχυση

- (195) Η Ιταλία ισχυρίζεται επίσης ότι, στον βαθμό που τα επίμαχα μέτρα μπορεί να χαρακτηριστούν ως κρατική ενίσχυση, θα πρόκειται περί υφιστάμενης ενίσχυσης δυνάμει του άρθρου 1 στοιχείο β) σημείο ν) του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 ⁽¹²⁰⁾. Με άλλα λόγια, τα μέτρα θα συνιστούν υφιστάμενη ενίσχυση διότι η Ιταλία μπορεί να αποδείξει ότι, όταν τέθηκαν σε ισχύ, δεν αποτελούσαν ενίσχυση, αλλά κατέστησαν ενίσχυση λόγω της εξέλιξης της εσωτερικής αγοράς και χωρίς να μεταβληθούν από το κράτος μέλος. Τέτοια μέτρα τυγχάνουν νομικής προστασίας εφόσον η Επιτροπή δεν διαπίστωσε την ασυμβατότητά τους με την εσωτερική αγορά και δεν διέταξε τη λήψη κατάλληλων μελλοντοστρεφών μέτρων ⁽¹²¹⁾.
- (196) Η Ιταλία ισχυρίζεται ότι, κατά τον χρόνο σύστασης της Cineca το 1967, δεν υφίστατο ούτε αγορά υπηρεσιών ΤΠ για τα πανεπιστήμια ούτε αγορά υπηρεσιών ΤΠ για τη δημόσια διοίκηση. Αμφότερες οι αγορές άρχισαν να αναπτύσσονται στη δεκαετία του 1980. Η Ιταλία ισχυρίζεται ότι δεν υπήρξε ουσιώδης μεταβολή των μέτρων, καθώς δεν υπήρξε ουσιώδης τροποποίηση της φύσης και της πηγής της χρηματοδότησης του Υπουργείου, της νομικής βάσης, του σκοπού της χρηματοδότησης ή του εύρους των δικαιούχων, η οποία θα μπορούσε να επηρεάσει την ουσία των μέτρων. Επομένως, τα μέτρα πληρούν τα κριτήρια της «ουσιώδους τροποποίησης» όπως καθορίζονται στη νομολογία ⁽¹²²⁾.

3.3.1.8. Απουσία διεπιδότησης στις πληρωμές προς τη Cineca

- (197) Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή επισήμανε ότι είχε την πρόθεση να αξιολογήσει αν η δημόσια χρηματοδότηση των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC και των υπηρεσιών ΤΠ που παρασχέθηκαν στο Υπουργείο μπορούσε να καταλήξει σε διεπιδότηση των εμπορικών δραστηριοτήτων της Cineca, βλ. αιτιολογική σκέψη 78 στοιχείο c) της απόφασης κίνησης της διαδικασίας.

⁽¹¹⁸⁾ «Συμπεράσματα από τη μελέτη της αποτίμησης των υπηρεσιών που η Cineca παρείχε σε ιταλικά πανεπιστήμια», της 15ης Απριλίου 2021, την οποία εκπόνησε ο καθηγητής Mariano Corso.

⁽¹¹⁹⁾ Μια υπηρεσία φιλοξενίας υποδομών παρέχει διάφορες λύσεις ΤΠ, όπως ανάπτυξη ιστοτόπων, φιλοξενία στο διαδίκτυο και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, υποδομές και εφαρμογές μέσω του διαδικτύου.

⁽¹²⁰⁾ Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589. Άρθρο 1 στοιχείο β) σημείο ν): ως «υφιστάμενη ενίσχυση» νοείται «κάθε ενίσχυση που θεωρείται ως υφιστάμενη ενίσχυση εφόσον μπορεί να αποδειχθεί ότι όταν τέθηκε σε ισχύ δεν αποτελούσε ενίσχυση, αλλά στη συνέχεια έγινε ενίσχυση λόγω της εξέλιξης της εσωτερικής αγοράς και χωρίς να μεταβληθεί από το κράτος μέλος. Όταν ορισμένα μέτρα μετατρέπονται σε ενισχύσεις λόγω της ελευθέρωσης μιας δραστηριότητας από τη νομοθεσία της Ένωσης, τα μέτρα αυτά δεν θεωρούνται ως υφιστάμενη ενίσχυση μετά την ταχθείσα ημερομηνία ελευθέρωσης».

⁽¹²¹⁾ Απόφαση (ΕΕ) 2020/391, αιτιολογικές σκέψεις 83 και 142.

⁽¹²²⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 2002, Government of Gibraltar κατά Επιτροπής, T-195/01 και T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, σκέψη 111.

- (198) Κατά τις ιταλικές αρχές, η λογιστική μεθοδολογία της Cineca άλλαξε από το 2004. Με έγγραφο το οποίο υπέβαλε τον Οκτώβριο του 2019, η Ιταλία εξήγησε ότι στο διάστημα από το 2004 έως το 2006, η Cineca χρησιμοποίησε ένα σύστημα γενικής λογιστικής βασισμένο σε θέσεις εξόδων, το οποίο διασφάλιζε την ισοσκελίση των πόρων που αποκτούσε και των σχετικών δαπανών. Από το 2006, οι οικονομικές καταστάσεις της Cineca καταρτιζόνταν σύμφωνα με τις αρχές της λογιστικής οικονομικών πόρων. Βάσει του συστήματος αυτού, τα έξοδα και τα έσοδα καταχωρίζονταν ανάλογα με τη φύση τους, δηλαδή υποδιαιρούνταν ανάλογα με την οικονομική αιτία του γεγονότος που τα προκάλεσε. Επιπλέον, από το 2006 η Cineca άρχισε να εφαρμόζει «διαδικασίες αναλυτικής λογιστικής / λογιστικές διαδικασίες ελέγχου της διαχείρισης» με τη χρήση ολόενα και πιο εξειδικευμένων εργαλείων ΤΠ τα οποία διασφάλιζαν την ορθή και ακριβή κατανομή εξόδων και εσόδων στους επιμέρους τομείς δραστηριότητας, συγκεκριμένα σε 1) υπηρεσίες HPC, 2) υπηρεσίες προς το Υπουργείο, 3) υπηρεσίες προς τα δημόσια πανεπιστήμια και 4) οικονομικές δραστηριότητες, όσον αφορά τα έσοδα, και προσωπικό, απόσβεση, τρίτοι προμηθευτές, όσον αφορά τα έξοδα. Στο εν λόγω σύστημα, οι συνεισφορές που εισέπραξε η Cineca για τις παρασχεθείσες υπηρεσίες ΤΠ χρησιμοποιήθηκαν για την κάλυψη των εξόδων που πραγματοποιήσε για την ανάπτυξη των συγκεκριμένων υπηρεσιών, οι δε συνεισφορές που εισέπραξε για τις μη εμπορικές δραστηριότητες προορίζονται για την κάλυψη του σχετικού λειτουργικού κόστους. Τα έσοδα από τις οικονομικές δραστηριότητες χρησιμοποιούνται για την κάλυψη του κόστους των εν λόγω οικονομικών δραστηριοτήτων. Επομένως, το επίμαχο σύστημα ήταν κατάλληλο για τον πλήρη αποκλεισμό της χρήσης δημόσιων κεφαλαίων για σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους για τους οποίους χορηγήθηκαν. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από την απόφαση αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato (η οποία εκδόθηκε επί προσφυγής για την αμφισβήτηση της στήριξης που χορηγήθηκε το 2015 για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και τις υπηρεσίες προς το MIUR) ⁽¹²³⁾.
- (199) Με το έγγραφο που υπέβαλε τον Οκτώβριο του 2019 (βλ. παραπομπή στην αιτιολογική σκέψη 198), η Ιταλία περιέγραψε ήδη τη μεθοδολογία κατανομής του κόστους που εφαρμόζε και εξήγησε τη «διαδικασία αναλυτικής λογιστικής» ως εξής: το σύστημα αποτελούνταν από κέντρα κέρδους, κέντρα κόστους και παραγγελίες και υποδιαιρούνταν βάσει των επιχειρησιακών μονάδων πρώτου επιπέδου της οργανωτικής δομής της κοινοπραξίας. Σκοπός του συστήματος αυτού ήταν ο καθορισμός του «περιθωρίου συνεισφοράς», δηλαδή του «άμεσου κόστους». Επρόκειτο περί «συστήματος ελέγχου άμεσης κοστολόγησης», το οποίο πρόβλεπε μόνο την κατανομή του άμεσου κόστους σε κέντρα κέρδους. Το σύστημα άμεσης κοστολόγησης χρησιμοποιείται ευρέως και καθιστά δυνατό τον καθορισμό του περιθωρίου συνεισφοράς μέσω της σύγκρισης εξόδων και εσόδων ⁽¹²⁴⁾.
- (200) Το 2015 θεσπίστηκε νέα διαδικασία αναλυτικής λογιστικής η οποία πρόβλεπε λεπτομερέστερη ταξινόμηση των εσόδων και αύξησε σημαντικά το ποσοστό των εξόδων που καταλογίζονταν άμεσα σε κέντρα κέρδους, κέντρα κόστους και συμβάσεις. Επιπλέον, η κατανομή κόστους σε επιμέρους οργανωτικές μονάδες / κέντρα κέρδους επεκτάθηκε επίσης στο έμμεσο κόστος. Επομένως, το νέο σύστημα καθιέρωσε τη μετάβαση από το «περιθώριο συνεισφοράς» στην «πλήρη κοστολόγηση». Η μετάβαση από το μοντέλο «άμεσου κόστους» στο μοντέλο «πλήρους κοστολόγησης» ελαχιστοποίησε το επίπεδο διακριτικής ευχέρειας που χαρακτηρίζει τις διαδικασίες κατανομής του κοινού κόστους σε έμμεση βάση.
- (201) Από το 2016, η διαδικασία αναλυτικής λογιστικής της Cineca, βάσει της οποίας καθορίζεται το κόστος των τομέων δραστηριότητας, κατανέμει τα έξοδα και τα έσοδα στις οργανωτικές μονάδες πρώτου επιπέδου, δηλαδή τις «επιχειρηματικές μονάδες» και τις «δομές στήριξης». Οι εν λόγω οργανωτικές μονάδες συνιστούν τα κέντρα κέρδους και κόστους.

⁽¹²³⁾ Βλ. σημείο 1.4 της απόφασης: «[α]ποδεικτικά στοιχεία της δέουσας κατανομής των δαπανών, της χρηματοδότησης και των εσόδων μπορεί να συνιστούν οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις του οικείου φορέα. Επ' αυτού επίσης πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποδείχθηκε με ικανοποιητικό τρόπο ότι η Cineca χρησιμοποιεί αναλυτική λογιστική ικανή να διαχωρίζει και να προσδιορίζει τις κύριες δραστηριότητες της κοινοπραξίας ανά κέντρο κόστους (προορισμό) και ανά είδος/φύση εσόδου και εξόδου, καθώς και ανά τμήμα της επιχείρησης. Τούτο συνάδει με τους διάφορους κανονιστικούς και νομοθετικούς κανόνες που απαιτούν λογιστικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων οικονομικής φύσης και των δραστηριοτήτων μη οικονομικής φύσης (πρβλ. άρθρο 15 παράγραφος 3 του καταστατικού και εσωτερικό κανονισμό της Cineca της 27ης Μαρτίου 2015 σχετικά με την οργάνωση και τη διακυβέρνηση δραστηριοτήτων in house). Η συμμόρφωση προς την απαίτηση λογιστικού διαχωρισμού αντικατοπτρίζεται επίσης στις δηλώσεις εξόδων που η Cineca υπέβαλε στο MIUR για το έτος 2015». Με την απόφαση αριθ. 10528/2019 της 19ης Ιουλίου 2019, το Consiglio di Stato διαπίστωσε επίσης ότι, με τη δήλωση εξόδων του 2018 που αφορούσε τις υπηρεσίες που παρασχέθηκαν στο Υπουργείο και τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC, «η Cineca κατέδειξε επίσης επαρκώς ότι η δραστηριότητα [HPC] υπόκειται σε διαφορετική μορφή λογιστικής καταγραφής και υποβολής στοιχείων» (βλ. σημείο 3.2 της απόφασης).

⁽¹²⁴⁾ Κατά την απόφαση κίνησης της διαδικασίας (βλ. αιτιολογική σκέψη της 73), η Ιταλία διευκρίνισε ότι ακόμη και το σύστημα αυτό χαρακτηριζόταν από λογιστικό διαχωρισμό μεταξύ των επιχειρησιακών μονάδων, με την ιδιαιτερότητα ότι, αντί να κατανέμεται άμεσα στις οργανωτικές μονάδες, το ποσοστό του έμμεσου κόστους και/ή των γενικής φύσης εξόδων μετακυλιέται στις επιχειρησιακές μονάδες βάσει συγκεκριμένων προσδιορισμένων κριτηρίων και παραγόντων.

(202) Οι εν λόγω οργανωτικές μονάδες πρώτου επιπέδου περιλαμβάνουν τις επιχειρηματικές μονάδες «Πανεπιστήμια», «HPC», «MIUR», «Υγεία και δημόσια διοίκηση», και τις υποστηρικτικές οργανωτικές μονάδες «Λειτουργία DSET» (συστήματα και τεχνολογίες για τη στήριξη των λειτουργιών των επιχειρηματικών μονάδων), «Γενικές υπηρεσίες εγκατάστασης», «Διοίκηση» και «Γενική Διεύθυνση». Το άμεσο κόστος παραγωγής καταλογίζεται απευθείας στις δηλωθείσες δραστηριότητες των επιχειρηματικών μονάδων: προσωπικό και συναφή έξοδα και υπηρεσίες τρίτων, όπως έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας και απόσβεση. Το εν λόγω κόστος κατανέμεται απευθείας στις παραγγελίες των κέντρων κόστους για τις υπηρεσίες του συγκεκριμένου επιχειρηματικού τομέα. Τα έξοδα προσωπικού (μισθοί) καθορίζονται βάσει δελτίων καταγραφής του χρόνου εργασίας. Επιπλέον, προστίθενται επίσης ορισμένα έξοδα προσωπικού, έξοδα υπηρεσιών τρίτων και έξοδα απόσβεσης της «Λειτουργίας DSET», βάσει δελτίων καταγραφής του χρόνου εργασίας και συμβάσεων. Τα έμμεσα γενικά έξοδα αφορούν το κόστος των δομών στήριξης. Το έμμεσο κόστος για τις εν λόγω δομές στήριξης, όσον αφορά εργασία, υπηρεσίες τρίτων, συντήρηση εξοπλισμού και κτιρίων, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και απόσβεση, κατανέμεται στα κέντρα κόστους των επιχειρηματικών μονάδων βάσει παραγόντων μετακύλισης που καθορίζονται ειδικά για τις δομές στήριξης και βάσει της δυναμικότητας και των πόρων που κατανέμονται στις διάφορες επιχειρηματικές μονάδες.

- Στην περίπτωση της «Λειτουργίας DEST», το κόστος καταλογίζεται στις «υπηρεσίες υποδομών», με τρόπο χρήσης το καλούμενο «εικονικό μηχάνημα», το οποίο συνίσταται σε υπηρεσίες αποθήκευσης, υπηρεσίες συνδεσιμότητας και διαχείριση συστήματος. Στην προκειμένη περίπτωση, ο παράγοντας είναι η χρήση, δηλαδή η χρήση της δυναμικότητας που αποδίδεται σε μια σύμβαση.
- Το έμμεσο κόστος της διοικητικής στήριξης της «Διοίκησης» καθορίζεται βάσει του ποσοστού εργαζομένων που απασχολείται στις διάφορες επιχειρηματικές μονάδες.
- Το έμμεσο κόστος της «Διοίκησης» και της «Γενικής Διεύθυνσης» καθορίζεται βάσει του αριθμού εργαζομένων που διατίθεται στις διάφορες επιχειρηματικές μονάδες.
- Το έμμεσο κόστος των «Γενικών υπηρεσιών» καθορίζεται βάσει διαδικασίας δύο σταδίων. Στο πρώτο στάδιο, το κόστος κατανέμεται βάσει του εμβαδού (m²) που καταλαμβάνουν τα κτιριακά στοιχεία (τα πλαίσια στήριξης των μονάδων υλισμικού) επί του ποσοστού που διατίθεται στις διάφορες επιχειρηματικές μονάδες. Στο δεύτερο στάδιο, το κόστος που δεν καταλογίζεται άμεσα στις διάφορες επιχειρηματικές μονάδες, όπως έξοδα προσωπικού, απόσβεση, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, καθαριότητα και ασφάλεια, καθορίζεται αναλογικά προς το εμβαδόν που καταλαμβάνουν οι διάφορες επιχειρηματικές μονάδες. Τα έξοδα για την ασφάλεια και τις εγκαταστάσεις ασφάλειας κατανέμονται βάσει κιλοβάτ· τα εναπομένοντα έξοδα κατανέμονται βάσει του ποσοστού των εργαζομένων που διατίθεται στις διάφορες επιχειρηματικές μονάδες.

(203) Υπενθυμίζεται επίσης ότι, αφενός, οι υπηρεσίες που παρέχονται στο MIUR και, αφετέρου, η δραστηριότητα υπερυπολογιστικής (HPC) είναι δύο χωριστές επιχειρηματικές μονάδες και, ως εκ τούτου, διαχωρίζονται από τα έξοδα και τα έσοδα που σχετίζονται με άλλες δραστηριότητες.

(204) Η Ιταλία εξήγησε ότι οι λογαριασμοί υπόκεινται επίσης σε διάφορες ελεγκτικές διαδικασίες. Όλες οι οικονομικές καταστάσεις της Cineca υπόκεινται σε έλεγχο από το συμβούλιο ελεγκτών της Cineca, τα μέλη του οποίου διορίζονται ένα από το Υπουργείο Πανεπιστημίων και Έρευνας, με τη σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Παιδείας, ένα από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και ένα από τη συνέλευση της κοινοπραξίας. Η Cineca υπόκειται επίσης στον έλεγχο του ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος εκτείνεται στο σύνολο της οικονομικής διαχείρισης της κοινοπραξίας και του οποίου το αποτέλεσμα κοινοποιείται στο κοινοβούλιο. Επιπλέον, οι ετήσιοι λογαριασμοί της κοινοπραξίας πιστοποιούνται ανεξάρτητα από την εταιρεία Deloitte S.p.A.⁽¹²⁵⁾ Όσον αφορά τη μεταφορά ετήσιας αντιστάθμισης για τις υπηρεσίες ΤΠ που η Cineca παρείχε στο Υπουργείο (αντιστάθμιση η οποία καθορίστηκε με υπουργικό διάταγμα, βλ. FFO⁽¹²⁶⁾), η συγκεκριμένη καταβολή στη Cineca εξαρτάται από την προηγούμενη καταχώριση στο ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τον έλεγχο από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών⁽¹²⁷⁾. Για κάθε έτος του χρονικού διαστήματος από το 2006 έως το 2019, τα ανωτέρω όργανα έλεγξαν τους προϋπολογισμούς ως προς τη νομιμότητά τους και διαπίστωσαν την πλήρη συμμόρφωσή τους με την εφαρμοστέα νομοθεσία.

⁽¹²⁵⁾ Οι οικονομικές καταστάσεις που σχετίζονται με έργα που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζουν κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες καθορίζονται στην επιμέρους προκήρυξη έργου και συνοδεύονται από πιστοποιητικό ελέγχου το οποίο χορηγεί εξωτερικός φορέας πιστοποίησης. Υπόκεινται επίσης σε δειγματοληπτικούς ελέγχους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο κίνδυνος διεπίδωξης αποκλείεται επίσης λόγω της θέσης από τη Cineca συστήματος αναλυτικής λογιστικής το οποίο, σε συνδυασμό με τους ελέγχους των ελεγκτών, της συνέλευσης της κοινοπραξίας (κατά την έγκριση του προϋπολογισμού) και του ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου (δεδομένου ότι η Cineca είναι φορέας που χρηματοδοτείται σε τακτική βάση από δημόσιους πόρους), έχει καταστήσει δυνατό τον σαφή διαχωρισμό των εξόδων και των εσόδων από τις μη οικονομικές δραστηριότητες και εκείνων από τις εμπορικές δραστηριότητες.

⁽¹²⁶⁾ Από το 2019 η αντιστάθμιση δεν χορηγείται πλέον με υπουργική απόφαση.

⁽¹²⁷⁾ Το άρθρο 5 παράγραφος 1 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 123/2011 ορίζει τα εξής: «[κ]άθε πράξη που έχει δημοσιονομικές συνέπειες για τον κρατικό προϋπολογισμό υπόκειται σε προηγούμενους διοικητικούς και λογιστικούς ελέγχους», περιλαμβανομένων, υποχρεωτικώς, «α) πράξεων που υπόκεινται σε προηγούμενο έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο» και «β) πράξεων και μέτρων που συνεπάγονται μεταφορές ποσών από τον κρατικό προϋπολογισμό σε άλλες οντότητες ή φορείς».

- (205) Η Ιταλία ισχυρίζεται ότι, κατά την εξέταση του ζητήματος της διεπιδότησης, θα πρέπει να αποσαφηνιστούν δύο εννοιολογικά ζητήματα. Πρώτον, η ύπαρξη υπεραντιστάθμισης/διεπιδότησης θα πρέπει να αποκλειστεί εάν το κόστος παροχής των επίμαχων υπηρεσιών είναι ίσο με το επίπεδο των εσόδων / της χρηματοδότησης των υπηρεσιών ή υπερβαίνει το εν λόγω επίπεδο. Δεύτερον, η έννοια της διεπιδότησης είναι συμφυής με την εκτίμηση ότι ο εικαζόμενος δικαιούχος της διεπιδότησης χρεώνει τιμές οι οποίες είναι κατώτερες της αγοραίας αξίας, τα δε πραγματοποιηθέντα έξοδα καλύπτονται από τη διεπιδότηση. Εάν, όμως, οι τιμές που χρεώνει παρέχουν στον εικαζόμενο δικαιούχο της διεπιδότησης τη δυνατότητα να καλύπτει τουλάχιστον το μεταβλητό κόστος, ένα εύλογο μερίδιο του κοινού πάγιου κόστους και ένα εύλογο περιθώριο επί του απασχολούμενου κεφαλαίου, το ενδεχόμενο διεπιδότησης μπορεί να αποκλειστεί.
- (206) Προκειμένου να παράσχουν περισσότερες πληροφορίες, οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν τρεις πίνακες excel στους οποίους περιέχονται τα στοιχεία εξόδων/εσόδων για τα έτη τα οποία αφορά η έρευνα (2006 έως 2015) καθώς και από το 2016 σε καθέναν από τους τρεις επίμαχους τομείς: τη χρηματοδότηση 1) των εμπορικών δραστηριοτήτων, 2) των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC και 3) των υπηρεσιών που παρέχονται στο Υπουργείο.
- (207) Από τον πίνακα στον οποίο συνοψίζονται τα έξοδα και τα έσοδα για τις εμπορικές δραστηριότητες της Cineca προκύπτει ότι το συνολικό κέρδος, νοούμενο ως η διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων, ανήλθε σε 30 930 424 EUR στο τέλος του διαστήματος από το 2006 έως το 2019 ⁽¹²⁸⁾. Η Ιταλία παρατηρεί ότι υπάρχει ισχυρό θετικό αποτέλεσμα «σφωρευτικά», αλλά, με εξαίρεση ένα έτος (2009), η δραστηριότητα σε κάθε έτος απέδωσε επίσης θετικό περιθώριο κέρδους. Το αρνητικό αποτέλεσμα το 2009 καλύφθηκε από τα θετικά περιθώρια προηγούμενων ετών.

Εμπορικές δραστηριότητες

ANNO	ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΜΕΝΑ ΣΤΟΝ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟ	ΕΞΟΔΑ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΕΑ ΣΕ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ ΜΕΤΑΞΥ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΕΞΟΔΩΝ		
2006	[...]	[...]	[...]		
2007	[...]	[...]	[...]		
2008	[...]	[...]	[...]		
2009	[...]	[...]	[...]		
2010	[...]	[...]	[...]		
2011	[...]	[...]	[...]		
2012	[...]	[...]	[...]		
2013	[...]	[...]	[...]		
2014	[...]	[...]	[...]		
2015	[...]	[...]	[...]		

⁽¹²⁸⁾ Όσον αφορά την παρατήρηση της καταγγέλλουσας ότι η KION, η θυγατρική της Cineca η οποία δραστηριοποιείται στην αγορά λογισμικού για πανεπιστήμια, είναι πραγματικά πολύ ισχυρή επιχείρηση (βλ. αιτιολογική σκέψη 70 και υποσημείωση 50), οι ιταλικές αρχές επισήμαναν ότι περίπου το 97 % των δραστηριοτήτων της KION εκτελέστηκε για μέλη της κοινοπραξίας και μόνο το υπόλοιπο ποσοστό εκτελέστηκε για εμπορικούς πελάτες. Το περιθώριο κέρδους 20 % αφορούσε τη συγκεκριμένη εμπορική δραστηριότητα και το περιθώριο κέρδους 1 % αφορούσε τα μέλη της κοινοπραξίας. Το περιθώριο κέρδους της Cineca στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ για τα δημόσια πανεπιστήμια ήταν κατά μέσο όρο 13,4 % στο διάστημα από το 2006 έως το 2019, αυξημένο σε σχέση με το 6 % κατά το διάστημα από το 2005 έως το 2015. Η αύξηση ήταν αποτέλεσμα της ένδικης διαδικασίας που κίνησε η καταγγέλλουσα, η οποία δημιούργησε σώρευση αποθεματικών λόγω παύσης των επενδύσεων. Οι επενδύσεις θα πρέπει να επαναληφθούν· επομένως, η κερδοφορία θα μειωθεί. Η κερδοφορία στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια ήταν 25 % στο διάστημα από το 2006 έως το 2019. Ωστόσο, το τμήμα υπηρεσιών ΤΠ για τη δημόσια διοίκηση κατέγραφε έλλειμμα στο διάστημα από το 2006 έως το 2019, συγκεκριμένα - 4 162 000 EUR σφωρευτικά. Το έλλειμμα χρηματοδοτείται από τις εμπορικές δραστηριότητες της Cineca οι οποίες είναι επικερδείς (βλ. πίνακα «εμπορικές δραστηριότητες») και από αποθεματικά.

ANNO	ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΜΕΝΑ ΣΤΟΝ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟ	ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΕΑ ΣΕ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ ΜΕΤΑΞΥ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΕΞΟΔΩΝ		
2016	[...]	[...]	[...]		
2017	[...]	[...]	[...]		
2018	[...]	[...]	[...]		
2019	[...]	[...]	[...]		
				30 930 424	Συνολική διαφορά: 2006-2019

- (208) Πίνακας ο οποίος υποβλήθηκε με τα σχετικά στοιχεία για τα επίμαχα έτη δείχνει ότι το κόστος της παροχής μη εμπορικών / θεσμικών υπηρεσιών HPC ήταν συνολικά υψηλότερο από τη συνεισφορά του Υπουργείου: το αποτέλεσμα ήταν - 3 122 404 EUR στο τέλος του διαστήματος από το 2006 έως το 2019. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, η Ιταλία ισχυρίζεται ότι η πραγματική διαφορά, κατά την ίδια περίοδο, ήταν - 89 607 514 EUR, διότι, κατά τα πρώτα εννέα έτη της συγκεκριμένης περιόδου (δηλαδή από το 2006 έως το 2014), η συνεισφορά του Υπουργείου δεν καταχωρίστηκε στον ισολογισμό ως κέρδη αλλά ως «καθαρό ενεργητικό» ή «δεσμευμένα αποθεματικά» (στα ιταλικά: «patrimonio netto» ⁽¹²⁹⁾) ως απάντηση στο αίτημα του Υπουργείου οι συνεισφορές να θεωρηθούν ως εισφορές μέλους. Τα εν λόγω ποσά τα οποία διατέθηκαν άμεσα στα ίδια κεφάλαια και δεν καταχωρίστηκαν ως έσοδα παραμένουν καταχωρισμένα στο κεφάλαιο προικοδότησης και εμφανίζονται στον ισολογισμό ⁽¹³⁰⁾.

Μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC

			INCASSI TOTALI		DIFFERENZE	
	RICAVI ISCRITTI NEI BILANCIO CINECA HPC- MIUR	COSTI HPC	A PATRIMONIO NETTO SU LETTERA DEL MINISTERO (4)	A FRONTE DEI COSTI	TRA INCASSI TOTALI E COSTI	TRA INCASSI (ESCLUSI QUELL A P.N.) E COSTI
2006		[...]	[...]		[...]	[...]
2007		[...]	[...]		[...]	[...]
2008		[...]	[...]		[...]	[...]
2009		[...]	[...]		[...]	[...]
2010		[...]	[...]		[...]	[...]

⁽¹²⁹⁾ Η Ιταλία εξηγεί ότι το «patrimonio netto» έχει προϋπολογιστεί και δεν έχει χρησιμοποιηθεί ακόμη. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο για μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC. Τούτο είναι λογικό, καθώς η ανάπτυξη HPC είναι δραστηριότητα υψηλής έντασης κεφαλαίου.

⁽¹³⁰⁾ Η Ιταλία εξηγεί ότι οι οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμός) αποτελούν το εργαλείο για τον έλεγχο και τη διασφάλιση της λογιστικής ορθότητας και της ορθής χρήσης των πλεονασμάτων και γενικότερα των αποθεματικών. Είναι το μέσο το οποίο μπορεί να βεβαιώσει ότι τυχόν πλεονάσματα από μη εμπορικές δραστηριότητες δεν επενδύονται εκ νέου σε εμπορικές δραστηριότητες. Συγκεκριμένα, τα κέρδη πρέπει να επενδυθούν εκ νέου στις δραστηριότητες που είναι αναγκαίες για τα μέλη της κοινοπραξίας (στην πράξη, τοποθετούνται πρώτα στο καθαρό ενεργητικό ως αποθεματικά και στη συνέχεια χρησιμοποιούνται για τα μέλη της κοινοπραξίας) και δεν επιτρέπεται η διανομή τους μεταξύ των μελών της κοινοπραξίας. Το ίδιο ίσχυε για το σωρευτικό πλεόνασμα ύψους 19 882 152 EUR στο τέλος του 2017 (βλ. στήλη 6 και γραμμή 15 του πίνακα «Μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC»). Το εν λόγω ποσό αποτελεί επίσης μέρος του αποθεματικού για μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και εξακολουθεί να αναγράφεται στον ισολογισμό. Το ίδιο ίσχυε για τα κέρδη ύψους 2 771 888 EUR για το 2015, τα οποία περιλαμβάνονται στις οικονομικές καταστάσεις του 2016 στη θέση «Αποθεματικά κερδών προηγούμενων ετών». Απαντώντας στην παρατήρηση της καταγγέλλουσας σχετικά με το εικαζόμενο περιθώριο κέρδους 13 % για το σύνολο των δραστηριοτήτων της Cineca στο διάστημα από το 2017 έως το 2019 (βλ. αιτιολογική σκέψη 120), η Ιταλία επισημαίνει ότι το γράφημα στο οποίο παραπέμπει η καταγγέλλουσα αφορά έσοδα και όχι κέρδη. Εξάλλου, η Cineca δικαιούται να αποκομίζει κέρδη, ο δε νόμος ρυθμίζει μόνο τη χρήση των εν λόγω κερδών.

			INCASSI TOTALI		DIFFERENZE	
	RICAVI ISCRITTI NEI BILANCIO CINECA HPC- MIUR	COSTI HPC	A PATRIMONIO NETTO SU LETTERA DEL MINISTERO (4)	A FRONTE DEI COSTI	TRA INCASSI TOTALI E COSTI	TRA INCASSI (ESCLUSI QUELLI A P.N.) E COSTI
2011		[...]	[...]		[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	11 000 000	13 157 494		11 000 000	[...]	[...]
2016	9 500 000	[...]		9 500 000	[...]	[...]
2017	11 000 000	[...]	—	11 000 000	[...]	[...]
					19 882 152	[...]
2018	13 000 000	[...]			[...]	[...]
2019	[...]	[...]			[...]	[...]
					– 3 122 404	– 89 607 514

Στήλη «patrimonio netto»/έτη 2006 έως 2011: εγγραφή ως «patrimonio netto» κατόπιν αιτήματος του Υπουργείου· στήλη «patrimonio netto»/έτη 2012 έως 2014: εγγραφή ως «patrimonio netto» χωρίς ρητό αίτημα του Υπουργείου· στήλη «Κόστος HPC»/ έτος 2015: σύμφωνα με την αναδιατύπωση της δήλωσης εξόδων που υποβλήθηκε στο Υπουργείο. [Συνέχεια λεζάντας κάτω από τον πίνακα:] Η Ιταλία διευκρίνισε ότι τα ελλείμματα για τα έτη 2018 και 2019 (βλ. στήλη 6 και γραμμές 16 και 17) είναι προσωρινά, διότι ο έλεγχος των εξόδων δεν έχει διενεργηθεί ακόμη.

- (209) Όσον αφορά τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονταν στο Υπουργείο, η κατάσταση που προκύπτει από τον πίνακα κατωτέρω είναι σε μεγάλο βαθμό παρόμοια: το κόστος παραγωγής κατά το διάστημα από το 2006 έως το 2017 ήταν υψηλότερο από τα έσοδα κατά το ίδιο χρονικό διάστημα κατά 66 018 871 EUR. Ειδικότερα, η διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων είναι ήδη ελαφρώς αρνητική όταν εξετάζεται μόνο το χρονικό διάστημα από το 2006 έως το 2014 (– 208 045 EUR). Ωστόσο, η επιδείνωση για το χρονικό διάστημα από το 2006 έως το 2019 είναι σημαντική, με τελικό αποτέλεσμα – 66 018 871 EUR, εάν ληφθούν υπόψη οι ετήσιες συνεισφορές για τα οικονομικά έτη 2015 έως 2018, οι οποίες, μολοντί καταχωρίστηκαν στον ισολογισμό ως έσοδα, δεν καταβλήθηκαν πραγματικά ⁽¹³¹⁾.

Υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR

ΕΤΟΣ	Έσοδα από τη χρήση της CINECA	ΚΟΣΤΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ MIUR	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΠΟΣΑ, ΑΠΟ ΤΟ FFO, ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΟ MIUR	Διαφορά μεταξύ πραγματικά εισπραχθέντων ποσών από το MIUR και κόστους		
2006	[...]	[...]	[...]	[...]		
2007	[...]	[...]	[...]	[...]		
2008	[...]	[...]	[...]	[...]		

⁽¹³¹⁾ Η Ιταλία εξηγεί ότι οι υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονταν στο Υπουργείο χρηματοδοτήθηκαν εν μέρει από τα αποθεματικά που σχηματίστηκαν κατά το διάστημα από το 2006 έως το 2014. Σύμφωνα με τον ισολογισμό του 2014, η Cineca είχε ίδια κεφάλαια ύψους 121 εκατ. EUR, περιλαμβανομένων 86 εκατ. EUR από τη συνεισφορά του Υπουργείου για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC έως τον Δεκέμβριο του 2014, ποσό το οποίο προστέθηκε στο καθαρό ενεργητικό και στα αποθεματικά που είχαν ήδη σχηματιστεί πριν από το 2006. Επιπλέον, το περιθώριο κέρδους των εμπορικών δραστηριοτήτων ήταν επίσης θετικό (βλ. πίνακα «Εμπορικές δραστηριότητες»).

ΕΤΟΣ	Έσοδα από τη χρήση της CINECA	ΚΟΣΤΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ MIUR	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΠΟΣΑ, ΑΠΟ ΤΟ FFO, ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΟ MIUR	Διαφορά μεταξύ πραγματικά εισπραχθέντων ποσών από το MIUR και κόστους		
2009	[...]	[...]	[...]	[...]		
2010	[...]	[...]	[...]	[...]		
2011	[...]	[...]	[...]	[...]		
2012	[...]	[...]	[...]	[...]		
2013	18 850 000	[...]	[...]	[...]		
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	– 208 045	
2015	16 759 349	[...]		[...]		
2016	16 000 000	[...]		[...]		
2017	[...]	[...]		[...]		
2018	14 000 000	[...]		[...]		
2019	8 934 125	9 339 909		–9 339 909	– 66 018 871	Συνολικές διαφορές 2006-2019

Στήλες 4 και 5/έτος 2012: Η διαφορά [...] εκατ. EUR μεταξύ εσόδων και εισπραχθέντων ποσών για υπηρεσίες στο MIUR αφορά ποσό το οποίο το Υπουργείο επισήμανε ρητώς ότι χορηγήθηκε για την κάλυψη του κόστους συγχώνευσης των τριών κοινοπραξιών (CASPUR, CILEA, Cineca), και όχι για την παροχή της υπηρεσίας. Στήλες 2 και 4/έτος 2013: Οι αρχές εξήγησαν ότι μέρος της χρηματοδότησης (δηλαδή 18 850 000 EUR) πρέπει να αποδοθεί στο κόστος συγχώνευσης, αλλά το ακριβές ποσό δεν προσδιορίστηκε. Εν πάση περιπτώσει, η χρηματοδότηση για το συγκεκριμένο έτος είναι αναμφίβολα υπερεκτιμημένη.

- (210) Συμπερασματικά, τόσο η παροχή μη εμπορικών / θεσμικών υπηρεσιών HPC όσο και η παροχή υπηρεσιών στο Υπουργείο χαρακτηρίστηκαν από ελλιπή αντιστάθμιση του κόστους μέσω δημόσιων συνεισφορών. Η ελλιπής αντιστάθμιση ανήλθε σε περίπου 156 εκατ. EUR. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι οι δραστηριότητες παροχής δημόσιας υπηρεσίας που οι δημόσιες αρχές χρηματοδότησαν υπέρ της Cineca δεν καθιστούσαν δυνατή τη διεπίδωξη οικονομικών δραστηριοτήτων.
- (211) Απαντώντας στην αμφισβήτηση, εκ μέρους της καταγγέλλουσας, της ακρίβειας της δήλωσης εξόδων του 2015 για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC και στην αιτίαση περί διπλής δήλωσης των εξόδων προσωπικού (αιτιολογική σκέψη 35 και υποσημείωση 24 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και αιτιολογική σκέψη 109 της παρούσας απόφασης), η Ιταλία διευκρινίζει ότι η δήλωση εξόδων αναδιατυπώθηκε (υποβλήθηκε σε εκ νέου επεξεργασία) το 2019 βάσει αυστηρότερης εφαρμογής της πιο προηγμένης μεθοδολογίας υπολογισμού του κόστους της Cineca, η οποία περιγράφηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 200 και επ. και η οποία είχε ως αποτέλεσμα συνολικό κόστος ύψους 13 157 494 EUR ⁽¹³²⁾ για το 2015. Το ποσό αυτό είναι σημαντικά υψηλότερο από τη δημόσια συνεισφορά για το 2015 η οποία, ακόμη και μετά την αναδιατύπωση του 2019, παρέμεινε στο ποσό των 11 εκατ. EUR.

⁽¹³²⁾ Η Ιταλία εξηγεί ότι, κατά τον εκ νέου υπολογισμό, προστέθηκαν έξοδα ΦΠΑ σχετικά με τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC για την περίοδο από το 2012 έως το 2015, ύψους 6 343 000 EUR (οφειλόμενα για τα έτη από το 2012 έως 2015), ως αποτέλεσμα φορολογικού ελέγχου της φορολογικής αρχής. Το ποσό καταχωρίστηκε στο έτος 2015, καθώς ήταν το πρώτο έτος για το οποίο μπορούσε να καταλογιστεί τέτοιο έξοδο, δεδομένου ότι η σχετική φορολογική υποχρέωση της Cineca δεν ήταν γνωστή σε προηγούμενα έτη.

- (212) Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι η Cineca ζήτησε την επιστροφή των ιδίων εξόδων προσωπικού τόσο από το Υπουργείο όσο και από την ΕΕ (βλ. αιτιολογική σκέψη 112), οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι ενδέχεται ο ίδιος εργαζόμενος να απασχολήθηκε τόσο σε μη εμπορικά / θεσμικά έργα HPC όσο και έργα HPC χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ. Δεδομένου ότι ο υπολογισμός των εξόδων προσωπικού βασίζεται σε δελτία καταγραφής του χρόνου εργασίας, είναι δυνατός ο διαχωρισμός των εξόδων που σχετίζονται με μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και των εξόδων των έργων HPC που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ καθώς και η δήλωση χρόνου εργασίας για τον ίδιο εργαζόμενο τόσο στο Υπουργείο όσο και στην ΕΕ, χωρίς τούτο να σημαίνει ότι πρόκειται για το ίδιο κόστος εργασίας. Επιπλέον, οι ιταλικές αρχές εξηγούν ότι το μέρος των δηλωθέντων εξόδων για έργα της ΕΕ το οποίο δεν επιστρέφεται, όπως το 25 % των εξόδων προσωπικού, δεν επιστρέφεται από την ΕΕ (βλ. αιτιολογική σκέψη 108). Τέλος, απαντώντας στον ισχυρισμό της καταγγέλλουσας ότι υπήρξε διπλή δήλωση εξόδων σε σχέση με έργο EUROfusion του 2016 (βλ. αιτιολογική σκέψη 106), η Ιταλία επισημαίνει ότι η δήλωση εξόδων τροποποιήθηκε ακριβώς για να αποφευχθεί η διπλή δήλωση. Εν πάση περιπτώσει, η Ιταλία επισημαίνει ότι το ποσό των εξόδων που επιστράφηκε για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC για το 2016 ανήλθε σε 9 500 000 EUR (βλ. δεύτερη στήλη στον πίνακα «Μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC») και ήταν κατώτερο των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν, δηλαδή [...] EUR.
- (213) Όσον αφορά τον ισχυρισμό της καταγγέλλουσας ότι έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας τα οποία πραγματοποιήθηκαν σε σχέση με εμπορικές δραστηριότητες HPC το 2015 δηλώθηκαν για επιστροφή στο Υπουργείο (βλ. αιτιολογική σκέψη 113), οι ιταλικές αρχές παραπέμπουν εκ νέου στο γεγονός ότι η δήλωση εξόδων του 2015 αντικαταστάθηκε με τη αναδιατυπωμένη δήλωση εξόδων του 2019. Η λογιστική εγγραφή του κόστους ηλεκτρικής ενέργειας πραγματοποιείται σύμφωνα με τη μεθοδολογία κατανομής του κόστους που περιγράφεται στο έγγραφο του Οκτωβρίου του 2019 (βλ. αιτιολογική σκέψη 199). Ο ισχυρισμός ότι η δήλωση εξόδων του 2018 που αφορούσε τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC του 2017 περιλάμβανε επίσης αίτηση προς το Υπουργείο για επιστροφή εξόδων ηλεκτρικής ενέργειας που πραγματοποιήθηκαν για ιδιώτες πελάτες (βλ. αιτιολογική σκέψη 119) είναι επίσης εσφαλμένος. Στο Υπουργείο δηλώθηκαν μόνον τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας που αφορούσαν τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HP ⁽¹³³⁾.
- (214) Όσον αφορά τις πληροφορίες σχετικά με την επένδυση της Cineca στο σύστημα FERMI (βλ. υποσημείωση 85), οι ιταλικές αρχές εξηγούν ότι το FERMI ανήκει στη Cineca.

3.4. Συμπληρωματικές παρατηρήσεις της Cineca

3.4.1. Παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και στα πανεπιστήμια

3.4.1.1. Οικονομική δραστηριότητα

- (215) Η Cineca τηρεί χωριστούς λογαριασμούς για οικονομικές και μη οικονομικές δραστηριότητες. Μια οντότητα μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση για μέρος μόνο των δραστηριοτήτων της, εάν οι εν λόγω δραστηριότητες αντιστοιχούν σε αυτές που πρέπει να χαρακτηριστούν ως οικονομικές δραστηριότητες ⁽¹³⁴⁾. Ως εκ τούτου, οι παρατηρήσεις της καταγγέλλουσας που επικεντρώνονται στο γεγονός ότι η Cineca ασκεί επίσης οικονομικές δραστηριότητες είναι ατελέσφορες.
- (216) Πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις προκειμένου η παροχή υπηρεσιών ΤΠ από τη Cineca στο Υπουργείο και στα πανεπιστήμια να χαρακτηριστεί ως μη οικονομική δραστηριότητα. Οι υπηρεσίες της Cineca συνιστούν ουσιώδη συνιστώσα του καθήκοντος του κράτους στο πλαίσιο του ιταλικού συστήματος δημόσιων πανεπιστημίων και η προμήθεια εξατομικευμένων προϊόντων λογισμικού για τα πανεπιστήμια και συναφών υπηρεσιών πληροί —λόγω της φύσης, του σκοπού και των κανόνων στους οποίους υπόκειται ⁽¹³⁵⁾— την απαίτηση να συνδέεται με την άσκηση μη οικονομικής δραστηριότητας του κράτους στον τομέα της δημόσιας πανεπιστημιακής εκπαίδευσης ⁽¹³⁶⁾.

⁽¹³³⁾ Η Ιταλία υπέβαλε στοιχεία σύμφωνα με τα οποία το κόστος της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC ανήλθε σε 1 901 560 EUR, η δε συνολική κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας για τη δραστηριότητα HPC ανήλθε σε 3 689 130 EUR το 2017. Για το 2018, τα αντίστοιχα ποσά ήταν 1 977 835,09 EUR και 4 714 863 EUR.

⁽¹³⁴⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Ιουνίου 2017, Escuelas Pías, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, σκέψη 51: «[σ]το πλαίσιο αυτό, δεν αποκλείεται το αυτό ίδρυμα να ασκεί περισσότερες δραστηριότητες, τόσο οικονομικές όσο και μη οικονομικές, υπό την προϋπόθεση να τηρεί χωριστά λογιστικά βιβλία όσον αφορά τις διάφορες χρηματοδοτήσεις που λαμβάνει, ώστε να αποκλείεται κάθε κίνδυνος “διασταυρούμενης” επιδοτήσεως των οικονομικών των δραστηριοτήτων μέσω δημοσίων πόρων τους οποίους λαμβάνει για τις μη οικονομικές του δραστηριότητες».

⁽¹³⁵⁾ Στη νομολογία του Δικαστηρίου και στην πρακτική λήψης αποφάσεων της Επιτροπής προσδιορίζονται ορισμένα λειτουργικά κριτήρια τα οποία σχετίζονται με τον άρρηκτο σύνδεσμο μεταξύ του μέσου και του στόχου ενός δημόσιου καθήκοντος. Πολλά από τα κριτήρια αυτά (ενδεχομένως όλα) έχουν εφαρμογή στις δραστηριότητες της Cineca. Η σύνδεση μεταξύ των διαφόρων λειτουργιών και συνιστωσών του λογισμικού πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως η άλλη πλευρά του ίδιου νομίσματος, υπό την έννοια ότι ο διαχωρισμός των εν λόγω συνιστωσών θα επηρέαζε τη λειτουργία των μη οικονομικών δραστηριοτήτων και την επιδίωξη του σκοπού.

⁽¹³⁶⁾ Βλ. αιτιολογική σκέψη 117 της απόφασης HIS.

3.4.1.1.1. Νομική υποχρέωση

- (217) Αντίθετα προς όσα υποστηρίζει η καταγγέλλουσα (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 50 και 74), επιβάλλεται νομική υποχρέωση στις αρχές όσον αφορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Το άρθρο 60 του βασιλικού διατάγματος αριθ. 1592 της 31ης Αυγούστου 1933 απαιτεί από «τους πρυτάνεις των πανεπιστημίων να προωθούν τη σύσταση κοινοπραξιών με στόχο τον συντονισμό πρωτοβουλιών, όσο το δυνατόν πιο πρακτικών και αποτελεσματικών, για τη στήριξη και τη διευκόλυνση της λειτουργίας πανεπιστημίων». Το καταστατικό της Cineca (εγκρίθηκε με το προεδρικό διάταγμα αριθ. 1106 της 13ης Οκτωβρίου 1969) καταρτίστηκε βάσει της ως άνω νομοθεσίας. Επομένως, υπάρχει υποχρεωτικός κανόνας, με τη μορφή πράξης της κυβέρνησης που έχει ισχύ παράγωγης νομοθεσίας, ο οποίος προβλέπει τη σύσταση της Cineca.
- (218) Κατά συνέπεια, η Cineca είναι βασικός οργανισμός ο οποίος συνδέεται με το Υπουργείο και με άλλους δημόσιους φορείς υπεύθυνους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η Cineca διαδραματίζει βασικό ρόλο στην οργάνωση των θεσμικών λειτουργιών εντός του εκπαιδευτικού συστήματος όσον αφορά τη διαχείριση και την ανάπτυξη υπουργικών βάσεων δεδομένων για τη στήριξη της εθνικής αξιολόγησης και άλλων λειτουργιών που το νομικό σύστημα έχει αναθέσει στο Υπουργείο.
- (219) Το άρθρο 3 του καταστατικού (του 2012) της Cineca περιγράφει τον ρόλο της κοινοπραξίας ως εξής: «παραγωγή υπηρεσιών με υψηλές δυνατότητες και αποδοτικότητα και μεταφορά τεχνολογιών για την ανάπτυξη και την αριστεία του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και έρευνας»⁽¹³⁷⁾.
- (220) Επομένως, ο ισχυρισμός της καταγγέλλουσας ότι δεν υπάρχει νομική υποχρέωση παροχής προηγμένων και εξαιρετικά εξατομικευμένων υπηρεσιών και αγαθών ΤΠΕ στο Υπουργείο και στα πανεπιστήμια, αλλά τίθεται μόνον ένας γενικός στόχος, δεν τεκμηριώνεται. Υπάρχει νομική υποχρέωση, η οποία δεν έχει γενικό χαρακτήρα, όπως δεν είχε γενικό χαρακτήρα η αντίστοιχη υποχρέωση στις υποθέσεις TenderNed, ZVG Portal και CompassDatenbank. Η καταγγέλλουσα σφάλλει εκτιμώντας ότι, αντίθετα προς ό,τι συνέβαινε στην υπόθεση HIS, σκοπός της ίδρυσης της Cineca δεν ήταν η παροχή συνδρομής στο Υπουργείο και στα πανεπιστήμια για τη δωρεάν παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Συμπερασματικά, η απαίτηση η δραστηριότητα να συνδέεται με την εκτέλεση ή την άσκηση δημόσιου καθήκοντος δυνάμει των κανόνων στους οποίους υπόκειται η δραστηριότητα πληρούται. Τούτο δεν απαιτεί το ίδιο το καθήκον της Cineca να είναι δημόσιο καθήκον⁽¹³⁸⁾.

3.4.1.1.2. Σχόλια επί των παρατηρήσεων της καταγγέλλουσας σχετικά με την οικονομική φύση των δραστηριοτήτων

- (221) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, προκειμένου μια υπηρεσία να υπάγεται στην ουσιώδη λειτουργία του κράτους, θα πρέπει να παράγεται εσωτερικά και να μην ανατίθεται σε τρίτο και ότι, στην παρούσα υπόθεση, το MIUR και τα πανεπιστήμια αποφάσισαν να αναθέσουν τις υπηρεσίες σε τρίτο, τη Cineca. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι, σύμφωνα με την απόφαση Scattolon (βλ. αιτιολογική σκέψη 48), η μετάταξη επιστατών και άλλου βοηθητικού προσωπικού που απασχολείται σε δημόσια επιχείρηση σε άλλη δημόσια επιχείρηση συνιστά μεταβίβαση «επιχείρησης», κατά την έννοια της οδηγίας για τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων⁽¹³⁹⁾, η Cineca ισχυρίζεται ότι η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Scattolon είναι διαφορετική και δεν μπορεί να συγκριθεί με την παρούσα υπόθεση.
- (222) Οι αναλυτές και οι αρχιτέκτονες συστήματος της Cineca κατέχουν όχι μόνο τεχνικές γνώσεις, αλλά και γνώσεις σε διοικητικά και νομικά θέματα που αφορούν τις ειδικές ανάγκες του συστήματος, οι οποίες έχουν συσσωρευθεί εδώ και δεκαετίες.

⁽¹³⁷⁾ «Προς τούτο, η κοινοπραξία επιδιώκει τους ακόλουθους σκοπούς σε σχέση τόσο με τις οντότητες μέλη της όσο και με τρίτους, αλλά πάντοτε προς το συμφέρον της οντότητας μέλους: [...] d) διαχείριση ενός κέντρου, το οποίο, με τις δικές του εγκαταστάσεις ή με τους κατάλληλους συνδέσμους, παρέχει υπηρεσίες διαχείρισης και επεξεργασίας στον τομέα της ΤΠ σε όλα τα μέλη της κοινοπραξίας και κατά προτεραιότητα στο Υπουργείο Παιδείας, Πανεπιστημίων και Έρευνας: [...] f) ανάπτυξη, διάδοση και διαχείριση κατάλληλων συστημάτων ΤΠ, προς το συμφέρον του εθνικού εκπαιδευτικού, πανεπιστημιακού και ερευνητικού συστήματος, χωρίς πρόσθετο κόστος, με την επιφύλαξη της συνεισφοράς που προβλέπεται στο άρθρο 16 παράγραφος 1 στοιχείο b)».

⁽¹³⁸⁾ Αιτιολογική σκέψη 121 της απόφασης HIS.

⁽¹³⁹⁾ Οδηγία 2001/23/ΕΚ του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 2001, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, σχετικά με τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων, εγκαταστάσεων ή τμημάτων εγκαταστάσεων ή επιχειρήσεων (ΕΕ L 82 της 22.3.2001, σ. 16).

- (223) Εφόσον οι λειτουργίες/υπηρεσίες εκτελούνται από το κράτος σε σύνδεση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, δεν υπάρχει συναλλαγή της αγοράς, έστω και αν η δραστηριότητα μπορεί να είναι οικονομική, δεδομένου ότι η εν λόγω δραστηριότητα υλοποιεί τα προνόμια του κράτους. Αρκεί ότι το κράτος αποφάσισε να ασκήσει τα προνόμια του κατά τρόπο που διευκολύνει την άσκηση της εν λόγω εξουσίας όπως δικαιούται να επιλέξει το ίδιο. Εάν ο διαχωρισμός των επίμαχων δραστηριοτήτων παρεμβαίνει στη λειτουργία της δημόσιας εξουσίας σε βαθμό που να θίγει την επίτευξη των στόχων, οι δραστηριότητες δεν μπορούν να διαχωριστούν και πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστούν άσκηση της εξουσίας. Τούτο ισχύει έστω και αν η δραστηριότητα θα μπορούσε να παρασχεθεί αφ' εαυτής από άλλον πάροχο έναντι αμοιβής.
- (224) Όσον αφορά το επιχείρημα της καταγγέλλουσας σχετικά με την καταβολή ανταλλάγματος (βλ. αιτιολογική σκέψη 48), η Cineca υποστηρίζει περαιτέρω ότι η καταβολή αμοιβής για υπηρεσία που συνδέεται άρρηκτα με την άσκηση δημόσιας λειτουργίας όταν το ύψος της πληρωμής καθορίζεται από τον νόμο και όχι από τον πάροχο της υπηρεσίας, δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί η δραστηριότητα ως οικονομική⁽¹⁴⁰⁾. Η Cineca εξηγεί ότι τα όργανα της κοινοπραξίας θεσπίζουν τις λεγόμενες κατευθυντήριες γραμμές τιμολόγησης. Ωστόσο, τα πανεπιστήμια συμμετέχουν επίσης στην κατάρτιση των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών και οι τελικές τιμές καθορίζονται με γνώμονα τις κατευθυντήριες γραμμές.
- (225) Η Cineca συστάθηκε για να καλύψει τις λειτουργικές ανάγκες του εκπαιδευτικού/ερευνητικού συστήματος το οποίο, χωρίς τη Cineca, θα έπρεπε να αναπτυχθεί μόνο του. Η Cineca ήταν ο φορέας αναφοράς με τον οποίο σχεδιάστηκαν προηγμένες, υψηλά εξειδικευμένες υπηρεσίες οι οποίες προσαρμόστηκαν στις ανάγκες του Υπουργείου. Το γεγονός ότι Cineca δεν είναι μέρος του Υπουργείου δεν συνεπάγεται την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Εντός της Cineca υπάρχει ειδική δομή η οποία αντικατοπτρίζει την εσωτερική διάρθρωση του Υπουργείου και προβλέπει ειδικευμένες ομάδες στήριξης του Υπουργείου. Η Cineca λειτουργεί όπως ένα οικοσύστημα: το διοικητικό συμβούλιο της κοινοπραξίας απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες και λειτουργεί ως τεχνικό συμβουλευτικό και υποστηρικτικό όργανο που μετέχει ενεργά στην υλοποίηση των προϊόντων. Οι εν λόγω εμπειρογνώμονες έλαβαν μέρος σε 33 000 περιπτώσεις εξατομίκευσης, αριθμός που συνιστά αλματώδη αύξηση σε σχέση με πρόσφατα έτη.
- (226) Συμπερασματικά, η Cineca επισημαίνει ότι, παρά την απουσία περιορισμών για τους δυνητικούς ανταγωνιστές, καμία οντότητα πλην της Cineca δεν μπορούσε να αναπτύξει το πλήρες εύρος των υπηρεσιών που χρειάζονταν το Υπουργείο και τα πανεπιστήμια. Κανένας ανταγωνιστής, περιλαμβανομένης της καταγγέλλουσας, δεν διαθέτει την εταιρική δομή ή το είδος λογισμικού που μπορούν να παράσχουν στο Υπουργείο τη δυνατότητα να διαχειρίζεται σε κεντρικό επίπεδο ένα ολοκληρωμένο σύστημα πληροφοριών το οποίο περιλαμβάνει 1,7 εκατομμύριο σπουδαστές, 4 800 μαθήματα, 80 πανεπιστήμια και 150 000 εργαζομένους (βλ. επίσης απόφαση HIS και νομολογία TenderNed). Για τα πανεπιστήμια, ένα ολοκληρωμένο οικοσύστημα είναι προτιμότερο από μια συρραφή λογισμικών. Το πανεπιστημιακό σύστημα απαιτεί την ανάπτυξη συγκεκριμένων λύσεων ΤΠ προσαρμοσμένων στις ειδικές ανάγκες των πανεπιστημίων, οι οποίες πρέπει να επικαιροποιούνται συνεχώς. Τούτο προσφέρει η Cineca. Οι αναλυτές και οι αρχιτέκτονες συστήματος της Cineca κατέχουν όχι μόνο τεχνικές γνώσεις, αλλά και γνώσεις σε διοικητικά και νομικά θέματα που αφορούν τις ειδικές ανάγκες του συστήματος, οι οποίες έχουν συσσωρευθεί εδώ και δεκαετίες.

3.4.1.2. Πλεονέκτημα και δυνατότητα καταλογισμού

- (227) Η Cineca είναι σε θέση να παρέχει τις υπηρεσίες στο Υπουργείο σε επίπεδο κόστους ή κάτω του κόστους. Συγκεκριμένα, οι συνεισφορές για τις υπηρεσίες που παρασχέθηκαν στο Υπουργείο καθώς και για τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HCP ήταν χαμηλότερες στη σχετική περίοδο από ό,τι το αντίστοιχο κόστος. Τα πανεπιστήμια καταβάλλουν εισφορές μελών κοινοπραξίας στη Cineca για τις υπηρεσίες, οι οποίες δεν είναι υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς. Όσον αφορά τη δυνατότητα καταλογισμού στο Δημόσιο της πληρωμής των πανεπιστημίων προς τη Cineca, η Cineca ισχυρίζεται επίσης ότι, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 122 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας η οποία παραπέμπει στα κριτήρια αξιολόγησης Stardust Marine, το στοιχείο που θα μπορούσε να οδηγήσει στον καταλογισμό στο Δημόσιο, λόγω της επιλογής της Cineca ως παρόχου υπηρεσιών ΤΠ, δεν είναι η παρουσία εκπροσώπων των πανεπιστημίων και του MIUR στο διοικητικό συμβούλιο της Cineca, αλλά η παρουσία κρατικών αξιωματούχων στη διοίκηση των κρατικών πανεπιστημίων. Τέλος, η Cineca επισημαίνει επίσης ότι, κατά τη νομολογία, η Επιτροπή υπέχει σημαντική υποχρέωση να τεκμηριώσει τη δυνατότητα καταλογισμού ενός μέτρου στο Δημόσιο όταν ο φορέας που χορηγεί το μέτρο διαθέτει αυτονομία⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 12ης Ιουλίου 2012, CompassDatenbank κατά Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 39: «Εξάλλου, το γεγονός ότι ο δημόσιος φορέας παρέχει προϊόντα ή υπηρεσίες που συναρτώνται με την εκ μέρους του άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας έναντι αμοιβής η οποία προβλέπεται από τον νόμο και δεν καθορίζεται άμεσα ή έμμεσα από τον ίδιο τον φορέα δεν αρκεί από μόνο του για να δικαιολογήσει ούτε τον χαρακτηρισμό της δραστηριότητας που ασκείται ως οικονομικής ούτε τον χαρακτηρισμό του εν λόγω φορέα ως επιχείρησης (βλ., υπ' αυτή την έννοια, προαναφερθείσες αποφάσεις SAT Fluggesellschaft, σκέψεις 28 επ., και Diego Cali & Figli, σκέψεις 22 έως 25).».

⁽¹⁴¹⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 2019 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-98/16, T-196/16 και T-198/16, Ιταλία κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2019:167, σκέψη 67: «[ό]ταν ο φορέας [που χορήγησε την επίμαχη ενίσχυση] [...] διαθέτει αυτονομία, συμπεριλαμβανομένης και της διαχείρισης των κεφαλαίων του, σε σχέση με τις παρεμβάσεις των δημοσίων αρχών και των οικονομικών υπηρεσιών [...] η Επιτροπή υπέχει [...] ιδιαίτερα σημαντική υποχρέωση να διευκρινίσει και να τεκμηριώσει τους λόγους για τους οποίους κατέληξε σε δημόσιο έλεγχο επί των χρησιμοποιηθέντων πόρων και στον καταλογισμό των μέτρων στο κράτος».

4. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

4.1. Ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης

- (228) Το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης προβλέπει ότι ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από το κράτος μέλος ή με κρατικούς πόρους και που στρεβλώνουν ή απειλούν να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές.
- (229) Προκειμένου ένα μέτρο να θεωρηθεί ως κρατική ενίσχυση, κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, πρέπει να πληρούνται οι ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις: α) το μέτρο πρέπει να χορηγείται από κρατικούς πόρους και να καταλογίζεται στο Δημόσιο· β) το μέτρο πρέπει να παρέχει οικονομικό πλεονέκτημα στην επιχείρηση· γ) το πλεονέκτημα πρέπει να είναι επιλεκτικό· και δ) το μέτρο πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό κατά το μέτρο που επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Εάν οποιοδήποτε από τα κριτήρια αυτά δεν πληρούται, το μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση.

4.1.1. Χρηματοδότηση της Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια

4.1.1.1. Οικονομικός χαρακτήρας των παρεχόμενων υπηρεσιών

- (230) Σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, για να υπάρχει οικονομική ενίσχυση, πρέπει να χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση. Η έννοια της επιχείρησης καταλαμβάνει κάθε οντότητα η οποία ασκεί οικονομική δραστηριότητα, δηλαδή προσφέρει αγαθά ή υπηρεσίες σε συγκεκριμένη αγορά, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος της οντότητας και του τρόπου με τον οποίο χρηματοδοτείται ⁽¹⁴²⁾. Ωστόσο, το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης δεν έχει εφαρμογή όταν το Δημόσιο ενεργεί ασκώντας δημόσια εξουσία σε περίπτωση που η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές λόγω της φύσης, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται ⁽¹⁴³⁾. Η έννοια αυτή περιγράφεται περαιτέρω στην ανωτέρω νομολογία και περιλαμβάνει την ύπαρξη «εγγενούς συνδέσμου», «άρρηκτου συνδέσμου», «στενού δεσμού», «αδιάρρηκτης σχέσης», «αναγκαίου συνδέσμου» ή «άμεσης σύνδεσης» μεταξύ της υποστηριζόμενης δραστηριότητας και κρατικής λειτουργίας.
- (231) Παραδείγματα τέτοιων δραστηριοτήτων είναι η συλλογή δεδομένων τα οποία πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για δημόσιους σκοπούς βάσει κανονιστικής υποχρέωσης που έχει επιβληθεί σε επιχειρήσεις να γνωστοποιούν τα εν λόγω δεδομένα (CompassDatenbank) ⁽¹⁴⁴⁾, η παροχή πλατφόρμας η οποία παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να διαχειρίζονται συνολικά τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων (TenderNed) ⁽¹⁴⁵⁾ και η δημοσίευση πλειστηριασμών σε διαδικασίες αφερεγγυότητας από τη ZVG Portal, οντότητα η οποία συστάθηκε από γερμανικό Länder και στην οποία ανατέθηκε το συγκεκριμένο καθήκον (ZVG Portal) ⁽¹⁴⁶⁾.
- (232) Οι υποθέσεις που παρατίθενται στην υποσημείωση 143 καθιέρωσαν την έννοια του «άρρηκτου συνδέσμου» και φαίνεται ότι επικεντρώνονται στην ύπαρξη νομικών υποχρεώσεων για τη στήριξη δημόσιου καθήκοντος, οι οποίες επιβάλλονται τόσο στο κράτος όσο στους δικαιούχους της κρατικής στήριξης, στον κοινό στόχος ο οποίος επιδιώκεται και στη διαπίστωση ότι η επίμαχη υπηρεσία είναι ουσιαστικής για την ικανότητα του κράτους να εκτελέσει το κρατικό καθήκον (το επιχείρημα

⁽¹⁴²⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2000 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pavlov κ.λπ., C-180/98 έως C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, σκέψη 74. Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1991 στην υπόθεση Höfner και Elser, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, σκέψη 21.

⁽¹⁴³⁾ Βλ., ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT κατά Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 30· απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψεις 22 και 23· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, Compass Datenbank κατά Αυστρίας, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 41· απόφαση TenderNed του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, υπόθεση T-138/15, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁴⁴⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 12ης Ιουλίου 2012, CompassDatenbank κατά Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449.

⁽¹⁴⁵⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, υπόθεση T-138/15, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁴⁶⁾ Απόφαση της Επιτροπής της 2ας Μαΐου 2013 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.25745 (2013/NN) (πρώην CP 11/2008) — Γερμανία — Εθνικός ιστότοπος πλειστηριασμών σε διαδικασίες αφερεγγυότητας (ZVG Portal), C(2013) 2361 final.

περί «αναγκαιότητας», «απαραίτητου χαρακτήρα», «αδιάρρηκτης σχέσης»). Ο άρρηκτος σύνδεσμος πρέπει να υφίσταται σε σχέση με το σύνολο των λειτουργικότητων (ή ενοτήτων) που προσφέρονται με την υπηρεσία ή σε σχέση με κάθε λειτουργικότητα ⁽¹⁴⁷⁾. Εάν ορισμένες από τις λειτουργικότητες του πακέτου δεν συνδέονται, μεμονωμένα, με την άσκηση κρατικού καθήκοντος, το πακέτο δεν θα είναι οικονομικό, εάν, χωρίς τις εν λόγω λειτουργικότητες, το υπόλοιπο σύστημα θα είναι σε μεγάλο βαθμό άχρηστο ⁽¹⁴⁸⁾ ή δεν θα είναι λειτουργικό. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι λειτουργικότητες συνδέονται μεταξύ τους και αποτελούν διαφορετικές πτυχές της ίδιας δραστηριότητας ⁽¹⁴⁹⁾. Όταν έχουν διαπιστωθεί οι σύνδεσμοι μεταξύ των διαφόρων λειτουργικότητων, μπορεί να εξεταστεί αν η υπηρεσία που διαθέτει τις εν λόγω λειτουργικότητες συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας ⁽¹⁵⁰⁾. Οι διαπιστώσεις στις προαναφερθείσες υποθέσεις δεν επηρεάστηκαν από την ύπαρξη ανταγωνιστών στην αγορά ⁽¹⁵¹⁾ και βασίστηκαν, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι ο δικαιούχος ήταν σε θέση να προσφέρει το πιο ολοκληρωμένο εύρος προϊόντων σε σχέση με τους ανταγωνιστές.

- (233) Επομένως, το ζήτημα είναι να εξακριβωθεί αν υπάρχει άρρηκτος σύνδεσμος μεταξύ της παροχής υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια και του καθήκοντος του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Δυνάμει της προαναφερθείσας νομολογίας, η παροχή, από τη Cineca, υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια δεν θα έχει οικονομικό χαρακτήρα εάν διαπιστωθεί ότι συνδέεται άρρηκτα με θεμελιώδη λειτουργία του ιταλικού κράτους στον τομέα της δημόσιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- (234) Με την απόφαση HIS ⁽¹⁵²⁾, η Επιτροπή έκρινε, βασιζόμενη σε μεγάλο βαθμό στη νομολογία που αναφέρθηκε στην υποσημείωση 143 και ειδικότερα στη νομολογία TenderNed, ότι οι υπηρεσίες ΤΠ τις οποίες η οντότητα HIS GmbH παρείχε σε γερμανικά δημόσια πανεπιστήμια ήταν άρρηκτα συνδεδεμένες με την υποχρέωση του κράτους να παρέχει δημόσια τριτοβάθμια εκπαίδευση «λόγω της φύσης, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπέκειντο» ⁽¹⁵³⁾.
- (235) Η απόφαση HIS βασίστηκε στη διαπίστωση ότι η διαχείριση της δημόσιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ήταν ουσιώδης λειτουργία του κράτους ⁽¹⁵⁴⁾ και ότι, ως εκ τούτου, μέσω των δημόσιων πανεπιστημίων εκτελείται ένα δημόσιο καθήκον, καθώς και ότι η παροχή προϊόντων και υπηρεσιών λογισμικού στα πανεπιστήμια συνιστούσε «μέσο» με το οποίο οι δημόσιες αρχές είναι σε θέση να εκπληρώσουν την εν λόγω εκ του νόμου υποχρέωσή τους. Η παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ⁽¹⁵⁵⁾ (δηλαδή η εκτέλεση του κρατικού καθήκοντος) δεν θα ήταν δυνατή χωρίς το μέσο. Δεν ήταν αναγκαίο να καταδειχθεί ότι η ίδια η HIS GmbH εκτελούσε δημόσια αποστολή.
- (236) Πρώτον, διαπιστώθηκε ότι η φύση και ο σκοπός των υπηρεσιών που παρείχε η HIS συνδέονταν στενά με τη καθήκον του κράτους να παρέχει δημόσια τριτοβάθμια εκπαίδευση, καθώς η διαχείριση των πανεπιστημίων δεν είναι δυνατή χωρίς αποτελεσματικό λογισμικό. Ως εκ τούτου, η παροχή υπηρεσιών λογισμικού ήταν απαραίτητη για τα εκπαιδευτικά καθήκοντα των πανεπιστημίων, δηλαδή την παροχή δωρεάν τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στο κοινό. Η στήριξη της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αποτελούσε ρητό στόχο της δημιουργίας και λειτουργίας της HIS GmbH. Τα ανωτέρω στοιχεία συνιστούσαν τις απαιτήσεις αναγκαιότητας και την ύπαρξη νομικής υποχρέωσης.

⁽¹⁴⁷⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, υπόθεση T-138/15, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2017:675, σκέψη 41.

⁽¹⁴⁸⁾ Βλ. απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, σκέψη 49· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, CompassDatenbank κατά Αυστρίας, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, η οποία μνημονεύεται επίσης στην απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Νοεμβρίου 2019, C-687/17 P, ECLI:EU:C:2019:932, σκέψη 44.

⁽¹⁴⁹⁾ Βλ. σκέψεις 51 και 52 της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, υπόθεση T-138/15, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁵⁰⁾ Βλ. σκέψη 53 της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, υπόθεση T-138/15, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁵¹⁾ Βλ. σκέψη 90 της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, υπόθεση T-138/15, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁵²⁾ Απόφαση (ΕΕ) 2020/391.

⁽¹⁵³⁾ Αιτιολογική σκέψη 127 της απόφασης HIS.

⁽¹⁵⁴⁾ Η δημόσια εκπαίδευση που οργανώνεται στο πλαίσιο του εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος που χρηματοδοτείται και εφοπίζεται από το κράτος μπορεί να θεωρηθεί μη οικονομική δραστηριότητα. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το κράτος, «δημιουργώντας και διατηρώντας αυτό το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα το οποίο χρηματοδοτείται εν όλω ή εν μέρει από δημόσιους πόρους και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους [...] δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβόμενων δραστηριοτήτων, αλλά εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα». Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, σκέψη 68, και απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Ιουνίου 2017, C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania κατά Ayuntamiento de Getafe, ECLI:EU:C:2017:496, σκέψη 50.

⁽¹⁵⁵⁾ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 124, 126 και 127 της απόφασης HIS, όπου γίνεται παραπομπή στην απόφαση TenderNed του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, Aanbestedingskalender BV κατά Επιτροπής, T-138/15, σκέψεις 90 έως 97.

- (237) Το «επιχείρημα της αναγκαιότητας» στην απόφαση HIS ενισχύθηκε από πολλές παρατηρήσεις τις οποίες υπέβαλαν ενδιαφερόμενα μέρη (κυρίως γερμανικά κρατικά πανεπιστήμια), κατά τη διάρκεια της επίσημης έρευνας, τα οποία ισχυρίστηκαν ότι τα προϊόντα και οι υπηρεσίες της HIS GmbH χρησιμοποιούνταν για την εκτέλεση βασικών, ειδικών για τα πανεπιστήμια επιχειρηματικών διαδικασιών, των οποίων η λειτουργικότητα αποτελεί προϋπόθεση για τη συνολική λειτουργία των γερμανικών δημόσιων πανεπιστημίων. Οι υπηρεσίες ΤΠ έπρεπε να είναι εξειδικευμένες και προσαρμοσμένες στις ειδικές ανάγκες των πανεπιστημίων, τις οποίες, χωρίς τις υπηρεσίες της HIS GmbH, θα έπρεπε να καλύψουν τα γερμανικά δημόσια πανεπιστήμια ή τα ίδια τα Länder ⁽¹⁵⁶⁾. Επομένως, διαπιστώθηκε ότι οι υπηρεσίες της HIS GmbH ήταν απαραίτητες για την εκτέλεση της εκπαιδευτικής εντολής των πανεπιστημίων (δηλαδή του κράτους). Λόγω του υψηλού βαθμού εξατομίκευσης, η υπηρεσία δεν μπορούσε να συγκριθεί με μια απλή υπηρεσία που είναι επίσης αναγκαία για τη λειτουργία των πανεπιστημίων, όπως είναι η αγορά καθισμάτων ή η μίσθωση ακινήτων.
- (238) Στην υπόθεση HIS διαπιστώθηκε ότι πληρούνταν επίσης η απαίτηση η δραστηριότητα να συνδέεται με την άσκηση της μη οικονομικής δραστηριότητας του κράτους στον τομέα της δημόσιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης «μέσω των κανόνων στους οποίους υπόκειται [η δραστηριότητα]», όπως επισημαίνεται στη σχετική νομολογία ⁽¹⁵⁷⁾. Η συνταγματική υποχρέωση του κράτους να παρέχει στους πολίτες δικαίωμα εκπαίδευσης υλοποιείται από τα κρατικά πανεπιστήμια, το δε άρθρο 2 του καταστατικού της HIS GmbH, το οποίο διέπει τη λειτουργία της HIS, ορίζει ρητώς ότι «[σ]κοπός της εταιρείας είναι η στήριξη των προσπαθειών των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και των αρμόδιων διοικητικών φορέων για εκπλήρωση των καθηκόντων παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με ορθολογικό και οικονομικά αποδοτικό τρόπο». Στη βάση αυτή, η Επιτροπή έκρινε ότι πληρούνταν η απαίτηση η HIS GmbH να συνδέεται με την άσκηση δημόσιων καθηκόντων «μέσω των κανόνων στους οποίους υπόκειται [η δραστηριότητα]».
- (239) Με την απόφαση TenderNed το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε άρρηκτο σύνδεσμο μεταξύ της υπηρεσίας την οποία παρείχε η πλατφόρμα TenderNed και της επίμαχης δημόσιας αποστολής στην υπόθεση εκείνη, παρότι υπήρχαν ενδείξεις ότι η συγκεκριμένη ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων απλώς «συνέβαλλε στην αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας που συνδεόταν με την άσκηση δημόσιας εξουσίας» (βλ. σκέψη 90 της απόφασης). Όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση TenderNed, στην υπόθεση HIS, υπήρχαν φορείς της αγοράς οι οποίοι παρείχαν μέρη της υπηρεσίας την οποία παρείχε η HIS GmbH, αλλά «δεν πρόσφεραν τις προϋποθέσεις τιμής, αντικειμενικών ποιοτικών κριτηρίων, συνέχειας και πρόσβασης στις παρεχόμενες υπηρεσίες, οι οποίες θα ήταν αναγκαίες για την εκπλήρωση» των στόχων του κρατικού καθήκοντος. Κανένας άλλος πάροχος πανεπιστημιακού λογισμικού δεν παρείχε ολόκληρο το φάσμα υπηρεσιών που παρείχε η HIS GmbH.
- (240) Στη βάση αυτή, η Επιτροπή συμπεράνε ότι η παροχή, από την HIS GmbH, πανεπιστημιακών υπηρεσιών ΤΠ σε γερμανικά δημόσια πανεπιστήμια ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με την εκτέλεση της μη οικονομικής δραστηριότητας της παροχής, από το κράτος, τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και, ως εκ τούτου, δεν είχε οικονομικό χαρακτήρα.
- (241) Βάσει των ανωτέρω στοιχείων, η Επιτροπή εξέτασε αν η παροχή από τη Cineca υπηρεσιών ΤΠ στα ιταλικά κρατικά πανεπιστήμια είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το καθήκον του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- (242) Η Επιτροπή εξετάζει καταρχάς αν δικαιολογείται η εξέταση του άρρηκτου συνδέσμου σε σχέση με το σύνολο των λειτουργικότητων (ή ενότητων) που παρέχονται με την υπηρεσία (βλ. αιτιολογική σκέψη 232). Με άλλα λόγια, το ζήτημα είναι αν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι λειτουργικότητες συνδέονται μεταξύ τους και αποτελούν διαφορετικές πτυχές της ίδιας δραστηριότητας κατά τρόπο ώστε το σύστημα, ως σύνολο, να μην είναι λειτουργικό χωρίς κάθε επιμέρους λειτουργικότητα. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι από τις οκτώ λειτουργικότητες που παρατέθηκαν στην αιτιολογική σκέψη 181, οι ακόλουθες πέντε εμφανίζουν σαφή και μοναδικό σύνδεσμο με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση:

⁽¹⁵⁶⁾ Η δομή και ο τρόπος λειτουργίας της HIS GmbH ήταν μια μέθοδος συλλογικής κάλυψης αυτών των ουσιαστών λειτουργικών αναγκών των γερμανικών δημόσιων πανεπιστημίων μέσω της συγκέντρωσης πείρας και εμπειρογνωσίας. Από τη λειτουργία και τη διαχείριση της HIS GmbH προκύπτει ότι διοικείτο ως οιοδήποτε κρατική οντότητα και ότι η λειτουργία της στερείτο εξ ολοκλήρου οποιασδήποτε κερδοσκοπικής πτυχής και, στο πλαίσιο αυτό, δεν διέφερε ουσιαστικά από τη λειτουργία των ιδίων των πανεπιστημίων.

⁽¹⁵⁷⁾ Βλ., για παράδειγμα, απόφαση TenderNed του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Σεπτεμβρίου 2017, Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής, υπόθεση T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, σκέψη 38· απόφαση της Επιτροπής, της 2ας Μαΐου 2013, στην υπόθεση SA.25745 (2013/NN) (πρώην CP 11/2008) — Γερμανία — Εθνικός ιστότοπος πλειστηριασμών σε διαδικασίες αφερεγγυότητας (ZVG Portal), [C(2013) 2361 final], αιτιολογική σκέψη 29, (EE C 167 της 13.6.2013, σ. 1), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247954/247954_1433360_92_2.pdf.

1) διαχείριση της διαδικασίας εγγραφής και της χορήγησης διπλωμάτων· 2) διαχείριση του σχεδιασμού των προσφερόμενων κατάρτισης σε συνδυασμό με την πιστοποίηση· 3) διαχείριση μεταπτυχιακών δραστηριοτήτων (ενεργοποίηση μαθημάτων διδακτορικής έρευνα και ειδικευμένων μαθημάτων)· 4) διαχείριση διαδικασίας πρόσληψης διδακτικού προσωπικού· 5) συλλογή επιστημονικών έργων του διδακτικού προσωπικού. Οι λειτουργικότητες 1) λογιστική διαχείριση της διοίκησης και των ερευνητικών έργων, 2) νομική και οικονομική διαχείριση σταδιοδρομιών διδακτικού και διοικητικού προσωπικού (μισθοδοσία, συνεισφορές κ.λπ.) και 3) διαχείριση εγγράφων και αρχειοθέτηση διοικητικών πράξεων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις κανονιστικές διατάξεις έχουν γενικότερο χαρακτήρα. Ωστόσο, ορισμένες έχουν ειδικά χαρακτηριστικά του κλάδου της εκπαίδευσης, όπως η διαχείριση του διδακτικού προσωπικού και η λογιστική διαχείριση ερευνητικών έργων. Τέλος, έστω και αν τα ειδικά χαρακτηριστικά του κλάδου της εκπαίδευσης είναι μάλλον περιορισμένα στη λειτουργικότητα της διαχείρισης εγγράφων, η λειτουργία «διαχείριση εγγράφων» είναι λειτουργία χωρίς την οποία το σύστημα δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει και, επομένως, χωρίς την οποία τα πανεπιστήμια δεν θα μπορούσαν να εκπληρώσουν τα προβλεπόμενα εκ του νόμου καθήκοντά τους περί παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

- (243) Επομένως, η Επιτροπή μπορεί να επιβεβαιώσει τον ισχυρισμό της Ιταλίας ότι όλες οι ανωτέρω υπηρεσίες είναι προσαρμοσμένες στις ειδικές ανάγκες των πανεπιστημίων και καθιστούν δυνατή την εκτέλεση των ουσιωδών λειτουργιών τους (βλ. αιτιολογική σκέψη 181). Στη βάση αυτή, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι διάφορες λειτουργικότητες της υπηρεσίας συνδέονται μεταξύ τους και αποτελούν διαφορετικές πτυχές της ίδιας δραστηριότητας κατά τρόπο ώστε το σύστημα, ως σύνολο, να μην είναι λειτουργικό χωρίς κάθε επιμέρους λειτουργικότητα. Ως εκ τούτου, το σύνολο των διαφόρων λειτουργικότητων των επίμαχων υπηρεσιών, στο σύνολό τους, μπορεί να συνδέεται άρρηκτα με το κρατικό καθήκον της παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε κρατικά πανεπιστήμια. Στις αιτιολογικές σκέψεις που ακολουθούν, η Επιτροπή εξετάζει αν ο άρρηκτος σύνδεσμος μπορεί να διαπιστωθεί βάσει των παραγόντων που περιγράφηκαν στην αιτιολογική σκέψη 232.

4.1.1.1.1. Ύπαρξη νομικής υποχρέωσης όσον αφορά την εκτέλεση δημόσιου καθήκοντος που έχει ανατεθεί στο κράτος, στη Cinesca και στα κρατικά πανεπιστήμια

- (244) Όπως εξήγησε η Ιταλία (βλ. αιτιολογική σκέψη 132), η ανάθεση κρατικής εξουσίας στον τομέα της εκπαίδευσης βασίζεται στο άρθρο 33 του ιταλικού Συντάγματος, κατά το οποίο η «Ιταλική Δημοκρατία εγγυάται την ελευθερία των τεχνών και των επιστημών, των οποίων η διδασκαλία είναι ελεύθερη. Η Ιταλική Δημοκρατία θεσπίζει γενικούς κανόνες για την εκπαίδευση και εγκαθιδρύει κρατικά σχολεία [...]». Η ανωτέρω συνταγματική διάταξη υλοποιείται⁽¹⁵⁸⁾ (μεταξύ άλλων) μέσω της λειτουργίας των κρατικών πανεπιστημίων.
- (245) Όπως εξηγεί η Ιταλία, τα πανεπιστήμια είναι οργανισμοί που διαθέτουν ίδιο νομικό, κανονιστικό, οικονομικό, εκπαιδευτικό, οργανωτικό και πειθαρχικό σύστημα⁽¹⁵⁹⁾. Τα πανεπιστήμια είναι «ο κύριος χώρος ελεύθερης έρευνας και ελεύθερης κατάρτισης εντός των αντίστοιχων συστημάτων τους και είναι χώροι μάθησης και κριτικής ανάπτυξης γνώσεων· λειτουργούν, συνδυάζοντας την έρευνα και τη διδασκαλία με οργανικό τρόπο, χάριν της πολιτιστικής, πολιτικής και οικονομικής προόδου της Ιταλικής Δημοκρατίας» (άρθρο 1 του νόμου αριθ. 240/2010). Επομένως, ουσιώδες καθήκον των πανεπιστημίων, το οποίο προβλέπεται από τον νόμο, είναι να παρέχουν πανεπιστημιακή εκπαίδευση και να διασφαλίζουν την προαγωγή και τη διεξαγωγή επιστημονικής έρευνας.
- (246) Το άρθρο 6 παράγραφος 3 του νόμου αριθ. 168/1989 παρέχει επίσης νομική βάση για τις λειτουργίες των πανεπιστημίων καθώς ορίζει ότι «[τ]α πανεπιστήμια ασκούν δραστηριότητες διδασκαλίας και οργανώνουν τις σχετικές δομές με σεβασμό της ελευθερίας διδασκαλίας των διδασκόντων και τηρουμένων των αρχών που προβλέπονται στους κανόνες που διέπουν τα πανεπιστημιακά συστήματα διδασκαλίας. Σύμφωνα με τις εν λόγω αρχές, το καταστατικό καθορίζει τα πτυχιακά μαθήματα, [...] τα διδακτορικά μαθήματα και πρόσθετες εκπαιδευτικές υπηρεσίες».
- (247) Από τις διαθέσιμες πληροφορίες προκύπτει επίσης (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 179 επ.) ότι τα πανεπιστήμια συνεργάζονται με το Υπουργείο για την εκτέλεση των εν λόγω ουσιωδών καθηκόντων. Τα πανεπιστήμια ενέκριναν τη σύσταση της κοινοπραξίας το 1967 για την παροχή υπηρεσιών που καθιστούν δυνατή την εκτέλεση των ουσιωδών λειτουργιών που τους έχουν ανατεθεί. Νομική υποχρέωση της Cinesca να στηρίζει τα πανεπιστήμια στην εκτέλεση των καθηκόντων τους συνάγεται από το άρθρο 60 του βασιλικού διατάγματος αριθ. 1592 της 31ης Αυγούστου 1933, το οποίο απαιτεί από τους «πρυτάνεις των πανεπιστημίων να προωθούν τη σύσταση κοινοπραξιών με στόχο τον συντονισμό πρωτοβουλιών, όσο το δυνατόν πιο πρακτικών και αποτελεσματικών, για τη στήριξη και τη διευκόλυνση της λειτουργίας πανεπιστημίων». Το καταστατικό της Cinesca (εγκρίθηκε με το προεδρικό διάταγμα αριθ. 1106 της 13ης Οκτωβρίου 1969) καταρτίστηκε βάσει της ως άνω νομοθεσίας (βλ. αιτιολογική σκέψη 217).

⁽¹⁵⁸⁾ Βλ. παραπομπή στο άρθρο 33 του ιταλικού Συντάγματος στο άρθρο 6 παράγραφος 1 του νόμου αριθ. 168/1989.

⁽¹⁵⁹⁾ Το άρθρο 6 του νόμου αριθ. 168 της 9ης Μαΐου 1989 προβλέπει την αυτονομία των πανεπιστημίων. Το άρθρο ορίζει ότι «τα πανεπιστήμια έχουν νομική προσωπικότητα και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 του Συντάγματος, απολαμβάνουν εκπαιδευτικής, επιστημονικής, οργανωτικής, οικονομικής και λογιστικής αυτονομίας· συνιστούν αυτόνομους οργανισμούς με ίδιο καταστατικό και εσωτερικούς κανονισμούς».

- (248) Όσον αφορά την αντίστοιχη νομική υποχρέωση της Cineca στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα κρατικά πανεπιστήμια, η Ιταλία εξηγεί ότι πρωταρχικός στόχος και υποχρέωση της Cineca υπήρξαν πάντοτε η παροχή στα μέλη της (περιλαμβανομένων των πανεπιστημίων) ολοκληρωμένων και αποδοτικών συστημάτων υπολογιστικής και υπηρεσιών ΤΠ, ώστε να παρέχεται στο ίδρυμα η δυνατότητα επιτέλεσης της δημόσιας λειτουργίας του (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 140, 249, 250 και 251 για περισσότερες πληροφορίες, μεταξύ άλλων για τα διάφορα κείμενα του άρθρου 3 του καταστατικού της Cineca που ίσχυαν κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα). Ειδικότερα, καθήκον της Cineca είναι η δημιουργία υψηλής ποιότητας και καινοτόμων υπηρεσιών ΤΠ αναγκαίων για την επιτέλεση της δημόσιας λειτουργίας των μελών της.
- (249) Το άρθρο 3 του καταστατικού της Cineca καθόριζε, και στα έξι εκδόσεις που ίσχυαν από το 2006 έως το 2019, τον σκοπό της Cineca στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια. Στις εκδόχές της περιόδου 2006-2009, της περιόδου 2010-2011 και του 2012, το άρθρο 3 πρόβλεπε ότι στόχος της κοινοπραξίας είναι, μεταξύ άλλων, «[...] f) η ανάπτυξη και η διαχείριση κατάλληλων συστημάτων ΤΠ, προς το συμφέρον του εθνικού εκπαιδευτικού, πανεπιστημιακού και ερευνητικού συστήματος, χωρίς πρόσθετο κόστος [...]».
- (250) Κατά το άρθρο 3 στις εκδόχές των ετών 2017, 2018 και 2019 «πρωταρχικός στόχος της κοινοπραξίας είναι η παροχή καινοτόμων υπηρεσιών ΤΠ για [τα μέλη] προκειμένου να καταστούν πιο αποδοτικά και να εκσυγχρονιστούν [...]» και, υπό το στοιχείο α), «η παροχή υπηρεσιών πληροφοριών και η οργάνωση των διαδικασιών για την εφαρμογή των εν λόγω υπηρεσιών στο MIUR, σε πανεπιστήμια [...]».
- (251) Όσον αφορά τη γενική νομική υποχρέωση που επιβάλλεται στα κρατικά πανεπιστήμια να εκτελούν το καθήκον του κράτους στην τριτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και τις συγκεκριμένες νομικές βάσεις για την εκτέλεση διαφόρων λειτουργιών στον εν λόγω τομέα, βλ. λεπτομέρειες στις αιτιολογικές σκέψεις 246 και 183, αντιστοίχως. Επομένως, το ιταλικό κράτος υπέχει νομική υποχρέωση παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η οποία υλοποιείται —μεταξύ άλλων οντοτήτων— μέσω των πανεπιστημίων, και υπάρχει νομική υποχρέωση της Cineca (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 248 έως 250) να στηρίζει το κράτος, μέσω της δραστηριότητάς της, κατά την εκτέλεση του εν λόγω καθήκοντος.
- (252) Βάσει των ανωτέρω στοιχείων, η Επιτροπή εκτιμά ότι η απαίτηση ύπαρξης νομικής υποχρέωσης, στο πλαίσιο «άρρηκτα συνδεδεμένης δραστηριότητας», για το κράτος, τα πανεπιστήμια και τον δικαιούχο της στήριξης πληρούνται στην παρούσα υπόθεση. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από κανένα από τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας.
- (253) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, στη νομολογία, η έννοια του «άρρηκτου συνδέσμου» δεν συνεπάγεται μόνο τη νομική υποχρέωση του κράτους να ασκεί μια δραστηριότητα, αλλά αφορά επίσης τα μέσα με τα οποία πρέπει να ασκηθεί η δραστηριότητα (βλ. αιτιολογική σκέψη 48). Τέτοια μέσα είναι ένα εργαλείο για τη διαχείριση ηλεκτρονικών διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων (TenderNed) ή για τη δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με δικαστικούς πλειστηριασμούς (ZVG Portal) καθώς και μια δημόσια διαθέσιμη βάση δεδομένων σχετικά με επιχειρήσεις (CompassDatenbank). Κατά την ανωτέρω νομολογία, τα επίμαχα μέσα είναι αυτά τα οποία δεν μπορούν να διαχωριστούν από το δημόσιο καθήκον.
- (254) Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα επιχειρήματα που αφορούν την ύπαρξη νομικής εντολής για τον προσδιορισμό του μέσου παροχής των υπηρεσιών δεν ευσταθούν. Συγκεκριμένα, καμία από τις ανωτέρω υποθέσεις δεν χρησιμοποιεί το στοιχείο αυτό για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η δραστηριότητα συνδέεται άρρηκτα με κρατικό καθήκον. Οι εφαρμοστέες νομικές διατάξεις δεν προσδιόριζαν το μέσο με το οποίο έπρεπε να εκτελεστεί η δραστηριότητα. Για παράδειγμα, στην υπόθεση TenderNed, μολονότι η ολλανδική νομική διάταξη ⁽¹⁶⁰⁾ πρόβλεπε την εγκαθίδρυση ηλεκτρονικού συστήματος για την υποβολή προσφορών και για τη δημοσίευση προκηρύξεων διαγωνισμών, από την αξιολόγηση προέκυψε σαφώς ότι η επίμαχη νομική βάση δεν επέβαλε στα κράτη μέλη τη δημιουργία κεντρικού μητρώου ή πλατφόρμας για τη διαχείριση των δημόσιων συμβάσεων (βλ. αιτιολογική σκέψη 66 της απόφασης της Επιτροπής στην υπόθεση TenderNed).

⁽¹⁶⁰⁾ Επισημαίνεται ότι, στην υπόθεση TenderNed, η εγκαθίδρυση της πλατφόρμας TenderNed το 2012 προηγήθηκε της έναρξης ισχύος της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014.

- (255) Επιπλέον, η καταγγέλλουσα αμφισβητεί ότι τα κείμενα του καταστατικού της Cinesca πριν από το 2017 προβλέπουν την υποχρέωση της Cinesca να παρέχει υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια (βλ. αιτιολογική σκέψη 74) και ισχυρίζεται ότι ο νόμος του 2012 (άρθρο 7 παράγραφος 42bis του νόμου αριθ. 95 της 6ης Ιουλίου 2012 ⁽¹⁶¹⁾) σχετικά με τη συγχώνευση της CILEA και της CASPUR επίσης δεν επέβαλε υποχρέωση παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια.
- (256) Η Επιτροπή εκτιμά ότι μη συγκεκριμένη αναφορά σε «υπηρεσίες ΤΠ» στο γράμμα του άρθρου 7 παράγραφος 42bis του νόμου αριθ. 95 της 6ης Ιουλίου 2012 δεν μεταβάλλει την πραγματική ύπαρξη νομικής υποχρέωσης της Cinesca να παρέχει υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια. Τούτο συμβαίνει διότι, όπως προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη, ο σκοπός της νεοσυσταθείσας οντότητας, ως αποτέλεσμα της συγχώνευσης, περιγράφεται αφηρημένα ως «παροχή κατάλληλης στήριξης, από απόψεως καινοτομίας και παροχής υπηρεσιών, για την κάλυψη των αναγκών του Υπουργείου, του πανεπιστημιακού συστήματος, του τομέα της έρευνας και του τομέα της εκπαίδευσης». Επισημαίνεται ότι η διατύπωση στην απόφαση HIS ήταν εξίσου αφηρημένη: «σκοπός της εταιρείας είναι η στήριξη των προσπάθειών των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και των αρμόδιων διοικητικών φορέων για εκπλήρωση των καθηκόντων παροχής ανώτατης εκπαίδευσης με ορθολογικό και οικονομικά αποδοτικό τρόπο» (βλ. αιτιολογική σκέψη 122 της απόφασης HIS). Είναι μάλλον συνετή επιλογή η διατύπωση τέτοιων καθηκόντων με αφηρημένο τρόπο, εάν είναι δύσκολο να καθοριστούν εκ των προτέρων τα συγκεκριμένα είδη υπηρεσιών που θα απαιτηθούν ευλόγως για τη στήριξη της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στο μέλλον και των τεχνολογιών στις οποίες θα βασιστούν. Η καταγγέλλουσα δεν πρόβαλε επιχειρήματα τα οποία να αναιρούν το συγκεκριμένο συμπέρασμα.
- (257) Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η απουσία νομικής υποχρέωσης της Cinesca να παρέχει υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια αποδεικνύεται από το γεγονός ότι το άρθρο 1 παράγραφος 512 του νόμου αριθ. 208/2015 επιτάσσει τα υπουργεία και τα δημόσια πανεπιστήμια να καλύπτουν τις ανάγκες τους αποκλειστικά και μόνο μέσω των εργαλείων αγοράς και διαπραγμάτευσης της Consip ή άλλων οντοτήτων «για αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται από την Consip» (βλ. αιτιολογική σκέψη 60), η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο εν λόγω κανόνας εφαρμόζεται σε υπηρεσίες οι οποίες διατίθενται από την Consip (βλ. αιτιολογική σκέψη 153). Ωστόσο, οι υπηρεσίες πανεπιστημιακού λογισμικού δεν διατίθενται από την Consip. Υπό το πρίσμα της ανωτέρω εξήγησης, η Επιτροπή εκτιμά ότι το γεγονός ότι ορισμένες υπηρεσίες ΤΠ ενδέχεται να πρέπει να λαμβάνονται, δυνάμει της ιταλικής νομοθεσίας, μέσω της Consip δεν είναι ασυμβίβαστο με το ενδεχόμενο η Cinesca να υπέχει νομική υποχρέωση παροχής των υπηρεσιών ΤΠ που χρειάζονται τα πανεπιστήμια.

4.1.1.1.2. Ο κοινός χαρακτήρας των επιδιωκόμενων σκοπών (κοινός σκοπός)

- (258) Οι νομικές βάσεις που αφορούν την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης καθορίζουν όχι μόνον μια νομική υποχρέωση, αλλά επίσης μια ουσιαστική κρατική λειτουργία, η οποία υλοποιείται μέσω των κρατικών πανεπιστημίων. Τούτο, σε συνδυασμό με τη νομική υποχρέωση της Cinesca να στηρίζει τα πανεπιστήμια στο καθήκον τους, καθορίζει επίσης τον κοινό, συγκλίνοντα σκοπό. Τούτο προκύπτει από τις νομικές διατάξεις που παρατέθηκαν ανωτέρω, καθώς και από τη σαφή διατύπωση του άρθρου 3 του καταστατικού της Cinesca (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 219, 249 και 250).
- (259) Η Επιτροπή δεν έχει λόγο να αμφισβητήσει τον ισχυρισμό της Ιταλίας (βλ. αιτιολογική σκέψη 140) ότι πρωταρχικός στόχος της Cinesca ήταν να αποτελέσει μέσο του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για την παροχή ολοκληρωμένων και αποδοτικών συστημάτων υπολογιστικής και υπηρεσιών ΤΠ, ώστε να καταστήσει δυνατή την επιτέλεση των δημόσιων λειτουργιών του.
- (260) Η Επιτροπή διαπιστώνει επίσης ότι το κράτος και τα πανεπιστήμια έχουν έναν κοινό σκοπό, όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, και επομένως, υπάρχει «σύγκλιση» σκοπών.

⁽¹⁶¹⁾ «Το MIUR προάγει διαδικασία ενοποίησης των κοινοπραξιών Cinesca, Cilea και Caspur, με σκοπό τον εξορθολογισμό των δαπανών λειτουργίας τους μέσω της σύστασης ενιαίας οντότητας, σε εθνικό επίπεδο, επιφορτισμένης με την παροχή κατάλληλης στήριξης, από απόψεως καινοτομίας και παροχής υπηρεσιών, για την κάλυψη των αναγκών του Υπουργείου, του πανεπιστημιακού συστήματος, του τομέα της έρευνας και του τομέα της εκπαίδευσης. Η εφαρμογή της παρούσας παραγράφου δεν συνεπάγεται νέες ή μεγαλύτερες επιβαρύνσεις για τα δημόσια οικονομικά».

(261) Όσον αφορά το επιχείρημα ότι οι στόχοι που επρόκειτο να επιδιώξει η Cineca είναι γενικοί στόχοι που αφορούν τη χρήση λογισμικού και προϊόντων ΤΠ από το MIUR και τα πανεπιστήμια και ότι οι εν λόγω στόχοι περιλαμβάνονται στον γενικό στόχο της μηχανοργάνωσης ολόκληρης της ιταλικής δημόσιας διοίκησης με σκοπό, κατά την καταγγέλλουσα, τη συμμόρφωση με ιταλικό εθνικό σχέδιο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (βλ. αιτιολογική σκέψη 50), η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι στόχοι που αφορούν την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια και στο MIUR διατυπώθηκαν στα διάφορα έγγραφα με νομική ισχύ πολύ πριν από τη θέσπιση του σχεδίου για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση το 2012. Επομένως, η χρήση λογισμικού και προϊόντων ΤΠ από το MIUR και τα πανεπιστήμια δεν περιλαμβάνεται στον γενικό στόχο της μηχανοργάνωσης ολόκληρης της ιταλικής δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του σχεδίου ηλεκτρονικής διακυβέρνησης του 2012, όπως υποστήριξε η καταγγέλλουσα (βλ. αιτιολογική σκέψη 50).

(262) Συμπερασματικά, τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας που αποσκοπούν στην αμφισβήτηση της ύπαρξης κοινού σκοπού ή σύγκλισης σκοπών μεταξύ του κράτους στον τομέα της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και της Cineca είναι ατελέσφορα.

4.1.1.1.3. Η ουσιώδης/αδιαχώριστη φύση της επίμαχης υπηρεσίας σε σχέση με την ικανότητα του κράτους να εκτελεί το κρατικό καθήκον μέσω των πανεπιστημίων

(263) Όπως εξηγεί η Ιταλία (βλ. αιτιολογική σκέψη 140), καθήκον της Cineca είναι η δημιουργία υψηλής ποιότητας και καινοτόμων υπηρεσιών ΤΠ αναγκαίων για την επιτέλεση της δημόσιας λειτουργίας των μελών της, περιλαμβανομένων των πανεπιστημίων. Οι ιταλικές αρχές υπογράμμισαν ότι οι υπηρεσίες της Cineca συνδέονται λειτουργικά με το καθήκον του κράτους να εγγυάται την τριτοβάθμια εκπαίδευση μέσω των πανεπιστημίων. Συγκεκριμένα, κατά τα πανεπιστήμια, οι υπηρεσίες της Cineca είναι απαραίτητες για την οργάνωση και τη διαχείριση των δραστηριοτήτων που αποσκοπούν στην παροχή πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Τα βασικά καθήκοντα των πανεπιστημίων περιγράφηκαν στην αιτιολογική σκέψη 181.

(264) Το σύνολο εργαλείων (βλ. αιτιολογική σκέψη 181) καλύπτει όλες τις τομεακές ανάγκες των πανεπιστημίων σε υπηρεσίες ΤΠ και καθεμία από τις εν λόγω υπηρεσίες είναι αλληλένδετη με τη λειτουργία των πανεπιστημίων. Η αφαίρεση οποιουδήποτε από τα ανωτέρω στοιχεία από τις υπηρεσίες που παρέχει η Cineca θα καθιστούσε το σύστημα υπηρεσιών, ως σύνολο, μη λειτουργικό κατά την έννοια της νομολογίας TenderNed (βλ. αιτιολογική σκέψη 232 της παρούσας απόφασης). Τα πανεπιστήμια δεν θα μπορούσαν να λειτουργήσουν χωρίς διαδικασία εγγραφής. Χωρίς εγγραφή, δεν θα ήταν γνωστός ο αριθμός των σπουδαστών που φοιτούν σε αυτά. Η μη χορήγηση εκπαιδευτικών διπλωμάτων θα έθετε υπό αμφισβήτηση τον ίδιο τον λόγο ύπαρξης των πανεπιστημίων ως εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Βεβαίως, η πανεπιστημιακή εκπαίδευση θα ήταν αδιανόητη χωρίς πραγματική παροχή κατάρτισης, την οποία τα πανεπιστήμια πρέπει να παρέχουν (και την οποία σχεδιάζουν συνήθως με μεγάλο βαθμό αυτονομίας). Δεδομένου ότι τα πανεπιστήμια είναι χώροι επιστημονικής έρευνας, μεταπτυχιακών σπουδών και ειδικευμένων μαθημάτων, η συνεχής εκπαίδευση και η παραγωγή επιστημονικού έργου δεν θα ήταν δυνατές, ή τα αποτελέσματά τους δεν θα ήταν ανιχνεύσιμα και αξιοποιήσιμα, χωρίς κατάλληλη λειτουργία διαχείρισης. Χωρίς διαδικασίες εισόδου για το διδακτικό προσωπικό, η λειτουργία των πανεπιστημίων θα ήταν επίσης αδύνατη. Η διαχείριση των νομικών και οικονομικών συνεπειών των εργασιών των πανεπιστημίων, όπως η νομική και οικονομική διαχείριση του έργου του προσωπικού, και η διαχείριση εγγράφων, όπως η καταχώριση των διοικητικών πράξεων ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με τις νομικές υποχρεώσεις, συνδέονται επίσης άρρηκτα με τη λειτουργία των πανεπιστημίων. Η αφαίρεση οποιουδήποτε από τα ανωτέρω στοιχεία θα επηρέαζε τη λειτουργία ολόκληρου του συστήματος. Κατά συνέπεια, όλα τα ανωτέρω εργαλεία/υπηρεσίες έχουν ουσιώδη σημασία για τη λειτουργία των πανεπιστημίων.

(265) Επιπλέον, το συγκεκριμένο σύνολο υπηρεσιών καλύπτει σχεδόν το 100 % των αναγκών του τομέα. Οι εν λόγω υπηρεσίες σχεδιάζονται και παράγονται μέσω της ανάπτυξης εξατομικευμένων τεχνολογιών οι οποίες συμπληρώνονται με την πάροδο του χρόνου ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των πανεπιστημίων. Οι ανάγκες αυτές μεταβάλλονται συνεχώς τόσο λόγω κανονιστικών εξελίξεων, οι οποίες αυξάνουν συνήθως τον αριθμό των καθηκόντων που ανατίθενται στα πανεπιστήμια σε σχέση με την αποστολή τους, και λόγω τεχνικής και τεχνολογικής καινοτομίας, η οποία είναι συνεχής στον ψηφιακό τομέα.

(266) Το έργο αυτό υποστηρίζεται από ένα συμβουλευτικό όργανο (βλ. αιτιολογική σκέψη 182) το οποίο απαρτίζεται από διευθυντές συστημάτων πληροφοριών των πανεπιστημίων μελών, στο πλαίσιο του οποίου εξετάζονται τεχνολογικά προβλήματα, και από το δικαστικό προσωπικό που συνεισφέρει σε αυτό. Επομένως, οι εν λόγω υπηρεσίες αναπτύσσονται εσωτερικά και επιτυγχάνεται ένα επίπεδο αποδοτικότητας το οποίο δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί μέσω της προμήθειας των υπηρεσιών από την αγορά.

- (267) Κατά συνέπεια, με την πάροδο του χρόνου, η Cineca κατάφερε να εδραιώσει την εν λόγω αποδοτικότητα, καθώς και την ικανότητά της να ανταποκρίνεται ταχέως στις συνεχείς νέες απαιτήσεις και, επομένως, οι υπηρεσίες της έχουν γίνει το μέσο με το οποίο τα πανεπιστήμια επιτελούν τη δημόσια αποστολή τους.
- (268) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι τα προϊόντα και οι υπηρεσίες ΤΠ για τα πανεπιστήμια θεωρούνται απλά προϊόντα Enterprise Resource Planning (ERP), τα οποία χρησιμοποιούνται σε οργανωτικές/διοικητικές και διαχειριστικές διαδικασίες των πανεπιστημίων όπως σε κάθε άλλη επιχείρηση. Οποιαδήποτε επιχείρηση θα μπορούσε να προσφέρει τα εν λόγω προϊόντα εντός μεταβατικής περιόδου τριών έως τεσσάρων μηνών. Κατά την καταγγέλλουσα, υπάρχουν πλείονες προμηθευτές, όπως επιβεβαίωσε η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού και, αν μη τι άλλο, η αγορά επηρεάζεται αρνητικά από τη Cineca, η οποία εισήλθε στην αγορά το 2001. Οι σχετικές υπηρεσίες (και στην πραγματικότητα κάθε εισροή σε πανεπιστημιακή εκπαίδευση, όπως κτίρια, εγκαταστάσεις κ.λπ.) πρέπει να εξατομικεύονται, στοιχείο το οποίο δεν διαφοροποιεί τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται τα πανεπιστήμια από άλλες εισροές στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση. Η εξατομίκευση είναι ιδιοχαρακτηριστικό της αγοράς και για τον λόγο αυτόν η αγορά υπηρεσιών ΤΠ περιλαμβάνει πολλά τμήματα. Επομένως, κάθε φορέας της αγοράς θα ήταν σε θέση να παράσχει τις υπηρεσίες, περιλαμβανομένης της καταγγέλλουσας, η οποία διαθέτει ένα πληρέστερο προϊόν υπηρεσιών ΤΠ για πανεπιστήμια από αυτό της Cineca, και η οποία πρόσθεσε τα τελευταία χρόνια ορισμένα πανεπιστήμια στους πελάτες της (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 69 και 126, εκ των οποίων η τελευταία αναφέρεται σε πελάτες της επιχείρησης Space).
- (269) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η θέση της επιβεβαιώθηκε με ορισμένες δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η παροχή προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ από τη Cineca στα πανεπιστήμια έχει οικονομικό χαρακτήρα (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 45 και 57). Με την απόφαση C-3/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας ⁽¹⁶²⁾, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η διαχείριση συστημάτων πληροφορικής συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Με την απόφαση αριθ. 2922/2017, το TAR Λατίου διαπίστωσε ότι οι επίμαχες υπηρεσίες ήταν διαθέσιμες στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ (βλ. αιτιολογική σκέψη 57). Τέλος, με την απόφαση Scattolon το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η παροχή διοικητικού, τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού σε εκπαιδευτικό ίδρυμα δεν είναι δραστηριότητα οικονομικής φύσης (βλ. αιτιολογική σκέψη 48).
- (270) Η καταγγέλλουσα παραπέμπει επίσης στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση C-264/01, AOK Bundesverband κ.λπ. (βλ. υποσημείωση 41), στις οποίες επισημαίνεται το κύριο κριτήριο για να εκτιμηθεί αν μια δραστηριότητα έχει οικονομικό χαρακτήρα είναι το αν μια ιδιωτική επιχείρηση μπορεί να την αναλάβει με σκοπό να αποκομίσει κέρδη.
- (271) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η παρατήρηση του γενικού εισαγγελέα με τις προτάσεις του στην υπόθεση C-264/01, AOK Bundesverband κ.λπ., αναιρείται από άλλη νομολογία, κατά την οποία είναι αλυσιτελές το αν η υπηρεσία θα μπορούσε να παρασχεθεί από ιδιωτική επιχείρηση ⁽¹⁶³⁾. Επισημαίνεται ότι, στην παρούσα υπόθεση, καμία ιδιωτική επιχείρηση δεν παρείχε συγκρίσιμο εύρος προϊόντων λογισμικού για τη διοίκηση πανεπιστημίων (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 177 και 192).
- (272) Όσον αφορά την απόφαση C-3/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας, η Επιτροπή εκτιμά ότι, με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι οι υπηρεσίες ΤΠ και λογισμικού μπορούν καθεαυτές να διαχωριστούν από την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή την εκτέλεση δημόσιων καθηκόντων. Επιπλέον, η εν λόγω υπόθεση αφορά κανόνες για την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Τέλος, ο δικαιολογητικός λόγος που προβλήθηκε για την ιταλική θέση στην εν λόγω υπόθεση ήταν η επεξεργασία εμπιστευτικών δεδομένων. Οι διαφορές μεταξύ των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης επί της οποίας εκδόθηκε η ανωτέρω απόφαση του Δικαστηρίου και των πραγματικών περιστατικών στην παρούσα υπόθεση είναι σημαντικές, και η διαπίστωση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση δεν είναι ασυμβίβαστη με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-3/88. Το ζήτημα στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου C-3/88 ήταν αν η πρακτική της Ιταλίας να αναθέτει συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ΤΠ σε διάφορους οικονομικούς τομείς μόνον σε οντότητες που ανήκουν στο Δημόσιο ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ σχετικά με την ελευθερία

⁽¹⁶²⁾ Βλ. αιτιολογική σκέψη 56 της απόφασης του Δικαστηρίου της 5ης Δεκεμβρίου 1989 στην υπόθεση C-3/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας, ECLI:EU:C:1989:606.

⁽¹⁶³⁾ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-264/01, C-306/01, C-354/01 και C-355/01, AOK Bundesverband κ.λπ., ECLI:EU:C:2004:150, αιτιολογική σκέψη 56. Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-262/18 P και C-271/18 P, Επιτροπή και Σλοβακική Δημοκρατία κατά Dönera zdravotná poisťovňa, ECLI:EU:C:2020:450, σκέψεις 32 έως 34 και 43, για νομολογία κατά την οποία η εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού σε μη οικονομική δραστηριότητα δεν αρκεί για τη μεταβολή της φύσης της δραστηριότητας.

εγκατάστασης. Με την απόφαση το ΔΕΕ αποφάνθηκε γενικά, στη σκέψη 13, ότι οι δραστηριότητες που αφορούν «τον σχεδιασμό, το λογισμικό και τη διαχείριση συστημάτων πληροφορικής είναι τεχνικής φύσεως και, επομένως, άσχετες προς την άσκηση της δημόσιας εξουσίας» (βλ. αιτιολογική σκέψη 56). Η διαπίστωση αυτή συνιστά συμπέρασμα το οποίο εφαρμόζεται συνολικά στις υπηρεσίες ΤΠ εν γένει και είναι πολύ ευρύτερη από τη διαπίστωση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση. Οι επίμαχες υπηρεσίες στην παρούσα υπόθεση δεν είναι γενικές υπηρεσίες ΤΠ, αλλά υπηρεσίες οι οποίες πρέπει να εξατομικευτούν και να προσαρμοστούν στις πολύ συγκεκριμένες ανάγκες της διοίκησης των πανεπιστημίων η οποία ασκεί δημόσιο καθήκον. Δεν υπάρχει κανένα στοιχείο στην επιχειρηματολογία της Ιταλίας ή στην έως τώρα διαπίστωση της Επιτροπής το οποίο θα ισοδυναμούσε με ισχυρισμό ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ γενικά είναι δραστηριότητα μη οικονομικής φύσεως. Η θέση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχει η Cineca δεν είναι ασυμβίβαστη με τη θέση ότι οι υπηρεσίες ΤΠ, καθεαυτές, δεν συνεπάγονται «άμεση και ειδική σύνδεση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας [κατά το γράμμα του άρθρου 55 της Συνθήκης ΕΟΚ]». Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων, ορθώς η απόφαση CompassDatenbank δεν παρέπεμψε στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας.

- (273) Όσον αφορά την απόφαση αριθ. 2922/2017 του TAR Λατίου ⁽¹⁶⁴⁾ (που επικεντρώθηκε στην παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο Υπουργείο και όχι στα πανεπιστήμια), με την οποία διαπιστώθηκε ότι οι επίμαχες υπηρεσίες ήταν διαθέσιμες στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠΕ, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το ανωτέρω συμπέρασμα βασίστηκε στην προκαταρκτική διαπίστωση της Επιτροπής στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας στην υπόθεση HIS. Στην εν λόγω απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή κατέληξε στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι οι παροχή υπηρεσιών ΤΠ, εκ μέρους της HIS GmbH, στα πανεπιστήμια μπορούσε να συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Όπως επισημαίνει το TAR Λατίου, το προκαταρκτικό συμπέρασμα της Επιτροπής στην υπόθεση HIS δέσμευε το εν λόγω δικαστήριο κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασής του. Ωστόσο, με την απόφαση HIS της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι επίμαχες υπηρεσίες ΤΠ δεν συνιστούσαν οικονομική δραστηριότητα ⁽¹⁶⁵⁾ και, επομένως, η απόφαση του TAR Λατίου έπαυσε να είναι δεσμευτική για τους σκοπούς της παρούσας υπόθεσης.
- (274) Όσον αφορά την απόφαση Scattolon, η Επιτροπή εκτιμά ότι η εν λόγω απόφαση επικεντρώνεται στο αν η μεταβίβαση ορισμένων διοικητικών λειτουργιών και λειτουργιών καθαριότητας μεταξύ δημόσιων οντοτήτων αποκλείεται από οδηγία της ΕΕ για τη διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων ⁽¹⁶⁶⁾. Κανένα στοιχείο στην εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου δεν υποδηλώνει ότι η παροχή υπηρεσιών για τη λειτουργία πολύπλοκων συστημάτων ΤΠ είναι πανομοιότυπη με την παροχή ανθρώπινων πόρων με συγκεκριμένα προσόντα για ορισμένα πολύ συγκεκριμένα καθήκοντα. Αντίστοιχα προς την άποψη της σχετικά με την απόφαση C-3/88 (βλ. αιτιολογική σκέψη 272), η Επιτροπή εκτιμά ότι η θέση της σχετικά με τις υπηρεσίες που παρείχε η Cineca δεν είναι ασυμβίβαστη με τη διαπίστωση στην απόφαση Scattolon: δεν αποκλείεται οι υπηρεσίες ΤΠ, γενικά, να εμπίπτουν στην κατηγορία των διοικητικών λειτουργιών τις οποίες η απόφαση θεωρεί ως «οικονομικής» φύσεως. Ωστόσο, η ανάλυση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση επικεντρώνεται σε συγκεκριμένο είδος υπηρεσιών ΤΠ οι οποίες είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την άσκηση κρατικού καθήκοντος στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στο συγκεκριμένο πλαίσιο στο οποίο παρέχονται, και βασίζεται στη νομολογία. Η παρατήρηση ότι οι αναλυτές και οι αρχιτέκτονες συστήματος της Cineca έχουν εντελώς διαφορετικά προσόντα για την εκτέλεση εντελώς διαφορετικών καθηκόντων (τεχνικών, διοικητικών και νομικών) που σχετίζονται με τις συγκεκριμένες ανάγκες του συστήματος, τα οποία έχουν συσσωρευθεί εδώ και δεκαετίες, έχει δευτερεύουσα σημασία.
- (275) Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή εκτιμά ότι κανένα στοιχείο στις ανωτέρω αποφάσεις δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η φύση της υπηρεσίας που παρασχέθηκε στα ιταλικά δημόσια πανεπιστήμια είναι γενική και/ή οικονομική.
- (276) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα πλέον λυσιτελή προηγούμενα (ειδικότερα η υπόθεση TenderNed και η υπόθεση HIS) καταδεικνύουν σαφώς ότι η ύπαρξη ανταγωνιστών δεν μετατρέπει αυτομάτως μια δραστηριότητα σε οικονομική δραστηριότητα. Το ζήτημα αυτό πρέπει να κριθεί στο πλαίσιο στο οποίο ασκείται η δραστηριότητα ⁽¹⁶⁷⁾. Στην υπόθεση HIS, η οποία αφορούσε κατάσταση πανομοιότυπη με αυτήν της παρούσας υπόθεσης, διαπιστώθηκε ότι μια δραστηριότητα μπορεί να χαρακτηριστεί ως μη οικονομική εάν καθιστά πιο αποδοτική την επίτευξη του στόχου του κράτους για την εκτέλεση δημόσιου καθήκοντος (βλ. αιτιολογική σκέψη 239). Όπως επισημαίνει η Ιταλία (βλ. αιτιολογική σκέψη 177), η Cineca έχει ανταγωνιστές στην αγορά παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια, αλλά κανένας από τους εν λόγω ανταγωνιστές δεν παρέχει εξίσου πλήρεις και ολοκληρωμένες υπηρεσίες για τη διαχείριση των ουσιαστών θεσμικών λειτουργιών των πανεπιστημίων.

⁽¹⁶⁴⁾ Σημείο 7.1.1 της απόφασης αριθ. 2922/2017 του TAR Λατίου, η οποία δημοσιεύθηκε στις 27 Φεβρουαρίου 2017.

⁽¹⁶⁵⁾ Αιτιολογική σκέψη 127 της απόφασης HIS.

⁽¹⁶⁶⁾ Οδηγία 2001/23/ΕΚ.

⁽¹⁶⁷⁾ Απόφαση της Επιτροπής σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.25744 — ZVG Portal, αιτιολογική σκέψη 32.

- (277) Η Επιτροπή θα πρέπει να καταβάλλει προσπάθειες αξιολόγησης παρόμοιων καταστάσεων με παρόμοιο τρόπο ⁽¹⁶⁸⁾, προκειμένου να διασφαλίζεται αμεροληψία. Τούτο σημαίνει ότι, εφόσον οι πραγματικές καταστάσεις σε δύο υποθέσεις, δηλαδή στην υπόθεση HIS και στην παρούσα υπόθεση, είναι παρόμοιες ή ουσιαστικά πανομοιότυπες σε όλες τις βασικές πτυχές τους, η Επιτροπή δεν μπορεί να αξιολογήσει τις καταστάσεις με διαφορετικό τρόπο. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα κρατικά πανεπιστήμια είναι ουσιαστικά παρόμοια με τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης εκείνης (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 7 έως 15 και 111, 114, 117, 118, 120 έως 123, 126 και 127 της τελικής απόφασης στην υπόθεση HIS). Οι παρατηρήσεις αυτές δικαιολογούν, επομένως, ένα συμπέρασμα το οποίο δεν παρεκκλίνει από την αξιολόγηση της Επιτροπής στην υπόθεση HIS. Ο μη οικονομικός χαρακτήρας της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια δεν αναιρείται από το γεγονός ότι ορισμένα πανεπιστήμια κάλυψαν όντως τις ανάγκες τους σε υπηρεσίες ΤΠ από ανταγωνιστές της Cineca.
- (278) Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η Ιταλία απέδειξε την ουσιώδη/αδιάρρηκτη φύση των υπηρεσιών ΤΠ της Cineca σε σχέση με την ικανότητα του κράτους να εκτελεί το κρατικό καθήκον της παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω των πανεπιστημίων.
- (279) Λαμβανομένων υπόψη των διαπιστώσεων στην αιτιολογική σκέψη 252 σχετικά με τη νομική υποχρέωση, στην αιτιολογική σκέψη 260 σχετικά με τον κοινό σκοπό (ή τη σύγκλιση σκοπών) και στην αιτιολογική σκέψη 278 σχετικά με την αδιαχώριστη φύση των υπηρεσιών, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ιταλία απέδειξε την ύπαρξη άρρηκτου συνδέσμου μεταξύ των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στα κρατικά πανεπιστήμια και του κρατικού καθήκοντος διασφάλισης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, το οποίο εκτελείται μέσω των πανεπιστημίων.

4.1.1.1.4. Άλλα επιχειρήματα σχετικά με τον άρρηκτα συνδεδεμένο χαρακτήρα των υπηρεσιών

1) Υπάρχει αγορά για την επιχειρηματική δραστηριότητα της Cineca

- (280) Το επιχείρημα της καταγγέλλουσας επικεντρώνεται κυρίως στον ισχυρισμό ότι η Cineca ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα και καταβάλλει συνεχείς προσπάθειες για την επέκταση της εν λόγω δραστηριότητας στον τομέα ΤΠ εξυπηρετώντας διάφορες βιομηχανικές εταιρείες (βλ. αιτιολογική σκέψη 55). Η καταγγέλλουσα επισημαίνει επίσης πρόσφατη απόφαση ιταλικού δικαστηρίου, με την οποία επιβεβαιώθηκε ότι ο πηγαίος κώδικας της Cineca είναι ιδιοκτησία της Cineca (βλ. υποσημείωση 40).
- (281) Η Επιτροπή συμφωνεί με την άποψη των ιταλικών αρχών (βλ. αιτιολογική σκέψη 158) ότι κανένας νομικός κανόνας δεν εμποδίζει μια οντότητα να ασκεί συγχρόνως οικονομική και μη οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, επειδή υπάρχει ενδεχόμενο διεπίδοτης δραστηριοτήτων, σε περιπτώσεις στις οποίες μια οντότητα ασκεί τόσο οικονομική όσο και μη οικονομική δραστηριότητα, η οντότητα υποχρεούται να διαχωρίζει τη χρηματοδότηση, τα έξοδα και τα έσοδα της οικονομικής δραστηριότητας από εκείνα της μη οικονομικής δραστηριότητας (λογιστικός διαχωρισμός) ⁽¹⁶⁹⁾. Η διαπίστωση του ιταλικού δικαστηρίου ότι ο πηγαίος κώδικας της Cineca είναι ιδιοκτησία της Cineca και έχει οικονομική αξία δεν είναι ασυμβίβαστη με την παρατήρηση ότι η σχετική δραστηριότητα συνδέεται άρρηκτα με την εκτέλεση κρατικού καθήκοντος.
- (282) Ως εκ τούτου, κάθε μεμονωμένος ισχυρισμός και όλοι οι ισχυρισμοί της καταγγέλλουσας που σχετίζονται με την επιχειρηματική φύση της Cineca, όπως
- α) τα περιθώρια κέρδους και ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας της Cineca και/ή της KION (βλ. αιτιολογική σκέψη 70),
 - β) το καταστατικό της Cineca που επιτρέπει την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από την κοινοπραξία (αιτιολογική σκέψη 55),

⁽¹⁶⁸⁾ Ο χειρισμός αλληλεπικαλυπτόμενων υποθέσεων πρέπει να είναι ίδιος, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 3 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589: «το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να εφαρμόζεται αποτελεσματικά και ομοιόμορφα σε όλη την Ένωση».

⁽¹⁶⁹⁾ Βλ. παραπομπή στην έννοια αυτή στο άρθρο 5 παράγραφος 9 της απόφασης 2012/21/ΕΕ της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 2011, για την εφαρμογή του άρθρου 106 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΕΕ L 7 της 11.1.2012, σ. 3): «Εφόσον η επιχείρηση ασκεί δραστηριότητες που εμπίπτουν τόσο εντός όσο και εκτός του πεδίου των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, στην εσωτερική λογιστική της πρέπει να καταχωρίζονται ξεχωριστά τα έξοδα και τα έσοδα που συνδέονται με την υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος και εκείνα που αφορούν τις υπόλοιπες υπηρεσίες, καθώς και οι παράμετροι κατανομής των εξόδων και των εσόδων».

- γ) η διεύρυνση της πελατειακής βάσης και η επέκταση στην εξυπηρέτηση αλλοδαπών πανεπιστημίων (βλ. αιτιολογική σκέψη 14 και υποσημείωση 10),
- δ) η ύπαρξη αγοράς ακόμη και όταν η Cineca εισήλθε στην εν λόγω αγορά (αιτιολογική σκέψη 70),
- ε) το μερίδιο αγοράς της Cineca στην ιταλική αγορά υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια (αιτιολογική σκέψη 72 και υποσημείωση 53), είναι αλυσιτελείς όσον αφορά το αν η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια συνιστά ή όχι οικονομική δραστηριότητα.

2) Φύση της υπηρεσίας

- (283) Με την απόφαση AS 755 του 2010, η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού (βλ. αιτιολογική σκέψη 72 και υποσημείωση 53) διαπίστωσε ότι η παροχή προϊόντων λογισμικού στα πανεπιστήμια συνιστά οικονομική δραστηριότητα, αλλά η απόφαση επικεντρώθηκε στο ζήτημα του αν τα πανεπιστήμια έπρεπε ή όχι να εφαρμόσουν διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων για να εξασφαλίσουν τέτοια προϊόντα ΤΠ. Ωστόσο, έκτοτε, με τη νομολογία TenderNed (στην οποία βασίστηκε η απόφαση στην υπόθεση HIS), διαπιστώθηκε ότι ορισμένες υπηρεσίες ηλεκτρονικής επικοινωνίας (για τη δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας που παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να διαχειρίζονται συνολικά διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, στην υπόθεση TenderNed), οι οποίες συνδέονται άρρηκτα με κρατικό καθήκον, δεν συνιστούν οικονομική δραστηριότητα. Η παρούσα απόφαση αφορά ακριβώς το ζήτημα του αν πληρούνται ή όχι τα κριτήρια για τη διαπίστωση «άρρηκτου συνδέσμου» τα οποία διαμορφώθηκαν με την ανωτέρω νομολογία.
- (284) Ο ισχυρισμός της καταγγέλλουσας ότι η Cineca δεν ανέπτυξε όλες τις λειτουργικές ενότητες που περιλαμβάνονται στο λογισμικό για τα πανεπιστήμια, αλλά απέκτησε ορισμένες ενότητες μέσω αγοράς από επιχειρήσεις στις οποίες ανήκε το προϊόν (βλ. υποσημείωση 52), είναι ατελέσφορος. Πρώτον, η καταγγέλλουσα δεν προσδιόρισε με τον ισχυρισμό αυτό τη/ τις συγκεκριμένη/-ες ενότητα/-ες στην/στις οποία/-ες αναφέρεται. Δεύτερον, έστω και αν ενδεχομένως ορισμένες ενότητες αγοράστηκαν από τρίτους, η Cineca τις ενσωμάτωσε στην προσφορά της για πλήρεις λύσεις. Επιπλέον, ο ισχυρισμός αυτός δεν αναιρεί το συμπέρασμα ότι η παροχή της υπηρεσίας συνδέεται άρρηκτα με κρατικό καθήκον. Τέλος, το στοιχείο αυτό δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την ύπαρξη άρρηκτου συνδέσμου μεταξύ της παροχής των επίμαχων υπηρεσιών και του κρατικού καθήκοντος που συνίσταται στην παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- (285) Η καταγγέλλουσα προβάλλει περαιτέρω επιχειρήματα με τα οποία αμφισβητεί την εφαρμογή, από την Επιτροπή, των αποφάσεων TenderNed και ZVG Portal σε σχέση με το «επιχείρημα για την ύπαρξη «άρρηκτου συνδέσμου» στην παρούσα υπόθεση (βλ. αιτιολογική σκέψη 48).
- (286) Τα σημαντικότερα στοιχεία είναι τα εξής:
- α) βάσει των αποφάσεων TenderNed και ZVG Portal, οι δημόσιες αρχές πρέπει να «εσωτερικεύουν» την υπηρεσία, δηλαδή η οντότητα που ασκεί τη δραστηριότητα παραμένει μέρος του κράτους (αιτιολογική σκέψη 48 σημείο 2),
 - β) κατά την απόφαση ZVG Portal και την ανακοίνωση ΥΓΟΣ, είναι αναγκαίο να καταδεικνύεται ότι το κράτος μέλος δεν αποφάσισε να θεσπίσει μηχανισμό της αγοράς στον επίμαχο τομέα (βλ. αιτιολογική σκέψη 48 σημείο 3). Κατά την καταγγέλλουσα, το ιταλικό Δημόσιο αποφάσισε να αναθέσει εξωτερικά τη δραστηριότητα σε τρίτο, τη Cineca,
 - γ) ο σύνδεσμος μεταξύ της υποστηριζόμενης δραστηριότητας και της κρατικής λειτουργίας πρέπει να είναι ιδιαίτερος διάχυτος ή έντονος· ειδικότερα, πρέπει να είναι «άρρηκτος», όπως απαιτείται από την απόφαση EasyPay, υπό την έννοια ότι πρέπει να είναι ο μόνος τρόπος για την εκπλήρωση ενός καθήκοντος (βλ. αιτιολογική σκέψη 48 σημείο 4),
 - δ) η απουσία ανταλλάγματος (ή η καταβολή συμβολικής μόνον αμοιβής) είναι αναγκαίο στοιχείο κατά τις αποφάσεις TenderNed και ZVG Portal (βλ. αιτιολογική σκέψη 48 σημείο 5).
- (287) Όσον αφορά το «επιχείρημα της «εσωτερίκευσης», η Επιτροπή συμπεραίνει ότι, κατά τη νομολογία, είναι αλυσιτελείς, για τον χαρακτηρισμό δραστηριότητας ως οικονομικής, το αν η δραστηριότητα ασκείται από το κράτος μέσω εσωτερικής υπηρεσίας ή άλλης οντότητας την οποία το κράτος ελέγχει. Η Επιτροπή δεν εντοπίζει ούτε στην απόφαση ZVG Portal ούτε στην απόφαση TenderNed οποιοδήποτε στοιχείο βάσει του οποίου η κρατική ιδιοκτησία των οντοτήτων θα ασκούσε οποιαδήποτε επιρροή στην εκτίμηση της Επιτροπής και των ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Στην υπόθεση HIS, το ζήτημα αυτό δεν ανέκυψε καθόλου. Συμπερασματικά, η υφιστάμενη νομολογία δεν θέτει απαίτηση «εσωτερίκευσης».

- (288) Όσον αφορά τη μη θέσπιση μηχανισμών της αγοράς εκ μέρους του κράτους, η Επιτροπή δεν έχει λόγο να αμφισβητήσει την αληθοφάνεια της ρητής δήλωσης της Ιταλίας (στην αιτιολογική σκέψη 153) ότι δεν αποφάσισε να θεσπίσει μηχανισμό της αγοράς στην αγορά παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια (και σε σχέση με τις υπηρεσίες στο Υπουργείο). Περαιτέρω, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, κατά την απόφαση ZVG Portal, το γεγονός και μόνο ότι υπάρχουν ανταγωνιστές δεν μετατρέπει αυτομάτως μια δραστηριότητα σε οικονομική δραστηριότητα και δεν σημαίνει ότι το κράτος παραιτείται από την άσκηση ενός καθήκοντος «όταν ιδιώτες φορείς [...] έχουν ήδη αναλάβει πρωτοβουλία για τον ίδιο σκοπό» ⁽¹⁷⁰⁾.
- (289) Όσον αφορά το επιχείρημα ότι ο σύνδεσμος μεταξύ του κρατικού καθήκοντος και της άρρηκτα συνδεδεμένης δραστηριότητας πρέπει να είναι «διάχυτος» ή ιδιαίτερος έντονος, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η απαίτηση αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως απαίτηση «μοναδικότητας». Με την απόφαση EasyPay ⁽¹⁷¹⁾, το Δικαστήριο δεν διαπίστωσε ότι η δραστηριότητα συνδεόταν με δημόσια εξουσία, καθώς δεν αποτελούσε το μόνο μέσο για την εκτέλεση του κρατικού καθήκοντος (δηλαδή την καταβολή συντάξεων). Κατά την Επιτροπή, με την απόφαση EasyPay το ζήτημα της «δυνατότητας διαχωρισμού» αφέθηκε στην κρίση του εθνικού δικαστηρίου και, επομένως, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε σχετικά με την ύπαρξη ή μη «μοναδικότητας» ή συνδέσμου «υψηλής έντασης» που απαιτείται για τη διαπίστωση «άρρηκτου συνδέσμου».
- (290) Τέλος, η εικαζόμενη απαίτηση περί ανυπαρξίας ή περιορισμένης μόνον αμοιβής για την παροχή της υπηρεσίας (κοινό χαρακτηριστικό στις υποθέσεις TenderNed και ZVG Portal και στην απόφαση HIS, βλ. αιτιολογική σκέψη 48 σημείο 5) είναι επίσης αλυσιτελής για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ από τη Cineca στα πανεπιστήμια. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η αντιστάθμιση που χορηγήθηκε στη Cineca για υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αντάλλαγμα, ο παράγοντας αυτός δεν ήταν αποφασιστικής σημασίας στοιχείο σε καμία από τις τρεις υποθέσεις στις οποίες παραπέμπει η καταγγέλλουσα. Με την απόφαση CompassDatenbank έγινε δεκτό ότι η παροχή ανταλλάγματος στον πάροχο υπηρεσιών δεν μετατρέπει την παροχή του προϊόντος ή της υπηρεσίας σε οικονομική δραστηριότητα, εάν το αντάλλαγμα δεν καθορίζεται από τον ίδιο τον πάροχο της υπηρεσίας ⁽¹⁷²⁾. Στην παρούσα υπόθεση, η αντιστάθμιση που τα πανεπιστήμια καταβάλλουν στη Cineca για τις παρεχόμενες υπηρεσίες ΤΠ καθορίζεται από τα πανεπιστήμια βάση προκαθορισμένων, αντικειμενικών παραμέτρων και τα πανεπιστήμια συμμετέχουν στην κατάρτιση των κατευθυντήριων γραμμών τιμολόγησης της Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 224). Επομένως, η Cineca δεν καθορίζει μονομερώς το επίπεδο των τιμών για τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχει στα πανεπιστήμια.
- (291) Στη βάση αυτή, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας που περιγράφηκαν στις αιτιολογικές σκέψεις 280 έως 290 δεν μεταβάλλουν την εκτίμηση της Επιτροπής ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα ιταλικά κρατικά πανεπιστήμια δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα, καθώς η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές «λόγω της φύσης, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται» ⁽¹⁷³⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Απόφαση της Επιτροπής της 2ας Μαΐου 2013 σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.25745 (2013/NN) (πρώην CP 11/2008) — Γερμανία — Εθνικός ιστότοπος πλειστηριασμών σε διαδικασίες αφερεγγυότητας (ZVG Portal), C(2013) 2361 final, αιτιολογική σκέψη 32.

⁽¹⁷¹⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 22ας Οκτωβρίου 2015 στην υπόθεση EasyPay κατά Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, C-185/14, ECLI:EU:C:2015:716. Σκέψη 43: «[τ]α στοιχεία αυτά αποτελούν ένδειξη για το ότι η δραστηριότητα ταχυδρομικών εμβασμάτων, με τα οποία καταβάλλονται οι συντάξεις, μπορεί πιθανώς να διαχωριστεί από το εθνικό συνταξιοδοτικό σύστημα. Στο αιτούν δικαστήριο αναπόκειται να εκτιμήσει τη λυσιτέλεια των στοιχείων αυτών, σε συνδυασμό μάλιστα με τα άλλα πραγματικά και νομικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή του».

⁽¹⁷²⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, CompassDatenbank κατά Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 39: «[ε]ξάλλου, το γεγονός ότι ο δημόσιος φορέας παρέχει προϊόντα ή υπηρεσίες που συναρτώνται με την εκ μέρους του άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας έναντι αμοιβής η οποία προβλέπεται από τον νόμο και δεν καθορίζεται άμεσα ή έμμεσα από τον ίδιο τον φορέα δεν αρκεί από μόνο του για να δικαιολογήσει ούτε τον χαρακτηρισμό της δραστηριότητας που ασκείται ως οικονομικής ούτε τον χαρακτηρισμό του εν λόγω φορέα ως επιχείρησης (βλ., υπ' αυτή την έννοια, προαναφερθείσες αποφάσεις SAT Fluggesellschaft, σκέψεις 28 επ., και Diego Calí & Figli, σκέψεις 22 έως 25)».

⁽¹⁷³⁾ Βλ., ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT κατά Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 30· απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, Calí & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψεις 22 και 23· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, Compass Datenbank κατά Αυστρίας, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 41.

- (292) Η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας των μη κρατικών ιταλικών πανεπιστημίων καθιστά πιθανό η εκπαιδευτική δραστηριότητα που ασκούν οι εν λόγω ιδιωτικοί οργανισμοί να είναι οικονομική δραστηριότητα και όχι δημόσιο καθήκον ⁽¹⁷⁴⁾. Όπως εξηγείται στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, «[ο]ι εκπαιδευτικές υπηρεσίες του είδους αυτού πρέπει να διακρίνονται από τις υπηρεσίες που χρηματοδοτούνται κυρίως από γονείς ή σπουδαστές ή εμπορικά έσοδα. Για παράδειγμα, η τριτοβάθμια εκπαίδευση που χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από σπουδαστές εμπίπτει σαφώς στην τελευταία κατηγορία. Σε ορισμένα κράτη μέλη δημόσιες οντότητες μπορούν επίσης να παράσχουν εκπαιδευτικές υπηρεσίες οι οποίες, λόγω της φύσεώς τους, της δομής χρηματοδότησης και της ύπαρξης ανταγωνιστικών ιδιωτικών οργανισμών, λογίζονται ως οικονομικές». Ως εκ τούτου, η δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα εν λόγω πανεπιστήμια δεν είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εκτέλεση του καθήκοντος του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

4.1.1.2. Κρατικοί πόροι και δυνατότητα καταλογισμού

- (293) Οι κρατικοί πόροι περιλαμβάνουν όλους τους πόρους του δημόσιου τομέα ⁽¹⁷⁵⁾, ανεξαρτήτως του αν ένα ίδρυμα εντός του δημόσιου τομέα είναι αυτόνομο. Τα ιταλικά πανεπιστήμια χρηματοδοτούνται μέσω του κρατικού ταμείου FFO (βλ. αιτιολογική σκέψη 24). Ανεξαρτήτως του αν η παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε ιταλικά πανεπιστήμια συνιστά οικονομική δραστηριότητα, η Επιτροπή συμπέρανε στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας ότι το επίμαχο μέτρο χορηγείται με κρατικούς πόρους.
- (294) Συγχρόνως, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή επισήμανε ότι το ζήτημα της δυνατότητας καταλογισμού στο Δημόσιο της απόφασης των κρατικών πανεπιστημίων να συμβληθούν με τη Cineca για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ είναι πιο περίπλοκο. Αφενός, η Επιτροπή έλαβε υπόψη τη φύση δημόσιας οντότητας των κρατικών πανεπιστημίων και την παρουσία εκπροσώπων τους στο διοικητικό συμβούλιο της Cineca καθώς και τη χρήση, από τα πανεπιστήμια, του λογισμικού της Cineca για την πρόσβαση στη δημόσια χρηματοδότηση ως ένδειξη δυνατότητας καταλογισμού (βλ. αιτιολογική σκέψη 124 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας). Αφετέρου, η Επιτροπή επισήμανε ότι τα κρατικά πανεπιστήμια είναι οντότητες διακριτές από το ίδιο το κράτος και απολαύουν κάποιου βαθμού ανεξαρτησίας, από απόψεως οικονομικής διαχείρισης, όπως καταδεικνύεται από το γεγονός ότι ορισμένα κρατικά πανεπιστήμια χρησιμοποιούν στην πραγματικότητα οντότητες πλην της Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 186 και 187).
- (295) Ωστόσο, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή δέχθηκε ότι υπήρχε δυνατότητα καταλογισμού σε σχέση με τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται στα πανεπιστήμια. Για τον σκοπό της αξιολόγησης της δυνατότητας καταλογισμού, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή διέκρινε μεταξύ του χρονικού διαστήματος πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου «salva Cineca» και του χρονικού διαστήματος μετά την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου, και θεώρησε ότι, σε κάθε χρονικό διάστημα, υπήρχε δυνατότητα καταλογισμού.
- (296) Όσον αφορά το κριτήριο για την εξακρίβωση της δυνατότητας καταλογισμού στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή εκτίμησε, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, ότι έπρεπε να εξεταστεί αν οι δημόσιες αρχές ενεπλάκησαν, με οποιονδήποτε τρόπο, στην επιχειρηματική συμπεριφορά των πανεπιστημίων έναντι της Cineca ⁽¹⁷⁶⁾.
- (297) Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει ότι η δυνατότητα καταλογισμού μπορεί να διαπιστωθεί σε αμφότερες τις χρονικές περιόδους, δηλαδή πριν από και μετά τη θέσπιση του νόμου «salva Cineca». Ωστόσο, η καταγγέλλουσα αμφισβητεί τη δυνατότητα εφαρμογής των κριτηρίων Stardust Marine στην παρούσα υπόθεση, διότι τα κρατικά πανεπιστήμια δεν είναι δημόσιες επιχειρήσεις, αλλά συνιστούν μη οικονομικούς δημόσιους φορείς «που ανταποκρίνονται στην έννοια της δημόσιας διοίκησης» (βλ. αιτιολογική σκέψη 78). Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι στην παρούσα κατάσταση έχουν μάλλον εφαρμογή η απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (Τ-358/94) και οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Whatelet (στην υπόθεση Commerz Nederland, C-242/2013), υπό την έννοια ότι «στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια δημόσια αρχή χορηγεί ένα πλεονέκτημα [...], το μέτρο μπορεί εξ ορισμού να καταλογιστεί στο κράτος, ακόμη και αν η εν λόγω αρχή διαθέτει νομική αυτονομία από άλλες δημόσιες αρχές» (βλ. αιτιολογική σκέψη 77). Κατά την καταγγέλλουσα, τα κρατικά πανεπιστήμια, όπως οι δήμοι και οι περιφέρειες, αποτελούν μέρος του κρατικού μηχανισμού υπό την ευρύτερη έννοια (βλ. αιτιολογική σκέψη 79). Τέλος, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η δυνατότητα καταλογισμού υφίσταται επίσης διότι τα κρατικά πανεπιστήμια ασκούν δημόσιες εξουσίες, υπόκεινται στον έλεγχο του MIUR και του Υπουργείου Οικονομικών και η κύρια πηγή χρηματοδότησής τους είναι το κράτος —μολονότι μπορούν να ρυθμίζουν το εισόδημά τους (βλ. αιτιολογική σκέψη 82).

⁽¹⁷⁴⁾ Βλ. σημείο 30 της ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης.

⁽¹⁷⁵⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12ης Δεκεμβρίου 1996, Air France κατά Επιτροπής, Τ-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, σκέψη 56.

⁽¹⁷⁶⁾ Υπόθεση C-482/99, Γαλλία κατά Επιτροπής (Stardust Marine), σκέψεις 52 και 53.

- (298) Οι ιταλικές αρχές και η Cinesca ισχυρίζονται ότι η απόφαση των κρατικών πανεπιστημίων να επιλέξουν τη Cinesca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ δεν μπορεί να καταλογιστεί στο Δημόσιο. Πρώτον, τα κρατικά πανεπιστήμια απολαύουν πλήρους εκπαιδευτικής, επιστημονικής, οργανωτικής, οικονομικής και λογιστικής αυτονομίας ⁽¹⁷⁷⁾ (βλ. αιτιολογική σκέψη 185). Τα πανεπιστήμια επιβεβαίωσαν στις ιταλικές αρχές ότι διαθέτουν όντως πλήρη αυτονομία να συνάπτουν συμβατικές σχέσεις με οντότητες για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ και ότι έχουν πραγματοποιήσει τέτοιες επιλογές ελεύθερα τόσο πριν από τη θέσπιση του νόμου «salva Cinesca» όσο και μετά τη θέσπιση του εν λόγω νόμου. Η Cinesca ισχυρίζεται επίσης ότι, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 122 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας η οποία παραπέμπει στα κριτήρια αξιολόγησης Stardust Marine, το στοιχείο που θα μπορούσε να οδηγήσει στον καταλογισμό στο Δημόσιο της επιλογής της Cinesca ως παρόχου υπηρεσιών ΤΠ δεν είναι η παρουσία εκπροσώπων των πανεπιστημίων και του MIUR στο διοικητικό συμβούλιο της Cinesca, αλλά η παρουσία κρατικών αξιωματούχων στη διοίκηση των κρατικών πανεπιστημίων (βλ. αιτιολογική σκέψη 227).
- (299) Τόσο οι ιταλικές αρχές όσο και η Cinesca ισχυρίζονται ότι τα κριτήρια Stardust Marine εφαρμόζονται κατ' αναλογία όταν εξετάζεται η δυνατότητα καταλογισμού σε περίπτωση δημόσιων φορέων οι οποίοι διαθέτουν αυτονομία σε σχέση με τη διαχείριση κεφαλαίων και οι οποίοι είναι διακριτοί από το κράτος. Το αυτόνομο καθεστώς των κρατικών πανεπιστημίων επιβεβαιώθηκε επίσης με αποφάσεις ιταλικών δικαστηρίων ⁽¹⁷⁸⁾ που αποφάνθηκαν ότι οι εργαζόμενοι στα πανεπιστήμια δεν είναι κρατικοί υπάλληλοι. Εξίσου αλυσιτελής είναι, κατά τη γνώμη των ιταλικών αρχών και της Cinesca, η απόφαση Air France ⁽¹⁷⁹⁾, δεδομένου ότι η Cinesca δεν συστάθηκε με σκοπό την καταστροφή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Τέλος, η Cinesca εφιστά την προσοχή στη σχετικά πρόσφατη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση Ιταλία κ.λπ. κατά Επιτροπής (συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-98/16 και T-196/16) σχετικά με την παρατήρηση ότι, όταν μια οντότητα είναι αυτόνομη σε σχέση με τη διαχείριση κεφαλαίων, η Επιτροπή υπέχει αυξημένη υποχρέωση να τεκμηριώσει τη δυνατότητα καταλογισμού μέτρου στο Δημόσιο (βλ. αιτιολογική σκέψη 227 και υποσημείωση 141).
- (300) Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, δεν είναι δυνατό να εξαχθεί συμπέρασμα σχετικά με τη δυνατότητα καταλογισμού του επίμαχου μέτρου σε επιμέρους κρατικά πανεπιστήμια. Τούτο συμβαίνει διότι οι παράγοντες που περιγράφηκαν δεν οδηγούν σε σαφές συμπέρασμα όσον αφορά το σύνολο των κρατικών πανεπιστημίων. Επομένως, βάσει των εν λόγω ισχυρισμών, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να δεχθεί την ύπαρξη δυνατότητας καταλογισμού, η οποία πρέπει κανονικά να εξετάζεται για κάθε μεμονωμένη συναλλαγή μεταξύ συγκεκριμένου πανεπιστημίου και τη Cinesca. Ωστόσο, η καταγγέλλουσα δεν επέστησε την προσοχή της Επιτροπής σε οποιαδήποτε συγκεκριμένη συναλλαγή στην οποία θα μπορούσαν να εξεταστούν παράγοντες που έχουν σημασία για την ανάλυση της δυνατότητας καταλογισμού.
- (301) Συμπερασματικά, η Επιτροπή εκτιμά ότι κανένα στοιχείο δεν αποδεικνύει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι τα επίμαχα μέτρα ή οποιοδήποτε επίμαχο μέτρο στην παρούσα απόφαση, σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ σε κρατικά πανεπιστήμια, μπορεί να καταλογιστεί στο ιταλικό Δημόσιο.
- (302) Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη (292), η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας των μη κρατικών ιταλικών πανεπιστημίων καθιστά πιθανό η εκπαιδευτική δραστηριότητα που ασκούν οι εν λόγω ιδιωτικοί οργανισμοί να είναι οικονομική δραστηριότητα και όχι δημόσιο καθήκον. Εξ ορισμού, τα μη κρατικά πανεπιστήμια δεν ανήκουν στο κράτος. Το κράτος δεν παρέχει τους πόρους για τη χρηματοδότησή τους και, επομένως, τυχόν κεφάλαια τα οποία δαπανούν για την αγορά υπηρεσιών ΤΠ δεν συνιστούν κρατικούς πόρους. Υπηρεσίες οι οποίες χρηματοδοτούνται κατά το μεγαλύτερο μέρος από τους γονείς ή τους σπουδαστές ή από εμπορικά έσοδα δεν συνάδουν με δημόσια εντολή. Ωστόσο, οι δημόσιες αρχές ορίζουν ορισμένα μέλη των διοικητικών οργάνων των ιδιωτικών πανεπιστημίων. Πάντως, τα εν λόγω μέλη δεν συνιστούν την πλειοψηφία στα διοικητικά όργανα των εν λόγω πανεπιστημίων και δεν έχουν εξουσία αρνησικυρίας κατά τη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν έχει στη διάθεσή της συγκεκριμένες πληροφορίες βάσει των οποίων θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα καταλογισμού σε σχέση με μεμονωμένες συναλλαγές.
- (303) Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή εκτιμά ότι η αγορά, από ιδιωτικά πανεπιστήμια, υπηρεσιών ΤΠ από την Cinesca δεν είναι καταλογιστέα στο ιταλικό Δημόσιο.

⁽¹⁷⁷⁾ Άρθρο 6 παράγραφος 1 του προαναφερθέντος νόμου αριθ. 168 του 1989: «τα πανεπιστήμια έχουν νομική προσωπικότητα και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 του Συντάγματος, απολαύουν εκπαιδευτικής, επιστημονικής, οργανωτικής, οικονομικής και λογιστικής αυτονομίας· συνιστούν αυτόνομους οργανισμούς με ίδιο καταστατικό και εσωτερικούς κανονισμούς».

⁽¹⁷⁸⁾ Βλ. π.χ. απόφαση αριθ. 10700 της 10ης Μαΐου 2006 του Corte di Cassazione.

⁽¹⁷⁹⁾ Απόφαση Air France κατά Επιτροπής, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

4.1.1.3. Επιλεκτικό πλεονέκτημα

- (304) Όπως επισημάνθηκε στην αιτιολογική σκέψη 59, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται (σε σχέση με τα δύο επίμαχα στην παρούσα υπόθεση είδη υπηρεσιών ΤΠ) ότι το κριτήριο του ΙΕΟΑ δεν έχει εφαρμογή. Η καταγγέλλουσα επισημαίνει επίσης (αιτιολογική σκέψη 65) ότι δεν εξακριβώθηκε εκ των προτέρων ο οικονομικά εύλογος χαρακτήρας των τιμών και ότι, εν πάση περιπτώσει, έπρεπε να χρησιμοποιηθούν διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια και των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR (βλ. αιτιολογική σκέψη 60). Η Επιτροπή διαφωνεί με τον ανωτέρω χαρακτηρισμό και εκτιμά ότι το κριτήριο του ΙΕΟΑ έχει εφαρμογή (εάν η επίμαχη δραστηριότητα έχει οικονομική φύση). Κατά την απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου, Επιτροπή κατά EDF, C-124/10 P, «η δυνατότητα εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή εξαρτάται, εν τέλει, από το αν το συγκεκριμένο κράτος μέλος χορηγεί οικονομικό πλεονέκτημα σε επιχείρηση που του ανήκει, με την ιδιότητά του ως μέτοχος και όχι με την ιδιότητά του ως φορέας δημόσιας εξουσίας». Στην περίπτωση που η παροχή των επίμαχων υπηρεσιών είναι οικονομικής φύσης, το κράτος δεν ενεργεί ως δημόσια αρχή και η αρχή του ΙΕΟΑ έχει εφαρμογή. Όπως εξηγεί η Επιτροπή στην αιτιολογική σκέψη 128 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, οι οικονομικές συναλλαγές που πραγματοποιούνται από δημόσιους οργανισμούς (περιλαμβανομένων δημόσιων επιχειρήσεων) δεν εξασφαλίζουν πλεονέκτημα για τον αντισυμβαλλόμενο τους εφόσον πραγματοποιούνται υπό συνήθεις συνθήκες της αγοράς⁽¹⁸⁰⁾. Προκειμένου να εξακριβώσει αν μια συναλλαγή πραγματοποιήθηκε υπό τέτοιες συνθήκες, η Επιτροπή εφαρμόζει το κριτήριο του ιδιώτη επιχειρηματία υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς (στο εξής: κριτήριο του ΙΕΟΑ). Για τους σκοπούς του κριτηρίου του ΙΕΟΑ, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μόνο τα οφέλη και οι υποχρεώσεις που συνδέονται με τον ρόλο του Δημοσίου ως οικονομικού φορέα — εξαιρουμένων εκείνων που συνδέονται με τον ρόλο του ως δημόσιας αρχής. Πράγματι, το κριτήριο του ΙΕΟΑ δεν εφαρμόζεται εάν το Δημόσιο ενεργεί ως δημόσια αρχή και όχι ως οικονομικός φορέας.
- (305) Η απουσία πλεονεκτήματος μπορεί να αποδειχθεί μέσω διαφανούς, αμερόληπτου και άνευ όρων διαγωνισμού ή μέσω οποιασδήποτε άλλης ανταγωνιστικής μεθόδου⁽¹⁸¹⁾. Τέτοια μέθοδος μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, μελέτη κόστους που εκπονείται εκ των προτέρων από ανεξάρτητο εμπειρογνώμονα η οποία καταδεικνύει ότι η δημόσια αρχή επέλεξε την καταλληλότερη προσφορά. Τα αποτελέσματα πρέπει να είναι αξιόπιστα και τα δεδομένα πρέπει να είναι επαληθεύσιμα.
- (306) Πριν από την κίνηση της επίσημης διαδικασίας έρευνας, η Ιταλία δεν είχε καταδείξει ότι οι υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια δεν παρέχονταν σε τιμές υψηλότερες του επιπέδου της αγοράς (βλ. αιτιολογική σκέψη 130 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας) και ότι, επομένως, η Cineca δεν είχε λάβει κρατική ενίσχυση με τη μορφή της διαφοράς μεταξύ της τιμής πώλησης και της τιμής της αγοράς. Η Επιτροπή εκτίμησε επίσης ότι η Ιταλία δεν είχε αποδείξει τη χρήση διαγωνισμών ή άλλων ανταγωνιστικών μεθόδων οι οποίες θα παρήγαν αποτέλεσμα ανάλογο εκείνου διαδικασίας διαγωνισμού.
- (307) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας επισημαίνεται επίσης ότι, στον βαθμό που το κράτος άσκησε επιρροή στην αγοραστική συμπεριφορά των πανεπιστημίων υπέρ της Cineca, η εν λόγω επιρροή έδωσε στη Cineca τη δυνατότητα να πωλήσει υπηρεσίες ΤΠ τις οποίες ενδεχομένως δεν θα μπορούσε να πωλήσει χωρίς την παρέμβαση του κράτους και, επομένως, παρείχε πλεονέκτημα στη Cineca. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Επιτροπή συμπέρανε προσωρινά ότι, στο μέτρο που το κράτος επηρέασε τις αγορές των πανεπιστημίων υπέρ της Cineca, η Cineca έλαβε πλεονέκτημα.
- (308) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι τα πανεπιστήμια δεν διεξήγαγαν ανταγωνιστική διαδικασία επιλογής για την αγορά των υπηρεσιών ΤΠ που τους παρασχεθήκαν (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 22 και 83). Στις λιγοστές περιπτώσεις στις οποίες εναλλακτικοί οικονομικοί φορείς μπόρεσαν να υποβάλουν προσφορές, η προσφορά της Cineca ήταν πάντοτε υψηλότερη από την προσφορά εναλλακτικών παρόχων υπηρεσιών.
- (309) Η καταγγέλλουσα προβάλλει επίσης ορισμένα επιχειρήματα σχετικά με την παρατήρηση ότι, τουλάχιστον έως το 2018, η Cineca δεν ήταν καθ'αυτό *in house* οντότητα των πανεπιστημίων και, επομένως, τα πανεπιστήμια έπρεπε να χρησιμοποιήσουν τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων για την επιλογή παρόχου υπηρεσιών ΤΠ για την κάλυψη των αναγκών τους. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, μη χρησιμοποιώντας τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων, η Ιταλία παρέβη τη νομοθεσία της ΕΕ και την εθνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις (βλ. αιτιολογική σκέψη 47).

⁽¹⁸⁰⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1996, SFEI κ.λπ., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, σκέψεις 60 και 61.

⁽¹⁸¹⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2014, Sarc κατά Επιτροπής, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, σκέψη 98. Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-214/12 P, C-215/12 P και C-223/12 P, Land Burgenland κατά Επιτροπής, ECLI:EU:C:2013:682, σκέψεις 94 και 95.

- (310) Η καταγγέλλουσα παραπέμπει επίσης στο άρθρο 1 παράγραφος 512 του νόμου αριθ. 208/2015 (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 60 και 75), το οποίο προβλέπει ότι, για τον σκοπό της βελτιστοποίησης και του εξορθολογισμού των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ και συνδεσιμότητας, τα υπουργεία και τα δημόσια πανεπιστήμια θα πρέπει να «καλύπτουν τις ανάγκες τους αποκλειστικά και μόνο μέσω των εργαλείων αγοράς και διαπραγμάτευσης της Consip ή [άλλων οντοτήτων] για αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται από την Consip ή [τις εν λόγω άλλες οντότητες]». Η καταγγέλλουσα επισημαίνει περαιτέρω ότι η Consip χρησιμοποιείται ευρέως για την προμήθεια παρεμφερών εξειδικευμένων προϊόντων. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης χρησιμοποίησε επίσης την Consip για την καθιέρωση, σε ολόκληρη την Ιταλία, της ηλεκτρονικής αστικής δίκης, η οποία αποτελεί μέρος ουσιώδους λειτουργίας.
- (311) Απαντώντας στους ανωτέρω ισχυρισμούς, οι ιταλικές αρχές εξηγούν ότι ο καλούμενος νόμος «salva Cineca» θέσπισε ένα μοντέλο in house συνεργασίας μεταξύ της Cineca και του Υπουργείου (βλ. αιτιολογική σκέψη 146), το οποίο αποσαφηνίστηκε με το υπουργικό διάταγμα αριθ. 245 της 26ης Μαρτίου 2018, κατόπιν συζητήσεων με τις υπηρεσίες της Επιτροπής και την ANAC. Το 2018, με την απόφαση αριθ. 1172 της 19ης Δεκεμβρίου 2018, η ANAC περιέλαβε τη Cineca στον εθνικό κατάλογο οντοτήτων που μπορούν να δραστηριοποιούνται μέσω απευθείας αναθέσεων (εταιρείες in house) (βλ. αιτιολογική σκέψη 168).
- (312) Η Ιταλία εξηγεί επίσης ότι τα πανεπιστήμια χρησιμοποιούν την Consip μόνο για τα συνήθη προϊόντα και τις συνήθεις υπηρεσίες και όχι για το είδος των πολύπλοκων προϊόντων και υπηρεσιών που παρέχει η Cineca. Η υποχρέωση χρησιμοποίησης της Consip ισχύει μόνο στην περίπτωση στην οποία τα προϊόντα και/οι υπηρεσίες διατίθενται στην αγορά,
- (313) Η Ιταλία ισχυρίζεται, καταρχάς, ότι δεν υπάρχει επιλεκτικό πλεονέκτημα υπέρ της Cineca σε σχέση με τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια, δεδομένου ότι η δραστηριότητα δεν έχει οικονομικό χαρακτήρα. Περαιτέρω, όσον αφορά την εφαρμογή ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής, η Ιταλία επισημαίνει ότι, στην πραγματικότητα, είχε καταστήσει την επιλογή της Cineca (ενός καθαυτού παρόχου in house, κατά την ιταλική νομοθεσία) ακόμη πιο δυσχερή από ό,τι προβλέπεται από τη νομοθεσία της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις. Τούτο διότι το άρθρο 192 παράγραφος 2 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016 απαιτεί «αξιολόγηση αυξημένης αποδοτικότητας» της προβλεπόμενης ανάθεσης στη Cineca προτού επιτραπεί τέτοια ανάθεση in house στη Cineca. Η νομοθεσία της ΕΕ (άρθρο 12 παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ ⁽¹⁸²⁾) προβλέπει την ουσιαστική ισοδυναμία των διαφόρων διαδικασιών για την ανάθεση της παροχής υπηρεσίας που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τη δημόσια διοίκηση.
- (314) Η Επιτροπή εκτιμά ότι ο νόμος «salva Cineca» δεν επιβάλλει σε οποιοδήποτε πανεπιστήμιο υποχρέωση να συνάψει σύμβαση παροχής υπηρεσιών ΤΠ με τη Cineca. Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι ορισμένα πανεπιστήμια επέλεξαν, στην πραγματικότητα, παρόχους υπηρεσιών ΤΠ πλην της Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 187). Επομένως, η συγκεκριμένη νομική διάταξη δεν παρέχει στη Cineca τη δυνατότητα να πωλήσει υπηρεσίες ΤΠ τις οποίες ενδεχομένως δεν θα μπορούσε να πωλήσει χωρίς την κρατική παρέμβαση (βλ. αιτιολογική σκέψη 307). Ως εκ τούτου, η Cineca δεν έλαβε πλεονέκτημα με τη μορφή της απόκτησης περισσότερων επιχειρηματικών ευκαιριών ως αποτέλεσμα της κρατικής επιρροής.
- (315) Η Επιτροπή εκτιμά επίσης ότι η διαδικασία επιλογής, δηλαδή η ανάθεση των συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 192 παράγραφος 2 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016, είναι σύμφωνη με την ιταλική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις, τουλάχιστον σε σχέση με το χρονικό διάστημα που αρχίζει το 2016. Τούτο προκύπτει από την απόφαση αριθ. 2947 της 17ης Μαρτίου 2022 του Consiglio di Stato. Στο σημείο 11.4 της απόφασης διευκρινίζεται ότι «[η] προμήθεια μέσω συμφωνιών και/ή συμφωνιών-πλαισίων με κεντρικές αρχές προμηθειών μπορεί, βεβαίως, να είναι μια από τις εναλλακτικές δυνατότητες που μπορούν να αξιολογηθούν κατά την επιλογή μεταξύ in house υπηρεσίας και χρησιμοποίησης της αγοράς· ωστόσο, κανένας αυστηρά δεσμευτικός περιορισμός, για τις αποφάσεις της διοίκησης, δεν προκύπτει από τις ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις, δεδομένου ότι οι εν λόγω διατάξεις δεν επηρεάζουν την επιλογή μεταξύ ανάθεσης in house και εξωτερικής ανάθεσης αλλά, αντιθέτως, την προϋποθέτουν και, ως εκ τούτου, εφαρμόζονται σε περίπτωση που επιλέγεται η χρησιμοποίηση της αγοράς». Η εν λόγω απόφαση του Consiglio di Stato φαίνεται να υποδηλώνει ότι η απόφαση των πανεπιστημίων για το αν θα προκηρύξουν ή όχι διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης (δηλαδή αν θα εφαρμόσουν ή όχι το άρθρο 192 παράγραφος 2 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016) είναι επιλογή η οποία μπορεί να γίνει χωρίς κανέναν περιορισμό όσον αφορά την ιταλική νομοθεσία για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων.

⁽¹⁸²⁾ ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65.

- (316) Όσον αφορά τη μέθοδο που χρησιμοποίησαν τα επιμέρους πανεπιστήμια για την επιλογή παρόχου υπηρεσιών ΤΠ η οποία κατέληξε στην επιλογή της Cineca, τα ιταλικά πανεπιστήμια εξηγούν ότι αναθέτουν πάντοτε τις υπηρεσίες βάσει προηγούμενης αξιολόγησης των οφελών (βλ. αιτιολογική σκέψη 191). Πρώτον, τα πανεπιστήμια αξιολόγησαν αν η υπηρεσία μπορούσε να παραχθεί εσωτερικά και, όταν αποφάσισαν ότι θα κάνουν χρήση της αγοράς, συνέκριναν την προσφορά της Cineca με τις προσφορές άλλων οικονομικών φορέων (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. υποσημείωση 117). Τούτο φαίνεται να συνάδει με την ερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας από το Consiglio di Stato (βλ. αιτιολογική σκέψη 315). Επομένως, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα κρατικά πανεπιστήμια χρησιμοποίησαν όντως ανταγωνιστική διαδικασία επιλογής με στοιχείο εκ των προτέρων αξιολόγησης προτού αναθέσουν την παροχή υπηρεσιών στη Cineca, ειδικότερα αρχίζοντας από το 2016, αλλά σε κάποιον βαθμό και πριν από το 2016 (βλ. υποσημείωση 117).
- (317) Όσον αφορά το ζήτημα του αν τα πανεπιστήμια κατέβαλαν τιμές υψηλότερες από το επίπεδο της αγοράς, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι τιμές που τα ιταλικά πανεπιστήμια κατέβαλαν στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών λογισμικού και ΤΠ είναι υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς.
- (318) Σε σχέση με τον άλλο ισχυρισμό της καταγγέλλουσας που αφορά το πλεονέκτημα, δηλαδή ότι τα πανεπιστήμια, συνολικά, καταβάλλουν τιμές υψηλότερες του επιπέδου της αγοράς, η Ιταλία υπέβαλε τεχνική έκθεση, τη μελέτη εμπειρογνωσίας του καθηγητή Corso, στην οποία η αξία των υπηρεσιών ΤΠ της Cineca στα πανεπιστήμια αναλύεται σε τρεις συνιστώσες σε σύγκριση με την τιμή της αγοράς στο διάστημα από το 2004 έως το 2018 ⁽¹⁸³⁾.
- (319) Στην έκθεση, οι παρεχόμενες από τη Cineca υπηρεσίες υποδιαιρούνται σε τρεις κατηγορίες: 1) υπηρεσίες εφαρμογών σε σχέση με «ψηφιακό οικοσύστημα», ανάπτυξη και εξελικτική συντήρηση, άλλες μορφές συντήρησης και στήριξη χρηστών με αντάλλαγμα την καταβολή από τα πανεπιστήμια τέλους εξυπηρέτησης (υπηρεσίες βασισμένες σε τέλος ⁽¹⁸⁴⁾)· 2) υπηρεσίες φιλοξενίας υποδομών ⁽¹⁸⁵⁾ περιλαμβανομένης διαχείρισης εφαρμογών, και 3) άλλες υπηρεσίες (προγραμματισμός, παροχή συμβουλών και στήριξη).
- (320) Για την ποσότητα της εργασίας που παρέχεται στο πλαίσιο της συνιστώσας 3, η μελέτη στηρίχθηκε σε εσωτερική έρευνα της Cineca σχετικά με τον αριθμό καταγεγραμμένων ανθρωποημερών. Για την εργασία στο πλαίσιο της συνιστώσας 1, η μελέτη στηρίχθηκε σε πιστοποιημένες εκτιμήσεις της συνολικής ποσότητας εργασίας που εκτελέστηκε και σε χρησιμοποιούμενα πρότυπα παραγωγικότητας που παρέχουν διεθνείς οργανισμοί, όπως ο International Software Benchmarking Standards Group.
- (321) Οι υπηρεσίες των συνιστωσών 1 και 3 αντιπαραβλήθηκαν βάσει των ετήσιων συνεισφορών που παράγουν οι επιχειρηματικές μονάδες της Cineca για τα πανεπιστήμια και της αγοραίας αξίας των εν λόγω υπηρεσιών με τη χρήση τιμών της Assinter ⁽¹⁸⁶⁾.
- (322) Όσον αφορά τις βασισμένες σε τέλος υπηρεσίες (εφαρμογών) της συνιστώσας 1, οι οποίες αντιπροσωπεύουν άνω του 70 % των κερδών της επιχειρηματικής μονάδας με αντικείμενο τα πανεπιστήμια, τα έσοδα της Cineca υπήρξαν συστηματικά κατώτερα της αγοραίας αξίας. Όσον αφορά τις υπηρεσίες της συνιστώσας 3, οι οποίες αντιπροσωπεύουν περίπου το 20 % των συνολικών κερδών, υπήρχε σημαντική ουσιαστική ευθυγράμμιση με τις αγοραίες αξίες, μολονότι κατά την περίοδο από το 2009 έως 2013, οι συνεισφορές φαίνεται να ξεπέρασαν ελαφρώς τις αγοραίες αξίες. Όσον αφορά τις αγοραίες αξίες των συνδυασμένων συνιστωσών 1 και 3 (που αντιπροσωπεύουν το 90 % των εσόδων της επιχειρηματικής μονάδας), η αντιστάθμιση που έλαβε η Cineca αποδείχθηκε σημαντικά χαμηλότερη της αγοραίας αξίας.

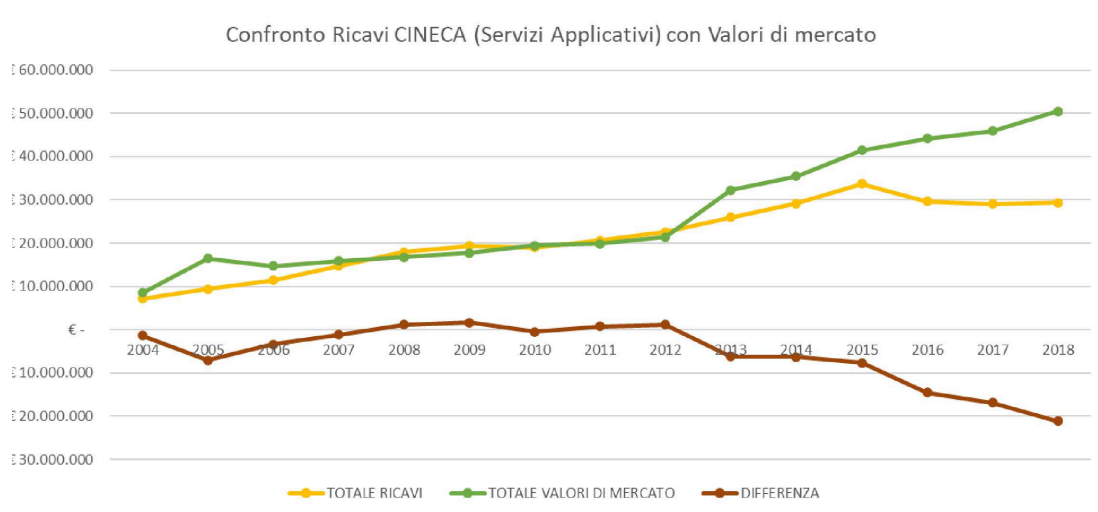
⁽¹⁸³⁾ «Συμπεράσματα από τη μελέτη της αποτίμησης των υπηρεσιών που η Cineca παρείχε σε ιταλικά πανεπιστήμια», της 15ης Απριλίου 2021, την οποία εκπόνησε ο καθηγητής Mariano Corso.

⁽¹⁸⁴⁾ Υπηρεσίες για τη χρήση των οποίων καταβάλλεται κατ' αποκοπή τιμή.

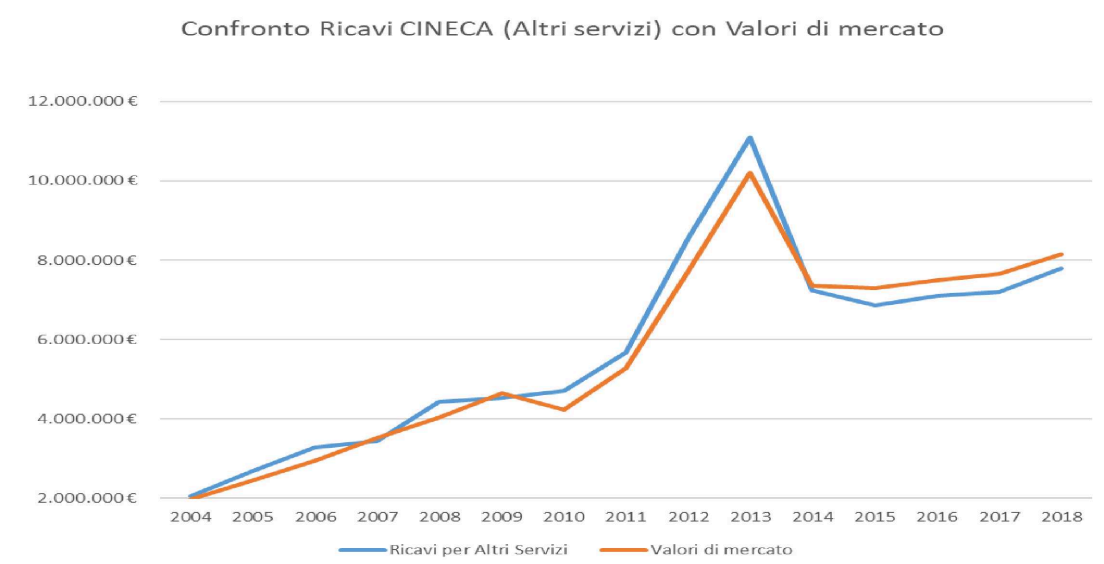
⁽¹⁸⁵⁾ Η συνιστώσα των υποδομών περιλαμβάνει τα υλικά στοιχεία, τη διαχείριση των υλικών στοιχείων και τις υπηρεσίες και τα έργα που σχετίζονται με τα υλικά στοιχεία. Η συνιστώσα αυτή ονομάζεται IaaS (υποδομή ως υπηρεσία). Η συνιστώσα του λογισμικού περιλαμβάνει προϊόντα, όπως λειτουργικά συστήματα, βάσεις δεδομένων κ.λπ. Ονομάζεται SaaS (λογισμικό ως υπηρεσία).

⁽¹⁸⁶⁾ Όπως εξηγεί η Ιταλία, η Assinter περιλαμβάνει 20 εταιρείες οι οποίες λειτουργούν σύμφωνα με το μοντέλο in house προμήθειας στον τομέα ΤΠΕ για τη δημόσια διοίκηση.

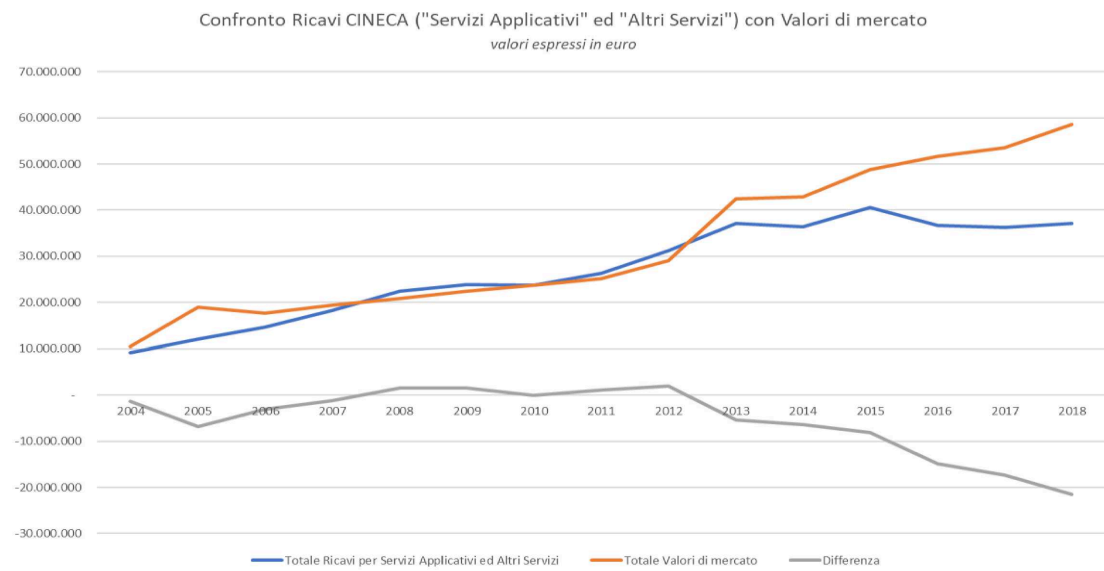
Στο γράφημα αριθ. 1 απεικονίζεται η αγοραία αξία των βασισμένων σε τέλος υπηρεσιών (εφαρμογών)



Στο γράφημα αριθ. 2 απεικονίζεται η αγοραία αξία «άλλων υπηρεσιών»



Στο γράφημα αριθ. 3 απεικονίζονται οι συνδυασμένοι τομείς βασισμένων σε τέλος υπηρεσιών (εφαρμογών) και «άλλων υπηρεσιών»



- (323) Στη μελέτη Corso αναλύονται μόνο «υπηρεσίες εφαρμογών» και «άλλες υπηρεσίες», ενώ σε σχέση με τις «υπηρεσίες υποδομών» παρατίθενται μόνο τα συμπεράσματα άλλων μελετών. Μία τέτοια μελέτη εκπονήθηκε από τον S. Aiello (στο εξής: μελέτη Aiello). Για το τμήμα των υπηρεσιών φιλοξενίας υποδομών ⁽¹⁸⁷⁾, αντικείμενο της ανάλυσης του S. Aiello ⁽¹⁸⁸⁾ ήταν η αξιολόγηση της τεχνικής εφικτότητας και των πραγματικών οικονομικών οφελών για το MIUR και το ιταλικό πανεπιστημιακό σύστημα, εκ νέου βάσει συνολικής προσέγγισης και όχι μέσω εξέτασης επιμέρους πανεπιστημίων. Κατά τη μελέτη Aiello, το τμήμα των υπηρεσιών φιλοξενίας υποδομών αναπτύχθηκε μόλις από το 2014 και, επομένως, η χρησιμοποίηση της αγοράς αυτής δεν ήταν δυνατή πριν από το έτος αυτό.
- (324) Για το έτος 2015 πραγματοποιήθηκε συγκριτική ανάλυση με υπηρεσία υπολογιστικής νέφους την οποία πρότεινε η IBM, που ονομαζόταν τότε «Softlayer». Το ετήσιο κόστος το οποίο πρότεινε η IBM για τη μεταφορά των υπηρεσιών φιλοξενίας εφαρμογών στα πανεπιστήμια, ύψους 1,37 εκατ. EUR, αντιπαραβλήθηκε με την αξία της συνιστώσας IaaS της Cineca, ύψους 0,48 εκατ. EUR (περιλαμβάνει αύξηση 40 % επί του καθαρού κόστους). Με άλλα λόγια, το 2015, η μεταφορά των υπηρεσιών φιλοξενίας που παρέχονταν στα πανεπιστήμια (ο μεγαλύτερος φόρτος εργασίας) θα είχε κοστίσει περίπου 2,8 φορές ακριβότερα από την παροχή της υπηρεσίας εσωτερικά από τη Cineca.
- (325) Η μελέτη Aiello περιλάμβανε επίσης συμπεράσματα της εταιρείας ερευνών Gartner. Τα εν λόγω συμπεράσματα επιβεβαίωσαν επίσης ότι οι υπηρεσίες που η Cineca παρέχει στα πανεπιστήμια προσφέρονται σε τιμή η οποία δεν είναι υψηλότερη από την τιμή της αγοράς. Η άποψη της Gartner βασίστηκε στην ετήσια έρευνά της σχετικά με δείκτη αναφοράς, κατά την οποία, λαμβανομένου υπόψη του ποσοστού δαπανών ΤΠ σε σχέση με τον κύκλο εργασιών επιχειρήσεων μεσαίου μεγέθους, το κόστος υποδομών της Cineca ήταν σαφώς κατώτερο του δείκτη αναφοράς. Επιπλέον, η AGID πιστοποίησε την οικονομική συνέπεια των τιμών που σχετίζονται με τη συνιστώσα των υποδομών.
- (326) Προς στήριξη του επιχειρήματός της ότι οι τιμές που τα ιταλικά πανεπιστήμια καταβάλλουν στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών λογισμικού και ΤΠ είναι υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς, η καταγγέλλουσα επικρίνει τις δύο ανωτέρω μελέτες ως προς διάφορα σημεία. Κατά την καταγγέλλουσα, η τιμή αναφοράς που χρησιμοποιήθηκε στις γνωμοδοτήσεις που υπέβαλε η Cineca σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχονται στο MIUR και στα πανεπιστήμια δεν είναι ρεαλιστική, διότι, όπως και στην περίπτωση των υπηρεσιών που παρέχονται στο MIUR, ως τιμές αναφοράς για τις τιμές των υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια λαμβάνονται επίσης υπόψη οι τιμές της Assinter (βλ. αιτιολογική σκέψη 86). Επιπλέον, η μελέτη που αφορά την υπηρεσία που παρέχεται στα πανεπιστήμια βασίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι ένας ανταγωνιστής θα πρότεινε τιμές μόνο για τη διαχείριση διορθωτικής και εξελικτικής συντήρησης και την υποστήριξη των χρηστών χωρίς να περιλάβει στις τιμές το κόστος ανάπτυξης και παροχής εναλλακτικών και ισοδύναμων υπηρεσιών. Επομένως, ο υποθετικός ανταγωνιστής θα είχε τα ίδια έξοδα με τη Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 86).
- (327) Κατά την καταγγέλλουσα, στη μελέτη Aiello που αφορά την αγοραία αξία των υπηρεσιών φιλοξενίας που παρέχονται στο MIUR και στα πανεπιστήμια αναφέρεται εσφαλμένα ότι, πριν από το 2014, κανένας οικονομικός φορέας δεν παρείχε τις υπηρεσίες διαχείρισης που σχετίζονται με τα προϊόντα της Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 323 στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ στη δημόσια διοίκηση). Η παρατήρηση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η Be Smart ήταν οικονομικός φορέας και ότι οι τιμές της Consip για τέτοιες υπηρεσίες διαχείρισης αποτελούσαν δείκτη αναφοράς.
- (328) Κατά την Επιτροπή, οι ανωτέρω γενικοί ισχυρισμοί σχετικά με ένα συνολικό πλεονέκτημα το οποίο έλαβε η Cineca μέσω του συνόλου των πωλήσεων υπηρεσιών πανεπιστημιακού λογισμικού σε μέρος του ιταλικού πανεπιστημιακού συστήματος δεν μπορούν να τελεσφορήσουν. Τούτο συμβαίνει διότι για να είναι λυσιτελής ένας ισχυρισμός περί οικονομικού πλεονεκτήματος, λόγω καταβολής τιμών υψηλότερων από το επίπεδο της αγοράς, πρέπει οπωσδήποτε να αναφέρεται σε συγκεκριμένες συναλλαγές. Στο πλαίσιο αυτό, ο ισχυρισμός θα έπρεπε να αναφέρεται σε συγκεκριμένη αγορά από συγκεκριμένο πανεπιστήμιο συγκεκριμένου προϊόντος ή εύρους προϊόντων από τη Cineca, η δε τιμή θα έπρεπε να αντιπαραβληθεί στη συνέχεια με «τιμή της αγοράς» για το/τα ίδιο/-α προϊόν/-τα, στον ίδιο όγκο και στον ίδιο χρόνο.

⁽¹⁸⁷⁾ Μια υπηρεσία φιλοξενίας υποδομών παρέχει διάφορες λύσεις ΤΠ, όπως ανάπτυξη ιστοτόπων, φιλοξενία στο διαδίκτυο και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, υποδομές και εφαρμογές μέσω του διαδικτύου.

⁽¹⁸⁸⁾ Έκθεση την οποία εκπόνησε για τη Cineca ο Stefano Aiello της εταιρείας Partners4Innovation Srl στις 14 Απριλίου 2021.

- (329) Η καταγγέλλουσα παρέχει λεπτομέρειες σε σχέση με μία και μόνη συναλλαγή μεταξύ ενός πανεπιστημίου και της Cineca για υπηρεσίες ΤΠ ⁽¹⁸⁹⁾, στην οποία ισχυρίζεται ότι οι τιμές που καταβλήθηκαν ήταν υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς. Σε σχέση με τον ισχυρισμό αυτό, η καταγγέλλουσα υποστηρίζει ότι η αγορά πακέτου πανεπιστημιακών υπηρεσιών ΤΠ, από τη Cineca, εκ μέρους του Πανεπιστημίου Molise, κατά τα έτη 2018 έως 2020, πραγματοποιήθηκε σε τιμή πολύ υψηλότερη από εκείνη παρεμφερούς αγοράς, του Πανεπιστημίου Cassino και νότιου Λατίου, από την καταγγέλλουσα, κατά τα έτη 2019 έως 2021. Πιο συγκεκριμένα, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η τιμή που το Πανεπιστήμιο Molise κατέβαλε στη Cineca για τριετή σύμβαση παροχής υπηρεσιών ΤΠ κατά τα έτη 2018 έως 2020 ανήλθε, σε ετήσια βάση, σε 374 966 EUR (χωρίς ΦΠΑ). Αντιθέτως, η καταγγέλλουσα, η οποία επιλέχθηκε μέσω ευρωπαϊκής διαδικασίας υποβολής προσφορών για τη σύμβαση με το Πανεπιστήμιο Cassino και νότιου Λατίου, έλαβε αμοιβή ύψους 85 140 EUR ετησίως για ένα εξαιρετικά παρεμφερές πακέτο υπηρεσιών για πανεπιστήμιο παρόμοιου μεγέθους με το Πανεπιστήμιο Molise. Στη συνέχεια, η καταγγέλλουσα αντιπαραβάλλει τα στοιχεία των δύο πακέτων και συμπεραίνει ότι δεν είναι απολύτως παρόμοια, δεδομένου ότι μέρος μόνο των προσφερόμενων υπηρεσιών αλληλεπικαλύπτονται. Στην πραγματικότητα, από τα οκτώ στοιχεία του πακέτου που η Cineca πρόσφερε στο Πανεπιστήμιο Molise μόνο τέσσερα στοιχεία περιλαμβάνονταν στην προσφορά της καταγγέλλουσας στο Πανεπιστήμιο Cassino και νότιου Λατίου. Εξάλλου, το πακέτο της καταγγέλλουσας περιλάμβανε πέντε στοιχεία τα οποία δεν περιλάμβανε η προσφορά της Cineca, η δε προσφορά της Cineca περιλάμβανε πέντε άλλα στοιχεία τα οποία δεν περιλάμβανε η προσφορά της καταγγέλλουσας. Επιπλέον, η καταγγέλλουσα επιχειρεί να αποδώσει μια τιμή σε κάθε στοιχείο του πακέτου και να υπολογίσει δύο υποθετικές τιμές: μία τιμή για κάθε πακέτο, στην περίπτωση που οι προσφορές ήταν πανομοιότυπες. Ωστόσο, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι προφανώς η καταγγέλλουσα γνωρίζει τις τιμές που πρότείνει στον συγκεκριμένο διαγωνισμό τον οποίο περιγράφει, όσον αφορά τις τιμές της Cineca, ο υπολογισμός πραγματοποιείται βάσει διαφόρων στοιχείων παλαιότερου συνόλου τιμών τις οποίες κατέβαλε στη Cineca τρίτο πανεπιστήμιο σε χρόνο διαφορετικό από το χρονικό πλαίσιο που αφορά η σύμβαση της καταγγέλλουσας.
- (330) Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, οι ανωτέρω ισχυρισμοί δεν αποδεικνύουν ότι το Πανεπιστήμιο Molise κατέβαλε πραγματικά στη Cineca τιμή υψηλότερη από το επίπεδο της αγοράς για τις υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια κατά τα έτη 2018 έως 2020. Τούτο συμβαίνει διότι οι δύο προσφορές δεν είναι συγκρίσιμες. Πρώτον, διαπιστώνεται ότι τα πακέτα δεν είναι σε καμία περίπτωση πανομοιότυπα: τα μισά από τα επίμαχα στοιχεία υπάρχουν μόνο σε ένα πακέτο, ενώ ορισμένα στοιχεία υπάρχουν μόνο στην έτερη προσφορά. Επομένως, τα πακέτα υπηρεσιών δεν φαίνεται να είναι συγκρίσιμα. Δεύτερον, οι τιμές για τα επιμέρους στοιχεία του πακέτου της Cineca προέρχονται από συναλλαγή μεταξύ της Cineca και άλλου πανεπιστημίου σε χρόνο που αφορά διαφορετικό χρονικό πλαίσιο (2018 έως 2020 έναντι 2019 έως 2022). Το στοιχείο αυτό καθιστά επίσης τον υπολογισμό υποθετικό, με αποτέλεσμα να είναι απολύτως αδύνατο να προσδιοριστεί η αξία κάθε πακέτου κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα. Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι η διαδικασία αξιολόγησης που έπρεπε να εφαρμοστεί για την επιλογή του παρόχου υπηρεσιών ΤΠ, η οποία περιγράφηκε στην αιτιολογική σκέψη 191, φαίνεται να εφαρμόστηκε στη συγκεκριμένη συναλλαγή ⁽¹⁹⁰⁾.
- (331) Συμπερασματικά, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι ισχυρισμοί της καταγγέλλουσας σχετικά με την καταβολή στη Cineca τιμών υψηλότερων από το επίπεδο της αγοράς εκ μέρους του πανεπιστημίου Molise, κατά τα έτη 2018 έως 2020, για υπηρεσίες ΤΠ δεν αποδεικνύονται.

⁽¹⁸⁹⁾ Υπενθυμίζεται ότι το παράδειγμα της καταγγέλλουσας που αφορά το Πανεπιστήμιο Καλαβρίας (βλ. αιτιολογική σκέψη 85 και υποσημείωση 62) αποτελεί συναλλαγή η οποία δεν υλοποιήθηκε με τιμή θεωρούμενη υψηλότερη από το επίπεδο της αγοράς και, επομένως, δεν συνιστά πώληση υπηρεσίας σε τιμή υψηλότερη από το επίπεδο της αγοράς. Σύμφωνα με άλλον ισχυρισμό, οι τιμές που καταβλήθηκαν από το Πανεπιστήμιο Μπέργκαμο ήταν επίσης χαμηλότερες από την αρχικά συμφωνηθείσα τιμή, καθώς η Cineca πρόσφερε έκπτωση (βλ. υποσημείωση 62). Ως εκ τούτου, οι ανωτέρω ισχυρισμοί δεν μπορούν εγγενώς να αποδείξουν ότι η Cineca χρέωσε τιμές υψηλότερες από το επίπεδο της αγοράς.

⁽¹⁹⁰⁾ Για παράδειγμα, στα πρακτικά της συνεδρίασης του διοικητικού συμβουλίου του Πανεπιστημίου Molise της 25ης Μαΐου 2018 αναγράφονται τα ακόλουθα: «[π]ρος τούτο, υποβάλλουμε διά του παρόντος στο διοικητικό συμβούλιο τη συνημμένη έκθεση, η οποία εκπονήθηκε και εγκρίθηκε από τους επικεφαλής των τμημάτων που χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες ΤΠ της Cineca, από την οποία προκύπτουν τα ακόλουθα: 1) με σκοπό την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 192 παράγραφος 2 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016 και των κατευθυντήριων γραμμών της ANAC αριθ. 8, πραγματοποιήθηκε ανάλυση άλλων συστημάτων στην αγορά κατόπιν επικοινωνίας με εταιρείες που δραστηριοποιούνται στους τομείς ενδιαφέροντος· 2) υπήρξε επικοινωνία με τις διοικήσεις άλλων πανεπιστημίων που έχουν ήδη επιλέξει εναλλακτικές λύσεις στα προϊόντα της Cineca· 3) λόγω της δυσχέρειας αντικατάστασης όλων των χρησιμοποιούμενων συστημάτων συγχρόνως, μπορεί να καταρτιστεί ένα πολυετές σχέδιο αντικατάστασης στους διάφορους τομείς εφαρμογής. Επισημαίνεται ότι το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα (περίπου 12 μήνες για το στάδιο ανάλυσης πέραν του χρόνου που απαιτείται για την ολοκλήρωση των διαδικασιών υποβολής προσφορών καθώς και του τεχνικού χρόνου που απαιτείται για τη θέση σε λειτουργία του νέου συστήματος) συνεπάγεται την αναγκαιότητα διασφάλισης της συνέχειας των δραστηριοτήτων των τμημάτων βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα. Συναφώς, λαμβανομένου υπόψη του δικαιώματος υπαναχώρησης που προβλέπεται στην πρόταση σύμβασης της Cineca, εξετάζουμε το ενδεχόμενο εκ νέου ανάθεσης υπηρεσιών in house στην κοινοπραξία Cineca, συνεχίζοντας συγχρόνως τις αναγκαίες ενέργειες για τη διεξαγωγή κατάλληλων διαδικασιών υποβολής προσφορών για την προμήθεια επιμέρους συστημάτων. Ως εκ τούτου, λαμβανομένου υπόψη των ανωτέρω, αφού εξέτασε τη συμβατική πρόταση της Cineca και έχοντας υπόψη τη διάταξη σχετικά με τη δυνατότητα καταγγελίας της σύμβασης με προειδοποίηση 90 τουλάχιστον ημερών (άρθρο 10), ο πρόεδρος καλεί το διοικητικό συμβούλιο να αποφασίσει αν είναι σκόπιμο να εγκριθεί η ανάθεση in house στη Cineca, για τη χρήση των συστημάτων U-Gov, Esse3 και Titulus και των συναφών υπηρεσιών διαχείρισης φιλοξενίας και συνδρομής, σύμφωνα με τη ληφθείσα πρόταση, μέσω έγκρισης του καταλογισμού των σχετικών δαπανών στους αντίστοιχους προϋπολογισμούς, εξουσιοδότησης του γενικού διευθυντή να συνεχίσει το έργο ανάλυσης των διαθέσιμων στην αγορά υπηρεσιών και διατήρησης του δικαιώματος λήψης απόφασης καταγγελίας της σύμβασης κατόπιν αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της εν λόγω ανάλυσης». Βλ. παράρτημα 2 του υπομνήματος της καταγγέλλουσας της 27ης Αυγούστου 2019.

- (332) Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή εκτιμά ότι η καταγγέλλουσα δεν πρόβαλε και κατά μείζονα λόγο δεν απέδειξε την ύπαρξη πραγματικού πλεονεκτήματος, στο πλαίσιο του ελέγχου της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης.
- (333) Ωστόσο, στην περίπτωση που θα έπρεπε να αξιολογηθεί η ύπαρξη πλεονεκτήματος «συστημικού επιπέδου» υπέρ της Cineca, η Επιτροπή εκτιμά ότι, στην παρούσα υπόθεση, δεν αποδεικνύεται η ύπαρξη τέτοιου «πλεονεκτήματος» συστημικού επιπέδου. Τούτο συμβαίνει για τους ακόλουθους λόγους: μολονότι από τη μελέτη Corso που αφορά τις συνιστώσες 1 και 3 του πακέτου (σε συστημικό επίπεδο) φαίνεται ότι η πώληση πραγματοποιήθηκε σε τιμές υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς, οι αξίες και τα επίπεδα αντιστάθμισης περιλαμβάνουν μόνο τις συνιστώσες 1 και 3 και δεν περιλαμβάνουν τη συνιστώσα των «υπηρεσιών φιλοξενίας» (βλ. γραφήματα στην αιτιολογική σκέψη 322 και εξήγηση στην αιτιολογική σκέψη 323). Επομένως, τα στοιχεία είναι ελλιπή. Επιπλέον, όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 328, γενικοί ισχυρισμοί σχετικά με ένα συνολικό πλεονέκτημα το οποίο έλαβε η Cineca μέσω του συνόλου των πωλήσεων υπηρεσιών πανεπιστημιακού λογισμικού σε μέρος του ιταλικού πανεπιστημιακού συστήματος δεν μπορούν να τελεσφορήσουν.
- (334) Συγχρόνως, εάν θεωρηθεί ότι οι ανωτέρω ισχυρισμοί παρέχουν πραγματική ένδειξη για την ύπαρξη πλεονεκτήματος, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι επικρίσεις της καταγγέλλουσας σχετικά με τις εκθέσεις είναι ατελείωτες. Τούτο συμβαίνει επειδή η καταλληλότητα των εναλλακτικών παραγόντων που προτείνει η καταγγέλλουσα, αντί των παραγόντων που θεωρούνται ανεπαρκείς, δεν αποδεικνύεται. Για παράδειγμα, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι τιμές της Assinter δεν συνιστούν κατάλληλο δείκτη αναφοράς για το επίπεδο τιμών της εργασίας που χρησιμοποιήθηκε στη μελέτη Corso (βλ. αιτιολογική σκέψη 86). Ωστόσο, η καταγγέλλουσα δεν αναφέρει το επίπεδο τιμών το οποίο η ίδια θεωρεί ως επίπεδο τιμών της αγοράς. Η καταγγέλλουσα αναφέρεται μόνο στην έλλειψη σχέσης με την αγορά, διότι τα μέλη της Assinter είναι όλα πάροχοι υπηρεσιών ΤΠ in house. Επιπλέον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι τα προϊόντα της συνιστούν αποδεκτή (δηλαδή ανταγωνιστική) εναλλακτική δυνατότητα για τα προϊόντα / τις υπηρεσίες της Cineca και παρέχει, τουλάχιστον για τις υπηρεσίες «διαχείρισης εφαρμογών» (στο πλαίσιο των υπηρεσιών φιλοξενίας), εύλογη αξία 250+ΦΠΑ EUR ανά ανθρωπομέρα (βλ. αιτιολογική σκέψη 86). Ωστόσο, δεν παρέχεται καμία ένδειξη σχετικά με το έτος στο οποίο γίνεται αναφορά και στην κατάλληλη τιμή της αγοράς. Στην καταγγελία αναφέρεται μόνο ότι οι «σύμβουλοι της Cineca θα είχαν συμπεράνει ότι οι τιμές που χρέωσε η Cineca οπωσδήποτε δεν αντιστοιχούσαν στις τιμές της αγοράς».
- (335) Η Επιτροπή εκτιμά επίσης ότι ένας ανταγωνιστής ορθώς θα περιόριζε τις τιμές του ώστε να περιλάβει σε αυτές μόνο τη διαχείριση της διορθωτικής και εξελικτικής συντήρησης και όχι την αξία της ανάπτυξης και της παροχής εναλλακτικών και ισοδύναμων προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ (βλ. αιτιολογική σκέψη 86).
- (336) Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η Cineca δεν έλαβε πλεονέκτημα με τη μορφή τιμών υψηλότερων από το επίπεδο της αγοράς για τις υπηρεσίες ΤΠ για πανεπιστήμια τις οποίες παρείχε σε κρατικά πανεπιστήμια.

4.1.1.4. Συμπέρασμα σχετικά με τον χαρακτήρα κρατικής ενίσχυσης της πληρωμής των κρατικών πανεπιστημίων στη Cineca για υπηρεσίες ΤΠ

- (337) Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι οι πληρωμές των κρατικών πανεπιστημίων προς τη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση. Τούτο συμβαίνει διότι η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών συνδέεται άρρηκτα με κρατικό καθήκον και, επομένως, δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, η Cineca δεν είναι επιχείρηση σε σχέση με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Τέλος, η έρευνα δεν απέδειξε ότι οι τιμές που καταβλήθηκαν για τις εν λόγω υπηρεσίες είναι υψηλότερες του επιπέδου της αγοράς και, επομένως, η Cineca δεν αποκόμισε πλεονέκτημα μέσω των εν λόγω πληρωμών.

4.1.2. Χρηματοδότηση της Cineca σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR

4.1.2.1. Οικονομικός χαρακτήρας των παρεχόμενων υπηρεσιών

- (338) Σύμφωνα με το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης, για να υπάρχει οικονομική ενίσχυση, πρέπει να χορηγείται οικονομικό πλεονέκτημα σε μια επιχείρηση. Κατά τη νομολογία που παρατέθηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 230 και επ., το άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης δεν έχει εφαρμογή όταν το Δημόσιο ενεργεί «ασκώντας δημόσια εξουσία» σε περίπτωση που η εν λόγω δραστηριότητα εμπίπτει στις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές «λόγω της φύσης, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται»⁽¹⁹¹⁾ (βλ. εξήγηση της εφαρμοστέας νομολογίας στις αιτιολογικές σκέψεις 232 και επ.).

⁽¹⁹¹⁾ Βλ., ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT κατά Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 30· απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψεις 22 και 23· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, CompassDatenbank κατά Αυστρίας, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 41.

- (339) Η παροχή, από τη Cineca, υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR δεν θα έχει οικονομικό χαρακτήρα ⁽¹⁹²⁾ εάν διαπιστωθεί ότι συνδέεται άρρηκτα με θεμελιώδη λειτουργία του ιταλικού κράτους στον τομέα της δημόσιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η πιο πρόσφατη απόφαση της Επιτροπής με την οποία διαπιστώθηκε ότι ένα ορισμένο είδος υπηρεσιών ΤΠ συνδεόταν άρρηκτα με ουσιώδη λειτουργία του κράτους είναι η απόφαση HIS, η οποία βασίστηκε στη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 232 έως 240). Περιεκτική σύνοψη των διαπιστώσεων στην υπόθεση HIS (περιλαμβανομένης της υποκείμενης νομολογίας) περιέχεται επίσης στις αιτιολογικές σκέψεις 86 έως 89 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας.
- (340) Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή παραπέμπει σε νομολογία κατά την οποία οι υπηρεσίες που παρέχονται για το δημόσιο συμφέρον και χωρίς επιδίωξη κέρδους, σε συνθήκες ανταγωνισμού με τις υπηρεσίες που παρέχουν οικονομικοί φορείς που επιδιώκουν το κέρδος, είναι οικονομικής φύσεως εάν δεν αποτελούν μέρος της άσκησης δημόσιων καθηκόντων/εξουσιών (βλ. αιτιολογική σκέψη 88 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας). Ωστόσο, με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή διατύπωσε το προκαταρκτικό συμπέρασμα, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών κατά τον χρόνο έκδοσης της εν λόγω απόφασης, ότι οι υπηρεσίες ΤΠ που η Cineca παρείχε στο MIUR συνδέονται επίσης άρρηκτα με ουσιώδες καθήκον του Υπουργείου Παιδείας στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (βλ. αιτιολογική σκέψη 91 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας).
- (341) Βάσει της απόφασης HIS (και της νομολογίας στην οποία βασίστηκε η εν λόγω απόφαση), η Επιτροπή εξέτασε αν η παροχή από τη Cineca υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το καθήκον του κράτους στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Όπως και στην περίπτωση του άρρηκτου συνδέσμου σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια, η εξέταση επικεντρώθηκε στα στοιχεία της ύπαρξης νομικής υποχρέωσης του κράτους καθώς και του αποδέκτη της χρηματοδότησης (δηλαδή της Cineca), στον κοινό χαρακτήρα των επιδιωκόμενων σκοπών (κοινός σκοπός) και στην ουσιώδη/αδιαχώριστη φύση της επίμαχης υπηρεσίας σε σχέση με την ικανότητα του κράτους να εκτελεί το καθήκον μέσω του MIUR.
- (342) Η Επιτροπή εξετάζει καταρχάς αν δικαιολογείται η εξέταση του άρρηκτου συνδέσμου σε σχέση με το σύνολο των λειτουργικότητων (ή ενότητων) που παρέχονται με την υπηρεσία (βλ. αιτιολογική σκέψη 232). Με άλλα λόγια, το ζήτημα είναι αν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι λειτουργικότητες συνδέονται μεταξύ τους και αποτελούν διαφορετικές πτυχές της ίδιας δραστηριότητας κατά τρόπο ώστε το σύστημα, ως σύνολο, να μην είναι λειτουργικό χωρίς κάθε επιμέρους λειτουργικότητα. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, από τις 15 λειτουργικότητες που παρατίθενται στην υποσημείωση 105, οι ακόλουθες εννέα εμφανίζουν σαφή και μοναδικό σύνδεσμο με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση και τον ρόλο του MIUR όσον αφορά τη διαχείριση και τη στήριξη του συστήματος τριτοβάθμιας κρατικής εκπαίδευσης.
1. Το «εθνικό μητρώο σπουδαστών και αποφοίτων» (NSAS), το οποίο έχει ως σκοπό την ταυτοποίηση όλων των πανεπιστημιακών σπουδαστών· την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών πανεπιστημιακής κατάρτισης· την προώθηση της κινητικότητας των σπουδαστών· τον προσδιορισμό κινήτρων για την παρότρυνση της ζήτησης για συγκεκριμένες υπηρεσίες προς τους σπουδαστές· την παρακολούθηση και τη στήριξη της εργασιακής πείρας σπουδαστών.
 2. «Βάση δεδομένων προσφορών κατάρτισης» για τη δημοσίευση των κανονισμών σπουδών των πανεπιστημίων· την ενεργοποίηση μαθημάτων και την παροχή πληροφοριών σχετικά με την προσφορά κατάρτισης εκ μέρους των πανεπιστημίων.
 3. «Universitaly» για την παροχή πληροφοριών σχετικά με τα πανεπιστήμια και τα μαθήματα ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να αποφασίσουν τον τόπο και το αντικείμενο των σπουδών τους.
 4. «Accessoprogrammato» για τη συλλογή πληροφοριών που παρέχουν στο Υπουργείο τη δυνατότητα να προγραμματίζει και να οργανώνει εθνικές δοκιμασίες εισαγωγής σε ορισμένους επιστημονικούς κλάδους, όπως η ιατρική.
 5. «Proper» για τριετή προγραμματισμό για το προσωπικό των πανεπιστημίων.
 6. «Dalia» ή «data bank for alia», εθνική βάση δεδομένων για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με σταδιοδρομίες και δεδομένων σχετικά με μισθούς για το προσωπικό των πανεπιστημίων.
 7. «Έργα σημαντικού ενδιαφέροντος» για διαδικασίες υποβολής αιτήσεων και εκθέσεις σχετικά με προσκλήσεις εθνικού ενδιαφέροντος στον τομέα της έρευνας.
 8. «REPRISE» — μητρώο εμπειρογνομόνων ομότιμων αξιολογητών για την ιταλική επιστημονική αξιολόγηση με σκοπό την καταχώριση ανεξάρτητων επιστημονικών εμπειρογνομόνων.
 9. Εθνικό μητρώο για την έρευνα, για τη συλλογή κάθε πληροφορίας σχετικής με τη χρηματοδοτούμενη έρευνα.

⁽¹⁹²⁾ Όσον αφορά τα επιχειρήματα κατά τα οποία η επίμαχη δραστηριότητα είναι οικονομικής φύσεως και θα πρέπει να εφαρμοστούν οι διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι ανωτέρω νόμοι δεν έχουν σημασία για το ζήτημα του αν η δραστηριότητα είναι οικονομικής φύσεως και, επομένως, αν η Cineca είναι επιχείρηση σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR (ή στα κρατικά πανεπιστήμια).

(343) Οι λειτουργικότητες

1. «ASN» «abilitazione» για την αξιολόγηση και την πρόσληψη διδακτικού προσωπικού·
2. εφαρμογή για την ομοιόμορφη κατάρτιση λογαριασμών για τη συλλογή δημοσιονομικών δεδομένων από τα πανεπιστήμια·
3. πύλη για τον λογαριασμό κερδών και ζημιών, για την παροχή ερμηνευτικών διευκρινίσεων σχετικά με τους λογιστικούς κανόνες·
4. «AFAM» για την παρακολούθηση της προσφοράς διδασκόντων και συμβάσεων καθώς και την πρόσληψη και την κινητικότητα τους·
5. «κοινό ταμείο χρηματοδότησης» για την αποθήκευση όλων των παραμέτρων που σχετίζονται με την κατανομή των κεφαλαίων του FFO στα πανεπιστήμια· και
6. τριετής προγραμματισμός (PRO 3) για τη διαχείριση όλων των αναγκαίων πληροφοριών για την κατανομή κεφαλαίων σε πανεπιστήμια για τον τριετή προγραμματισμό των πανεπιστημίων, για την πιστοποίηση των πανεπιστημίων και για την υπουργική αξιολόγηση του τριετούς προγραμματισμού των πανεπιστημίων,

φαίνεται ότι έχουν γενικότερο χαρακτήρα, μολονότι οι περισσότερες εξ αυτών έχουν σαφή εκπαιδευτική πτυχή.

- (344) Το ανωτέρω σύνολο λειτουργικότητων καλύπτει όλες τις ανάγκες του MIUR σε υπηρεσίες ΤΠ στον τομέα και καθεμία από τις εν λόγω υπηρεσίες είναι αλληλένδετη με τη λειτουργία του. Η αφαίρεση οποιουδήποτε από τα ανωτέρω στοιχεία από τις υπηρεσίες που παρέχει η Cineca θα καθιστούσε το σύστημα υπηρεσιών, ως σύνολο, μη λειτουργικό κατά την έννοια της νομολογίας TenderNed (βλ. αιτιολογική σκέψη 232 της παρούσας απόφασης). Το MIUR δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει χωρίς το NSAS, καθώς δεν θα μπορούσε να ταυτοποιεί τους σπουδαστές και να παρακολουθεί τις εγγραφές των σπουδαστών, να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης και να προωθεί την κινητικότητα των σπουδαστών. Χωρίς τη «βάση δεδομένων προσφορών κατάρτισης» και τη λειτουργικότητα «University», το MIUR δεν θα μπορούσε να ενεργοποιήσει μαθήματα και να παράσχει πληροφορίες σχετικά με μαθήματα κατάρτισης καθώς και να βοηθήσει τους ενδιαφερομένους να αποφασίσουν τον τόπο και το αντικείμενο των σπουδών τους. Χωρίς τη λειτουργικότητα «Accessoprogrammato», το MIUR δεν θα μπορούσε να οργανώσει τις δοκιμασίες εισαγωγής. Χωρίς τη λειτουργικότητα «Proper», δεν θα μπορούσε να παράσχει τριετή προγραμματισμό για το διδακτικό προσωπικό και χωρίς τη «dalia» ή «data bank for alia», δεν θα μπορούσε να συλλέγει πληροφορίες για τις σταδιοδρομίες και τους μισθούς του προσωπικού των πανεπιστημίων. Χωρίς τις λειτουργικότητες «Έργα σημαντικού ενδιαφέροντος» και «REPRISE» και το «εθνικό μητρώο για την έρευνα», το MIUR δεν θα μπορούσε να δρομολογήσει ερευνητικά έργα, να αξιολογήσει το ερευνητικό προσωπικό και να συλλέξει πληροφορίες σχετικά με την εθνική έρευνα. Οι 5 άλλες λειτουργικότητες [«abilitazione», εφαρμογή για την ομοιόμορφη κατάρτιση λογαριασμών, πύλη για τον λογαριασμό κερδών και ζημιών, «AFAM», «κοινό ταμείο χρηματοδότησης» και τριετής προγραμματισμός (PRO 3)], αναπτύσσονται σε γενικότερους τομείς, όπως ανθρωπίνος πόρος και λογιστική, αλλά διαθέτουν παρ' όλα αυτά χαρακτηριστικά που αφορούν ειδικά την τριτοβάθμια εκπαίδευση και, ως εκ τούτου, είναι όλες αναγκαίες για την πλήρη και νομότυπη λειτουργία του MIUR. Η αφαίρεση οποιουδήποτε από τα ανωτέρω στοιχεία θα επηρέαζε τη λειτουργία ολόκληρης της λειτουργίας διαχείρισης του MIUR. Κατά συνέπεια, όλα τα ανωτέρω εργαλεία/υπηρεσίες έχουν ουσιώδη σημασία για τη λειτουργία των πανεπιστημίων.

- (345) Επομένως, η Επιτροπή επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό της Ιταλίας ότι πρωταρχικός στόχος της Cineca, ως μέσου του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, υπήρξε πάντοτε η παροχή στα μέλη της ολοκληρωμένων και αποδοτικών συστημάτων υπολογιστικής και υπηρεσιών ΤΠ, ώστε να παρέχεται στο σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η δυνατότητα επιτέλεσης της δημόσιας λειτουργίας του (βλ. αιτιολογική σκέψη 140).

- (346) Στη βάση αυτή, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι διάφορες λειτουργικότητες της υπηρεσίας συνδέονται μεταξύ τους και αποτελούν διαφορετικές πτυχές της ίδιας δραστηριότητας κατά τρόπο ώστε το σύστημα, ως σύνολο, να μην είναι λειτουργικό χωρίς κάθε επιμέρους λειτουργικότητα. Ως εκ τούτου, το σύνολο των διαφόρων λειτουργικότητων των επίμαχων υπηρεσιών, στο σύνολό τους, μπορεί να συνδέεται άρρηκτα με το κρατικό καθήκον (δηλαδή το καθήκον του MIUR) της παροχής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω κρατικών πανεπιστημίων. Στις αιτιολογικές σκέψεις που ακολουθούν, η Επιτροπή εξετάζει αν ο άρρηκτος σύνδεσμος μπορεί να διαπιστωθεί βάσει των παραγόντων που περιγράφηκαν στην αιτιολογική σκέψη 232.

4.1.2.1.1. Ύπαρξη νομικής υποχρέωσης όσον αφορά την εκτέλεση δημόσιου καθήκοντος που έχει ανατεθεί στο κράτος και στον δικαιούχο της στήριξης

- (347) Όπως εξηγεί η Ιταλία, η ανάθεση κρατικής εξουσίας στον τομέα της εκπαίδευσης βασίζεται στο άρθρο 33 του ιταλικού Συντάγματος, κατά το οποίο η «Ιταλική Δημοκρατία εγγυάται την ελευθερία των τεχνών και των επιστημών, των οποίων η διδασκαλία είναι ελεύθερη. Η Ιταλική Δημοκρατία θεσπίζει γενικούς κανόνες για την εκπαίδευση και εγκαθιδρύει κρατικά σχολεία [...]». Για λογαριασμό της Ιταλικής Δημοκρατίας, το Υπουργείο διασφαλίζει την πραγματική άσκηση του δικαιώματος, θέτοντας σε εφαρμογή τις διατάξεις του άρθρου 34 του Ιταλικού Συντάγματος ⁽¹⁹³⁾ μέσω διαφόρων μέτρων.
- (348) Όπως εξηγήθηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 148, 149 και 160, στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ανατέθηκε στο Υπουργείο ευρύ φάσμα καθηκόντων από το άρθρο 51ter του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 300/1999, τον νόμο αριθ. 168/1989 και, από το 2010, τον νόμο αριθ. 240/2010.
- (349) Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 134, το MIUR είναι αρμόδιο να καθορίζει τους στόχους και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για το πανεπιστημιακό σύστημα ⁽¹⁹⁴⁾ και τα μέλη του. Το MIUR είναι αρμόδιο να ιδρύει πανεπιστήμια, να ελέγχει και να εγκρίνει το καταστατικό και τους βασικούς εσωτερικούς κανονισμούς τους, να εγκρίνει και να εφαρμόζει τα προγράμματα σπουδών, να ελέγχει και να αξιολογεί τα αποτελέσματα των πανεπιστημίων σύμφωνα με κριτήρια ποιότητας, διαφάνειας και αξιοκρατίας, καθώς και να διασφαλίζει κατανομή δημόσιων πόρων σύμφωνα με τους σκοπούς, τις πολιτικές και τις δραστηριότητες κάθε πανεπιστημίου.
- (350) Το άρθρο 51ter του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 300/1999 ανέθεσε ήδη στο MIUR λειτουργίες στους ακόλουθους σημαντικούς τομείς: καθοδήγηση, προγραμματισμός και συντονισμός επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας· γενική ρύθμιση και χρηματοδότηση πανεπιστημίων· προώθηση της αξιοκρατίας και του δικαιώματος σπουδών· πιστοποίηση και αξιολόγηση κατάρτισης· εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση· ευρωπαϊκή εναρμόνιση και ενσωμάτωση του συστήματος σε πολιτιστικές συμφωνίες· εξορθολογισμός των όρων πρόσβασης στα πανεπιστήμια· διαχείριση εθνικών επιχειρησιακών προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. αιτιολογική σκέψη 148).
- (351) Το άρθρο 2 του νόμου αριθ. 168/1989 —νόμος για τα πανεπιστήμια (βλ. αιτιολογική σκέψη 133)— με το οποίο ιδρύθηκε το Υπουργείο, πρόβλεπε περαιτέρω καθήκοντα, ειδικότερα για τον υπουργό. Τέτοια καθήκοντα είναι η δημοσίευση προγράμματος ανάπτυξης των πανεπιστημίων· η πρόταση και η έκδοση κατευθυντήριων γραμμών για την έρευνα· η κατανομή πιστώσεων που προορίζονται για τα πανεπιστήμια βάσει αντικειμενικών κριτηρίων με στόχο τη διασφάλιση ισορροπημένης ανάπτυξης των πανεπιστημίων· η υποβολή έκθεσης στο κοινοβούλιο κάθε τρία έτη σχετικά με την κατάσταση της επιστημονικής και τεχνολογικής έρευνας· ο συντονισμός δραστηριοτήτων που συνδέονται με τη συμμετοχή της Ιταλίας στην ΕΕ και σε εθνικά προγράμματα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης καθώς και επιστημονικά και ερευνητικά προγράμματα· ο συντονισμός της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης με άλλα επίπεδα δημόσιας εκπαίδευσης (βλ. αιτιολογική σκέψη 149).
- (352) Όπως επισημάνθηκε στην υποσημείωση 105, η Ιταλία υπέβαλε επίσης κατάλογο όλων των νομικών διατάξεων που αποτελούν τη βάση για τις 15 τεχνικές λειτουργίες τις οποίες πρέπει να επιτελεί το MIUR, καθώς και λεπτομέρειες των τεχνικών λειτουργιών τις οποίες υποστηρίζουν οι νομικές βάσεις. Η Επιτροπή έλεγξε ότι οι νομικές διατάξεις που αναφέρθηκαν αποτελούν πράγματι τη νομική βάση για τις επίμαχες τεχνικές λειτουργίες.
- (353) Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή εκτιμά ότι η ιταλική νομοθεσία που καθορίζει τα καθήκοντα του MIUR προβλέπει όντως σαφώς τη νομική υποχρέωση εγκαθίδρυσης και διαχείρισης ενός συστήματος πληροφοριών για την τριτοβάθμια εκπαίδευση στην Ιταλία.

⁽¹⁹³⁾ Άρθρο 34 Συντάγματος: «Τα σχολεία είναι ανοιχτά σε όλους. Η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η οποία παρέχεται επί τουλάχιστον οκτώ έτη, είναι υποχρεωτική και παρέχεται δωρεάν. Οι ικανοί και άξιοι μαθητές, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που δεν διαθέτουν οικονομικούς πόρους, έχουν το δικαίωμα να επιτύχουν τα υψηλότερα επίπεδα εκπαίδευσης. Η Ιταλική Δημοκρατία υλοποιεί το εν λόγω δικαίωμα μέσω υποτροφιών, επιδομάτων σε οικογένειες και άλλων παροχών, που αποδίδονται μέσω διαγωνισμών».

⁽¹⁹⁴⁾ Άρθρο 1 παράγραφος 4 του νόμου αριθ. 240/2010: «[Τ]ο Υπουργείο, σύμφωνα με την ελευθερία της διδασκαλίας και την αυτονομία των πανεπιστημίων, καθορίζει τους σκοπούς και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για το σύστημα και τις συνιστώσες του και, μέσω του εθνικού οργανισμού αξιολόγησης του πανεπιστημιακού συστήματος και της έρευνας (ANVUR) σε θέματα της αρμοδιότητάς του, ελέγχει και αξιολογεί τα αποτελέσματά του σύμφωνα με κριτήρια ποιότητας, διαφάνειας και αξιοκρατίας, μεταξύ άλλων βάσει βέλτιστων πρακτικών σε διεθνές επίπεδο, και διασφαλίζει παράλληλα την κατανομή των δημόσιων πόρων σύμφωνα με τους σκοπούς, τις πολιτικές και τις δραστηριότητες κάθε πανεπιστημίου, τηρουμένης της αρχής της εθνικής συνοχής, και σύμφωνα με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν».

- (354) Η Επιτροπή εξέτασε στη συνέχεια την ύπαρξη αντίστοιχης νομικής υποχρέωσης στο καταστατικό της Cineca ξεκινώντας από το 2004. Στο άρθρο 3 του καταστατικού του 2004, η παραπομπή στα συστήματα τεχνολογίας πληροφοριών περιέχεται στη φράση: «προώθηση της μεταφοράς τεχνολογίας στον τομέα της τεχνολογίας πληροφοριών για την επιστημονική έρευνα [...] στον δημόσιο τομέα [...]» και «διαχείριση κέντρου, [...] το οποίο παρέχει υπηρεσίες επεξεργασίας πληροφοριών» και «εγκαθίδρυση δικτύου συνδέσεων για τη διευκόλυνση της χρήσης των πόρων του κέντρου από τα μέλη της κοινοπραξίας και τα ενδιαφερόμενα υπουργεία». Επισημαίνεται ότι στην απόφαση HIS, η αντίστοιχη υποχρέωση στο καταστατικό της HIS ήταν πολύ πιο γενικόλογη, καθώς είχε ως εξής: «σκοπός της εταιρείας είναι η στήριξη των προσπαθειών των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και των αρμόδιων διοικητικών φορέων για εκπλήρωση των καθηκόντων παροχής ανώτατης εκπαίδευσης με ορθολογικό και οικονομικά αποδοτικό τρόπο» (άρθρο 2 του καταστατικού της HIS GmbH που περιγράφεται στην αιτιολογική σκέψη 122 της απόφασης HIS).
- (355) Από το 2006, η παραπομπή, στο καταστατικό της Cineca, στις υπηρεσίες ΤΠ είναι ακόμη πιο σαφής: Κατά το άρθρο 3 στοιχείο f) του καταστατικού, η κοινοπραξία «διαχειρίζεται ένα κέντρο το οποίο [...] παρέχει υπηρεσίες διαχείρισης και επεξεργασίας στον τομέα της ΤΠ σε όλα τα μέλη της κοινοπραξίας, δίνοντας προτεραιότητα στο Υπουργείο Παιδείας, Πανεπιστημίων και Έρευνας». Στο κείμενο του καταστατικού του 2010 και του 2012 διατηρήθηκε η ίδια διατύπωση, ενώ στο κείμενο του 2017 [άρθρο 3 στοιχείο a)] χρησιμοποιείται εκ νέου ο όρος «τεχνολογία πληροφοριών», καθώς προβλέπεται η παροχή «υπηρεσιών τεχνολογίας πληροφοριών και η οργάνωση των διαδικασιών για την παραγωγή τους για το MIUR και για τα πανεπιστήμια [...]».
- (356) Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι το καταστατικό της Cineca περιέχει νομική διάταξη η οποία υποχρεώνει τη Cineca να παρέχει υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR. Επομένως, υπάρχει νομική υποχρέωση τόσο του κράτους (και του MIUR) όσο και του αποδέκτη της στήριξης (της Cineca), κατά την έννοια που εξηγείται στην απόφαση HIS (βλ. αιτιολογική σκέψη 238 της παρούσας απόφασης και αιτιολογική σκέψη 122 της απόφασης HIS).

4.1.2.1.2. Ο κοινός χαρακτήρας των επιδιωκόμενων σκοπών (κοινός σκοπός)

- (357) Οι νομικές βάσεις που αφορούν την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και τη σχετική νομική υποχρέωση του MIUR (αιτιολογικές σκέψεις 148, 149 και 160 και υποσημείωση 105), στις οποίες θεμελιώνονται οι νομικές υποχρεώσεις του MIUR, σε συνδυασμό με τη νομική υποχρέωση της Cineca να στηρίζει το MIUR (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 140 και 219), καθορίζουν επίσης τον κοινό (με άλλα λόγια «συγκλίνοντα»), σκοπό του MIUR και της Cineca.
- (358) Όπως εξήγησε η Ιταλία (βλ. αιτιολογική σκέψη 140), πρωταρχικός στόχος της Cineca ήταν να αποτελέσει μέσο του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για την παροχή ολοκληρωμένων και αποδοτικών συστημάτων υπολογιστικής και υπηρεσιών ΤΠ, ώστε να καταστήσει δυνατή την επιτέλεση των δημόσιων λειτουργιών του. Ειδικότερα, καθήκον της Cineca είναι η δημιουργία υψηλής ποιότητας και καινοτόμων υπηρεσιών ΤΠ αναγκαίων για την επιτέλεση της δημόσιας λειτουργίας των μελών της. Οι εν λόγω υπηρεσίες σχεδιάζονται και παράγονται για τον σκοπό της δημόσιας λειτουργίας μέσω της ανάπτυξης εξατομικευμένων τεχνολογιών οι οποίες συμπληρώνονται με την πάροδο του χρόνου ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των ιδρυμάτων του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Οι υπηρεσίες αυτές δεν είναι διαθέσιμες στην αγορά υπό τους ίδιους λειτουργικούς όρους.

4.1.2.1.3 Η ουσιώδης/αδιαχώριστη φύση της επίμαχης υπηρεσίας σε σχέση με την ικανότητα του κράτους να εκτελεί το κρατικό καθήκον στον τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

- (359) Όπως εξήγησε η Ιταλία, το MIUR είναι υπεύθυνο να διασφαλίζει την πραγματική υλοποίηση του δικαιώματος σπουδών μέσω μέτρων στήριξης του εν λόγω δικαιώματος. Το MIUR είναι υπεύθυνο για τη σύσταση πανεπιστημίων, για την εποπτεία τους και για την έγκριση του καταστατικού και των κύριων κανονισμών τους. Το MIUR καθορίζει τους στόχους και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές των πανεπιστημίων. Επιπλέον, το MIUR είναι αρμόδιο να εγκρίνει και να εφαρμόζει τα προγράμματα σπουδών, να ελέγχει και να αξιολογεί τα αποτελέσματα των πανεπιστημίων σύμφωνα με κριτήρια ποιότητας, διαφάνειας και αξιοκρατίας, καθώς και να διασφαλίζει την κατανομή δημόσιων πόρων σύμφωνα με τους σκοπούς, τις πολιτικές και τις δραστηριότητες που ασκεί κάθε πανεπιστήμιο.

- (360) Όπως εξηγήθηκε αναλυτικά στην αιτιολογική σκέψη 137, οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ του MIUR και των πανεπιστημίων: οι λειτουργίες των μακροκατηγοριών καθορίζονται στο επίπεδο του Υπουργείου και τα αντίστοιχα καθήκοντα καθορίζονται στο επίπεδο των πανεπιστημίων. Οι σημαντικότερες μακροκατηγορίες περιλαμβάνουν τουλάχιστον οκτώ τομείς στους οποίους το MIUR παρέχει χρηματοδότηση, καθοδήγηση, εποπτεία ή αξιολόγηση ⁽¹⁹⁵⁾ και στους οποίους τα πανεπιστήμια εκτελούν στην πράξη τα διάφορα καθήκοντα. Σκοπός του συστήματος αυτού είναι να παρέχεται στα πανεπιστήμια η δυνατότητα παροχής ενιαίας και ποικιλόμορφης εκπαίδευσης σε ολόκληρη την Ιταλία.
- (361) Η Ιταλία εξηγεί ότι, μολονότι είναι διακριτές, οι εν λόγω δραστηριότητες συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους και αποσκοπούν στην άσκηση της ουσιαστικής λειτουργίας του κράτους (βλ. αιτιολογική σκέψη 138). Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι οι ανωτέρω λειτουργίες δεν συνιστούν δραστηριότητες αμιγώς διοικητικής φύσεως, όπως υποστηρίζει η καταγγέλλουσα, αλλά καθορίζουν και διασφαλίζουν την αποδοτικότητα του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- (362) Για την προαγωγή των ανωτέρω λειτουργιών, η Cineca έχει δημιουργήσει και διαχειρίζεται πλήθος βάσεων δεδομένων για το Υπουργείο, οι οποίες είναι επίσης διαλειτουργικές μεταξύ τους και χρησιμοποιούνται από το Υπουργείο για την εκτέλεση των εν λόγω τεχνικών λειτουργιών και, επομένως, της γενικής δημόσιας λειτουργίας του (για ιστορικό της συνδρομής που παρείχε η Cineca από τη δεκαετία του 1980, βλ. υποσημείωση 96). Ελλείψει εσωτερικής δομής στήριξης στον τομέα των ΤΠ εντός του Υπουργείου, η Cineca υπήρξε πάντοτε ο φορέας αναφοράς για το Υπουργείο για τον σχεδιασμό των υπηρεσιών ΤΠ και την προσαρμογή των εν λόγω υπηρεσιών στις ειδικές λειτουργίες του Υπουργείου. Επιπλέον, οι υπηρεσίες αναπτύχθηκαν περαιτέρω με την πάροδο του χρόνου και παρασχεθήκαν μέσω της ειδικής δομής εντός της Cineca, η οποία αντικατοπτρίζει την εσωτερική διάρθρωση του Υπουργείου ⁽¹⁹⁶⁾.
- (363) Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Cineca προσέδωσε στο Υπουργείο λειτουργική ευελιξία και τη δυνατότητα να αντιδρά εγκαίρως στις συχνές μεταβολές των κανονιστικών απαιτήσεων. Η γνώση εκ μέρους της Cineca του νομικού πλαισίου, των αναγκών των ενδιαφερομένων και των σχετικών λειτουργικών διαδικασιών έδωσαν στο Υπουργείο τη δυνατότητα να συμμορφωθεί με αυστηρές απαιτήσεις επιχειρησιακής συνέχειας και να ελαχιστοποιήσει τις διαταραχές σταδιακής εφαρμογής και σταδιακής κατάργησης.
- (364) Δεν υπάρχουν άλλες επιχειρήσεις οι οποίες να είναι σε θέση να παράσχουν όλες τις υποστηρικτικές υπηρεσίες τις οποίες χρειάζεται το Υπουργείο ⁽¹⁹⁷⁾, δηλαδή δεν υπάρχει αγορά για τις υπηρεσίες. Η ανάπτυξη των υπηρεσιών ΤΠ εκ του μηδενός από πάροχο πλην της Cineca θα είχε ως αποτέλεσμα την αναστολή των δημόσιων λειτουργιών που έχουν ανατεθεί στο Υπουργείο. Δεδομένου ότι οι ανάγκες του Υπουργείου δεν είναι τυποποιημένες σε σχέση με τις υπηρεσίες ΤΠΕ, δεν υπάρχουν οικονομικοί φορείς στην αγορά οι οποίοι θα ήταν σε θέση ή θα ήταν διατεθειμένοι να παράσχουν τις υπηρεσίες τους στον εν λόγω ειδικό και περίπλοκο τομέα. Η κατάσταση ήταν παρόμοια στην υπόθεση HIS και υπήρξε καθοριστικό στοιχείο για να διαπιστωθεί ότι οι υπηρεσίες, στην υπόθεση εκείνη, συνδέονταν άρρηκτα με κρατικό καθήκον (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 126 και 127 της απόφασης HIS και σκέψεις 84 και 90 της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση TenderNed, κατά τις οποίες η διαχείριση του καθήκοντος είναι ευχερέστερη με την υπηρεσία TenderNed). Η Επιτροπή θεωρεί επίσης πειστικό το επιχείρημα ότι η μεταστροφή σε εναλλακτικό πάροχο θα απαιτούσε πολύ μεγάλες επενδύσεις από τον πάροχο και θα συνεπαγόταν ανυπολόγιστα έξοδα για το Υπουργείο.
- (365) Επομένως, οι υπηρεσίες της Cineca έχουν καταστεί το μέσο με το οποίο το Υπουργείο επιτελεί τη δημόσια αποστολή του. Ο σκοπός της Cineca συνδέεται λειτουργικά με το καθήκον του κράτους να διασφαλίζει την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- (366) Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 344, το σύνολο λειτουργικότητας των υπηρεσιών ΤΠ του MIUR καλύπτει όλες τις ανάγκες του MIUR σε υπηρεσίες ΤΠ στον τομέα και καθεμία από τις εν λόγω υπηρεσίες είναι αλληλένδετη με τη λειτουργία του. Παρέχουν στήριξη στο MIUR στο πλαίσιο του ρόλου του στο σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατά τρόπο ώστε, χωρίς αυτές, δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει όπως απαιτείται από τις νομικές βάσεις που αναφέρθηκαν στις αιτιολογικές σκέψεις 347 έως 353. Η αφαίρεση οποιασδήποτε από τις ανωτέρω λειτουργικότητες από τις υπηρεσίες που παρέχει η Cineca θα καθιστούσε το σύστημα υπηρεσιών, ως σύνολο, μη λειτουργικό κατά την έννοια της νομολογίας TenderNed (βλ. αιτιολογική σκέψη 232 της παρούσας απόφασης). Το MIUR δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει χωρίς το NSAS, καθώς δεν θα μπορούσε να ταυτοποιεί τους σπουδαστές και να παρακολουθεί τις εγγραφές των σπουδαστών, να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης και να προωθεί την κινητικότητα των σπουδαστών. Χωρίς τη «βάση δεδομένων προσφορών κατάρτισης» και τη λειτουργικότητα «Univarsity», το MIUR δεν θα μπορούσε να ενεργοποιήσει μαθήματα και να παράσχει πληροφορίες σχετικά με μαθήματα κατάρτισης καθώς και να βοηθήσει τους ενδιαφερομένους να αποφασίσουν τον τόπο και το αντικείμενο των σπουδών τους. Χωρίς τη λειτουργικότητα «Accessoprogrammato», το

⁽¹⁹⁵⁾ Για τις συγκεκριμένες λειτουργίες που αφορούν τη χρηματοδότηση, την καθοδήγηση, την εποπτεία και την αξιολόγηση, βλ. αιτιολογική σκέψη 148.

⁽¹⁹⁶⁾ Όπως εξήγησε η Ιταλία (βλ. αιτιολογική σκέψη 142), οι δραστηριότητες της Cineca είναι ενσωματωμένες στις λειτουργίες του Υπουργείου σε τέτοιο βαθμό ώστε να λειτουργεί ουσιαστικά ως υπηρεσία του Υπουργείου.

⁽¹⁹⁷⁾ Το γεγονός ότι δεν υπάρχουν άλλες επιχειρήσεις οι οποίες να είναι σε θέση να παράσχουν όλες τις υποστηρικτικές υπηρεσίες τις οποίες χρειάζεται το Υπουργείο, δηλαδή δεν υπάρχει αγορά για τις υπηρεσίες, σημαίνει ότι το μόνο σημείο αναφοράς για το είδος της σχέσης που υφίσταται μεταξύ της Cineca και του MIUR θα είναι παρόμοιες σχέσεις τύπου in house μεταξύ άλλων υπουργείων και των παρόχων τους. (Τέτοιο παράδειγμα είναι η σχέση μεταξύ της SOGEI, παρόχου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και του εν λόγω Υπουργείου.)

MIUR δεν θα μπορούσε να οργανώσει τις δοκιμασίες εισαγωγής. Χωρίς τη λειτουργικότητα «Proper», δεν θα μπορούσε να παράσχει τριετή προγραμματισμό για το διδακτικό προσωπικό και χωρίς τη «dalia» ή «data bank for alia», δεν θα μπορούσε να συλλέγει πληροφορίες για τις σταδιοδρομίες και τους μισθούς του προσωπικού των πανεπιστημίων. Χωρίς τις λειτουργικότητες «Έργα σημαντικού ενδιαφέροντος» και «REPRISE» και το «εθνικό μητρώο για την έρευνα», το MIUR δεν θα μπορούσε να δρομολογήσει ερευνητικά έργα, να αξιολογήσει το ερευνητικό προσωπικό και να συλλέξει πληροφορίες σχετικά με την εθνική έρευνα. Οι 5 άλλες λειτουργικότητες [«abilitazione», εφαρμογή για την ομοιόμορφη κατάρτιση λογαριασμών, πύλη για τον λογαριασμό κερδών και ζημιών, «AFAM», «κοινό ταμείο χρηματοδότησης» και τριετής προγραμματισμός (PRO 3)], αναπτύσσονται σε γενικότερους τομείς, όπως ανθρώπινοι πόροι και λογιστική, αλλά διαθέτουν παρ' όλα αυτά χαρακτηριστικά που αφορούν ειδικά την τριτοβάθμια εκπαίδευση τα οποία είναι όλα αναγκαία για την πλήρη και νομότυπη λειτουργία του MIUR. Η αφαίρεση οποιουδήποτε από τα ανωτέρω στοιχεία θα επηρέαζε τη λειτουργία ολόκληρης της λειτουργίας διαχείρισης του MIUR. Κατά συνέπεια, όλα τα ανωτέρω εργαλεία/υπηρεσίες έχουν ουσιώδη σημασία για τη λειτουργία των πανεπιστημίων. Συμπερασματικά, η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι οι υπηρεσίες της Cineca είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το καθήκον του MIUR στους τομείς της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και της έρευνας και δεν εμπίπτουν στην απλή κατηγορία της παροχής υπηρεσιών ΤΠ.

- (367) Λαμβανομένων υπόψη των διαπιστώσεων στην αιτιολογική σκέψη 356 σχετικά με τη νομική υποχρέωση, στις αιτιολογικές σκέψεις 357 και 358 σχετικά με τον κοινό σκοπό και στις αιτιολογικές σκέψεις 359 και επ. σχετικά με την αδιαχώριστη φύση των υπηρεσιών, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ιταλία απέδειξε την ύπαρξη άρρηκτου συνδέσμου μεταξύ των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στο MIUR και του κρατικού καθήκοντος διασφάλισης της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

4.1.2.1.4. Άλλα επιχειρήματα σχετικά με τον άρρηκτα συνδεδεμένο χαρακτήρα των υπηρεσιών

- (368) Η Επιτροπή εκτιμά επίσης ότι πολλοί άλλοι ισχυρισμοί της καταγγέλλουσας (οι οποίοι παρουσιάζονται και εξετάζονται κατωτέρω) δεν αναιρούν το ανωτέρω συμπέρασμα.

1) Οι υπηρεσίες είναι διαθέσιμες στην αγορά — Αποφάσεις ιταλικών εθνικών δικαστηρίων

- (369) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι με την απόφαση αριθ. 6009/2018, το Consiglio di Stato διαπίστωσε ότι οι υποστηρικτικές υπηρεσίες ΤΠ για το MIUR είναι διαθέσιμες στην αγορά υπηρεσιών και προϊόντων ΤΠΕ μέσω των συνήθων διαδικασιών υποβολής προσφορών και, επομένως, δεν εμπίπτουν στα προνόμια των δημόσιων αρχών (βλ. αιτιολογική σκέψη 45). Επιπλέον, η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού έκρινε, στο πλαίσιο δύο διαδικασιών, ότι τέτοιες δραστηριότητες είναι διακριτές και χωριστές από την άσκηση κρατικής εξουσίας ⁽¹⁹⁸⁾ (βλ. αιτιολογική σκέψη 46).
- (370) Κατά την Ιταλία, με την απόφαση αριθ. 6009/2018 το Consiglio di Stato έκρινε ότι η πληρωμή που το MIUR κατέβαλε για τις υπηρεσίες που έλαβε από τη Cineca έπρεπε να είχε κοινοποιηθεί, αλλά με την απόφαση αριθ. 10528/2019 το TAR Λατίου αποφάνθηκε υπέρ του MIUR ⁽¹⁹⁹⁾ (βλ. αιτιολογική σκέψη 164). Οι υποθέσεις που εξέτασε η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού είναι αλυσιτελείς, καθώς αφορούν συμπεριφορά αντίθετη προς τους κανόνες του ανταγωνισμού εκ μέρους αναθετουσών αρχών, με στόχο τον επηρεασμό των επιλογών των πελατών σε επόμενο στάδιο της αγοράς των αναθετουσών αρχών (βλ. αιτιολογική σκέψη 165).
- (371) Κατά την Επιτροπή, οι αποφάσεις ιταλικών εθνικών δικαστηρίων στις οποίες παρέπεμψε η καταγγέλλουσα δεν υποστηρίζουν τελικώς τη θέση της. Με την απόφαση αριθ. 6009/2018 το Consiglio di Stato έκρινε ότι οι υποστηρικτικές υπηρεσίες ΤΠ για το MIUR είναι διαθέσιμες στην αγορά και, ως εκ τούτου, συνιστούν οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, η απόφαση αυτή εκδόθηκε επί εφέσεως κατά της απόφασης αριθ. 2922/2017 του TAR Λατίου, το οποίο έκρινε ότι οι υπηρεσίες που παρασχέθηκαν στο MIUR ήταν οικονομικής φύσεως, κυρίως βάσει της απόφασης της Επιτροπής να κινήσει επίσημη διαδικασία έρευνας στην υπόθεση HIS (βλ. αιτιολογική σκέψη 273). Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 273, με την τελική απόφαση της Επιτροπής διαπιστώθηκε, στο μεταξύ (τον Σεπτέμβριο του 2019), ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στα κρατικά πανεπιστήμια δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Επομένως, η κρίση της απόφασης αριθ. 6009/2018 δεν είναι δεσμευτική. Συγκεκριμένα, η ανωτέρω θέση επιρρωνύεται από την απόφαση αριθ. 10528/2019 του TAR Λατίου, με την οποία, αντίθετα προς την απόφαση αριθ. 6009/2018, δεν διαπιστώθηκε ότι η πληρωμή για τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR συνιστά αυτομάτως κρατική ενίσχυση [βλ. σημείο 8.2 στοιχείο d) της εν λόγω απόφασης], αλλά τέτοια κρίση εξαρτήθηκε από την ενδεχόμενη διαπίστωση της ύπαρξης πλεονεκτήματος σε σχέση με την πληρωμή (βλ. σημείο 3.3.2 της απόφασης) (βλ. αιτιολογική σκέψη 164 και υποσημείωση 107). Όσον αφορά τις υποθέσεις που εξέτασε η ιταλική Αρχή Ανταγωνισμού, η Επιτροπή συμφωνεί με τις ιταλικές αρχές ότι τα πραγματικά περιστατικά στις υποθέσεις εκείνες διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από τα πραγματικά περιστατικά της παρούσας υπόθεσης ώστε να μπορούν να αποτελέσουν κατάλληλο προηγούμενο.

⁽¹⁹⁸⁾ A490 — Ηλεκτρονική αστική δίκη και 1778 — Ηλεκτρονικό σχολικό μητρώο.

⁽¹⁹⁹⁾ Στην εν λόγω ένδικη διαφορά, η καταγγέλλουσα ζήτησε από το δικαστήριο να ακυρώσει τις επιχορηγήσεις του MIUR προς τη Cineca για την παροχή υπηρεσιών στο MIUR και για δραστηριότητες υπερυπολογιστικής για το έτος 2018. Με την απόφαση αριθ. 10528/2019 το TAR Λατίου έκρινε ότι η συνεισφορά, ύψους 14 000 000 EUR, που καταβλήθηκε στη Cineca για τις υπηρεσίες προς το Υπουργείο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, διότι το Υπουργείο απέδειξε δεόντως, βάσει των τιμών της αγοράς, ότι το ποσό είναι κατάλληλο από οικονομικής απόψεως (σημείο 3.3.1).

2) Ενδεχόμενες περαιτέρω απαιτήσεις της νομολογίας

- (372) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι οι υποθέσεις TenderNed και ZVG Portal απαιτούν οι αρχές των κρατών μελών να εσωτερικεύουν την υπηρεσία, δηλαδή η οντότητα που εκτελεί την υπηρεσία να ανήκει στις εν λόγω αρχές. Επιπλέον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, κατά την απόφαση ZVG Portal και την ανακοίνωση ΥΓΟΣ, μια δραστηριότητα δεν έχει οικονομικό χαρακτήρα, εάν το κράτος μέλος δεν αποφάσισε να θεσπίσει μηχανισμούς της αγοράς, πλην όμως η Ιταλία αποφάσισε να αναθέσει σε τρίτο τη δραστηριότητα.
- (373) Κατά τη γνώμη των ιταλικών αρχών με την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-118/85, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι «δεν είναι απαραίτητο να ασκεί το κράτος τις οικονομικές αυτές δραστηριότητες μέσω μιας χωριστής οντότητας επί της οποίας μπορεί να ασκεί αμέσως ή εμμέσως αποφασιστική επιρροή [...] ή να ασκεί τις δραστηριότητες αμέσως μέσω ενός οργάνου που αποτελεί μέρος της διοικήσεως του κράτους» (βλ. αιτιολογική σκέψη 152, στην οποία γίνεται παραπομπή στη σκέψη 8 της εν λόγω απόφασης). Εξ αυτού συνάγεται ότι το κράτος μπορεί επίσης να ασκεί μη οικονομική δραστηριότητα ή δημόσια λειτουργία μέσω διακριτής οντότητας. Εάν ο άρρηκτος σύνδεσμος υφίσταται, είναι αλυσιτελές το αν η Cineca είναι εσωτερική οντότητα του Υπουργείου. Περαιτέρω, η Ιταλία επιμένει ότι δεν θέσπισε μηχανισμούς της αγοράς για την παροχή των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR (ή στα πανεπιστήμια). Οι αρχές επισημαίνουν περαιτέρω ότι, εν πάση περιπτώσει, η Ιταλία απέδειξε ότι, βάσει της δομής και του σκοπού της και του ελέγχου που ασκούν τα μέλη της, η Cineca μπορεί να θεωρηθεί ως εσωτερική υπηρεσία εντός της κρατικής διοίκησης (αιτιολογική σκέψη 152).
- (374) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι 1) ο σύνδεσμος μεταξύ της μη οικονομικής δραστηριότητας και της δημόσιας λειτουργίας πρέπει να είναι ιδιαιτέρως διάχυτος (βάσει της απόφασης EasyPay), υπό την έννοια ότι η συγκεκριμένη μέθοδος είναι ο μόνος τρόπος παροχής της υπηρεσίας, και 2) η υπηρεσία πρέπει να παρέχεται δωρεάν ή έναντι συμβολικής αμοιβής (βλ. αιτιολογική σκέψη 48).
- (375) Ωστόσο, κατά το Υπουργείο, αρκεί ότι οι υπηρεσίες της Cineca συνιστούσαν το μέσο χάρη στο οποίο οι ιταλικές αρχές μπόρεσαν να εκπληρώσουν τη νομική υποχρέωσή τους σε σχέση με την άσκηση καθοδήγησης, την εποπτεία και την εφαρμογή πολιτικών, ώστε να καθίσταται δυνατή η λειτουργία του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (για το Υπουργείο) (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 140 έως 143).
- (376) Σε σχέση με τα ανωτέρω επιχειρήματα, η Επιτροπή παραπέμπει στις αιτιολογικές σκέψεις 271 έως 275 και 283 έως 290 της παρούσας απόφασης, όπου εξηγήθηκε η σημασία ή η ύπαρξη των εν λόγω στοιχείων στις παρατιθέμενες υποθέσεις ή δικαστικές αποφάσεις. Βάσει των παρατηρήσεων στις προαναφερθείσες αιτιολογικές σκέψεις, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας σε σχέση με τα εν λόγω στοιχεία δεν μεταβάλλουν την άποψή της σχετικά με τον οικονομικό χαρακτήρα των επίμαχων δραστηριοτήτων.

3) Η φύση της υπηρεσίας

- (377) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται (βλ. αιτιολογική σκέψη 49) ότι οι παρεχόμενες στο MIUR υπηρεσίες δεν είναι τεχνικά περίπλοκες και ότι συνιστούν συνήθεις υπηρεσίες λειτουργικών συστημάτων, όπως επικαιροποίηση, εκ νέου σχεδιασμός διαδικτυακών πυλών, παροχή συμβουλών και κανονιστικής ανάλυσης, συντήρηση εξυπηρετητών, γραμμές ISDN, σταθμοί εργασίας, έξυπνες κάρτες. Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να αποκτηθούν ευχερώς από την αγορά. Δεν απαιτούν εξατομίκευση και δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ουσιώδεις ή απαραίτητες. Είναι απλώς και μόνον παροχή εξειδικευμένων ανθρώπινων πόρων, όπως επικεφαλής έργου, λειτουργικοί αναλυτές, αρχιτέκτονες συστήματος, μηχανικοί συστήματος, προγραμματιστές και σύμβουλοι.
- (378) Η Ιταλία διαφωνεί με τον ανωτέρω χαρακτηρισμό. Όπως εξηγήθηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 139 και επ., πρωταρχικός στόχος της Cineca ήταν να αποτελέσει μέσο του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για την παροχή ολοκληρωμένων και αποδοτικών συστημάτων υπολογιστικής και υπηρεσιών ΤΠ, ώστε να καταστήσει δυνατή την επιτέλεση των δημόσιων λειτουργιών του. Οι εν λόγω υπηρεσίες σχεδιάζονται και παράγονται για τον σκοπό της δημόσιας λειτουργίας μέσω της ανάπτυξης εξατομικευμένων τεχνολογιών οι οποίες συμπληρώνονται με την πάροδο του χρόνου ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες των ιδρυμάτων του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και οι οποίες δεν είναι διαθέσιμες στην αγορά υπό τους ίδιους λειτουργικούς όρους. Επιπλέον, οι εν λόγω ανάγκες μεταβάλλονται συνεχώς λόγω κανονιστικών αλλαγών και του συνεχώς αυξανόμενου αριθμού καθηκόντων που ανατίθενται στο MIUR.

- (379) Η Ιταλία υποστηρίζει επίσης ότι είναι αδιανόητη η διαχείριση των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στο Υπουργείο μέσω εξωτερικών τρίτων οι οποίοι δεν γνωρίζουν τους κανόνες και τις διαδικασίες στους οποίους υπόκειται το Υπουργείο και τον σκοπό για τον οποίο απαιτείται το σύστημα. Ένας τέτοιος εξωτερικός τρίτος θα έπρεπε να διαθέσει πολύ χρόνο για να μελετήσει τους κανόνες των υποκείμενων διαδικασιών και λειτουργικών διαδικασιών, κάτι το οποίο θα συνεπαγόταν απρόβλεπτες καθυστερήσεις. Το λογισμικό της Cineca δεν έχει κοινά στοιχεία με τις γενικές εφαρμογές που διατίθενται στην αγορά (βλ. αιτιολογική σκέψη 155). Στην πραγματικότητα, η δημιουργία πλατφόρμας για τη διαχείριση κάθε εξαιρετικά εξειδικευμένης υπηρεσίας δεν θα ήταν εφικτή. Για τον λόγο αυτόν, το επίμαχο σύστημα δεν μπορεί να συγκριθεί με την προμήθεια απλών αντικειμένων που χρησιμοποιούνται στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση, όπως καθίσματα και γραφεία. Υπ' αυτή την έννοια, η παροχή του λογισμικού δεν συνιστά εισροή στο εκπαιδευτικό σύστημα, αλλά προϋπόθεση για τη λειτουργία του (βλ. αιτιολογική σκέψη 155).
- (380) Η Ιταλία επαναλαμβάνει ότι από τις εφαρμοστέες αποφάσεις (ZVG Portal, TenderNed, HIS) καθίσταται σαφές ότι η ύπαρξη ανταγωνιστών —έστω και αν υπήρχε ανταγωνιστής για την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών, κάτι το οποίο η Ιταλία αρνείται— δεν αναιρεί την ύπαρξη άρρηκτου συνδέσμου μεταξύ συγκεκριμένης υπηρεσίας και κρατικής λειτουργίας (βλ. συλλογιστική της Επιτροπής στην αιτιολογική σκέψη 288).
- (381) Η Ιταλία υποστηρίζει επίσης ότι η απόφαση του Consiglio di Stato, με την οποία αναγνωρίστηκε ότι ο πηγαίος κώδικας του λογισμικού της Cineca είναι ιδιοκτησία της Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 158) και με την οποία αποδόθηκε οικονομική αξία σε προϊόν της Cineca, δεν σημαίνει ότι η σχετική δραστηριότητα μπορεί να διαχωριστεί από τη «θεσμική» δραστηριότητα της Cineca.
- (382) Η Επιτροπή θεωρεί πειστικό το επιχείρημα των ιταλικών αρχών σχετικά με τον απαραίτητο χαρακτήρα του πακέτου υπηρεσιών της Cineca το οποίο απαιτείται για την εύρυθμη λειτουργία του MIUR καθώς και του συστήματος των κρατικών πανεπιστημίων (βλ. περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τη συλλογιστική της Επιτροπής στις αιτιολογικές σκέψεις 359 και επ.). Η Επιτροπή είναι επίσης πεπεισμένη ότι τα διάφορα στοιχεία της υπηρεσίας εξατομικεύθηκαν και αναπτύχθηκαν με την πάροδο του χρόνου στο πλαίσιο στενής συνεργασίας μεταξύ του MIUR και της Cineca και ότι η ανάπτυξη και η συνεχής λειτουργία του συστήματος απαιτεί λεπτομερή γνώση των κανονιστικών απαιτήσεων καθώς και των συνεχών αλλαγών του κανονιστικού περιβάλλοντος. Θεωρείται ευλογοφανές η διαχείριση των αλληλένδετων καθηκόντων του MIUR και των κρατικών πανεπιστημίων να μην είναι δυνατή χωρίς το πακέτο υπηρεσιών ΤΠ της Cineca και άλλοι πάροχοι υπηρεσιών στην ελεύθερη αγορά να μη μπορούν να προσφέρουν ευχερώς το συγκεκριμένο σύνολο υπηρεσιών. Η στενή σχέση η οποία αποτελεί τη βάση για την εύρυθμη λειτουργία του εν λόγω συστήματος καταδεικνύεται επίσης από το γεγονός ότι η διάρθρωση της Cineca αντικατοπτρίζει τη διάρθρωση του MIUR, ώστε να διευκολύνεται όσο το δυνατόν περισσότερο η συνεργασία.
- (383) Η Επιτροπή παρατηρεί ότι ακόμη και η καταγγέλλουσα αναγνωρίζει ότι η χρησιμοποίηση διαφορετικού παρόχου υπηρεσιών ΤΠ θα ήταν δυνατή μόνον ύστερα από μεταβατική περίοδο τριών έως τεσσάρων μηνών (βλ. αιτιολογική σκέψη 49). Μπορεί ευλόγως να θεωρηθεί ότι μεταβατική περίοδος τριών έως τεσσάρων μηνών δεν είναι αποδεκτή για ένα σύστημα το οποίο πρέπει να λειτουργεί καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, έστω και αν η δραστηριότητά του είναι μειωμένη κατά την περίοδο των θερινών διακοπών.
- (384) Επιπλέον, η Επιτροπή δεν έχει λόγο να αμφισβητήσει τον ισχυρισμό ότι ο αλληλένδετος χαρακτήρας των υπηρεσιών ΤΠ που η Cineca παρέχει στο MIUR καθιστά την προσφορά της Cineca (θεωρητικά) αποτελεσματικότερη από την προσφορά άλλων παρόχων. Η σημασία του ζητήματος αυτού εξηγείται στην αιτιολογική σκέψη 126 της απόφασης HIS: «[σ]την απόφαση TenderNed διαπιστώθηκε άρρηκτη σύνδεση μεταξύ της υπηρεσίας την οποία παρείχε η πλατφόρμα TenderNed και της επίμαχης δημόσιας αποστολής στη συγκεκριμένη υπόθεση, παρότι υπήρχαν ενδείξεις ότι η συγκεκριμένη ηλεκτρονική διαδικασία δημόσιων συμβάσεων απλώς “συνέβαλλε στην αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας που συνδεόταν με την άσκηση δημόσιας εξουσίας” ([βλ. σκέψη] 90 της απόφασης). Όπως και στην απόφαση TenderNed, στην παρούσα υπόθεση υπήρξαν επίσης φορείς της αγοράς που παρείχαν τμήματα της υπηρεσίας την οποία παρείχε η HIS. Ωστόσο, όπως εξήγησε το Γενικό Δικαστήριο στην απόφαση TenderNed, οι αρχές μπορούσαν να “διαχειριστούν καλύτερα ολόκληρη τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων” με τις υπηρεσίες της TenderNed ([σκέψη 90] της απόφασης) και “οι υφιστάμενες εμπορικές πλατφόρμες δεν πρόσφεραν τις προϋποθέσεις τιμής, αντικειμενικών ποιοτικών κριτηρίων, συνέχειας και πρόσβασης στις παρεχόμενες υπηρεσίες, οι οποίες θα ήταν αναγκαίες για την εκπλήρωση” των στόχων των αρχών ([σκέψη 107] της απόφασης TenderNed)». Η πραγματική κατάσταση όσον αφορά τις παρεχόμενες στο MIUR υπηρεσίες ΤΠ είναι πανομοιότυπη με εκείνη στην υπόθεση HIS και στην υπόθεση TenderNed: άλλοι, υφιστάμενοι πάροχοι υπηρεσιών ΤΠ δεν παρέχουν τους ίδιους όρους όσον αφορά την τιμή (βλ. αιτιολογική σκέψη 163), την αντικειμενική ποιότητα, τη συνέχεια και την πρόσβαση στην υπηρεσία που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση από το MIUR του δημόσιου καθήκοντος που του έχει ανατεθεί.

- (385) Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι παρεχόμενες στο MIUR υπηρεσίες ΤΠ είναι απαραίτητες για την εκτέλεση του καθήκοντος του MIUR (δηλαδή του κράτους) που αφορά τη διαχείριση του συστήματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- (386) Όσον αφορά το συμπέρασμα της Επιτροπής σχετικά με τον άρρηκτο χαρακτήρα του συνδέσμου μεταξύ της παροχής των υπηρεσιών ΤΠ από τη Cinesca στο MIUR και του καθήκοντος του MIUR να παρέχει τριτοβάθμια εκπαίδευση για την εκτέλεση του καθήκοντος του κράτους στην συγκεκριμένο τομέα, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι ιταλικές αρχές απέδειξαν την ύπαρξη του εν λόγω συνδέσμου (βλ. αιτιολογική σκέψη 346): 1) υπάρχει νομική υποχρέωση στήριξης του δημόσιου καθήκοντος η οποία αφορά τόσο το MIUR όσο και τη Cinesca (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 356 και επ.)· 2) υπάρχει κοινός σκοπός (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 357 και 358), και 3) οι επίμαχες υπηρεσίες είναι ουσιώδεις και αδιαχώριστες από την ικανότητα του κράτους να εκτελέσει το καθήκον του που αφορά την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 359 και επ.).
- (387) Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, οι παρεχόμενες στο MIUR υπηρεσίες ΤΠ έχουν χαρακτηριστικά παρεμφερή με τα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στα πανεπιστήμια, η δε απόφαση HIS αποτελεί κατάλληλο προηγούμενο για τη διαπίστωση άρρηκτου συνδέσμου μεταξύ του συγκεκριμένου είδους υπηρεσιών ΤΠ και της κρατικής λειτουργίας που ασκείται μέσω του MIUR. Συγκεκριμένα, η απόφαση HIS δεν πρέπει να περιοριστεί στις καθαυτό υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια. Η απόφαση HIS μπορεί κάλλιστα να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι οι εξατομικευμένες υπηρεσίες ΤΠ που σχετίζονται με την παροχή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συνδέονται άρρηκτα με το καθήκον του κράτους να παρέχει τριτοβάθμια εκπαίδευση.
- (388) Οι δικαστικές αποφάσεις τις οποίες επικαλέστηκε η καταγγέλλουσα προς στήριξη του επιχειρήματος ότι οι υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται στα πανεπιστήμια συνιστούν οικονομική δραστηριότητα (βλ. αιτιολογική σκέψη 45) δεν οδηγούν, σε σχέση με τις υπηρεσίες προς το MIUR, σε συμπέρασμα διαφορετικό από εκείνο στο οποίο κατέληξε η Επιτροπή σε σχέση με τις υπηρεσίες προς τα πανεπιστήμια (βλ. αιτιολογική σκέψη 275). Η Επιτροπή εξήγησε στην αιτιολογική σκέψη 272 την προσέγγισή της στην παρούσα υπόθεση. Με την απόφαση C-3/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας, με την οποία, κατά την καταγγέλλουσα, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η διαχείριση συστημάτων πληροφορικής συνιστά οικονομική δραστηριότητα, το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι οι υπηρεσίες λογισμικού και ΤΠ μπορούν καθεαυτές να διαχωριστούν από την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή την εκτέλεση δημόσιων καθηκόντων. Επιπλέον, η υπόθεση αφορούσε κανόνες για την ελευθερία εγκατάστασης και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Τέλος, ο δικαιολογητικός λόγος που προβλήθηκε για την ιταλική θέση στην εν λόγω υπόθεση ήταν η επεξεργασία εμπιστευτικών δεδομένων. Οι διαφορές μεταξύ των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης επί της οποίας εκδόθηκε η ανωτέρω απόφαση του Δικαστηρίου και των πραγματικών περιστατικών στην παρούσα υπόθεση είναι σημαντικές, και η διαπίστωση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση δεν είναι ασυμβίβαστη με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-3/88. Το ζήτημα στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου C-3/88 ήταν αν η πρακτική της Ιταλίας να αναθέτει συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ΤΠ σε διάφορους οικονομικούς τομείς μόνον σε οντότητες που ανήκουν στο Δημόσιο ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης. Με την απόφαση το ΔΕΕ αποφάνθηκε γενικά, στη σκέψη 13, ότι οι δραστηριότητες που αφορούν «τον σχεδιασμό, το λογισμικό και τη διαχείριση συστημάτων πληροφορικής είναι τεχνικής φύσεως και, επομένως, άσχετες προς την άσκηση της δημόσιας εξουσίας». Η διαπίστωση αυτή συνιστά συμπέρασμα το οποίο εφαρμόζεται συνολικά στις υπηρεσίες ΤΠ εν γένει και είναι πολύ ευρύτερη από τη διαπίστωση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση. Οι επίμαχες υπηρεσίες στην παρούσα υπόθεση δεν είναι γενικές υπηρεσίες ΤΠ, αλλά υπηρεσίες οι οποίες πρέπει να εξατομικευτούν και να προσαρμοστούν στις πολύ συγκεκριμένες ανάγκες του MIUR το οποίο ασκεί δημόσιο καθήκον. Δεν υπάρχει κανένα στοιχείο στην επιχειρηματολογία της Ιταλίας ή στην έως τώρα διαπίστωση της Επιτροπής το οποίο θα ισοδυναμούσε με ισχυρισμό ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ γενικά είναι δραστηριότητα μη οικονομικής φύσεως. Η θέση της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχει η Cinesca δεν είναι ασυμβίβαστη με τη θέση ότι οι υπηρεσίες ΤΠ, καθεαυτές, δεν συνεπάγονται «άμεση και ειδική σύνδεση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας [κατά το γράμμα του άρθρου 55 της Συνθήκης ΕΟΚ]». Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων, ορθώς η απόφαση CompassDatenbank δεν παρέπεμψε στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας.
- (389) Η παρατήρηση του γενικού εισαγγελέα με τις προτάσεις του στην υπόθεση C-264/01, AOK Bundesverband κ.λπ., κατά την οποία το κύριο κριτήριο για να εκτιμηθεί αν μια δραστηριότητα έχει οικονομικό χαρακτήρα είναι το αν μια ιδιωτική επιχείρηση μπορεί να την αναλάβει με σκοπό να αποκομίσει κέρδη, δεν γίνεται δεκτή σε άλλη νομολογία. Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 271, από την άλλη αυτή νομολογία προκύπτει ότι είναι αλυσιτελές το αν η υπηρεσία θα μπορούσε να παρασχεθεί από ιδιωτική επιχείρηση ⁽²⁰⁰⁾.
- (390) Η Επιτροπή εξήγησε ήδη την άποψή της όσον αφορά την απόφαση Scattolon στην αιτιολογική σκέψη 274.

⁽²⁰⁰⁾ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-264/01, C-306/01, C-354/01 και C-355/01, AOK Bundesverband κ.λπ., ECLI:EU:C:2004:150, σκέψη 56. Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-262/18 P και C-271/18 P, Επιτροπή και Σλοβακική Δημοκρατία κατά Dónera zdravotná poisťovňa, ECLI:EU:C:2020:450, σκέψεις 32 έως 34 και 43, για νομολογία κατά την οποία η εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού σε μη οικονομική δραστηριότητα δεν αρκεί για τη μεταβολή της φύσης της δραστηριότητας.

- (391) Τέλος, η Επιτροπή εκτιμά ότι η νομολογία και τα προηγούμενα επί των οποίων βασίζεται η παρούσα αξιολόγηση (υποθέσεις *CompassDatenbank*, *TenderNed*, *ZVG Portal* και *HIS*) έχουν διευκρινίσει επαρκώς τις απαιτήσεις για την αξιολόγηση καταστάσεων όπως αυτές στην παρούσα υπόθεση σχετικά με τη φύση των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στο MIUR (και των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονται στα πανεπιστήμια).
- (392) Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά δραστηριότητα η οποία εμπίπτει στις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους ή συνδέεται με τις λειτουργίες αυτές «λόγω της φύσης, του αντικειμένου και των κανόνων στους οποίους υπόκειται» ⁽²⁰¹⁾ και, επομένως, δεν έχει οικονομικό χαρακτήρα.

4.1.2.2. Κρατικοί πόροι και δυνατότητα καταλογισμού

- (393) Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 93 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η δημόσια χρηματοδότηση που χορηγείται στη Cineca σε σχέση με τις παρεχόμενες στο MIUR υπηρεσίες ΤΠ προέρχεται από δημοσιονομικούς πόρους του ιταλικού κράτους. Την απόφαση χορήγησης χρηματοδότησης λαμβάνει το MIUR, το οποίο είναι υπουργείο της ιταλικής Κυβέρνησης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή επιβεβαιώνει το προκαταρκτικό συμπέρασμά της ότι η πληρωμή στη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR συνιστά κρατικό πόρο και μπορεί να καταλογιστεί στο ιταλικό Δημόσιο.

4.1.2.3. Επιλεκτικό πλεονέκτημα

- (394) Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 60, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Cineca δεν είναι πραγματικά οντότητα *in house* και ότι το MIUR έπρεπε να χρησιμοποιήσει κατάλληλες διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει περαιτέρω ότι ο νόμος αριθ. 208/2015 ⁽²⁰²⁾ προβλέπει ότι, για τον σκοπό της βελτιστοποίησης και του εξορθολογισμού των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών ΤΠ και συνδεσιμότητας, τα υπουργεία και τα δημόσια πανεπιστήμια θα πρέπει να «καλύπτουν τις ανάγκες τους αποκλειστικά και μόνο μέσω των εργαλείων αγοράς και διαπραγμάτευσης της Consip ή [άλλων οντοτήτων] για αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται από την Consip ή [τις εν λόγω άλλες οντότητες]» (βλ. αιτιολογική σκέψη 60). Η καταγγέλλουσα επισημαίνει περαιτέρω ότι η Consip χρησιμοποιείται ευρέως για την προμήθεια παρεμφερών εξειδικευμένων προϊόντων. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Δικαιοσύνης χρησιμοποίησε επίσης την Consip για την καθιέρωση, σε ολόκληρη την Ιταλία, της ηλεκτρονικής αστικής δίκης, η οποία αποτελεί μέρος ουσιώδους λειτουργίας (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 51 και 61).
- (395) Οι ιταλικές αρχές επισημαίνουν ότι το MIUR χρησιμοποιεί την αγορά (μέσω της Consip) μόνον για τυποποιημένες υπηρεσίες (αιτιολογική σκέψη 153). Η Consip δεν αποτελεί χρήσιμο σημείο αναφοράς, διότι οι επιχειρήσεις που είναι διαθέσιμες μέσω της Consip δεν παρέχουν το ίδιο επίπεδο συνολικών υπηρεσιών (αιτιολογική σκέψη 168). Τέλος, η Ιταλία εξηγεί ότι η υποχρέωση χρησιμοποίησης της Consip ισχύει μόνο σε περιπτώσεις στις οποίες τα προϊόντα και/οι υπηρεσίες διατίθενται στην αγορά (αιτιολογική σκέψη 257) ⁽²⁰³⁾. Ωστόσο, οι επίμαχες υπηρεσίες δεν διατίθενται στην αγορά στο σύνολό τους. Τέλος, όπως εξηγήθηκε ανωτέρω, η Ιταλία επιβεβαιώνει ότι, με τον καλούμενο νόμο «*salva Cineca*», συστάθηκε ένα μοντέλο *in house* συνεργασίας μεταξύ της Cineca και του MIUR, το οποίο τελειοποιήθηκε με το υπουργικό διάταγμα αριθ. 245 της 26ης Μαρτίου 2018, και ότι η Cineca περιλήφθηκε στον ιταλικό εθνικό κατάλογο των οντοτήτων οι οποίες μπορούν να δραστηριοποιούνται μέσω απευθείας αναθέσεων (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 146 και 168).
- (396) Η απουσία πλεονεκτήματος μέσω συναλλαγής μπορεί επίσης να αποδειχθεί μέσω της εφαρμογής του κριτηρίου ΙΕΟΑ. Όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 304, για τους σκοπούς του κριτηρίου του ΙΕΟΑ, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μόνο τα οφέλη και οι υποχρεώσεις που συνδέονται με τον ρόλο του Δημοσίου ως οικονομικού φορέα —εξαιρουμένων εκείνων που συνδέονται με τον ρόλο του ως δημόσιας αρχής. Πράγματι, το κριτήριο του ΙΕΟΑ δεν εφαρμόζεται εάν το Δημόσιο ενεργεί ως δημόσια αρχή και όχι ως οικονομικός φορέας.

⁽²⁰¹⁾ Βλ., ειδικότερα, απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιανουαρίου 1994, SAT κατά Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, σκέψη 30· απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, σκέψεις 22 και 23· απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2012, *CompassDatenbank* κατά Αυστρίας, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, σκέψη 41.

⁽²⁰²⁾ Άρθρο 1 παράγραφος 512.

⁽²⁰³⁾ Η απουσία πλεονεκτήματος για τη Cineca σε σχέση με τις υπηρεσίες επιβεβαιώθηκε επίσης με την απόφαση του TAR Λατίου (τμήμα Terza Bis), κατά την οποία όπως εξήγησε η Ιταλία (βλ. αιτιολογική σκέψη 164 και υποσημείωση 107), η συνεισφορά στη Cineca για τις υπηρεσίες που παρέχονται στο Υπουργείο ύψους 14 000 000 EUR δεν συνιστά κρατική ενίσχυση, καθώς το Υπουργείο απέδειξε επαρκώς, βάσει των τιμών της αγοράς, ότι το ποσό ήταν οικονομικά κατάλληλο (σημείο 3.3.1).

- (397) Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 94 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει αν η Cineca έλαβε οικονομικό πλεονέκτημα μόνο εάν θεωρηθεί ότι η Cineca συνιστά επιχείρηση, κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ, σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογήσει αν η Cineca έλαβε οικονομικό πλεονέκτημα. Η Επιτροπή διαφωνεί με τον ισχυρισμό της καταγγέλλουσας ότι, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, ορθώς επισημάνθηκε ότι η έλλειψη ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής παρείχε στη Cineca οικονομικό πλεονέκτημα, καθώς η μη διεξαγωγή ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής δεν συνεπάγεται αυτομάτως οικονομικό πλεονέκτημα. Η απουσία πλεονεκτήματος μπορεί να αποδειχθεί επίσης με άλλους τρόπους ⁽²⁰⁴⁾. Εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα της ύπαρξης οικονομικού πλεονεκτήματος έχει σημασία μόνο εάν η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR είναι δραστηριότητα που έχει οικονομικό χαρακτήρα.
- (398) Μολονότι θεωρεί ότι οι υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR δεν συνιστούν οικονομική δραστηριότητα, η Επιτροπή αξιολόγησε αν, σε περίπτωση που η εν λόγω δραστηριότητα θεωρηθεί οικονομική δραστηριότητα, η Cineca έλαβε οικονομικό πλεονέκτημα.
- (399) Πλεονέκτημα, κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, είναι κάθε οικονομικό όφελος το οποίο δεν θα μπορούσε να αποκομίσει επιχείρηση υπό τις συνθήκες συνθήκες της αγοράς, δηλαδή ελλείψει κρατικής παρέμβασης ⁽²⁰⁵⁾. Οι οικονομικές συναλλαγές που πραγματοποιούνται από δημόσιους οργανισμούς (περιλαμβανομένων δημόσιων επιχειρήσεων) δεν εξασφαλίζουν πλεονέκτημα για τον αντισυμβαλλόμενο τους εφόσον πραγματοποιούνται υπό συνθήκες συνθήκες της αγοράς ⁽²⁰⁶⁾. Προκειμένου να εξακριβώσει αν μια συναλλαγή πραγματοποιήθηκε υπό τέτοιες συνθήκες, η Επιτροπή εφαρμόζει το κριτήριο του ιδιώτη επιχειρηματία υπό συνθήκες οικονομίας της αγοράς (στο εξής: κριτήριο του ΙΕΟΑ).
- (400) Κατά την καταγγέλλουσα, το κριτήριο του ΙΕΟΑ δεν εφαρμόζεται για την εξακρίβωση επιλεκτικού πλεονεκτήματος στην παρούσα υπόθεση (βλ. αιτιολογική σκέψη 59). Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι επιχορηγήσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συνεισφορά για υπηρεσίες, διότι δεν υπάρχει σύμβαση η οποία να ρυθμίζει τη συναλλαγή, τα στοιχεία πληρωμής δεν είναι καταχωρισμένα στην ορθή θέση στον ετήσιο προϋπολογισμό κόστους του MIUR και δεν καταβλήθηκε ΦΠΑ σε σχέση με τις υπηρεσίες. Στη βάση αυτή, η καταγγέλλουσα εκτιμά ότι ορθώς το Consiglio di Stato έκρινε με την απόφαση αριθ. 6009/2018 ότι η δημόσια χρηματοδότηση που χορηγήθηκε από το MIUR (για το 2015) συνιστούσε κρατική ενίσχυση ⁽²⁰⁷⁾.
- (401) Η Επιτροπή διαφωνεί με τον ανωτέρω χαρακτηρισμό και εκτιμά ότι το κριτήριο του ΙΕΟΑ έχει εφαρμογή (εάν η επίμαχη δραστηριότητα έχει οικονομική φύση). Κατά την απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά EDF, C-124/10 P, «η δυνατότητα εφαρμογής του κριτηρίου του ιδιώτη επενδυτή εξαρτάται, εν τέλει, από το αν το συγκεκριμένο κράτος μέλος χορηγεί οικονομικό πλεονέκτημα σε επιχείρηση που του ανήκει, με την ιδιότητά του ως μέτοχος και όχι με την ιδιότητά του ως φορέας δημόσιας εξουσίας». Στην περίπτωση που η παροχή των επίμαχων υπηρεσιών είναι οικονομικής φύσης, το κράτος δεν ενεργεί ως δημόσια αρχή και η αρχή του ΙΕΟΑ έχει εφαρμογή. Στη βάση αυτή, ορθώς η Επιτροπή επισήμανε στην αιτιολογική σκέψη 101 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας (τότε) ότι «η Ιταλία δεν απέδειξε ότι οι πληρωμές για τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR δεν ήταν υψηλότερες από τις τιμές της αγοράς». Δεδομένου ότι η Cineca παρείχε όντως μια υπηρεσία επί πληρωμή, η πληρωμή συνιστούσε αντάλλαγμα και δεν συνιστά πλεονέκτημα στο σύνολό της. Μόνο το μέρος της πληρωμής που υπερβαίνει τις τιμές της αγοράς θα μπορούσε να θεωρηθεί ως πλεονέκτημα. Τούτο ισχύει ανεξάρτητα από το αν καταβλήθηκε ΦΠΑ για τις ανωτέρω συναλλαγές ή από την ακριβή θέση στην οποία καταχωρίστηκαν οι πληρωμές ή από την ύπαρξη σύμβασης σχετικής με την πληρωμή.

⁽²⁰⁴⁾ «[Α]ν η συναλλαγή δεν έχει υλοποιηθεί μέσω διαδικασίας υποβολής προσφορών ή αν η παρέμβαση των δημόσιων οργανισμών δεν είναι "pari passu" με αυτήν ιδιωτικών φορέων, αυτό δεν σημαίνει αυτομάτως ότι η συναλλαγή δεν πληροί τους όρους της αγοράς.» Βλ. σημείο 97 της ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης στην οποία γίνεται παραπομπή στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2014, Sarc κατά Επιτροπής, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, σκέψη 98.

⁽²⁰⁵⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1996, SFEI κ.λπ., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, σκέψη 60· απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 1999, Ισπανία κατά Επιτροπής, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, σκέψη 41.

⁽²⁰⁶⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1996, SFEI κ.λπ., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, σκέψεις 60 και 61.

⁽²⁰⁷⁾ Σημείο 9 στοιχείο d) της απόφασης του Consiglio di Stato της 21ης Δεκεμβρίου 2007 και της 2ας Μαΐου 2018 αριθ. 6009/2018 (αριθ. 0267/2017 REG), δημοσιεύθηκε στις 22 Οκτωβρίου 2018.

- (402) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι απέδειξε πέραν πάσης αμφιβολίας ότι το αντάλλαγμα που η Cineca εισέπραξε για τις υπηρεσίες ήταν υψηλότερο του επιπέδου της αγοράς. Ένα από τα αποδεικτικά στοιχεία συνίσταται σε έκθεση οικονομικής καταλληλότητας ⁽²⁰⁸⁾, στην οποία η τιμή υπολογίστηκε μέσω συνδυασμού των τιμών της Consip και της Assinter για τον καθορισμό του ανταλλάγματος για τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR, αλλά, κατά την καταγγέλλουσα, το αντάλλαγμα δεν αντιστοιχεί στο επίπεδο της αγοράς, καθώς δεν χρησιμοποιήθηκε η ορθή τιμή αναφοράς. Το ορθό σημείο αναφοράς θα ήταν οι τιμές που πρότεινε η Consip για τους διάφορους ειδικούς σε διαγωνισμό για «ολοκληρωμένα συστήματα διαχείρισης για τη δημόσια διοίκηση» που αφορούσε υπηρεσίες παρεμφερείς με αυτές της Cineca, στον οποίο η σύμβαση ανατέθηκε σε όμιλο γνωστών παρόχων υπηρεσιών ΤΠ. Κατά την καταγγέλλουσα, οι τιμές της Cineca ήταν υψηλότερες από τις τιμές της Consip κατά μέσο όρο κατά 96 % (βλ. αιτιολογική σκέψη 63). Η καταγγέλλουσα υποστηρίζει επίσης ότι η χρήση αποκλειστικά και μόνο των τιμών Assinter στην έκθεση Corso (βλ. αιτιολογική σκέψη 64) συνιστά επίσης εσφαλμένη τιμή αναφοράς.
- (403) Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, οι ισχυρισμοί αυτοί δεν μπορούν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι παρασχέθηκε πλεονέκτημα στη Cineca μέσω της πληρωμής που εισέπραξε για τις υπηρεσίες στο MIUR. Τούτο συμβαίνει διότι οι τιμές Assinter που χρησιμοποιήθηκαν στη μελέτη Corso (βλ. αιτιολογική σκέψη 64) συνιστούν όντως κατάλληλο σημείο αναφοράς δεδομένου ότι εφαρμόζονται στο πλαίσιο σχέσης μεταξύ οντοτήτων και υπηρεσιών συγκρίσιμης με τη σχέση μεταξύ του MIUR και της Cineca σε σχέση με τις επίμαχες υπηρεσίες. Επομένως, δεν αποδεικνύεται η παροχή πλεονεκτήματος στη Cineca σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR βάσει των διαπιστώσεων της έκθεσης Corso. Όσον αφορά την απόφαση του TAR Λατίου (και το σημείο αναφοράς που χρησιμοποιήθηκε στην υπόθεση εκείνη, βλ. αιτιολογική σκέψη 63), είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη ότι, κατά το δικαστήριο, η έκθεση που υπέβαλε το MIUR (βλ. υποσημείωση 45) παρείχε «επαρκείς πληροφορίες ώστε να διαπιστωθεί ότι η προσφορά της Cineca ήταν οικονομικά εύλογη σε σύγκριση με τις τιμές της αγοράς και ότι το ποσό που επρόκειτο να καταβληθεί δεν υπερέβαινε το ανώτατο ποσό που διατίθεται με το προσβαλλόμενο διάταγμα [...] μετά τη δήλωση του ετήσιου οφειλόμενου ποσού». Επομένως, κατά το TAR Λατίου, δεν επρόκειτο να χορηγηθεί πλεονέκτημα στη Cineca μέσω της πληρωμής για τις επίμαχες υπηρεσίες ΤΠ που παρασχέθηκαν στο MIUR για το 2018.
- (404) Η καταγγέλλουσα προβάλλει επίσης ορισμένες αιτιάσεις σε σχέση με τις «Παρατηρήσεις σχετικά με την αποτίμηση των υπηρεσιών της Cineca στο πρώην MIUR» (βλ. αιτιολογική σκέψη 64). Οι αιτιάσεις αυτές αφορούν υποθετικές εκτιμήσεις για ορισμένα στοιχεία, όπως οι δραστηριότητες ανάπτυξης και εξελικτικής συντήρησης, ο «βαθμός διαταραχής» για την παρέκταση των τιμών για το έτος 2018 για ορισμένες λειτουργίες του έτους 2019 κ.λπ. (βλ. αιτιολογική σκέψη 66).
- (405) Η Επιτροπή δεν χρειάζεται να εξετάσει τα ανωτέρω στοιχεία, διότι στην ίδια την έκθεση αναφέρεται ότι δύο από τις τέσσερις κατηγορίες υπηρεσιών (δηλαδή «υπηρεσίες εφαρμογών», «υπηρεσίες υποδομών», «λειτουργία γραφείου εξυπηρέτησης» και «έργα») που η Cineca παρέχει στο MIUR, και συγκεκριμένα οι «υπηρεσίες υποδομών» και τα «έργα», δεν μπορούσαν να αποτιμηθούν κατάλληλα και, επομένως, δεν περιλαμβάνονται στην εκτίμηση της αγοραίας αξίας. Ωστόσο, οι δύο κατηγορίες περιλαμβάνονται στον υπολογισμό του κόστους της προσφοράς υπηρεσιών της Cineca και, επομένως, η αξία της προσφοράς υπηρεσιών της και οι εκτιμήσεις της αγοραίας αξίας δεν είναι συγκρίσιμες. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η γνωμοδότηση Corso είναι επαρκώς αξιόπιστη. Από την άποψη αυτή, οι αιτιάσεις της καταγγέλλουσας σχετικά με τη μελέτη Corso και τη μελέτη αγοράς που αφορά το τμήμα των υπηρεσιών φιλοξενίας, που εκπονήθηκε από τον S. Aiello, είναι αλυσιτελείς (βλ. π.χ. αιτιολογική σκέψη 327).
- (406) Όσον αφορά το επιχείρημα της καταγγέλλουσας ότι δεν διενεργήθηκε ανάλυση της αξίας των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR πριν από την ανάθεσή τους στη Cineca (βλ. π.χ. αιτιολογική σκέψη 65) και ότι το MIUR δεν χρησιμοποίησε την αγορά για να αποκτήσει τις υπηρεσίες, οι ιταλικές αρχές προβάλλουν διάφορα επιχειρήματα: κατά τον χρόνο σύστασης της Cineca το 1967, δεν υπήρχε αγορά για το είδος υπηρεσιών που χρειαζόταν το MIUR. Ως εκ τούτου, δεν ήταν δυνατό να εκτιμηθεί η «καταλληλότητα της χρηματοδότησης». (Η ίδια η Consip συστάθηκε το 1997, δηλαδή αργότερα η Cineca άρχισε να παράγει υπηρεσίες ΤΠ για το MIUR.) Επιπλέον, η νομική υποχρέωση αξιολόγησης της καταλληλότητας υφίσταται μόνο από το 2016 (όταν άρχισε να ισχύει το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 50/2016). Τούτο δεν σημαίνει ότι οι πληρωμές στη Cineca για τις επίμαχες υπηρεσίες δεν εξετάστηκαν ως προς την καταλληλότητά τους προτού πραγματοποιηθούν. Το κόστος ελέγχθηκε λεπτομερώς και η παροχή των υπηρεσιών επαληθεύτηκε. Οι πληρωμές καθορίστηκαν βάσει του κόστους και, όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 168 και στην υποσημείωση 108, πραγματοποιήθηκε περιορισμένη εκ των προτέρων εκτίμηση του κόστους. Επιπλέον, οι πληρωμές καταχωρίστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο και ελέγχθηκαν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Τα ποσά θεωρήθηκαν κατάλληλα από την Υπηρεσία για την Ψηφιακή Ιταλία (AGID) και το ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 167 και 204).

⁽²⁰⁸⁾ Βλ. απαιτήσεις δυνάμει του άρθρου 192 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50/2016 (βλ. αιτιολογική σκέψη 191), το οποίο χρησιμοποιήθηκε για τη χορήγηση της επιχορήγησης για το 2018. Η επιχορήγηση του 2018 αποτέλεσε αντικείμενο ένδικης διαφοράς μεταξύ της καταγγέλλουσας και της Cineca ενώπιον του TAR Λατίου. Βλ. απόφαση αριθ. 10528/2019 του TAR Λατίου (τμήμα III bis), της 21ης Μαΐου 2019, η οποία δημοσιεύθηκε στις 13.8.2019.

- (407) Η Ιταλία παραπέμπει στις «Παρατηρήσεις σχετικά με την αποτίμηση των υπηρεσιών της Cineca στο πρώην MIUR» από τις οποίες προκύπτει ότι οι πληρωμές στη Cineca για τις υπηρεσίες στο MIUR ήταν σημαντικά κατώτερες της μέσης αγοραίας αξίας τα έτη εκείνα (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 170 και επ. και υποσημειώσεις 110, 111 και 112). Επιπλέον, εκτός του διαστήματος από το 2006 έως το 2010, το κόστος παροχής των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR ήταν κατά 208 000 EUR υψηλότερο (σωρευτικά) από τις πληρωμές για τις υπηρεσίες (βλ. πίνακα στις αιτιολογικές σκέψεις 209 και 409).
- (408) Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις της παρούσας υπόθεσης, ειδικότερα το γεγονός ότι οι επίμαχες υπηρεσίες δεν είναι διαθέσιμες στην αγορά (βλ. π.χ. αιτιολογική σκέψη 153), το MIUR δεν ήταν σε θέση να διενεργήσει πλήρη εκ των προτέρων ανάλυση της αγοραίας αξίας. Κατά τη νομολογία, τέτοια ειδική περίπτωση μπορεί συγκεκριμένα να ληφθεί υπόψη όταν αξιολογείται αν πραγματοποιήθηκε η εκ των προτέρων ανάλυση της αγοραίας αξίας ⁽²⁰⁹⁾. Στη βάση αυτή και δεδομένου ότι το αντικείμενο οποιασδήποτε ενδεχόμενης ανάλυσης στην παρούσα υπόθεση είναι ανάλογο σύμβασης παροχής υπηρεσιών και δεν αφορά κρατική επένδυση, είναι αποδεκτή η πραγματοποίηση περιορισμένης μόνο εξέτασης της αγοραίας αξίας των υπηρεσιών. Υπό τις συνθήκες αυτές, κάθε ενδεχόμενο πλεονέκτημα μπορεί να αξιολογηθεί σε μεγάλο βαθμό βάσει σύγκρισης των εξόδων της Cineca και των εσόδων της από τις πληρωμές για τις υπηρεσίες που παρείχε στο MIUR, ιδίως δεδομένου ότι η ανάλυση βασίστηκε σε δεδομένα της εποχής εκείνης. Η Ιταλία υπέβαλε πίνακα στον οποίο παρουσιάζονται τα σχετικά έξοδα και έσοδα καθώς και τα μη επεξεργασμένα δεδομένα στα οποία βασίζονται τα εν λόγω συνοπτικά στοιχεία. Η Επιτροπή εξακρίβωσε ότι τα εν λόγω στοιχεία βασίζονται όντως στα υποβληθέντα μη επεξεργασμένα δεδομένα.
- (409) Στον πίνακα που υποβλήθηκε παρουσιάζονται τα στοιχεία που σχετίζονται με έσοδα της Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR και το σχετικό κόστος στο διάστημα 2006-2019:

ΕΤΟΣ	Έσοδα που προκύπτουν από τον ισολογισμό της Cineca	ΚΟΣΤΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ MIUR	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΠΟΣΑ, ΑΠΟ ΤΟ FFO, ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΟ MIUR	Διαφορά μεταξύ πραγματικά εισπραχθέντων ποσών από το MIUR και κόστους		
2006	[...]	[...]	[...]	[...]		[...]:[...]= 18,6 %
2007	[...]	[...]	[...]	[...]		[...]:[...]= [...] %
2008	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]:[...]= [...] %
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]:[...]= 4,4 %
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
2012	[...]	[...]	[...]		[...]	
2013	18 850 000	[...]	[...]		[...]	
2014	[...]	[...]	[...]		– 208 045	
2015	16 759 349	[...]	[...]	[...]	[...]	
2016	16 000 000		[...]	[...]	[...]	
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...][...]	
2018	14 000 000	[...]	[...]	[...]		
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	– 66 018 871	Συνολικές διαφορές 2006-2019

⁽²⁰⁹⁾ Βλ. απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Ιουνίου 2015 στην υπόθεση SACE κατά Επιτροπής, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435. «Έτσι, σε πλαίσιο οικονομικής κρίσεως, η αξιολόγηση των στοιχείων της απαιτούμενης προηγούμενης εκτιμήσεως πρέπει να γίνεται λαμβανομένων υπόψη, ενδεχομένως, της αδυναμίας προβλέψεως κατά τρόπο αξιόπιστο και εμπεριστατωμένο της εξέλιξης της οικονομικής καταστάσεως και των αποτελεσμάτων των διαφόρων επιχειρηματιών. Υπό τέτοιες περιστάσεις, η απουσία λεπτομερούς επιχειρηματικού σχεδίου της θυγατρικής, περιέχοντος ακριβείς και πλήρεις εκτιμήσεις σχετικά με τη μελλοντική αποδοτικότητα και λεπτομερείς αναλύσεις κόστους/κερδών, δεν επιτρέπει, από μόνη της, να συναχθεί ότι ο δημόσιος επενδυτής δεν συμπεριφέρθηκε όπως θα είχε πράξει ένας ιδιώτης επενδυτής» (σκέψη 179).

- (410) Όπως προκύπτει από τον ανωτέρω πίνακα, το κόστος ήταν υψηλότερο της αντιστάθμισης που το MIUR κατέβαλε στη Cineca για τις επίμαχες υπηρεσίες, με εξαίρεση κατά τα έτη 2006, 2007, 2008, 2009, 2013 και 2014. Ωστόσο, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, σε περίπτωση στην οποία η παροχή υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR θα συνιστά οικονομική δραστηριότητα, ο πάροχος, δηλαδή η Cineca, θα δικαιούται εύλογο ποσό κέρδους. Προς τούτο, η Επιτροπή υπολόγισε το ποσοστό του πλεονάσματος στο πλαίσιο των εσόδων και κατέληξε σε ποσοστά (αναγράφονται στην τελευταία στήλη του πίνακα) μεταξύ 4,4 % και 18,6 %. (Επισημαίνεται ότι οι πληρωμές για τα έτη 2015 έως 2019 δεν έχουν χορηγηθεί ως αποτέλεσμα εθνικής ένδικης διαδικασίας στην Ιταλία μεταξύ των μερών.)
- (411) Τα περιθώρια κέρδους για τις υπηρεσίες ΤΠ διαφέρουν σημαντικά από κλάδο σε κλάδο. Το μέσο περιθώριο κέρδους για τη διαχείριση υπηρεσιών είναι περίπου 40 έως 45 % και για τις επαγγελματικές υπηρεσίες 50 έως 60 % ⁽²¹⁰⁾. Δεδομένου ότι τα περιθώρια κέρδους για τις υπηρεσίες ΤΠ εμφανίζουν κατά μέσο όρο καθοδική τάση, μπορεί να γίνει δεκτό ότι περιθώριο κέρδους για τις επίμαχες υπηρεσίες κυμαινόμενο από 18,6 % έως 4,4 % στα έτη από το 2006 έως 2010 και από το 2013 έως το 2014 δεν είναι υπερβολικό.
- (412) Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν παρασχέθηκε κανένα πλεονέκτημα στη Cineca μέσω της πληρωμής για τις επίμαχες υπηρεσίες ΤΠ κατά το υπό εξέταση χρονικό διάστημα.

4.1.2.4. Νόθευση του ανταγωνισμού και επιπτώσεις στις συναλλαγές

- (413) Ένα μέτρο που χορηγείται από το κράτος θεωρείται ότι νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό όταν είναι ικανό να βελτιώσει την ανταγωνιστική θέση της αποδέκτριας επιχείρησης ⁽²¹¹⁾.
- (414) Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών, οι οποίες καταδεικνύουν την απουσία παροχής πλεονεκτήματος στη Cineca μέσω της πληρωμής από το MIUR για τις υπηρεσίες ΤΠ, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι το μέτρο δεν ήταν ικανό να βελτιώσει την ανταγωνιστική θέση της Cineca και, επομένως, δεν νόθευσε τον ανταγωνισμό.
- (415) Η στήριξη σε επιχειρήσεις συνιστά κρατική ενίσχυση βάσει του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης κατά το μέτρο που «επηρεάζει τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές».
- (416) Η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να υπάρχουν στην ΕΕ επιχειρήσεις οι οποίες θα μπορούσαν να παράσχουν παρεμφερή προϊόντα και παρεμφερείς υπηρεσίες με τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που η Cineca παρείχε στο MIUR. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω παρατηρήσεων, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι το μέτρο (εφόσον συντρέχουν άλλα στοιχεία του ορισμού της κρατικής ενίσχυσης) θα μπορούσε να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών.

4.1.2.5. Συμπέρασμα σχετικά με τον χαρακτήρα κρατικής ενίσχυσης της πληρωμής του MIUR στη Cineca για υπηρεσίες ΤΠ

- (417) Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι οι πληρωμές του MIUR προς τη Cineca για την παροχή υπηρεσιών ΤΠ δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση. Τούτο συμβαίνει διότι η παροχή των εν λόγω υπηρεσιών συνδέεται άρρηκτα με κρατικό καθήκον και, επομένως, δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, η Cineca δεν είναι επιχείρηση σε σχέση με τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Επιπλέον, η έρευνα δεν απέδειξε ότι η αντιστάθμιση για τις τιμές που καταβλήθηκαν για τις εν λόγω υπηρεσίες είναι υψηλότερη του κόστους παροχής της υπηρεσίας συν εύλογο περιθώριο κέρδους και, επομένως, η Cineca δεν απέκτησε πλεονέκτημα μέσω των πληρωμών αυτών.

4.1.3. Ενδεχόμενη διεπιδότηση δραστηριοτήτων στις οποίες η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca μέσω της πληρωμής για τις υπηρεσίες στο MIUR και τις υπηρεσίες HPC

- (418) Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή έθεσε το ζήτημα του αν η Cineca χρησιμοποίησε δημόσια κεφάλαια τα οποία έλαβε για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC και/ή για υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR (βλ. αιτιολογική σκέψη 36 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας) προκειμένου να στηρίξει τις πωλήσεις υπηρεσιών λογισμικού για τα πανεπιστήμια και υπηρεσιών ΤΠ σε οντότητες της κρατικής διοίκησης (δηλαδή σε τομείς στους οποίους η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca).

⁽²¹⁰⁾ <https://www.cloudzero.com/blog/rule-of-40/#:~:text=The%20Rule%20of%2040%20is,casj%20flow%20liquidity%20issues>.

⁽²¹¹⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Σεπτεμβρίου 1980, Philip Morris, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, σκέψη 11· απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 15ης Ιουνίου 2000, Alzetta, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-298/97, T-312/97 κ.λπ., ECLI:EU:T:2000:151, σκέψη 80.

- (419) Με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η Επιτροπή παρατήρησε ότι επίσημο σύστημα λογιστικού διαχωρισμού θεοπίστηκε μόλις το 2016. Πριν από το 2016 η Cineca χρησιμοποιούσε διαδικασία αναλυτικής λογιστικής «άμεσης κατανομής κόστους», η οποία συνίστατο σε κέντρα κέρδους, κέντρα κόστους και δεσμεύσεις, που αναλύονταν περαιτέρω διά παραπομπής στις επιχειρησιακές μονάδες της οργανωτικής διάρθρωσης της Cineca. Από το 2016 υπάρχει ένα «επίσημο» σύστημα λογιστικού διαχωρισμού το οποίο καθιστά δυνατή την ακριβέστερη συσχέτιση κόστους/εσόδων, στην οποία το κόστος καταλογίζεται πλήρως στις οικείες επιχειρηματικές μονάδες.
- (420) Στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας αναφέρεται ότι η Ιταλία κατάρτισε εκ νέου τη δήλωση εξόδων του 2015 για τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC εφαρμόζοντας τα κριτήρια που θεοπίστηκαν το 2015 και τέθηκαν σε εφαρμογή από το 2016 (βλ. αιτιολογική σκέψη 35 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας). Η εκ νέου κατάρτιση είχε ως αποτέλεσμα κόστος υψηλότερο από τα έξοδα που πραγματοποιήθηκαν και τιμολογήθηκαν στο Υπουργείο κατά τον χρόνο της αρχικής δήλωσης εξόδων για τις μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC (δηλαδή την πρώτη δήλωση εξόδων για πλήρες έτος, το 2015, η οποία καταρτίστηκε το 2016). Ωστόσο, η Επιτροπή δεν διέθετε επαρκή στοιχεία για να ελέγξει τη μεθοδολογία που χρησιμοποίησε η Cineca για τον εκ νέου υπολογισμό και τα πραγματικά στοιχεία στα οποία εφαρμόστηκε η εν λόγω μεθοδολογία.
- (421) Στη βάση αυτή, η Επιτροπή επιδίωξε να εξακριβώσει αν, πριν από το 2016, υπήρχαν εντός της Cineca επαρκείς διασφαλίσεις όσον αφορά τον πραγματικό λογιστικό διαχωρισμό και αν η μεθοδολογία λογιστικού διαχωρισμού που θεοπίστηκε το 2016 είναι αποτελεσματική. Εναλλακτικώς, η Επιτροπή επιδίωξε να εξακριβώσει αν θεοπίστηκε οποιοδήποτε σύστημα το οποίο εμποδίζει τη διεπιδότηση και/ή την υπεραντιστάθμιση (βλ. αιτιολογική σκέψη 149 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας).
- (422) Η καταγγέλλουσα ισχυρίστηκε ότι οι οικονομικοί πόροι που διατέθηκαν στη Cineca για τις επίμαχες υπηρεσίες συνιστούσαν στο σύνολό τους πόρους της Cineca, οι οποίοι μπορεί να χρησιμοποιήθηκαν για τη διεπιδότηση οικονομικών δραστηριοτήτων σε τομείς στους οποίους η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca (βλ. αιτιολογική σκέψη 90). Οι ιταλικές αρχές αντιλαμβάνονται ότι σκοπός της απόφασης κίνησης της διαδικασίας είναι να αξιολογηθεί αν η δημόσια χρηματοδότηση των μη εμπορικών δραστηριοτήτων HPC και των υπηρεσιών ΤΠ για το MIUR μπορούσε να καταλήξει σε διεπιδότηση των εμπορικών δραστηριοτήτων στις οποίες δραστηριοποιείται η καταγγέλλουσα.
- (423) Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι το ζήτημα που επιδίωκε να αποσαφηνίσει με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας είναι αν η χρηματοδότηση των μη εμπορικών δραστηριοτήτων HPC και των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR μπορεί να χρησιμοποιήθηκε ως βάση για τη διεπιδότηση των δραστηριοτήτων της Cineca σε τομείς στους οποίους ανταγωνίζεται την καταγγέλλουσα.
- (424) Ο ισχυρισμός της καταγγέλλουσας ότι μπορεί να υπήρξε διεπιδότηση βασίζεται στα ακόλουθα επιχειρήματα: καταρχάς, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι δεν είχε προβλεφθεί μέθοδος για την εκ των προτέρων κατανομή του κόστους, όπως απαιτείται από το άρθρο 4 της οδηγίας 2006/111/ΕΚ (οδηγίας για τη διαφάνεια), το οποίο επιτάσσει οι δημόσιες επιχειρήσεις που χρηματοδοτούνται από το Δημόσιο να τηρούν χωριστούς λογαριασμούς για τις δραστηριότητές τους⁽²¹²⁾. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι κάθε κατανομή κόστους είναι απλώς και μόνον εκ των υστέρων ανακατασκευή των εξόδων που πραγματοποίησε η Cineca για την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών αντί της εφαρμογής εκ των προτέρων μεθόδου, όπως απαιτείται επίσης στην υπόθεση EDF⁽²¹³⁾ (βλ. αιτιολογική σκέψη 65).
- (425) Η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν υπάρχει νομική διάταξη η οποία επέβαλλε στη Cineca να καθιερώνει λογιστική μεθοδολογία εκ των προτέρων κατανομής του κόστους. Τούτο συμβαίνει διότι η οδηγία για τη διαφάνεια δεν τυγχάνει εφαρμογής στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι, κατά το άρθρο της 2 στοιχείο δ), μόνο επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα ή στις οποίες έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας⁽²¹⁴⁾.

⁽²¹²⁾ Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι 1) έως το 2015, η Cineca δεν υπέβαλε οποιαδήποτε δήλωση εξόδων σχετικά με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR (βλ. αιτιολογική σκέψη 59), 2) οι δηλώσεις καταρτιζόνταν βάσει του λογαριασμού κερδών και ζημιών (αιτιολογικές σκέψεις 66 και 96), χωρίς οποιαδήποτε επαλήθευση του πραγματικού κόστους (βλ. υποσημείωση 75), και 3) η Cineca τηρούσε μόνο ενιαίο μητρώο εσωτερικής λογιστικής (βλ. αιτιολογική σκέψη 97). Η ίδια η καταγγέλλουσα καθώς και η έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια παρέχουν επιχειρήματα προς αντίκρουση των ανωτέρω επιχειρημάτων: πρώτον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι οι λογιστικές καταστάσεις που υπέβαλε η Cineca συνοδεύονταν από έγγραφο μίας σελίδας, συνταγμένο εκ των υστέρων, με τίτλο «Διαδικασία υποβολής εκθέσεων στο MIUR σχετικά με την υπερυπολογιστική» (βλ. υποσημείωση 74). δεύτερον, στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας αναφέρεται ότι, βάσει του ισχύοντος (έως το 2015) συστήματος, η Cineca υποδιαιρούσε τα έξοδα βάσει σχετικών κριτηρίων που προσδιορίζονταν μεμονωμένα: άμεσα, έμμεσα και συναφή έξοδα, και κατανέμονταν στις υπηρεσίες για το MIUR και στις υπηρεσίες HPC.

⁽²¹³⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, σκέψη 95.

⁽²¹⁴⁾ Βλ. άρθρο 2 στοιχείο δ): «επιχείρηση που υποχρεούται να τηρεί χωριστούς λογαριασμούς»: κάθε επιχείρηση στην οποία έχει χορηγηθεί ειδικό ή αποκλειστικό δικαίωμα από κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 1 της Συνθήκης ή στην οποία έχει ανατεθεί η διαχείριση υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 2 της Συνθήκης, η οποία λαμβάνει αντιστάθμιση οποιασδήποτε μορφής σε σχέση με την εν λόγω υπηρεσία και η οποία ασκεί επίσης άλλες δραστηριότητες».

- (426) Στην πραγματικότητα, νομική απαίτηση σχετικά με την εφαρμογή εκ των προτέρων μεθόδου προς απόδειξη της ύπαρξης αποτελεσματικού συστήματος κατανομής του κόστους προς αποφυγή διεπιδότησεων δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από τη νομολογία. Σύμφωνα με πρόσφατη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (První novínová společnost a.s. κατά Επιτροπής) που επικύρωσε απόφαση της Επιτροπής⁽²¹⁵⁾ σχετικά με τον διαχωρισμό του κόστους στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ), «από λογιστικής απόψεως, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι δεν διενήργησε λεπτομερέστερη εξέταση του επίμαχου μέτρου [δηλαδή του αν οι λογαριασμοί ΥΓΟΣ τηρούνταν χωριστά από τους λογαριασμούς μη ΥΓΟΣ] και ότι στηρίχθηκε στους υποβληθέντες λογαριασμούς, δεδομένου ότι οι εν λόγω λογαριασμοί παρουσίαζαν χωριστά τα έξοδα και τα έσοδα που αφορούσαν τις δραστηριότητες που σχετιζόνταν με την υποχρέωση παροχής καθολικής υπηρεσίας και εκείνων που σχετιζόνταν με άλλες δραστηριότητες, σύμφωνα με κλειδα κατανομής εγκεκριμένη από την εθνική κανονιστική αρχή και υποκείμενη σε ετήσια επανεξέταση από ανεξάρτητο ελεγκτή»⁽²¹⁶⁾.
- (427) Στην αιτιολογική σκέψη 80 της απόφασης της Επιτροπής σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.45281 (2017/N) και την κρατική ενίσχυση SA.44859 (2016/FC) — Τσεχική Δημοκρατία — Κρατικές αντισταθμίσεις οι οποίες χορηγήθηκαν στα Τσεχικά Ταχυδρομεία για την παροχή της καθολικής υπηρεσίας στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών κατά την περίοδο 2013-2017 (στο εξής: υπόθεση ΥΓΟΣ Τσεχικών Ταχυδρομείων)⁽²¹⁷⁾, επισημαίνεται ότι ο καθορισμός του κόστους με τη χρήση της μεθοδολογίας του καθαρού αποφευχθέντος κόστους και η εκ των υστέρων επαλήθευση της αποφυγής υπεραντιστάθμισης αρκούν για να συναχθεί το συμπέρασμα της απουσίας υπεραντιστάθμισης.
- (428) Ωστόσο, στην αιτιολογική σκέψη 149 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας καθίσταται σαφές ότι η Ιταλία μπορεί να αποδείξει την απουσία διεπιδότησης μέσω είτε της ύπαρξης αποτελεσματικού λογιστικού διαχωρισμού των εξόδων είτε της ύπαρξης συστήματος για την αποφυγή διεπιδότησης ή υπεραντιστάθμισης. Επομένως, με την παρούσα τελική απόφαση, η Επιτροπή επικεντρώθηκε 1) σε εκ των υστέρων επαλήθευση των στοιχείων εξόδων και εσόδων που υπέβαλαν οι ιταλικές αρχές και 2) σε αξιολόγηση της μεθοδολογίας κατανομής του κόστους της Cineca η οποία θεοπίστηκε το 2015 και άρχισε να εφαρμόζεται από το 2016 (βλ. αιτιολογική σκέψη 152 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και αιτιολογικές σκέψεις 39, 42, 198 έως 202 της παρούσας απόφασης). Στη συνέχεια η Επιτροπή θα εξετάσει τα κυριότερα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας καθώς και τις παρατηρήσεις της Ιταλίας σε σχέση με τα ζητήματα αυτά.

4.1.3.1. Σύστημα κατανομής κόστους

- (429) Σε σχέση με την απαιτούμενη απόδειξη, η Ιταλία πρόβαλε το επιχειρήμα (το οποίο περιγράφηκε στην αιτιολογική σκέψη 198) ότι στο διάστημα από το 2004 έως το 2006 η Cineca χρησιμοποίησε «σύστημα εξόδων» το οποίο διασφάλιζε την ισοσκελίση των πόρων που αποκτούσε και των σχετικών δαπανών. Πρόκειται για μια ευρέως χρησιμοποιούμενη και αποδεκτή μέθοδο.
- (430) Όπως εξηγήθηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 198 και 199, από το 2006, χρησιμοποιήθηκε «διαδικασία αναλυτικής λογιστικής», η οποία αποτελούνταν από κέντρα κέρδους, κέντρα κόστους και παραγγελίες που υποδιαιρούνται βάσει των επιχειρησιακών μονάδων πρώτου επιπέδου της οργανωτικής δομής της κοινοπραξίας. Σκοπός του συστήματος αυτού ήταν ο καθορισμός του «περιθωρίου συνεισφοράς», δηλαδή του «άμεσου κόστους». Επρόκειτο περί «συστήματος ελέγχου άμεσης κοστολόγησης», το οποίο πρόβλεπε μόνο την κατανομή του άμεσου κόστους σε κέντρα κέρδους. Το σύστημα άμεσης κοστολόγησης χρησιμοποιείται ευρέως και καθιστά δυνατό τον καθορισμό του περιθωρίου συνεισφοράς μέσω της σύγκρισης εξόδων και εσόδων.
- (431) Το 2015 θεοπίστηκε νέα διαδικασία αναλυτικής λογιστικής η οποία πρόβλεπε λεπτομερέστερη ταξινόμηση των εσόδων και αύξησε σημαντικά το ποσοστό των εξόδων που καταλογίζονταν άμεσα σε κέντρα κέρδους, κέντρα κόστους και συμβάσεις⁽²¹⁸⁾. Επιπλέον, η κατανομή κόστους σε επιμέρους οργανωτικές μονάδες / κέντρα κέρδους επεκτάθηκε επίσης στο έμμεσο κόστος⁽²¹⁹⁾. Επομένως, το νέο σύστημα καθιέρωσε τη μετάβαση από το «περιθώριο συνεισφοράς» στην «πλήρη κοστολόγηση». Η μετάβαση από το μοντέλο «άμεσου κόστους» στο μοντέλο «πλήρους κοστολόγησης» ελαχιστοποίησε το επίπεδο διακριτικής ευχέρειας που χαρακτηρίζει τις διαδικασίες κατανομής του κοινού κόστους σε έμμεση βάση (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. αιτιολογικές σκέψεις 198 έως 202).

⁽²¹⁵⁾ Κρατική ενίσχυση SA.45281 (2017/N) και κρατική ενίσχυση SA.44859 (2016/FC) — Τσεχική Δημοκρατία — Κρατικές αντισταθμίσεις οι οποίες χορηγήθηκαν στα Τσεχικά Ταχυδρομεία για την παροχή της καθολικής υπηρεσίας στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών κατά την περίοδο 2013-2017 (στο εξής: υπόθεση ΥΓΟΣ Τσεχικών Ταχυδρομείων).

⁽²¹⁶⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 15ης Οκτωβρίου 2020, První novínová společnost a.s. κατά Επιτροπής, T-316/18, ECLI:EU:T:2020:489, σκέψη 198.

⁽²¹⁷⁾ Αιτιολογική σκέψη 80: «[μ]ε την ανωτέρω διαδικασία διασφαλίζεται ότι η αντιστάθμιση υπολογίζεται και επανεξετάζεται εκ των υστέρων από την [εθνική ρυθμιστική αρχή], αποφεύγοντας με τον τρόπο αυτόν τον κίνδυνο υπεραντιστάθμισης». Η διαδικασία στην οποία γίνεται παραπομπή συνίσταται στον καθορισμό του καθαρού κόστους της ΥΓΟΣ με τη χρήση της μεθοδολογίας του καθαρού αποφευχθέντος κόστους, την υποβολή αίτησης επιστροφής, την επαλήθευση του κόστους από την αρχή πληρωμών και την επιστροφή.

⁽²¹⁸⁾ Σε σχέση με το επιχειρήμα της καταγγέλλουσας ότι στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια του 2020 διαπιστώνεται ότι η αφαίρεση από τη Cineca, από το 2016 και έπειτα, από τα δηλωθέντα έξοδα, όλων των εξόδων που σχετιζόνταν με άλλες δραστηριότητες, σημαίνει ότι κάτι τέτοιο δεν γινόταν πριν από το 2016 (βλ. υποσημείωση 75), η Επιτροπή επισημαίνει ότι η έκθεση δεν περιέχει τέτοιο συμπέρασμα.

⁽²¹⁹⁾ Από την περιγραφή της μεθόδου κατανομής του κόστους από την Ιταλία (βλ. έκθεση του 2016, παράρτημα 20, σ. 12 του κειμένου στην αγγλική γλώσσα) προκύπτει σαφώς ότι τουλάχιστον τα άμεσα έξοδα κατανέμονται στις τρεις υποδιαιρέσεις της επιχειρηματικής μονάδας HPC. Παρέχεται επίσης εξήγηση όσον αφορά τον τρόπο καθορισμού των έμμεσων εξόδων. Τα έμμεσα έξοδα προστίθενται «βάσει κριτηρίων και παραμέτρων που καθορίζονται από ειδικές μονάδες στήριξης και εξηγούνται στις εκθέσεις που συνοδεύουν τις επιμέρους ετήσιες εκθέσεις».

- (432) Η Επιτροπή θεωρεί αποδεκτή τη συγκεκριμένη μεθοδολογία για την κατανομή του έμμεσου κόστους διότι
- α) βασίζεται σε παγιωμένη μεθοδολογία κατανομής του κόστους, δηλαδή την κοστολόγηση βάσει δραστηριοτήτων (ABC). Η ABC είναι μέθοδος κοστολόγησης η οποία αποδίδει γενικά έξοδα σε προϊόντα/υπηρεσίες βάσει ομάδων κόστους και δραστηριοτήτων που παράγουν κόστος. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω ομάδες κόστους κατανέμονται σε προϊόντα βάσει του παράγοντα κόστους για τη συγκεκριμένη ομάδα κόστους·
 - β) η ABC αυξάνει την αξιοπιστία των δεδομένων κόστους και με τον τρόπο αυτόν παρέχει σχεδόν ακριβές κόστος και συνεπάγεται καλύτερη κατηγοριοποίηση των δαπανών που πραγματοποιεί η εταιρεία κατά τη διαδικασία παραγωγής·
 - γ) ο προσδιορισμός των κατάλληλων ομάδων κόστους και παραγόντων κόστους είναι καθοριστικής σημασίας για την ουσιαστική κατανομή των γενικών εξόδων. Η Cinesca περιέγραψε λεπτομερώς τις ομάδες κόστους και τους παράγοντες κόστους που χρησιμοποίησε. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η Cinesca προσδιόρισε κατάλληλα τις ομάδες κόστους και τους παράγοντες κόστους, βάσει παγιωμένων ομάδων κόστους και παραγόντων κόστους (π.χ. μισθοί προσωπικού) και των συγκεκριμένων υπηρεσιών που παρείχε η Cinesca, π.χ. χρήση του «εικονικού μηχανήματος».
- (433) Η Επιτροπή θεωρεί επίσης καθησυχαστικό το γεγονός ότι, όπως περιγράφηκε στην αιτιολογική σκέψη 198 και στην υποσημείωση 123, η λογιστική μέθοδος που εφαρμόστηκε στο κόστος των υπηρεσιών HPC και των υπηρεσιών ΤΠ για το MIUR το 2015 καθώς και η (νέα) μέθοδος που εφαρμόστηκε στο κόστος του 2018 κρίθηκαν κατάλληλες με δύο αποφάσεις του Consiglio di Stato, ώστε να αποκλείεται παντελώς η χρήση δημόσιων πόρων για σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους για τους οποίους χορηγήθηκαν (βλ. απόφαση αριθ. 6009/2018 σχετικά με την αίτηση χρηματοδότησης της συνεισφοράς για το έτος 2015 και απόφαση αριθ. 10528/2019 της 19ης Ιουλίου 2019 ⁽²²⁰⁾).
- (434) Η Επιτροπή συμφωνεί με τη θέση των ιταλικών αρχών ότι η ύπαρξη υπεραντιστάθμισης/διεπιδόησης μπορεί να αποκλειστεί εάν το κόστος παροχής των επίμαχων υπηρεσιών είναι ίσο με το επίπεδο των εσόδων / της χρηματοδότησης των υπηρεσιών ή υπερβαίνει το εν λόγω επίπεδο (βλ. αιτιολογική σκέψη 205).
- (435) Ως εκ τούτου, επιπλέον της αξιολόγησης της λογιστικής μεθοδολογίας που εφαρμόστηκε από το 2016 και της αποδοχής του ότι, κατά την απόφαση αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato, η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε πριν από το 2016 ήταν κατάλληλη, η Επιτροπή διενήργησε εκ των υστέρων επαλήθευση των στοιχείων εξόδων και εσόδων για τις υπηρεσίες στο MIUR και για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC για το διάστημα από το 2006 έως το 2019. Σκοπός της εν λόγω επαλήθευσης ήταν να εξακριβωθεί αν το σύστημα (περιλαμβανομένου εκείνου που εφαρμόστηκε πριν από το 2016) μπορούσε στην πράξη να διασφαλίσει αποτελεσματικά ότι τα στοιχεία εξόδων και εσόδων δεν αποτελούσαν «ομάδα» για οποιαδήποτε ενδεχόμενη διεπιδόηση και ότι, επομένως, το σύστημα που εφαρμόστηκε ήταν επαρκές για τον αποκλεισμό διεπιδόησης/υπεραντιστάθμισης.
- (436) Η Επιτροπή έλαβε από τις ιταλικές αρχές τρεις συνοπτικούς πίνακες στους οποίους περιέχονται τα στοιχεία εξόδων/εσόδων για τα έτη τα οποία αφορά η έρευνα (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 207 έως 209) σε καθέναν από τους τρεις επίμαχους τομείς: τη χρηματοδότηση 1) των εμπορικών δραστηριοτήτων, 2) των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC και 3) των υπηρεσιών ΤΠ στο Υπουργείο.
- (437) Από τον πίνακα στον οποίο συνοψίζονται τα έξοδα και τα έσοδα για τις εμπορικές δραστηριότητες της Cinesca προκύπτει ότι το συνολικό κέρδος, νοούμενο ως η διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων, ανήλθε σε 30 930 424 EUR στο τέλος του διαστήματος από το 2006 έως το 2019.

⁽²²⁰⁾ «Αποδεικτικά στοιχεία της δέουσας κατανομής των δαπανών, της χρηματοδότησης και των εσόδων μπορεί να συνιστούν οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις του οικείου φορέα. Επ' αυτού επίσης πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποδείχθηκε με ικανοποιητικό τρόπο ότι η Cinesca χρησιμοποιεί αναλυτική λογιστική ικανή να διαχωρίζει και να προσδιορίζει τις κύριες δραστηριότητες της κοινοπραξίας ανά κέντρο κόστους (προορισμό) και ανά είδος/φύση εσόδου και εξόδου, καθώς και ανά τμήμα της επιχείρησης. Τούτο συνάδει με τους διάφορους κανονιστικούς και νομοθετικούς κανόνες που απαιτούν λογιστικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων οικονομικής φύσης και των δραστηριοτήτων μη οικονομικής φύσης (πρβλ. άρθρο 15 παράγραφος 3 του καταστατικού και εσωτερικό κανονισμό της Cinesca της 27ης Μαρτίου 2015 σχετικά με την οργάνωση και τη διακυβέρνηση δραστηριοτήτων in house). Η συμμόρφωση προς την απαίτηση λογιστικού διαχωρισμού αντικατοπτρίζεται επίσης στις εκθέσεις που η Cinesca υπέβαλε στο MIUR για το έτος 2015». Με την απόφαση αριθ. 10528/2019 της 19ης Ιουλίου 2019, το Consiglio di Stato διαπίστωσε επίσης ότι, με την κατάσταση του 2018 που αφορούσε τις υπηρεσίες στο Υπουργείο και τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC (σημείο 1.4 της απόφασης), «[η] Cinesca κατέδειξε επίσης επαρκώς ότι η δραστηριότητα [HPC] υπόκειται σε διαφορετική μορφή λογιστικής καταγραφής και υποβολής εκθέσεων» (βλ. σημείο 3.2 της απόφασης).

Οικονομικές δραστηριότητες

ANNO	ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑΧΩΡΙΣΜΕΝΑ ΣΤΟΝ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟ [...]	ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑΛΟΓΙΣΤΕΑ ΣΕ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤ- ΕΣ	ΔΙΑΦΟΡΑ ΜΕΤΑΞΥ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΕΞΟΔΩΝ		
2006	[...]	[...]	[...]		
2007	[...]	[...]	[...]		
2008	[...]	[...]	[...]		
2009	[...]	[...]	[...]		
2010	[...]	[...]	[...]		
2011	[...]	[...]	[...]		
2012	[...]	[...]	[...]		
2013	[...]	[...]	[...]		
2014	[...]	[...]	[...]		
2015	[...]	[...]	[...]		
2016	[...]	[...]	[...]		
2017	[...]	[...]	[...]		
2018	[...]	[...]	[...]		
2019	[...]	[...]	[...]		
				30 930 424	Συνολική διαφορά: 2006-2019

- (438) Πίνακας ο οποίος υποβλήθηκε με τα σχετικά στοιχεία για τα επίμαχα έτη δείχνει ότι το κόστος της παροχής μη εμπορικών / θεσμικών υπηρεσιών HPC ήταν συνολικά υψηλότερο από τη συνεισφορά του Υπουργείου: το αποτέλεσμα ήταν - 3 122 404 EUR (σφωρευτικά) στο τέλος του διαστήματος από το 2006 έως το 2019. Ωστόσο, η πραγματική διαφορά μεταξύ των συνεισφορών/εσόδων που διατέθηκαν στις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC και των εξόδων κατά την ίδια περίοδο ήταν - 89 607 514 EUR. Τούτο διότι κατά τα πρώτα εννέα έτη της εν λόγω περιόδου (δηλαδή από το 2006 έως το 2014), η συνεισφορά του Υπουργείου δεν καταχωρίστηκε στον ισολογισμό ως κέρδη αλλά ως καθαρό ενεργητικό («patrimonio netto») ως απάντηση στο αίτημα του Υπουργείου να θεωρηθεί η συνεισφορά ως εισφορά μέλους (βλ. αιτιολογική σκέψη 208 και υποσημείωση 129 και 130). Τα εν λόγω ποσά παραμένουν καταχωρισμένα στο κεφάλαιο προικοδότησης και ως τέτοια μπορούν να θεωρηθούν ως «πλεόνασμα» —τουλάχιστον έως το 2017. Ωστόσο, δεν χρησιμοποιήθηκαν για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων μη εμπορικών / θεσμικών υπηρεσιών HPC. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. αιτιολογική σκέψη 444.

Μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC

			INCASSI TOTALI		DIFFERENZE	
	RICAVI ISCRITTI NEI BILANCIO CINECA HPC- MIUR	COSTI HPC	A PATRIMONIO NETTO SU LETTERA DEL MINISTERO (4)	A FRONTE DEI COSTI	TRA INCASSI TOTALI E COSTI	TRA INCASSI (ESCLUSI QUELL A P.N.) E COSTI
2006		[...]	[...]		[...]	[...]
2007		[...]	[...]		[...]	[...]

			INCASSI TOTALI		DIFFERENZE	
	RICAVI ISCRITTI NEI BILANCIO CINECA HPC- MIUR	COSTI HPC	A PATRIMONIO NETTO SU LETTERA DEL MINISTERO (4)	A FRONTE DEI COSTI	TRA INCASSI TOTALI E COSTI	TRA INCASSI (ESCLUSI QUELL A P.N.) E COSTI
2008		[...]	[...]		[...]	[...]
2009		[...]	[...]		[...]	[...]
2010		[...]	[...]		[...]	[...]
2011		[...]	[...]		[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	11 000 000	13 157 494		11 000 000	[...]	[...]
2016	9 500 000	[...]		9 500 000	[...]	[...]
2017	11 000 000	[...]	—	11 000 000	[...]	[...]
					19 882 152	[...]
2018	13 000 000	[...]			[...]	[...]
2019	[...]	[...]			[...]	[...]
					- 3 122 404	- 89 607 514

Στήλη «patrimonio netto»/έτη 2006 έως 2011: εγγραφή ως «patrimonio netto» κατόπιν αιτήματος του Υπουργείου· στήλη «patrimonio netto»/έτη 2012 έως 2014: εγγραφή ως «patrimonio netto» χωρίς ρητό αίτημα του Υπουργείου· στήλη «Κόστος HPC»/έτος 2015: σύμφωνα με την αναδιατύπωση της δήλωσης εξόδων προς το Υπουργείο. Τα ελλείμματα για τα έτη 2018 και 2019 είναι προσωρινά, διότι ο έλεγχος των εξόδων δεν έχει διενεργηθεί ακόμη.

- (439) Όσον αφορά τις υπηρεσίες ΤΠ που παρασχεθήκαν στο Υπουργείο, η κατάσταση που παρουσιάζεται στους πίνακες είναι πολύ παρόμοια: το κόστος παραγωγής κατά τη σχετική περίοδο ήταν υψηλότερο από τα έσοδα κατά 66 018 871 EUR έως το τέλος του 2019 σε σωρευτική βάση. Ειδικότερα, η διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων είναι ήδη ελαφρώς αρνητική όταν εξετάζεται (σωρευτικά) μόνο το χρονικό διάστημα από το 2006 έως το 2014 (- 208 045 EUR). Ωστόσο, η διαφορά μεγαλώνει σημαντικά στο διάστημα από το 2006 έως το 2019 και καταλήγει τελικά σε - 66 018 871 EUR. Τούτο συμβαίνει επειδή λαμβάνονται υπόψη οι ετήσιες συνεισφορές για τα οικονομικά έτη 2015 έως 2018, οι οποίες δεν καταβλήθηκαν πραγματικά. Η Cineca συνέχισε να παρέχει τις υπηρεσίες στο κόστος των υπηρεσιών.

Υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR

ΕΤΟΣ	Έσοδα από τη χρήση της CINECA	ΚΟΣΤΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΟ MIUR	ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΕΙΣΠΡΑ-ΧΘΕΝΤΑ ΠΟΣΑ, ΑΠΟ ΤΟ FFO, ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΟ MIUR	Διαφορά μεταξύ πραγματικά εισπραχθέντων ποσών από το MIUR και κόστους		
2006	[...]	[...]	[...]	[...]		
2007						
2008	[...]	[...]	[...]	[...]		
	[...]	[...]	[...]	[...]		
2009	[...]	[...]	[...]	[...]		
2010	[...]	[...]	[...]	[...]		
2011	[...]	[...]	[...]	[...]		
2012	[...]	[...]	[...]	[...]		
2013	18 850 000	[...]	[...]	[...]		
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	– 208 045	
2015	16 759 349	[...]		[...]		
2016	16 000 000	[...]		[...]		
2017	[...]	[...]		[...]		
2018	14 000 000	[...]		[...]		
2019	[...]	[...]		[...]	– 66 018 871	Συνολικές διαφορές 2006-2019

Στήλες 4 και 5/έτος 2012: Η διαφορά [...] εκατ. EUR μεταξύ εσόδων και εισπραχθέντων ποσών για υπηρεσίες στο MIUR αφορά ποσό το οποίο το Υπουργείο επισήμανε ρητώς ότι χορηγήθηκε για την κάλυψη του κόστους συγχώνευσης των τριών κοινοπραξιών (CASPUR, CILEA, Cinesca) και όχι για την παροχή της υπηρεσίας. Στήλες 2 και 4/έτος 2013: μέρος της χρηματοδότησης πρέπει να αποδοθεί στο κόστος συγχώνευσης, αλλά το ποσό δεν προσδιορίστηκε. Εν πάση περιπτώσει, η χρηματοδότηση για το συγκεκριμένο έτος είναι αναμφίβολα υπερεκτιμημένη.

- (440) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι ιταλικές αρχές υπέβαλαν τα μη επεξεργασμένα δεδομένα από τα οποία προκύπτουν τα στοιχεία που περιέχονται στους πίνακες. Η Επιτροπή επαλήθευσε αν τα εν λόγω στοιχεία τεκμηριώνονται από τα μη επεξεργασμένα δεδομένα και διαπίστωσε ότι τα συνοπτικά στοιχεία που παρέχονται με τους εν λόγω πίνακες αντικατοπτρίζουν με ακρίβεια τα μη επεξεργασμένα δεδομένα. Η μέθοδος επαλήθευσης των στοιχείων κόστους για τα έτη προ του 2016 επικεντρώθηκε στην εξακρίβωση του αν το μερίδιο των εσόδων στους επίμαχους επιμέρους τομείς αντικατοπτρίζει το μερίδιο των εξόδων που δηλώθηκαν στους διάφορους επιμέρους τομείς σε σχέση με το σύνολο των εσόδων στα επιμέρους έτη.

- (441) Η Ιταλία εξήγησε επίσης ότι οι λογαριασμοί υπόκεινται επίσης σε διάφορες ελεγκτικές διαδικασίες. Όλες οι οικονομικές καταστάσεις της Cineca καθώς και το σύνολο της διοικητικής και λογιστικής δραστηριότητας (τόσο εκ των υστέρων όσο και εκ των προτέρων) υπόκεινται σε έλεγχο από το συμβούλιο ελεγκτών της Cineca, του οποίου ο πρόεδρος διορίζεται από το Υπουργείο Πανεπιστημίων και Έρευνας, με τη σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Παιδείας, του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και της συνέλευσης της κοινοπραξίας. Η Cineca υπόκειται επίσης στον έλεγχο του ιταλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου βάσει του νόμου αριθ. 259/1958, όπως προβλέπεται στο διάταγμα του προέδρου του υπουργικού συμβουλίου της 26.8.2016, ο οποίος εκτείνεται στο σύνολο της οικονομικής διαχείρισης της κοινοπραξίας και του οποίου τα συμπεράσματα κοινοποιούνται στο κοινοβούλιο. Επιπλέον, οι ετήσιοι λογαριασμοί της κοινοπραξίας πιστοποιούνται από την εταιρεία Deloitte S.p.A.⁽²²¹⁾ Όσον αφορά τη μεταφορά ετήσιας αντιστάθμισης για τις υπηρεσίες ΤΠ που παρέχονται στο Υπουργείο (με υπουργικό διάταγμα, βλ. FFO⁽²²²⁾), η μεταφορά στη Cineca εξαρτήθηκε από την προηγούμενη καταχώριση στο ιταλικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τον έλεγχο από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών⁽²²³⁾. Για κάθε έτος του χρονικού διαστήματος από το 2006 έως το 2019, τα ανωτέρω όργανα έλεγξαν τους προϋπολογισμούς ως προς τη νομιμότητά τους και διαπίστωσαν την πλήρη συμμόρφωσή τους με την εφαρμοστέα νομοθεσία.
- (442) Στη βάση αυτή, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή, τα οποία αποτέλεσαν τη βάση για τα συνοπτικά στοιχεία που περιέχονται στους ανωτέρω πίνακες, είναι ορθά.
- (443) Όσον αφορά την παρατήρηση ότι η αντιστάθμιση του κόστους παροχής μη εμπορικών / θεσμικών υπηρεσιών HPC κατά το διάστημα από το 2006 έως το 2014 καταχωρίστηκε στον προϋπολογισμό ως «καθαρό ενεργητικό» («patrimonio netto») (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 208 και 438 και υποσημείωση 129), η Επιτροπή θεωρεί πειστική την εξήγηση ότι το συγκεκριμένο είδος αντιστάθμισης δεν προοριζόταν για τη χρηματοδότηση της ετήσιας λειτουργίας των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC, αλλά για τον σχηματισμό του αποθεματικού για τις εν λόγω δραστηριότητες⁽²²⁴⁾. Τα εν λόγω κεφάλαια παραμένουν καταχωρισμένα στο κεφάλαιο προικοδότησης ως στοιχεία ενεργητικού. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή επαλήθευσε ότι το σύνολο των εν λόγω ποσών, ύψους περίπου 86 εκατ. EUR, είναι καταχωρισμένο στον ισολογισμό (οικονομικές καταστάσεις) της Cineca για τα έτη 2014 και 2015. Όπως εξηγούν οι ιταλικές αρχές (βλ. αιτιολογική σκέψη 208 και υποσημείωση 130), οι οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμός) είναι το εργαλείο για τον έλεγχο και τη διασφάλιση της λογιστικής ορθότητας και της ορθής χρήσης των πλεονασμάτων και, γενικότερα, των αποθεματικών. Είναι το μέσο το οποίο μπορεί να βεβαιώσει ότι τυχόν πλεονάσματα από μη εμπορικές δραστηριότητες δεν επενδύονται εκ νέου σε εμπορικές δραστηριότητες.
- (444) Η Επιτροπή θεωρεί ότι η Ιταλία απέδειξε επαρκώς ότι η χρηματοδότηση των υπηρεσιών ΤΠ που παρέχονταν στο MIUR δεν μπορούσε να αποτελέσει πηγή διεπιδόησης εμπορικών δραστηριοτήτων στους τομείς στους οποίους η καταγγέλλουσα ανταγωνίζεται τη Cineca, δεδομένου ότι η χρηματοδότηση δεν παρήγαγε πλεόνασμα (βλ. αιτιολογική σκέψη 439). Σε σχέση με τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα έσοδα ξεπέρασαν όντως τα έξοδα παροχής της υπηρεσίας, κατά περίπου 19 εκατ. EUR, στο τέλος του 2017, κατόπιν εξέτασης των αποτελεσμάτων κατά την περίοδο από το 2006 έως 2017 σωρευτικά (βλ. εξήγηση στην υποσημείωση 130 και πίνακα στην αιτιολογική σκέψη 438, στήλη 6 και γραμμή 15). Ωστόσο, η Επιτροπή επαλήθευσε επίσης ότι το πλεόνασμα ύψους 19 εκατ. EUR δεν δαπανήθηκε σε δραστηριότητες πλην της μη εμπορικής / θεσμικής δραστηριότητας HPC.

⁽²²¹⁾ Οι οικονομικές καταστάσεις που σχετίζονται με έργα που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζουν, επιπλέον, κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες καθορίζονται στην επιμέρους προκήρυξη έργου και συνοδεύονται από πιστοποιητικό ελέγχου το οποίο χορηγεί εξωτερικός φορέας πιστοποίησης. Υπόκεινται επίσης σε δειγματοληπτικούς ελέγχους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

⁽²²²⁾ Από το 2019 η αποζημίωση δεν χορηγείται πλέον με υπουργική απόφαση.

⁽²²³⁾ Το άρθρο 5 παράγραφος 1 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 123/2011 ορίζει τα εξής: «[κ]άθε πράξη που έχει δημοσιονομικές συνέπειες για τον κρατικό προϋπολογισμό υπόκειται σε προηγούμενους διοικητικούς και λογιστικούς ελέγχους», περιλαμβανομένων, υποχρεωτικώς, «α) πράξεων που υπόκεινται σε προηγούμενο έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο» και «β) πράξεων και μέτρων που συνεπάγονται μεταφορές ποσών από τον κρατικό προϋπολογισμό σε άλλες οντότητες ή φορείς».

⁽²²⁴⁾ Όσον αφορά την παρατήρηση της καταγγέλλουσας ότι στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια του 2020 διαπιστώθηκε ότι η διαφορά μεταξύ της χρηματοδότησης πριν από το 2014 και μετά το 2014 παρείχε στη Cineca ευρεία ευχέρεια χρήσης των κεφαλαίων για διεπιδόηση (βλ. αιτιολογική σκέψη 99), η Επιτροπή εκτιμά ότι η συγκεκριμένη άποψη της φορολογικής αστυνομίας αποτελεί εικασία και αφορά ένα σαφώς θεωρητικό ενδεχόμενο βασισμένο στην ποιότητα των στοιχείων ενεργητικού.

- (445) Η Επιτροπή παρατηρεί ότι σε ορισμένα επιμέρους έτη (όπως κατά την περίοδο από το 2006 έως 2010 και από το 2013 έως 2014 στην περίπτωση της χρηματοδότησης της παροχής υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR) καταγράφηκαν μικρά πλεονάσματα (βλ. στήλη 5 και γραμμές 2 έως 5 και γραμμές 9 και 10 στον πίνακα στην αιτιολογική σκέψη 439). Τα μικρά αυτά πλεονάσματα υπερκαλύπτονται από τα ελλείμματα κατά την περίοδο από το 2010 έως 2012. Δεδομένου ότι το έλλειμμα για ορισμένα έτη (που προηγούνται και έπονται της περιόδου αυτής) είναι επίσης αποδεδειγμένο, και λαμβανομένου υπόψη του πολύ σημαντικού συνολικού ελλείμματος⁽²²⁵⁾, είναι εύλογο, από οικονομικής απόψεως, ότι τα μικρά πλεονάσματα (στην πραγματικότητα κάθε πλεόνασμα) διατέθηκαν για τη μείωση του ελλείμματος που προκάλεσε η επίμαχη δραστηριότητα.
- (446) Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι η διεπίδότηση των εμπορικών δραστηριοτήτων της Cineca στον τομέα στον οποίο δραστηριοποιείται η καταγγέλλουσα, δηλαδή τις υπηρεσίες ΤΠ στα πανεπιστήμια και τις υπηρεσίες ΤΠ στη δημόσια διοίκηση, δεν είναι πιθανή, διότι τα περιθώρια κέρδους της Cineca στις εν λόγω δραστηριότητες δεν είναι υπέρμετρα.
- (447) Το περιθώριο κέρδους της Cineca στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ (για μέλη της κοινοπραξίας)⁽²²⁶⁾ για τα δημόσια πανεπιστήμια ήταν κατά μέσο όρο 13,4 % στο διάστημα από το 2016 έως το 2019, αυξημένο σε σχέση με το 6 % κατά το διάστημα από το 2005 έως το 2015⁽²²⁷⁾. Η αύξηση ήταν αποτέλεσμα της ένδικης διαδικασίας που κίνησε η καταγγέλλουσα, η οποία δημιούργησε σύρρευση αποθεματικών λόγω παύσης των επενδύσεων. Οι επενδύσεις θα πρέπει να επαναληφθούν και, επομένως, η κερδοφορία αναμένεται ότι θα μειωθεί εκ νέου στο μέλλον. Η κερδοφορία στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια ήταν 20 % στο διάστημα από το 2006 έως το 2019 (βλ. υποσημείωση 128), ενώ η κερδοφορία στο τμήμα ΤΠ είναι τουλάχιστον 40 % σύμφωνα με δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες. Το τμήμα υπηρεσιών ΤΠ για τη δημόσια διοίκηση κατέγραψε έλλειμμα στο διάστημα από το 2006 έως το 2019, συγκεκριμένα - 4 000 000 EUR (μολονότι χωρίς τα στοιχεία για το MIUR).
- (448) Συμπερασματικά, βάσει των ανωτέρω πληροφοριών, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Cineca δεν διεπίδότησε τις εμπορικές δραστηριότητές της στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ στη δημόσια διοίκηση και στο τμήμα των υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια με δημόσια χρηματοδότηση η οποία χορηγήθηκε για υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR και για μη εμπορικές / θεσμικές υπηρεσίες HPC.
- (449) Τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας και οι πληροφορίες που προσκόμισε δεν αρκούν για τη θέση του ανωτέρω συμπεράσματος υπό αμφισβήτηση. Στη συνέχεια, η Επιτροπή θα παρουσιάσει περαιτέρω ισχυρισμούς της καταγγέλλουσας προς στήριξη της ύπαρξης διεπίδότησης, καθώς και τα αντίθετα επιχειρήματα της Ιταλίας. Τέλος, η Επιτροπή θα εξετάσει λεπτομερώς κατωτέρω τους εν λόγω ισχυρισμούς και τις πληροφορίες.
- (450) Η καταγγέλλουσα επιχειρεί να αποδείξει την ύπαρξη διεπίδότησης από τη χρηματοδότηση για τις υπηρεσίες ΤΠ που παρασχεθήκαν στο MIUR και τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC προβάλλοντας διάφορα επιχειρήματα. Ένα τέτοιο επιχείρημα είναι ότι η Cineca κατέγραψε μέση κερδοφορία 13 % στους τέσσερις βασικούς τομείς της δραστηριότητάς της στο διάστημα από το 2017 έως το 2019 (βλ. αιτιολογική σκέψη 120). Όσον αφορά το ποσοστό του 13 %, η Ιταλία διευκρινίζει ότι η πληροφορία βασίζεται σε παρανόηση: το γράφημα στο οποίο παραπέμπει η καταγγέλλουσα αφορά έσοδα και όχι κέρδη.

Μεθοδολογικές ανεπάρκειες

- (451) Όπως εξηγήθηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 94 έως 99, η καταγγέλλουσα προβάλλει ορισμένους ισχυρισμούς σχετικά με τη γενική έλλειψη λογιστικού διαχωρισμού, εκ των οποίων ορισμένοι εξετάστηκαν ανωτέρω (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 424 έως 427). Ο κύριος ισχυρισμός είναι ότι δεν υπάρχει λογιστικός διαχωρισμός μεταξύ των επιμέρους μονάδων της δραστηριότητας HPC, δηλαδή της μη εμπορικής / θεσμικής δραστηριότητας HPC, της δραστηριότητας HPC για την ΕΕ και της εμπορικής δραστηριότητας HPC (το επιχείρημα περί «ενιαίου μητρώου εσωτερικής λογιστικής» στην αιτιολογική σκέψη 97). Η καταγγέλλουσα πρόβαλε τους ακόλουθους υποστηρικτικούς ισχυρισμούς: 1) πριν από το 2015, η Cineca δεν υπέβαλε λογιστικές εκθέσεις για τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR· 2) η διαδικασία αναλυτικής λογιστικής διενεργείται εκ των υστέρων, αντί εκ των προτέρων, και 3) κατά την έκδοση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια (βλ. αιτιολογική σκέψη 92), η διαφορά μεταξύ της συνεισφοράς για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC με τη μορφή του «patrimonio netto» (βλ. αιτιολογική σκέψη 208) έως το 2014 και του επακόλουθου τρόπου χρηματοδότησης (δηλαδή μέσω επιχορηγήσεων) ήταν πολύ μεγάλη και παρείχε στη Cineca μεγάλη ευχέρεια χρησιμοποίησης δημόσιων κεφαλαίων (αιτιολογική σκέψη 99).

⁽²²⁵⁾ Τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι τα οφειλόμενα ποσά για τα έτη 2015 έως 2018 παρακρατήθηκαν ως αποτέλεσμα της απόφασης αριθ. 6009/2018 του Consiglio di Stato. Οι ιταλικές αρχές εξήγησαν ότι η παροχή των υπηρεσιών ΤΠ στο MIUR χρηματοδοτήθηκε εν μέρει από τα αποθεματικά (το ύψος των αποθεματικών της Cineca ξεπερνούσε τα 120 εκατ. EUR το 2014).

⁽²²⁶⁾ Το συγκεκριμένο ποσό δεν περιλαμβάνει δημόσια πανεπιστήμια μη μέλη της κοινοπραξίας στα οποία η Cineca μπορεί να παρείχε υπηρεσίες ΤΠ.

⁽²²⁷⁾ Όσον αφορά το περιθώριο κέρδους της KION ύψους 20 % στην εμπορική αγορά και 1 % για έργα που αφορούν μέλη της κοινοπραξίας, η Ιταλία επισημαίνει ότι το 97 % των πωλήσεων της KION πραγματοποιείται σε μέλη της κοινοπραξίας.

- (452) Υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία που αντικρούουν τον ισχυρισμό ότι η δραστηριότητα HPC δεν υποδιαιρείται σε επιμέρους τομείς. Για παράδειγμα, η ίδια η καταγγέλλουσα εξηγεί ότι ο τομέας HPC υποδιαιρείται σε τρεις επιμέρους τομείς: «θεσμικές (δηλαδή μη εμπορικές) δραστηριότητες υπερυπολογιστικής», «χρηματοδοτούμενα έργα» (έργα της ΕΕ) και «τεχνικοί υπολογισμοί» (δηλαδή πελάτες) (βλ. αιτιολογική σκέψη 119). Η Ιταλία εξηγεί επίσης (με την απάντησή της στο αίτημα παροχής πληροφοριών αριθ. 4 της Επιτροπής) ότι, στον τομέα HPC, η διαχείριση των παραγγελιών στους λογαριασμούς γίνεται βάσει λογιστικής μεθόδου «ανά έργο», η οποία καθιστά δυνατή την ιχνηλάτηση του κόστους του έργου για κάθε επιμέρους παραγγελία.
- (453) Όσον αφορά το επιχείρημα περί «ενιαίου μητρώου εσωτερικής λογιστικής», η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι η καταγγέλλουσα δεν απέδειξε ότι η δραστηριότητα HPC δεν υποδιαιρούνταν σε διάφορες επιμέρους δραστηριότητες. Όσον αφορά τον εκ των υστέρων χαρακτήρα της λογιστικής μεθοδολογίας (αντί της εφαρμογής εκ των προτέρων μεθοδολογίας), από την οδηγία για τη διαφάνεια ή από τη νομολογία δεν συνάγεται καμία απαίτηση χρησιμοποίησης εκ των προτέρων μεθοδολογίας (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 425 έως 427). Επιπλέον, όπως εξηγήθηκε στην αιτιολογική σκέψη 428 της παρούσας απόφασης (και στην αιτιολογική σκέψη 149 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας), η Ιταλία μπορεί να αποδείξει την απουσία διεπίδοσης μέσω είτε της ύπαρξης αποτελεσματικού λογιστικού διαχωρισμού των εξόδων είτε της ύπαρξης συστήματος για την αποφυγή διεπίδοσης ή υπεραντιστάθμισης. Σε καμία από τις ανωτέρω αποφάσεις δεν αναφέρεται ότι απαιτείται εκ των προτέρων μεθοδολογία κατανομής του κόστους για την απόδειξη της απουσίας διεπίδοσης. Τέλος, όσον αφορά την παρατήρηση στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια σχετικά με τη μέθοδο συνεισφοράς με τη μορφή «patrimonio netto», η Επιτροπή επισημαίνει ότι στην έκθεση δεν προσδιορίζεται οποιαδήποτε παράβαση λογιστικών κανόνων σχετικά με τη χρηματοδότηση της μη εμπορικής / θεσμικής δραστηριότητας HPC ⁽²²⁸⁾. Βάσει των ανωτέρω, δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση η καταλληλότητα της εφαρμογής της μεθόδου. Τέλος, η Ιταλία αρνήθηκε ρητώς τον ισχυρισμό ότι πριν από το 2015 δεν υποβαλλόταν στο Υπουργείο καμία δήλωση εξόδων για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Η Ιταλία εξηγεί ότι τα έξοδα της Cineca καταγράφονταν ρητώς και ελέγχονταν πριν από την καταβολή της συνεισφοράς σε σχέση με αυτά. Ωστόσο, από το 2015 για τις δηλώσεις εξόδων ίσχυαν πιο πολύπλοκες διαδικασίες υποβολής στοιχείων.

Εκ των υστέρων αναδιτύπωση δήλωσης εξόδων (αιτιολογικές σκέψεις 100 έως 107)

- (454) Πολλά επιχειρήματα της καταγγέλλουσας αφορούν τη δήλωση εξόδων της Cineca προς το MIUR για την υποβολή αιτήσεων επιστροφής σχετικά με τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR και τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC για το 2015 (στο εξής: δήλωση εξόδων του 2015), την οποία η Cineca αναδιτύπωσε ⁽²²⁹⁾ το 2019. Τα επιχειρήματα της καταγγέλλουσας αφορούν την παρατήρηση ότι η αναδιτυπωμένη δήλωση εξόδων περιείχε 1) αυξημένα έμμεσα έξοδα, ενώ τα άμεσα έξοδα για το προσωπικό που προσλήφθηκε σε σχέση με τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC μειώθηκαν ⁽²³⁰⁾ σημαντικά στα έτη από το 2016 και έπειτα (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 102 και 104) και 2) ποσό καταβληθέντος ΦΠΑ ως έμμεσο έξοδο, το οποίο δεν περιλαμβανόταν στην πρώτη δήλωση (βλ. αιτιολογική σκέψη 105). Όσον αφορά τον ΦΠΑ, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι η Cineca ζήτησε δύο φορές την επιστροφή του. Κατά την καταγγέλλουσα, όλα τα ανωτέρω στοιχεία δημιουργούν αμφιβολίες όσον αφορά την ακρίβεια των δηλώσεων.
- (455) Η καταγγέλλουσα παραπέμπει επίσης στην εκ των υστέρων αναπροσαρμογή των αιτήσεων επιστροφής εξόδων σε σχέση με χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα HPC (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 100, 101, 106 —περιλαμβανομένης αφαίρεσης εξόδων έργου EUROfusion από τη δήλωση εξόδων για το 2016— και 106) ⁽²³¹⁾. Με τους ισχυρισμούς αυτούς, η καταγγέλλουσα παραπέμπει σε εικαζόμενη πρακτική εκ των υστέρων αναδιτύπωσης των δηλώσεων εξόδων για τη δραστηριότητα HPC.

⁽²²⁸⁾ Όπως εξηγήθηκε στην υποσημείωση 70, στην έκθεση συγκρίνεται επίσης η αρχική δήλωση εξόδων του 2015 σχετικά με τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC με το αναδιτυπωμένο κείμενο της εν λόγω δήλωσης το 2019 (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 40 και 102 και επ.) και διαπιστώνεται ότι καμία από τις δύο δηλώσεις εξόδων δεν μπορεί να θεωρηθεί εσφαλμένη, δεδομένου ότι καταρτίστηκαν με τη χρήση δύο διαφορετικών μεθόδων.

⁽²²⁹⁾ Οι απόψεις δίδονται όσον αφορά τον αριθμό αναδιτυπώσεων της δήλωσης εξόδων. Κατά την καταγγέλλουσα, υπάρχουν συνολικά τρεις δηλώσεις εξόδων (δηλαδή δύο αναδιτυπώσεις), αλλά οι ιταλικές αρχές και η Επιτροπή μπόρεσαν να επαληθεύσουν μία μόνο αναδιτύπωση, το 2019, ενώ υπήρξε μία δήλωση εξόδων για το πρώτο εξάμηνο του 2015 και μία άλλη δήλωση εξόδων για το πλήρες έτος 2015.

⁽²³⁰⁾ Η καταγγέλλουσα εξηγεί ότι το ΙΠΑ 82 εργαζομένων, για απασχόληση στη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC, στην αρχική δήλωση εξόδων του 2015 ήταν υπερεκτίμηση (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 104, 111 και 118), λαμβανομένων επίσης υπόψη των πολύ χαμηλότερων ΙΠΑ για την ίδια δραστηριότητα κατά τα έτη 2016, 2017 και 2018 (με τιμές 21,87, 19,1 και 19,06, αντιστοίχως (βλ. αιτιολογική σκέψη 111)). Η καταγγέλλουσα εξηγεί επίσης ότι ο αριθμός εργαζομένων που δηλώθηκε για τα άμεσα έξοδα δεν είναι ίδιος με τον αριθμό εργαζομένων που υπολογίστηκε για τα έμμεσα έξοδα. Ωστόσο, η καταγγέλλουσα δεν εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο κατέληξε στα ανωτέρω στοιχεία και τον λόγο για τον οποίο τα στοιχεία θα πρέπει να είναι ίδια. Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι η αναγραφή επτά ονομάτων (ως εργαζομένων) για τον σκοπό των δηλώσεων εξόδων τόσο προς το MIUR όσο και προς την ΕΕ (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 112 και 212) δεν μπορεί να αποκλειστεί (βλ. επίσης το παράδειγμα 59 εργαζομένων που αντιπροσωπεύουν 19,06 ΙΠΑ), καθώς οι ίδιοι εργαζόμενοι μπορεί να απασχολήθηκαν σε περισσότερα του ενός έργα.

⁽²³¹⁾ Βασίζομενη στην έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια του 2020 (βλ. αιτιολογική σκέψη 92), η καταγγέλλουσα διατυπώνει δύο ακόμη παρατηρήσεις: 1) στην έκθεση αναφέρεται ότι η δήλωση εξόδων του 2016 χρειάστηκε να αναδιτυπωθεί το 2018 και ότι ένα στοιχείο κόστους ύψους 3 872 315 EUR χρειάστηκε να αφαιρεθεί ως αποτέλεσμα επιστροφής εξόδων από την ΕΕ στο μεταξύ· και 2) από την έκθεση προκύπτει ότι το 2016, το κόστος αγοράς υπερυπολογιστών και τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας δηλώθηκαν δύο φορές, στο MIUR και στην ΕΕ, κατά τρόπο ώστε το 100 % των εξόδων δηλώθηκε στο MIUR, η δε ΕΕ ενέκρινε επιστροφή των εξόδων ύψους 55 %, με αποτέλεσμα ποσοστό επιστροφής ύψους 155 % για τη Cineca.

- (456) Απαντώντας στην αμφισβήτηση, από την καταγγέλλουσα, των δηλώσεων εξόδων του 2015 για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC και στους ισχυρισμούς περί διπλής δήλωσης εξόδων προσωπικού (αιτιολογική σκέψη 35 και υποσημείωση 24 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και αιτιολογικές σκέψεις 104 και 111 της παρούσας απόφασης), η Ιταλία (για λογαριασμό της Cineca) επισήμανε τα ακόλουθα: η δήλωση αναδιατυπώθηκε το 2019 βάσει αυστηρότερης εφαρμογής της εξειδικευμένης μεθοδολογίας υπολογισμού του κόστους την οποία η Cineca χρησιμοποιεί από το 2016, με αποτέλεσμα συνολικά έξοδα ύψους 13 157 494 EUR για το 2015 (βλ. αιτιολογική σκέψη 211). Το ποσό αυτό είναι σημαντικά υψηλότερο από τη δημόσια συνεισφορά για το εν λόγω έτος η οποία παρέμεινε στο ποσό των 11 εκατ. EUR. Κατά την Ιταλία, επομένως, η δήλωση εξόδων του 2015 για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC δεν είναι πλέον λυσιτελής. Όσον αφορά τον ισχυρισμό περί υποβολής διπλής αίτησης επιστροφής του ΦΠΑ, η Ιταλία εξηγεί ότι, κατά τον εκ νέου υπολογισμό, προστέθηκαν έξοδα ΦΠΑ σχετικά με τις υπηρεσίες HPC για την περίοδο από το 2012 έως το 2015, ύψους 6 343 000 EUR (οφειλόμενα για τα έτη από το 2012 έως 2015), ως αποτέλεσμα φορολογικού ελέγχου της φορολογικής αρχής. Το ποσό καταχωρίστηκε στο έτος 2015, καθώς ήταν το πρώτο έτος για το οποίο μπορούσε να καταλογιστεί τέτοιο έξοδο, δεδομένου ότι η σχετική φορολογική υποχρέωση της Cineca δεν ήταν γνωστή σε προηγούμενα έτη (βλ. υποσημείωση 132). Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι η επιστροφή του ΦΠΑ ζητήθηκε δύο φορές, η Ιταλία τον αρνείται.
- (457) Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, η αναδιατύπωση της δήλωσης εξόδων του 2015 δεν είναι προβληματική. Τούτο διότι η αναδιατύπωση είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθεί το κόστος των έργων (περίπου 13 157 494 EUR, βλ. αιτιολογική σκέψη 211), μολονότι το ύψος της επιστροφής παρέμεινε ίδιο, δηλαδή 11 εκατ. EUR (βλ. αιτιολογική σκέψη 211) και, επομένως, η αναδιατύπωση δεν αποδεικνύει οποιοδήποτε ενδεχόμενο διεπιδόησης άλλων δραστηριοτήτων (HPC ή μη). Η Επιτροπή θεωρεί ότι επίσης πειστικό τον ισχυρισμό της Ιταλίας ότι δεν ζητήθηκε δύο φορές επιστροφή καταβληθέντος ΦΠΑ.
- (458) Η Επιτροπή συμπεραίνει επίσης ότι εκ των υστέρων αιτήσεις επιστροφής, λόγω μερικής επιστροφής του κόστους από άλλες πηγές, δεν καταλήγουν σε διπλή επιστροφή, καθώς σκοπός της αναδιατύπωσης είναι ακριβώς η αποφυγή διπλής επιστροφής.
- (459) Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι τα συγκεκριμένα παραδείγματα που παραθέτει η καταγγέλλουσα σχετικά με τον μη διαχωρισμό των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC και των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 100 και 107), ως εκ της φύσεώς τους, δεν υποδηλώνουν άλλη διεπιδόηση δραστηριοτήτων, εκτός από ενδεχόμενη διεπιδόηση μεταξύ των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC και έργων της ΕΕ. Επομένως, ενδεχόμενη διεπιδόηση (εάν υποτεθεί ότι υπήρξε) θα μπορούσε να επηρεάσει τον ανταγωνισμό μόνον στον τομέα της HPC, στον οποίο η καταγγέλλουσα δεν δραστηριοποιείται.

Υπεραντιστάθμιση, ανακρίβειες και ασυμφωνίες (αιτιολογικές σκέψεις 108 έως 119)

- (460) Η καταγγέλλουσα διατυπώνει ορισμένους ισχυρισμούς οι οποίοι αφορούν υπεραντιστάθμιση, ανακρίβειες και ασυμφωνίες. Ορισμένοι από τους ισχυρισμούς αυτούς αφορούν έξοδα προσωπικού. Για παράδειγμα, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η Cineca δηλώνει το 100 % των εξόδων έργων της ΕΕ και λαμβάνει επιστροφή για ποσοστό 75 % των εν λόγω εξόδων, αλλά ζητεί την επιστροφή του 25 % των εξόδων προσωπικού επίσης από το MIUR (βλ. αιτιολογική σκέψη 108). Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι στη δήλωση του 2015 ο αλγόριθμος που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό των έμμεσων εξόδων προσωπικού είναι εσφαλμένος (βλ. αιτιολογική σκέψη 109) και, στο συγκεκριμένο παράδειγμα που παρέθεσε η καταγγέλλουσα, συνεπάγεται υπερεκτίμηση κατά 50 % του κόστους έργου HPC. Ένας άλλος ισχυρισμός αφορά τον σημαντικά μικρότερο αριθμό εργαζομένων που απασχολούνται στις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC κατά τα έτη από το 2016 έως 2018 σε σύγκριση με την αρχική δήλωση εξόδων προσωπικού του 2015 (αιτιολογική σκέψη 111) και τη δήλωση των εξόδων επτά εργαζομένων τόσο στο MIUR όσο και στην ΕΕ κατά το ίδιο χρονικό διάστημα (αιτιολογική σκέψη 112). Η καταγγέλλουσα προβάλλει επίσης ισχυρισμούς σχετικά με τις δηλώσεις εξόδων των ετών 2016 και 2017 και επισημαίνει ότι τα έξοδα προσωπικού είναι «μέσα» έξοδα προσωπικού, ενώ στις δηλώσεις του ίδιου είδους για το 2018 αναγράφονται «πραγματικά δηλωθείσες δαπάνες προσωπικού» υψηλότερες από το «μέσο» κόστος των ετών 2016 και 2017 (βλ. αιτιολογική σκέψη 117).

- (461) Η Ιταλία αρνείται την ύπαρξη υπεραντιστάθμισης. Όσον αφορά τον ισχυρισμό που αφορά τον σημαντικά μικρότερο αριθμό εργαζομένων που απασχολούνται στις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC κατά τα έτη 2016 έως 2018 σε σύγκριση με την αρχική δήλωση εξόδων προσωπικού του 2015 (αιτιολογική σκέψη 111) και τη δήλωση των εξόδων επτά εργαζομένων τόσο στο MIUR όσο και στην EE (αιτιολογική σκέψη 112), η Ιταλία εξηγεί ότι η Cineca δεν δήλωσε δύο φορές τα έξοδα. Ειδικότερα, η Ιταλία επισημαίνει ότι τα έξοδα προσωπικού για τις δραστηριότητες HPC υπολογίζονται βάσει δελτίων καταγραφής του χρόνου εργασίας (βλ. αιτιολογική σκέψη 212). Ως εκ τούτου, το ίδιο πρόσωπο μπορεί να απασχολείται σε διάφορα έργα HPC, αλλά το ίδιο κόστος εργασίας δεν θα υποβληθεί σε περισσότερους πελάτες και δεν υπάρχει διπλή δήλωση.
- (462) Η Ιταλία εξηγεί επίσης (υποσημείωση 125) ότι οι οικονομικές καταστάσεις που σχετίζονται με έργα που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζουν, επιπλέον, κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες καθορίζονται στην επιμέρους προκήρυξη έργου, συνοδεύονται από πιστοποιητικό ελέγχου το οποίο χορηγεί εξωτερικός φορέας πιστοποίησης και υπόκεινται σε δειγματοληπτικούς ελέγχους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- (463) Η Ιταλία θεωρεί επίσης πειστική την εξήγηση της Ιταλίας, συγκεκριμένα την πρακτική της καταγραφής του κόστους εργασίας βάσει δελτίων καταγραφής του χρόνου εργασίας ⁽²³²⁾, η οποία καθιστά δυνατό τον υπολογισμό μερικής απασχόλησης σε πλείονα έργα στα οποία ένας εργαζόμενος απασχολείται παράλληλα σε περισσότερα του ενός έργα.
- (464) Όσον αφορά το 25 % εξόδων προσωπικού που δηλώθηκαν στην EE αλλά δεν επιστράφηκαν (βλ. αιτιολογική σκέψη 108), η Επιτροπή εκτιμά ότι ο ισχυρισμός δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υπήρξε διπλή επιστροφή των ιδίων εξόδων. Τούτο συμβαίνει διότι τα πραγματικά περιστατικά περιγράφουν ακριβώς ένα σύστημα στο οποίο το 25 % των εξόδων προσωπικού δεν επιστρέφονται από την EE. Συναφώς, έστω και αν το MIUR επέστρεψε όντως το ποσό που αντιπροσωπεύει το εν λόγω 25 %, το ποσό επιστράφηκε μία μόνο φορά. Η Επιτροπή εκτιμά επίσης ότι οι ελεγκτικές διαδικασίες που εφαρμόζονται για τα χρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση έργα είναι κατάλληλες για την αποφυγή δόλιας συμπεριφοράς.
- (465) Όσον αφορά τον ισχυρισμό σχετικά με τη χρήση εσφαλμένου αλγορίθμου (βλ. αιτιολογική σκέψη 109) για την κατανομή κόστους έργου σε σχέση με τα έξοδα μη εμπορικής / θεσμικής δραστηριότητας HPC και άλλα έξοδα HPC για το 2015, οι ιταλικές αρχές αναφέρουν ότι η δήλωση εξόδων του 2015 αναδιατυπώθηκε (βλ. αιτιολογική σκέψη 211) και, επομένως, κάθε ζήτημα που αφορούσε τον αλγόριθμο κατέστη άνευ αντικειμένου.
- (466) Η Επιτροπή συμφωνεί με την παρατήρηση της Ιταλίας ότι, λαμβανομένης υπόψη της αναδιατύπωσης της δήλωσης εξόδων του 2015, το ζήτημα της ακρίβειας του αλγορίθμου στην αρχική δήλωση εξόδων του 2015 είναι αλυσιτελές και το επιχείρημα ατελέφορο. Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το επιχείρημα της καταγγέλλουσας σχετικά με την υπερεκτίμηση των έμμεσων εξόδων στη δήλωση του 2015 φαίνεται αντιφατικό. Αφενός, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι η υπερεκτίμηση οφείλεται στο γεγονός ότι δεν αφαιρέθηκαν όλα τα έμμεσα έξοδα του ίδιου πελάτη από τα έμμεσα έξοδα συγκεκριμένου έργου και παρέχει συναφώς το συγκεκριμένο παράδειγμα έργου που είχε ως αποτέλεσμα υπερεκτίμηση κατά 50 % του συνολικού κόστους (βλ. αιτιολογική σκέψη 109). Αφετέρου, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι ο παράγοντας κόστους για την κατανομή έμμεσων εξόδων είναι 33,33 % (βλ. επίσης αιτιολογική σκέψη 109).
- (467) Οι ισχυρισμοί που ακολουθούν αφορούν διπλή δήλωση άλλων εξόδων. Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι σε σχέση με τη δήλωση εξόδων του 2015 για τη δραστηριότητα HPC, η Cineca ζήτησε την επιστροφή από το MIUR εξόδων (περιλαμβανομένων εξόδων ηλεκτρικής ενέργειας) και για εμπορικές υπηρεσίες HPC (π.χ. για την ENI) (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 110 και 113). Επιπλέον, κατά την καταγγέλλουσα, έξοδα HPC σχετικά με την ENI δεν αφαιρέθηκαν επίσης από τη δήλωση εξόδων μη εμπορικών / θεσμικών HPC από το 2016 και έπειτα ⁽²³³⁾ (αιτιολογική σκέψη 116). Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται επίσης ότι στη δήλωση εξόδων του 2015 που αφορά τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC δηλώθηκαν για επιστροφή έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας ύψους 1 541 380,40 EUR τα οποία πραγματοποιήθηκαν στην πραγματικότητα σε σχέση με έργο HPC για την EE (βλ. αιτιολογική σκέψη 113). Επιπλέον, η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται ότι, στη δήλωση εξόδων του 2018, τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας (1 977 835,09 EUR) υπερεκτιμήθηκαν, καθώς χαρακτηρίστηκαν ως «γενικά έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας HPC» (δηλαδή δεν διαχωρίστηκαν σε επιμέρους κατηγορίες της δραστηριότητας HPC), ενώ, συγχρόνως, τα έξοδα προσωπικού διαχωρίστηκαν σαφώς ανά μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC και εμπορική δραστηριότητα HPC (βλ. αιτιολογική σκέψη 119).

⁽²³²⁾ Όσον αφορά την έκθεση της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια στην οποία αναφέρεται διπλή δήλωση σε σχέση με το έργο EUROfusion (βλ. αιτιολογική σκέψη 106), η Επιτροπή επισημαίνει ότι στην έκθεση εξηγείται επίσης ότι 1) η επιστροφή για τη συμμετοχή σε έργα της EE βασίζεται σε «ενοποιημένα δελτία καταγραφής του χρόνου εργασίας» και ότι, 2) δεδομένου ότι τα έξοδα των έργων της EE συχνά επιστρέφονται μόνο μερικώς, απαιτείται συχνά χρηματοδότηση από εθνικούς πόρους. Τέλος, όσον αφορά την εικαζόμενη διπλή δήλωση και επιστροφή κατά 155 % των εξόδων HPC σε σχέση με έργο EUROfusion (βλ. αιτιολογική σκέψη 106 και υποσημείωση 80), οι πίνακες που η καταγγέλλουσα υπέβαλε ως απόδειξη δείχνουν μόνο ποσοστό επιστροφής 55 % για απόσβεση και 40 % για κόστος εργασίας. Τούτο δεν αποδεικνύει ότι τα ίδια έξοδα δηλώθηκαν για επιστροφή στο MIUR.

⁽²³³⁾ Ο ισχυρισμός αυτός βασίζεται σε δήλωση στον ισολογισμό της Cineca το 2017 κατά την οποία: «[τ]α τελικά στοιχεία του 2017 σχετικά με έσοδα από αμοιβές και υπηρεσίες στα διάφορα τμήματα της αγοράς στα οποία δραστηριοποιείται η Cineca καταδεικνύουν, [...] όσον αφορά τα έσοδα από δραστηριότητες Υπολογιστικής Υψηλών Επιδόσεων, αύξηση περίπου 10 %, ειδικότερα χάρη στην αύξηση των δραστηριοτήτων με την ENI, λόγω των αυξημένων αιτημάτων στήριξης για δραστηριότητες τεχνολογικής αξιολόγησης για την αγορά νέου υπολογιστή».

- (468) Όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι στη δήλωση εξόδων του 2015 για τη δραστηριότητα HPC (και από το 2016 και έπειτα), η Cineca ζήτησε από το MIUR την επιστροφή εξόδων (περιλαμβανομένων εξόδων ηλεκτρικής ενέργειας ύψους 1 541 380,49 EUR για το 2015) σε σχέση με εμπορικά έργα HPC (δηλαδή ENI) και έργα HPC για την EE (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 110, 113 και 116), η Ιταλία αμφισβήτησε τους ισχυρισμούς αυτούς. Η Ιταλία επανέλαβε επίσης ότι η δήλωση εξόδων του 2015 αντικαταστάθηκε με αναδιατυπωμένη δήλωση εξόδων (βλ. αιτιολογική σκέψη 213). Η Ιταλία διευκρίνισε επιπλέον ότι η δήλωση των εξόδων ηλεκτρικής ενέργειας έγινε σύμφωνα με τη μεθοδολογία κατανομής του κόστους που περιγράφηκε στις αιτιολογικές σκέψεις 202 και επ. Όσον αφορά τον ισχυρισμό για υπερεκτιμημένα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας ύψους 1 977 835,09 EUR στη δήλωση εξόδων του 2018 (βλ. αιτιολογική σκέψη 119), η Ιταλία υπέβαλε τα πραγματικά στοιχεία κατανάλωσης ενέργειας και το σχετικό μέρος της δήλωσης εξόδων για το 2018 επισημαίνοντας ότι τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας κατανέμονται βάσει της ηλεκτρικής ενέργειας που χρησιμοποιεί ο εξοπλισμός των αιθουσών μηχανημάτων του κέντρου δεδομένων της Μπολόνια που έχει ως αντικείμενο την υπερυπολογιστική. Οι ιταλικές αρχές εξηγούν ότι το εικαζόμενο ποσό των 1 977 835,09 EUR αφορούσε μόνο τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC. Το συνολικό κόστος ήταν περίπου 3,7 εκατ. EUR και, επομένως, το ποσό δεν υπερεκτιμήθηκε (βλ. αιτιολογική σκέψη 213 και υποσημείωση 133). Οι ιταλικές αρχές εξηγούν επίσης ότι, όσον αφορά τη δήλωση εξόδων του 2016, η επιστροφή από το MIUR για τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC ήταν κατώτερη του κόστους της δραστηριότητας (έξοδα ύψους [...] EUR έναντι επιστροφής 9 500 000 EUR).
- (469) Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι ισχυρισμοί της καταγγέλλουσας δεν αποδεικνύουν ότι υπήρξε διπλή δήλωση / διπλή επιστροφή ή υπερεκτίμηση του κόστους σε σχέση με τη δήλωση εξόδων του 2015, τη δήλωση εξόδων του 2016 ή τη δήλωση εξόδων του 2018. Πρώτον, οποιαδήποτε αναδρομική διόρθωση/αναδιατύπωση των εξόδων δεν είναι προβληματική εφόσον καταλήγει στα ορθά στοιχεία σε σχέση με τα έξοδα που μπορούν να επαληθευτούν. Η ίδια η καταγγέλλουσα αναγνωρίζει, επανειλημμένως, ότι, ελλείψει διόρθωσης, θα υπήρχε υπεραντιστάθμιση ⁽²³⁴⁾. Δεύτερον, η Επιτροπή θεωρεί ότι η δήλωση εξόδων του 2015 δεν είναι πλέον λυσιτελής, δεδομένου ότι αναδιατυπώθηκε ⁽²³⁵⁾. Κανένας κανόνας δεν απαγορεύει την εν λόγω αναδιατύπωση. Επιπλέον, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι στη δήλωση εξόδων του 2015 η δραστηριότητα της ENI επισημαίνεται σαφώς ως ιδιωτική εμπορική δραστηριότητα, στοιχείο το οποίο αποτελεί περαιτέρω ένδειξη ότι οι λογαριασμοί της εμπορικής δραστηριότητας HPC πρέπει να τηρούνταν χωριστά. Ο ισχυρισμός που αφορά τη δήλωση εξόδων του 2016 (βλ. υποσημείωση 83), ο οποίος βασίζεται στην παρατήρηση ότι τα σχετικά με τη δραστηριότητα HPC έσοδα της Cineca αυξήθηκαν το 2017 κατά 10 %, αποδεικνύει μόνον αυτό που αναφέρει, δηλαδή την αύξηση των εσόδων της Cineca. Τούτο δεν αποδεικνύει ότι οι λογαριασμοί της ENI δεν διαχωρίστηκαν από τους λογαριασμούς των μη εμπορικών / θεσμικών δραστηριοτήτων HPC.
- (470) Επιπλέον, η Επιτροπή αποδέχεται τη διευκρίνιση των ιταλικών αρχών σχετικά με τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας για το 2018 και είναι ικανοποιημένη από το γεγονός ότι η νέα μέθοδος κοστολόγησης που εφαρμόστηκε στα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας μετά το 2018 είναι κατάλληλη για τη ρεαλιστική κατανομή του κόστους (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 432 και 433).
- (471) Επιπλέον της απουσίας στοιχείων που να αποδεικνύουν τη διπλή επιστροφή των ιδίων εξόδων στα παρατεθέντα παραδείγματα, η Επιτροπή πείθεται από το γεγονός ότι, όπως εξηγεί η Ιταλία (υποσημείωση 125), οι οικονομικές καταστάσεις που σχετίζονται με έργα που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζουν, επιπλέον, κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες καθορίζονται στην επιμέρους προκήρυξη έργου, συνοδεύονται από πιστοποιητικό ελέγχου το οποίο χορηγεί εξωτερικός φορέας πιστοποίησης και υπόκεινται σε δειγματοληπτικούς ελέγχους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στη βάση αυτή, η Επιτροπή εκτιμά ότι δεν αποδεικνύεται ότι πραγματοποιήθηκε διπλή επιστροφή σε σχέση με οποιοδήποτε από τα συγκεκριμένα παραδείγματα που παρέθεσε η καταγγέλλουσα.
- (472) Όσον αφορά την απόδειξη μεθοδολογικών ανεπαρειών γενικά, η καταγγέλλουσα υπέβαλε επίσης γνωμοδότη της δικηγορικής εταιρείας Granelli, του Μιλάνου, στην οποία, κατά την καταγγέλλουσα, αναφέρεται ότι όλα τα έξοδα προσωπικού που σχετίζονται με HPC μπορούν να δηλωθούν στο MIUR «ανεξαρτήτως του αν τα έξοδα θεωρήθηκαν, εν όλω ή εν μέρει, επιλέξιμα στο πλαίσιο έργων της EE» (βλ. αιτιολογική σκέψη 114).

⁽²³⁴⁾ Για παράδειγμα, στο σημείο 138 υπό ii) των παρατηρήσεων της καταγγέλλουσας σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας, η καταγγέλλουσα αναφέρει τα ακόλουθα σε σχέση με την εκ των υστέρων διόρθωση στοιχείων κόστους: «[ε]άν η επικαιροποίηση αυτή δεν είχε γίνει, είναι πρόδηλο ότι η κοινοπραξία θα είχε εισπράξει δύο φορές τα εσωτερικά έξοδά της, με υπεραντιστάθμιση 100 %, προς όφελος όλων των άλλων επιχειρηματικών μονάδων της, ιδίως εκείνων που εκτελούν εμπορικές δραστηριότητες υπό συνθήκες ανταγωνισμού με τη Be Smart».

⁽²³⁵⁾ Η Επιτροπή έλεγξε ότι τα έξοδα ηλεκτρικής ενέργειας στην αναδιατυπωμένη δήλωση εξόδων του 2015 ανήλθαν σε 1 078 231 EUR και όχι σε 1 541 380,40 EUR, όπως ισχυρίζεται η καταγγέλλουσα.

- (473) Από την παρατήρηση αυτή στη γνωμοδότηση Granelli, η καταγγέλλουσα συμπεραίνει επίσης ότι η Cineca δήλωσε, με την δήλωση εξόδων του 2015 για την HPC, τα ίδια έξοδα για επιστροφή τόσο στην ΕΕ όσο και στο MIUR. Ωστόσο, κατά την άποψη της Επιτροπής, ο όρος «επιλέξιμα» στη φράση «ανεξαρτήτως του αν τα έξοδα θεωρήθηκαν, εν όλω ή εν μέρει, επιλέξιμα στο πλαίσιο έργων της ΕΕ» σημαίνει ότι κάποια έξοδα μπορούν να θεωρηθούν ως βάση για πληρωμή. Τούτο δεν σημαίνει ότι το ίδιο το στοιχείο κόστους θα επιστραφεί. Η επιλεξιμότητα ενός στοιχείου κόστους (για τον σκοπό της δημιουργίας της βάσης για πληρωμή) δεν σημαίνει ότι μπορεί να επιστραφεί το σύνολο του κόστους. Επιλεξιμότητα και επιστροφή δεν είναι συνώνυμοι όροι. Η δήλωση όλων των εξόδων που είναι επιλέξιμα είναι απαραίτητη προκειμένου να καθοριστεί το ποσοστό επιστροφής. Για παράδειγμα, εάν το ποσοστό επιστροφής είναι 50 %, το επιλέξιμο κόστος (το κόστος που θα θεωρηθεί ως βάση για τον υπολογισμό) είναι 100 %. Στο παράδειγμα αυτό, το 50 % αντιπροσωπεύει το ποσό που θα επιστραφεί και το 100 % τη βάση επιλεξιμότητας. Τούτο δεν αναιρείται από τη διαπίστωση ότι η γνωμοδότηση Granelli μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ο όρος «επιλέξιμο κόστος» είναι συνώνυμος με τον όρο «επιστρεπτέο κόστος». Τέτοια ερμηνεία είναι εσφαλμένη.
- (474) Η καταγγέλλουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι, κατά την ανωτέρω νομική γνωμοδότηση, υπάρχει ένας άλλος τρόπος βάσει του οποίου η διπλή επιστροφή εξόδων που σχετίζονται με έργα της ΕΕ επιτρέπεται, στο μέτρο που το κόστος εργασίας που σχετίζεται με έργο της ΕΕ επιστρέφεται ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι εργαζόμενοι που συμμετέχουν σε έργα της ΕΕ αμείβονται με μισθούς που καταβάλλουν τρίτοι (π.χ. το Δημόσιο), όπως καθηγητές πανεπιστημίου ή εργαζόμενοι ιδιωτικών επιχειρήσεων. Ωστόσο, το MIUR επιστρέφει το μισθολογικό κόστος των υπαλλήλων της Cineca μέσω του FFO (βλ. υποσημείωση 82). Κατά την Επιτροπή, τούτο δεν συνιστά υπεραντιστάθμιση διότι το κανονικό μισθολογικό κόστος είναι στοιχείο κόστους για τα πανεπιστήμια ή για τον ιδιώτη εργοδότη, καθώς παρέχεται ως αμοιβή στους εργαζομένους. Με άλλα λόγια, το εν λόγω κόστος δεν «διατηρείται» από τις οντότητες. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στην ίδια τη γνωμοδότηση αναφέρεται ότι το ζήτημα τέθηκε σε σχέση με τη δήλωση εξόδων για τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC που αφορά το πρώτο εξάμηνο του 2015. Δεδομένου ότι η δήλωση εξόδων του 2015 αναδιατυπώθηκε, η γνωμοδότηση είναι πλέον αλυσιτελής.
- (475) Τέλος, η Επιτροπή επιθυμεί να εξετάσει τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν σε σχέση με τις δύο ερευνητικές εκθέσεις που η καταγγέλλουσα υπέβαλε τον Ιούλιο και τον Σεπτέμβριο του 2023 (βλ. αιτιολογική σκέψη 92).
- (476) Όσον αφορά τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν σε σχέση με τις δύο ερευνητικές εκθέσεις που η καταγγέλλουσα υπέβαλε τον Ιούλιο και τον Σεπτέμβριο του 2023 (βλ. αιτιολογική σκέψη 92), η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στα ακόλουθα: στην αρχική εξακρίβωση των πραγματικών περιστατικών από το TAR Λατίου που δημοσιεύθηκε στις 24 Ιουλίου 2020, ο εισαγγελέας αποφάσισε, με διάταξη της 14ης Απριλίου 2021, να θέσει την υπόθεση στο αρχείο, καθώς δεν υπήρχαν επαρκή στοιχεία για τη στοιχειοθέτηση λογιστικής ή διοικητικής ευθύνης, με την επισημάνση ότι το MIUR ανέστειλε τις πληρωμές στη Cineca για τα έτη από το 2016 έως το 2018 για τις υπηρεσίες ΤΠ στο MIUR. Το τελικό συμπέρασμα της έκθεσης της φορολογικής αστυνομίας της Μπολόνια, της 15ης Ιουνίου 2020, ήταν ότι η έρευνα δεν «ανέδειξε προφανή απόκρυψη ή δόλια συμπεριφορά σε σχέση με τη δήλωση του 2015, με σκοπό την παραπλάνηση του MIUR, ούτε ψευδείς ή αναληθείς δηλώσεις ή έγγραφα». Βάσει των στοιχείων αυτών και των παρατηρήσεων που αναπτύχθηκαν ανωτέρω, η Επιτροπή εκτιμά ότι το περιεχόμενο των δύο ανωτέρω ερευνητικών εκθέσεων δεν αποδεικνύει την πραγματοποίηση διπλής επιστροφής εξόδων σχετικών με έργα HPC.
- (477) Στη βάση αυτή, η Επιτροπή δεν έχει λόγω να αμφισβητήσει την ορθότητα δύο αποφάσεων του Consiglio di Stato: της απόφασης αριθ. 6009/2018 της 2ας Μαΐου 2018 σχετικά με τις δηλώσεις εξόδων για το 2015 και της απόφασης αριθ. 10528/2019 της 19ης Ιουλίου 2019. Στο σημείο 1.4 της πρώτης απόφασης επισημαίνεται ότι «[α]ποδεικτικά στοιχεία της δέουσας κατανομής των δαπανών, της χρηματοδότησης και των εσόδων μπορεί να συνιστούν οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις του οικείου φορέα. Επ' αυτού επίσης πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποδείχθηκε με ικανοποιητικό τρόπο ότι η Cineca χρησιμοποιεί αναλυτική λογιστική ικανή να διαχωρίζει και να προσδιορίζει τις κύριες δραστηριότητες της κοινοπραξίας ανά κέντρο κόστους (προορισμό) και ανά είδος/φύση εσόδου και εξόδου, καθώς και ανά τμήμα της επιχείρησης. Τούτο συνάδει με τους διάφορους κανονιστικούς και νομοθετικούς κανόνες που απαιτούν λογιστικό διαχωρισμό των δραστηριοτήτων οικονομικής φύσης και των δραστηριοτήτων μη οικονομικής φύσης».
- (478) Με τη δεύτερη απόφαση διαπιστώθηκε, στο σημείο 3.2, ότι, με τη δήλωση εξόδων του 2018 που αφορούσε τις υπηρεσίες στο Υπουργείο και τη μη εμπορική / θεσμική δραστηριότητα HPC, «η Cineca κατέδειξε επίσης επαρκώς ότι η δραστηριότητα [HPC] υπόκειται σε διαφορετική μορφή λογιστικής καταγραφής και υποβολής εκθέσεων» Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι με την απόφαση αριθ. 6009/2018 εξετάστηκε το σύστημα διαχωρισμού των εξόδων που εφαρμόζονταν το 2015 (δηλαδή πριν από τη θέσπιση του πιο εξειδικευμένου συστήματος λογιστικού διαχωρισμού), ενώ με τη δεύτερη απόφαση εξετάστηκε ο διαχωρισμός των εξόδων στο σύστημα που θεσπίστηκε μετά το 2015. Στη βάση αυτή, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι με τις δύο αποφάσεις το Consiglio di Stato έκρινε ότι αμφότερα τα συστήματα λογιστικού διαχωρισμού είναι κατάλληλα.

4.1.3.2. Συμπέρασμα όσον αφορά τη διεπιδότηση

- (479) Βάσει των ανωτέρω και των πληροφοριών που προεκτέθηκαν, η Επιτροπή εκτιμά ότι η χρηματοδότηση που χορηγήθηκε στη Cineca για τις υπηρεσίες ΤΠ που παρασχέθηκαν στο MIUR και τις μη εμπορικές / θεσμικές δραστηριότητες HPC δεν είχε ως αποτέλεσμα καμία διεπιδότηση δραστηριοτήτων σε τομείς στους οποίους η Cineca ανταγωνίζεται την καταγγέλλουσα (δηλαδή την αγορά υπηρεσιών ΤΠ στα πανεπιστήμια ή την αγορά υπηρεσιών ΤΠ στη δημόσια διοίκηση).

4.2. Συμπέρασμα όσον αφορά την ύπαρξη ενίσχυσης

- (480) Η Επιτροπή συμπεραίνει ότι τα εικαζόμενα μέτρα δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Το μέτρο που η Ιταλική Δημοκρατία εφάρμοσε υπέρ της Cineca δεν συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ιταλική Δημοκρατία.

Βρυξέλλες, 21 Νοεμβρίου 2024.

Για την Επιτροπή
Margrethe VESTAGER
Εκτελεστική Αντιπρόεδρος