



2025/1963

15.10.2025

DECIZIA (UE) 2025/1963 A COMISIEI

din 21 noiembrie 2024

**privind măsura SA.39639 (2021/C) (ex 2021/NN) pusă în aplicare de Italia în favoarea consorțiului
Cineca**

[notificată cu numărul C(2024) 7987]

(Numai textul în limba italiană este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu dispoziția ⁽¹⁾ menționată și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURA

- (1) La 15 octombrie 2014, Comisia a primit o plângere din partea BeSmart S.r.l. (denumită în continuare „reclamantul”), o societate comercială italiană privată de servicii informatice, în care se susține că Cineca, un consorțiu fără scop lucrativ cu capital de stat, primește ajutor de stat pentru prestarea de servicii informatice pentru (1) Ministerul Educației ⁽²⁾ („MIUR” sau „ministerul”) și alte autorități publice, precum și (2) universități. Cineca este, de asemenea, implicat în prestarea de servicii de calcul de înaltă performanță („HPC”). Reclamantul susține, de asemenea, că, în absența separării conturilor de diferitele activități comerciale ale Cineca, resursele pe care Cineca le primește de la stat pentru prestarea de servicii informatice către MIUR și pentru serviciile de calcul de înaltă performanță („HPC”) constituie o sursă din care Cineca își subvenționează în mod încrucișat activitățile în sectoarele în care reclamantul își desfășoară activitatea, în special sectorul serviciilor informatice pentru administrația de stat și sectorul serviciilor informatice pentru universități.
- (2) Prin scrisoarea din 2 martie 2021, Comisia a informat Italia că a decis să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene cu privire la această măsură.
- (3) Decizia Comisiei de a iniția procedura („decizia de inițiere a procedurii”) a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ⁽³⁾. Comisia a invitat părțile interesate să prezinte observații.
- (4) Comisia a primit observații de la 19 părți terțe. Aceasta a transmis observațiile respective Italiei, oferindu-i posibilitatea de a răspunde. Observațiile Italiei au fost primite prin scrisoarea din 25 februarie 2022.
- (5) La 20 iulie 2022, Comisia a solicitat reclamantului informații suplimentare, solicitare la care reclamantul a răspuns la data de 9 septembrie 2022. Acest răspuns a fost transmis Italiei la 14 aprilie 2023. Reclamantul a depus informații suplimentare la 26 iulie și la 29 septembrie 2023.

⁽¹⁾ Ajutor de stat – Italia – Ajutorul de stat SA.39639 (2021/C ex 2021/NN) – Presupuse măsuri de ajutor de stat în favoarea consorțiului Cineca – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 177, 7.5.2021, p. 29).

⁽²⁾ Prin Decretul-lege nr. 1/2020 publicat în Monitorul Oficial la 9 ianuarie 2020, MIUR a fost împărțit în Ministerul Educației și Ministerul Universităților și Cercetării – MUR.

⁽³⁾ JO C 177, 7.5.2021, p. 29.

- (6) Comisia a solicitat informații suplimentare din partea Italiei la 6 iulie 2022, 2 martie, 3 aprilie și 29 aprilie, 29 mai 2023, 14 și 20 iunie 2024. Italia a răspuns la aceste solicitări de informații la 9 septembrie 2022, 23 aprilie, 26 și 30 mai, 7 iunie, 29 septembrie 2023 și 16 iulie 2024.

2. DESCRIEREA DETALIATĂ A MĂSURII/AJUTORULUI

2.1. Presupusul beneficiar și activitățile sale

- (7) Cineca („Cineca”) este un consorțiu interuniversitar fără scop lucrativ înființat la inițiativa Ministerului Educației la 14 iulie 1967, pentru a gestiona centrul de calcul electronic din nord-estul Italiei. Misiunea sa inițială era de a construi în Italia o structură dedicată supercalculului, care să fie utilizată în scopuri de cercetare ⁽⁴⁾. Ulterior, consorțiul și-a extins gama de activități și a admis diverse universități publice și private italiene, precum și anumite organisme publice de cercetare ⁽⁵⁾.
- (8) Statutul Cineca a fost modificat de mai multe ori și a fost elaborat de-a lungul timpului pentru a se concentra asupra principalelor sale activități:
1. prestarea de servicii în domeniul tehnologiei informației către MIUR, universități și sectorul public al educației, promovând dezvoltarea de soluții informatice comune;
 2. prestarea de servicii HPC.
- (9) În 2009, statutul a fost modificat pentru a introduce dispoziții privind separarea contabilă: „Bugetul și gestionarea ulterioară a acestuia îndeplinesc criteriile de cost-eficacitate; fără a aduce atingere caracterului unitar al conturilor și al situațiilor financiare, respectarea principiului separării contabile între activitățile desfășurate pentru membrii consorțiului și cele desfășurate pentru terți se asigură prin înregistrări contabile analitice specifice și rapoarte periodice” ⁽⁶⁾.
- (10) În 2012, Cineca a fuzionat cu alte două consorții publice (CILEA și CASPUR), cu scopul de a înființa „o entitate națională unică responsabilă de garantarea unui sprijin adecvat, în ceea ce privește inovarea și oferta de servicii, pentru a satisface nevoile ministerului, ale sistemului universitar și ale sectoarelor cercetării și educației”.
- (11) În 2014, următoarele entități au fost membre ale Cineca: MIUR, 66 de universități publice și 4 universități nestatale. Italia a explicat că nu există universități private în sistemul universitar italian. Toate universitățile au statutul de organisme publice și pot fi împărțite în două categorii: universități de stat și universități nestatale recunoscute din punct de vedere juridic. Universitățile nestatale au părăsit consorțiul în 2016, în urma intrării în vigoare a unui nou statut. Participarea la consorțiu este discreționară.

⁽⁴⁾ A se vedea Amendamentul la acordul nr. 1167 de înființare a unui consorțiu interuniversitar pentru gestionarea centrului de calcul din nord-estul Italiei din 1 decembrie 1967: „Scopul fundamental al consorțiului este de a asigura funcționarea centrului de calcul, de a promova condițiile pentru punerea la dispoziția Departamentului pentru Educație și a oricărui membru al consorțiului a celor mai avansate metode de prelucrare automată a datelor, de a coordona cercetarea menită să îmbunătățească gama de active și programul de prelucrare și de a oferi educație cu privire la utilizarea prelucrării automate. În mod excepțional, consorțiul poate accepta cereri din partea întreprinderilor cu o productivitate ridicată și echipamente moderne care participă la cele mai recente evoluții, cu condiția să existe un interes științific în acest sens”. Este interzisă distribuirea profiturilor și există obligația de a păstra în activele nete cotizațiile membrilor, rezervele și profiturile din exploatare, care nu pot fi reinvestite în activități comerciale. Fondurile consorțiului nu pot fi accesate în temeiul articolului 2612 și următoarele din Codul civil. Caracterul nelucrativ este prevăzut și în statutul Cineca (a se vedea articolul 1.3), iar interdicția de distribuire este prevăzută la articolul 17 (versiunea din 2006 a statutului).

⁽⁵⁾ În 2006, MIUR s-a alăturat, de asemenea, consorțiului.

⁽⁶⁾ Articolul 16 alineatul (3) din statutul Cineca din 2009.

2.1.1. *Principalele domenii de activitate ale Cineca*(i) Servicii informatice ⁽⁷⁾ către MIUR

- (12) Cineca proiectează, dezvoltă și gestionează sisteme de informații pentru a sprijini sistemul academic și de cercetare național. Aceste sisteme de informații permit interacțiunea dintre minister și universități și includ o gamă largă de servicii, cum ar fi (i) gestionarea arhivei naționale a cadrelor didactice titulare și a cercetătorilor angajați de universitățile italiene; (ii) gestionarea cererilor de finanțare a proiectelor de cercetare; (iii) gestionarea anumitor date ale studenților ⁽⁸⁾; (iv) funcții standard de gestionare a resurselor umane (de exemplu, salarizarea) pentru personalul universitar; (v) site-uri web ale studenților și cercetătorilor; (vi) gestionarea înscrierii la testele de acces și a preînscriserii la facultăți din cadrul universităților sau la concursurile generale pentru cadrele didactice; (vii) gestionarea bugetului universităților și alocarea fondurilor anuale. Cineca gestionează, de asemenea, Agenția Națională pentru Evaluarea Sistemului Universitar și de Cercetare (ANVUR) și portalul național italian de cercetare ⁽⁹⁾.
- (13) Pentru aceste servicii, Cineca a primit finanțare publică anuală în valoare de 10-20 de milioane EUR. Suma este stabilită în fiecare an prin decret.

(ii) Servicii informatice către universități

- (14) Cineca furnizează un sistem informatic universitar integrat denumit U-GOV, care oferă gestionarea principalelor domenii funcționale ale universităților. Setul U-GOV este alcătuit din diverse module software, cum ar fi (i) gestionarea cursurilor și a dosarelor studenților (și anume administrarea cursurilor, înscrierea studenților, administrarea dosarelor studenților, administrarea examenelor etc.); (ii) gestionarea resurselor umane; (iii) finanțe și contabilitate; (iv) gestionarea documentelor (și anume arhivarea documentelor, gestionarea digitală etc.). Cineca a prestat servicii pentru un număr de peste 80 de universități publice, un număr de peste 25 de universități nestatale sau private și pentru instituții din străinătate ⁽¹⁰⁾. Universitățile achiziționează aceste servicii fie direct de la Cineca, fie prin licitații publice.
- (15) Venitul corespunzător pentru Cineca în perioada 2015-2018 a fost de aproximativ 173 de milioane EUR, din care aproximativ 159 de milioane EUR din partea universităților de stat și aproximativ 14 milioane EUR din partea universităților nestatale sau străine.

(iii) Servicii de calcul de înaltă performanță (HPC)

- (16) Cineca administrează cel mai mare centru HPC din Italia și unul dintre principalele centre HPC din Uniunea Europeană. Serviciile HPC se adresează în principal organizațiilor publice pentru a avansa în cercetarea fundamentală și aplicată ⁽¹¹⁾ atât la nivel național, cât și la nivel internațional.

(iv) Alte servicii

- (17) Cineca prestează, de asemenea, servicii informatice către sectorul biomedical și al sănătății [și anume către întreprinderile din domeniul sănătății, precum și organismelor de cercetare publice sau private, atât italiene, cât și străine, precum și către industria farmaceutică ⁽¹²⁾], precum și către o varietate de entități publice și private ⁽¹³⁾ care își desfășoară activitatea la nivel național și internațional. Venitul aferent în perioada 2015-2018 se ridică la aproximativ 77 de milioane EUR ⁽¹⁴⁾.

⁽⁷⁾ În prezentul document, „servicii informatice” înseamnă proiectarea, dezvoltarea, furnizarea și întreținerea de sisteme informatice și software. Acest lucru include, de asemenea, activități precum gestionarea proiectelor, consultanță etc. legate de tehnologia informației. Atunci când este necesar și oportun, se poate face trimitere la una dintre componentele menționate anterior.

⁽⁸⁾ ANS – Anagrafe degli studenti.

⁽⁹⁾ Portalul național italian de cercetare (www.ricercaitaliana.it) a fost lansat în 2005 pentru a răspunde necesității de a comunica cetățenilor relevanța și valoarea cercetării și pentru a crea un acces unificat la sistemul italian de cercetare.

⁽¹⁰⁾ În Albania, Turcia și România, prin intermediul întreprinderii KION (anterior controlată parțial și încorporată în prezent în Cineca).

⁽¹¹⁾ Personalul dedicat HPC sprijină utilizatorii și oferă consultanță în ceea ce privește instrumentele și tehnicile din mai multe domenii disciplinare, de la medicină la meteorologie, de la seismologie la dinamica fluidelor, la bioinformatică și chimie, pentru a oferi comunității științifice un mediu informatic solid și fiabil.

⁽¹²⁾ Potrivit site-ului web al Cineca, clienții săi din acest sector sunt: ISS (Institutul Național de Sănătate), CSS (Consiliul Național al Sănătății), IOR (institutele ortopedice Rizzoli din Bologna), AIEOP (Asociația italiană de onco-hematologie pediatrică), Biroul Operațional Central ABTC, Universitatea Johns Hopkins, Baltimore, SUA, universități italiene și străine (Bologna, Padua, Milano Bicocca, Leicester), autorități locale din domeniul sănătății și industriile farmaceutice (și anume Roche Global).

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

⁽¹⁴⁾ Cu excepția serviciilor HPC prestate către clienți privați.

2.2. Reclamantul și plângerea

- (18) BeSmart este o întreprindere specializată în proiectarea și dezvoltarea de sisteme software dedicate gestionării universităților și a administrațiilor publice. Întreprinderea are trei linii de produse ⁽¹⁵⁾:
- (a) *Smart_Edu*: un pachet de software pentru gestionarea universităților; *Smart_edu* a fost adoptat pentru prima dată în 2005 de Universitatea din Roma. Acesta este alcătuit din diverse module de software pentru guvernanta universităților (secretariat, lecții, studenți și profesori).
 - (b) *Smart_Gov*: un set de software pentru gestionarea cererilor de finanțare publică, semnătură digitală, gestionarea bibliotecilor digitale, e-mail etc.
 - (c) *Smart_Web*: aplicații internet (și anume site-uri web și aplicații de comerț electronic) cu expertiză specializată în portaluri web integrate cu baze de date complexe.
- (19) BeSmart nu furnizează servicii HPC.

2.2.1. Servicii informatice către MIUR

- (20) Potrivit reclamantului, finanțarea anuală a Cineca de către MIUR pentru prestarea de servicii informatice către MIUR constituie ajutor de stat ilegal și incompatibil. MIUR ar fi trebuit să achiziționeze aceste servicii pe piață prin intermediul unei proceduri de achiziții, întrucât Cineca nu a fost un prestator intern. Achiziția directă de la Cineca a conferit un avantaj economic Cineca, deoarece prețurile aplicate pentru serviciile respective sunt peste nivelul pieței. Reclamantul afirmă că acestea nu sunt în conformitate cu prețurile de referință ale Consip ⁽¹⁶⁾.
- (21) Înainte de 2015, aceste fonduri, alocate anual *ex ante* printr-un decret legislativ, erau nerambursabile; prin urmare, potrivit reclamantului, acestea nu erau în mod clar legate direct de activitățile efective desfășurate de consorțiu pentru MIUR. Reclamantul a susținut că opinia sa a fost confirmată de hotărârile celei mai înalte instanțe administrative italiene, Consiglio di Stato, cum ar fi hotărârea nr. 6009/2018 din 22 octombrie 2018 ⁽¹⁷⁾ (denumită în continuare „hotărârea nr. 6009/2018”).

2.2.2. Servicii informatice către universitățile italiene

- (22) Reclamantul consideră că Cineca nu este o organizație internă a MIUR și a universităților care aparțin consorțiului. Prin urmare, contractele cu Cineca ar fi trebuit să fie încheiate numai pe baza unei proceduri de selecție concurențiale.
- (23) În plus, potrivit reclamantului, prețurile pe care universitățile italiene le plătesc Cineca pentru furnizarea de software și servicii informatice sunt mai mari decât prețurile pieței ⁽¹⁸⁾. Acest lucru ar reprezenta un element de ajutor de stat.

⁽¹⁵⁾ www.besmart.it.

⁽¹⁶⁾ CONSIP este agenția centrală de achiziții publice a administrației publice italiene.

⁽¹⁷⁾ Hotărârea Consiglio di Stato, Sez. VI, nr. 6009/2018 din 22 octombrie 2018, care, potrivit reclamantului, a fost confirmată la 11 martie 2020 de Corte di Cassazione (hotărârea nr. 7012). Consiglio di Stato a considerat că Cineca este o „întreprindere”, iar activitățile pentru care Cineca primește finanțare publică sunt activități economice. Consiglio di Stato a concluzionat că serviciile informatice către MIUR sunt disponibile pe piața IT și nu intră în sfera exercitării puterilor publice. Finanțarea publică acordată pentru prestarea de servicii informatice către MIUR constituie ajutor de stat ilegal. Potrivit Consiglio di Stato, Cineca nu îndeplinește criteriile obligatorii referitoare la statutul de „intern”.

⁽¹⁸⁾ De exemplu, reclamantul a prezentat atribuirea directă de servicii software în favoarea Cineca de către Universitatea din Calabria în 2014. În acest caz, oferta inițială a Cineca era mai scumpă decât o ofertă concurentă prezentată de reclamant. Ulterior, Cineca și-a revizuit oferta reducând prețul. În cele din urmă, atribuirea directă a contractului către Cineca a fost anulată de TAR (și anume Tribunalul administrativ regional) din Calabria.

- (24) Reclamantul susține, de asemenea, că universitățile ar beneficia de stimulente suplimentare pentru a cumpăra de la Cineca. Cineca furnizează MIUR servicii informatice necesare pentru colectarea și controlul datelor academice – prin intermediul bazei sale de date ANS, Registrul Studenților – care permite din punct de vedere tehnic universităților să obțină granturi din fondul denumit „Fondo Finanziamento Ordinario” („FFO”) ⁽¹⁹⁾. Prin urmare, este esențial ca sistemele de aplicații de gestionare utilizate de universități să fie interoperabile ⁽²⁰⁾ cu această bază de date, care este dezvoltată și gestionată de Cineca. Furnizorii de software de gestionare pentru universități trebuie să fie familiarizați cu specificațiile tehnice ale bazelor de date respective pentru primirea datelor. Deși plătesc prețuri excesive, atunci când utilizează aplicațiile Cineca, universitățile ar avea un acces mai ușor la granturile FFO, ceea ce ar compensa costurile de achiziție mai ridicate.
- (25) În acest sens, rolul Cineca, în calitate de prestator de servicii preferat către MIUR în cadrul sistemului universitar, ar conferi Cineca un avantaj tehnic și economic. Acest lucru ar explica motivul pentru care universitățile sunt dispuse să plătească un preț presupus excesiv pentru a utiliza aplicațiile Cineca.

2.2.3. Alte afirmații: subvenționare încrucișată/supracompensare

- (26) Fondurile transferate anual de MIUR pentru serviciile informatice prestate către MIUR, veniturile rezultate din serviciile informatice prestate către universități și fondurile furnizate de MIUR pentru serviciile HPC ⁽²¹⁾ constituie resurse care ar putea fi utilizate pentru acoperirea cheltuielilor suportate de Cineca, în legătură cu toate activitățile desfășurate de acesta atât pentru membrii consorțiului, cât și pentru alte entități publice și private. Prin urmare, potrivit reclamantului, fondurile publice ar fi fost utilizate pentru subvenționarea încrucișată a activităților economice în care Cineca se confruntă cu concurența din partea reclamantului.
- (27) Potrivit reclamantului, Cineca nu dispunea de o separare contabilă. Reclamantul susține, de asemenea, că metodologia de alocare a costurilor nu s-a bazat pe factori de alocare stabiliți *ex ante* ⁽²²⁾.
- (28) Pentru prestarea de servicii informatice către MIUR, Cineca ar trebui să primească numai suma corespunzătoare serviciilor prestate efectiv către MIUR. Suma plătită efectiv ar trebui să se bazeze pe un raport privind activitățile desfășurate efectiv. Cu toate acestea, potrivit reclamantului, până în 2015 ⁽²³⁾, Cineca nici măcar nu a prezentat un raport privind costul activităților desfășurate pentru MIUR pentru a primi suma corespunzătoare plătită ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁹⁾ Universitățile italiene sunt finanțate printr-un fond denumit FFO, și anume Fondo Finanziamento Ordinario. FFO este alcătuit din două părți: o „cotă de bază” și o „cotă bonus”. „Cota de bază” este atribuită automat universităților, în timp ce „cota bonus” este atribuită pe baza unor criterii cantitative și calitative.

⁽²⁰⁾ În esență, interoperabilitatea permite diferitelor sisteme de informații să comunice între ele, și anume să facă schimb de date.

⁽²¹⁾ Tipul de servicii HPC în cauză considerate o posibilă sursă pentru evaluarea subvenționării încrucișate îl reprezintă exclusiv serviciile finanțate de MIUR. Italia le numește servicii HPC instituționale. În prezenta decizie, acestea vor fi desemnate drept „activități HPC necomerciale/instituționale”. Trimiterile la afirmațiile anterioare deciziei de inițiere a procedurii, precum și cele din decizia de inițiere a procedurii, referitoare la activitățile HPC trebuie interpretate ca „activități HPC necomerciale/instituționale”.

⁽²²⁾ Reclamantul a susținut că raportul de costuri pentru 2015 referitor la serviciile HPC necomerciale/instituționale, de exemplu, nu a furnizat conturi separate în conformitate cu criteriile stabilite în Directiva 2006/111/CE. Raportul a fost doar o reconstituire retrospectivă a costurilor suportate de Cineca pentru a primi contribuția din partea ministerului.

⁽²³⁾ Potrivit reclamantului, în 2015, o parte din personalul alocat serviciilor HPC necomerciale/instituționale a fost alocată și altor activități (și anume pentru proiecte ale Uniunii Europene și pentru prestarea de servicii clienților HPC privați). Acest lucru ar fi reprezentat o dublă raportare a costurilor cu personalul de către Cineca.

⁽²⁴⁾ În acest sens, reclamantul face referire la raportul privind activitățile Cineca în prima jumătate a anului 2015. Pentru astfel de servicii HPC au fost raportate 100 % din costurile cu întregul personal al Cineca angajat în servicii HPC necomerciale/instituționale [80 de persoane în cadrul departamentului „Aplicații și inovare în supercalcul” (SCAI)]. Prin urmare, personalul respectiv nu ar fi putut desfășura alte activități în numele consorțiului decât activitățile HPC necomerciale/instituționale. Cu toate acestea, potrivit reclamantului, se pare că personalul a fost implicat și în alte activități.

2.3. Argumentele Italiei înainte de inițierea procedurii oficiale de investigare

- (29) Italia a susținut că Cineca joacă un rol esențial în contextul sistemului național de educație și cercetare, rol care constă în a oferi sprijin adecvat MIUR, sistemului universitar, comunității de cercetare și sectorului educațional. Potrivit Italiei, rolul CINECA este esențial pentru a permite MIUR și universităților să își îndeplinească misiunea publică. Italia a mai susținut că prețurile plătite către Cineca pentru prestarea de servicii informatice nu au fost mai mari decât prețurile de pe piață. Astfel, Cineca nu a beneficiat de un avantaj selectiv. În plus, serviciile informatice prestate de Cineca se distingeau prin faptul că erau complete și interoperabile, Cineca deosebindu-se astfel de concurenții săi.
- (30) În sfârșit, în ceea ce privește presupusa existență a subvenționării încrucișate, Italia a susținut că înainte de 2016 s-au folosit metodologii contabile adecvate, conforme cu normele de contabilitate italiene, prin care s-a împiedicat subvenționarea încrucișată, iar în 2016 a fost introdusă o separare formală a conturilor. Acest lucru ar fi exclus subvenționarea încrucișată.

2.4. Motive pentru inițierea procedurii în temeiul articolului 108 alineatul (2) din TFUE

- (31) Comisia a inițiat procedura pentru a stabili dacă 1) plățile efectuate de MIUR către Cineca pentru prestarea de servicii informatice și 2) plățile efectuate către Cineca de universitățile italiene pentru serviciile informatice pentru universități constituie ajutor de stat. În plus, Comisia a dorit să stabilească dacă plățile efectuate către Cineca în legătură cu prestarea de servicii informatice către MIUR și pentru prestarea de servicii HPC au generat o supracompensare sau au fost folosite în scopul subvenționării încrucișate a activităților economice ale Cineca pe piețele în care consorțiul s-a confruntat cu concurența din partea reclamantului.

2.4.1. Plata pentru prestarea de servicii informatice către MIUR

Activitate economică

- (32) În ceea ce privește plățile pentru prestarea de servicii informatice către MIUR, Comisia a concluzionat cu titlu provizoriu în decizia de inițiere a procedurii că nu se poate exclude existența unei legături intrinsece între prestarea de servicii informatice către MIUR și îndatoririle esențiale ale MIUR și că, prin urmare, prestarea de servicii informatice către MIUR nu a constituit o activitate economică. Această concluzie preliminară s-a bazat pe jurisprudența TenderNed⁽²⁵⁾ și pe decizia finală a Comisiei în cazul SA.34402 („decizia HIS”) ⁽²⁶⁾, în care s-a constatat că anumite activități, cum ar fi oferirea unei platforme electronice care să permită autorităților publice să gestioneze în mod cuprinzător procedurile de achiziții publice (TenderNed) și prestarea de servicii informatice către universitățile publice (decizia HIS), erau indisociabil legate de o îndatorire esențială a statului și erau necesare pentru îndeplinirea acestor îndatoriri esențiale. Prin urmare, aceste activități nu ar constitui o activitate economică.

Avantajul

- (33) Mai departe, Comisia și-a exprimat îndoielile și a solicitat observații cu privire la faptul dacă MIUR a plătit pentru serviciile în cauză prețul pieței sau dacă Cineca a beneficiat de pe urma unui avantaj selectiv. Comisia a observat că Italia nu a demonstrat că prețurile pentru prestarea de servicii informatice către MIUR au fost stabilite printr-o procedură de achiziții concurențială, transparentă, nediscriminatorie și necondiționată sau prin orice alte metode concurențiale, cum ar fi, de exemplu, studii independente ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punctele 59, 83 și 90, confirmată de Hotărârea Curții de Justiție din 7 noiembrie 2019, C-687/17 P, punctele 44 și 45.

⁽²⁶⁾ Decizia (UE) 2020/39 a Comisiei din 20 septembrie 2019 privind măsura SA.34402-2015/C (ex 2015/NN) pusă în aplicare de Germania în favoarea Hochschul-Informationssystem GmbH (JO L 74, 11.3.2020, p. 22), considerentul 127. Recursul împotriva acestei decizii a fost respins; a se vedea cauza T-34/20 în legătură cu care Tribunalul a pronunțat o ordonanță la 18 ianuarie 2021.

⁽²⁷⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 iunie 2014, Sarc/Comisia, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punctul 98. Land Burgenland/Comisia, cauzele conexe C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctele 94 și 95.

2.4.2. Plata pentru prestarea de servicii informatice către universitățile italiene ⁽²⁸⁾

Activitate economică

- (34) În ceea ce privește prestarea de servicii informatice către universitățile italiene, concluzia provizorie a Comisiei, pe baza deciziei HIS, a fost că această activitate este legată în mod intrinsec de sarcina statului de a oferi învățământ terțiar, și prin urmare, nu este de natură economică. În cazul în care această concluzie provizorie ar fi confirmată, Cineca nu ar fi considerată o întreprindere în sensul jurisprudenței relevante cu privire la activitatea respectivă, iar plățile efectuate de aceste universități către Cineca nu ar constitui ajutor de stat.

Resursele de stat și imputabilitatea

- (35) Comisia a ridicat problema dacă decizia universităților de a selecta Cineca pentru achiziționarea software-ului lor informatic este imputabilă statului. Decizia de inițiere a procedurii a concluzionat, cu titlu preliminar, că este probabil ca imputabilitatea să fie prezentă atât înainte, cât și după adoptarea așa-numitei legi „salva Cineca” (și anume Decretul-lege nr. 78/2015). Înainte de intrarea în vigoare a acestei legi, este posibil ca imputabilitatea să fi fost rezultatul calificării universităților italiene ca organisme publice și al prezenței reprezentanților comuni ai universităților și ai MIUR în organul de decizie al Cineca, în pofida faptului că o parte semnificativă a universităților au optat să achiziționeze servicii informatice de la prestatori alternativi (a se vedea considerentul 56 din decizia de inițiere a procedurii).
- (36) În urma intrării în vigoare a legii, imputabilitatea a fost considerată probabilă pe baza unei interpretări provizorii a legii „salva Cineca”, care impunea ca entitățile care fac parte din structura educațională, universitară și de cercetare să presteze ele însele servicii informatice pentru operațiunile lor sau să le achiziționeze prin intermediul unor organisme care au aceleași caracteristici precum Cineca.

Avantajul

- (37) În plus, Comisia a mai concluzionat cu titlu provizoriu că este posibil ca universitățile să nu fi plătit prețul pieței pentru serviciile prestate de Cineca și consorțiul să fi beneficiat astfel de un avantaj selectiv.

2.4.3. Supracompensarea și/sau subvenționarea încrucișată a activităților în care reclamantul este concurent

- (38) În cele din urmă, Comisia a ridicat problema dacă Cineca și-a subvenționat încrucișat vânzările de produse și servicii informatice prin utilizarea fondurilor publice primite de la MIUR pentru activitatea HPC necomercială/instituțională și/sau pentru serviciile informatice prestate către MIUR pentru a-și sprijini vânzările de servicii software pentru universități și de servicii informatice către entități ale administrației de stat, în două segmente în care reclamantul este concurent al Cineca.
- (39) În decizia de inițiere a procedurii s-a constatat că abia în 2016 a fost introdus un sistem de separare contabilă formală. Înainte de 2016, Cineca utiliza o procedură de contabilitate analitică de „alocare directă a costurilor”, constând în centre de profit, centre de cost și angajamente, defalcate în funcție de unitățile operaționale ale sistemului organizațional al Cineca. Actualul sistem de separare contabilă permite o procedură mai detaliată de corelare a costurilor/veniturilor, costurile fiind atribuite integral unităților operaționale relevante.
- (40) În decizia de inițiere a procedurii s-a explicat, de asemenea, că Cineca a reîntocmit de fapt raportul anual de contabilitate (costuri) (pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale) în 2015, aplicând criteriile introduse în 2016. Conform raportului de costuri rețratat, Cineca a avut costuri mai mari decât costurile suportate și facturate către MIUR la momentul raportului inițial, și anume în 2015.
- (41) Cu toate acestea, Comisia nu dispunea de date suficiente pentru a verifica metodologia contabilă utilizată de Cineca pentru recalcularea sa și datele efective cărora li s-a aplicat această metodologie.

⁽²⁸⁾ Trebuie subliniat faptul că prin decizia de inițiere a procedurii s-a ajuns la concluzia preliminară că prestarea de servicii informatice către universitățile publice italiene nu poate constitui o activitate economică (pe baza deciziei HIS). A se vedea considerentul 114 din decizia de inițiere a procedurii și a se compara cu considerentul 127 din decizia HIS.

- (42) Prin urmare, Comisia a urmărit să stabilească dacă au fost instituite garanții suficiente în ceea ce privește separarea eficace a conturilor în cadrul Cineca înainte de 2016 (a se vedea considerentul 30) și dacă metodologia de separare a conturilor instituită în 2016 a fost eficace. În subsidiar, Comisia a urmărit să stabilească dacă a fost instituit vreun alt sistem care să împiedice subvenționarea încrucișată și/sau supracompensarea.

3. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE

- (43) Comisia a primit observații din partea reclamantului, a trei întreprinderi, dintre care două își desfășoară activitatea în sectorul serviciilor informatice, a autorităților italiene și a Cineca.

3.1. Observațiile prezentate de reclamant

3.1.1. Servicii informatice către MIUR

- (44) Potrivit reclamantului, finanțarea publică anuală acordată de MIUR către Cineca pentru prestarea de servicii informatice către MIUR constituie ajutor ilegal și incompatibil. Reclamantul afirmă de la bun început că este un concurent al Cineca în sectorul serviciilor informatice pentru administrația publică și enumeră proiectele pe care le-a realizat cu succes în numele entităților administrației publice. Printre acestea se numără digitalizarea Comitetului pentru adopții internaționale al Cabinetului Prim-Ministrului ⁽²⁹⁾, activități pentru municipalitatea Bari, crearea unui registru public pentru cazurile de meningită pentru Spitalul Spallanzani din Roma și un serviciu informatic legat de piața forței de muncă pentru autoritatea regională Lazio. Reclamantul face referire la hotărâri ale instanțelor regionale și la o hotărâre a Consiliului de Stat ⁽³⁰⁾ prin care i s-a recunoscut calitatea de a contesta sprijinul primit de Cineca pentru prestarea de servicii informatice către MIUR.

3.1.1.1. Activitate economică

- (45) Reclamantul susține că prestarea de servicii informatice către MIUR constituie o activitate economică, astfel cum s-a subliniat într-o hotărâre a Consiliului de Stat din Italia ⁽³¹⁾ care prevede că „serviciile de asistență informatică pentru MIUR (...) pot fi găsite pe piața serviciilor și produselor T.I.C. prin intermediul procedurilor comune de achiziții publice și nu intră în sfera prerogativelor autorităților publice”. Deciziile UE privind concentrările economice se bazează, de asemenea, pe ideea că serviciile informatice sunt oferite în diferite segmente ale sectorului serviciilor informatice, ceea ce demonstrează că majoritatea prestatorilor își desfășoară activitatea într-un număr mare de sectoare ale clienților.
- (46) În plus, Agenția de Concurență din Italia a susținut, în cadrul procedurii A490 – *Procesul civil telematic*, că acțiunile „Net Service”, o societate dominantă pe piața dezvoltării și operării procesului civil telematic online (PCT), au avut un impact negativ asupra pieței din aval a software-ului de aplicații pentru profesioniștii din domeniul juridic care își desfășoară activitatea în cadrul PCT. Net Service a obținut un avantaj nejustificat pe piață ca urmare a relației sale privilegiate cu un minister guvernamental. Într-un alt aviz, procedura 1778 – *Registrul școlar electronic*, s-a constatat o încălcare a articolului 102 din TFUE de către două întreprinderi cu o cotă de piață cumulată de peste 50 % pe piața aplicațiilor informatice inovatoare pentru școli prin limitarea normelor compatibilității software-ului lor cu registrele concurenților. Potrivit reclamantului, aceste decizii confirmă natura economică a activităților în cauză, constatând în același timp că activitățile respective constituie mijloace distincte și separate de exercitarea puterii publice.
- (47) Se consideră că aceste exemple demonstrează că Cineca este un simplu prestator de servicii informatice către MIUR și universități și, prin urmare, este o întreprindere. Această întreprindere a dobândit o poziție dominantă pe piață, ca urmare a faptului că a primit atribuiri directe cu încălcarea normelor europene privind achizițiile publice, ceea ce a încălcat, de asemenea, dispozițiile coroborate ale articolelor 102, 106, 28, 49 și 56 din TFUE.

⁽²⁹⁾ Această activitate a fost desfășurată până în 2015-2016 de Cineca, care a utilizat reclamantul în calitate de subcontractant pentru proiect. Ulterior, reclamantul a obținut contractul pe cont propriu.

⁽³⁰⁾ A se vedea, de exemplu, hotărârea nr. 6009/2018 a Consiliului de Stat, secțiunea 2.2 și hotărârea Tribunalului regional TAR Lazio 10528/2019.

⁽³¹⁾ Hotărârea nr. 6009/2018 a Consiliului de Stat, secțiunea 6.2.

3.1.1.1.1. Analiza jurisprudenței aplicabile ⁽³²⁾

(48) Potrivit reclamantului, analiza deciziei Comisiei privind argumentul referitor la „legătura intrinsecă” preluat din cauzele TenderNed, ZVG Portal, CompassDatenbank (având în vedere cauza Scattolon) este incorectă. Potrivit acestor cauze, o activitate nu este economică dacă este legată, prin natura sa, prin scopul său și prin normele care îi sunt aplicabile, de o funcție esențială a statului. Mai detaliat, reclamantul explică modul în care înțelege următoarele elemente ale acestor cauze, precum și relevanța lor pentru cazul de față:

1. Obligație legală: în cazurile de mai sus, a existat o obligație legală a entităților de stat nu numai de a desfășura o activitate, ci și în ceea ce privește *instrumentele* prin care urma să se desfășoare activitatea: să adopte proceduri de achiziții publice electronice în cauza TenderNed; să publice pe internet informațiile privind licitațiile judiciare în cauza ZVG Portal sau să publice într-o *bază de date accesibilă publicului* date privind întreprinderile în temeiul unei directive a UE în cauza CompassDatenbank. În conformitate cu această jurisprudență, *instrumentele* în cauză trebuie să fie indisociabile de misiunea publică. Dimpotrivă, o obligație generică, cum ar fi cea pentru Cîneca, nu este suficientă pentru a elimina o activitate din sfera activităților antreprenoriale.
2. Internalizare: autoritățile publice trebuie să producă pe cont propriu (să internalizeze) serviciul fără a recurge la un terț. Entitățile care au dezvoltat/exploatat serviciul trebuie să fie parte a statului (TenderNed și ZVG Portal) ⁽³³⁾.
3. Absența unei decizii de a introduce un mecanism de piață: statul membru nu trebuie să fi decis să introducă mecanisme de piață, a se vedea ZVG Portal și punctul 16 din Comunicarea privind SIEG ⁽³⁴⁾. Autoritățile italiene nu au decis să internalizeze serviciul în cauză, ci au decis să îl externalizeze către un terț.
4. Legătură de mare intensitate: legătura dintre activitate și funcția publică a statului trebuie să fie deosebit de cuprinzătoare/intensivă. Serviciul trebuie, de fapt, să fie legat în mod indisociabil. În hotărârea EasyPay ⁽³⁵⁾, în care s-a constatat că activitatea de virament poștal desfășurată de Poșta bulgară, care permite plata pensiilor, era dissociabilă de indemnizațiile pentru limită de vârstă și nu era singurul mijloc de efectuare a plății.
5. Absența contraprestației: în cauza TenderNed și în cauza ZVG Portal, serviciul a fost furnizat gratuit sau în schimbul unei taxe simbolice. În cauza TenderNed, Curtea a subliniat că natura non-profit a unei entități este relevantă, dar în sine insuficientă pentru a stabili dacă o activitate este sau nu economică. De fapt, hotărârea CompassDatenbank a constatat că activitatea este neeconomică, întrucât remunerația a fost stabilită prin lege, iar nu de prestatorul serviciului. Faptul că o activitate este desfășurată în schimbul unei contraprestații pare a fi o dovadă obiectivă a faptului că activitatea este economică, și anume că statul a decis să introducă mecanisme de piață.

⁽³²⁾ Decizia Comisiei din 2 mai 2013 privind ajutorul de stat SA.25745 (2013/NN) (ex CP 11/2008) – Germania – Site-ul web național pentru vânzările prin licitație în procedurile de insolvență (ZVG Portal) C(2013) 2361 final; Hotărârea Curții Europene de Justiție din 12 iulie 2012, CompassDatenbank/Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2011, Ivana Scattolon/Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, C-108/10, ECLI:EU:C:2011:542.

⁽³³⁾ Reclamantul face referire, de asemenea, în acest context, la 1) Hotărârea Foster din 19 martie 1992 (C-188/90; EU:C:1990:313) care prevedea că o directivă poate fi opozabilă organizațiilor sau organismelor care sunt supuse autorității sau controlului statului sau care au competențe speciale și 2) punctul 16 din Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general (JO C 8, 11.1.2012, p. 4) („Comunicarea privind SIEG”): „Rezultă din jurisprudența Curții de Justiție că articolul 107 din tratat nu se aplică atunci când statul acționează «prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică» sau în cazurile în care autoritățile **din** [subliniere adăugată] statul respectiv acționează «în calitatea lor de autorități publice»”.

⁽³⁴⁾ „În general, activitățile care fac parte în mod intrinsec din prerogativele autorității oficiale și care sunt exercitate de stat nu constituie activități economice, cu excepția cazului în care statul membru în cauză **a decis să introducă mecanisme de piață** [subliniere adăugată]”. Comunicarea Comisiei privind aplicarea normelor Uniunii Europene în materie de ajutor de stat în cazul compensației acordate pentru prestarea unor servicii de interes economic general, punctul 16 (JO C 8, 11.1.2012, p. 4).

⁽³⁵⁾ Hotărârea Curții Europene de Justiție din 22 octombrie 2015, EasyPay/Republica Bulgaria, C-185/14, ECLI:EU:C:2015:716. Reclamantul susține că, într-o hotărâre recentă, Curtea de Justiție pare să fi adoptat o abordare și mai strictă decât în cauzele anterioare. Potrivit EasyPay, o activitate este indisociabilă de exercitarea autorității oficiale dacă constituie „singurul mijloc” de prestare a serviciului (și anume mandatele poștale pentru plata pensiilor în acest caz specific nu constituiau singurul mijloc de plată a pensiilor și, prin urmare, activitatea respectivă era de natură economică).

6. În sfârșit, în Hotărârea Scattolon ⁽³⁶⁾ s-a recunoscut că punerea la dispoziția instituțiilor de învățământ, a căror funcționare este o obligație a statului, de personal administrativ, tehnic și auxiliar, constituie o activitate de natură economică și nu este legată de exercitarea puterii publice. Închirierea de bunuri sau furnizarea de personal tehnic sau administrativ nu este diferită de furnizarea de software. Acestea constituie un mijloc instrumental care permite autorităților publice să îndeplinească un mandat general în domeniul educației, care trebuie pus la dispoziție de autoritățile competente pentru a asigura buna funcționare a învățământului public. Aceste instrumente nu își pierd caracterul economic doar pentru că sunt realizate în legătură cu un mandat public.
- (49) În concluzie, potrivit reclamantului, astfel cum subliniază decizia de inițiere a procedurii, MIUR nu oferă educație *per se*, ci servicii administrative și de gestionare. Serviciile informatice oferite de Cineca nu necesită personalizare. Acestea sunt ușor accesibile pe piață și, prin urmare, nu pot fi considerate „esențiale” sau „indispensabile”. În special, serviciile prestate către MIUR constituie o simplă prestare de servicii clasice de gestionare operațională pentru exploatarea sistemelor informatice complexe pentru o entitate a administrației publice, fără soluții tehnice deosebit de complexe, cum ar fi actualizarea și reproiectarea portalurilor web, consultanță, analiză de reglementare; pregătirea cadrului de semnături; întreținerea serverelor, a software-ului, a liniilor ISDN, a stațiilor de lucru, a cardurilor inteligente ⁽³⁷⁾. Serviciul Cineca se limitează la furnizarea de resurse umane calificate, și anume personal precum șef de proiect, analist funcțional, arhitect de sistem, ingineri de sistem și analiști programatori, consilieri și consultanți. Orice operator ar putea furniza astfel de servicii cu o perioadă de tranziție de trei până la patru luni.
- (50) Pe această bază, reclamantul concluzionează că serviciile prestate către MIUR ar constitui o activitate economică. MIUR în sine nu oferă educație *per se*, iar produsele și serviciile informatice ale Cineca doar permit MIUR să își îndeplinească funcțiile ministeriale. Nu există nicio obligație legală precisă impusă MIUR de a presta servicii informatice. Utilizarea software-ului și a produselor informatice utilizate de MIUR și de universități face parte dintr-un obiectiv mai general de informatizare a administrației publice italiene. Utilizarea software-ului și a produselor informatice de către MIUR și universități este inclusă în obiectivul general de informatizare a întregii administrații publice italiene (planul de e-guvernare din 2012).
- (51) Furnizarea de către Cineca a serviciilor informatice diferențiază MIUR de alte ministere, cum ar fi Ministerul Justiției, de exemplu. Ministerul Justiției are obligația legală de a presta servicii de justiție și, în acest scop, de a furniza instrumentele informatice necesare [a se vedea articolul 16 alineatul (3) litera (b) din Decretul legislativ nr. 300/1999] și a utilizat în continuare Consip pentru achiziționarea serviciilor în cauză.
- (52) Spre deosebire de HIS GmbH în cazul HIS, Cineca nu a fost înființată cu scopul explicit de a îndeplini îndatoririle pe care le-a îndeplinit. Scopul său, la înființare, a fost acela de a servi drept centru de prelucrare automată a datelor. (A se vedea actul constitutiv din 1969: „să furnizeze cele mai avansate instrumente de prelucrare a datelor”.). În actele sale constitutive din 1998 și 2005, nicio dispoziție nu menționează obiectivul de a presta servicii informatice. Numai actul constitutiv din 2006 menționează sarcina de a „furniza sisteme de informații adecvate”. Numai după modificarea din 2017 a statutului Cineca a fost menționată o trimitere la „servicii informatice”.
- (53) Nici în dispozițiile legale referitoare la fuziunea dintre Cineca, CILEA și CASPUR ⁽³⁸⁾ nu a fost menționat niciun mandat pentru prestarea de servicii informatice. Regulamentul relevant stabilește doar opțiunea ca MIUR și universitățile să solicite servicii informatice de la Cineca.

⁽³⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 6 septembrie 2011, Ivana Scattolon/Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, C-108/10, ECLI:EU:C:2011:542, punctele 44-47.

⁽³⁷⁾ A se vedea raportul de costuri pentru 2015 referitor la serviciile prestate către MIUR. Acestea sunt doar servicii de asistență tehnică informatică prestate către MIUR pentru gestionarea site-urilor web, a proceselor administrative și a dematerializării documentelor (și anume digitalizarea).

⁽³⁸⁾ Articolul 7 alineatul 42-bis din Decretul-lege nr. 95/2012: „Ministerul Educației, Universităților și Cercetării promovează un proces de integrare a consorțiilor interuniversitare Cineca, Cilea și Caspur în vederea raționalizării cheltuielilor pentru funcționarea acestora prin înființarea unei entități unice însărcinate cu furnizarea de sprijin adecvat în ceea ce privește inovarea și prestarea de servicii, pentru nevoile ministerului, ale sistemului universitar, ale sectorului cercetării și ale sectorului educației. Punerea în aplicare a prezentului alineat nu va genera costuri noi sau suplimentare pentru finanțele publice”.

- (54) În plus, vocația antreprenorială a Cineca ar întrerupe legătura intrinsecă a activităților sale cu o funcție publică. Activitatea, care nu are o legătură intrinsecă cu o funcție publică, este externalizată către un terț cu vocație comercială. Aceasta este concluzia cauzei ZVG Portal, potrivit căreia natura economică a unei activități trebuie evaluată în contextul în care are loc activitatea.
- (55) Statutul Cineca menționa, de asemenea, posibilitatea ca Cineca să presteze servicii către întreprinderi private ⁽³⁹⁾. Sfera de activități și baza de clienți ale Cineca s-au extins dramatic de la înființarea sa, care inițial a servit doar ca centru de supercalcul. Consorțiul s-a extins în sectorul informatic universitar, inclusiv în țări străine și în mai multe industrii, cum ar fi industriile medicală și biomedicală, industria farmaceutică, precum și diverse alte industrii în care își desfășoară activitatea societăți comerciale italiene și internaționale, cum ar fi ENI. Cineca deținea, de asemenea, participatii în alte întreprinderi, cum ar fi KION (în ceea ce privește activitatea informatică universitară) și SCS Srl (în legătură cu activitatea HPC). Cineca acordă licențe de software și reține drepturile de exploatare economică atât în legătură cu software-ul administrației publice ⁽⁴⁰⁾, cât și cu software-ul informatic universitar.
- (56) Atât hotărârile de la nivelul UE, cât și cele italiene susțin argumentele reclamantului referitoare la natura economică a prestării de servicii informatice către MIUR. În hotărârea pronunțată în cauza C-3/88 Comisia/Italia, CEJ a constatat că „proiectarea, programarea și operarea sistemelor de prelucrare a datelor sunt de natură tehnică și, prin urmare, nu au legătură cu exercitarea autorității oficiale” ⁽⁴¹⁾.
- (57) Tribunalul TAR Lazio a constatat în hotărârea sa nr. 2922/2017 că „există activitatea solicitată unui terț (în acest caz, Cineca) pentru a răspunde acestor nevoi instituționale specifice, cum ar fi crearea unui site web, a unei baze de date sau a unei aplicații informatice. Aceasta din urmă este o activitate economică și rămâne o astfel de activitate, întrucât se referă la prestarea de servicii sau producerea de bunuri care, în mod abstract, pot fi achiziționate de organismul instituțional în cauză pe piața produselor și serviciilor TIC”.
- (58) În concluzie, reclamantul consideră că prestarea de servicii informatice către MIUR constituie o activitate economică.

3.1.1.2. Avantajul economic selectiv

- (59) Reclamantul contestă poziția Comisiei cu privire la utilizarea principiului operatorului economic privat (OEP) în economia de piață pentru stabilirea unui avantaj selectiv. Acest lucru se explică prin faptul că, potrivit reclamantului, granturile nerambursabile ⁽⁴²⁾ nu pot fi considerate drept contraprestație pentru achiziționarea de servicii informatice, deoarece, în acest scop, suma ar trebui să fie înregistrată la o secțiune diferită a estimării costurilor anuale ale MIUR ⁽⁴³⁾. În plus, ar fi trebuit să existe un contract sau un alt document pentru a reglementa tranzacția *ex ante*. Mai mult, aceste plăți nu au făcut obiectul niciunei plăți a TVA-ului, care ar fi fost necesară dacă ar fi fost vorba de o contraprestație pentru servicii. În cele din urmă, nu a existat nicio obligație de raportare cu privire la aceste plăți și nicio dovadă a existenței unor astfel de rapoarte pentru anii 2004-2016.

⁽³⁹⁾ Aceste articole au fost modificate abia în 2017 pentru a indica faptul că numai membrii consorțiului au dreptul la serviciile Cineca.

⁽⁴⁰⁾ O cauză recentă în fața unei instanțe italiene (hotărârea 30/2020 a Consiliului de Stat din 5 decembrie 2019) a confirmat faptul că codul sursă al unui software dezvoltat de Cineca pentru un concurs administrat de MIUR a constituit proprietatea Cineca.

⁽⁴¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 decembrie 1989, C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606, punctul 13. Întrebarea în acest caz a fost dacă practica Italiei de a contracta servicii informatice numai cu entități aflate în proprietate publică era în conformitate cu dispozițiile TFUE privind libertatea de stabilire. Potrivit susținerilor reclamantului, faptul că acest caz a implicat încălcarea unui articol din tratat (articolul 51 din TFUE) care nu are legătură cu ajutorul de stat este irelevant. În ceea ce privește întrebarea dacă Cineca este o întreprindere, reclamantul susține, de asemenea, că întrebarea este dacă activitatea poate fi desfășurată, cel puțin în principiu, de o întreprindere privată în vederea obținerii unui profit. (A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 3 mai 2003 în cauza C-264/01, AOK Bundesverband și alții, ECLI:EU:2003:304: „Pentru a aprecia dacă o activitate are caracter economic, testul de bază pare să fie [...] dacă aceasta ar putea, cel puțin în principiu, să fie desfășurată de o întreprindere privată pentru a obține câștig”).

⁽⁴²⁾ Înainte de 2015, aceste fonduri, alocate anual *ex ante* printr-un decret legislativ, ar fi fost nerambursabile; prin urmare, este clar că acestea nu erau legate direct de activitățile efective desfășurate de consorțiu pentru MIUR. Acest punct de vedere a fost confirmat de hotărârea Consiglio di Stato, Sez. VI, nr. 6009/2018 din 22 octombrie 2018, astfel cum a fost confirmată la 11 martie 2020 de Corte di Cassazione (hotărârea nr. 7012).

⁽⁴³⁾ În cazul „contraprestației”, sumele ar fi trebuit să fie înregistrate la categoria de costuri destinate în mod specific consumului intermediar și bunurilor de capital, sub responsabilitatea Departamentului de planificare și gestionare a resurselor umane, financiare și instrumentale.

- (60) Potrivit reclamantului, decizia de inițiere a procedurii prevede că Cineca nu a fost selectată pe baza unei licitații adecvate. Potrivit reclamantului, MIUR a încălcat astfel normele privind achizițiile publice, având în vedere că Cineca nu este o entitate internă a MIUR. Achiziționarea de produse și servicii informatice prin intermediul achizițiilor publice este o practică larg acceptată în rândul entităților administrației publice italiene⁽⁴⁴⁾. De fapt, articolul 1 alineatul (512) din Legea 208/2015 prevede că, în scopul optimizării și al raționalizării achizițiilor de „bunuri și servicii informatice și conectivitate, ministerele și universitățile publice (...) își satisfac nevoile exclusiv prin instrumentele de achiziție și negociere ale Consip sau [ale altor entități] pentru bunuri și servicii [care sunt] disponibile de la Consip sau de la aceste alte entități”.
- (61) Potrivit reclamantului, Consip este utilizat pe scară largă pentru achiziția de produse și servicii specializate comparabile, cum ar fi vehiculele de poliție. Printre exemple se numără atribuirea de către Ministerul Justiției a unui contract întreprinderii „Net Service” în urma unei licitații pentru dezvoltarea unei platforme tehnologice pentru minister în vederea introducerii „procedurii civile electronice” pe întreg teritoriul Italiei, care face parte din funcția esențială a ministerului. MIUR însuși a lansat, de asemenea, o licitație restrânsă pentru dezvoltarea și gestionarea sistemului de informații privind educația, care face parte din funcțiile sale esențiale.
- (62) În ceea ce privește avantajul, reclamantul susține că neobținerea serviciilor prin intermediul unei proceduri de achiziții publice a permis Cineca să presteze către MIUR servicii pe care altfel nu ar fi fost în măsură să le presteze.
- (63) Reclamantul susține, de asemenea, că prețurile practicate de Cineca sunt peste nivelul pieței. Deși hotărârea nr. 10528/2019 a Tribunalului administrativ regional din Lazio⁽⁴⁵⁾ – referitoare la acordarea grantului pentru 2018 pentru serviciile informatice către MIUR – a exclus în realitate faptul că valoarea compensației a depășit prețurile pieței, această constatare a fost inadecvată, deoarece raportul a utilizat un indicator de referință eronat pentru prețurile pieței⁽⁴⁶⁾. Indicatorul de referință corect ar fi fost prețurile indicate de Consip pentru diferiții specialiști în cadrul unei licitații pentru „sisteme integrate de gestionare pentru administrația publică”, care este comparabilă cu serviciile Cineca și care a fost câștigată de un grup de prestatori de servicii informatice. Prețurile Cineca au depășit prețurile de ofertă ale Consip cu 96 %.
- (64) În plus, o expertiză furnizată de Cineca cu privire la valoarea de piață a serviciilor Cineca prestate către MIUR⁽⁴⁷⁾ („Expertiză privind serviciile prestate către MIUR” sau „studiul Corso privind serviciile către MIUR”) utilizează prețurile Assinter ca indicator de referință pe piață pentru compensarea expertizei specifice. Assinter este o asociație de întreprinderi italiene care funcționează conform unui model intern. Prin urmare, aceste prețuri nu ar fi un indicator de referință adecvat, deoarece sunt stabilite în absența unei proceduri de achiziții concurențiale. Un alt indicator de referință adecvat ar fi fost tarifele rezultate în urma unei alte licitații Consip pentru atribuirea de contracte în legătură cu „Sistemul public de conectivitate”. În sfârșit, studiul Corso privind serviciile către MIUR utilizează estimări ipotetice pentru anumite elemente, cum ar fi munca necesară pentru activități de dezvoltare și întreținere evolutivă, cu toate că ar fi trebuit să utilizeze cifre reale, cum ar fi numărul total de ore lucrate sau costurile suportate efectiv.
- (65) Raportul de costuri pentru 2018 pe care Cineca l-a prezentat MIUR referitor la costurile de prestare a serviciilor informatice către MIUR a fost elaborat *ex post* și nu *ex ante*, astfel cum impune jurisprudența EDF⁽⁴⁸⁾. Raportul se referă în mod clar la factori neeconomici, cum ar fi „interesele instituționale”, și la beneficiile obținute de utilizatorii de referință. Interesele neeconomice nu pot fi luate în considerare în cadrul testului OEP.

⁽⁴⁴⁾ Astfel cum se arată pe site-ul web relevant, gestionat de Consip: „Programul de raționalizare a achizițiilor în cadrul administrației publice utilizează tehnologiile TIC aplicate achizițiilor administrației publice cu scopul de a raționaliza cheltuielile administrației, prin îmbunătățirea calității achizițiilor și reducerea costurilor unitare, prin simplificarea și creșterea rapidității și eficienței proceselor de achiziții publice și prin garantarea unor procese de achiziție transparente și trasabile”. A se vedea site-ul web: <https://www.consip.it/attivita-programma-di-razionalizzazione>.

⁽⁴⁵⁾ Publicată la 13.8.2019, secțiunea 3.3.1 „(...) au fost furnizate dovezi adecvate pentru a considera că oferta prezentată de Cineca este adecvată din punct de vedere economic, compararea acesteia cu prețurile pieței și prevederea plății în limitele sumei maxime alocate prin decretul contestat (...) după raportarea sumei efectiv datorate. Se consideră că acești factori exclud faptul că contribuția alocată Cineca și, în consecință, suma care va fi efectiv plătită pot fi clasificate drept ajutor de stat.”

⁽⁴⁶⁾ Indicatorul de referință adecvat nu este o combinație între prețurile Consip și prețurile Assinter (astfel cum se descrie în scrisoarea de atribuire a MIUR, întocmită pentru a demonstra adecvarea economică în temeiul legislației naționale italiene privind achizițiile publice), ci prețurile unei anumite licitații pentru servicii TIC pentru administrația publică italiană, care a fost câștigată de fapt de un grup de societăți bine-cunoscute.

⁽⁴⁷⁾ Expertiza este intitulată „Note privind valorificarea serviciilor Cineca prestate către fostul MIUR”. Reclamantul menționează că nu are acces la rapoartele tehnice care stau la baza expertizelor.

⁽⁴⁸⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 95.

- (66) Expertiza (a se vedea considerentul 64 privind valoarea serviciilor prestate către MIUR în anii 2006-2016) s-a bazat pe o metodologie de calcul neinteligibilă. Estimările utilizate pentru valoarea muncii investite în prestarea serviciilor către MIUR sunt ipotetice și, prin urmare, pot induce în eroare. De exemplu, estimarea muncii legate de activitatea de dezvoltare utilizând indicatorul de referință Assinter, extrapolarea valorilor din 2019 pentru anul 2018 prin aplicarea unui „grad de turbulență” de la an la an și estimarea gradului de productivitate utilizând criteriile de referință ale International Software Benchmarking Standards Group sunt toate discutabile. În cele din urmă, în ceea ce privește volumul de muncă, Cineca ar fi trebuit să utilizeze datele reale, documentate, bazate pe rapoartele anuale sau pe datele privind costurile, care ar fi putut fi extrase dacă Cineca ar fi avut un sistem de separare a conturilor. Utilizarea contului de profit și pierdere pentru încasări/venituri demonstrează lipsa separării conturilor.

3.1.2. Servicii informatice către universități

- (67) BeSmart afirmă că este un concurent al Cineca în segmentul serviciilor informatice pentru universități. Produsul software universitar al BeSmart, „smart_edu”, este un produs avansat de planificare a resurselor întreprinderii (*Enterprise Resource Planning* – „ERP”), alcătuit din numeroase module operaționale care acoperă toate nevoile de gestionare și de informatizare ale universităților italiene. Produsul a fost dezvoltat în conformitate cu Orientările Universității Digitale din Italia adoptate de MIUR. El este disponibil atât ca produs care urmează să fie instalat în centrul de date al universităților, cât și ca „software ca serviciu” (modul SaaS). Această din urmă versiune este inclusă în catalogul AgID⁽⁴⁹⁾ al serviciilor de cloud calificate pentru autoritățile publice. Smart_edu este, de asemenea, disponibil în sistemul Mepa, și anume pe piața electronică a achizițiilor publice, care este gestionată de Consip. Cele mai importante module ale smart_edu sunt următoarele: 1) pentru guvernanța universităților: conturi de active, gestionarea automatizată a fluxurilor de informații, module Smart GOV pentru guvernanța universităților, informații de afaceri și soluții avansate de telefonie; 2) pentru birourile universitare: contabilitate, alocarea birourilor și a sălilor de clasă pentru diferite cursuri, registru de cercetare, servicii de plasare, gestionarea mobilității internaționale; 3) pentru secretariate: secretariatul studenților care gestionează fluxul de lucru al evenimentelor legate de carierele studenților, dosarele studenților, depozitul de date, sistemul de gestionare a plăților; 4) pentru profesori: gestionarea sesiunilor de examinare, crearea profilului profesorilor, furnizarea semnăturii la distanță, asigurarea stocării electronice etc.; 5) pentru studenți: module de e-learning, ștampile digitale pentru certificate digitale, platformă pentru întocmirea cererilor de ofertă, liste de clasificare etc. Pentru toate aceste funcționalități, BeSmart operează servicii de întreținere corectivă, evolutivă și continuă, asistență tehnică și birou de asistență.
- (68) În pofida poziției dominante a Cineca, BeSmart a reușit să concureze cu Cineca (cu prețuri mai mici și o calitate mai bună), iar o serie de universități au reușit să își schimbe furnizorul. Cineca comercializează separat modulele U-GOV și acestea sunt interoperabile cu produsele altor furnizori, iar universitățile nu întâmpină dificultăți în această privință.
- (69) Între 2014 și 2022, BeSmart a sporit semnificativ numărul clienților săi universitari. Unii foști clienți ai Cineca/KION au trecut la BeSmart, iar unele universități au selectat anumite sisteme BeSmart.

3.1.2.1. Activitate economică

- (70) Pe lângă analiza jurisprudenței (a se vedea considerentul 48, pe care reclamantul pare să îl considere aplicabil prestării de servicii informatice către MIUR), reclamantul prezintă o serie de argumente relevante în mod specific pentru prestarea de servicii informatice către universități. Reclamantul afirmă că Cineca a intrat pe piața serviciilor informatice pentru universități în 2001, când piața exista deja, cu întreprinderea KION, care a fost caracterizată de un puternic obiectiv lucrativ și de extindere⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ Agenzia per l'Italia Digitale (Agenția pentru Italia Digitală). Agenția este agenția tehnică a președinției Consiliului de Miniștri. Scopul principal al agenției este de a garanta realizarea obiectivelor agendei digitale italiene și de a contribui la difuzarea tehnologiilor informației și comunicațiilor, cu scopul de a stimula inovarea și creșterea economică. AgID are, printre altele, sarcina de a coordona administrațiile publice în punerea în aplicare a Planului trienal pentru tehnologia informației în administrația publică.

⁽⁵⁰⁾ Exploatarea de către KION a întreprinderii de software a Cineca are o marjă de profit de 1 %, în timp ce activitățile sale de proiecte de piață ating o marjă de 20 %. Întreprinderea s-a extins în sectorul serviciilor informatice pentru universități, inclusiv în țări străine.

- (71) Serviciile informatice oferite de Cineca universităților nu necesită personalizare. Ele sunt utilizate în procesele organizaționale și administrative ale universității. Serviciile respective sunt produse de planificare a resurselor întreprinderii (*Enterprise Resource Planning* – „ERP”) ⁽⁵¹⁾ care nu sunt diferite de produsele ERP pentru alte tipuri de întreprinderi. Produsele și serviciile sunt instrumente complet separate de mandatul public al Cineca și sunt ușor accesibile pe piață ⁽⁵²⁾. Prin urmare, acestea nu pot fi considerate „esențiale” sau „indispensabile”.
- (72) Există o piață pentru aceste servicii cu concurenți precum SAP și Oracle, Italian Teams Systems, Zucchetti și Maggioli, iar existența unei piețe a fost confirmată și de deciziile Agenției de Concurență din Italia ⁽⁵³⁾.
- (73) Reclamantul susține că Cineca a activat pe piața de produse și servicii informatice ca întreprindere și nu ca entitate funcțională strâns legată de exercitarea mandatului de interes general al universităților. Acest lucru este cel mai evident în ceea ce privește universitățile, unde filiala parțială înființată de Cineca cu entități private a urmărit un obiectiv lucrativ și de extindere. Prin urmare, aceste activități constituie activități ale unei „întreprinderi” și constituie un mijloc care poate fi disociat de autoritățile publice.
- (74) Reclamantul susține, de asemenea, că Cineca nu are nicio obligație legală de a furniza universităților software universitar. Numai modificarea din 2017 a statutului Cineca conține o referire la „servicii informatice”. Nu există nicio referire la niciun fel de mandat în ceea ce privește serviciile informatice pentru universități legate de Cineca, nici în legătură cu fuziunea Cineca cu alte două entități (a se vedea considerentul 53), nici în legea „salva Cineca”.
- (75) Potrivit reclamantului, articolul 1 alineatul (512) din Legea 208/2015 demonstrează, de asemenea, lipsa obligației legale a Cineca de a presta servicii informatice către universități. Această dispoziție prevede că, în scopul optimizării și al raționalizării achizițiilor de „bunuri și servicii informatice și conectivitate”, ministerele și universitățile publice își satisfac nevoile exclusiv prin instrumentele de achiziție și negociere ale Consip sau ale altor entități pentru bunuri și servicii disponibile de la Consip sau de la aceste alte entități.

3.1.2.2. Resursele de stat și imputabilitatea

- (76) Reclamantul susține că măsurile în favoarea universităților sunt imputabile statului italian, indiferent dacă există sau nu obligația legală de a utiliza Cineca drept prestator de servicii informatice care decurge din legea „salva Cineca”.
- (77) În plus, decizia de inițiere a procedurii a făcut trimitere în mod eronat la normele de imputabilitate referitoare la întreprinderile publice (a se vedea considerentele 121-122 din decizia de inițiere a procedurii). În locul criteriilor prevăzute în aceste considerente ⁽⁵⁴⁾, este relevant punctul 39 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat („NOA”) ⁽⁵⁵⁾. Conform acestui punct, „[i]n cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj unui beneficiar, măsura este imputabilă statului, chiar dacă autoritatea în cauză beneficiază de autonomie juridică față de alte autorități publice” ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵¹⁾ „Enterprise Resource Planning” este un software utilizat pentru gestionarea unei afaceri care sprijină automatizarea și procesele în domeniul finanțelor, al resurselor umane, al producției, al lanțului de aprovizionare, al serviciilor, al achizițiilor publice și altele.

⁽⁵²⁾ În plus, reclamantul susține că Cineca nu a fost cel care a dezvoltat toate modulele operaționale incluse în U-GOV (software universitar). Consorțiul le-a obținut prin achiziționarea de întreprinderi care dețineau produsele. U-GOV este departe de a fi complet, iar produsul BeSmart are mai multe caracteristici decât cel al Cineca. Astfel, nu se poate afirma că alți operatori oferă soluții incomplete.

⁽⁵³⁾ În cazul AS 755 din 10 septembrie 2010 al Agenției de Concurență din Italia s-a constatat că cota de piață a Cineca în segmentul software-ului universitar era de aproximativ 80 %. Reclamantul susține că această cotă este în prezent de 90 %, dar nu există nicio indicație cu privire la proveniența acestor informații.

⁽⁵⁴⁾ Și anume dacă entitatea poate adopta o decizie referitoare la măsură fără a ține seama de cerințele autorităților publice, prezența unor factori de natură organică care leagă întreprinderea publică de stat, natura activităților întreprinderii publice etc.

⁽⁵⁵⁾ Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 262, 19.7.2016, p. 1).

⁽⁵⁶⁾ Punct subliniat și de avocatul general Whatelet în Concluziile prezentate în cauza Commerz Nederland (C-242/13), punctul 65.

- (78) Universitățile nu sunt întreprinderi publice și, prin urmare, jurisprudența Stardust Marine ⁽⁵⁷⁾ nu este aplicabilă. În cauza Stardust Marine, Curtea a statuat că „[d]eși statul este în măsură să controleze o întreprindere publică și să exercite o influență dominantă asupra operațiunilor acesteia, exercitarea efectivă a acestui control într-un caz concret nu poate fi prezumată în mod automat. O întreprindere publică poate acționa într-un mod mai mult sau mai puțin independent, în funcție de gradul de autonomie acordat de către stat”. Prin urmare, imputabilitatea trebuie analizată în funcție de faptul „dacă trebuie considerat că autoritățile publice ar fi fost implicate, într-un mod sau altul, în adoptarea acestor măsuri” ⁽⁵⁸⁾. Cu toate acestea, având în vedere că o universitate nu este o întreprindere, nu este necesar să se stabilească dacă o autoritate publică a fost implicată în decizia în cauză.
- (79) În acest caz, deși universitățile de stat nu pot fi considerate o structură (sau un organism) al administrației centrale de stat, acestea fac totuși parte din aparatul de stat în sensul cel mai larg, la fel ca entitățile autonome, cum ar fi organismele locale și regiunile, întrucât toate au în comun o autonomie de rang constituțional. În cazul universităților, această autonomie este „funcțională” și „politică” pentru organismele locale și regiuni.
- (80) Mai precis, universitățile constituie organisme publice fără caracter economic, în deplină conformitate cu conceptul de „*administrație publică*” ⁽⁵⁹⁾, astfel cum a explicat legiuitorul italian. Într-adevăr, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 165/2001, „administrații publice înseamnă toate administrațiile statului, inclusiv institutele și școlile de orice nivel și ramură și instituțiile de învățământ, întreprinderile de stat și administrațiile cu propriul sistem de reglementare independent, regiunile, provinciile, municipalitățile, comunitățile montane, precum și consorțiile și asociațiile acestora, instituțiile universitare (...)”.
- (81) În plus, legislația europeană privind achizițiile publice se aplică universităților de stat. Printr-o dispoziție expresă a Directivei 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii („Directiva privind achizițiile publice”) ⁽⁶⁰⁾, universitățile de stat sunt incluse în categoria „organismelor de drept public”; care sunt înființate pentru a îndeplini „cerințe de interes general, care au un caracter altul decât industrial sau comercial”, sunt investite cu personalitate juridică și ale căror activități sunt finanțate „în principal de stat”; de asemenea, acestea sunt supuse „supravegherii” de către stat.
- (82) În plus, universitățile publice sunt înființate prin lege, dețin puteri publice și sunt supuse supravegherii de către MIUR și, în materie financiară, de către Ministerul Finanțelor ⁽⁶¹⁾. Principala sursă de finanțare a acestora este reprezentată de transferurile de stat, deși ele își pot reglementa propriile venituri. Ele sunt incluse în lista administrațiilor publice din contul de profit și pierdere consolidat întocmit în temeiul articolului 1 alineatul (3) din Legea nr. 196/2009, de ISTAT, în conformitate cu criteriile impuse de Eurostat.

⁽⁵⁷⁾ Hotărârea Tribunalului din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽⁵⁸⁾ Hotărârea Tribunalului din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. „Simplul fapt că o întreprindere publică se află sub controlul statului nu este suficient pentru ca măsurile luate de acea întreprindere, de exemplu măsurile de sprijin financiar în cauză, să fie imputabile statului”. Punctul 52.

⁽⁵⁹⁾ Cu privire la acest aspect, reclamantul face trimitere la Hotărârea Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctul 62, potrivit căruia „această concluzie nu este infirmată de argumentele potrivit cărora Caisse se bucură de autonomie juridică față de autoritățile politice ale statului, numirea directorului său general, supusă exclusiv controlului unei comisii de supraveghere independente, este irevocabilă, Caisse are un statut special în raport cu Cour des Comptes și dispune de un regim contabil și fiscal special. Aceste modalități fac parte din organizarea internă a sectorului public, iar **existența unor norme care să garanteze independența unui organism public față de alte autorități nu pune în discuție principiul în sine al caracterului public al acestui organism. Dreptul comunitar nu poate permite ca normele privind ajutoarele de stat să fie eludate prin simpla creare de instituții autonome responsabile de alocarea ajutoarelor**”. [Subliniere adăugată de reclamant.]

⁽⁶⁰⁾ Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 65). A se vedea articolul 1 alineatul (9) punctul 2, anexa III, nr. VIII.

⁽⁶¹⁾ Reclamantul susține că universitățile de stat sunt organisme înființate pentru a îndeplini „cerințe de interes general, care au un caracter altul decât industrial sau comercial”, sunt investite cu personalitate juridică și ale căror activități sunt finanțate „în principal de stat”; de asemenea, acestea sunt supuse „supravegherii” de către stat. Reclamantul citează, prin analogie, Hotărârea Foster din 19 martie 1992 (C-188/90, ECLI:EU:C:1990:313) care se referea la invocarea directivelor netranspuse cu privire la stat. Partea relevantă din cauza respectivă prevede că „dispozițiile unei directive puteau fi invocate împotriva **autorităților independente din punct de vedere constituțional responsabile cu menținerea ordinii și a securității publice**”. [Subliniere adăugată de reclamant.]

3.1.2.3. Avantajul economic selectiv

- (83) Reclamantul afirmă că, la fel ca în cazul serviciilor prestate către MIUR, universitățile nu au organizat nicio procedură de selecție concurențială pentru achiziționarea de servicii informatice pentru universități. Reclamantul este de părere că Cineca nu este o organizație internă a universităților care aparțin consorțiului. Prin urmare, universitățile ar fi putut și ar fi trebuit să încheie contracte cu Cineca numai pe baza unei proceduri de selecție concurențiale. Constatarea Agenției de Concurență din Italia potrivit căreia atribuirea directă către Cineca a contractelor de servicii informatice pentru universități a încălcat legislația privind achizițiile publice a fost confirmată prin hotărâri ale instanțelor administrative regionale (a se vedea hotărârea nr. 1521/2017 a TAR din Toscana, Florența, dar și hotărârea nr. 2383/2018 a Consiliului de Stat).
- (84) În plus, reclamantul susține că Cineca vinde servicii informatice pentru universități la un preț mai mare decât prețul pieței. De asemenea, universitățile nu efectuează o examinare *ex ante* a ofertelor prezentate de Cineca. În puținele cazuri în care operatorii alternativi au putut prezenta oferte, oferta Cineca s-a dovedit întotdeauna a fi mai mare decât cele ale prestatorilor alternativi.
- (85) În scopul ilustrării prețurilor excesive ale Cineca, reclamantul menționează exemplul unei achiziții efectuate de Universitatea din Calabria în care prețurile ar fi fost peste nivelul pieței, dar care au fost ulterior reduse ⁽⁶²⁾.
- (86) În ceea ce privește un studiu de piață ⁽⁶³⁾ realizat de profesorul Corso („Expertiză privind serviciile oferite universităților” sau „studiul Corso privind serviciile pentru universități”) și prezentat de Italia, care ar demonstra că prețurile plătite de universități nu au depășit prețurile pieței, reclamantul formulează o serie de critici. Acesta consideră, de exemplu, că indicatorul de referință utilizat de expertiza privind serviciile oferite universităților este nerealist deoarece, în mod similar cu indicatorul de referință pentru prețul serviciilor către MIUR, indicatorul de referință pentru prețurile serviciilor pentru universități este, de asemenea, considerat a fi reprezentat de prețurile Assinter. În plus, expertiza a ignorat existența serviciilor reclamantului care erau o alternativă reală. Aceste servicii ar fi fost disponibile pentru 250 EUR + TVA „persoană/zi” pentru aceleași servicii de gestionare a aplicațiilor la care se referă studiul prezentat. În cele din urmă, evaluarea serviciilor pentru universități se bazează pe ipoteza eronată că un concurent și-ar limita prețurile la gestionarea întreținerii corective și evolutive și a asistenței pentru utilizatori și nu ar include costurile de dezvoltare și prestare a unor servicii alternative și echivalente. Astfel, concurentul ipotetic ar avea aceleași costuri ca și Cineca ⁽⁶⁴⁾.
- (87) Argumentul potrivit căruia prețurile Cineca cuprind costurile de dezvoltare și costurile suplimentare de personalizare a produsului/serviciului pentru universități nu este credibil, deoarece aceste produse și servicii sunt identice cu cele oferite de BeSmart la prețuri mai mici.

⁽⁶²⁾ Reclamantul a prezentat atribuirea directă de servicii software în favoarea Cineca de către Universitatea din Calabria în 2014. În acest caz, oferta inițială a Cineca era mai scumpă decât o ofertă concurentă prezentată de reclamant. Ulterior, Cineca și-a revizuit oferta reducând prețul. În cele din urmă, atribuirea directă a contractului către Cineca a fost anulată de TAR din Calabria. De asemenea, a fost menționată o operațiune referitoare la Universitatea din Bergamo, în cadrul căreia s-a obținut o reducere a taxei convenite anterior.

⁽⁶³⁾ Un studiu intitulat „Evidence from the study on the valorisation of services provided by Cineca to Italian universities” (Dovezi din studiul privind valorificarea serviciilor prestate către universitățile italiene de către Cineca), din 15 aprilie 2021, realizat de profesorul Mariano Corso. [Evidenze dallo studio sulla valorizzazione dei servizi resi da Cineca alle università italiane].

⁽⁶⁴⁾ Reclamantul a prezentat, de asemenea, un alt raport tehnic axat pe subsegmentul de „găzduire a infrastructurii” în perioada 2004-2018, care pare să susțină poziția Italiei în ceea ce privește problema avantajului legat de vânzarea de servicii informatice către MIUR și universități. Acest studiu separat a fost elaborat de dl Aiello de la Partners4Innovation Srl. Conform acestui studiu, segmentul de piață de găzduire a infrastructurii a fost dezvoltat doar până în anul 2014, prin urmare, înainte de această dată, nu ar fi fost posibil să se utilizeze piața. În ceea ce privește perioada de timp care începe în 2015, studiul afirmă că trecerea la piața serviciilor de cloud (și anume IBM) ar fi costat de 2,8 ori mai mult decât serviciile Cineca. Potrivit acestui studiu separat, Gartner, o societate de cercetare, a confirmat, de asemenea, acest element pe baza sondajului său anual privind un indicator de referință care arată procentul cheltuielilor informatice în raport cu cifra de afaceri a întreprinderilor mijlocii, iar costurile cu infrastructura ale Cineca au fost mult mai mici. Reclamantul critică raportul pentru faptul că afirmă că nu există niciun concurent pentru serviciile de găzduire și pentru că este în contradicție cu raportul Corso.

- (88) Reclamantul susține, de asemenea, că universitățile ar beneficia de stimulente suplimentare pentru a cumpăra de la Cineca. Gradul ridicat de interoperabilitate dintre sistemul de informații al MIUR și sistemele de informații pentru universități a facilitat prestarea de către Cineca de servicii informatice către universități ⁽⁶⁵⁾. În plus, în calitate de prestator al MIUR, dacă există o modificare a software-ului MIUR, Cineca este primul care poate implementa modificarea în software-ul universitar. Astfel, Cineca este un prestator privilegiat care menține un avantaj tehnic față de concurenții săi.
- (89) Pe baza acestor considerații, reclamantul este de părere că Cineca obține un avantaj în legătură cu vânzarea de servicii informatice către universitățile italiene.

3.1.3. Subvenționare încrucișată/supracompensare

- (90) Potrivit reclamantului, resursele Cineca constau în fondurile transferate anual de MIUR pentru serviciile informatice prestate către MIUR, veniturile rezultate din serviciile informatice prestate către universități, fondurile furnizate de MIUR pentru prestarea de servicii HPC și orice alte plăți către consorțiu efectuate de alte administrații publice ⁽⁶⁶⁾. Aceste „resurse” ar fi utilizate pentru a acoperi cheltuielile suportate de consorțiu în legătură cu toate activitățile desfășurate atât pentru membrii consorțiului, cât și pentru alte entități publice și private. Prin urmare, potrivit reclamantului, fondurile publice ar fi fost utilizate pentru subvenționarea încrucișată a activităților economice în care Cineca se confruntă cu concurența din partea reclamantului.
- (91) Reclamantul susține că, pentru activitățile HPC, Cineca a primit anual următoarele sume, în perioada 2015-2018: 11 milioane EUR de la MIUR pentru activitatea HPC necomercială/instituțională ⁽⁶⁷⁾, 6 milioane EUR de la întreprinderea ENI și 10 milioane EUR de la UE pentru proiecte ale UE, inclusiv din programul Orizont 2020 ⁽⁶⁸⁾.
- (92) Reclamantul a prezentat, de asemenea, cu puțin timp înainte de încheierea procedurii oficiale de investigare, două rapoarte de investigare din anul 2020, despre care susține că vin în sprijinul argumentelor sale referitoare la subvenționarea încrucișată. Unul dintre rapoartele de investigare conține o constatare inițială a procurorului din Lazio, care a fost publicată la 24 iulie 2020 ⁽⁶⁹⁾. Al doilea raport a fost emis de Serviciul de urmărire fiscală din Bologna la 15 iunie 2020 ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁵⁾ Reclamantul susține că acest lucru a fost confirmat în decizia de inițiere a procedurii, dar nu este cazul. Decizia de inițiere a procedurii a afirmat în acest sens că *reclamantul* a formulat următoarele afirmații: „Cineca furnizează MIUR servicii informatice necesare pentru colectarea și controlul datelor academice – prin intermediul bazei sale de date ANS, Registrul Studenților – care permite universităților să obțină granturi din fondul denumit «Fondo Finanziamento Ordinario» («FFO»). Prin urmare, este esențial ca sistemele de aplicații de gestionare utilizate de universități să fie interoperabile cu această bază de date, care este dezvoltată și gestionată de Cineca, iar furnizorii de software de gestionare pentru universități trebuie să fie familiarizați cu specificațiile tehnice ale acestor baze de date pentru primirea datelor. Deși plătesc prețuri excesive, atunci când utilizează aplicațiile Cineca, universitățile ar avea un acces mai ușor la granturile FFO, ceea ce ar compensa costurile de achiziție mai ridicate”.

⁽⁶⁶⁾ Alte autorități publice, cum ar fi Agenția Italiană pentru Medicamente (AIFA), Departamentul vamal și anumite autorități locale (de exemplu, unele provincii italiene).

⁽⁶⁷⁾ Astfel cum se explică în nota de subsol 21, pentru proiectele HPC necomerciale și finanțate din afara UE care sunt finanțate de MIUR, autoritățile italiene utilizează termenul activități HPC „instituționale”, care include serviciile HPC prestate către universități de stat și organisme de cercetare. Prezenta decizie utilizează termenul „activități HPC necomerciale/instituționale” pentru a desemna activitatea HPC care nu este desfășurată în numele și cu sprijinul UE sau pentru clienți privați și care este finanțată de MIUR.

⁽⁶⁸⁾ Această sumă nu include granturile din programul EUROfusion finanțate de EURATOM.

⁽⁶⁹⁾ Acest document a fost întocmit de procurorul Curții de Conturi din Italia în cadrul unei proceduri inițiate de aceasta din urmă împotriva a doi șefi de departament ai ministerului și a cinci persoane care dețin funcții în conducerea Cineca (directori generali și președinți) pentru pierderile de venituri suferite de Trezorerie.

⁽⁷⁰⁾ Această investigație care a avut ca rezultat raportul provenit de la reclamant în vederea executării hotărârii nr. 6009/2018 (a se vedea trimiterile din notele de subsol 17, 30, 31 și 42 pentru considerentele 21, 44, 45 și, respectiv, 59) și a fost declanșată, de asemenea, de afirmații potrivit cărora există indicii privind raportarea dublă (sau chiar triplă) a acelorași costuri cu personalul în raport cu clienții din UE și cu clienți privați (a se vedea considerentul 119). Raportul a comparat, de asemenea, raportul inițial pentru 2015 privind costurile aferente activităților HPC necomerciale/instituționale cu versiunea retransmisă a acestui raport în 2019 (a se vedea considerentele 40 și 102 și următoarele) și a concluzionat că niciunul dintre rapoarte nu poate fi considerat incorect, având în vedere că acestea au fost întocmite utilizând două metode diferite.

(93) Afirmațiile și argumentele reclamantului pot fi împărțite în trei categorii principale:

- (a) lipsa generală a unei metode de stabilire *ex ante* a alocării costurilor între diferitele activități ale Cineca;
- (b) exemple de retratare *ex post* a rapoartelor de costuri ale Cineca prezentate MIUR în vederea rambursării în legătură cu activitățile HPC necomerciale/instituționale și
- (c) exemple de supracompensare primită ca urmare a 1) solicitării de rambursare de la MIUR, UE, precum și de la clienți privați pentru elemente de cost legate de activitățile HPC necomerciale/instituționale și pentru elemente de cost majorate artificial și 2) inexactităților și inconsecvențelor în contabilitate.

3.1.3.1. Lipsa generală a unei metode pentru stabilirea *ex ante* a alocării costurilor și alte deficiențe metodologice

- (94) Potrivit reclamantului, Cineca nu dispunea de o metodă *ex ante* pentru alocarea costurilor (și anume pentru evitarea subvenționării încrucișate a activităților comerciale), astfel cum se prevede la articolul 4 din Directiva 2006/111/CE a Comisiei ⁽⁷¹⁾ („Directiva privind transparența”), care impune întreprinderilor publice finanțate de stat să mențină înregistrări separate și exacte în conturi cu privire la activitățile diferite realizate de aceeași întreprindere. Cu alte cuvinte, reclamantul susține că metodologia de alocare a costurilor nu s-a bazat pe factori de alocare stabiliți *ex ante* ⁽⁷²⁾. În special, Cineca nu dispunea de principii de contabilitate a costurilor clar stabilite, coerente, justificate în mod obiectiv și clar definite, astfel cum se prevede la articolul 4 literele (b) și (c) din directivă.
- (95) Reclamantul susține că, pentru serviciile informatice prestate către MIUR, Cineca ar trebui să primească numai suma corespunzătoare serviciilor prestate efectiv către MIUR. Suma plătită efectiv ar trebui să se bazeze pe un raport privind activitățile desfășurate efectiv. Cu toate acestea, potrivit reclamantului, până în 2015 ⁽⁷³⁾, Cineca nici măcar nu a prezentat un raport ⁽⁷⁴⁾ privind costul activităților desfășurate pentru MIUR pentru a primi suma corespunzătoare plătită. De fapt, Cineca a început să transmită MIUR rapoarte contabile (referitoare la costurile activității HPC necomerciale/instituționale și ale serviciilor informatice MIUR) abia din 2015, ceea ce indică în sine nerespectarea dispozițiilor Directivei privind transparența.
- (96) Potrivit reclamantului, până în 2015, Cineca nu dispunea nici de un sistem de separare a conturilor, nici de un sistem de contabilitate analitică pentru a separa costurile de comenzi ⁽⁷⁵⁾. Cineca a primit pur și simplu granturi nerambursabile fără a oferi costuri sau factori de alocare. Costurile care trebuie raportate și alocate unităților operaționale individuale au fost stabilite pe baza contului de profit și pierdere întocmit în anul următor anului în cauză, și anume *ex post*.

⁽⁷¹⁾ Directiva 2006/111/CE a Comisiei din 16 noiembrie 2006 privind transparența relațiilor financiare dintre statele membre și întreprinderile publice, precum și transparența relațiilor financiare din cadrul anumitor întreprinderi (JO L 318, 17.11.2006, p. 17). Articolul 4 prevede că „(1) (...) statele membre vor lua toate măsurile necesare pentru a asigura că pentru fiecare întreprindere căreia i se solicită înregistrări contabile separate: (a) înregistrările contabile interne corespunzătoare diferitelor activități sunt separate; (b) toate costurile și veniturile sunt atribuite sau alocate corect pe baza principiilor de contabilitate aplicate în mod consecvent și prin justificarea în mod obiectiv a costurilor; (c) principiile de contabilitate a costurilor în conformitate cu care sunt ținute înregistrările contabile separate sunt clar definite. (2) Alineatul (1) se aplică numai activităților care nu fac obiectul unor prevederi specifice adoptate de Comunitate și nu afectează obligațiile impuse statelor membre sau întreprinderilor prin tratat sau prin astfel de prevederi specifice”.

⁽⁷²⁾ Reclamantul susține că rapoartele de costuri pentru activitatea HPC necomercială/instituțională constituie o reconstituire retrospectivă a costurilor suportate de Cineca pentru a le acoperi din contribuția MIUR.

⁽⁷³⁾ Potrivit reclamantului, în 2015, o parte din personalul alocat serviciilor HPC necomerciale/instituționale a fost alocată și altor activități (și anume pentru proiecte ale Uniunii și pentru prestarea de servicii clienților privați). Acest lucru ar fi reprezentat o dublă raportare a costurilor cu personalul de către Cineca.

⁽⁷⁴⁾ Cu toate acestea, în altă parte a observațiilor, reclamantul susține că rapoartele contabile anuale pe care Cineca le-a transmis MIUR *au fost* însoțite de un document de o pagină redactat *ex post* intitulat „Procedura de raportare privind supercalculul MIUR”. Reclamantul subliniază că unul dintre aceste documente de o pagină afirmă că punctul de plecare al raportării este reprezentat de costurile din declarația de venit a Cineca aprobată de adunarea consorțiului. Potrivit reclamantului, acest lucru oferă Cineca posibilitatea de a maximiza contribuția din partea MIUR prin atribuirea de costuri suplimentare cererilor de rambursare a costurilor MIUR în luna iunie a fiecărui an, atunci când declarația de venit aferentă anului precedent devine disponibilă. Aceasta înseamnă că costurile sunt stabilite retrospectiv și nu *ex ante*.

⁽⁷⁵⁾ Reclamantul susține că MIUR nu a efectuat nicodată o verificare a rapoartelor de costuri ale Cineca și că, până în 2014 (astfel cum s-a stabilit și în raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna), nu au fost solicitate astfel de rapoarte. Chiar și în 2015, MIUR a furnizat doar șase categorii de costuri pe care raportul din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna le-a considerat prea vagi și generale. Reclamantul susține că raportul din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna a concluzionat că eliminarea de către Cineca, începând cu 2016, din costurile raportate, a tuturor costurilor legate de alte activități înseamnă că, înainte de 2016, acest lucru nu a fost valabil.

- (97) În orice caz, potrivit reclamantului, Cineca însuși admite în conturile anuale transmise MIUR că, în perioada 2015-2018, dispunea de un registru unic de înregistrări contabile interne. În același timp, continuă reclamantul, Cineca susține că a asigurat în continuare o contabilitate separată reală între activități distincte, chiar dacă acest lucru nu ar putea fi valabil.
- (98) În sprijinul afirmațiilor sale, reclamantul indică formularea specifică din unele dintre rapoartele de costuri ale Cineca referitoare la activitatea HPC necomercială/instituțională. De exemplu, descrierea metodologiei de calcul al acestor costuri (pentru 2015 și 2016) conține afirmația potrivit căreia „[c]osturile din declarația de venit aprobate de adunarea consorțiului reprezintă datele de plecare”. Aceasta înseamnă, de asemenea, potrivit reclamantului, că procedura de contabilitate analitică este efectuată *ex post*.
- (99) Până în 2014, contribuția din partea MIUR (pentru activitatea HPC necomercială/instituțională) a fost sub formă de aport de capital și de granturi pentru echipamente și numai începând din 2015 finanțarea s-a bazat pe funcționarea de zi cu zi și pe costurile Cineca. Raportul din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna afirmă că diferența dintre cele două sisteme a fost substanțială și a permis Cineca să nu justifice costurile suportate. Documentul a acordat o marjă largă de apreciere în ceea ce privește utilizarea fondurilor publice și subvenționarea încrucișată a altor activități, cum ar fi serviciile către MIUR sau alte activități.

3.1.3.2. Exemple de retratare *ex post* a rapoartelor de costuri transmise către MIUR

- (100) Reclamantul explică faptul că costurile raportate către MIUR legate de activitatea HPC necomercială/instituțională sunt reduse (*ex post*) cu costurile raportate către UE în legătură cu activitățile HPC cofinanțate de UE. În concluzie, reclamantul susține că la Cineca nu a existat niciun sistem care, în sine, să poată identifica și cuantifica în mod corect atât costurile directe, cât și pe cele indirecte *ex ante*.
- (101) Reclamantul susține că, începând din 2018, nu mai există nicio trimitere la necesitatea de a scădea *ex post* costurile cofinanțate de UE din raportul de costuri ale activităților HPC necomerciale/instituționale ⁽⁷⁶⁾.
- (102) Reclamantul indică o serie de probleme în ceea ce privește raportul de costuri pentru 2015 și retratarea acestuia. Reclamantul face referire la trei rapoarte de costuri referitoare la activitatea HPC necomercială/instituțională din 2015. Primul se referă la primele șase luni ale anului 2015. Al doilea se referă la întregul an 2015, iar al treilea se referă la întregul an 2015, care este o retratare a raportului inițial privind întregul an („retratarea din 2019”) pentru anul 2015 efectuată în 2019 ⁽⁷⁷⁾. Reclamantul subliniază că raportul pentru întregul an (și anume al doilea raport) conținea o sumă a costurilor indirecte care a crescut de la primul raport (și anume de la raportul referitor la primele șase luni ale anului 2015) cu 2,8 milioane EUR, proiectând elementul de cost pentru întregul an.
- (103) Reclamantul susține că, deși costurile indirecte au fost majorate în raportul retratat (a se vedea considerentul 102), costurile directe cu personalul au scăzut cu aproape o treime între raportul inițial și raportul retratat ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Reclamantul atrage atenția asupra formulării nou apărute în raportul pentru 2018: „Separarea completă a conturilor prin procedura de contabilitate a costurilor existentă înseamnă că costurile sunt atribuite unui singur centru de cost, excluzând astfel orice dublă raportare a costurilor”. Reclamantul sugerează, probabil, prin această declarație, că nu a existat o separare completă a conturilor înainte de 2018.

⁽⁷⁷⁾ Contextul acestei retratări a fost deschiderea unei investigații referitoare la cifrele din 2015 pentru care se presupune că s-au pierdut documentele originale și care au trebuit să fie retratate în 2019 utilizând metoda de raportare analitică introdusă în 2016 și deja existentă în 2019.

⁽⁷⁸⁾ Numărul a scăzut de la 82 în raportul inițial la 36 în raportul retratat (și anume cel din 2019), astfel cum s-a stabilit și în raportul din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna (a se vedea explicația acestui raport în considerentul 92).

- (104) Reclamantul susține că primul și al doilea raport de costuri pentru 2015 pentru activitatea HPC necomercială demonstrează că toate cele 82 de persoane au fost prezentate ca fiind angajate cu normă întreagă pentru activitatea HPC necomercială, după cum demonstrează lista elementelor de cost ⁽⁷⁹⁾. Având în vedere că o parte din muncă trebuie să fi fost efectuată pentru proiecte care nu au legătură cu activitatea HPC necomercială/instituțională, o parte din aceste costuri cu forța de muncă a fost raportată la mai mulți clienți, ceea ce a dus la dubla contabilizare a acestor costuri.
- (105) Reclamantul invocă alte modificări semnificative între raportul inițial (și anume al doilea raport, care a fost primul an întreg) pentru activitatea HPC necomercială/instituțională din 2015 și retratarea acestuia din 2019. Retratarea din 2019 conținea un element nou, și anume o plată de TVA în valoare de 6 343 000 EUR, care, potrivit unei decizii a autorității fiscale italiene, era datorată ca urmare a vânzării serviciilor în perioada de trei ani care s-a încheiat în 2015. Potrivit reclamantului, a fost incorect să se factureze întreaga sumă pentru anul 2015, când această cifră reprezintă suma cumulată datorată Trezoreriei la sfârșitul anului 2015. În al doilea rând, reclamantul susține că această sumă a fost rambursată Cineca de două ori, după cum urmează: în primul rând, ea a fost rambursată atunci când consorțiul a solicitat cheltuielile în raportul inițial. În același timp, Cineca a recuperat suma de la Trezoreria italiană. Deși autoritatea fiscală a obligat Cineca să ramburseze suma Trezoreriei, Cineca a solicitat, de asemenea, rambursarea acestor costuri în raportul de costuri retratat (2019) pentru anul 2015.
- (106) Reclamantul susține că raportul de costuri pentru activitatea HPC necomercială/instituțională pentru 2016 a fost retratat în 2018 prin deducerea costurilor deja contabilizate anterior în valoare de 1 135 747 EUR. Cineca a justificat această ajustare pe baza unei „tranzacții fiscale” și a „recunoașterii de către EUROfusion a costurilor aferente conturilor pe 2016” ⁽⁸⁰⁾. Este evident că, prin deducerea costurilor din contabilitatea transmisă către MIUR ca urmare a recunoașterii costurilor de către UE, Cineca a contabilizat costul respectiv în anul precedent atât către MIUR, cât și către Comisia Europeană. Raportul de costuri pentru activitatea HPC necomercială pentru anul 2017 conține, de asemenea, o observație potrivit căreia ar putea fi necesară actualizarea unui element de cost de 14 192 838 EUR în urma recunoașterii parțiale a costurilor de către UE. În lipsa acestor actualizări, reclamantul susține că aceleași costuri ar fi fost rambursate Cineca de două ori.
- (107) Potrivit reclamantului, procedura de contabilitate analitică (din 2016) prevede doar posibilitatea ca costurile directe și indirecte ale proiectelor HPC necomerciale/instituționale să fie ajustate (reduse) *ex post* cu costurile proiectelor care sunt rambursate de UE (pentru proiectele finanțate de UE). Aceasta înseamnă că finanțarea HPC necomercială/instituțională nu este separată de proiectele HPC finanțate de UE, iar factorii de cost nu sunt alocați *ex ante*. Aceasta înseamnă, de asemenea, că contabilitatea finală a costurilor depinde de valoarea finanțării primite din partea UE.

⁽⁷⁹⁾ În decizia de inițiere a procedurii se afirmă că Cineca a putut aplica retroactiv în 2018 (în mod eronat nu a fost menționat ca fiind anul 2019) metodologia de alocare a costurilor în vigoare din 2016 în cazul cifrelor privind costurile din 2015 (a se vedea considerentul 146 din decizia de inițiere a procedurii). Însă, potrivit reclamantului, această aplicare retroactivă a metodologiei de alocare a costurilor (în 2019 în ceea ce privește costurile pentru 2015) nu este credibilă, deoarece un factor de alocare care utilizează 100 % din forța de muncă pentru activitatea HPC necomercială/instituțională nu se poate să se fi schimbat în conformitate cu noua metodologie. O dovadă suplimentară a faptului că raportul pentru 2015 referitor la activitatea HPC necomercială/instituțională calculată cu totalitatea personalului HPC care lucrează cu normă întreagă în cadrul activității HPC necomerciale/instituționale a fost că, pentru această activitate (în același an), a fost utilizat un factor de multiplicare mai mic de 1, ceea ce arată că doar o parte din ENI (echivalent normă întreagă) a fost utilizată.

⁽⁸⁰⁾ Pe baza raportului din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna (a se vedea considerentul 92), reclamantul face alte două declarații: 1) potrivit raportului, raportul de costuri pentru 2016 a trebuit să fie retratat în 2018 și, între timp, un element de 3 872 315 EUR a trebuit să fie dedus ca urmare a rambursării de către UE și 2) raportul arată că, în 2016, costurile de achiziționare a supercalculatoarelor și costurile energiei electrice au fost raportate de două ori către MIUR și UE, astfel încât 100 % din costuri au fost raportate către MIUR, iar UE a acordat o rambursare de 55 %, ceea ce a dus la o rată de rambursare pentru Cineca de 155 %.

3.1.3.3. Exemple de supracompensare primită ca urmare a solicitării de rambursare a acelorași costuri, precum și a inexactităților și consecvențelor ⁽⁸¹⁾

- (108) De exemplu, reclamantul face referire la practica/regula conform căreia UE rambursează 75 % din costurile cu personalul aferente unui proiect finanțat, dar Cineca raportează către UE 100 % din costurile cu personalul. Cineca raportează către MIUR restul de 25 % din costurile cu personalul ale proiectului UE, deși același procent de 25 % din timpul de lucru al personalului fusese deja contabilizat (și anume raportat către UE) în legătură cu proiectul finanțat de UE. Aceasta constituie o dublă raportare a costurilor.
- (109) Raportul contabil pentru 2015 utilizează un algoritm complet inexact pentru alocarea costurilor indirecte pentru proiectele HPC necomerciale/instituționale. Această situație se explică prin faptul că respectivul calcul al costurilor unui anumit proiect HPC permitea deducerea doar a costurilor directe ale celui proiect specific din costurile indirecte ale proiectului respectiv. Formula corectă ar scădea toate costurile directe (ale tuturor celorlalte proiecte HPC ale aceluiași client) din costurile indirecte ale respectivului proiect specific. Prin urmare, în formula utilizată de Cineca, costurile indirecte au fost supraestimate, ceea ce a dus, într-un exemplu pe care reclamantul l-a creat în scopul ilustrării problemei, la o supraestimare cu 50 % a costurilor totale legate de proiect. În plus, reclamantul contestă, de asemenea, metoda de alocare a costurilor indirecte ale Cineca din raportul pentru 2015 privind activitatea HPC necomercială/instituțională, pe motiv că alocă 33,33 % din totalul costurilor indirecte ale Cineca costurilor HPC necomerciale/instituționale.
- (110) Reclamantul susține, de asemenea, că, în legătură cu raportul de costuri pentru 2015 pentru activitatea HPC necomercială/instituțională, Cineca a solicitat rambursarea din partea MIUR pentru activitățile HPC desfășurate pentru clienți privați, cum ar fi ENI. Potrivit reclamantului, dovada în acest sens este o listă din situațiile financiare ale Cineca pentru 2015, în care ENI figurează ca întreprindere cu care Cineca cooperează în domeniul HPC și desfășoară activități HPC.
- (111) De asemenea, alte neconcordanțe fac ca numărul de angajați care lucrează în cadrul activităților HPC necomerciale/instituționale în 2015 să nu fie credibil. Astfel cum se explică în considerentul 104, primele două rapoarte referitoare la această activitate indică 82 de persoane angajate cu normă întreagă în acest tip de proiecte, în timp ce, în anii 2016, 2017 și 2018, cifrele corespunzătoare au fost de 21,87, 19,1 și, respectiv, 19,06 ENI (echivalent normă întreagă), și anume mai puțin de 82 de persoane. Potrivit reclamantului, acest lucru conduce la constatarea că, în 2015, a existat o supracompensare pe baza costurilor cu personalul.
- (112) În plus, în 2015, Cineca ar fi alocat întregul personal HPC pentru activitatea HPC necomercială/instituțională în vederea rambursării de către MIUR, în timp ce, cel puțin parțial, aceleași costuri cu personalul (referitoare la șapte lucrători specifici) au fost raportate ca echivalente normă întreagă angajate în cadrul EuHIT, un proiect cofinanțat de UE derulat între 2014 și 2016. Astfel, potrivit reclamantului, Cineca practică în mod regulat (și cu siguranță a practicat în 2015) dubla contabilizare a costurilor sale pentru activități HPC necomerciale/instituționale.
- (113) Reclamantul invocă și alte exemple de posibilă dublă contabilizare a costurilor. De exemplu, conform evidențelor contabile pentru 2015 pentru calculul științific (sau FERMI și Galileo + Pico), costul energiei electrice în valoare de 1 541 380,40 EUR a fost alocat pentru rambursare de către MIUR pentru activitatea HPC necomercială/instituțională. Aceeași cifră este indicată pentru proiectele UE, cum ar fi PRACE, sau pentru serviciile prestate către clienți privați, cum ar fi ENI. Prin urmare, acest element de cost al energiei electrice a reprezentat o supraestimare.

⁽⁸¹⁾ Unele dintre aceste inexactități și consecvențe sunt descrise, de asemenea, în Raportul fiscal de la Bologna, în care se afirmă că nici noua metodologie contabilă (și anume cea utilizată din 2016) nu a reușit să separe în mod corespunzător costurile proiectelor UE de costurile care trebuiau raportate către MIUR. În raport s-a afirmat, de fapt, că: „Serviciul de urmărire fiscală italian confirmă că, chiar și cu metodologia contabilă din 2017, costurile generate de activitățile de cercetare finanțate de UE nu au fost separate în mod corespunzător de cele acoperite de contribuția HPC acordată de minister”.

- (114) În ceea ce privește cererea de rambursare depusă de Cineca în 2015 cu privire la rambursarea aceluiași costuri legate de HPC din partea MIUR, precum și din partea UE, reclamantul atrage atenția, de asemenea, asupra unui aviz juridic elaborat de cabinetul de avocatură Granelli din Milano cu privire la chestiunea normelor de rambursare pentru proiectele finanțate de UE și proiectele HPC necomerciale/instituționale („avizul Granelli”). În aviz se afirmă că toate costurile cu personalul legate de HPC pot fi raportate MIUR „indiferent dacă costurile au fost considerate, integral sau parțial, ca fiind eligibile în cadrul proiectelor UE”. De aici, reclamantul concluzionează că, în raportul de costuri pentru 2015 pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale, Cineca a raportat același cost pentru rambursarea de către UE, precum și de către MIUR ⁽⁸²⁾.
- (115) În plus, există și alte neconcordanțe în raportarea cifrelor relevante privind costurile. De exemplu, costul de amortizare/depreciere pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale a fost raportat ca fiind de 972 703,04 EUR pentru anul 2015 și de 8 575 000 EUR pentru 2016. Cu toate acestea, situațiile financiare ale Cineca indică o valoare oarecum mai mică pentru aceste cifre: 932 703 EUR și, respectiv, 7 830 720 EUR.
- (116) Reclamantul susține, de asemenea, că (cel puțin din 2016) costurile proiectelor HPC cofinanțate de UE sunt deduse din rapoartele de costuri prezentate MIUR pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale. Cu toate acestea, costurile pentru clienții privați acoperite de contraprestația primită de acești clienți, cum ar fi cele 6 milioane EUR de la ENI în 2015, nu sunt deduse din rapoartele menționate ⁽⁸³⁾.
- (117) Potrivit reclamantului, există inconsecvențe în ceea ce privește raportarea costurilor cu personalul și în alți ani decât 2015. De exemplu, rapoartele pentru 2016 și 2017 pentru activitatea HPC necomercială/instituțională conțineau doar costurile „medii” cu personalul, și nu costurile cu personalul „raportate efectiv”, precum raportul pentru 2018 (în raportul pentru 2018, costurile medii cu personalul depășesc costurile cu personalul raportate efectiv).
- (118) În ceea ce privește costurile cu personalul din 2018, raportul de costuri pentru anul respectiv arată că, în ceea ce privește costurile indirecte cu personalul ale unității „Structură administrativă și conducere generală”, calculul implică 35 de persoane (referitoare la activități HPC necomerciale/instituționale), ceea ce, pe lângă faptul că reprezintă doar o parte din costul cu personalul pe anul 2015 pentru 82 de persoane, nu este în concordanță cu cifra de 19,06 echivalente normă întreagă raportată în legătură cu costurile directe cu personalul (a se vedea considerentul 111). În plus, fișele de pontaj din 2018, care se presupune că acoperă numai activitatea HPC necomercială/instituțională, conțin numele a 59 de persoane care ar fi lucrat în cadrul activității HPC necomerciale/instituționale, în timp ce echivalentul normă întreagă corespunzător pentru 2018 a fost de 19,06.
- (119) Raportul contabil pentru 2018 (pentru activitatea HPC necomercială/instituțională pentru MIUR) conține un element de cost al energiei electrice de 1 977 835,09 EUR pentru „HPC General”, în timp ce unitatea operațională HPC este compusă din trei domenii de activitate: „Activități instituționale (și anume necomerciale) de supercalcul” (finanțate de MIUR); „Proiect finanțat” (proiecte UE) și „Calcul tehnice” (și anume clienți). Acest lucru indică probabil faptul că costurile HPC necomerciale/instituționale trimise spre rambursare către MIUR acoperă de fapt toate cele trei domenii HPC, iar raportul conține o supraestimare care conduce la o „rambursare triplă” ⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸²⁾ Reclamantul susține, de asemenea, că avizul Granelli interpretează normele UE în materie de rambursare ca și cum acestea ar permite rambursarea de către UE a costurilor suportate de un terț, în timp ce normele prevăd în mod clar că, pentru a fi eligibile, costurile reale trebuie să fie suportate efectiv de beneficiar (și anume: reale, și nu estimate, bugetate sau imputate și definite și suportate efectiv de beneficiar) și nu de o altă entitate. Reclamantul susține, de asemenea, că, în conformitate cu acest aviz juridic, este permisă dubla rambursare a costurilor aferente proiectelor UE în măsura în care costurile cu forța de muncă sunt rambursate în pofida faptului că forța de muncă ce participă la proiectele UE primește salarii de la terți, cum ar fi profesorii universitari plătiți de stat și salariile angajaților plătite de firme private. Cu toate acestea, cheltuielile salariale ale angajaților Cineca sunt rambursate de MIUR.

⁽⁸³⁾ Reclamantul consideră că dovada acestui fapt este o declarație din bilanțurile Cineca pentru 2017, în care se afirmă următoarele: „Datele finale pentru 2017 privind veniturile provenite din taxe și serviciile diferitelor segmente de piață pe care își desfășoară activitatea Cineca arată (...) în ceea ce privește veniturile din activitățile de calcul de înaltă performanță, o creștere de aproximativ 10 %, în special datorită creșterii activităților cu ENI, ca urmare a unei cereri mai mari de sprijin pentru activitățile de evaluare tehnologică pentru achiziționarea unui nou calculator”.

⁽⁸⁴⁾ Reclamantul subliniază că Cineca a fost în măsură să separe costurile indirecte cu personalul în funcție de HPC instituțional/necomercial și HPC comercial. Prin urmare, Cineca ar fi putut să separe costurile energiei electrice și în funcție de diferitele activități HPC.

- (120) În cele din urmă, reclamantul indică un document intern obținut în cursul unui alt litigiu între reclamant și Cineca, în care Cineca a afirmat că toate cele patru domenii ale activităților sale, care au fost împărțite în „Supercalcul”, „Universități”, „MIUR” și „Altele”, au generat marje pozitive de 13 % în medie în perioada 2017-2019. Potrivit reclamantului, ar fi important ca Cineca să explice ce înseamnă acest procent de 13 %. Acest lucru contrazice ideea potrivit căreia contribuțiile către Cineca pentru activitățile desfășurate au constituit „o simplă compensație pentru activități”⁽⁸⁵⁾.

3.2. Observațiile altor părți terțe

- (121) Comisia a primit observații de la alte trei părți interesate în etapa oficială de investigare: de la Tempo s.r.l. („Tempo”), care își desfășoară activitatea în sectorul informatic universitar din Italia din 2008, de la Space s.r.l. („Space”), care oferă produse și servicii în sectorul TIC din 1991, și de la Stazione Zoologica Anton Dohrn („Stazione Zoologica”), un organism public de cercetare supravegheat de MIUR și membru al consorțiului Cineca din 2015.
- (122) Tempo comercializează o serie de produse informatice și software pentru universități, și anume pentru activități contabile, software de e-learning, gestionarea resurselor umane și dezvoltarea de portaluri web. Tempo susține că este singurul concurent al Cineca în subsectorul contabil universitar. Întreprinderea afirmă că, în pofida calității ridicate a produselor sale, doar 11 universități publice au adoptat software-ul său de contabilitate și nicio universitate nu a adoptat niciunul dintre celelalte produse software ale sale. Tempo subliniază, de asemenea, caracterul antreprenorial al activităților de servicii informatice ale Cineca și cota de piață ridicată a Cineca pe piața software-ului universitar, în pofida prețurilor sale ridicate.
- (123) Pe această bază, Tempo afirmă, de asemenea, că plățile publice efectuate către Cineca sub formă de ajutor de stat au permis Cineca să creeze o situație de cvasimonopol pe piața software-ului universitar. În plus, Tempo consideră că elementul necesar enunțat în *decizia HIS*, și anume că serviciul în cauză trebuie să fie „de natură specială”, inclusiv „eficacitate”, nu este îndeplinit în acest caz, deoarece produsele Cineca nu sunt mai eficiente decât cele ale Tempo. În sfârșit, Tempo susține că natura economică a produselor este susținută de cerința legală de interoperabilitate impusă produselor în cauză și de faptul că Cineca le-a obținut de la alții în loc să le dezvolte el însuși și că externalizează întreținerea unora dintre programele sale informatice unor părți externe. În cele din urmă, Tempo sugerează că hotărârea pronunțată în cauza C-150/11 din 19 decembrie 2012⁽⁸⁶⁾ nu permite evitarea legislației privind achizițiile publice în scopul plasării anumitor prestatori privați într-o situație privilegiată față de concurenții săi.
- (124) Space își desfășoară activitatea în segmentul informatic al administrației publice. O parte strategică a activității întreprinderii constă în furnizarea de produse și prestarea de servicii informatice universităților. Principalul client al Space este Universitatea din Milano. Space reclamă, de asemenea, o stagnare a creșterii pieței, ca urmare a poziției dominante a Cineca în segmentul software-ului universitar. Ea mai afirmă că, de fapt, universitățile s-au închis complet pentru produsele oferite de Space⁽⁸⁷⁾. Prin urmare, Space a încheiat un parteneriat strategic cu BeSmart, în special în ceea ce privește promovarea aplicației sale de „mobilitate internațională”, în care Cineca nu a realizat suficiente progrese. În ciuda succesului acestui produs, universitățile au refuzat să achiziționeze produsul, declarând că nu pot lua o decizie până nu văd produsul comparabil al Cineca, care urmează să fie finalizat în viitor.
- (125) Space explică în continuare că Universitatea din Milano a utilizat serviciile Space până în 2017, când universitatea a trecut la produsele U-Gov ale Cineca. Relațiile dintre Space și Universitatea din Milano ilustrează situația din segmentul software-ului universitar. După întreruperea livrării unora dintre produsele Space, alte produse au continuat să fie furnizate de către Space Universității din Milano. Acest lucru demonstrează că Cineca a intrat pe o piață funcțională, și anume nu a eliminat o disfuncționalitate a pieței. De fapt, Cineca a creat treptat o exclusivitate în furnizarea de software universitar.

⁽⁸⁵⁾ Reclamantul face, de asemenea, alte afirmații a căror relevanță nu este explicată. Acestea includ următoarele: Cineca contabilizează, de asemenea, costurile de investiție/achiziționare a supercalculatoarelor; Cineca a reprezentat 75 % din costurile totale de producție ale sistemului FERMI în 2015 și Cineca achiziționează supercalculatoare și cu ajutorul altor părți publice și private.

⁽⁸⁶⁾ Hotărârea din 19 decembrie 2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento/Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții, C-59/11, ECLI:EU:C:2012:817, punctele 35 și 40.

⁽⁸⁷⁾ În același timp, Space afirmă că își poate comercializa în continuare software-ul „secretariatul studenților”. În plus, Space a dezvoltat o serie de aplicații în domeniul managementului universitar, în special în domeniul achizițiilor publice și al resurselor umane, precum și în domeniul serviciilor web.

- (126) Software-ul Cineca, continuă Space, este mai puțin eficace decât serviciile existente anterior furnizate de Space. Modulele U-Gov ale Cineca sunt inferioare, iar universitățile au nevoie de alți furnizori, cum ar fi Space, pentru a acoperi lacunele funcționale. Produsele software ale Cineca sunt de fapt standardizate⁽⁸⁸⁾, iar adaptarea produselor este realizată de acești alți furnizori, care sunt uneori necesari pentru a oferi o soluție mai ieftină decât cea a Cineca. Prin urmare, argumentul potrivit căruia prețurile produselor software universitare ale Cineca sunt în concordanță cu efortul de dezvoltare a funcționalităților este fals. Prețurile nu reflectă valorile pieței.
- (127) În plus, Space afirmă că, de fapt, nu există niciun obstacol pentru ca universitățile să își schimbe furnizorii pentru toate sau o parte din nevoile lor în materie de servicii informatice. Există o interoperabilitate completă între diferitele module Cineca și non-Cineca și bazele de date ministeriale. Produsele Cineca, chiar dacă sunt utilizate în sectorul educației, nu sunt diferite de produsele software obișnuite și nu constituie mijloace diferite de scaune, creioane etc., care sunt de asemenea indispensabile pentru îndeplinirea unui mandat public în domeniul educației.
- (128) În sfârșit, Space susține că același lucru este valabil și pentru segmentul software-ului pentru administrația publică. Acestea sunt doar funcții de sprijin care pot fi achiziționate cu ușurință de pe piață. În concluzie, aceste servicii nu sunt legate în mod intrinsec de exercitarea unei funcții esențiale a MIUR sau a universităților, prin urmare Cineca este o întreprindere în sensul controlului în materie de ajutor de stat.
- (129) Stazione Zoologica subliniază că diferitele module universitare și de cercetare⁽⁸⁹⁾ ale produselor și serviciilor informatice ale Cineca sunt indisociabile de funcțiile pe care Stazione Zoologica este invitată să le îndeplinească, și anume cercetarea științifică gratuită. Prin urmare, există o legătură intrinsecă între serviciile Cineca și obiectivul public al sistemului de cercetare. Decizia Stazione Zoologica de a utiliza serviciile Cineca este rezultatul deciziei sale de a se alătura consorțiului, iar nu rezultatul impunerii de către MIUR sau consorțiu a serviciilor asupra Stazione Zoologica, fie în mod legal, fie în alt mod.
- (130) Stazione Zoologica susține că nu ar fi fezabil să se obțină de pe piață soluții informatice cu același grad de integrare ca cel al Cineca. Există, desigur, alți furnizori pe piață, dar aceștia oferă doar soluții parțiale care nu îndeplinesc pe deplin cerințele funcționale ale organismului de cercetare. Eficiența și rentabilitatea au condus, în cazul Stazione Zoologica, la concluzia că Cineca ar trebui să fie angajată pentru serviciile în cauză. Stazione Zoologica a identificat toate avantajele produselor Cineca și a concluzionat că acestea nu ar fi putut fi obținute fără a se confrunta cu costuri de tranziție și de tranzacționare foarte ridicate.

3.3. Observații prezentate de autoritățile italiene

3.3.1. Introducere

3.3.1.1. Competențele guvernului italian în domeniul învățământului superior

- (131) Autoritățile italiene au explicat funcțiile esențiale (misiunile publice) ale MIUR în domeniul învățământului superior și modul în care serviciile Cineca sunt indisociabile de îndeplinirea acestor misiuni. Ele au făcut mai întâi referire la regula potrivit căreia activitățile care fac parte în mod intrinsec din prerogativele autorității oficiale și care sunt exercitate de stat nu constituie activități economice.
- (132) Atribuirea puterii publice în domeniul educației se bazează pe articolul 33 din Constituția italiană, care prevede că *„Republica garantează libertatea artelor și a științelor, care pot fi predate în mod liber. Republica stabilește norme generale pentru educație și înființează școli publice (...)”*. Ministerul are sarcina de a pune în aplicare această dispoziție constituțională și legislația primară de punere în aplicare a acesteia.

⁽⁸⁸⁾ În cazul Universității din Milano, produsele Cineca se referă la contabilitate și la personal. Aceste module nu sunt legate de un obiectiv educațional specific.

⁽⁸⁹⁾ Cum ar fi pentru gestionarea 1) recrutării personalului didactic, 2) cererilor de finanțare a proiectelor de cercetare, 3) programelor universităților; 4) Portalului național de cercetare, 5) portalurilor web, 6) comunicării interne cu MIUR și 7) semnăturii electronice pentru documentele electronice.

- (133) Atât ministerul, cât și universitățile au funcții publice. Universitățile sunt organisme investite cu propriile sisteme statutare, de reglementare, financiare, didactice, organizaționale și disciplinare ⁽⁹⁰⁾ [a se vedea articolul 6 din Legea nr. 168 din 9 mai 1989 („legea universităților”)]. Universitățile sunt „sediul principal al cercetării libere și al formării gratuite în cadrul sistemelor lor respective și sunt locuri de învățare și de dezvoltare critică a cunoștințelor; ele funcționează, combinând cercetarea și predarea în mod organic, pentru progresul cultural, civil și economic al Republicii” (articolul 1 din Legea nr. 240/2010). Universitățile au astfel îndatorirea esențială de a oferi educație universitară și de a asigura promovarea și desfășurarea cercetării științifice.
- (134) Ministerul este responsabil de definirea obiectivelor și a orientărilor strategice ale sistemului universitar ⁽⁹¹⁾ și ale membrilor acestuia. El este responsabil de înființarea universităților, de supravegherea și aprobarea statutului și a regulamentelor principale ale acestora, de autorizarea și activarea cursurilor de studii, de verificarea și evaluarea rezultatelor universităților în conformitate cu criteriile de calitate, transparență și promovare a meritelor, garantând distribuirea resurselor publice în conformitate cu obiectivele, politicile și activitățile desfășurate de fiecare universitate.
- (135) El garantează, de asemenea, punerea în aplicare efectivă a dreptului de a studia, punând astfel în aplicare dispozițiile articolului 34 din Constituția italiană ⁽⁹²⁾ prin măsuri de susținere a dreptului de a studia. Universitățile nu ar fi în măsură să ofere învățământ terțiar și să desfășoare activități de cercetare universitară fără îndrumarea și coordonarea ministerului.
- (136) Prin urmare, autoritățile italiene nu sunt de acord cu caracterizarea de către reclamant a rolului ministerului ca fiind „furniza[rea] (...) de servicii administrative și de gestionare universităților italiene” (a se vedea considerentul 49).
- (137) Cadrul general al competențelor statului în domeniul învățământului superior este împărțit (din perspectiva gamei de servicii) între minister și universități. În tabelul următor, sarcinile ministerului sunt prezentate ca macrocategorie de funcții, cu sarcinile corespunzătoare la nivelul universităților, astfel cum sunt prezentate în tabelul următor.

MINISTERUL UNIVERSITĂȚILOR ȘI CERCETĂRII	UNIVERSITĂȚI
— Supravegherea acordurilor instituționale și echilibrarea bugetului	— Sarcinile prevăzute în statutul, regulamentele și conturile acestora
— Orientări și planificarea obiectivelor sistemului	— Planificarea strategică a universităților având în vedere obiectivele stabilite de minister
— Finanțare publică (de exemplu, operațiuni, salarii, construcții)	— Programarea și achiziționarea de bunuri și servicii, planificarea și executarea lucrărilor publice, recrutarea de personal
— Acreditarea unităților și a cursurilor de studii	

⁽⁹⁰⁾ Articolul 6 din Legea nr. 168 din 9 mai 1989 prevede autonomia universităților. Articolul stipulează că „universitățile au personalitate juridică și, în aplicarea articolului 33 din Constituție, se bucură de autonomie didactică, științifică, organizațională, financiară și contabilă; acestea înființează organizații autonome cu statut și regulamente proprii”.

⁽⁹¹⁾ Articolul 1 alineatul (4) din Legea nr. 240/2010: „Ministerul, cu respectarea libertății de predare și a autonomiei universităților, indică obiectivele și orientările strategice ale sistemului și ale componentelor acestuia și, prin Agenția Națională pentru Evaluarea Sistemului Universitar și de Cercetare (ANVUR) pentru chestiunile care țin de competența sa, verifică și evaluează rezultatele acestuia în conformitate cu criteriile de calitate, transparență și promovare a meritelor, inclusiv pe baza celor mai bune practici la nivel internațional, garantând în același timp o repartizare a resurselor publice în conformitate cu obiectivele, politicile și activitățile desfășurate de fiecare universitate, cu respectarea principiului coeziunii naționale și cu evaluarea rezultatelor obținute”.

⁽⁹²⁾ Articolul 34 din Constituție: „Școlile sunt deschise tuturor. Învățământul primar, oferit pe o perioadă de cel puțin opt ani, este obligatoriu și fără taxe de școlarizare. Elevii capabili și merituosi, inclusiv cei care nu dispun de resurse financiare, au dreptul de a atinge cel mai înalt nivel de educație. Republica face ca acest drept să devină efectiv prin burse, alocații familiale și alte prestații, care se acordă prin concurs.”

— Planificarea accesului studenților la un număr limitat de cursuri la nivel național	— Programul de predare, organizarea și desfășurarea cursurilor de studii și eliberarea calificărilor
— Evaluarea rezultatelor predării și cercetării	— Efectuarea de teste de acces pentru cursurile dezvoltate la nivel local
— Măsuri de asigurare a dreptului de a studia	— Gestionarea carierelor studenților și a datelor privind rezultatele științifice ale cadrelor didactice
— Calificarea științifică națională pentru rolul de universitate	— Gestionarea carierelor studenților și a contribuției studenților (merit și venituri)
	— Politici de recrutare și carierele lectorilor individuali

- (138) Prerogativele publice atribuite ministerului și cele atribuite fiecărei universități, deși distincte, sunt indisolubil legate și urmăresc să exercite o funcție esențială a statului, și anume să garanteze cetățenilor furnizarea de servicii de învățământ universitar și dezvoltarea cercetării.

3.3.1.2. Cineca și misiunea sa de serviciu public

- (139) Cineca a fost înființat inițial ca centru de calcul pentru sprijinirea sistemului universitar și de cercetare. Ulterior, acesta și-a asumat rolul de a produce, în numele membrilor săi și al intereselor acestora, servicii foarte eficiente care vizează desfășurarea activităților instituționale ale membrilor săi. Ministerul s-a alăturat Cineca în 2006, dar ministerul a contribuit încă de la început la înființarea și finanțarea operațiunilor sale. În prezent, toate universitățile de stat italiene sunt membre ale Cineca, care face obiectul supravegherii de către MIUR și al auditului efectuat de Curtea de Conturi a Italiei.
- (140) Obiectivul principal al Cineca, ca instrument al sistemului de învățământ superior ⁽⁹³⁾, a fost întotdeauna furnizarea către membrii săi a unor sisteme de calcul și servicii informatice integrate și eficiente, permițând astfel sistemului de învățământ superior să își îndeplinească funcția publică (a se vedea articolul 3 din statutul Cineca ⁽⁹⁴⁾). Mai precis, Cineca a primit sarcina de a crea servicii informatice inovatoare și de înaltă calitate, necesare pentru îndeplinirea funcției publice a membrilor săi. Aceste servicii au fost planificate și produse în scopul funcției publice prin dezvoltarea unor tehnologii personalizate care au fost integrate de-a lungul timpului în funcție de nevoile specifice ale instituțiilor sistemului de învățământ superior. Pe piață nu pot fi găsite servicii comparabile în aceleași condiții de funcționare.
- (141) Caracteristicile specifice ale relației dintre membrii consorțiului și Cineca au determinat și au consolidat eficiența soluțiilor propuse de consorțiu. Supravegherea și îndrumarea pe care membrii consorțiului le exercită asupra Cineca și care se bazează pe posibilitatea de a emite directive care să orienteze activitățile sale către obiective specifice au permis entității să își adapteze în permanență operațiunile la nevoile membrilor consorțiului și, prin urmare, ale întregului sistem de învățământ superior. Aceste nevoi sunt în continuă schimbare, atât ca urmare a modificărilor în materie de reglementare, cât și a inovării tehnice și tehnologice. De-a lungul timpului, Cineca a reușit să consolideze această eficiență, alături de capacitatea sa de a răspunde rapid acestor noi cerințe.

⁽⁹³⁾ Învățământul superior se referă la întreaga rețea de instituții și entități, altele decât ministerul, care își desfășoară activitatea în sectorul cercetării (universități și organisme publice de cercetare), al învățământului universitar (universități) și al formării în domeniul artelor, muzicii și dansului [conservatoare, academii de arte frumoase, ISIA (institute superioare pentru industrii artistice)], cărora Cineca le furnizează servicii informatice structurate pentru funcțiile pe care aceste entități trebuie să le îndeplinească în executarea mandatului lor public, astfel cum se stabilește prin lege, și servicii de calcul avansate pentru gestionarea activităților lor.

⁽⁹⁴⁾ Articolul 3 din statutul Cineca conține, în toate versiunile sale din perioada 2006-2019, o referire la obligația Cineca de a furniza servicii informatice.

- (142) Potrivit autorităților italiene, activitățile Cineca sunt atât de integrate în funcțiile ministerului, încât funcționează practic ca departament al ministerului. Nicio altă întreprindere nu ar fi în măsură să presteze toate serviciile de sprijin de care are nevoie ministerul.
- (143) Serviciile Cineca au devenit astfel mijloacele prin care ministerul și universitățile își îndeplinesc mandatul public. Scopul său este legat din punct de vedere funcțional de îndatorirea statului de a garanta învățământul superior.

3.3.1.3. Cadrul de reglementare care reglementează relațiile dintre Cineca și membrii consorțiului

- (144) Articolul 1 din statutul Cineca face trimitere la Legea consolidată nr. 1592/1933, care, la articolele 60 și 61, prevede înființarea de consorții cu sarcina de a coordona inițiativele de funcționare a sistemului universitar ⁽⁹⁵⁾.
- (145) Scopul fuziunii CILEA și CASPUR în Cineca prin articolul 7 alineatul (42a) din Legea nr. 95 din 6 iulie 2012 a fost de a înființa o entitate unică la nivel național, însărcinată cu furnizarea de sprijin adecvat în ceea ce privește inovarea și oferta de servicii pentru nevoile ministerului, ale sistemului universitar, precum și pentru sectorul cercetării.
- (146) Așa-numita lege „salva Cineca” a instituit un model intern între Cineca și minister, care a fost detaliat ulterior prin Decretul ministerial nr. 245 din 26 martie 2018, pe baza discuțiilor cu Comisia Europeană și cu agenția națională anticorupție din Italia (ANAC). Pe baza Deciziei nr. 1172 din 19 decembrie 2018, agenția italiană anticorupție a înscris Cineca pe lista națională a entităților care își pot desfășura activitatea prin atribuiri directe (întreprinderi „interne”). Autoritățile italiene susțin că, în considerentul 13 din decizia de inițiere a procedurii, Comisia a pornit de la premisa eronată că părțile care fac parte din sistemul de învățământ, universități și sistemul de cercetare își pot îndeplini nevoia de servicii informatice esențiale pentru operațiunile lor direct sau prin intermediul unor entități care au aceleași caracteristici ca Cineca. Universitățile se bucură de autonomie în a decide dacă să recurgă la piață sau să atribuie direct Cineca un contract de prestare a serviciilor informatice necesare pentru desfășurarea activităților lor. Așa-numita lege „salva Cineca” nu obligă părțile care fac parte din sistemul de învățământ să utilizeze Cineca sau părți cu aceleași caracteristici dacă nu sunt în măsură să presteze ele însele astfel de servicii, ci doar le oferă posibilitatea de a alege.
- (147) La fel de incorectă este ipoteza Comisiei potrivit căreia universitățile obțin mai ușor acces la sprijinul de stat (din partea FFO, a se vedea considerentul 31 din decizia de inițiere a procedurii, precum și considerentul 24 și nota de subsol 19 din prezenta decizie) în cazul în care utilizează serviciile informatice ale Cineca. Accesul la fond este reglementat de regulamente care nu pot fi influențate de alegerea organizațională a universităților.

⁽⁹⁵⁾ Articolul 60: „Decanii și directorii sunt responsabili de promovarea oricărei forme de implicare sau contribuție financiară din partea entităților sau a persoanelor fizice pentru universitățile și instituțiile pe care le conduc; în special, **ei sunt obligați să promoveze formarea de consorții cu scopul de a coordona inițiativele într-un mod cât mai practic și mai eficace posibil pentru a sprijini și a facilita funcționarea universităților și a instituțiilor** [subliniere adăugată]. Articolul 61: „Consortiile universitare sunt investite cu personalitate juridică. Fiecare consorțiu este înființat printr-un acord care reglementează relațiile dintre entitate și persoanele fizice care dețin o participație în consorțiu și are un statut care reglementează organizarea și funcționarea sa. Acordul și statutul sunt aprobate printr-un decret regal emis la propunerea ministrului educației naționale, după consultarea Consiliului de Stat, și sunt publicate în Monitorul Oficial al Regatului”.

3.3.1.4. Funcțiile Ministerului Universităților și Cercetării

- (148) Articolul 51b din Decretul nr. 300/1999 atribuie MIUR funcții în următoarele domenii majore: orientarea, planificarea și coordonarea cercetării științifice și tehnologice; standardizarea generală și finanțarea universităților; promovarea meritelor și a dreptului de a studia; acreditarea și evaluarea formării; punerea în aplicare a standardelor UE privind învățământul universitar; armonizarea europeană și integrarea sistemului în acordurile culturale; raționalizarea condițiilor de acces la universități; gestionarea programelor operaționale naționale finanțate de Uniunea Europeană.
- (149) Articolul 2 din Legea nr. 168/1989, „legea universităților” (a se vedea considerentul 133), prin care a fost instituit ministerul, prevedea îndatoriri suplimentare, în special pentru ministru. Printre acestea se numără publicarea unui plan de dezvoltare a universităților; propunerea și adoptarea de orientări în materie de cercetare; distribuirea alocațiilor destinate universităților pe baza unor criterii obiective menite să asigure o dezvoltare echilibrată a universităților; transmiterea către Parlament, o dată la trei ani, a unui raport privind stadiul cercetării științifice și tehnologice; coordonarea activităților legate de participarea Italiei la UE și la programele naționale de învățământ universitar, precum și la cele științifice și de cercetare; coordonarea învățământului universitar cu alte niveluri de învățământ public ⁽⁹⁶⁾.

3.3.1.5. Servicii către MIUR

3.3.1.5.1. Activitate economică

Natura intrinsecă a activităților desfășurate de Cineca din exercitarea îndatoririlor esențiale ale ministerului

- (150) Autoritățile italiene fac trimitere la punctul 17 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat ⁽⁹⁷⁾, potrivit căruia „[s]e poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care activitatea respectivă face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de acele funcții, prin natura sa, prin obiectivul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia” ⁽⁹⁸⁾. Italia adaugă de asemenea că, în cazul în care activitatea economică nu poate fi separată de exercitarea prerogativelor de autoritate publică, activitățile exercitate de entitatea respectivă în ansamblu rămân legate de exercitarea prerogativelor de autoritate publică și, prin urmare, nu se încadrează în noțiunea de întreprindere. Este irelevant dacă există alte întreprinderi în măsură să desfășoare aceeași activitate ⁽⁹⁹⁾.
- (151) Serviciile informatice ale Cineca (a se vedea mai multe detalii în nota de subsol 105) sunt legate în mod intrinsec de funcțiile statului în domeniul învățământului terțiar prin activitatea MIUR de supraveghere a organizării învățământului universitar și a cercetării, a căror prestare constituie o activitate indispensabilă pentru punerea în aplicare a unei competențe a statului. Aceste servicii nu se limitează la simpla prestare de servicii administrative.
- (152) Italia nu este de acord cu opinia reclamantului potrivit căreia, pentru o „legătură intrinsecă”, organismul public trebuie să *internalizeze* (și anume să decidă să producă pe cont propriu fără a recurge la un terț) platformele necesare pentru funcția în cauză. Potrivit Italiei, hotărârea Curții Europene de Justiție în cauza Comisia/Italia ⁽¹⁰⁰⁾ a clarificat faptul că, din punctul de vedere al faptului dacă statul desfășoară sau nu o activitate economică, „este lipsit de importanță faptul că statul desfășoară activitățile economice menționate prin intermediul unui organism distinct asupra căruia poate exercita, direct sau indirect, o influență dominantă (...) sau că desfășoară activitățile direct prin intermediul unui organism care face parte din administrația de stat”. Rezultă de aici că statul poate desfășura o

⁽⁹⁶⁾ Autoritățile italiene subliniază, de asemenea, că, contrar afirmației reclamantului, Cineca a început să presteze servicii informatice către universități în anii 1980, și nu în 2001. Cineca a devenit instrumentul operațional pentru minister la mijlocul anilor 1980, când anumite funcții guvernamentale erau deja atribuite administrației. A fost necesar să se dezvolte platforme esențiale pentru îndeplinirea sarcinii ministerului. Primele sarcini atribuite Cineca au fost bazele de date pentru programarea, monitorizarea, coordonarea și finanțarea universităților, inclusiv baza de date a personalului didactic (1986), registrul național de cercetare (1987), baza de date a personalului administrativ (1989), datele contabile ale universităților (1989), baza de date pentru sistemele educaționale (1989).

⁽⁹⁷⁾ JO C 262, 19.7.2016, p. 1.

⁽⁹⁸⁾ A se vedea, în special, Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 30, și Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctele 22 și 23.

⁽⁹⁹⁾ Decizia Comisiei din 13 iunie 2013 privind ajutorul de stat SA.25745 (2013/NN) (ex CP 11/2008) – Germania – Site-urile web naționale pentru vânzările prin licitație în procedurile de insolvență (ZVG Portal) (JO C 167, 13.6.2013, p. 1).

⁽¹⁰⁰⁾ Hotărârea Curții din 16 iunie 1987, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punctul 8.

activitate neeconomică sau îndeplini o funcție publică și prin intermediul unei entități separate. În cazul în care legătura intrinsecă există, nu contează dacă Cineca este sau nu o entitate internă a ministerului. Italia consideră că Cineca, pe baza structurii sale, a scopului său și a controlului exercitat de membrii săi, poate fi considerat un departament intern în cadrul administrației de stat. În acest sens, ministerul și universitățile *au* decis să producă pe cont propriu serviciile informatice în cauză.

- (153) În ceea ce privește argumentul potrivit căruia Italia a decis să introducă un mecanism de piață pe piața serviciilor informatice pentru administrația publică (și a serviciilor informatice pentru universități, de altfel), autoritățile italiene subliniază că Italia nu a introdus mecanisme de piață în ceea ce privește serviciile informatice prestate către minister și universități. Aceasta utilizează piața (și anume prin intermediul Consip) numai pentru servicii standardizate, și anume servicii nepersonalizate, care sunt disponibile efectiv prin intermediul Consip. Aceste servicii includ conectivitate simplă sau servicii de cloud etc. Serviciile foarte specializate furnizate de Cineca nu au fost disponibile prin intermediul Consip.
- (154) În plus, reclamantul susține că legătura dintre activitate și funcția publică a statului trebuie să fie deosebit de cuprinzătoare/intensivă. Autoritățile italiene nu sunt de acord cu interpretarea dată de reclamant potrivit căreia mijloacele trebuie să fie *unice*, și anume nu pot exista alte mijloace disponibile pentru a desfășura activitatea. Acest lucru nu este în conformitate cu jurisprudența care pare să asocieze conceptul de indisociabilitate cu cel de „caracter indispensabil” al mijloacelor de îndeplinire a funcției, indiferent de prezența unei piețe și, prin urmare, a altor instrumente care pot permite exercitarea aceleiași funcții. În niciunul dintre cazurile la care se referă reclamantul, serviciul nu a fost singurul mijloc existent.
- (155) Italia susține că, în cazul HIS, Comisia, făcând trimitere la hotărârea TenderNed, a recunoscut în mod expres că pe piață existau și alți operatori, însă aceștia „ofereau doar o parte din serviciile solicitate de [universități]” ⁽¹⁰¹⁾. În cazul de față, continuă Italia, este imposibil să se imagineze gestionarea serviciilor informatice către minister prin intermediul unor părți externe care nu cunosc normele și procedurile care se aplică ministerului și scopul pentru care este necesar sistemul. Planificarea aplicațiilor specifice pentru minister, cum ar fi gestionarea științei și educației naționale sau distribuirea finanțării universitare, necesită adaptări și actualizări continue și în timp util. O parte externă, chiar dacă ar putea fi găsită, ar trebui să dedice mult timp studierii normelor privind procedurile și procesele operaționale subiacente, ceea ce ar cauza întârzieri imprevizibile. Software-ul Cineca nu are nimic în comun cu aplicațiile generice disponibile pe piață. De fapt, crearea unei platforme pentru gestionarea fiecărui serviciu foarte specializat nu ar fi fezabilă. În acest sens, furnizarea software-ului nu este o *contribuție* la sistemul de învățământ, ci o condiție a funcționării acestuia.
- (156) Argumentul reclamantului potrivit căruia o activitate neeconomică trebuie să fie gratuită sau cel puțin nu poate fi recompensată printr-o remunerație reală nu este decisiv. Acesta nu a fost un factor relevant pentru caracterizarea activităților ca având o legătură intrinsecă în cazurile menționate în considerentul anterior (a se vedea *decizia HIS*).

⁽¹⁰¹⁾ A se vedea considerentul 126 din *Decizia HIS*: „Hotărârea din cauza TenderNed a stabilit indisociabilitatea dintre serviciul furnizat de TenderNed și misiunea de interes public în cauză, chiar dacă existau indicații potrivit cărora achizițiile publice electronice vizate contribuiau în foarte mică măsură la utilizarea efectivă a [serviciului] care era conectat cu exercitarea puterii publice” (a se vedea considerentul 90 din hotărâre). În mod similar hotărârii din cauza TenderNed, și în cazul de față au existat operatori pe piață care ofereau părți ale serviciului oferit de HIS. Cu toate acestea, Tribunalul a explicat în hotărârea TenderNed că autoritățile erau în măsură „să gestioneze cel mai bine întregul proces de achiziții publice” prin intermediul serviciilor TenderNed (considerentul 90 din hotărâre) și că „platformele comerciale existente nu ofereau condițiile referitoare la preț, caracteristicile de calitate obiectivă, continuitatea și accesul la serviciile furnizate care ar fi necesare pentru realizarea” obiectivelor autorităților (considerentul 107 din hotărârea TenderNed).” Acest raționament poate fi aplicat pe deplin în cazul de față. Astfel cum au susținut o serie de părți interesate, niciun alt furnizor de programe informatice pentru universități nu oferea întreaga gamă de servicii pe care le oferea HIS. Reclamantul însuși recunoaște că furnizorii privați oferă doar părți ale serviciilor necesare în domeniul programelor informatice pentru colegii.”

- (157) În *decizia HIS*, Comisia a recunoscut că furnizarea de produse software personalizate și de servicii conexe este legată de o misiune publică a statului în domeniul învățământului terțiar ⁽¹⁰²⁾. Activitățile și statutul HIS se suprapun pe deplin cu cele ale Cineca în legătură cu ministerul și universitățile. În cele din urmă, Italia menționează considerentul 3 din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului ⁽¹⁰³⁾, potrivit căruia cazurile care se suprapun trebuie tratate în același mod.
- (158) În plus, nicio prevedere nu împiedică o entitate să desfășoare simultan o activitate economică și una neeconomică. În absența subvenționării încrucișate a activităților economice, sprijinul pentru activitățile neeconomice nu constituie ajutor de stat. Faptul că Cineca desfășoară activități economice nu descalifică activitățile sale „instituționale” ca fiind neeconomice. Hotărârea Consiliului de Stat prin care codul sursă al software-ului Cineca a fost declarat ca proprietate a Cineca (a se vedea considerentul 55, care atribuie o valoare economică produsului Cineca), nu înseamnă că activitatea conexasă este disociabilă de activitatea „instituțională” a Cineca.
- (159) Autoritățile italiene nu sunt de acord cu opinia reclamantului potrivit căreia trebuie să existe o obligație legală care să impună entităților de stat nu numai obligația de a desfășura o activitate, ci și mijlocul/instrumentul prin care activitatea urmează să fie desfășurată (a se vedea considerentul 48). În opinia Italiei, nu prezența unei obligații legale de existență a „instrumentului” exclude o activitate economică, ci funcționarea instrumentului în îndeplinirea unei sarcini esențiale. Legătura intrinsecă rezultă din faptul că funcția publică atribuită prin lege entității publice nu poate fi exercitată în lipsa mijloacelor furnizate de beneficiar. În mod similar cu concluzia din *decizia HIS* ⁽¹⁰⁴⁾, statul, fără serviciile de asistență informatică prestate de Cineca, nu și-ar putea îndeplini obligația de a garanta dreptul constituțional la învățământul terțiar ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰²⁾ Considerentul 17 al *deciziei HIS* are următorul cuprins: „Activitățile HIS în cauză, mai exact furnizarea de produse software adaptate colegiilor și a serviciilor aferente, respectă cerința de a fi legate, prin natura și obiectivul lor, precum și prin normele care li se aplică, de îndeplinirea misiunii neeconomice a statului în domeniul educației publice terțiare într-un mod analog cu jurisprudența relevantă.”

⁽¹⁰³⁾ Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9). Considerentul 3: „articolul 107 din TFUE ar trebui să se aplice în mod eficient și uniform în întreaga Uniune.”

⁽¹⁰⁴⁾ A se vedea considerentul 68 din *decizia HIS*: „[F]ără o administrație eficientă a universităților, bazată pe IT, dreptul constituțional la acces liber la învățământul superior nu ar putea fi garantat și, prin urmare, obligația statului consacrată constituțional de a asigura funcționarea sistemului de învățământ superior în sensul primei teze de la articolul 12 alineatul (1) din Legea fundamentală nu ar putea fi respectată.”

⁽¹⁰⁵⁾ Italia a prezentat o listă a serviciilor de asistență informatică prin care, potrivit Italiei, ministerul își poate îndeplini sarcinile (principalele funcționalități), precum și temeiurile juridice pentru aceste servicii. Lista funcționalităților include: 1) „Registrul național al studenților și absolvenților” (NSAS), care servește la identificarea tuturor studenților universităților; evaluarea eficacității proceselor de formare universitară; promovarea mobilității studenților; identificarea stimulentei pentru încurajarea cererii de servicii specifice pentru studenți; monitorizarea și sprijinirea experienței profesionale a studenților; 2) „baza de date a ofertelor de formare” pentru publicarea normelor educaționale ale universităților; activarea cursurilor de studii și furnizarea de informații privind oferta de formare a universităților; 3) „University” pentru a oferi toate informațiile despre universități și cursuri de studii pentru a le permite oamenilor să decidă unde și ce să studieze; 4) „Accessprogrammato”, care colectează informații pentru a permite ministerului să planifice și să organizeze teste naționale de admitere la anumite discipline, cum ar fi medicina; 5) „ASN” „abilitazione” pentru evaluarea și recrutarea personalului didactic; 6) „Proper”, pentru un program de planificare pe trei ani pentru personalul universitar; 7) „Dalia” sau „data bank for alia”, o bază de date națională pentru colectarea de informații privind carierele și de date privind salariile personalului universitar; 8) aplicație pentru întocmirea uniformă a evidențelor contabile în vederea colectării datelor bugetare de la universități; 9) portal pentru contabilizarea profitului și pierderii pentru a oferi clarificări interpretative referitoare la normele contabile; 10) „AFAM” pentru monitorizarea ofertei de cadre didactice și a contractelor, precum și a recrutării și mobilității acestora; 11) „fond de finanțare obișnuit” pentru stocarea tuturor parametrilor referitori la distribuirea FFO alocat universităților; 12) programare pe trei ani (PRO 3) pentru gestionarea tuturor informațiilor necesare pentru distribuirea fondurilor către universități pentru programarea pe trei ani a universităților, pentru acreditarea universităților și pentru evaluarea ministerială a programării pe trei ani a universităților; 13) „proiecte de interes semnificativ” pentru procedurile de depunere a candidaturilor și rapoartele pentru cererile de propuneri de cercetare de interes național; 14) „REPRISE” (register of Expert Peer Reviewers for Italian Scientific Evaluation) – Registrul experților evaluatori *inter pares* pentru evaluarea științifică italiană pentru înregistrarea experților științifici independenți; 15) Registrul național de cercetare pentru colectarea tuturor informațiilor referitoare la cercetarea finanțată.

Temeiurile juridice respective pentru principalele funcționalități sunt următoarele: 1) Legea nr. 170 din 11 iulie 2003 și alte dispoziții legale; 2) articolul 17 alineatul (95) litera (b) din Legea nr. 127 din 15 mai 1997, care a fost ulterior extins prin alte dispoziții legislative; 3) articolul 17 alineatul (95) litera (b) din Legea nr. 127 din 15 mai 1997 și alte dispoziții legislative; 4) Legea nr. 264 din 2 august 1999; 5) Legea nr. 240/2010 și legislația succesivă; 6) Legea nr. 311 din 30 decembrie 2004 (și dispoziții ulterioare, inclusiv Legea nr. 43/2005); 7) Decretul legislativ nr. 29/1993; 8) articolul 7 alineatul (6) din Legea nr. 168 din 9 mai 1989, completat de o legislație ulterioară; 9) articolul 9 din Decretul legislativ nr. 18 din 27 ianuarie 2012; 10) Decretul legislativ nr. 297 din 16 aprilie 1994 și alte dispoziții, inclusiv Decretul prezidențial nr. 212/2005; 11) Legea nr. 537/1993; 12) articolul 5 alineatul (1) din Legea nr. 537/1993, Decretul prezidențial nr. 25/1998 și articolul 1-er din Decretul-lege nr. 7 din 31 ianuarie 2005; 13) articolul 65 alineatul (1) din DPR 382/1980, articolul 5 alineatul (4) din Legea nr. 537/1993 și alte dispoziții ulterioare; 14) Decretul-lege nr. 83 din 22 iunie 2012; 15) Decretul prezidențial nr. 382/1980 și articolul 2 din Legea nr. 168/1989.

- (160) Unele reglementări conferă în mod specific ministerului obligația de a îndeplini o anumită sarcină prin intermediul platformelor informatice. De exemplu, articolul 16 alineatul (2) litera (e) din Legea nr. 240/2010 atribuie ministerului reglementarea termenelor și a procedurilor de desfășurare a procedurilor de aprobare, inclusiv identificarea procedurilor informatice pentru calificarea științifică a lectorilor universitari. Există și alte reglementări care obligă ministerul să înregistreze anumite date în sistemele de informații ⁽¹⁰⁶⁾.
- (161) Toate acestea indică faptul că Cineca a creat și a gestionat numeroase baze de date pentru minister, care sunt, de asemenea, interoperabile între ele și care sunt utilizate de minister pentru a-și îndeplini funcția publică. În absența unei structuri interne de asistență informatică, Cineca a reprezentat întotdeauna organismul cu care serviciile informatice au fost concepute și adaptate la funcțiile specifice ale ministerului. Aceste servicii au fost dezvoltate și dezvoltate în continuare de-a lungul timpului și sunt prestate prin intermediul structurii dedicate din cadrul Cineca, care reflectă structura internă a ministerului.
- (162) Cooperarea cu Cineca a oferit ministerului flexibilitate operațională și i-a permis să reacționeze în timp util. Actele de reglementare necesită adesea intervenții care sunt dificil de programat și necesită termene scurte de punere în aplicare. Cunoașterea de către Cineca a procedurilor operaționale face posibilă funcționarea într-un mediu de imprevizibilitate și de redefinire a priorităților și a planurilor. Acest lucru a permis ministerului să respecte cerințele stricte de continuitate a activității, reducând la minimum perturbările de tip *phase-in/phase-out*. Cineca a furnizat soluții adaptate bazate pe înțelegerea ministerului, precum și a părților interesate care interacționează cu ministerul.
- (163) Fără serviciile Cineca, ministerul nu ar putea îndeplini majoritatea funcțiilor sale care sunt legate în mod intrinsec de serviciile de sprijin ale Cineca și care nu pot fi găsite în altă parte. Crearea de la zero a serviciilor informatice de către un alt prestator decât Cineca ar conduce la suspendarea funcțiilor publice atribuite ministerului. Având în vedere că nevoile ministerului nu sunt standardizate în ceea ce privește serviciile informatice, pe piață nu există operatori care să fie capabili sau dispuși să își structureze serviciile în jurul acestui domeniu specific și complex. Acest lucru ar necesita investiții extraordinare din partea prestatorului și ar conduce la costuri incalculabile pentru minister. În concluzie, activitățile Cineca nu se încadrează în categoria simplă a prestării de servicii informatice.
- (164) În ceea ce privește hotărârea instanței naționale menționată de reclamant în considerentul 45, Italia afirmă următoarele: Este adevărat că în hotărârea nr. 6009/2018 Consiliul de Stat s-a pronunțat în favoarea reclamantului, considerând că Italia ar fi trebuit să notifice Comisiei măsurile pentru Cineca în vederea prestării de servicii informatice către minister, întrucât acestea constituiau ajutor de stat. Cu toate acestea, alte acțiuni, cum ar fi hotărârea CdS 10528/2019 a Tribunalului regional TAR Lazio, au fost soluționate în favoarea ministerului [a se vedea considerentul 63 și nota de subsol 45 ⁽¹⁰⁷⁾].
- (165) În plus, cazurile autorității italiene de concurență, cazul A490-Procesul civil telematic și cazul I1778-Registrul școlar electronic la care se referă reclamantul (a se vedea considerentul 46), sunt irelevante. Aceste cazuri se axează pe comportamentul anticoncurențial al entităților contractante, menit să influențeze alegerea clienților pe piețele din aval față de piața entităților contractante.

3.3.1.5.2. Avantajul

- (166) Sumele alocate Cineca pentru prestarea de servicii informatice către minister nu pot fi considerate ca reprezentând un grant nerambursabil. Plata către Cineca pentru serviciile informatice către minister reprezintă o contraprestație pentru servicii informatice specifice de ultimă generație.

⁽¹⁰⁶⁾ A se vedea articolul 1a din Decretul-lege nr. 105/2003, convertit în Maw nr. 170/2003, și articolele 63-64 din Decretul prezidențial nr. 382/1980.

⁽¹⁰⁷⁾ În hotărârea nr. 10528/2019 a Tribunalului administrativ regional din Lazio s-a constatat că contribuția în valoare de 14 000 000 EUR către Cineca pentru serviciile prestate către minister nu constituie ajutor de stat, întrucât ministerul a demonstrat în mod corespunzător, pe baza prețurilor pieței, că suma era adecvată din punct de vedere economic (secțiunea 3.3.1).

- (167) Potrivit autorităților italiene, scopul plăților a fost de a acoperi costurile Cineca pentru prestarea serviciului. Aceste plăți fac obiectul înregistrării de către Curtea de Conturi și sunt verificate de Departamentul de contabilitate generală a statului din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor. Nivelul plăților a fost considerat adecvat de către autoritățile de supraveghere a contractelor de achiziții publice de bunuri, și anume Agenția Italia Digitală (AGID) și Curtea de Conturi. Aceste plăți au fost, în general, mai mici decât costurile suportate de Cineca pentru prestarea serviciului către minister.
- (168) De la începutul anilor 2000, MIUR a considerat Cineca o cvasi-„entitate internă” a ministerului. Cu toate acestea, în 2016, Cineca a fost reorganizată și a devenit astfel o „entitate internă” adecvată. Prețurile pentru serviciile informatice au făcut obiectul unei evaluări prealabile a adecvării economice de către MIUR⁽¹⁰⁸⁾. În 2018, ANAC (agenția națională anticorupție) a inclus Cineca și membrii consorțiului pe lista autorităților și a entităților contractante care își desfășoară activitatea prin intermediul unor atribuiri directe în ceea ce privește entitățile „interne”. Contestarea acestei calificări de către reclamant la Tribunalul administrativ regional din Lazio a fost respinsă (a se vedea considerentele 63 și 164). În aceste condiții, piața de referință este reprezentată de acorduri similare „interne” între societățile de servicii informatice și entitățile administrației publice. Prestatorii din alte „segmente de piață”, care pot fi angajați prin intermediul Consip, nu reprezintă un bun indicator de referință, deoarece întreprinderile disponibile prin intermediul Consip nu oferă același nivel de servicii complete.
- (169) Numai după punerea în aplicare a Directivei din 2014 privind achizițiile publice⁽¹⁰⁹⁾ (articolul 192 din Decretul 50/2016) s-a decis limitarea prestărilor interne la situațiile în care o evaluare a eficienței a arătat că a existat o disfuncționalitate a pieței și a devenit necesară recurgerea la prestatorul „intern”.
- (170) Potrivit unui studiu de piață⁽¹¹⁰⁾ (așa-numitul „studiu Corso privind serviciile către MIUR”), contribuția pentru prestarea serviciilor informatice MIUR între 2006 și 2018 a fost cu mult sub valorile medii de piață⁽¹¹¹⁾. În cazul în care ministerul ar fi achiziționat serviciile în cauză de la un terț, ar fi plătit în medie cu peste 2 milioane EUR mai mult pe an în perioada în cauză⁽¹¹²⁾.
- (171) Italia a prezentat un tabel care arată veniturile rezultate din plățile către Cineca pentru serviciile informatice pe care le-a prestat către minister (a se vedea tabelul din considerentul 209), care arată că veniturile (considerate „cumulativ” la sfârșitul perioadei 2006-2014) s-au ridicat la minus 208 000 EUR, chiar dacă plățile au depășit costurile în anii individuali 2006, 2007, 2008, 2009, precum și în 2013 și 2014⁽¹¹³⁾. Italia a declarat, de asemenea, că sumele datorate pentru serviciile din perioada 2015-2017 nu au fost încă plătite. Pentru anii ulteriori anului 2018, plățile au fost efectuate în urma raportării.

⁽¹⁰⁸⁾ Italia explică faptul că MIUR a efectuat un anumit tip de analiză *ex ante* chiar înainte de 2016. Aceasta s-a bazat pe diverse dispoziții legale în vigoare care permiteau utilizarea unui prestator preexistent, selectat anterior, precum Cineca, în circumstanțe precum unele circumstanțe neprevăzute, pentru servicii noi, constând în repetarea unor servicii anterioare etc. Prin urmare, atribuirea s-a bazat pe verificarea faptului că, în primul rând, din punctul de vedere al funcționalităților tehnice, toate serviciile oferite de Cineca au garantat avantaje de management în materie de eficiență și calitate care nu ar fi putut fi obținute altfel și au fost viabile din punct de vedere economic. În evaluarea caracterului adecvat, costurile soluțiilor Cineca au fost comparate cu costurile de înlocuire a produsului, în conformitate cu logica costului total al deținerii (*Total Cost of Ownership* – TCO), care ia în considerare întregul ciclu de viață al bunului/serviciului care urmează să fie achiziționat și estimează toate costurile directe și indirecte.

⁽¹⁰⁹⁾ Directiva 2014/24/UE.

⁽¹¹⁰⁾ Comandat de Cineca de la prof. Mariano Corso [Școala de Management din cadrul Politecnico di Milano]. Având în vedere că nu a existat o „piață” pentru serviciile informatice pe care Cineca le-a prestat către minister, valorile la care a ajuns studiul au fost ipotetice, bazându-se, în esență, pe prețurile Assinter și pe indicatorii de referință internaționali ai International Software Benchmarking Standards Group (ISBSG).

⁽¹¹¹⁾ În afară de anii 2006-2008, în care plățile către Cineca pentru serviciile informatice prestate către minister au fost moderat mai mari decât valorile de piață, și anume începând din 2009, a existat o diferență tot mai mare între valoarea de piață a serviciilor și ceea ce Cineca primea cu titlu de compensație. În ceea ce privește contribuțiile pentru servicii, care au fost cu mult sub nivelul pieței timp de mai mulți ani, studiul Corso se referă la niveluri de productivitate mult mai ridicate, care pot fi obținute din cunoștințele consacrate despre contextul ministerial și dintr-o expertiză solidă în materie de resurse. Astfel, CINECA reușește să maximizeze volumul de muncă necesar pentru a presta servicii de dezvoltare, întreținere și sprijin.

⁽¹¹²⁾ Trebuie remarcat faptul că, în general, prețurile sunt nu numai sub nivelul pieței, astfel cum demonstrează studiul de piață realizat de profesorul Mariano Corso, ci și sub nivelul costului serviciului.

⁽¹¹³⁾ Italia a explicat că plățile pentru anii 2013, 2014 și 2015 au fost mai mari decât costurile, întrucât alți doi prestatori de servicii informatice deținuți de stat au fuzionat în Cineca (a se vedea considerentul 10), iar noile sarcini impuse prin Legea nr. 240/2010 au necesitat dezvoltarea de noi servicii informatice.

- (172) În ceea ce privește argumentul reclamantului potrivit căruia ar fi trebuit să se întocmească întotdeauna un raport în scopul prezentării costurilor către minister (a se vedea considerentul 59), autoritățile italiene subliniază că obligația respectivă a existat abia după 2016. Lipsa prezentării unui raport de costuri înainte de 2015 nu înseamnă că nu a existat o examinare *ex ante* a plăților care trebuiau efectuate către Cineca pentru serviciile prestate. Sumele care trebuiau plătite au fost întotdeauna cuantificate de minister în raport cu costurile suportate de Cineca pentru prestarea serviciilor. Plățile au fost întotdeauna verificate în detaliu de minister, iar serviciile au fost specificate în ordinele de plată individuale. Având în vedere absența unei piețe relevante, plățile au fost stabilite pe baza costurilor suportate de Cineca, precum și a calității și cantității serviciilor furnizate.

3.3.1.5.3. Absența denaturării concurenței

- (173) Potrivit autorităților italiene, în decizia de inițiere a procedurii se afirmă în mod incorect (în considerentele 31, 104 și 105) că serviciile informatice pe care Cineca le-a prestat către minister denaturează concurența, deoarece există o obligație sau constrângeri tehnice legate de interoperabilitatea dintre serviciile informatice ale ministerului și serviciile informatice ale universităților, care obligă atât ministerul, cât și universitățile să utilizeze serviciile Cineca.
- (174) Nu există astfel de constrângeri tehnice. Datele de intrare copiate de universități în bazele de date ale ministerului – create de Cineca – pot fi transferate cu ajutorul aplicațiilor informatice pe care universitățile le pot achiziționa și de la alți operatori de pe piață.
- (175) După cum indică reclamantul, serviciile informatice oferite de concurenți universităților sunt adesea utilizate împreună cu produsele Cineca și nu există dificultăți în achiziționarea anumitor componente software de la furnizori alternativi. Unele universități se orientează către alți furnizori, inclusiv către reclamant (a se vedea considerentul 69). Având în vedere cele de mai sus, afirmația din decizia de inițiere a procedurii, potrivit căreia Cineca ar putea vinde servicii pe care, în mod normal, nu ar fi în măsură să le vândă, este inexactă.

3.3.1.6. Servicii către universități

3.3.1.6.1. Activitate economică

Activitățile desfășurate de Cineca sunt indisociabile de exercitarea îndatoririlor esențiale ale universităților

- (176) Astfel cum se menționează în considerentul 113 din decizia de inițiere a procedurii, prin furnizarea și organizarea învățământului public superior, universitățile îndeplinesc o funcție esențială a statului.
- (177) Potrivit autorităților italiene (fapt confirmat și de cele 58 de răspunsuri primite de minister din partea universităților la un chestionar adresat universităților în legătură cu problemele ridicate în decizia de inițiere a procedurii), Cineca oferă universităților o gamă largă de servicii pentru a satisface toate nevoile în materie de servicii informatice pe care universitățile le-ar putea avea. Întreprinderile au putut intra pe piața serviciilor informatice pentru universități în jurul anului 2000. Universitățile au libertatea de a obține aceste servicii de la concurenții Cineca. Cu toate acestea, ofertele de servicii ale concurenților acoperă doar anumite părți specifice ale nevoilor universităților în materie de servicii informatice. Având în vedere cele de mai sus, este pe deplin de înțeles faptul că universitățile tind să aleagă mai degrabă un furnizor care oferă un serviciu complet și integrat decât un furnizor care oferă servicii doar în domenii specifice.
- (178) Potrivit autorităților italiene, universitățile susțin că serviciile pe care Cineca le prestează pentru ele nu constituie o activitate economică datorită legăturii intrinseci cu exercitarea sarcinii esențiale îndeplinite de universități. Ele au afirmat că soluțiile informatice furnizate de Cineca sunt, prin însăși natura lor, indispensabile pentru organizarea și gestionarea activităților administrative care vizează furnizarea de servicii de învățământ universitar public și desfășurarea activităților de cercetare conexe desfășurate în cadrul sistemului universitar.

- (179) Universitățile cooperează cu ministerul în îndeplinirea acestor sarcini esențiale și au aprobat înființarea consorțiului în 1967, care a fost însărcinat cu producerea de servicii informatice care să le permită să îndeplinească funcțiile esențiale care le-au fost atribuite: consorțiul „reprezintă instrumentul organizațional specializat, instituit în mod corespunzător pentru a desfășura activitățile indicate la articolul 3”, care, la rândul său, prevede că „[s]copul principal al consorțiului este de a produce servicii informatice inovatoare pentru membrii consorțiului, pentru a-i face mai eficienți și mai moderni, în modul cel mai avantajos din punct de vedere economic, prin dezvoltarea de tehnologii și partajarea obiectivelor de dezvoltare” [a se vedea articolul 1 alineatul (2) din statutul consorțiului].
- (180) Italia susține, de asemenea, că Cineca nu poate fi nici măcar calificat drept întreprindere. Consorțiul ar fi mai degrabă o structură internă în cadrul sistemului de învățământ universitar sau o structură internă însărcinată cu producerea și gestionarea serviciilor HPC și TIC esențiale pentru sistemul universitar și de cercetare.
- (181) În numele universităților, Cineca a dezvoltat mai întâi servicii legate de activități avansate de calcul în scopuri de cercetare. De-a lungul timpului, au fost adăugate și alte sisteme de informații care au fost adaptate la nevoile specifice ale universităților, permițând îndeplinirea funcțiilor lor esențiale, inclusiv următoarele funcționalități de bază:
- (a) gestionarea procesului de înscriere, a carierelor studenților și a eliberării calificărilor;
 - (b) gestionarea modelului ofertelor de formare legate de acreditare;
 - (c) gestionarea activităților postuniversitare (activarea cursurilor de doctorat de cercetare și a cursurilor de specialitate);
 - (d) gestionarea procesului de admitere a personalului academic;
 - (e) gestionarea contabilă a proiectelor administrative și de cercetare;
 - (f) gestionarea juridică și economică a carierei personalului academic și administrativ (plata salariilor; contribuții etc.);
 - (g) colectarea rezultatelor științifice ale personalului academic;
 - (h) gestionarea documentelor și înregistrarea actelor administrative pentru a asigura respectarea dispozițiilor de reglementare.
- (182) Teoretic, aceste servicii ar putea fi achiziționate de pe piață. Cu toate acestea, ele sunt interconectate și, prin urmare, esențiale pentru funcționarea universităților. Potrivit autorităților italiene, universitățile au indicat, de asemenea, că serviciul Cineca este singurul sistem complet și integrat de gestionare a funcțiilor instituționale esențiale ale universităților (a se vedea considerentul anterior). El acoperă aproape 100 % din nevoile sectoriale și permite întreținerea tehnică și „de reglementare” constantă a platformelor, prin actualizarea continuă a sistemelor în conformitate cu cerințele celorlalți membri ai consorțiului. Există, de asemenea, un organism consultativ format din directorii de sisteme informatice ai universităților membre pentru a discuta problemele tehnologice, iar personalul didactic aduce, de asemenea, contribuții la produse/servicii. Prin urmare, serviciile sunt dezvoltate pe cont propriu, într-un mod integrat, prin contribuția comună a Cineca și a universităților, pentru a atinge un nivel de eficiență care nu poate fi atins prin achiziționarea serviciilor de pe piață. Chiar și universitățile care au angajat alți operatori decât Cineca au confirmat că niciun alt operator de pe piață nu deține capacitatea de a oferi întreaga gamă de servicii oferite de Cineca.

- (183) Temeiurile juridice relevante includ următoarele: Legea nr. 341/1990 de definire a structurii cursurilor universitare și a cerințelor pentru acordarea calificărilor; Legea nr. 264/1999 de reglementare a accesului la cursuri universitare cu număr limitat; Decretele ministeriale 509/1999 și 270/2004 de modernizare și adaptare a învățământului universitar prin introducerea de credite educaționale; Decretul ministerial 130/2017 și Decretul ministerial din 16 septembrie 2016 (și legile anterioare) pentru gestionarea studiilor postuniversitare; Legea nr. 240/2010, Decretul legislativ nr. 49/2012, Decretul ministerial 159/2012, Decretul legislativ nr. 102/2001; Legea nr. 168/1989, et.al.

3.3.1.6.2. Imputabilitatea

- (184) Italia nu este de acord cu concluzia preliminară din decizia de inițiere a procedurii, potrivit căreia „[p]rezența atât a MIUR, cât și a reprezentanților universităților italiene în consiliul de administrație al CINECA ar putea fi un indiciu că statul a avut o influență asupra deciziei universităților italiene de a achiziționa sau nu sisteme informatice Cineca. În plus, universitățile au utilizat software-ul Cineca pentru a avea acces la finanțare publică” (considerentul 124 din decizie). Această concluzie preliminară este confirmată de afirmația, astfel cum subliniază Italia, potrivit căreia interoperabilitatea software-ului universității cu software-ul pentru minister permite universităților să obțină mai ușor finanțarea de la universitate.
- (185) Cu toate acestea, Italia susține că, în conformitate cu Legea nr. 168/1989 ⁽¹¹⁴⁾, universitățile se bucură de autonomie educațională, științifică, organizațională, financiară și contabilă deplină. Universitățile pot dispune de resurse proprii, cum ar fi contribuțiile din partea studenților sau a unor părți terțe. Prin urmare, resursele plătite în cele din urmă către Cineca pentru serviciile sale provin doar parțial de la stat. În plus, universitățile au confirmat, de asemenea, că atât înainte, cât și după intrarea în vigoare a așa-numitei legi „salva Cineca”, Cineca a fost ales ca prestator în mod liber, fără nicio obligație sau condiționare din partea statului. De asemenea, s-a confirmat faptul că plata finanțării către universități nu este legată de alegerea de către universități a unui prestator de servicii informatice, ci se bazează pe criterii obiective stabilite de minister, cum ar fi dimensiunea universității și numărul de studenți, precum și rezultatele sale științifice.
- (186) Universitățile care au recurs la Cineca au confirmat, potrivit autorităților italiene, că alegerea Cineca nu a fost impusă de minister, ci a fost o consecință a deciziei lor de a adera la consorțiu și de a utiliza serviciile acestuia. Alegerea Cineca în calitate de prestator de servicii nu este imputabilă universităților și, prin intermediul acestora, statului. Universitățile au explicat, de asemenea, că taxele plătite Cineca pentru serviciile informatice provin dintr-un tarif al consorțiului (stabilit în funcție de parametrii stabiliți) care include costurile de asistență și de întreținere evolutivă. Costurile de personalizare sunt evaluate pe baza tarifelor necesare pentru acoperirea costurilor. Aceste elemente pot submina, de asemenea, constatarea imputabilității, deoarece tarifele nu sunt stabilite de stat.
- (187) După cum s-a afirmat chiar în decizia de inițiere a procedurii, unele universități au decis să achiziționeze servicii informatice de la alți operatori decât Cineca și nu au raportat nicio problemă în ceea ce privește accesul la finanțare. Acestea sunt perfect capabile să comunice cu sistemul informatic al ministerului. Dacă statul italian ar fi dorit să oblige universitățile să recurgă la Cineca în calitate de prestator, el ar fi solicitat Cineca să dezvolte un sistem pentru întregul sector al educației și ar fi plătit Cineca direct pentru dezvoltarea sistemelor informatice. În schimb, ministerul acționează în mod contrar: el plătește costurile de funcționare direct universităților, pe care acestea le pot gestiona în mod liber, și oferă universităților libertatea de a decide dacă doresc să recurgă la Cineca sau la un alt prestator.

⁽¹¹⁴⁾ „Universitățile au personalitate juridică și, în aplicarea articolului 33 din Constituție, se bucură de autonomie didactică, științifică, organizațională, financiară și contabilă; acestea înființează organizații autonome cu statut și regulamente proprii”. Caracterul autonom al universităților de stat a fost confirmat și de hotărârile instanțelor italiene prin care s-a stabilit că angajații universităților nu sunt angajați ai statului. A se vedea, de exemplu, Curtea de Casație în hotărârea nr. 10700 din 10 mai 2006.

- (188) Reclamantul consideră în mod eronat că jurisprudența Stardust Marine pentru stabilirea imputabilității (a se vedea considerentul 78 și următoarele) nu este aplicabilă cazului. Din jurisprudență⁽¹¹⁵⁾ se poate deduce că criteriile Stardust sunt aplicabile prin analogie atunci când se analizează imputabilitatea în cazul organismelor publice care au „autonomie, inclusiv în ceea ce privește gestionarea fondurilor, în raport cu intervențiile autorităților publice”. De asemenea, nu este clar motivul pentru care aplicarea criteriilor Stardust Marine ar fi diferită în ceea ce privește activitățile organismelor de drept public care sunt distincte de stat⁽¹¹⁶⁾. Italia consideră că, pentru constatarea imputabilității, ar fi necesar să se dovedească, de la caz la caz, implicarea statului în decizia de a selecta Cineca pentru contractele de servicii informatice.

3.3.1.6.3. Avantajul

- (189) Italia nu este de acord cu concluzia preliminară din considerentul 132 din decizia de inițiere a procedurii, potrivit căreia „în măsura în care statul a influențat comportamentul de cumpărare al universităților în ceea ce privește Cineca, [aceasta din urmă] a fost în măsură să vândă servicii informatice pe care nu le-ar fi putut vinde fără intervenția statului și, prin urmare, a obținut un profit din acestea”.
- (190) Autoritățile italiene susțin că beneficiarii reali ai plății au fost membrii consorțiului, care au contribuit doar la costurile necesare pentru producerea serviciilor și care, în caz contrar, ar fi trebuit să dezvolte ei înșiși serviciile.
- (191) În ceea ce privește aplicarea unei proceduri competitive selective, și anume aplicarea unei proceduri adecvate de achiziții publice, Italia subliniază că, de fapt, a făcut alegerea Cineca (un prestator intern propriu-zis conform legislației italiene) chiar mai exigentă decât cea impusă de legislația UE privind achizițiile publice. Acest lucru se datorează faptului că articolul 192 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 50/2016 impune o „evaluare sporită a eficienței” pentru o atribuire planificată către Cineca înainte de a permite o astfel de atribuire „internă” către Cineca. Legislația UE [articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE] prevede o echivalență esențială între diferitele proceduri de încredințare a unui serviciu de interes pentru administrația publică.
- (192) Italia a explicat, de asemenea, că universitățile au efectuat întotdeauna o evaluare prealabilă a beneficiilor implicării Cineca pentru serviciile lor informatice, analizând dacă ar putea produce aceleași rezultate la nivel intern și comparând apoi funcționalitățile și caracteristicile serviciilor Cineca cu cele ale ofertelor concurenților⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ A se vedea T-98/16, T-196/16 și T-198/16, Italia/Comisia „Banca Tercas”, ECLI:EU:T:2019:167, punctul 67. „În cazul în care [organismul care a acordat ajutorul în cauză] (...) este autonom, inclusiv în ceea ce privește gestionarea fondurilor sale, în comparație cu intervenția autorităților publice și cu fondurile publice...”, Comisia este (...) supusă unei obligații și mai importante de a preciza și a fundamenta motivele care justifică concluzia sa potrivit căreia resursele utilizate se află sub control public și măsurile sunt imputabile statului”. Italia (de fapt Cineca) adaugă că imputabilitatea universităților publice nu ar putea fi întemeiată și că acestea nu pot fi calificate drept „emanații ale statului italian”, întrucât această noțiune a fost dezvoltată pentru a permite particularilor să se bazeze pe dispoziții necondiționate și suficient de precise ale unei directive, care nu a fost transpusă sau transpusă corect, în ceea ce privește organismele sau entitățile supuse autorității; sau controlul sau competențele statului care depășesc limitele normelor aplicabile relațiilor dintre particulari. Prin urmare, noțiunea nu poate fi extinsă la problema imputabilității.

⁽¹¹⁶⁾ Contrar argumentului reclamantului din considerentul 81, potrivit căruia universitățile sunt un organism public neeconomic în deplină conformitate cu noțiunea de „administrație publică”, universitățile sunt definite ca entități din cadrul administrației publice. Prin urmare, acestea nu sprijină statul, ci sunt entități autonome, cu propriile prerogative care le sunt conferite prin Constituție. În hotărârea sa nr. 10700 din 10 mai 2006, Curtea de Casație a observat că „universitățile nu mai [funcționează] ca un organ al statului (...), iar profesorii și cercetătorii trebuie să fie considerați mai degrabă angajați ai universității decât angajați ai statului”. Italia susține, de asemenea, că articolul 2 alineatul (1) din Legea nr. 240 din 2010 a impus ca universitățile să se reorganizeze astfel încât organele de conducere să fie formate din profesori și din alte persoane independente de stat.

⁽¹¹⁷⁾ Italia explică faptul că, la fel ca MIUR (a se vedea nota de subsol 108), universitățile de stat au efectuat un anumit tip de analiză *ex ante* chiar înainte de 2016. Aceasta s-a bazat pe diverse dispoziții legale în vigoare care permiteau utilizarea unui prestator preexistent, selectat anterior, precum Cineca, în anumite circumstanțe precum circumstanțe neprevăzute, pentru servicii noi, servicii constând în repetarea unor servicii anterioare etc. Prin urmare, atribuirea s-a bazat pe verificarea faptului că, în primul rând, din punctul de vedere al funcționalităților tehnice, toate serviciile oferite de Cineca au garantat avantaje de management în materie de eficiență și calitate care nu ar fi putut fi obținute altfel și au fost viabile din punct de vedere economic. În evaluarea caracterului adecvat, costurile soluțiilor Cineca au fost comparate cu costurile de înlocuire a produsului, în conformitate cu logica costului total al deținerii (*Total Cost of Ownership* – TCO), care ia în considerare întregul ciclu de viață al bunului/serviciului care urmează să fie achiziționat și estimează toate costurile directe și indirecte.

- (193) Italia a furnizat un raport tehnic (a se vedea considerentul 318 și următoarele), un studiu de specialitate realizat de profesorul Corso, în care s-a prezentat valoarea serviciilor informatice furnizate de Cineca universităților, defalcată pe trei componente în comparație cu prețul pieței în perioada 2004-2018 ⁽¹¹⁸⁾. Studiul prezintă datele referitoare la două dintre cele trei subsegmente ale sectorului, inclusiv „serviciile de aplicații” și „alte servicii”, fără a include „serviciile de găzduire” ⁽¹¹⁹⁾. Veniturile Cineca, și anume compensația pe care a primit-o pentru serviciile în cauză, au fost sub prețurile pieței în majoritatea perioadei 2004-2019. În plus, AGID a certificat, de asemenea, coerența economică a valorilor asociate componentei infrastructură. În ceea ce privește al treilea subsegment al „altor servicii” (și anume servicii de planificare și consiliere), raportul demonstrează că oferta Cineca a fost în concordanță cu valoarea de piață.
- (194) Pe această bază, serviciile oferite de Cineca au reprezentat soluția cea mai completă și mai economică de pe piața serviciilor informatice pentru universități.

3.3.1.7. Măsurile constituie ajutor existent

- (195) Italia susține, de asemenea, că, în măsura în care măsurile în cauză s-ar califica drept ajutor de stat, acesta este ajutor existent în temeiul articolului 1 litera (b) punctul (v) din Regulamentul (UE) 2015/1589 ⁽¹²⁰⁾. Cu alte cuvinte, măsurile ar constitui ajutor existent, deoarece Italia poate dovedi că, la momentul punerii lor în aplicare, acestea nu constituiau ajutor și au devenit ajutor ca urmare a evoluției pieței interne și fără să fi fost modificate de statul membru. Astfel de măsuri beneficiază de protecție juridică atât timp cât Comisia nu a stabilit incompatibilitatea acestora cu piața internă și nu a ordonat măsuri adecvate orientate spre viitor ⁽¹²¹⁾.
- (196) Italia susține că, la momentul înființării Cineca în 1967, nu exista o piață nici pentru serviciile informatice pentru universități, nici pentru serviciile informatice pentru administrația publică. Ambele piețe au început să se dezvolte în anii 1980. Nu a existat nicio modificare semnificativă a măsurilor, susține Italia, întrucât nu a existat nicio modificare semnificativă a naturii și a sursei finanțării ministerului, a temeiului juridic, a obiectivului finanțării sau a gamei de beneficiari care ar putea afecta esența măsurilor. Prin urmare, măsurile îndeplinesc parametrii „modificării semnificative”, astfel cum sunt definiți în jurisprudență ⁽¹²²⁾.

3.3.1.8. Absența subvenționării încrucișate din plățile către Cineca

- (197) Comisia a indicat în decizia de inițiere a procedurii că intenționează să evalueze dacă finanțarea publică pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale și pentru serviciile informatice prestate către minister ar putea conduce la subvenționarea încrucișată a activităților comerciale ale Cineca; a se vedea considerentul 78 litera (c) din decizia de inițiere a procedurii.

⁽¹¹⁸⁾ Studiu intitulat „Evidence from the study on the valorisation (evaluation) of the services provided by Cineca to Italian universities” [Dovezi din studiul privind valorificarea (evaluarea) serviciilor prestate către universitățile italiene de către Cineca] din 15 aprilie 2021, realizat de profesorul Mariano Corso.

⁽¹¹⁹⁾ Un serviciu de găzduire a infrastructurii oferă o combinație de soluții informatice, cum ar fi dezvoltare web, găzduire web și e-mail, infrastructură și aplicații pe internet.

⁽¹²⁰⁾ Regulamentul (UE) 2015/1589. Articolul 1 litera (b) punctul (v): „[A]jutorul considerat ajutor existent deoarece se poate dovedi că, în momentul punerii în aplicare, nu reprezenta un ajutor și că a devenit ajutor ulterior, datorită evoluției pieței interne și fără să fi fost modificat de statul membru. Atunci când anumite măsuri devin ajutoare ca urmare a liberalizării unei activități în conformitate cu dreptul Uniunii, astfel de măsuri nu sunt considerate ajutor existent după data fixată pentru liberalizare”.

⁽¹²¹⁾ Decizia (UE) 2020/391, punctele 83 și 142.

⁽¹²²⁾ Hotărârea Tribunalului din 30 aprilie 2002, Government of Gibraltar/Comisia, T-195/01 și T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, punctul 111.

- (198) Potrivit autorităților italiene, Cineca și-a modificat metodologia contabilă din 2004. Într-o comunicare din octombrie 2019, Italia a explicat că, în perioada 2004-2006, Cineca a utilizat un sistem de contabilitate financiară bazat pe rubrici de cheltuieli care asigurau echilibrul între resursele achiziționate și cheltuielile aferente. Începând cu anul 2006, situațiile financiare ale Cineca au fost întocmite în conformitate cu principiile contabilității activelor economice. Acest sistem a înregistrat costurile și câștigurile în funcție de natura lor, și anume prin împărțirea lor în funcție de cauza economică a evenimentului care le-a declanșat. În plus, începând cu anul 2006, Cineca a început să utilizeze „proceduri de contabilitate analitică/proceduri contabile de control de gestiune”, utilizând instrumente informatice tot mai sofisticate, care au asigurat alocarea corectă și precisă a costurilor și a veniturilor către domeniile individuale de activitate, și anume către 1) serviciile HPC, 2) serviciile către minister, 3) serviciile către universitățile publice și 4) activitățile economice în ceea ce privește veniturile, iar personalul, deprecierea și furnizorii terți în ceea ce privește costurile. În acest sistem, contribuțiile pe care Cineca le-a primit pentru serviciile informatice prestate au fost utilizate pentru a acoperi costurile suportate pentru producerea acestor servicii, iar contribuțiile primite pentru activitățile necomerciale sunt destinate acoperirii costurilor de exploatare aferente. Veniturile din activitățile economice sunt utilizate pentru a acoperi costurile acestor activități economice. Prin urmare, acest sistem a fost adecvat pentru a exclude complet utilizarea fondurilor publice în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate. Această concluzie a fost confirmată prin hotărârea nr. 6009/2018 (referitoare la contestarea sprijinului pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale din 2015 și serviciile către MIUR) ⁽¹²³⁾.
- (199) În comunicarea sa din octombrie 2019 (a se vedea trimiterea la aceasta în considerentul 198), Italia a prezentat deja o descriere a metodologiei sale de alocare a costurilor care explica „procedura contabilă analitică” după cum urmează: sistemul consta în centre de profit, centre de cost și comenzi, defalcate în funcție de unitățile operaționale de prim nivel din structura organizațională a consorțiului. Acest sistem era destinat să determine „marja de contribuție” sau, cu alte cuvinte, „costurile directe”. Era vorba despre un „sistem de control al costurilor directe” care prevedea doar alocarea costurilor directe către centrele de profit. Sistemul de calcul al costurilor directe este utilizat pe scară largă și permite determinarea marjei de contribuție prin compararea costurilor și a veniturilor ⁽¹²⁴⁾.
- (200) În 2015, a fost introdusă o nouă procedură de contabilitate analitică, care a oferit o clasificare mai detaliată a veniturilor și a crescut semnificativ proporția costurilor care pot fi atribuite direct centrelor de profit, centrelor de cost și contractelor. În plus, alocarea costurilor către unitățile organizaționale individuale/centrelor de profit a fost extinsă și la costurile indirecte. Prin urmare, aceasta a constituit o trecere de la „marja de contribuție” la „calcularea costurilor totale” (*full costing*). Trecerea de la un model bazat pe „cost direct” la un „model bazat pe cost total” a redus la minimum nivelul de discreție tipic proceselor de alocare indirectă a costurilor comune.
- (201) Începând cu anul 2016, procedura de contabilitate analitică a Cineca, pe baza căreia sunt determinate costurile domeniilor de activitate, a alocat costurile și veniturile către unitățile organizaționale de prim nivel, și anume „unitățile operaționale” și „structurile de sprijin”. Aceste unități organizaționale constituie centrele de profit și de cost.

⁽¹²³⁾ A se vedea secțiunea 1.4 din hotărâre: „Dovada alocării corespunzătoare a costurilor, finanțării și veniturilor poate consta în situațiile financiare anuale ale entității relevante. Și în această privință, trebuie să se considere că s-a stabilit în mod satisfăcător că Cineca utilizează o contabilitate analitică în măsură să separe și să precizeze principalele activități ale consorțiului pe centre de cost (destinații) și pe tipuri/naturi de venituri și cheltuieli, precum și pe departamente operaționale. Acest lucru este în conformitate cu numeroasele norme statutare și de reglementare care impun separarea contabilă între activitățile de natură economică și activitățile de natură neeconomică [a se vedea articolul 15 alineatul (3) din statut și Regulamentul Cineca din 27 martie 2015 privind organizarea și guvernarea activităților interne]. Respectarea cerinței privind separarea conturilor se reflectă, de asemenea, în raportarea transmisă MIUR de către Cineca pentru anul 2015”. În hotărârea Consiliului de Stat din 19 iulie 2019 (nr. 10528/2019) s-a constatat, de asemenea, că, în raportul pentru 2018 privind serviciile către minister și activitatea HPC necomercială/instituțională, „Cineca a demonstrat, de asemenea, în mod corespunzător că activitatea [HPC] face obiectul unei forme separate de contabilitate și raportare”. A se vedea secțiunea 3.2 din hotărâre.

⁽¹²⁴⁾ Italia a adăugat, de asemenea, în decizia de inițiere a procedurii (a se vedea considerentul 73 din decizia respectivă) că și acest sistem era caracterizat de o separare contabilă între unitățile operaționale, singura caracteristică fiind aceea că proporția costurilor indirecte și/sau a costurilor de natură generală, în loc să fie alocată direct unităților operaționale, era transferată unităților operaționale pe baza unor criterii și a unor factori determinanți identificați în mod specific.

(202) Aceste unități organizaționale de prim nivel au fost alcătuite din unitățile operaționale „Universități”, „HPC”, „MIUR”, „Sănătate și administrație publică” și unitățile organizaționale de sprijin „Funcția DSET” (Sisteme și tehnologii în sprijinul funcțiilor unităților operaționale), „Servicii generale ale instalațiilor”, „Administrație” și „Direcția Generală”. Costurile directe de producție pot fi atribuite direct activităților raportate ale unităților operaționale: costurile cu personalul și costurile conexe, precum și serviciile prestate de terți, cum ar fi costurile energiei electrice și deprecierea. Acestea sunt alocate direct comenzilor centrelor de cost pentru serviciile din domeniul de activitate specific. Costurile cu personalul (salariile) sunt stabilite pe baza fișelor de pontaj. În plus, unele categorii de personal, serviciile prestate de terți și costurile de depreciere ale „Funcției DSET” sunt, de asemenea, adăugate pe baza fișelor de pontaj și a contractelor. Cheltuielile indirecte se referă la costurile structurilor de sprijin. Costurile indirecte legate de aceste structuri de sprijin, în ceea ce privește forța de muncă, serviciile prestate de terți, întreținerea echipamentelor și a clădirilor, utilitățile și deprecierea, sunt alocate centrelor de cost ale unităților operaționale pe baza factorilor determinanți transferați, definiți în mod specific de structurile de sprijin pe baza capacității și a resurselor alocate diferitelor unități operaționale.

- În cazul „Funcției DEST”, costurile sunt imputate „serviciilor de infrastructură”, în cazul în care modul de utilizare este sub formă de „mașină virtuală”, constând în servicii de stocare, servicii de conectivitate și gestionarea sistemului. Factorul determinant în acest caz este elementul utilizatorului, și anume utilizarea capacității care poate fi atribuită unui contract.
- Costurile indirecte ale sprijinului administrativ pentru „Administrație” sunt stabilite pe baza cotei de personal dedicate diferitelor unități operaționale.
- Costurile indirecte ale „Administrației” și ale „Direcției Generale” sunt stabilite pe baza numărului de angajați care pot fi repartizați diferitelor unități operaționale.
- Costurile indirecte ale „Serviciilor generale” sunt stabilite printr-o procedură în două etape. În prima etapă, costurile sunt alocate pe baza suprafeței (m²) pe care o ocupă rafturile (cadru de susținere care sprijină modulele hardware) în procentul alocat diferitelor unități operaționale. Într-o a doua etapă, costurile care nu pot fi atribuite în mod direct diferitelor unități operaționale, cum ar fi costurile cu personalul, deprecierea, utilitățile, curățenia și securitatea, sunt stabilite proporțional cu suprafața ocupată de diferitele unități operaționale. Costurile pentru instalațiile de securitate și siguranță sunt alocate pe baza kilowaților; iar costurile reziduale sunt alocate pe baza proporției de personal alocat diferitelor unități operaționale.

(203) De asemenea, trebuie să se țină seama de faptul că serviciile prestate către MIUR, pe de o parte, și Supercalcul (HPC), pe de altă parte, sunt două unități operaționale distincte și, prin urmare, sunt separate de costurile și de veniturile aferente altor activități.

(204) Italia a explicat că înregistrările contabile fac, de asemenea, obiectul unei serii de proceduri de audit. Toate situațiile financiare ale Cineca fac obiectul verificării de către Consiliul auditorilor din cadrul Cineca, din care câte un membru este numit de fiecare dintre Ministerul Cercetării, de comun acord cu Ministerul Educației, Ministerul Finanțelor și adunarea consorțiului Cineca. Cineca se află de asemenea sub controlul Curții de Conturi a Italiei, care se extinde la întreaga gestiune financiară a consorțiului și al cărui rezultat este comunicat Parlamentului. În plus, conturile anuale ale consorțiului sunt certificate în mod independent de societatea Deloitte S.p.A.⁽¹²⁵⁾. În ceea ce privește transferul compensației anuale pentru serviciile informatice pe care Cineca le-a prestat către minister [compensație stabilită prin decret ministerial, și anume FFO⁽¹²⁶⁾], această plată către Cineca face obiectul înregistrării *ex ante* de către Curtea de Conturi a Italiei și al verificării de către Departamentul de conturi naționale generale din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor⁽¹²⁷⁾. Pentru fiecare an din intervalul de timp 2006-2019, legalitatea bugetelor a fost verificată de către aceste organisme, care au stabilit respectarea deplină a legislației aplicabile.

⁽¹²⁵⁾ Rapoartele financiare referitoare la proiectele finanțate de Uniunea Europeană respectă orientările stabilite în avizul de proiect individual și sunt însoțite de un certificat de audit emis de un certificator extern. Ele fac, de asemenea, obiectul unor controale aleatorii efectuate de Comisia Europeană. Riscul subvenționării încrucișate este, de asemenea, exclus prin adoptarea de către Cineca a unui sistem de contabilitate analitică. Acest sistem, împreună cu verificările auditorilor, cu adunarea consorțiului (cu ocazia aprobării bugetului) și cu Curtea de Conturi (având în vedere că Cineca este un organism finanțat în mod obișnuit din resurse publice), a făcut posibilă separarea clară a costurilor și a veniturilor generate de activitățile neeconomice de cele generate de activitățile comerciale.

⁽¹²⁶⁾ Începând din 2019, alocarea compensației nu se mai efectuează printr-un decret ministerial.

⁽¹²⁷⁾ Articolul 5 alineatul (1) din Decretul legislativ nr. 123/2011 prevede: „Toate actele care produc efecte financiare pentru bugetul de stat sunt supuse unor controale administrative și contabile prealabile”, inclusiv, în mod obligatoriu, „(a) actele supuse controlului prealabil de legalitate al Curții de Conturi” și „(f) actele și măsurile care implică transferuri de sume de la bugetul de stat către alte organisme sau organe.”

- (205) Italia susține că ar trebui clarificate două aspecte conceptuale în abordarea problemei subvenționării încrucișate. În primul rând, existența unei supracompensări/subvenționări încrucișate ar trebui exclusă în cazul în care costurile prestării serviciilor în cauză sunt egale sau depășesc nivelul veniturilor/finanțării serviciilor. În al doilea rând, în noțiunea de subvenționare încrucișată este inerentă ideea că presupusul beneficiar al subvenționării încrucișate practică prețuri care sunt sub valoarea de piață, iar costurile suportate sunt acoperite de subvenționarea încrucișată. Pe de altă parte, dacă prețurile practicate îi permit presupusului beneficiar să acopere cel puțin costurile variabile, o parte rezonabilă din costurile fixe comune și o marjă rezonabilă asupra capitalului angajat, subvenționarea încrucișată poate fi exclusă.
- (206) Pentru a oferi mai multe detalii, autoritățile italiene au transmis trei tabele Excel care prezintă datele privind costurile/veniturile aferente anilor care fac obiectul investigației (2006-2015) și din 2016 în fiecare dintre cele trei domenii în cauză: finanțarea 1) activităților comerciale, 2) activității HPC necomerciale/instituționale și 3) serviciilor către minister.
- (207) Tabelul care sintetizează costurile și veniturile pentru activitățile comerciale ale Cineca demonstrează că profitul global, înțeles ca diferența dintre venituri și costuri, se ridică la 30 930 424 EUR la sfârșitul perioadei 2006-2019 ⁽¹²⁸⁾. Italia subliniază că există un rezultat pozitiv puternic din punct de vedere „cumulativ”, dar, cu excepția unui an (2009), activitatea din fiecare an a condus, de asemenea, la o marginalitate pozitivă. Rezultatul negativ din 2009 a fost acoperit de marjele pozitive din anii precedenți.

Activități comerciale

ANUL	VENITURI ÎNSCRISE ÎN BILANȚ	COSTURI CARE POT FI ATRIBUITE ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE	DIFERENȚA DINTRE VENITURI ȘI COSTURI		
2006	[...]	[...]	[...]		
2007	[...]	[...]	[...]		
2008	[...]	[...]	[...]		
2009	[...]	[...]	[...]		
2010	[...]	[...]	[...]		
2011	[...]	[...]	[...]		
2012	[...]	[...]	[...]		
2013	[...]	[...]	[...]		
2014	[...]	[...]	[...]		
2015	[...]	[...]	[...]		

⁽¹²⁸⁾ În ceea ce privește observația reclamantului potrivit căreia filiala Cineca ce își desfășoară activitatea pe piața software-ului universitar, KION, este un adevărat centru de putere (a se vedea considerentul 70 și nota de subsol 50), autoritățile italiene au subliniat că aproximativ 97 % din activitățile KION au fost desfășurate pentru membrii consorțiului și numai partea rămasă a fost desfășurată pentru clienți comerciali. Marja de profit de 20 % a fost legată de această activitate comercială, iar marja de profit de 1 % a fost legată de membrii consorțiului. Marja de profit a Cineca pe segmentul informatic universitar public a fost, în medie, de 13,4 % în perioada 2006-2019, în creștere de la 6 % în perioada 2005-2015. Creșterea a fost rezultatul litigiului inițiat de reclamant, care a condus la acumularea de rezerve, deoarece investițiile au fost oprite. Investițiile vor trebui să fie reluate; prin urmare, profitabilitatea va scădea. Profitabilitatea în segmentul informatic universitar privat a fost de 25 % în perioada 2006-2019. Pe de altă parte, segmentul informatic al administrației publice a fost deficitar în perioada 2006-2019, și anume a produs - 4 162 000 EUR cumulativ. Deficitul este finanțat din activitățile comerciale ale Cineca, care sunt profitabile (a se vedea tabelul „Activități comerciale”), și din rezervele de capital.

ANUL	VENITURI ÎNSCRISE ÎN BILANȚ	COSTURI CARE POT FI ATRIBUITE ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE	DIFERENȚA DINTRE VENITURI ȘI COSTURI		
2016	[...]	[...]	[...]		
2017	[...]	[...]	[...]		
2018	[...]	[...]	[...]		
2019	[...]	[...]	[...]		
				30 930 424	Diferența totală: 2006-2019

(208) Un tabel prezentat cu cifrele relevante pentru anii în cauză arată că costurile de prestare a serviciilor HPC necomerciale/instituționale au fost, în general, mai mari decât contribuția ministerului, rezultatul fiind de - 3 122 404 EUR la sfârșitul perioadei 2006-2019. Cu toate acestea, în realitate, Italia susține că diferența efectivă a fost de - 89 607 514 EUR, având în vedere faptul că, în primii nouă ani din perioada dată (și anume 2006-2014), contribuția ministerului nu a fost plătită sub formă de venituri, ci sub formă de „active nete” sau „rezerve captive”) [italiană: „patrimonio netto” ⁽¹²⁹⁾] ca răspuns la solicitarea ministerului de a lua în considerare cotizațiile membrilor. Aceste sume sunt alocate direct la capitalurile proprii, și nu ca venituri, dar sunt înregistrate în continuare în Fondul de dotare și prezentate în bilanț ⁽¹³⁰⁾.

Activități HPC necomerciale/instituționale

			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⁾ Italia afirmă că „patrimonio netto” este înscris în buget și nu este încă utilizat. Acesta poate fi utilizat numai pentru activitatea HPC necomercială/instituțională. Acest lucru este logic, deoarece dezvoltarea HPC implică o utilizare intensivă a capitalului.

⁽¹³⁰⁾ Italia explică faptul că situațiile financiare (bilanțul) reprezintă instrumentul de control și de asigurare a corectitudinii contabile și a utilizării corespunzătoare a excedentelor și, mai general, a rezervelor pentru capitalurile proprii. Acesta este instrumentul capabil să certifice faptul că eventualele excedente din activități necomerciale nu sunt reinvestite în activități comerciale. Profiturile trebuie, de fapt, să fie reinvestite în activitățile necesare membrilor consorțiului (din punct de vedere tehnic, adăugate mai întâi la activele nete ca rezerve înainte de a fi utilizate pentru membrii consorțiului) și nu pot fi împărțite între membrii consorțiului. Acest lucru s-a aplicat, de asemenea, excedentului cumulat de 19 882 152 EUR la sfârșitul anului 2017 (a se vedea coloana 6 și rândul 15 din tabelul „Servicii HPC necomerciale/instituționale”). Această sumă face parte, de asemenea, din capitalul propriu rezervat pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale și figurează încă în bilanț. Ea s-a aplicat, de asemenea, profitului de 2 771 888 EUR aferent exercițiului 2015, care figurează în situațiile financiare pentru 2016 la rubrica „Rezerve de profit din exercițiile anterioare”. Italia subliniază, de asemenea, ca răspuns la observația reclamantului referitoare la presupusa marjă de profit de 13 % pentru toate activitățile Cineca în perioada 2017-2019 (a se vedea considerentul 120), că graficul menționat de reclamant se referea la venituri, și nu la profituri. În plus, Cineca nu este împiedicată să realizeze profit, doar utilizarea profiturilor fiind reglementată prin lege.

			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 QUELLA 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

Coloana „patrimonio netto”/anii 2006-2011: înscrisă ca „patrimonio netto” la cererea ministerului; Coloana „patrimonio netto”/anii 2012-2014: înscrisă ca „patrimonio netto” fără o cerere expresă din partea ministerului; Coloana „Costurile HPC”/anul 2015: în conformitate cu retratarea raportului de costuri către minister. Continuarea legendei sub tabel: Italia a clarificat faptul că deficitele pentru anii 2018 și 2019 (a se vedea coloana 6 și rândurile 16 și 17) sunt temporare; întrucât verificarea costurilor nu a avut încă loc.

- (209) În ceea ce privește serviciile informatice prestate către minister, tabelul (a se vedea mai jos) prezintă o situație foarte similară: costurile de producție pentru perioada 2006-2017 au fost cu 66 018 871 EUR mai mari decât veniturile din aceeași perioadă. Mai precis, diferența dintre venituri și costuri este deja ușor negativă atunci când se analizează numai perioada 2006-2014 (- 208 045 EUR). Cu toate acestea, cifra aferentă perioadei 2006-2019 se înrăutățește semnificativ, conducând la rezultatul final de - 66 018 871 EUR, dacă se iau în considerare contribuțiile anuale pentru exercițiile financiare 2015-2018, care, deși au fost înscrise în bilanț ca venituri, nu au fost plătite efectiv ⁽¹³¹⁾.

Servicii informatice către minister

ANUL	Venituri provenite din utilizarea CINECA	COSTURI PENTRU SERVICIILE CĂTRE MIUR	ÎNCASĂRI EFFECTIVE PENTRU SERVICII CĂTRE MIUR PE FFO	Diferență încasări EFFECTIVE TRA de la MIUR ȘI COSTURI		
2006	[...]	[...]	[...]	[...]		
2007	[...]	[...]	[...]	[...]		
2008	[...]	[...]	[...]	[...]		

⁽¹³¹⁾ Italia explică faptul că finanțarea serviciilor informatice prestate către minister a avut loc parțial din rezervele de capital constituite în perioada 2006-2014. Conform bilanțului pentru 2014, Cineca avea capitaluri proprii de 121 de milioane EUR, inclusiv 86 de milioane EUR constând în contribuția furnizată de minister pentru activitatea HPC necomercială/instituțională până în decembrie 2014, care au fost adăugate la rezervele și activele nete care fuseseră deja constituite înainte de 2006. În plus, activitățile comerciale au generat, de asemenea, o marginalitate pozitivă (a se vedea tabelul „Activități comerciale”).

ANUL	Venituri provenite din utilizarea CINECA	COSTURI PENTRU SERVICIILE CĂTRE MIUR	ÎNCASĂRI EFFECTIVE PENTRU SERVICII CĂTRE MIUR PE FFO	Diferență încasări EFFECTIVE TRA de la MIUR ȘI COSTURI		
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	Total diferențe 2006-2019

Coloanele 4 și 5/anul 2012: Diferența de [...] milioane în venituri și încasări pentru servicii către MIUR se referă la o sumă despre care ministerul a declarat în mod explicit că a fost alocată pentru a acoperi costurile de fuziune ale celor trei consorții (CASPUR, CILEA, CINECA), și nu pentru prestarea serviciului. Coloanele 2 și 4/anul 2013: Autoritățile au explicat că o parte din finanțare (și anume 18 850 000 EUR) trebuie să fi fost alocată costurilor de fuziune, dar suma exactă nu a fost indicată. Cu toate acestea, finanțarea pentru acest an este cu siguranță supraestimată.

- (210) În concluzie, atât prestarea de servicii HPC necomerciale/instituționale, cât și prestarea de servicii către minister s-au caracterizat prin subcompensarea costurilor prin contribuții publice. Această subcompensare a totalizat aproximativ 156 de milioane EUR. Datele arată că activitățile de serviciu public finanțate de autoritățile publice în favoarea Cineca nu au putut permite subvenționarea încrucișată a activităților economice.
- (211) Ca răspuns la contestarea de către reclamant a exactității raportului pentru 2015 privind costurile activității HPC necomerciale/instituționale, în care se invocă dubla raportare a costurilor cu personalul (considerentul 35 și nota de subsol 24 din decizia de inițiere a procedurii și considerentul 109), Italia afirmă că raportul a fost reformulat (revizuit) în 2019 pe baza aplicării și mai stricte a metodologiei mai avansate a Cineca de calculare a costurilor, descrisă în considerentul 200 și următoarele, ceea ce a condus la costuri totale în valoare de 13 157 494 EUR ⁽¹³²⁾ pentru 2015. Această sumă este semnificativ mai mare decât contribuția publică pentru 2015, care, chiar și după retratarea din 2019, a rămas la 11 milioane EUR.

⁽¹³²⁾ Italia explică faptul că, la recalculare, costurile TVA aferente serviciilor HPC necomerciale/instituționale pentru perioada 2012-2015, în valoare de 6 343 000 EUR (datorate pentru anii 2012-2015) au fost adăugate ca urmare a unei inspecții fiscale efectuate de Agenția Fiscală. Suma a fost alocată anului 2015, deoarece acesta a fost primul an pentru care au putut fi imputate aceste costuri, având în vedere că răspunderea Cineca pentru acestea nu era cunoscută în anii precedenți.

- (212) În ceea ce privește afirmația potrivit căreia Cineca a solicitat rambursarea acelorași costuri cu personalul atât din partea ministerului, cât și din partea UE (a se vedea considerentul 112), autoritățile italiene precizează că este posibil ca aceeași persoană să lucreze atât la proiecte HPC necomerciale/instituționale, cât și la proiecte HPC finanțate de UE. În condițiile în care calculul costurilor cu personalul se bazează pe fișe de pontaj, este posibil să se separe costurile legate de activitățile HPC necomerciale/instituționale și cele legate de proiectele HPC finanțate de UE și să se raporteze timpul de lucru al aceleiași persoane atât ministerului, cât și UE, dar acest lucru nu reprezintă aceleași costuri cu forța de muncă. În plus, autoritățile italiene explică faptul că partea nerambursată a costurilor raportate pentru proiectele UE, cum ar fi costurile cu personalul de 25 %, nu este rambursată de UE (a se vedea considerentul 108). În plus, ca răspuns la afirmația reclamantului potrivit căreia a avut loc o dublă raportare în legătură cu un proiect EUROfusion din 2016 (a se vedea considerentul 106), Italia explică faptul că raportarea costurilor a fost modificată exact pentru a se evita dubla raportare. În orice caz, Italia precizează că rambursarea costurilor pentru activitatea HPC necomercială/instituțională pentru 2016 s-a ridicat la 9 500 000 EUR (a se vedea a doua coloană din tabelul „Activități HPC necomerciale/instituționale”), care a fost mai mică decât costurile suportate, și anume [...] EUR.
- (213) În ceea ce privește afirmația reclamantului potrivit căreia elementele de cost al energiei electrice suportate în legătură cu activitățile HPC comerciale în 2015 au fost raportate ministerului în vederea rambursării (a se vedea considerentul 113), autoritățile italiene fac referire din nou la faptul că raportarea pentru 2015 a fost înlocuită cu raportul de costuri retransmis din 2019. Contabilizarea costului energiei electrice are loc în conformitate cu metodologia de alocare a costurilor descrisă în documentul din octombrie 2019 (a se vedea considerentul 199). În ceea ce privește afirmația potrivit căreia în raportul de costuri pentru 2018 referitor la activitatea HPC necomercială/instituțională din 2017 se regăsește și o cerere adresată ministerului de rambursare a costurilor energiei electrice pentru energia electrică utilizată în beneficiul clienților privați (a se vedea considerentul 119), aceasta este, de asemenea, incorectă. Numai costurile energiei electrice legate de activitatea HPC necomercială/instituțională au fost raportate ministerului ⁽¹³³⁾.
- (214) În ceea ce privește informațiile referitoare la investiția Cineca în sistemul FERMI (a se vedea nota de subsol 85), autoritățile italiene explică faptul că FERMI este deținut de Cineca.

3.4. Observații suplimentare prezentate de Cineca

3.4.1. Prestarea de servicii informatice către MIUR și universități

3.4.1.1. Activitate economică

- (215) Cineca separă înregistrările contabile ale activităților economice de cele ale activităților neeconomice. O entitate poate fi considerată o întreprindere numai în scopul unei părți din activitățile sale, dacă acestea corespund celor care trebuie calificate drept activități economice ⁽¹³⁴⁾. Observațiile reclamantului axate pe faptul că Cineca a desfășurat și activități economice sunt, prin urmare, ineficace.
- (216) Sunt îndeplinite toate cerințele pentru ca prestarea de servicii informatice către minister și universități de către Cineca să fie clasificată drept activitate neeconomică. Serviciile Cineca constituie o componentă esențială a misiunii statului în cadrul sistemului universitar public italian, iar furnizarea de produse software universitare personalizate și de servicii conexe îndeplinește – prin natura sa, prin scopul său și prin normele care îi sunt aplicabile ⁽¹³⁵⁾ – cerința ca aceasta să fie legată de exercitarea unei activități neeconomice a statului în domeniul învățământului universitar public ⁽¹³⁶⁾.

⁽¹³³⁾ Italia a furnizat informații potrivit cărora consumul de energie electrică al activității HPC necomerciale/instituționale a fost de 1 901 560, iar consumul total de energie electrică al activității HPC a fost de 3 689 130 EUR pentru anul 2017. Pentru 2018, cifrele respective au fost de 1 977 835,09 EUR și, respectiv, de 4 714 863 EUR.

⁽¹³⁴⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 27 iunie 2017, *Escuelas Pías*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punctul 51. „În acest context, nu este exclus ca aceeași instituție să poată desfășura mai multe activități, în același timp economice și neeconomice, cu condiția să țină o contabilitate separată în ceea ce privește diferitele finanțări primite, astfel încât să excludă orice risc de subvenționare «încrucișată» a activităților sale economice prin intermediul unor fonduri publice de care beneficiază în temeiul activităților sale neeconomice.”

⁽¹³⁵⁾ Jurisprudența Curții și practica decizională a Comisiei identifică o serie de criterii funcționale referitoare la legătura intrinsecă dintre mijlocul și obiectivul unei misiuni publice. Multe, dacă nu toate, sunt aplicabile activităților Cineca. Legătura dintre diferitele funcții și componente ale software-ului trebuie înțeleasă ca fețe diferite ale aceleiași monede, astfel încât separarea acestor componente una de cealaltă ar interfera cu funcționarea activităților neeconomice și cu urmărirea obiectivului.

⁽¹³⁶⁾ A se vedea considerentul 117 din decizia *HIS*.

3.4.1.1.1. Obligație legală

- (217) Contrar opiniei reclamantului (a se vedea considerentele 50 și 74), există o obligație legală impusă autorităților cu privire la exercitarea autorității publice. Articolul 60 din Decretul regal nr. 1592 din 31 august 1933 impunea rectorilor universităților „să promoveze constituirea de consorții pentru a promova universitățile în modul cel mai util și eficace pentru întreținerea și funcționarea lor”. Statutul Cineca (aprobat prin Decretul prezidențial nr. 1106 din 13 octombrie 1969) a fost elaborat în temeiul acestei legislații. Astfel, există o normă obligatorie sub forma unui act guvernamental cu statut de legislație secundară care prevede constituirea Cineca.
- (218) Prin urmare, Cineca este un organism-cheie care are legături cu ministerul și cu alte organisme publice responsabile de învățământul superior. El joacă un rol esențial în organizarea funcțiilor instituționale în cadrul sistemului educațional în ceea ce privește gestionarea și dezvoltarea bazelor de date ministeriale în sprijinul evaluării naționale și al altor funcții atribuite ministerului de sistemul juridic.
- (219) Articolul 3 din statutul Cineca (din 2012) descrie rolul consorțiului, și anume „producerea de servicii cu un potențial și o eficiență ridicate și transferul de tehnologii pentru dezvoltarea și excelența sistemului de învățământ superior și de cercetare” ⁽¹³⁷⁾.
- (220) Astfel, afirmația reclamantului potrivit căreia nu există nicio obligație legală de a furniza servicii și bunuri TIC avansate și foarte personalizate ministerului și universităților, ci doar un obiectiv general, nu este justificată. Există o obligație legală, iar obligația în cauză nu este mai generică decât cea a TenderNed, a ZVG Portal și a CompassDatenbank. Reclamantul consideră în mod eronat că, spre deosebire de cazul HIS, scopul creării Cineca nu a fost de a oferi asistență ministerului și universităților în ceea ce privește furnizarea gratuită a învățământului superior. În concluzie, cerința ca activitatea să fie legată de îndeplinirea sau exercitarea unei misiuni publice în temeiul normelor care se aplică activității este îndeplinită. Precedentul nu impune ca misiunea Cineca în sine să fie o misiune publică ⁽¹³⁸⁾.

3.4.1.1.2. Observații privind observațiile reclamantului referitoare la natura economică a activităților

- (221) Reclamantul susține că, pentru ca un serviciu să se încadreze în funcția esențială a statului, acesta ar trebui să fie „produs pe cont propriu” și nu să fie încredințat unui terț și că, în cazul de față, MIUR și universitățile au decis să externalizeze serviciile către un terț, Cineca. În ceea ce privește argumentul potrivit căruia, în conformitate cu hotărârea Scattolon (a se vedea considerentul 48), transferul personalului de curățenie și al altor membri ai personalului auxiliar angajat de o întreprindere publică la o altă întreprindere publică a constituit un transfer al unei „întreprinderi” în sensul Directivei privind menținerea drepturilor lucrătorilor ⁽¹³⁹⁾, Cineca susține că Hotărârea Scattolon este diferită și nu este comparabilă cu cazul de față.
- (222) Analizii și arhitectii de sistem de la Cineca dețin nu numai cunoștințe tehnice, ci și cunoștințe privind aspecte administrative și juridice legate de nevoile specifice ale sistemului, acumulate de-a lungul deceniilor.

⁽¹³⁷⁾ „În acest scop, consorțiul urmărește următoarele obiective atât în ceea ce privește entitățile membre, cât și părțile terțe, dar tot în interesul entităților membre: (...) d) gestionarea unui centru care, cu propriile instalații sau legături adecvate, prestează servicii de gestionare și prelucrare informatică tuturor membrilor consorțiului, acordând prioritate Ministerului Educației, Universităților și Cercetării; (...) f) dezvoltarea, pregătirea și gestionarea, în interesul sistemului național de învățământ, universitar și de cercetare și fără costuri suplimentare, fără a aduce atingere contribuției prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (b), a unor sisteme informatice adecvate”.

⁽¹³⁸⁾ Considerentul 121 din decizia HIS.

⁽¹³⁹⁾ Directiva 2001/23/CE a Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități (JO L 82, 22.3.2001, p. 16).

- (223) Atât timp cât funcțiile/serviciile sunt îndeplinite în legătură cu exercitarea autorității oficiale de către stat, nu există o tranzacție pe piață, chiar dacă activitatea poate fi economică, întrucât o astfel de activitate pune în aplicare prerogativele statului. Este suficient ca statul să fi adoptat o decizie de punere în aplicare a puterii sale publice într-un mod care să faciliteze exercitarea acestei puteri publice, alegerea în acest sens fiind rezervată statului. În cazul în care separarea activităților în cauză interferează cu funcționarea puterii publice într-o asemenea măsură încât ar pune în pericol realizarea obiectivelor, activitățile nu pot fi separate și trebuie considerate ca reprezentând exercitarea autorității. Acest lucru este valabil chiar dacă activitatea, în sine, ar putea fi prestată de un alt vânzător în schimbul unei remunerații.
- (224) În ceea ce privește argumentul reclamantului referitor la plata unei contraprestații (a se vedea considerentul 48), Cineca susține, de asemenea, că plata unei remunerații pentru un serviciu inerent exercitării unei funcții publice atunci când nivelul de plată este instituit prin lege și nu este stabilit de prestatorul de servicii nu este suficientă pentru a califica activitatea drept economică⁽¹⁴⁰⁾. Cineca explică faptul că organismele consorțiului stabilesc așa-numitele linii directoare privind prețurile. Cu toate acestea, universitățile participă, de asemenea, la elaborarea acestor linii directoare, iar tariful final pentru taxe este stabilit în conformitate cu aceste linii directoare.
- (225) Cineca a fost înființat pentru a răspunde nevoilor funcționale ale sistemului de învățământ/cercetare care, în absența Cineca, ar fi trebuit să se dezvolte pe cont propriu. Cineca a fost un organism de referință cu care au fost concepute servicii avansate, foarte specializate, adaptate nevoilor ministerului. Faptul că Cineca nu face parte din minister nu dă naștere unei activități economice. În cadrul Cineca există o structură dedicată care reflectă structura internă a ministerului și oferă echipe specializate pentru a sprijini ministerul. Cineca funcționează ca un ecosistem: consiliul consorțiului este format din experți care funcționează ca un organism tehnic consultativ și de sprijin implicat activ în implementarea produselor. Acești experți au participat la 33 de mii de cazuri de personalizare, un salt uriaș față de ultimii ani.
- (226) În concluzie, Cineca subliniază că, în pofida lipsei de constrângeri asupra potențialilor concurenți, nicio altă entitate în afară de Cineca nu ar putea dezvolta întreaga gamă de servicii de care au nevoie ministerul și universitățile. Niciun concurent, inclusiv reclamantul, nu are o structură a întreprinderii sau tipul de software adecvate pentru ca ministerul să gestioneze la nivel central un sistem informatic integrat pentru cele 1,7 milioane de studenți, 4 800 de cursuri, 80 de universități și 150 000 de angajați ai sistemului (a se vedea, de asemenea, *decizia HIS* și jurisprudența *TenderNed*). Pentru universități, un ecosistem integrat este preferabil unui „mozaic” de software. Sistemul universitar necesită dezvoltarea unor soluții informatice specifice, adaptate nevoilor specifice ale universităților și actualizate în permanență. Aceasta este ceea ce oferă Cineca. Analistii și arhitecții de sistem de la Cineca dețin nu numai cunoștințe tehnice, ci și cunoștințe privind aspectele administrative și juridice legate de nevoile specifice ale sistemului, acumulate de-a lungul deceniilor.

3.4.1.2. Avantaj și imputabilitate

- (227) Cineca a fost în măsură să presteze serviciile către minister la nivelul costurilor sau la un cost inferior. De fapt, contribuțiile pentru serviciile prestate către minister, precum și pentru serviciile HCP necomerciale/instituționale au fost mai mici în perioada relevantă decât costurile corespunzătoare. Universitățile plătesc către Cineca cotizații de membru pentru servicii, care nu sunt mai mari decât prețurile pieței. În ceea ce privește imputabilitatea în sarcina statului a plății efectuate de universități către Cineca, Cineca susține, de asemenea, că, având în vedere jurisprudența citată în considerentul 122 din decizia de inițiere a procedurii referitoare la criteriile de evaluare *Stardust*, nu prezența comună a universităților și a MIUR în consiliul de administrație al Cineca ar putea fi considerată ca un factor favorizant pentru imputabilitatea selectării de către universități a Cineca în calitate de prestator de servicii informatice, ci prezența funcționarilor statului în administrația universităților de stat. În cele din urmă, Cineca adaugă că jurisprudența impune Comisiei o obligație sporită de a justifica imputabilitatea unei măsuri statului atunci când „concedentul” măsurii este autonom⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹⁴⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 12 iulie 2012, *CompassDatenbank/Republik Österreich*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 39: „Pe de altă parte, faptul că un produs sau un serviciu furnizat de o entitate publică și care este legat de exercitarea de către aceasta a unor prerogative de putere publică este furnizat în schimbul unei remunerații prevăzute de lege, iar nu stabilite, direct sau indirect, de această entitate, nu este suficient în sine pentru ca activitatea desfășurată să fie calificată drept activitate economică, iar entitatea care o desfășoară să fie calificată drept întreprindere (a se vedea în acest sens Hotărârile *SAT Fluggesellschaft*, punctul 28 și următoarele, și *Diego Calì & Figli*, punctele 22-25).”

⁽¹⁴¹⁾ Hotărârea Tribunalului din 19 martie 2019, *Italia/Banca Popolare di Bari*, cauzele conexate T-98/16, T-196/16 și T-198/16, ECLI:EU:T:2019:167, punctul 67; În cauzele T-98/16, T-196/16 și T-198/16, *Italia/Banca Popolare di Bari*, Tribunalul a declarat: „În cazul în care [organismul care a acordat ajutorul în cauză] are [...] autonomie, inclusiv în ceea ce privește gestionarea fondurilor sale, în raport cu intervențiile autorităților publice și cu finanțele publice, [...], Comisia este supusă, [...], unei obligații cu atât mai semnificative de a preciza și de a justifica motivele care îi permit să concluzioneze că există un control public asupra resurselor utilizate și asupra imputabilității măsurilor în sarcina statului.”

4. EVALUAREA MĂSURILOR

4.1. Existența unui ajutor de stat

- (228) Articolul 107 alineatul (1) din tratat prevede că sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre.
- (229) Pentru ca o măsură să fie considerată ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat, aceasta trebuie să îndeplinească următoarele condiții cumulative: a) trebuie să fie acordată din resurse de stat și trebuie să fie imputabilă statului, b) trebuie să confere un avantaj economic unei întreprinderi; c) avantajul trebuie să fie selectiv și d) trebuie să denatureze concurența sau să amenințe să denatureze concurența în măsura în care afectează schimburile comerciale dintre statele membre. Dacă oricare dintre aceste criterii nu sunt îndeplinite, măsura nu constituie ajutor de stat.

4.1.1. Finanțarea Cineca pentru prestarea de servicii informatice către universitățile italiene

4.1.1.1. Natura economică a serviciilor prestate

- (230) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din tratat, pentru a stabili prezența unui ajutor de stat, trebuie să se ofere un avantaj economic unei întreprinderi. Conceptul de întreprindere acoperă orice entitate care desfășoară o activitate economică, și anume în oferirea de bunuri sau servicii pe o anumită piață, indiferent de statutul juridic al entității și de modul în care aceasta este finanțată ⁽¹⁴²⁾. Cu toate acestea, articolul 107 alineatul (1) din tratat nu se aplică în cazul în care statul acționează prin exercitarea puterii publice sau în cazul în care activitatea în cauză face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de funcțiile respective prin natura sa, prin scopul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia ⁽¹⁴³⁾. Această noțiune este descrisă mai detaliat în jurisprudența citată, inclusiv existența unei „legături intrinseci”, a unei „legături inextricabile”, a unei „legături strânse”, a unei „legături indisolubile”, a unei „legături necesare” sau a unei „legături directe” între activitatea sprijinită și o funcție a statului.
- (231) Printre exemplele de astfel de activități se numără colectarea de date pentru a fi utilizate în scopuri publice pe baza unei obligații legale impuse întreprinderilor de a dezvălui acest tip de date (CompassDatenbank) ⁽¹⁴⁴⁾, care oferă o platformă ce permite autorităților publice să gestioneze în mod cuprinzător procesul de achiziții publice (TenderNed) ⁽¹⁴⁵⁾, precum și publicarea licitațiilor în cadrul procedurilor de insolvență de către ZVG Portal, o entitate înființată de landurile germane și desemnată pentru această sarcină (ZVG Portal) ⁽¹⁴⁶⁾.
- (232) Cauzele citate în nota de subsol 143 au stabilit noțiunea de „legătură intrinsecă” și par să se concentreze asupra obligațiilor legale în sprijinul unei misiuni publice care se aplică atât statului, cât și beneficiarilor sprijinului din partea statului; caracterul comun al obiectivelor urmărite (scopul comun) și constatarea că serviciul în cauză este

⁽¹⁴²⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000 în cauzele conexate Pavlov și alții, C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctul 74. Hotărârea Curții de Justiție din 23 aprilie 1991, Höfner și Elser, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, punctul 21.

⁽¹⁴³⁾ A se vedea, în special, Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 30, Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctele 22 și 23; Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, Compass Datenbank/Austria, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 41; Hotărârea TenderNed a Tribunalului din 28 septembrie 2017, Aanbestedingskalender și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁴⁴⁾ Hotărârea Curții Europene de Justiție din 12 iulie 2012, CompassDatenbank/Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449.

⁽¹⁴⁵⁾ Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, Aanbestedingskalender și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675.

⁽¹⁴⁶⁾ Decizia Comisiei din 2 mai 2013 privind ajutorul de stat SA.25745 (2013/NN) (ex CP 11/2008) – Germania – Site-ul web național pentru vânzările prin licitație în procedurile de insolvență (ZVG Portal) C(2013) 2361 final.

esențial pentru capacitatea statului de a-și îndeplini sarcina de stat (argumentul privind „necesitatea”, „caracterul indispensabil”, „caracterul indisociabil”). Legătura intrinsecă trebuie să existe cu privire la totalitatea funcționalităților (sau modulelor) oferite în cadrul serviciului sau cu privire la fiecare funcționalitate⁽¹⁴⁷⁾. În cazul în care unele dintre funcționalitățile pachetului, în mod izolat, nu ar fi legate de exercitarea unei sarcini de stat, ar fi neeconomic dacă, în lipsa acestei funcționalități, restul sistemului ar fi în mare măsură inutil⁽¹⁴⁸⁾ sau nu ar fi operațional. În aceste condiții, funcționalitățile trebuie considerate ca fiind legate între ele și formând fațete diferite ale aceleiași activități⁽¹⁴⁹⁾. Odată stabilite legăturile dintre diferitele funcționalități, se poate examina dacă serviciul cu aceste funcționalități este legat de exercitarea puterii publice⁽¹⁵⁰⁾. Constatările din cauzele citate nu au fost afectate de prezența concurenților pe piață⁽¹⁵¹⁾ și s-au bazat, printre altele, pe faptul că beneficiarul a fost în măsură să ofere cea mai cuprinzătoare gamă de produse dintre concurenți.

- (233) Prin urmare, sarcina este de a stabili dacă există o legătură intrinsecă între prestarea de servicii informatice către universitățile italiene și sarcina statului în domeniul învățământului terțiar. În conformitate cu jurisprudența citată, prestarea de către Cineca de servicii informatice către universitățile italiene nu ar fi de natură economică dacă s-ar dovedi că este legată în mod intrinsec de o funcție esențială a statului italian în domeniul învățământului terțiar public.
- (234) În *decizia HIS*⁽¹⁵²⁾, Comisia a constatat, în mare parte pe baza jurisprudenței citate în nota de subsol 143 și, în special, a jurisprudenței *TenderNed*, că serviciile informatice prestate de entitatea *HIS GmbH* către universitățile publice germane erau legate în mod intrinsec de obligația statului de a furniza învățământ terțiar public „prin natura lor, prin scopul lor și prin normele care reglementează activitatea”⁽¹⁵³⁾.
- (235) *Decizia HIS* s-a bazat pe constatarea că gestionarea învățământului terțiar public era o funcție esențială a statului⁽¹⁵⁴⁾ și, prin urmare, exista o misiune publică pusă în aplicare prin intermediul universităților publice și că furnizarea de produse și servicii software pentru universități constituie „mijloace” prin care universitățile publice sunt în măsură să îndeplinească această obligație legală. Furnizarea de servicii de învățământ terțiar⁽¹⁵⁵⁾ (și anume sarcina de stat) nu ar fi fost posibilă fără mijloace. Nu era necesar să se demonstreze că entitatea *HIS GmbH* a îndeplinit ea însăși o misiune publică.
- (236) În primul rând, s-a constatat că natura și scopul serviciilor prestate de *HIS* sunt strâns legate de sarcina statului de a oferi învățământ superior public, întrucât universitățile nu pot fi gestionate fără un software eficient. Prin urmare, prestarea de servicii software a fost necesară pentru sarcinile educaționale ale universităților, și anume furnizarea de servicii de învățământ superior gratuit publicului. Sprijinirea învățământului superior a fost un obiectiv explicit al creării și funcționării *HIS GmbH*. Aceste elemente au constituit cerințele de necesitate și existența unei obligații legale.

⁽¹⁴⁷⁾ Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, *Aanbestedingskalender* și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punctul 41.

⁽¹⁴⁸⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, *Aanbestedingskalender* și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punctul 49; Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, *Compass-Datenbank/Austria*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, citată și la punctul 44 din Hotărârea Curții de Justiție din 7 noiembrie 2019, C-687/17 P, ECLI:EU:C:2019:932.

⁽¹⁴⁹⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, *Aanbestedingskalender* și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punctele 51 și 52.

⁽¹⁵⁰⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, *Aanbestedingskalender* și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punctul 53.

⁽¹⁵¹⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 28 septembrie 2017, *Aanbestedingskalender* și alții/Comisia, T-138/15, ECLI:EU:T:2017:675, punctul 90.

⁽¹⁵²⁾ *Decizia (UE) 2020/391*.

⁽¹⁵³⁾ Considerentul 127 din *decizia HIS*.

⁽¹⁵⁴⁾ Învățământul public organizat în cadrul sistemului național de învățământ finanțat și controlat de stat poate fi considerat o activitate neeconomică. Curtea de Justiție a indicat că statul, „prin stabilirea și menținerea unui astfel de sistem de învățământ public finanțat în întregime sau în mare parte din fonduri publice și nu de către elevi sau de către părinții lor [...] nu intenționează să se angajeze în activități remunerate, ci își îndeplinește misiunea în domeniile social, cultural și educativ față de populație”. Hotărârea Curții de Justiție din 11 septembrie 2007, *Comisia/Germania*, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, punctul 68, și Hotărârea Curții de Justiție din 27 iunie 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania/Ayuntamiento de Getafe*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punctul 50.

⁽¹⁵⁵⁾ A se vedea considerentele 124, 126 și 127 din *decizia HIS* referitoare la Hotărârea *TenderNed* a Tribunalului din 28 septembrie 2017, *Aanbestedingskalender BV/Comisia*, considerentele 90-97.

- (237) „Argumentul necesității” în cazul HIS a fost confirmat de un număr mare de observații prezentate de părțile interesate (în mare parte universități de stat germane) în cursul procedurii oficiale de investigare, care susțineau că produsele și serviciile HIS GmbH erau utilizate pentru a executa procese comerciale esențiale, specifice universităților, a căror funcționalitate era o condiție prealabilă pentru funcționarea generală a universităților publice germane. Serviciile informatice au trebuit să fie adaptate și potrivite nevoilor specializate ale universităților, pe care, în absența serviciilor HIS GmbH, ar fi trebuit să le asigure universitățile publice germane sau chiar landurile ⁽¹⁵⁶⁾. Prin urmare, serviciile HIS GmbH au fost considerate indispensabile pentru îndeplinirea mandatului educațional al universităților (și anume al statului). Din cauza acestui grad ridicat de adaptare, serviciul nu a fost comparabil cu un simplu serviciu necesar și pentru funcționarea universităților, cum ar fi achiziționarea de scaune sau închirierea de proprietăți imobiliare.
- (238) Cerința ca activitatea să fie legată de desfășurarea activității neeconomice a statului în domeniul învățământului terțiar public „*prin normele care se aplică [activității]*”, astfel cum se specifică în jurisprudența relevantă ⁽¹⁵⁷⁾, a fost, de asemenea, considerată îndeplinită în cazul HIS. Obligația constituțională a statului de a acorda cetățenilor dreptul la educație este pusă în aplicare de universitățile de stat, iar secțiunea 2 din statutul HIS GmbH, care reglementează funcționarea HIS, prevede în mod clar că „scopul întreprinderii este de a sprijini instituțiile de învățământ superior și organismele administrative competente în eforturile lor de a îndeplini sarcinile de învățământ superior într-un mod rațional și eficient din punctul de vedere al costurilor”. Pe această bază, Comisia a considerat că cerința ca HIS GmbH să fie legată de exercitarea misiunilor publice „*prin normele care se aplică [activității sale]*” a fost îndeplinită.
- (239) Hotărârea Tribunalului din cauza TenderNed a stabilit indisociabilitatea dintre serviciul furnizat de TenderNed și misiunea publică în cauză, chiar dacă existau indicații potrivit cărora achizițiile publice electronice vizate „contribuiau în foarte mică măsură la utilizarea efectivă a [serviciului] care era conectat cu exercitarea puterii publice” (a se vedea considerentul 90 din hotărâre). În mod similar hotărârii TenderNed, în cazul HIS, existau operatori de piață care ofereau părți din serviciul prestat de HIS GmbH, dar „nu ofereau condițiile referitoare la preț, caracteristicile de calitate obiectivă, continuitatea și accesul la serviciile furnizate care ar fi necesare pentru realizarea” obiectivelor sarcinii statului. Niciun alt furnizor de software universitar nu oferea întreaga gamă de servicii oferite de HIS GmbH.
- (240) Pe această bază, Comisia a concluzionat că prestarea de către HIS GmbH de servicii informatice universitare către universitățile publice germane era legată în mod intrinsec de desfășurarea de către stat a activității neeconomice de a oferi învățământ terțiar și, prin urmare, nu era de natură economică.
- (241) Pe baza acestor elemente, Comisia a examinat dacă prestarea de către Cineca de servicii informatice către universitățile de stat italiene este legată în mod intrinsec de sarcina statului în domeniul învățământului terțiar.
- (242) Comisia analizează mai întâi dacă este justificat să examineze legătura intrinsecă în ceea ce privește totalitatea funcționalităților (sau a modulelor) oferite în cadrul serviciului (a se vedea considerentul 232). Cu alte cuvinte, întrebarea este dacă este posibil să se concluzioneze că funcționalitățile sunt legate între ele și formează fațete diferite ale aceleiași activități, astfel încât sistemul, în ansamblul său, nu ar fi operațional fără fiecare funcționalitate individuală. Comisia constată că, dintre cele opt funcționalități enumerate în considerentul 181, următoarele cinci

⁽¹⁵⁶⁾ Modul în care a fost configurată și operată entitatea HIS GmbH a fost o metodă de a răspunde în mod colectiv la aceste nevoi funcționale esențiale ale universităților publice germane, prin punerea în comun a experienței și a expertizei. Funcționarea și gestionarea HIS GmbH au arătat că aceasta a fost guvernată ca o entitate cvasi-statală, iar funcționarea sa nu a avut nimic de a face cu obținerea de profit și, în această privință, nu a fost diferită în mod esențial de cea a universităților.

⁽¹⁵⁷⁾ A se vedea, de exemplu, Hotărârea TenderNed a Tribunalului din 28 septembrie 2017, cauza T-138/15, Aanbestedingskalender și alții/Comisia, ECLI:EU:T:2017:675, punctul 38; considerentul 29 din Decizia Comisiei ZVG Portal; Decizia C(2013) 2361 final a Comisiei din 2 mai 2013, SA.25745 (2013/NN) (ex- CP 11/2008) – Germania – Site-ul web național pentru vânzările prin licitație în procedurile de insolvență (ZVG Portal) (JO C 167, 13.6.2013, p. 1) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247954/247954_1433360_92_2.pdf.

funcționalități au o legătură clară și unică cu învățământul universitar: 1) gestionarea procesului de înscriere și a eliberării calificărilor, 2) gestionarea modelului ofertelor de formare legate de acreditare, 3) gestionarea activităților postuniversitare (activarea cursurilor de doctorat de cercetare și a cursurilor de specialitate), 4) gestionarea procesului de admitere a personalului academic, 5) colectarea rezultatelor științifice ale personalului academic. Funcționalitățile 1) gestionarea contabilă a proiectelor administrative și de cercetare; 2) gestionarea juridică și economică a carierei personalului academic și administrativ (plata salariilor; contribuții etc.) și 3) gestionarea documentelor și înregistrarea actelor administrative pentru a asigura respectarea dispozițiilor de reglementare sunt funcționalități cu un rol mai general. Cu toate acestea, unele au caracteristici specifice educației, cum ar fi gestionarea personalului academic și gestionarea contabilă a proiectelor de cercetare. În cele din urmă, chiar dacă funcționalitatea de gestionare a documentelor poate avea caracteristici specifice educației limitate, funcția „gestionarea documentelor” este una fără de care sistemul nu ar putea funcționa și, prin urmare, universitățile nu și-ar putea îndeplini sarcinile legale de a oferi învățământ terțiar.

- (243) Prin urmare, Comisia poate confirma afirmația Italiei potrivit căreia toate aceste servicii sunt adaptate la nevoile specifice ale universităților și permit îndeplinirea funcțiilor lor esențiale (a se vedea considerentul 181). Pe această bază, Comisia constată că diferitele funcționalități ale serviciului sunt legate între ele și formează fațete diferite ale aceleiași activități, astfel încât sistemul, în ansamblul său, nu ar fi operațional fără fiecare funcționalitate individuală. Prin urmare, totalitatea diferitelor funcționalități ale serviciilor în cauză, în ansamblul lor, ar putea fi legată în mod intrinsec de sarcina statului de a oferi învățământ terțiar în universitățile de stat. În considerentele următoare, Comisia analizează dacă legătura intrinsecă poate fi stabilită pe baza factorilor descriși în considerentul 232.

4.1.1.1.1. Existența unei obligații legale în sprijinul unei misiuni publice care se aplică statului, Cineca și universităților de stat

- (244) Astfel cum a explicat Italia (a se vedea considerentul 132), atribuirea puterii publice în domeniul educației se bazează pe articolul 33 din Constituția italiană, care prevede că „Republica garantează libertatea artelor și a științelor, care pot fi predate în mod liber. Republica stabilește norme generale pentru educație și înființează școli publice (...)”. Această dispoziție constituțională este pusă în aplicare⁽¹⁵⁸⁾ (printre altele) prin funcționarea universităților de stat.
- (245) După cum explică Italia, universitățile din Italia sunt organisme investite cu propriile sisteme statutare, de reglementare, financiare, didactice, organizaționale și disciplinare⁽¹⁵⁹⁾. Ele sunt „sediul principal al cercetării libere și al formării gratuite în cadrul sistemelor lor respective și sunt locuri de învățare și de dezvoltare critică a cunoștințelor; ele funcționează, combinând cercetarea și predarea în mod organic, pentru progresul cultural, civil și economic al Republicii” (articolul 1 din Legea nr. 240/2010). Aceste universități au astfel o obligație esențială, prevăzută de lege, de a oferi educație universitară și de a asigura promovarea și desfășurarea cercetării științifice.
- (246) Articolul 6 alineatul (3) din Legea nr. 168/1989 prevede, de asemenea, un temei juridic pentru funcțiile universităților, întrucât stipulează că „[u]niversitățile desfășoară activități didactice și organizează structurile relevante în conformitate cu libertatea de a preda a cadrelor didactice și cu principiile generale stabilite în normele care reglementează sistemele de predare universitare. În conformitate cu aceste principii, statutul stabilește cursurile universitare, [...] cursurile de doctorat și serviciile educaționale suplimentare.”
- (247) Informațiile disponibile arată în continuare (a se vedea considerentul 179 și următoarele) că universitățile cooperează cu ministerul în îndeplinirea acestor sarcini esențiale. Universitățile au aprobat înființarea consorțiului în 1967 pentru a presta servicii care să permită universităților să îndeplinească funcțiile esențiale care le-au fost atribuite. O obligație legală a Cineca de a sprijini universitățile în îndeplinirea sarcinilor lor poate fi dedusă din articolul 60 din Decretul regal nr. 1592 din 31 august 1933, care impunea „rectorilor universităților să aprobe constituirea de consorții pentru a promova universitățile în modul cel mai util și eficace pentru întreținerea și funcționarea lor”. Statutul Cineca (aprobat prin Decretul prezidențial nr. 1106 din 13 octombrie 1969) a fost elaborat în temeiul acestei legislații (a se vedea considerentul 217).

⁽¹⁵⁸⁾ A se vedea trimiterea la articolul 33 din Constituția italiană de la articolul 6 alineatul (1) din Legea nr. 168/1989.

⁽¹⁵⁹⁾ Articolul 6 din Legea nr. 168 din 9 mai 1989 prevede autonomia universităților. Articolul stipulează că „universitățile au personalitate juridică și, în aplicarea articolului 33 din Constituție, se bucură de autonomie didactică, științifică, organizațională, financiară și contabilă; acestea înființează organizații autonome cu statut și regulamente proprii”.

- (248) În ceea ce privește o obligație legală corespunzătoare a Cineca în domeniul prestării de servicii informatice către universitățile de stat, Italia explică faptul că scopul și obligația sa principală au fost întotdeauna furnizarea către membrii săi (inclusiv universități) de sisteme de calcul și servicii informatice integrate și eficiente, permițând astfel instituției să își îndeplinească funcția publică (pentru mai multe informații, a se vedea considerentele 140, 249 și 250-251, inclusiv diferitele versiuni ale articolului 3 din statutul Cineca în vigoare în perioada relevantă). Mai precis, Cineca a primit sarcina de crea servicii informatice inovatoare și de înaltă calitate, necesare pentru îndeplinirea funcției publice a membrilor săi.
- (249) Articolul 3 din statutul Cineca prevedea, în toate cele șase versiuni existente între 2006 și 2019, obiectivul Cineca în domeniul serviciilor informatice pentru universități. În versiunile din 2006-2009, 2010-2011 și 2012, textul articolului 3 prevedea că scopul consorțiului este, printre altele, „(...) (f) dezvoltarea, pregătirea și gestionarea, în interesul sistemului național de învățământ, universitar și de cercetare și fără costuri suplimentare, (...) a unor sisteme informatice adecvate”.
- (250) Formularea de la articolul 3 în versiunile din 2017, 2018 și 2019 se referea la „scopul principal al consorțiului de a presta servicii informatice inovatoare [pentru membri], pentru a-i face mai eficienți și mai moderni (...)” și (a) „de a presta servicii informatice și organizarea procedurilor referitoare la punerea în aplicare a acestor servicii către MIUR, universități (...)”.
- (251) În ceea ce privește o obligație legală generală care impune universităților de stat să îndeplinească sarcina statului în domeniul învățământului terțiar și temeiurile juridice specifice pentru îndeplinirea diferitelor funcții în acest domeniu, a se vedea detaliile din considerentele 246 și, respectiv, 183. Prin urmare, există o obligație legală a statului italian de a oferi învățământ terțiar care este pusă în aplicare – printre alte entități – prin intermediul universităților și o obligație legală a Cineca (a se vedea considerentele 248-250) de a sprijini, prin activitatea sa, statul în îndeplinirea acestei sarcini.
- (252) Pe baza acestor elemente, Comisia consideră că cerința privind existența unei obligații legale în contextul unei „activități legate în mod intrinsec” din partea statului, din partea universităților, precum și din partea beneficiarului sprijinului este îndeplinită în acest caz. Niciunul dintre argumentele reclamantului nu poate pune la îndoială această concluzie.
- (253) Reclamantul susține că, în jurisprudență, noțiunea de „legătură intrinsecă” nu impune doar o obligație legală a statului de a desfășura o activitate, ci și *instrumentele* prin care urma să se desfășoare activitatea (a se vedea considerentul 48). Aceste *instrumente* includ un instrument de gestionare a procedurilor de achiziții publice electronice (TenderNed), de publicare a informațiilor privind licitațiile judiciare (ZVG Portal) și o bază de date accesibilă publicului privind întreprinderile (CompassDatenbank). În conformitate cu această jurisprudență, *instrumentele* în cauză sunt cele care sunt indisolubile de misiunea publică.
- (254) Comisia consideră că argumentele referitoare la mandatul legal care specifică instrumentul aferent serviciului sunt eronate, întrucât niciunul dintre aceste cazuri nu utilizează acest element pentru a concluziona că activitatea este legată în mod intrinsec de o sarcină a statului. Dispozițiile legale aplicabile nu specificau *instrumentul* prin care urma să fie desfășurată activitatea. În cauza TenderNed, de exemplu, deși legislația neerlandeză⁽¹⁶⁰⁾ impunea instituirea unui sistem electronic pentru depunerea ofertelor și pentru publicarea anunțurilor de participare, în evaluare s-a precizat în mod expres că temeiul juridic în cauză nu prevedea crearea de către statele membre a unui registru central sau a unei platforme centrale pentru gestionarea achizițiilor publice (a se vedea considerentul 66 din decizia Comisiei în cauza TenderNed).

⁽¹⁶⁰⁾ Trebuie remarcat faptul că, în cauza TenderNed, înființarea TenderNed în 2012 a precedat intrarea în vigoare a Directivei UE privind achizițiile publice din 2014.

- (255) În plus, reclamantul contestă faptul că versiunile anterioare anului 2017 ale statutului Cineca se referă la obligația Cineca de a presta servicii informatice către universități (a se vedea considerentul 74) și susține că Legea din 2012 [articolul 7 alineatul (42a) din Legea nr. 95 din 6 iulie 2012 ⁽¹⁶¹⁾] privind fuziunea dintre CILEA și CASPUR nu prevedea, de asemenea, obligația de a presta servicii informatice către universități.
- (256) Comisia consideră că lipsa unei referiri specifice la „servicii informatice” în formularea articolului 7 alineatul (42a) din Legea nr. 95 din 6 iulie 2012 nu schimbă cu nimic existența efectivă a unei obligații legale a Cineca de a presta servicii informatice către universități. Acest lucru se datorează faptului că, astfel cum se menționează în această dispoziție, scopul entității nou-create în urma fuziunii este descris în mod abstract ca „furnizarea de sprijin adecvat în ceea ce privește inovarea și prestarea de servicii, pentru nevoile ministerului, ale sistemului universitar, ale sectorului cercetării și ale sectorului educației.” Trebuie remarcat faptul că formularea din cazul HIS a fost la fel de abstractă: „scopul întreprinderii este de a sprijini instituțiile de învățământ superior și organismele administrative competente în eforturile lor de a îndeplini sarcinile de învățământ superior într-un mod rațional și eficient din punctul de vedere al costurilor” (a se vedea considerentul 122 din *decizia HIS*). Pare mai degrabă prudent să se formuleze astfel de sarcini într-un mod suficient de abstract, dacă este dificil să se determine în prealabil tipurile specifice de servicii care ar fi necesare în mod rezonabil pentru a sprijini învățământul terțiar în viitor, precum și tehnologiile pe care s-ar baza acestea. Reclamantul nu a prezentat niciun argument care să invalideze această concluzie.
- (257) În ceea ce privește argumentul potrivit căruia absența unei cerințe legale impuse Cineca de a presta servicii informatice către universități este demonstrată de faptul că articolul 1 alineatul (512) din Legea nr. 208/2015 impune ca ministerele și universitățile publice să își satisfacă nevoile exclusiv prin instrumentele de achiziție și negociere ale Consip sau ale altor entități „pentru bunuri și servicii disponibile de la Consip” (a se vedea considerentul 60), Comisia observă că această normă se aplică serviciilor care *sunt* disponibile de la Consip (a se vedea considerentul 153). Cu toate acestea, serviciile software pentru universități *nu* sunt disponibile de la Consip. Având în vedere această explicație, Comisia consideră că faptul că este posibil ca unele servicii informatice să trebuiască să fie achiziționate prin intermediul Consip în temeiul legislației italiene nu este incompatibil cu posibilitatea ca Cineca să aibă obligația legală de a satisface nevoile de servicii informatice ale universităților.

4.1.1.1.2. Caracterul comun al obiectivelor urmărite (scop comun)

- (258) Temeiurile juridice referitoare la oferirea de învățământ terțiar definesc nu numai o obligație legală, ci și o funcție esențială a statului, pusă în aplicare prin intermediul universităților de stat. Acest lucru, împreună cu obligația legală a Cineca de a sprijini universitățile în misiunea lor, definește, de asemenea, scopul comun și convergent. Acest lucru este demonstrat de dispozițiile legale descrise mai sus, precum și de formularea clară a articolului 3 din statutul Cineca (a se vedea considerentele 219 și 249-250).
- (259) Comisia nu are niciun motiv să se îndoiască de afirmația Italiei (a se vedea considerentul 140) potrivit căreia obiectivul principal al Cineca a fost de a servi drept instrument pentru sistemul de învățământ superior prin furnizarea de sisteme de calcul și servicii informatice integrate și eficiente, permițând astfel îndeplinirea funcțiilor sale publice.
- (260) Comisia constată, de asemenea, că statul și universitățile au un obiectiv comun, astfel cum s-a explicat mai sus, și, prin urmare, există o „convergență” a obiectivelor.

⁽¹⁶¹⁾ „MIUR promovează un proces de unificare a consorțiilor Cineca, Cilea și Caspur în vederea raționalizării cheltuielilor pentru funcționarea acestora prin înființarea unei entități unice la nivel național, cu sarcina de a asigura un sprijin adecvat, în ceea ce privește inovarea și prestarea de servicii, pentru nevoile ministerului, ale sistemului universitar și ale sectorului cercetării și educației. Punerea în aplicare a prezentului alineat nu generează sarcini noi sau mai mari pentru finanțele publice.”

- (261) În ceea ce privește afirmația potrivit căreia obiectivele care trebuiau să fie îndeplinite de Cineca erau obiective generale legate de utilizarea de software și produse informatice de către MIUR și universități și că aceste obiective erau incluse în obiectivul general de informatizare a întregii administrații publice italiene, care ar fi trebuit să respecte un plan național italian de e-guvernare (a se vedea considerentul 50), Comisia subliniază faptul că obiectivele legate de prestarea de servicii informatice către universități și MIUR au fost formulate în diferitele documente cu forță juridică cu mult înainte ca planul de e-guvernare din 2012 să existe. Prin urmare, utilizarea de software și produse informatice de către MIUR și universități nu este inclusă în obiectivul general de informatizare a întregii administrații publice italiene în cadrul planului de e-guvernare din 2012, astfel cum susține reclamantul (a se vedea considerentul 50).
- (262) În concluzie, argumentele furnizate de reclamant pentru a pune la îndoială existența unui scop comun sau a unei convergențe de obiective între stat în domeniul învățământului universitar și Cineca sunt ineficiente.

4.1.1.1.3. Caracterul esențial/indisociabil al serviciului în cauză în ceea ce privește capacitatea statului de a-și îndeplini sarcina de stat prin intermediul universităților

- (263) Astfel cum explică Italia (a se vedea considerentul 140), Cineca a primit sarcina de crea servicii informatice inovatoare și de înaltă calitate, necesare pentru îndeplinirea funcției publice a membrilor săi, inclusiv a universităților. Autoritățile italiene au subliniat că serviciile Cineca sunt legate din punct de vedere funcțional de îndatorirea statului de a garanta învățământul superior prin intermediul universităților. De fapt, potrivit universităților, serviciile Cineca sunt indispensabile pentru organizarea și gestionarea activităților care vizează furnizarea de servicii de învățământ universitar. Sarcinile principale ale universităților sunt descrise în considerentul 181.
- (264) Setul de instrumente (a se vedea considerentul 181) acoperă toate nevoile sectoriale de servicii informatice ale universităților și fiecare dintre aceste servicii este interconectat cu funcționarea universităților. Reducerea serviciilor Cineca cu oricare dintre aceste elemente ar face ca sistemul de servicii, în ansamblu, să fie nefuncțional în sensul jurisprudenței TenderNed (a se vedea considerentul 232 din prezenta decizie). Universitățile nu ar putea funcționa fără procedura de înscriere. Fără înscriere, ar fi imposibil să se știe câți studenți sunt prezenți. Lipsa eliberării de calificări educaționale ar pune sub semnul întrebării însăși rațiunea de a exista a universităților ca instituții. Desigur, învățământul universitar ar fi de neimaginat fără ofertele de formare propriu-zise, pe care universitățile trebuie să le ofere (și pe care, de regulă, le concep cu un grad ridicat de autonomie). Având în vedere că universitățile sunt locuri de cercetare științifică, de studii postuniversitare și de cursuri specializate, educația continuă și rezultatele științifice nu ar fi deloc posibile sau rezultatele lor nu ar putea fi urmărite și învățate fără o funcție de gestionare adecvată. Fără proceduri de admitere a personalului academic, funcționarea universităților ar fi, de asemenea, imposibilă. Gestionarea implicațiilor juridice și economice ale operațiunilor universităților, cum ar fi gestionarea juridică și economică a activității personalului și gestionarea documentelor, precum și înregistrarea actelor administrative pentru a asigura respectarea obligațiilor legale sunt, de asemenea, inerente funcționării universităților. Separarea oricăreia dintre aceste componente ar interfera cu funcționarea întregului sistem. Prin urmare, toate aceste instrumente/servicii sunt esențiale pentru funcționarea universităților.
- (265) În plus, acest set de servicii acoperă aproape 100 % din nevoile sectoriale. Ele au fost planificate și produse prin dezvoltarea unor tehnologii personalizate care au fost integrate de-a lungul timpului în funcție de nevoile specifice ale universităților. Aceste nevoi sunt în continuă schimbare, atât ca urmare a evoluțiilor în materie de reglementare, care sporesc în mod obișnuit numărul de îndatoriri atribuite universităților în raport cu misiunile lor, cât și a inovării tehnice și tehnologice, care nu încetează în sectorul digital.
- (266) Această activitate este susținută de un organism consultativ (a se vedea considerentul 182) format din directorii de sisteme informatice ai universităților membre pentru a discuta problemele tehnologice, precum și din personalul didactic care aduce, de asemenea, contribuții. Prin urmare, aceste servicii sunt dezvoltate pe cont propriu pentru a atinge un nivel de eficiență care nu poate fi atins prin achiziționarea serviciilor de pe piață.

- (267) De-a lungul timpului, Cineca a reușit astfel să consolideze această eficiență, alături de capacitatea sa de a răspunde rapid la noi cereri în mod constant, iar serviciile sale au devenit astfel mijloacele prin care universitățile își îndeplinesc mandatul public.
- (268) În plângere se susține că produsele și serviciile informatice ale universităților sunt considerate a fi simple produse de planificare a resurselor întreprinderii (*Enterprise Resource Planning* – „ERP”) care sunt utilizate în procesele organizaționale/administrative și de gestionare ale universităților, precum în cazul oricărei întreprinderi. Aceste produse ar putea fi oferite de orice întreprindere cu o perioadă de tranziție de trei până la patru luni. Potrivit reclamantului, există numeroși furnizori, după cum a confirmat autoritatea italiană de concurență, iar piața este, la drept vorbind, afectată negativ de Cineca, care a intrat pe piață în 2001. Serviciile în cauză (și, de fapt, toate elementele din învățământul universitar, cum ar fi clădirile, instalațiile) trebuie să fie personalizate, iar acest lucru nu diferențiază serviciile informatice pentru universități de alte elemente din învățământul universitar. Personalizarea este o caracteristică tipică a pieței, acesta fiind motivul pentru care piața serviciilor informatice este segmentată. Prin urmare, orice operator de pe piață ar putea oferi serviciile, inclusiv reclamantul, care are un produs de servicii informatice pentru universități mai complet decât Cineca și care a atras o serie de universități în calitate de clienți în ultimii ani. (A se vedea considerentele 69 și 126 – acest din urmă considerent se referă la clienții întreprinderii Space.)
- (269) Poziția reclamantului ar fi fost confirmată de o serie de hotărâri judecătorești care au condus la concluzia că furnizarea de către Cineca de produse și servicii informatice universităților este de natură economică (a se vedea considerentele 45 și 57). Hotărârea Curții de Justiție din cauza C-3/88, *Comisia/Italia* ⁽¹⁶²⁾, a confirmat că operarea sistemelor de prelucrare a datelor constituie o activitate economică. În hotărârea nr. 2922/2017 tribunalul TAR Lazio a concluzionat că serviciile în cauză puteau fi obținute pe piața produselor și serviciilor TIC (a se vedea considerentul 57). În sfârșit, în hotărârea *Scattolon* s-a concluzionat că punerea la dispoziția unei instituții de învățământ de personal administrativ, tehnic și auxiliar nu constituie o activitate de natură economică (a se vedea considerentul 48).
- (270) Reclamantul citează, de asemenea, concluziile avocatului general în cauza C-264/01 *AOK Bundesverband* și alții (a se vedea nota de subsol 41), potrivit cărora criteriul fundamental pentru a stabili dacă o activitate este sau nu de natură economică este dacă aceasta ar putea fi desfășurată de o întreprindere privată în vederea obținerii unui profit.
- (271) Comisia ar dori să sublinieze că propunerea din concluziile avocatului general în cauza C-264/01 *AOK Bundesverband* și alții este infirmată de o altă jurisprudență care arată că este irelevant dacă serviciul ar putea fi prestat de o întreprindere privată ⁽¹⁶³⁾. Trebuie remarcat faptul că, în cazul de față, nicio întreprindere privată nu a oferit o gamă comparabilă de produse software pentru administrarea universităților (a se vedea considerentele 177 și 192).
- (272) În ceea ce privește hotărârea Curții de Justiție C-3/88, *Comisia/Italia*, Comisia este de părere că hotărârea nu a stabilit că software-ul și serviciile informatice pot fi disociate în sine de exercitarea puterilor publice sau de îndeplinirea unor misiuni publice. În plus, cazul este legat de normele privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii. În cele din urmă, justificarea susținută pentru poziția Italiei în hotărârea respectivă a fost tratarea datelor confidențiale. Diferența dintre faptele care stau la baza acestei hotărâri și situația de fapt din cazul de față este considerabilă, iar constatarea Comisiei în acest caz nu este ireconciliabilă cu hotărârea C-3/88 a Curții de Justiție. Întrebarea din hotărârea C-3/88 a Curții de Justiție a fost dacă practica Italiei de a contracta servicii informatice de la întreprinderi dintr-o serie de sectoare economice numai cu entități aflate în proprietate publică era în conformitate cu dispozițiile Tratatului CEE privind libertatea de stabilire. În considerentul 13 din hotărârea

⁽¹⁶²⁾ A se vedea considerentul 56: Hotărârea Curții din 5 decembrie 1989, *Comisia/Italia*; C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606.

⁽¹⁶³⁾ *AOK Bundesverband* și alții, C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punctul 56. Comisia Europeană și Republica Slovacă/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P și C-271/18 P, ECLI:EU:C:2020:450, punctele 32-34 și 43, pentru jurisprudența care arată că introducerea unor elemente de concurență într-o activitate neeconomică nu este suficientă pentru a modifica natura activității.

respectivă s-a afirmat, în general, că „proiectarea, programarea și operarea sistemelor de prelucrare a datelor sunt de natură tehnică și, prin urmare, nu au legătură cu exercitarea autorității oficiale” (a se vedea considerentul 56). Această constatare constituie o concluzie care se aplică în mod global serviciilor informatice în general, care este mult mai cuprinzătoare decât constatarea Comisiei în cazul de față. Serviciile în discuție în cazul de față nu sunt servicii informatice generale, ci unele care trebuie adaptate la nevoile foarte specifice ale administrației universitare care îndeplinește o misiune publică. Nu există niciun element în raționamentul Italiei sau în constatările de până acum ale Comisiei care ar echivala cu afirmația potrivit căreia prestarea de servicii informatice în general nu este de natură economică. Opinia Comisiei în cazul de față cu privire la serviciile Cineca nu este ireconciliabilă cu poziția potrivit căreia serviciile informatice, ca atare, nu implică „o legătură directă și specifică cu exercitarea autorității [în formularea articolului 55 din Tratatul CEE publice] oficiale”. Având în vedere aceste considerații, hotărârea Compass-Datenbank a omis, pe bună dreptate, să facă trimitere la Hotărârea Comisia/Italia.

- (273) În ceea ce privește hotărârea nr. 2922/2017 pronunțată de tribunalul TAR Lazio ⁽¹⁶⁴⁾ (care s-a axat pe vânzarea de servicii informatice către minister și nu către universități), care a concluzionat că serviciile în cauză ar putea fi obținute pe piața produselor și serviciilor TIC, Comisia ar dori să sublinieze că această concluzie s-a bazat pe constatarea preliminară din decizia Comisiei de inițiere a procedurii HIS. În decizia de inițiere a procedurii s-a concluzionat în mod provizoriu că vânzările de servicii informatice ale HIS GmbH către universități ar putea constitui o activitate economică. Astfel cum subliniază tribunalul administrativ, concluzia preliminară a Comisiei în cazul HIS era obligatorie pentru tribunalul administrativ la momentul pronunțării hotărârii. Cu toate acestea, în decizia HIS din 20 septembrie 2019 s-a constatat că prestarea serviciilor informatice în cauză nu constituia o activitate economică ⁽¹⁶⁵⁾ și, prin urmare, hotărârea tribunalului TAR Lazio și-a pierdut caracterul obligatoriu în sensul cazului de față.
- (274) În ceea ce privește hotărârea Scattolon, Comisia consideră că hotărârea urmărește să determine dacă transferul anumitor funcții administrative și de curățenie între entități publice este exclus dintr-o directivă a UE privind menținerea drepturilor lucrătorilor ⁽¹⁶⁶⁾. În această hotărâre nu există niciun element care să sugereze că prestarea de servicii pentru operarea unor sisteme informatice complexe este identică cu furnizarea de resurse umane cu anumite calificări pentru anumite sarcini foarte specifice. În mod similar opiniei Comisiei cu privire la hotărârea C-3/88 (a se vedea considerentul 272), Comisia consideră că poziția sa referitoare la serviciul Cineca nu este ireconciliabilă cu constatarea din hotărârea Scattolon: nu este exclus ca serviciile informatice, în general, să se încadreze în categoria funcțiilor administrative pe care hotărârea le consideră „economice”. Cu toate acestea, analiza Comisiei în acest caz se axează pe un tip specific de servicii informatice care sunt legate în mod intrinsec de executarea unei sarcini de stat în domeniul învățământului terțiar în contextul specific în care este oferit și care se bazează pe jurisprudență. Este doar o considerație secundară faptul că analiștii și arhitecții de la Cineca dețin calificări complet diferite pentru sarcini complet diferite (tehnice, administrative și juridice) legate de nevoile specifice ale sistemului, acumulate de-a lungul deceniilor.
- (275) Pe baza acestor considerații, Comisia este de părere că niciun element din aceste hotărâri nu conduce la concluzia că natura serviciului prestat către universitățile publice italiene ar fi generică și/sau economică.
- (276) Comisia ar dori să sublinieze că cele mai relevante precedente (în special cauza TenderNed și cazul HIS) demonstrează în mod clar că existența concurențelor nu transformă în mod automat o activitate într-o activitate economică. Această chestiune trebuie soluționată în contextul în care are loc activitatea ⁽¹⁶⁷⁾. În cazul HIS, care reprezintă o situație identică cu cea din cazul de față, s-a constatat că o activitate poate fi calificată drept neeconomică dacă face mai eficientă realizarea obiectivului de misiune publică al statului (a se vedea considerentul 239). Astfel cum subliniază Italia (a se vedea considerentul 177), există concurenți ai Cineca pe piața serviciilor informatice pentru universități, dar niciunul dintre acești concurenți nu are același nivel de exhaustivitate și integrare pentru gestionarea funcțiilor instituționale esențiale ale universităților.

⁽¹⁶⁴⁾ Secțiunea 7.1.1 din hotărârea nr. 2922/2017 a Tribunalului administrativ regional din Lazio, publicată la 27 februarie 2017.

⁽¹⁶⁵⁾ Considerentul 127 din decizia HIS.

⁽¹⁶⁶⁾ Directiva 2001/23/CE.

⁽¹⁶⁷⁾ Decizia Comisiei privind ajutorul de stat SA.25744 – ZVG Portal, considerentul 32.

- (277) Pentru a asigura imparțialitatea, Comisia ar trebui să depună eforturi pentru a evalua situații similare în mod similar ⁽¹⁶⁸⁾. Aceasta înseamnă că, dacă situațiile de fapt din două cazuri, și anume în cazul HIS și în cazul de față, să fie sunt similare sau în esență identice în toate aspectele esențiale, Comisia nu poate evalua situațiile în mod diferit. Comisia consideră că prestarea de servicii informatice pentru universități către universitățile de stat este în esență similară cu situația de fapt din cazul respectiv (a se vedea considerentele 7-15, 111, 114, 117, 118, 120-123, 126 și 127 din decizia definitivă pronunțată în cazul respectiv). Această circumstanță susține, de asemenea, o constatare care nu se abate de la evaluarea pe care a efectuat-o cu privire la cazul HIS. Caracterul neeconomic al prestării de servicii informatice către universități nu este contrazis de faptul că unele universități și-au obținut serviciile informatice necesare de la concurenții Cineca.
- (278) Pe baza acestor considerații, Comisia constată că Italia a demonstrat caracterul esențial/indisociabil al serviciilor informatice ale Cineca în ceea ce privește capacitatea statului de a-și îndeplini sarcina de stat în ceea ce privește oferirea de învățământ terțiar prin intermediul universităților.
- (279) Având în vedere constatările exprimate în considerentul 252 privind o obligație legală, în considerentul 260 privind caracterul comun al scopului (sau convergența obiectivelor) și în considerentul 278 privind caracterul indisociabil al serviciilor, Comisia consideră că Italia a demonstrat cu succes existența unei legături intrinseci între serviciile informatice prestate către universitățile de stat și sarcina statului, pusă în aplicare prin intermediul universităților, de a asigura învățământul terțiar.

4.1.1.1.4. Alte afirmații privind natura intrinsecă a serviciilor

1) *Există o piață pentru activitatea antreprenorială a Cineca*

- (280) Argumentul reclamantului se axează în mare măsură pe afirmația potrivit căreia Cineca desfășoară o activitate antreprenorială și lucrează în mod constant la extinderea acestei activități în sectorul informatic care deservește o serie de societăți industriale (a se vedea considerentul 55). Reclamantul menționează, de asemenea, o hotărâre italiană recentă care a confirmat faptul că codul sursă al Cineca este proprietatea Cineca (a se vedea nota de subsol 40).
- (281) Comisia este de acord cu poziția autorităților italiene (a se vedea considerentul 158) potrivit căreia nicio normă juridică nu împiedică o entitate să desfășoare simultan o activitate economică și una neeconomică. Cu toate acestea, întrucât subvenționarea încrucișată a activităților economice poate avea loc în situațiile în care o entitate desfășoară atât o activitate economică, cât și una neeconomică, entitatea respectivă este obligată să separe finanțarea, costurile și veniturile activității economice de cele ale activității neeconomice (separarea conturilor) ⁽¹⁶⁹⁾. Concluzia instanței italiene potrivit căreia codul sursă al Cineca este proprietatea Cineca și are o valoare economică nu este ireconciliabilă cu noțiunea că activitatea conexă este indisociabilă de îndeplinirea unei sarcini de stat.
- (282) Prin urmare, toate afirmațiile reclamantului referitoare la caracterul antreprenorial al CINECA, cum ar fi:
- (a) marjele de profit și caracterul lucrativ al Cineca și/sau KION (a se vedea considerentul 70);
 - (b) statutul Cineca, care îi permite să desfășoare o activitate economică (considerentul 55);

⁽¹⁶⁸⁾ Cazurile care se suprapun trebuie tratate în același mod, astfel cum se menționează în considerentul 3 din Regulamentul (UE) 2015/1589: „articolul 107 din TFUE ar trebui să se aplice în mod eficient și uniform în întreaga Uniune.”

⁽¹⁶⁹⁾ A se vedea trimiterea la această noțiune la articolul 5 alineatul (9) din Decizia 2012/21/UE a Comisiei din 20 decembrie 2011 privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general (JO L 7, 11.1.2012, p. 3): „Atunci când o întreprindere desfășoară atât activități din categoria serviciilor de interes economic general, cât și activități în afara acesteia, contabilitatea sa internă trebuie să prezinte costurile și încasările aferente serviciului de interes economic general separat de cele aferente altor servicii, precum și parametrii de alocare a cheltuielilor și veniturilor.”

- (c) extinderea bazei sale de clienți și extinderea serviciilor către universități străine (a se vedea considerentul 14 și nota de subsol 10);
- (d) existența unei piețe chiar și atunci când Cineca a intrat pe piață (considerentul 70);
- (e) cota de piață a Cineca pe piața italiană a serviciilor informatice pentru universități (considerentul 72 și nota de subsol 53) sunt irelevante pentru a stabili dacă prestarea de servicii informatice către universități constituie sau nu o activitate economică.

2) *Natura serviciului*

- (283) În decizia AS 755 din 2010 a Agenției de Concurență din Italia (a se vedea considerentul 72 și nota de subsol 53) s-a afirmat că furnizarea de produse software pentru universități constituie o activitate economică, dar decizia s-a axat pe a stabili dacă universitățile ar fi trebuit sau nu să utilizeze proceduri de achiziții publice pentru a obține astfel de produse informatice. Cu toate acestea, jurisprudența TenderNed (pe care s-a bazat cazul HIS) a stabilit de atunci că anumite servicii de comunicații electronice (crearea unei platforme electronice care să permită autorităților publice să gestioneze în mod cuprinzător procedurile de achiziții publice în cazul TenderNed), care sunt legate în mod intrinsec de o sarcină de stat, nu constituie o activitate economică. Prezenta decizie se concentrează exact pe întrebarea dacă sunt sau nu îndeplinite criteriile pentru „legătura intrinsecă” stabilite de această jurisprudență.
- (284) Afirmatia reclamantului potrivit căreia nu Cineca a dezvoltat toate modulele operaționale incluse în software-ul informatic universitar, ci a obținut mai multe prin achiziționarea unor întreprinderi care dețineau produsul (a se vedea nota de subsol 52) este inefficientă. În primul rând, reclamantul nu a specificat în această afirmație la ce modul sau module se referă. În al doilea rând, chiar dacă este posibil ca unele module să fi fost achiziționate, Cineca le-a inclus în oferta sa de soluții complete. În plus, acest element nu modifică concluzia potrivit căreia prestarea serviciului este legată în mod intrinsec de o sarcină de stat. În sfârșit, acest element nu pune sub semnul întrebării existența legăturii intrinseci dintre prestarea serviciului în cauză și sarcina statului de a oferi învățământ terțiar.
- (285) Reclamantul prezintă argumente suplimentare care pun sub semnul întrebării aplicarea de către Comisie a cauzelor TenderNed și ZVG Portal pentru argumentul privind „legătura intrinsecă” în cazul de față (a se vedea considerentul 48).
- (286) Printre elementele mai importante se numără următoarele:
- (a) TenderNed și ZVG Portal impun ca autoritățile publice să „internalizeze” serviciul, și anume entitatea care desfășoară activitatea să rămână parte a statului (considerentul 48 punctul 2);
 - (b) pe baza hotărârii ZVG Portal și a Comunicării privind SIEG, este necesar să se demonstreze că statul membru nu a decis să introducă un mecanism de piață în domeniul în cauză (a se vedea considerentul 48 punctul 3). Potrivit reclamantului, statul italian a decis să externalizeze activitatea către un terț, Cineca;
 - (c) legătura dintre activitatea sprijinită și funcția statului trebuie să fie deosebit de cuprinzătoare sau intensivă; într-adevăr, trebuie să fie „indisociabilă”, astfel cum se prevede în hotărârea EasyPay, în sensul că aceasta trebuie să fie singura modalitate de a îndeplini o sarcină (a se vedea considerentul 48 punctul 4);
 - (d) lipsa contraprestației (sau doar plata unei taxe simbolice) este un element necesar în conformitate cu cauza TenderNed și cu cauza ZVG Portal (a se vedea considerentul 48 punctul 5).
- (287) În ceea ce privește argumentul „internalizării”, Comisia concluzionează că, în conformitate cu jurisprudența, este irrelevant din punctul de vedere al calificării unei activități drept activitate economică dacă activitatea este desfășurată de stat prin intermediul unui departament intern sau al unei alte entități asupra căreia statul își exercită controlul. Comisia nu poate găsi nici în hotărârea ZVG Portal, nici în hotărârea TenderNed vreun indiciu că deținerea entităților de către stat ar fi avut vreo relevanță în evaluarea Comisiei și a instanțelor europene. În cazul HIS, această problemă nu a apărut deloc. În concluzie, jurisprudența actuală nu prevede o cerință de „internalizare”.

- (288) În ceea ce privește lipsa introducerii unor mecanisme de piață de către stat, Comisia nu are niciun motiv să se îndoiască de veridicitatea declarației exprese a Italiei (în considerentul 153) potrivit căreia nu a decis să introducă un mecanism de piață pe piața prestării de servicii informatice către universități (și în ceea ce privește serviciile către minister). În plus, Comisia observă că, în conformitate cu cauza ZVG Portal, simplul fapt că există concurenți nu transformă în mod automat o activitate într-una economică și nu determină statul să renunțe la dreptul de a îndeplini o sarcină „atunci când operatorii privați (...) au luat deja inițiativa în același scop” ⁽¹⁷⁰⁾.
- (289) În ceea ce privește argumentul potrivit căruia legătura dintre sarcina statului și activitatea legată în mod intrinsec trebuie să fie „cuprinzătoare” sau deosebit de intensivă, Comisia concluzionează că această cerință nu poate fi interpretată ca o cerință de „unicitate”. În hotărârea EasyPay ⁽¹⁷¹⁾, s-a constatat că activitatea nu era legată de o autoritate oficială, deoarece nu era singurul mijloc de a îndeplini sarcina statului (și anume plata pensiilor). Comisia este de părere că hotărârea EasyPay a retrimis instanței inferioare chestiunea „disociabilității” și, prin urmare, nu a pronunțat o hotărâre cu privire la existența sau nu a unei calități de „unicitate” sau a unei legături „de intensitate ridicată” care este necesară pentru constatarea unei „legături intrinseci”.
- (290) În cele din urmă, presupusa cerință de a nu exista o remunerație sau de a exista doar o remunerație limitată pentru prestarea serviciului (caracteristică comună a cauzei TenderNed, a cauzei ZVG Portal și a deciziei HIS, a se vedea considerentul 48 punctul 5) nu are relevanță nici pentru prestarea de către Cineca de servicii informatice pentru universități. Chiar dacă ar fi adevărat că compensația acordată Cineca sau serviciile informatice pentru universități ar putea fi considerate o contraprestație, acest factor nu a fost un element decisiv în niciunul dintre cele trei cauze la care se referă reclamantul. Cauza Compass-Datenbank a stabilit că acordarea unei contraprestații către prestatorul de servicii nu va transforma furnizarea produsului sau a serviciului într-o activitate economică în cazul în care contraprestația nu este stabilită de prestatorul serviciului însuși ⁽¹⁷²⁾. În acest caz, compensația plătită de universități către Cineca pentru serviciile informatice prestate este stabilită de universități pe baza unor parametri prestabiliți și obiectivi, iar universitățile participă la elaborarea liniilor directe ale Cineca privind prețurile (a se vedea considerentul 224). Prin urmare, Cineca nu stabilește în mod unilateral nivelul prețurilor serviciilor informatice pentru universități.
- (291) Pe această bază, Comisia consideră că argumentele reclamantului descrise în considerentele 280-290 nu modifică rezultatul evaluării Comisiei potrivit căreia prestarea de servicii informatice către universitățile de stat italiene nu constituie o activitate economică, deoarece activitatea în cauză face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de funcțiile respective „prin natura sa, prin scopul său și prin normele care se aplică în cazul acestora” ⁽¹⁷³⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Considerentul 32 din Decizia Comisiei din 2 mai 2013 privind ajutorul de stat SA.25745 (2013/NN) (ex CP 11/2008) – Germania – Site-ul web național pentru vânzările prin licitație în procedurile de insolvență (ZVG Portal) C(2013) 2361 final.

⁽¹⁷¹⁾ Hotărârea Curții Europene de Justiție din 22 octombrie 2015, EasyPay/Republica Bulgaria, C-185/14, ECLI:EU:C:2015:716. Punctul 43: „Acele elemente constituie un indiciu care permite să se considere că activitatea de virament postal prin care sunt plătite pensiile s-ar putea disocia de sistemul național de pensii. Este de competența instanței de trimitere să aprecieze relevanța acestor elemente, în special în raport cu celelalte elemente de fapt și de drept de care dispune.”

⁽¹⁷²⁾ Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 12 iulie 2012, CompassDatenbank/Republik Österreich, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 39: „Pe de altă parte, faptul că un produs sau un serviciu furnizat de o entitate publică și care este legat de exercitarea de către aceasta a unor prerogative de putere publică este furnizat în schimbul unei remunerații prevăzute de lege, iar nu stabilite, direct sau indirect, de această entitate, nu este suficient în sine pentru ca activitatea desfășurată să fie calificată drept activitate economică, iar entitatea care o desfășoară să fie calificată drept întreprindere (a se vedea în acest sens Hotărârile SAT Fluggesellschaft, punctul 28 și următoarele, și Diego Calì & Figli, punctele 22-25)”.

⁽¹⁷³⁾ A se vedea, în special, Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 30, Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctele 22 și 23; Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, Compass Datenbank/Austria, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 41.

- (292) Comisia observă că, având în vedere caracterul lucrativ al universităților italiene nestatale, este probabil ca activitatea educațională desfășurată de aceste organizații private să fie o activitate economică, iar nu o misiune publică⁽¹⁷⁴⁾. Astfel cum se explică în NOA, „Trebuie să se facă distincția între furnizarea unor astfel de servicii de învățământ public și serviciile care sunt finanțate, în principal, de către părinți sau elevi ori din venituri comerciale”. De exemplu, cursurile de învățământ superior finanțate în întregime de studenți se încadrează evident în această ultimă categorie. În anumite state membre, și instituțiile publice pot oferi servicii educaționale care, având în vedere natura lor, structura lor financiară și existența unor organizații private concurente, trebuie considerate ca având un caracter economic.” Prin urmare, activitatea de prestare de servicii informatice către aceste universități nu este legată în mod intrinsec de îndeplinirea sarcinii statului în domeniul învățământului terțiar.

4.1.1.2. Resursele de stat și imputabilitatea

- (293) Resursele de stat includ toate resursele sectorului public⁽¹⁷⁵⁾, indiferent dacă o instituție din sectorul public este sau nu autonomă. Universitățile italiene sunt finanțate prin intermediul unui fond de stat, FFO (a se vedea considerentul 24). Fără a aduce atingere chestiunii dacă prestarea de servicii informatice către universitățile italiene constituie sau nu o activitate economică, Comisia a concluzionat în decizia de inițiere a procedurii că măsura în cauză este, prin urmare, acordată prin intermediul resurselor de stat.
- (294) În același timp, în decizia de inițiere a procedurii s-a afirmat că problema imputabilității deciziei universităților de stat de a contracta Cineca pentru servicii informatice este mai complexă. Pe de o parte, Comisia a considerat caracterul de entitate publică al universităților de stat și prezența reprezentanților acestora în consiliul de administrație al Cineca, precum și utilizarea de către universități a software-ului Cineca pentru a accesa finanțarea publică drept un semn care indică imputabilitatea (a se vedea considerentul 124 din decizia de inițiere a procedurii). Pe de altă parte, Comisia a afirmat că universitățile de stat sunt entități distincte de statul însuși și se bucură de un anumit grad de independență din punctul de vedere al gestiunii financiare, ceea ce este demonstrat de faptul că o serie de universități de stat angajează, de fapt, alte entități decât Cineca pentru servicii informatice (a se vedea considerentele 186-187).
- (295) Cu toate acestea, în decizia de inițiere a procedurii s-a presupus că exista imputabilitate în ceea ce privește serviciile informatice ale universităților. În scopul evaluării imputabilității, decizia de inițiere a procedurii a făcut distincție între perioada anterioară intrării în vigoare a legii „salva Cineca” și perioada ulterioară și a prezumat, pentru fiecare perioadă, existența imputabilității.
- (296) În ceea ce privește standardul pentru stabilirea imputabilității în cazul de față, Comisia a considerat în decizia de inițiere a procedurii că este necesar să se examineze dacă autoritățile publice au fost implicate, într-un fel sau altul, în comportamentul comercial al universităților cu Cineca⁽¹⁷⁶⁾.
- (297) Reclamantul susține că imputabilitatea poate fi stabilită în ambele perioade, și anume înainte și după adoptarea legii „salva Cineca”. Cu toate acestea, reclamantul contestă faptul că criteriile *Stardust Marine* ar fi aplicabile în cazul de față, deoarece universitățile de stat nu sunt întreprinderi publice, ci constituie organisme publice neeconomice „în conformitate cu conceptul de *administrație publică*” (a se vedea considerentul 78). Reclamantul susține că situația este reglementată mai degrabă de hotărârea pronunțată în cauza Franța/Comisia (T-358/94) și de concluziile avocatului general Whatelet [în cauza *Commerz/Țările de Jos* (C-242/2013)], și anume „în cazul în care o autoritate publică acordă un avantaj (...), măsura este imputabilă, chiar dacă autoritatea (...) beneficiază de autonomie juridică față de alte autorități publice” (a se vedea considerentul 77). În opinia reclamantului, universitățile de stat, la fel ca municipalitățile și regiunile, fac parte din aparatul de stat în sensul cel mai larg. (A se vedea considerentul 79.) În sfârșit, reclamantul susține că imputabilitatea este, de asemenea, prezentă ca urmare a faptului că universitățile de stat dețin puteri publice, fac obiectul supravegherii de către MIUR și Ministerul Finanțelor, iar principala lor sursă de finanțare este statul – chiar dacă își reglementează propriile venituri (a se vedea considerentul 82).

⁽¹⁷⁴⁾ A se vedea punctul 30 din NOA.

⁽¹⁷⁵⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, *Air France/Comisia*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctul 56.

⁽¹⁷⁶⁾ Cauza C-482/99 *Franța/Comisia (Stardust Marine)*, punctele 52 și 53.

- (298) Autoritățile italiene și Cineca susțin că decizia universităților de stat de a selecta Cineca pentru prestarea de servicii informatice nu este imputabilă statului. În primul rând, universitățile de stat se bucură de autonomie educațională, științifică, organizațională, financiară și contabilă deplină⁽¹⁷⁷⁾ (a se vedea considerentul 185). Universitățile au confirmat autorităților italiene că au într-adevăr autonomie deplină de a stabili relații contractuale cu entități pentru servicii informatice și că astfel de alegeri au fost făcute în mod liber atât înainte, cât și după adoptarea legii „salva Cineca”. Cineca susține, de asemenea, că, având în vedere jurisprudența citată în considerentul 122 din decizia de inițiere a procedurii referitoare la criteriile de evaluare *Stardust*, nu prezența comună a universităților și a MIUR în consiliul de administrație al Cineca ar putea fi considerată ca un factor favorizant pentru imputabilitatea selecției de către universități a Cineca în calitate de prestator de servicii informatice, ci prezența funcționarilor statului în administrația universităților de stat (a se vedea considerentul 227).
- (299) Atât autoritățile italiene, cât și Cineca susțin că criteriile *Stardust* sunt aplicabile prin analogie atunci când se analizează imputabilitatea în cazul organismelor publice care au autonomie în ceea ce privește gestionarea fondurilor și care sunt distincte de stat. Caracterul autonom al universităților de stat a fost confirmat și de hotărârile instanțelor italiene⁽¹⁷⁸⁾ prin care s-a stabilit că angajații universităților nu sunt angajați ai statului. În opinia lor, Hotărârea *Air France*⁽¹⁷⁹⁾ este la fel de irelevantă, având în vedere că Cineca nu a fost înființată cu scopul de a eluda normele privind ajutoarele de stat. În cele din urmă, Cineca atrage atenția asupra hotărârii relativ recente a Tribunalului în cauza *Italia/Banca Popolare di Bari* (cauzele conexe T-98/16 și T-196/16), conform căreia, atunci când o entitate este autonomă în ceea ce privește gestionarea fondurilor, Comisia are o obligație sporită de a justifica imputabilitatea unei măsuri în sarcina statului (a se vedea considerentul 227 și nota de subsol 141).
- (300) Comisia consideră că nu este posibil să se ajungă la o concluzie cu privire la imputabilitatea măsurii în cauză în sarcina universităților de stat individuale. Motivul este că factorii descriși nu conduc la o concluzie neechivocă în ceea ce privește totalitatea universităților de stat. Prin urmare, pe baza acestor afirmații, Comisia nu este în măsură să prezume existența imputabilității, care, în mod normal, trebuie examinată pentru fiecare tranzacție în parte între o anumită universitate și Cineca. Cu toate acestea, reclamantul nu a adus în atenția Comisiei nicio tranzacție specifică în care să poată fi examinați factori relevanți pentru o analiză a imputabilității.
- (301) În concluzie, Comisia consideră că nu există nicio dovadă definitivă că măsurile sau orice altă măsură în discuție în prezenta decizie în ceea ce privește vânzarea de servicii informatice universităților de stat sunt imputabile statului italian.
- (302) Astfel cum se explică în considerentul 292, Comisia observă că, având în vedere caracterul lucrativ al universităților italiene nestatale, este probabil ca activitatea educațională desfășurată de aceste organizații private să fie o activitate economică, iar nu o misiune publică. Universitățile nestatale nu sunt, prin definiție, deținute de stat. Resursele financiare ale acestora nu sunt furnizate de stat și, prin urmare, fondurile pe care le cheltuiesc pentru achiziționarea de servicii informatice nu constituie resurse de stat. Serviciile finanțate în principal de către părinți sau elevi ori din venituri comerciale nu acționează în conformitate cu un mandat public. Cu toate acestea, autoritățile publice desemnează unii membri ai organelor de conducere ale universităților private. Pe de altă parte, acești membri nu constituie majoritatea organelor de conducere ale acestor universități și nu au drept de veto în procesul decizional. În plus, Comisia nu dispune de informații specifice pe baza cărora ar putea fi examinată imputabilitatea operațiunilor individuale.
- (303) Pe această bază, Comisia consideră că achiziționarea de către universitățile private de servicii informatice de la Cineca nu este imputabilă statului italian.

⁽¹⁷⁷⁾ Articolul 6 alineatul (1) din Legea nr. 168 din 1989 menționată mai sus, „[u]niversitățile au personalitate juridică și, în aplicarea articolului 33 din Constituție, se bucură de autonomie didactică, științifică, organizațională, financiară și contabilă; acestea înființează organizații autonome cu statut și regulamente proprii”.

⁽¹⁷⁸⁾ A se vedea, de exemplu, Curtea de Casație în hotărârea nr. 10700 din 10 mai 2006.

⁽¹⁷⁹⁾ Hotărârea *Air France/Comisia*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

4.1.1.3. Avantajul selectiv

- (304) În considerentul 59, reclamantul susține (în legătură cu cele două tipuri de servicii informatice avute în vedere în acest caz) că testul OEP nu este aplicabil. Reclamantul afirmă în continuare (în considerentul 65) că nu a avut loc o determinare *ex ante* a raționalității economice a prețurilor și că, în orice caz, procedurile de achiziții publice ar fi trebuit să fie utilizate pentru achiziția serviciilor informatice pentru universități și a serviciilor informatice pentru MIUR (a se vedea considerentul 60). Comisia nu este de acord cu această caracterizare și consideră că testul OEP este aplicabil (dacă activitatea în cauză este economică). În conformitate cu hotărârea CEJ din 5 iunie 2012 în cauza C-124/10 P, Comisia/EDF, „aplicabilitatea criteriului investitorului privat depinde, în definitiv, de faptul că statul membru în cauză acordă în calitate sa de acționar, iar nu în calitate sa de putere publică, un avantaj economic unei întreprinderi pe care o deține”. În ipoteza în care prestarea serviciilor în cauză ar fi de natură economică, statul nu acționează în calitate de autoritate publică și se aplică principiul OEP. Astfel cum s-a explicat în considerentul 128 din decizia de inițiere a procedurii, tranzacțiile economice efectuate de organisme publice (inclusiv de întreprinderi publice) nu conferă un avantaj pentru contrapartida lor dacă sunt efectuate conform condițiilor normale de piață ⁽¹⁸⁰⁾. Pentru a stabili dacă o tranzacție a fost efectuată în aceste condiții, Comisia aplică testul operatorului economic privat în economia de piață („OEP”). În scopul testului OEP, doar beneficiile și obligațiile statului în calitate de operator economic – cu excepția celor legate de calitatea sa de autoritate publică – vor fi luate în considerare. Într-adevăr, testul OEP nu se aplică dacă statul acționează în calitate de autoritate publică și nu ca operator economic.
- (305) Lipsa avantajului poate fi demonstrată printr-o procedură de achiziții concurențială, transparentă, nediscriminatorie și necondiționată sau prin alte metode concurențiale ⁽¹⁸¹⁾. O astfel de metodă, printre altele, ar putea fi un studiu de cost efectuat *ex ante* de către un expert independent, care să demonstreze că oferta este alegerea cea mai potrivită a autorității publice. Rezultatele trebuie să fie solide, iar datele trebuie să fie verificabile.
- (306) Înainte de inițierea procedurii oficiale de investigare, Italia nu demonstrase că serviciile informatice oferite universităților nu erau vândute la prețuri care depășeau nivelul pieței (a se vedea considerentul 130 din decizia de inițiere a procedurii), astfel încât Cineca nu primise ajutor de stat sub forma diferenței dintre prețul de vânzare și prețul pieței. Comisia a considerat, de asemenea, că Italia nu a dovedit utilizarea unor proceduri de achiziții concurențiale sau a altor metode care ar fi condus la un rezultat comparabil cu cel al unei proceduri de achiziții.
- (307) În decizia de inițiere a procedurii s-a afirmat, de asemenea, că, în măsura în care statul a influențat comportamentul de cumpărare al universităților în favoarea Cineca, o astfel de influență ar fi permis Cineca să vândă servicii informatice pe care nu le-ar fi putut vinde fără intervenția statului, oferind astfel un avantaj Cineca. Având în vedere cele de mai sus, Comisia a concluzionat în mod provizoriu că, în măsura în care statul a influențat achizițiile universităților în favoarea Cineca, Cineca a beneficiat de un avantaj.
- (308) Reclamantul susține că universitățile nu au organizat nicio procedură de selecție concurențială pentru achiziționarea de servicii informatice pentru universități (a se vedea considerentele 22 și 83). În puținele cazuri în care operatorii alternativi au putut prezenta oferte, oferta Cineca s-a dovedit întotdeauna a fi mai mare decât cele ale prestatorilor alternativi.
- (309) Reclamantul prezintă, de asemenea, o serie de argumente referitoare la cerința ca, cel puțin până în 2018, Cineca să nu fi fost o entitate „internă” propriu-zisă a universităților și că, prin urmare, ar fi trebuit să utilizeze procedurile de achiziții publice pentru selectarea unui prestator de servicii informatice pentru nevoile sale de servicii informatice. Reclamantul susține că, prin faptul că nu a recurs la procedurile de achiziții publice, statul italian a încălcat legislația UE și cea italiană privind achizițiile publice (a se vedea considerentul 47).

⁽¹⁸⁰⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctele 60 și 61.

⁽¹⁸¹⁾ Hotărârea Tribunalului din 12 iunie 2014, Sarc/Comisia, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punctul 98. Land Burgenland/Comisia, cauzele conexe C-214/12 P, C-215/12 P și C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, punctele 94 și 95.

- (310) Reclamantul face trimitere, de asemenea, la articolul 1 alineatul (512) din Legea nr. 208/2015 (a se vedea considerentele 60 și 75), care prevede că, în scopul optimizării și al raționalizării achizițiilor de „bunuri și servicii informatice și conectivitate”, ministerele și universitățile publice ar trebui să își „satisfacă nevoile exclusiv prin instrumentele de achiziție și negociere ale Consip sau ale [altor entități] pentru bunuri și servicii disponibile de la Consip sau de la [aceste alte entități]. Consip, continuă reclamantul, este utilizat pe scară largă pentru achiziționarea de produse specializate comparabile. Ministerul Justiției a recurs, de asemenea, la Consip pentru introducerea procedurii civile electronice pe întreg teritoriul Italiei, care face parte dintr-o funcție esențială.
- (311) Ca reacție la aceste afirmații, autoritățile italiene explică faptul că așa-numita lege „salva Cineca” a instituit un model intern între Cineca și minister (a se vedea considerentul 146), care a fost finalizat prin Decretul ministerial nr. 245 din 26 martie 2018 pe baza discuțiilor cu serviciile Comisiei și cu agenția națională anticorupție din Italia (ANAC). În 2018, pe baza Deciziei nr. 1172 din 19 decembrie 2018, agenția italiană anticorupție a înscris Cineca pe lista națională a entităților care își pot desfășura activitatea prin atribuiri directe (întreprinderi „interne”) (a se vedea considerentul 168).
- (312) Italia explică în continuare că universitățile recurg la Consip numai pentru produse și servicii standard, nu și pentru tipul de produse și servicii complexe pe care le oferă Cineca. Obligația de a recurge la Consip se aplică numai în situația în care produsele și/sau serviciile *sunt* disponibile pe piață.
- (313) Italia susține în primul rând că nu există niciun avantaj selectiv în beneficiul Cineca în ceea ce privește activitatea de prestare de servicii informatice pentru universități, având în vedere că activitatea nu este economică. În plus, în ceea ce privește aplicarea unei proceduri competitive selective, Italia subliniază că, de fapt, a făcut alegerea Cineca (un prestator intern propriu-zis conform legislației italiene) chiar mai dificilă decât cea impusă de legislația UE privind achizițiile publice. Acest lucru se datorează faptului că articolul 192 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 50/2016 impune o „evaluare sporită a eficienței” pentru o atribuire planificată către Cineca înainte de a permite o astfel de atribuire „internă” către Cineca. Legislația UE [articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE ⁽¹⁸²⁾] prevede o echivalență esențială între diferitele proceduri de încredințare a unui serviciu de interes pentru administrația publică.
- (314) Comisia consideră că legea „salva Cineca” nu impune niciunei universități obligația de a încheia un contract de servicii informatice cu Cineca. Comisia observă, de asemenea, că mai multe universități au selectat de fapt alți furnizori de servicii informatice decât Cineca (a se vedea considerentul 187). Prin urmare, această dispoziție legală nu a permis Cineca să vândă servicii informatice pe care nu le-ar fi putut vinde fără intervenția statului (a se vedea considerentul 307). Prin urmare, Cineca nu a beneficiat de un avantaj sub forma obținerii mai multor oportunități de afaceri ca urmare a influenței statului.
- (315) Comisia consideră, de asemenea, că procedura de selecție, și anume atribuirea contractelor în temeiul articolului 192 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 50/2016, poate constitui o conformitate cu legislația italiană privind achizițiile publice, cel puțin în ceea ce privește perioada care începe în 2016. Acest lucru este demonstrat de hotărârea nr. 2947 din 17 martie 2022 a Consiliului de Stat italian (cea mai înaltă instanță judiciară administrativă din Italia). În secțiunea 11.4 din hotărâre se clarifică faptul că „[a]chiziționarea prin intermediul unor acorduri și/sau acorduri-cadru cu organismele centrale de achiziție poate fi, cu siguranță, una dintre alternativele care pot fi evaluate în alegerea între atribuirea de servicii interne și utilizarea pieței; cu toate acestea, din dispozițiile legislative menționate mai sus nu se poate deduce nicio constrângere strict obligatorie asupra deciziilor administrației, întrucât aceste dispoziții nu afectează alegerea între atribuirea internă și externalizare, ci, dimpotrivă, o presupun și, prin urmare, operează în cazul dizolvării sale în sensul recurgerii la piață.” Această hotărâre pare să indice că decizia universităților de a scoate la licitație un contract [și anume de a utiliza sau nu articolul 192 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 50/2016] este o alegere care poate fi făcută fără nicio constrângere în ceea ce privește legislația italiană privind achizițiile publice.

⁽¹⁸²⁾ JO L 94, 28.3.2014, p. 65.

- (316) În ceea ce privește metoda de selecție a prestatorului de servicii informatice de către universitățile individuale, care a condus la alegerea Cineca, universitățile italiene explică faptul că încredințează întotdeauna serviciile pe baza unei evaluări prealabile a beneficiilor (a se vedea considerentul 191). În primul rând, ele au evaluat dacă serviciul putea fi produs pe plan intern și, după ce s-a decis utilizarea pieței, au comparat oferta Cineca cu cele ale altor operatori. (Pentru detalii suplimentare, a se vedea nota de subsol 117). Acest lucru pare să fie în conformitate cu interpretarea legislației aplicabile furnizată de Consiliul de Stat (a se vedea considerentul 315). Prin urmare, Comisia este de părere că o procedură de selecție concurențială, cu un element al unei evaluări *ex ante*, a fost de fapt utilizată de universitățile de stat înainte de angajarea Cineca, în special începând cu anul 2016, dar într-o anumită măsură și înainte de 2016 (a se vedea nota de subsol 117).
- (317) În ceea ce privește întrebarea dacă universitățile au plătit prețuri care depășeau nivelul pieței, reclamantul susține că prețurile pe care universitățile italiene le plătesc Cineca pentru furnizarea de software și servicii informatice sunt mai mari decât prețurile pieței.
- (318) În ceea ce privește cealaltă afirmație a reclamantului referitoare la avantaj, și anume că universitățile, în ansamblu, plătesc prețuri peste nivelul pieței, Italia a furnizat un raport tehnic, un studiu de specialitate realizat de profesorul Corso, în care s-a prezentat valoarea serviciilor informatice furnizate de Cineca universităților, defalcată pe trei componente în comparație cu prețul pieței în perioada 2004-2018 ⁽¹⁸³⁾.
- (319) În raport, serviciile oferite de Cineca au fost împărțite în trei categorii: 1) servicii de aplicații cu referire la „ecosistemul digital”, dezvoltare și întreținere evolutivă, alte servicii de întreținere și asistență pentru utilizatori în schimbul plății de către universități a unei taxe pentru servicii [servicii bazate pe taxe ⁽¹⁸⁴⁾], 2) servicii de găzduire a infrastructurii ⁽¹⁸⁵⁾, inclusiv gestionarea aplicațiilor și 3) alte servicii (planificare, consiliere și sprijin).
- (320) În ceea ce privește volumul de muncă furnizat în cadrul componentei 3, studiul s-a bazat pe sondajul intern realizat de Cineca cu privire la numărul de zile-om înregistrate. Pentru activitățile de la punctul 1, studiul s-a bazat pe estimări certificate ale dimensiunii globale a activităților desfășurate și a utilizat standarde de productivitate furnizate de organizații internaționale, cum ar fi International Software Benchmarking Standards Group.
- (321) Serviciile menționate la punctele 1 și 3 au fost comparate pe baza contribuțiilor anuale generate de Unitatea operațională universitară a Cineca și a valorii de piață a acestor servicii, utilizând prețurile Assinter ⁽¹⁸⁶⁾.
- (322) În ceea ce privește serviciile bazate pe taxe (aplicații) menționate la punctul 1, care reprezintă peste 70 % din veniturile Unității operaționale universitare, veniturile CINECA au fost sistematic sub valorile de piață. În ceea ce privește serviciile menționate la punctul 3 (reprezentând aproximativ 20 % din veniturile totale), a existat o aliniere substanțială la valorile de piață, deși în perioada 2009-2013 contribuțiile par să fi depășit ușor valorile de piață. O comparație cu valorile de piață de la punctele 1 și 3 combinate (reprezentând 90 % din veniturile unității operaționale), compensația primită de Cineca s-a dovedit a fi cu mult sub valoarea de piață.

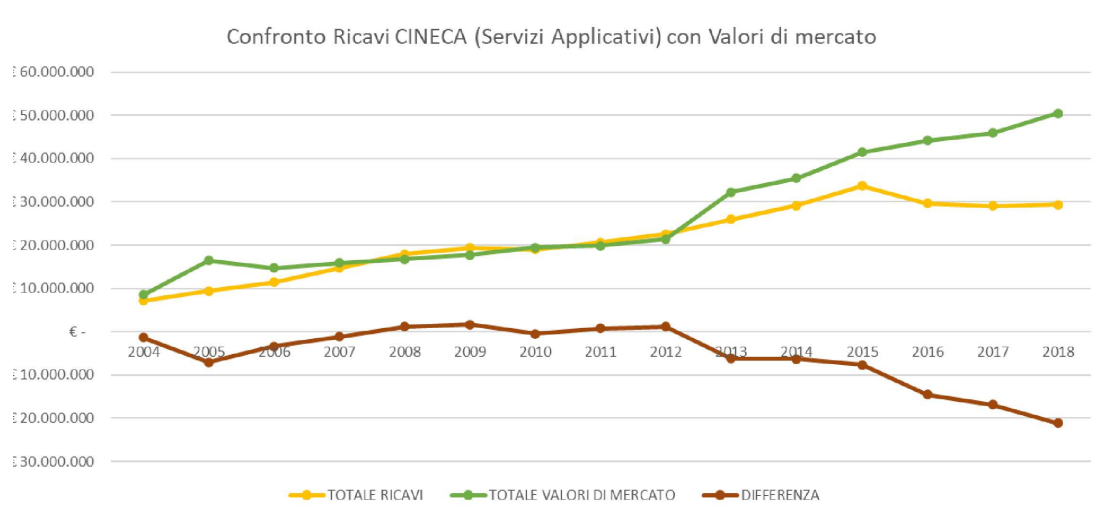
⁽¹⁸³⁾ Studiu intitulat „Evidence from the study on valorisation of the services provided by Cineca to Italian universities” (Dovezi din studiul privind valorificarea serviciilor prestate către universitățile italiene de către Cineca), din 15 aprilie 2021, realizat de profesorul Mariano Corso.

⁽¹⁸⁴⁾ Este un serviciu pentru a cărui utilizare plătiți un preț fix.

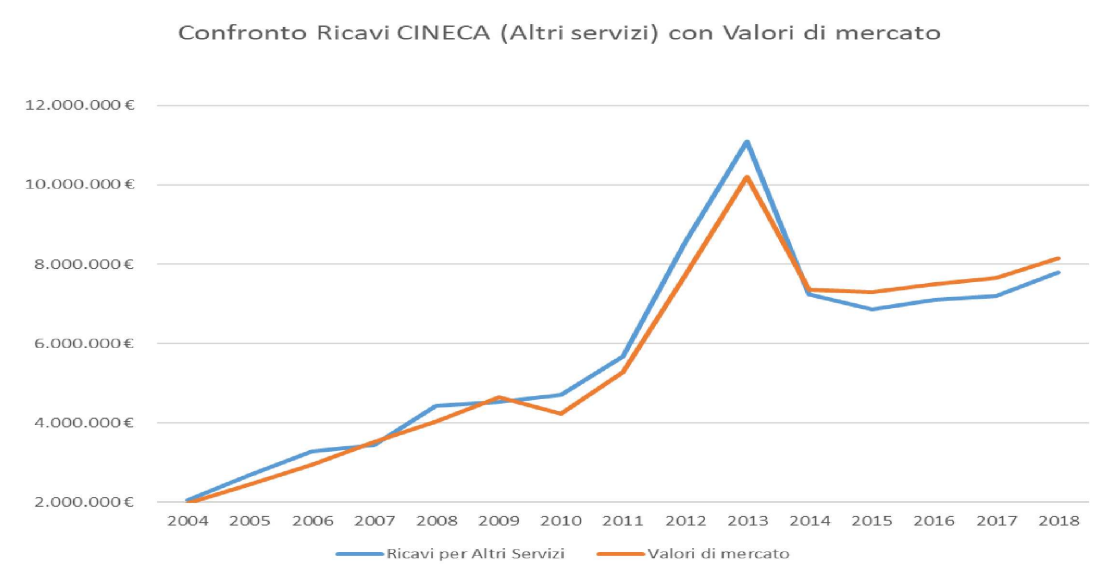
⁽¹⁸⁵⁾ Componenta infrastructură acoperă elementele hardware fizice, gestionarea acestor elemente fizice, precum și serviciile și proiectele legate de aceste elemente fizice. Acestea se numesc IAAS. Componenta software acoperă produse precum sistemele de operare, bazele de date etc. Acestea se numesc SAAS.

⁽¹⁸⁶⁾ După cum explică Italia, Assinter cuprinde 20 de societăți comerciale care își desfășoară activitatea în conformitate cu modelul intern de aprovizionare în sectorul TIC pentru administrația publică.

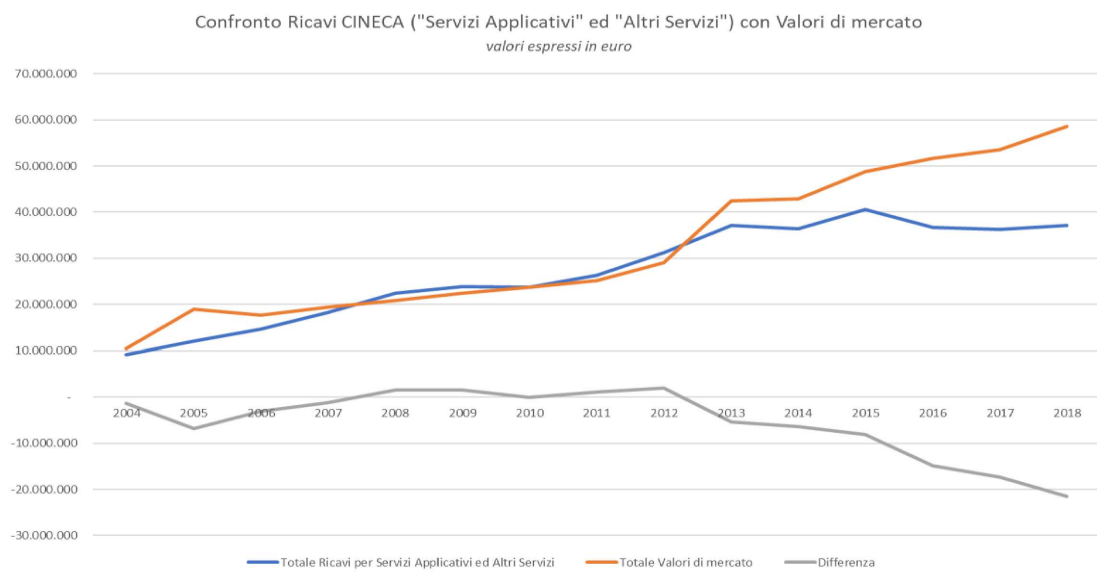
Graficul nr. 1 care prezintă valoarea de piață a serviciilor bazate pe taxe (aplicații)



Graficul nr. 2 care prezintă valoarea de piață a „altor servicii”



Graficul nr. 3 care prezintă suprafața combinată a serviciilor bazate pe taxe (aplicații) și a „altor servicii”



- (323) Studiul Corso a analizat doar „serviciile de aplicații” și „alte servicii” și a inclus doar rezultatele altor studii în legătură cu „serviciile de infrastructură”. Un astfel de studiu este elaborat de dl Aiello („studiul Aiello”). Pentru segmentul de servicii de găzduire a infrastructurii ⁽¹⁸⁷⁾, analiza efectuată de dl Aiello ⁽¹⁸⁸⁾ a urmărit să evalueze fezabilitatea tehnică și beneficiile economice reale pentru MIUR și sistemul universitar italian, încă o dată în conformitate cu o abordare globală, mai degrabă decât să ia în considerare universitățile individuale. Conform studiului Aiello, segmentul de servicii de găzduire a infrastructurii a fost dezvoltat doar până în anul 2014, prin urmare, înainte de această dată, nu ar fi fost posibil să se utilizeze piața.
- (324) Pentru anul 2015, a fost efectuată o analiză comparativă cu un serviciu de cloud propus de IBM, denumit ulterior „Softlayer”. Costul anual propus de IBM pentru migrarea serviciilor de găzduire a aplicațiilor către universități, în valoare de 1,37 milioane EUR, a fost comparat cu valoarea componentei IaaS CINECA de 0,48 milioane EUR (care include o creștere de 40 % față de costul pur). Cu alte cuvinte, se poate afirma că, în 2015, migrarea serviciilor de găzduire către universități (cel mai mare volum de muncă) ar fi costat de aproximativ 2,8 ori mai mult decât un serviciu prestat la nivel intern de CINECA.
- (325) Studiul Aiello conținea, de asemenea, constatări ale Gartner, o societate de cercetare. Aceste constatări au confirmat, de asemenea, că serviciile prestate de Cineca universităților sunt oferite la un preț care nu este mai mare decât prețul pieței. Gartner și-a bazat expertiza pe sondajul său anual privind un indicator de referință care arată că, în contextul procentului cheltuielilor informatice în raport cu cifra de afaceri a întreprinderilor mijlocii, costurile cu infrastructura ale Cineca s-au situat cu mult sub indicatorul de referință. În plus, AGID a certificat, de asemenea, coerența economică a valorilor asociate componentei infrastructură.
- (326) În sprijinul argumentului său potrivit căruia prețurile pe care universitățile italiene le plătesc Cineca pentru furnizarea de software și servicii informatice sunt mai mari decât prețurile pieței, reclamantul critică cele două studii în cauză din mai multe puncte de vedere. Potrivit reclamantului, indicatorul de referință utilizat în expertizele Cineca referitoare la serviciile prestate către MIUR și universități este nerealist deoarece, la fel ca indicatorul de referință pentru prețul serviciilor către MIUR, indicatorul de referință pentru prețurile serviciilor informatice pentru universități utilizează, de asemenea, prețurile Assinter (a se vedea considerentul 86). În plus, studiul referitor la serviciul pentru universități se bazează pe ipoteza eronată că un concurent și-ar limita prețurile la gestionarea întreținerii corective și evolutive și a asistenței pentru utilizatori și nu ar include costurile de dezvoltare și prestare a unor servicii alternative și echivalente. Astfel, concurentul ipotetic ar avea aceleași costuri ca Cineca (a se vedea considerentul 86).
- (327) Potrivit reclamantului, studiul Aiello referitor la valoarea de piață a serviciilor de găzduire către MIUR și universitate afirmă în mod eronat că, înainte de 2014, niciun operator nu oferea servicii de gestionare a produselor Cineca (a se vedea considerentul 323) în segmentul serviciilor informatice pentru administrația publică. Această declarație ignoră faptul că BeSmart era un operator și că prețurile Consip pentru astfel de servicii de gestionare existau ca indicator de referință.
- (328) Comisia este de părere că aceste afirmații generale referitoare la un avantaj global de care beneficiază Cineca prin totalitatea vânzărilor sale de servicii software pentru universități către o parte din sistemul universitar italian nu reprezintă o afirmație viabilă. Acest lucru se datorează faptului că o afirmație atacabilă privind existența unui avantaj economic sub forma plății unor prețuri peste nivelul pieței trebuie să fie în mod necesar specifică tranzacției. În acest context, afirmația ar trebui să se refere la o anumită achiziție de către o anumită universitate a unui anumit produs sau a unei game de produse de la Cineca, care, la rândul său, ar trebui să fie comparată cu un „preț al pieței” pentru același (aceleași) produs(e), în același volum și în același timp.

⁽¹⁸⁷⁾ Un serviciu de găzduire a infrastructurii oferă o combinație de soluții informatice, cum ar fi dezvoltare web, găzduire web și e-mail, infrastructură și aplicații pe internet.

⁽¹⁸⁸⁾ Un raport elaborat pentru Cineca de dl Stefano Aiello de la Partners4Innovation Srl la 14 aprilie 2021.

- (329) Reclamantul oferă detalii referitoare la o singură tranzacție între o universitate și Cineca pentru servicii informatice⁽¹⁸⁹⁾, în care invocă plata unor prețuri peste nivelul pieței. În ceea ce privește această afirmație, reclamantul afirmă că achiziționarea unui pachet de servicii informatice pentru universități de la Cineca de către universitatea din Molise pentru anii 2018 și 2020 a fost efectuată la un preț mult mai mare decât o achiziție comparabilă de la reclamant de către Universitatea din Cassino și Lazio Sud pentru anii 2019-2021. Mai detaliat, reclamantul susține că prețul pe care Universitatea din Molise l-a plătit Cineca pentru un contract pe trei ani pentru servicii informatice pentru perioada 2018-2020 s-a ridicat, anual, la 374 966 EUR (fără TVA). Pe de altă parte, reclamantul, care a fost selectat printr-o procedură europeană de achiziții pentru contractul cu Universitatea din Cassino și Lazio Sud, a primit 85 140 EUR anual pentru un pachet de servicii foarte comparabil pentru o universitate similară ca dimensiune cu Universitatea din Molise. Ulterior, reclamantul compară elementele celor două pachete și concluzionează că pachetele nu sunt complet similare, având în vedere că doar o parte din oferte se suprapun. De fapt, din cele opt elemente ale pachetului oferit de Cineca Universității din Molise, doar echivalentul a patru elemente au fost incluse în oferta reclamantului adresată Universității din Cassino și Lazio Sud. În plus, pachetul reclamantului includea cinci elemente pe care oferta Cineca nu le includea, iar oferta Cineca includea alte cinci elemente pe care oferta reclamantului nu le includea. În plus, reclamantul încearcă să asocieze un preț fiecăruia dintre elementele pachetului și să calculeze două prețuri ipotetice: câte unul pentru fiecare pachet, în cazul în care aceste oferte ar fi identice. Cu toate acestea, chiar dacă presupunem că reclamantul își cunoaște în mod evident propriile prețuri în cadrul ofertei specifice pe care o descrie, în ceea ce privește prețurile Cineca, el calculează cu diferite elemente ale unui set anterior de prețuri plătite către Cineca de o universitate terță într-un moment diferit de intervalul de timp pentru contractul reclamantului.
- (330) Comisia este de părere că aceste afirmații nu demonstrează efectiv o plată a unui preț peste nivelul pieței către Cineca de către Universitatea din Molise pentru serviciile informatice pentru universități în perioada 2018-2020. Acest lucru se datorează faptului că cele două oferte nu sunt comparabile. În primul rând, se admite că pachetele sunt departe de a fi identice: jumătate din elementele în cauză figurează doar în una dintre oferte, în timp ce o serie de elemente figurează doar în cealaltă ofertă. Prin urmare, pachetele de servicii nu par a fi comparabile. În al doilea rând, prețurile elementelor individuale din pachetul Cineca sunt derivate dintr-o tranzacție între Cineca și o altă universitate într-un moment care se referă la un interval de timp diferit (2018-2020 față de 2019-2022). Acest element face ca respectivul calcul să fie, de asemenea, speculativ, ceea ce face complet imposibilă stabilirea valorii unui anumit pachet în perioada relevantă. Comisia observă, de asemenea, că procedura de evaluare care trebuie urmată pentru selectarea prestatorului de servicii informatice, astfel cum este descrisă în considerentul 191, pare să fi fost aplicată în cadrul acestei tranzacții specifice⁽¹⁹⁰⁾.
- (331) În concluzie, Comisia consideră că afirmațiile reclamantului referitoare la plata către Cineca a unor prețuri peste nivelul pieței de către Universitatea din Molise în perioada 2018-2020, pentru servicii informatice, nu au fost dovedite.

⁽¹⁸⁹⁾ Trebuie să se țină seama de faptul că exemplul reclamantului referitor la Universitatea din Calabria (a se vedea considerentul 85 și nota de subsol 62) este o tranzacție care nu s-a materializat sub forma presupusului preț peste nivelul pieței și, prin urmare, nu constituie o vânzare a unui serviciu la un preț peste nivelul pieței. O altă afirmație conform căreia tarifele către universitatea din Bergamo au fost, în cele din urmă, mai mici decât prețul convenit inițial, întrucât Cineca ar fi oferit o reducere (a se vedea nota de subsol 62). Prin urmare, aceste afirmații nu reușesc în mod inerent să demonstreze perceperea de prețuri peste nivelul pieței.

⁽¹⁹⁰⁾ De exemplu, din procesul-verbal din 25 mai 2018 al adunării Consiliului de administrație al Universității din Molise reies următoarele: „În acest scop, transmitem Consiliului de administrație raportul atașat, întocmit și avizat de către șefii de birouri prin intermediul serviciilor informatizate CINECA, din care rezultă următoarele: 1) în vederea aplicării dispozițiilor articolului 192 alineatul (2) din Decretul legislativ nr. 50/2016 și ale Liniilor directoare ANAC nr. 8, a fost lansată o analiză a altor sisteme de pe piață, prin stabilirea de contacte cu întreprinderi care își desfășoară activitatea în sectoarele de interes; 2) au fost stabilite contacte cu alte administrații universitare care au optat deja pentru alternative la produsele CINECA; 3) având în vedere dificultatea de a înlocui toate sistemele utilizate în același timp, este posibil să se organizeze un plan de înlocuire multianual în diferitele domenii de aplicare. Ar trebui remarcat faptul că respectivul calendar planificat (aproximativ 12 luni pentru faza de analiză dincolo de timpul necesar pentru finalizarea procedurilor de achiziții, precum și timpul tehnic necesar pentru lansarea noului sistem) implică necesitatea de a asigura continuitatea activităților biroului pe termen scurt și mediu. În acest sens, având în vedere dreptul de retragere prevăzut în propunerea de contract a CINECA, avem în vedere posibilitatea de reatribuire a serviciilor interne către Consorzio CINECA, continuând în același timp activitățile necesare pentru desfășurarea procedurilor de achiziții adecvate pentru achiziționarea de sisteme individuale. Prin urmare, în lumina celor de mai sus, după ce a examinat propunerea contractuală formulată de CINECA și luând act de prevederea posibilității de reziliere a contractului cu un preaviz de cel puțin 90 de zile (articolul 10), rectorul invită Consiliul de administrație să decidă dacă este oportun să autorizeze atribuirea cheltuielilor relevante către CINECA pentru utilizarea sistemelor U-GOV, esse3 și Titulus și a serviciilor asociate de găzduire și asistență pentru gestionare, în conformitate cu propunerea primită, autorizând alocarea cheltuielilor relevante către bugetele relevante, autorizând directorul general să continue activitatea de analiză a serviciilor disponibile pe piață și rezervându-și dreptul de a decide cu privire la rezilierea contractului după evaluarea rezultatelor analizei respective.” A se vedea anexa 2 la observațiile reclamantului din 27 august 2019.

- (332) Ca urmare a acestor considerații, Comisia este de părere că un avantaj viabil în contextul controlului ajutoarelor de stat nu a fost efectiv pretins, cu atât mai puțin dovedit de reclamant.
- (333) Cu toate acestea, în cazul în care ar trebui evaluat un avantaj la „nivel de sistem” în beneficiul Cineca, Comisia este de părere că un astfel de „avantaj” la nivel de sistem nu poate fi dovedit în cazul de față. Motivele sunt următoarele: Deși valoarea de piață din studiul Corso pentru componentele 1 și 3 ale pachetului (la nivel de sistem) pare să fi fost vândută la prețuri mai mari decât prețurile de pe piață, valorile și nivelurile de compensare includ doar componentele 1 și 3 și nu includ componenta „servicii de găzduire” (a se vedea graficele din considerentul 322 și explicația din considerentul 323). Prin urmare, cifrele sunt incomplete. În plus, astfel cum se explică în considerentul 328, afirmațiile generale referitoare la un avantaj global de care beneficiază Cineca prin totalitatea vânzărilor sale de servicii software pentru universități către o parte din sistemul universitar italian nu reprezintă o afirmație viabilă.
- (334) În același timp, în cazul în care acest tip de afirmație ar fi un indiciu viabil al avantajului, Comisia consideră că criticile reclamantului cu privire la studii nu sunt eficace. Acest lucru se datorează faptului că nu este stabilit caracterul adecvat al factorilor alternativi propuși de reclamant în locul factorilor imperfecti. De exemplu, reclamantul susține că prețurile Assinter nu constituie un indicator de referință adecvat pentru nivelul prețurilor forței de muncă utilizate în studiul „Corso” (a se vedea considerentul 86). Cu toate acestea, reclamantul nu indică nivelul de preț pe care l-ar considera ca fiind nivelul prețului pieței. Reclamantul se referă numai la lipsa de legătură cu piața, deoarece toți membrii Assinter sunt prestatori „interni” de servicii informatice. În plus, reclamantul susține că produsele sale prezintă o alternativă viabilă (și anume concurență) pentru produsele/serviciile Cineca și oferă, cel puțin pentru servicii de „gestionare a aplicațiilor” (în contextul serviciilor de găzduire), o valoare rezonabilă de 250 EUR + TVA persoană/zi (a se vedea considerentul 86). Cu toate acestea, nu există nicio indicație cu privire la anul la care se face referire și care ar fi fost prețul de piață adecvat. În plângere se afirmă doar că „consilierii Cineca ar fi concluzionat că tarifele practicate de Cineca nu erau, cu siguranță, în conformitate cu prețurile pieței”.
- (335) Comisia consideră, de asemenea, că un concurent ar avea dreptul să își limiteze prețurile pentru a include numai gestionarea întreținerii corective și evolutive care nu ar include valoarea dezvoltării și furnizării de produse și servicii informatice alternative și echivalente (a se vedea considerentul 86).
- (336) Pe baza acestor considerații, Comisia constată că Cineca nu a beneficiat de un avantaj sub forma unor prețuri peste nivelul pieței pentru serviciile informatice pentru universități pe care le-a vândut universităților de stat.

4.1.1.4. Concluzie privind caracterul de ajutor de stat al plății efectuate de universitățile de stat către Cineca pentru servicii informatice

- (337) Comisia concluzionează că plata efectuată de universitățile de stat către Cineca pentru prestarea de servicii informatice nu constituie ajutor de stat. Aceasta se datorează faptului că prestarea acestor servicii este legată în mod intrinsec de sarcina statului și, prin urmare, nu constituie activități economice. Prin urmare, Cineca nu este o întreprindere în ceea ce privește aceste activități. În cele din urmă, investigația nu a dovedit că prețurile plătite pentru aceste servicii sunt peste nivelul pieței și, prin urmare, Cineca nu a obținut un avantaj prin intermediul acestor plăți.

4.1.2. Finanțarea Cineca în legătură cu prestarea de servicii informatice către MIUR

4.1.2.1. Natura economică a serviciilor prestate

- (338) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din tratat, pentru a stabili prezența unui ajutor de stat, trebuie să se ofere un avantaj economic unei „întreprinderi”. În conformitate cu jurisprudența descrisă în considerentul 230 și următoarele, articolul 107 alineatul (1) din tratat nu se aplică în cazul în care statul acționează „prin exercitarea puterii publice” sau în cazul în care activitatea în cauză face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de funcțiile respective „prin natura sa, prin scopul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia” ⁽¹⁹¹⁾ (a se vedea explicația jurisprudenței aplicabile în considerentul 232 și următoarele).

⁽¹⁹¹⁾ A se vedea, în special, Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 30, Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctele 22 și 23; Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, Compass-Datenbank/Austria, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 41.

- (339) Prestarea de către Cineca de servicii informatice către MIUR nu ar fi de natură economică ⁽¹⁹²⁾ dacă s-ar dovedi că este legată în mod intrinsec de o funcție esențială a statului italian în domeniul învățământului terțiar public. Cea mai recentă decizie prin care s-a constatat că un anumit tip de servicii informatice era legat în mod intrinsec de o funcție esențială a statului a fost *decizia HIS*, care s-a bazat pe jurisprudența Curții Europene de Justiție (a se vedea considerentele 232-240). Un rezumat relevant al constatărilor din cazul *HIS* (inclusiv jurisprudența subiacentă) poate fi găsit, de asemenea, în considerentele 86-89 din decizia de inițiere a procedurii.
- (340) Decizia de inițiere a procedurii a făcut trimitere la jurisprudența potrivit căreia serviciile prestate în interes public și fără scop lucrativ și în concurență cu cele oferite de operatorii care urmăresc un scop lucrativ sunt de natură economică dacă nu fac parte din exercitarea misiunilor/puterilor publice (a se vedea considerentul 88 din decizia de inițiere a procedurii). Cu toate acestea, în decizia preliminară de inițiere a procedurii s-a concluzionat, pe baza informațiilor disponibile la momentul adoptării deciziei, că serviciile informatice prestate de Cineca pentru MIUR ar fi, de asemenea, legate în mod intrinsec de o îndatorire esențială a Ministerului Educației în domeniul învățământului terțiar (a se vedea considerentul 91 din decizia de inițiere a procedurii).
- (341) Pe baza *deciziei HIS* (și a jurisprudenței care stă la baza deciziei respective), Comisia a examinat dacă prestarea de către Cineca de servicii informatice către MIUR este legată în mod intrinsec de sarcina statului în domeniul învățământului terțiar. Ca și în cazul unei legături intrinseci în legătură cu prestarea de servicii informatice pentru universități, examinarea s-a axat pe elementele unei obligații legale aplicabile statului, precum și beneficiarului finanțării (și anume Cineca), pe caracterul comun al obiectivelor urmărite (scop comun) și pe caracterul esențial/indisociabil al serviciului în cauză de capacitatea statului de a-și îndeplini sarcina prin intermediul MIUR.
- (342) Comisia analizează mai întâi dacă este justificat să examineze legătura intrinsecă în ceea ce privește totalitatea funcționalităților (sau a modulelor) oferite în cadrul serviciului (a se vedea considerentul 232). Cu alte cuvinte, întrebarea este dacă este posibil să se concluzioneze că funcționalitățile sunt legate între ele și formează fațete diferite ale aceleiași activități, astfel încât sistemul, în ansamblul său, nu ar fi operațional fără fiecare funcționalitate individuală. Comisia constată că, dintre cele 15 funcționalități enumerate în nota de subsol 105, următoarele nouă funcționalități au o legătură clară și unică cu învățământul universitar și cu rolul MIUR de a gestiona și sprijini sistemul de învățământ terțiar de stat.
1. „Registrul național al studenților și absolvenților” (NSAS), care servește la identificarea tuturor studenților universităților; evaluarea eficacității proceselor de formare universitară; promovarea mobilității studenților; identificarea stimulentei pentru încurajarea cererii de servicii specifice pentru studenți; monitorizarea și sprijinirea experienței profesionale a studenților;
 2. „baza de date a ofertelor de formare” pentru publicarea normelor educaționale ale universităților; activarea cursurilor de studii și furnizarea de informații privind oferta de formare a universităților;
 3. „University” pentru a oferi toate informațiile despre universități și cursuri de studii pentru a le permite oamenilor să decidă unde și ce să studieze;
 4. „Accessoprogrammato”, care colectează informații pentru a permite ministerului să planifice și să organizeze teste naționale de admitere la anumite discipline, cum ar fi medicina;
 5. „Proper”, pentru un program de planificare pe trei ani pentru personalul universitar;
 6. „Dalia” sau „data bank for alia”, o bază de date națională pentru colectarea de informații privind carierele și de date privind salariile personalului universitar;
 7. „proiecte de interes semnificativ” pentru procedurile de depunere a candidaturilor și rapoartele pentru cererile de propuneri de cercetare de interes național;
 8. „REPRISE” (register of Expert Peer Reviewers for Italian Scientific Evaluation) – Registrul experților evaluatori *inter pares* pentru evaluarea științifică italiană pentru înregistrarea experților științifici independenți;
 9. Registrul național de cercetare pentru colectarea tuturor informațiilor referitoare la cercetarea finanțată.

⁽¹⁹²⁾ În ceea ce privește argumentele conform cărora activitatea în cauză este de natură economică și ar trebui aplicate proceduri de achiziții publice, Comisia ar dori să sublinieze că aceste legi nu sunt relevante pentru a stabili dacă o activitate este de natură economică și, prin urmare, dacă Cineca este o întreprindere în ceea ce privește prestarea de servicii informatice către MIUR (sau universitățile de stat).

(343) Funcționalitățile

1. „ASN” „abilitazione” pentru evaluarea și recrutarea personalului didactic;
2. aplicație pentru întocmirea uniformă a evidențelor contabile în vederea colectării datelor bugetare de la universități;
3. portal pentru contabilizarea profitului și pierderii pentru a oferi clarificări interpretative referitoare la normele contabile;
4. „AFAM” pentru monitorizarea ofertei de cadre didactice și a contractelor, precum și a recrutării și a mobilității acestora;
5. „fond de finanțare obișnuit” pentru stocarea tuturor parametrilor referitori la distribuirea FFO alocat universităților și
6. programare pe trei ani (PRO 3) pentru gestionarea tuturor informațiilor necesare pentru distribuirea fondurilor către universități pentru programarea pe trei ani a universităților, pentru acreditarea universităților și pentru evaluarea ministerială a programării pe trei ani a universităților

par a fi mai generale, deși majoritatea au un aspect educațional clar.

- (344) Acest set de funcționalități acoperă toate nevoile de servicii informatice ale MIUR în acest sector și fiecare dintre aceste servicii este interconectat cu funcționarea sa. Sustragerea oricăruia dintre aceste elemente din serviciile Cineca ar face ca sistemul de servicii, în ansamblu, să fie nefuncțional în sensul jurisprudenței TenderNed (a se vedea considerentul 232 din prezenta decizie). MIUR nu ar putea funcționa fără NSAS, deoarece nu ar putea identifica și monitoriza înscrierea studenților, nu ar putea evalua eficacitatea educației și nu ar putea promova mobilitatea studenților. Fără „baza de date a ofertelor de formare” și „University”, ministerul nu ar putea activa cursuri, nu ar putea oferi informații cu privire la cursurile de formare și nu ar putea ajuta oamenii să decidă ce să studieze și unde să studieze. Fără „Accessoprogrammato”, el nu ar putea organiza teste de admitere. Fără „Proper”, acesta nu ar putea furniza o programare pe trei ani a personalului universitar și, fără „data bank for alia”, nu ar putea colecta informații privind carierele și salariile personalului universitar. Fără „proiecte de interes semnificativ”, „REPRISE” și „Registru național de cercetare”, el nu putea iniția proiecte de cercetare, nu ar putea evalua personalul de cercetare și nu ar putea colecta informații despre cercetarea națională. Celelalte cinci funcționalități, „abilitazione”, aplicație pentru întocmirea uniformă a evidențelor contabile, portal pentru contabilizarea profitului și pierderii, „AFAM”, „fond de finanțare obișnuit” și programarea pe trei ani (PRO 3), funcționează în domenii mai generale, cum ar fi resursele umane și contabilitatea, dar conțin în continuare caracteristici specifice relevante pentru învățământul terțiar și, ca atare, sunt toate necesare pentru funcționarea completă și legală a MIUR. Separarea oricăreia dintre aceste componente ar interfera cu funcționarea întregii funcții de gestionare a MIUR. Prin urmare, toate aceste instrumente/servicii sunt esențiale pentru funcționarea universităților.

- (345) Prin urmare, Comisia poate confirma afirmația Italiei potrivit căreia obiectivul principal al Cineca, ca instrument pentru sistemul de învățământ superior, a fost întotdeauna furnizarea către membrii săi a unor sisteme de calcul și servicii informatice integrate și eficiente, permițând astfel sistemului de învățământ superior să își îndeplinească funcția publică (a se vedea considerentul 140).

- (346) Pe această bază, Comisia constată că diferitele funcționalități ale serviciului sunt legate între ele și formează fațete diferite ale aceleiași activități, astfel încât sistemul, în ansamblul său, nu ar fi operațional fără fiecare funcționalitate individuală. Prin urmare, totalitatea diferitelor funcționalități ale serviciilor în cauză, în ansamblul lor, ar putea fi legată în mod intrinsec de sarcina statului (și anume a MIUR) de a oferi învățământ terțiar prin intermediul universităților de stat. În considerentele următoare, Comisia analizează dacă legătura intrinsecă poate fi stabilită pe baza factorilor descriși în considerentul 232.

4.1.2.1.1. Existența unei obligații legale în sprijinul unei misiuni publice care se aplică atât statului, cât și beneficiarului sprijinului

- (347) Astfel cum explică Italia, atribuirea puterii publice în domeniul educației se bazează pe articolul 33 din Constituția italiană, care prevede că „Republica garantează libertatea artelor și a științelor, care pot fi predate în mod liber. Republica stabilește norme generale pentru educație și înființează școli publice (...)”. În numele Republicii, ministerul va garanta dreptul efectiv de a studia, punând astfel în aplicare dispozițiile articolului 34 din Constituția italiană ⁽¹⁹³⁾ prin diverse măsuri.
- (348) Astfel cum se explică în considerentele 148, 149 și 160, o gamă largă de sarcini au fost atribuite ministerului în domeniul învățământului terțiar prin articolul 51b din Decretul nr. 300/1999, prin Legea nr. 168/1989 și, din 2010, prin Legea nr. 240/2010.
- (349) Astfel cum se explică în considerentul 134, ministerul este responsabil de definirea obiectivelor și a orientărilor strategice ale sistemului universitar ⁽¹⁹⁴⁾ și ale membrilor acestuia. El este responsabil de înființarea universităților, de supravegherea și aprobarea statutului și a regulamentelor principale ale acestora, de autorizarea și activarea cursurilor de studii, de verificarea și evaluarea rezultatelor universităților în conformitate cu criteriile de calitate, transparență și promovare a meritelor, garantând o distribuire a resurselor publice în conformitate cu obiectivele, politicile și activitățile desfășurate de fiecare universitate.
- (350) Articolul 51b din Decretul nr. 300/1999 a atribuit deja MIUR funcții în următoarele domenii majore: orientarea, planificarea și coordonarea cercetării științifice și tehnologice; standardizarea generală și finanțarea universităților; promovarea meritelor și a dreptului de a studia; acreditarea și evaluarea formării; punerea în aplicare a standardelor UE privind învățământul universitar; armonizarea europeană și integrarea sistemului în acordurile culturale; raționalizarea condițiilor de acces la universități; gestionarea programelor operaționale naționale finanțate de Uniunea Europeană (a se vedea considerentul 148).
- (351) Articolul 2 din Legea nr. 168/1989, „legea universităților” (a se vedea considerentul 133), prin care a fost instituit ministerul, prevedea îndatoriri suplimentare, în special pentru ministru. Printre acestea se numără publicarea unui plan de dezvoltare a universităților; propunerea și adoptarea de orientări în materie de cercetare; distribuirea alocărilor destinate universităților pe baza unor criterii obiective menite să asigure o dezvoltare echilibrată a universităților; transmiterea către Parlament, o dată la trei ani, a unui raport privind stadiul cercetării științifice și tehnologice; coordonarea activităților legate de participarea Italiei la UE și la programele naționale de învățământ universitar, precum și la cele științifice și de cercetare; coordonarea învățământului universitar cu alte niveluri de învățământ public (a se vedea considerentul 149).
- (352) Astfel cum se indică în nota de subsol 105, Italia a furnizat, de asemenea, o listă a dispozițiilor legale care stau la baza celor 15 funcții tehnice pe care trebuie să le îndeplinească MIUR, împreună cu detaliile funcțiilor tehnice pe care temeiurile juridice le susțin. Comisia a verificat dacă temeiurile juridice indicate au servit într-adevăr drept temei juridic al funcțiilor tehnice în cauză.
- (353) Pe această bază, Comisia este de părere că legislația italiană care definește sarcinile MIUR conține o formulare care indică în mod clar o obligație legală de a institui și de a gestiona un sistem de informații pentru învățământul superior din Italia.

⁽¹⁹³⁾ Articolul 34 din Constituție: „Școlile sunt deschise tuturor. Învățământul primar, oferit pe o perioadă de cel puțin opt ani, este obligatoriu și gratuit. Elevii capabili și merituosi, inclusiv cei care nu dispun de resurse financiare, au dreptul de a atinge cel mai înalt nivel de educație. Republica face ca acest drept să devină efectiv prin burse, alocații familiale și alte prestații, care se acordă prin concurs”.

⁽¹⁹⁴⁾ Articolul 1 alineatul (4) din Legea nr. 240/2010: „Ministerul, cu respectarea libertății de predare și a autonomiei universităților, indică obiectivele și orientările strategice ale sistemului și ale componentelor acestuia și, prin Agenția Națională pentru Evaluarea Sistemului Universitar și de Cercetare (ANVUR) pentru chestiunile care țin de competența sa, verifică și evaluează rezultatele acestuia în conformitate cu criteriile de calitate, transparență și promovare a meritelor, inclusiv pe baza celor mai bune practici la nivel internațional, garantând în același timp o repartizare a resurselor publice în conformitate cu obiectivele, politicile și activitățile desfășurate de fiecare universitate, cu respectarea principiului coeziunii naționale și cu evaluarea rezultatelor obținute.”

- (354) În continuare, Comisia a examinat existența unei obligații legale corespunzătoare în statutul Cineca la începutul anului 2004. La articolul 3 din statutul din 2004, trimiterea la sistemele informatice este cuprinsă în fraza: „promovarea transferului de tehnologie în domeniul tehnologiei informației pentru cercetarea (...) științifică în sectorul (...) public” și „gestionarea unui centru, (...) care oferă un serviciu de prelucrare a informațiilor” și „crearea unei rețele de conectare pentru a facilita utilizarea resurselor centrului de către membrii consorțiului și ministerele în cauză”. Trebuie să se țină seama de faptul că, în *decizia HIS*, obligația corespunzătoare din statutul HIS era mult mai generală, deoarece prevedea următoarele: „scopul întreprinderii este de a sprijini instituțiile de învățământ superior și organismele administrative competente în eforturile lor de a îndeplini sarcinile de învățământ superior într-un mod rațional și eficient din punctul de vedere al costurilor”. (Articolul 2 din statutul HIS GmbH descris în considerentul 122 din *decizia HIS*.)
- (355) Începând din 2006, trimiterea din statutul Cineca la serviciile informatice este și mai clară: În conformitate cu articolul 3 litera (f) din statut, consorțiul „gestionează un centru care (...) prestează servicii de gestionare și prelucrare informatică tuturor membrilor consorțiului, acordând prioritate Ministerului Educației, Universităților și Cercetării”. Statutul din 2010 și cel din 2012 au menținut această formulare, în timp ce formularea relevantă din statutul din 2017 [articolul 3 litera (a)] revine la formularea „informatic”, deoarece impune prestarea de „servicii informatice și organizează procedurile implicate în producerea acestora pentru MIUR și pentru universități (...)”.
- (356) Având în vedere cele de mai sus, Comisia concluzionează că statutul Cineca conține o dispoziție legală obligatorie pentru Cineca de a presta servicii informatice către MIUR. Prin urmare, există o obligație legală aplicabilă statului (și MIUR), precum și beneficiarului sprijinului, Cineca, în sensul explicat în *decizia HIS* (a se vedea considerentul 238 din prezenta decizie și considerentul 122 din *decizia HIS*).

4.1.2.1.2. Caracterul comun al obiectivelor urmărite (scop comun)

- (357) Temeiurile juridice referitoare la furnizarea de servicii de învățământ terțiar și obligația legală aferentă a MIUR (considerentele 148-149 și 160 și nota de subsol 105), fundamentul obligațiilor legale ale MIUR, împreună cu obligația legală a Cineca de a sprijini MIUR (a se vedea considerentele 140 și 219) definesc, de asemenea, scopul comun, cu alte cuvinte „convergent”, al MIUR și al Cineca.
- (358) Astfel cum a explicat Italia (a se vedea considerentul 140), obiectivul principal al Cineca a fost de a servi drept instrument pentru sistemul de învățământ superior prin furnizarea de sisteme de calcul și servicii informatice integrate și eficiente, permițând astfel îndeplinirea funcțiilor sale publice. Mai precis, Cineca a primit sarcina de crea servicii informatice inovatoare și de înaltă calitate, necesare pentru îndeplinirea funcției publice a membrilor săi. Aceste servicii au fost planificate și produse în scopul funcției publice prin dezvoltarea unor tehnologii personalizate care au fost integrate de-a lungul timpului în funcție de nevoile specifice ale instituțiilor sistemului de învățământ superior. Pe piață nu pot fi găsite aceste servicii în aceleași condiții de funcționare.

4.1.2.1.3. Caracterul esențial/indisociabil al serviciului în cauză în ceea ce privește capacitatea statului de a-și îndeplini sarcina de stat în domeniul învățământului terțiar

- (359) După cum a explicat Italia, MIUR are responsabilitatea de a garanta punerea efectivă în aplicare a dreptului de a studia prin măsuri de sprijinire a acestui drept. El este responsabil de înființarea universităților, de supravegherea acestora și de aprobarea statutului și a regulamentelor lor principale. Ministerul definește obiectivele și orientările strategice ale acestora. În plus, el este responsabil de autorizarea și activarea cursurilor de studii, de verificarea și evaluarea rezultatelor universităților în conformitate cu criteriile de calitate, transparență și promovare a meritelor, garantând o distribuie a resurselor publice în conformitate cu obiectivele, politicile și activitățile desfășurate de fiecare universitate.

- (360) După cum se detaliază în considerentul 137, competențele sunt împărțite între MIUR și universități, funcțiile de macrocategorie fiind definite la nivelul ministerului, iar sarcinile corespunzătoare fiind definite la nivelul universităților. Cele mai importante macrocategorii se extind la cel puțin opt domenii în care MIUR oferă finanțare, orientare, supraveghere sau evaluare ⁽¹⁹⁵⁾ și în care universitățile pun în practică diferitele sarcini. Scopul acestui sistem este de a permite universităților să ofere o educație unificată și multidimensională pe întreg teritoriul Italiei.
- (361) Italia explică faptul că aceste activități, deși distincte, sunt indisolubil legate și urmăresc să exercite o funcție esențială a statului (a se vedea considerentul 138). Autoritățile italiene indică faptul că aceste funcții nu constituie activități de natură pur administrativă, astfel cum susține reclamantul, ci definesc și asigură eficiența sistemului de învățământ superior.
- (362) Pentru promovarea acestor funcții, Cineca a creat și a gestionat numeroase baze de date pentru minister, care sunt, de asemenea, interoperabile între ele și care sunt utilizate de minister pentru a îndeplini aceste funcții tehnice și, prin urmare, funcția sa publică generală. (Pentru o relatare a asistenței oferite de Cineca începând cu anii 1980, a se vedea nota de subsol 96). În absența unei structuri interne de sprijin informatic, în cadrul ministerului însuși, Cineca a fost întotdeauna organismul de referință pentru ministerul cu care serviciile informatice au fost concepute și adaptate la funcțiile specifice ale ministerului. În plus, serviciile au fost dezvoltate în continuare de-a lungul timpului și sunt prestate prin intermediul structurii dedicate din cadrul Cineca, care reflectă structura internă a ministerului ⁽¹⁹⁶⁾.
- (363) În acest mod, Cineca a oferit ministerului flexibilitate operațională și i-a permis să reacționeze în timp util la cerințele de reglementare în continuă schimbare. Cunoașterea de către Cineca a cadrului juridic, a nevoilor tuturor părților interesate și a procedurilor operaționale relevante a permis ministerului să respecte cerințele stricte de continuitate a activității, reducând la minimum perturbările de tip phase-in/phase-out.
- (364) Nu există alte părți care să fie în măsură să presteze toate serviciile de sprijin de care are nevoie ministerul ⁽¹⁹⁷⁾, și anume nu există o piață pentru aceste servicii. Crearea de la zero a serviciilor informatice de către un alt prestator decât Cineca ar conduce la suspendarea funcțiilor publice atribuite ministerului. Având în vedere că nevoile ministerului nu sunt standardizate în ceea ce privește serviciile TIC, pe piață nu există operatori care să fie capabili sau dispuși să își structureze serviciile în jurul acestui domeniu specific și complex. Aceeași situație în cazul HIS a fost destul de similară și a reprezentat un factor important în constatarea faptului că serviciile în cazurile respective erau legate în mod intrinsec de o sarcină a statului (a se vedea considerentele 126 și 127 din *decizia HIS* și punctele 84 și 90 din hotărârea Tribunalului în cauza *TenderNed*, în sensul că sarcina poate fi gestionată cel mai bine cu serviciul *TenderNed*). De asemenea, Comisia consideră convingător argumentul potrivit căruia trecerea la un prestator alternativ ar necesita investiții extraordinare din partea prestatorului respectiv și ar conduce la costuri incalculabile pentru minister.
- (365) Serviciile Cineca au devenit astfel mijloacele prin care ministerul își îndeplinește mandatul public. Scopul său este legat din punct de vedere funcțional de îndatorirea statului de a garanta învățământul superior.
- (366) Astfel cum se explică în considerentul 344, setul de funcționalități ale serviciilor informatice ale MIUR acoperă toate nevoile de servicii informatice ale MIUR în acest sector și fiecare dintre aceste servicii este interconectat cu funcționarea sa. Ele sprijină rolul MIUR în sistemul de învățământ terțiar într-un mod care, în lipsa acestora, nu ar putea funcționa astfel cum se prevede în temeiurile juridice menționate în considerentele 347-353. Reducerea tuturor serviciilor cu oricare dintre funcționalități ar face ca sistemul de servicii, în ansamblu, să fie nefuncțional în sensul jurisprudenței *TenderNed* (a se vedea considerentul 232 din prezenta decizie). MIUR nu ar putea funcționa fără NSAS, deoarece nu ar putea identifica și monitoriza înscrierea studenților, nu ar putea evalua eficacitatea educației și nu ar putea promova mobilitatea studenților. Fără „baza de date a ofertelor de formare” și „Universitaly”, ministerul nu ar putea activa cursuri, nu ar putea oferi informații cu privire la cursurile de formare și nu ar putea ajuta oamenii să decidă ce să studieze și unde să studieze. Fără „Accessoprogrammato”, el nu ar putea organiza teste de admitere. Fără „Proper”, acesta nu ar putea furniza o programare pe trei ani a personalului

⁽¹⁹⁵⁾ Pentru funcții specifice de finanțare, orientare, supraveghere și evaluare, a se vedea considerentul 148.

⁽¹⁹⁶⁾ Astfel cum a explicat Italia (a se vedea considerentul 142), activitățile Cineca sunt atât de integrate în funcțiile ministerului, încât funcționează practic ca departament al ministerului.

⁽¹⁹⁷⁾ Faptul că nicio altă parte nu este în măsură să presteze toate serviciile de sprijin de care are nevoie ministerul, și anume nu există o piață pentru aceste servicii, înseamnă că singurul indicator de referință pentru tipul de relație dintre Cineca și MIUR ar fi relațiile interne similare dintre alte ministere și prestatorii lor. (Un astfel de exemplu este relația dintre prestatorul Ministerului Economiei și Finanțelor, SOGEI, și Ministerul Economiei și Finanțelor).

universitar și, fără „data bank for alia”, nu ar putea colecta informații privind carierele și salariile personalului universitar. Fără „proiecte de interes semnificativ”, „REPRIS” și „Registrul național de cercetare”, el nu putea iniția proiecte de cercetare, nu ar putea evalua personalul de cercetare și nu ar putea colecta informații despre cercetarea națională. Celelalte cinci funcționalități, „abilitazione”, aplicație pentru întocmirea uniformă a evidențelor contabile, portal pentru contabilizarea profitului și pierderii, „AFAM”, „fond de finanțare obișnuit” și programarea pe trei ani (PRO 3), funcționează în domenii mai generale, cum ar fi resursele umane și contabilitatea, dar conțin în continuare caracteristici specifice relevante pentru învățământul terțiar care sunt, toate, necesare pentru funcționarea completă și legală a MIUR. Separarea oricăreia dintre aceste componente ar interfera cu funcționarea întregului sistem de gestionare a MIUR. Prin urmare, toate aceste instrumente/servicii sunt esențiale pentru funcționarea universităților. În concluzie, Comisia este convinsă că serviciile Cineca sunt legate în mod indisolubil de sarcina MIUR în domeniul învățământului terțiar și al cercetării și nu se încadrează în categoria simplă a prestării de servicii informatice.

- (367) Având în vedere constatările exprimate în considerentul 356 privind o obligație legală, în considerentele 357 și 358 privind caracterul comun al scopului și în considerentul 359 și următoarele privind caracterul indisolubil al serviciilor, Comisia consideră că Italia a demonstrat cu succes existența unei legături intrinseci între serviciile informatice prestate către MIUR și sarcina statului de a asigura învățământul terțiar.

4.1.2.1.4. Alte afirmații privind natura intrinsecă a serviciilor

- (368) De asemenea, Comisia consideră că numeroasele alte afirmații ale reclamantului (prezentate și abordate mai jos) nu modifică această concluzie.

1) *Serviciile pot fi găsite pe piață – hotărâri pronunțate de instanțele naționale italiene*

- (369) Reclamantul susține, de asemenea, că în hotărârea nr. 6009/2018 s-a constatat că serviciile de asistență informatică pentru MIUR pot fi găsite pe piața serviciilor și produselor TIC prin intermediul procedurilor comune de achiziții publice și nu intră în sfera prerogativelor autorităților publice (a se vedea considerentul 45). În plus, Agenția de Concurență din Italia a constatat în două proceduri că astfel de activități sunt distincte și separate de exercitarea puterii publice⁽¹⁹⁸⁾ (a se vedea considerentul 46).
- (370) Italia este de părere că în hotărârea nr. 6009/2018 s-a constatat că plata efectuată de MIUR pentru serviciile Cineca ar fi trebuit să fie notificată, dar cauza nr. 10528/2019 a Tribunalului regional TAR Lazio a fost soluționată în favoarea MIUR⁽¹⁹⁹⁾ (a se vedea considerentul 164). Cazurile Agenției de Concurență din Italia sunt irelevante, deoarece se axează pe comportamentul anticoncurențial al entităților contractante, menit să influențeze alegerea clienților în aval față de piața entităților contractante (a se vedea considerentul 165).
- (371) Comisia este de părere că hotărârile instanțelor naționale italiene citate de reclamant nu susțin, în cele din urmă, poziția reclamantului. În hotărârea nr. 6009/2018 s-a constatat că serviciile de asistență informatică pentru MIUR pot fi găsite pe piață și, prin urmare, constituie o activitate economică. Totuși, această hotărâre este un recurs la hotărârea nr. 2922/2017 a TAR Lazio, care a considerat serviciile către MIUR ca fiind de natură economică, în mare parte pe baza deciziei Comisiei de a deschide procedura oficială de investigare în cazul HIS (a se vedea considerentul 273). Astfel cum s-a explicat în considerentul 273, în decizia definitivă Comisia a constatat între timp (în septembrie 2019) că prestarea de servicii informatice către universitățile de stat nu constituie o activitate economică. Prin urmare, constatările hotărârii nr. 6009/2018 nu sunt obligatorii. Această poziție este, de fapt, susținută de hotărârea nr. 10528/2019 a Tribunalului administrativ TAR Lazio, care, spre deosebire de hotărârea nr. 6009/2018, nu a concluzionat că plata pentru serviciile informatice către MIUR constituie în mod automat ajutor de stat [a se vedea secțiunea 8.2. litera (d) din această hotărâre], ci a condiționat această constatare de eventuala constatare a unui avantaj în legătură cu plata (a se vedea secțiunea 3.3.2 din hotărâre) (a se vedea considerentul 164 și nota de subsol 107). În ceea ce privește cazurile Agenției de Concurență din Italia, Comisia este de acord cu opinia autorităților italiene potrivit căreia modelul de situație al acestor cazuri este prea diferit de cel de față pentru a servi drept precedent adecvat.

⁽¹⁹⁸⁾ A490 – Telematics Civil Process și 1778 – Electronic School Register.

⁽¹⁹⁹⁾ În această cauză, reclamantul a solicitat instanței să anuleze granturile acordate de MIUR consorțiului Cineca pentru prestarea de servicii către MIUR și pentru desfășurarea de activități de supercalcul pentru anul 2018. În hotărârea nr. 10528/2019 a Tribunalului administrativ regional din Lazio s-a constatat că contribuția în valoare de 14 000 000 EUR acordată Cineca pentru serviciile prestate către minister nu constituie ajutor de stat, întrucât ministerul a demonstrat în mod corespunzător, pe baza prețurilor pieței, că suma era adecvată din punct de vedere economic. (Secțiunea 3.3.1).

2) Posibile cerințe suplimentare ale jurisprudenței

- (372) Reclamantul susține, de asemenea, că, în cauzele TenderNed și ZVG Portal, se impune ca autoritățile statului membru să *internalizeze* serviciul, și anume să dețină entitatea care îl prestează. În plus, reclamantul afirmă că, în conformitate cu cauza ZVG Portal și cu Comunicarea privind SIEG, o activitate nu este economică dacă statul membru nu a decis să introducă mecanisme de piață, dar Italia a decis să externalizeze activitatea.
- (373) Autoritățile italiene sunt de părere că hotărârea Curții Europene de Justiție în cauza Comisia/Italia (C-118/85) a clarificat faptul că „este lipsit de importanță faptul că statul desfășoară activitățile economice menționate prin intermediul unui organism distinct asupra căruia poate exercita, direct sau indirect, o influență dominantă (...) sau că desfășoară activitățile direct prin intermediul unui organism care face parte din administrația de stat” (a se vedea considerentul 152 care citează punctul 8 din hotărâre). Rezultă de aici că statul poate desfășura și o activitate neeconomică sau îndeplini o funcție publică prin intermediul unei entități distincte. În cazul în care legătura intrinsecă există, nu contează dacă Cineca este sau nu o entitate internă a ministerului. În plus, Italia insistă asupra faptului că nu a introdus mecanisme de piață pentru serviciile informatice pentru MIUR (sau universități). Italia a demonstrat oricum, continuă autoritățile, că Cineca, pe baza structurii sale, a scopului său și a controlului exercitat de membrii săi, poate fi considerat un departament intern în cadrul administrației de stat (considerentul 152).
- (374) Reclamantul susține, de asemenea, că 1) legătura dintre activitatea neeconomică și funcția publică trebuie să fie deosebit de cuprinzătoare (pe baza hotărârii EasyPay) în sensul că metoda este *singura* modalitate de a presta serviciul și 2) serviciul trebuie să fie prestat gratuit sau în schimbul unei taxe simbolice (a se vedea considerentul 48).
- (375) Cu toate acestea, potrivit ministerului, este suficient ca serviciile Cineca să constituie mijloacele care au permis autorităților italiene să își îndeplinească obligația legală în ceea ce privește exercitarea orientării, a supravegherii și a punerii în aplicare a politicilor, permițând astfel funcționarea sistemului de învățământ superior (pentru minister) (a se vedea considerentele 140-143).
- (376) În legătură cu aceste argumente, Comisia ar dori să facă trimitere la considerentele 271-275 și 283-290 din prezenta decizie, în care s-a explicat relevanța sau existența acestor elemente în cauzele sau hotărârile citate. Pe baza constatărilor din considerentele respective, Comisia constată că argumentele reclamantului referitoare la aceste elemente nu modifică opinia Comisiei cu privire la natura economică a activităților în cauză.

3) Natura serviciului

- (377) Reclamantul susține (a se vedea considerentul 49) că serviciile prestate către MIUR nu sunt complexe din punct de vedere tehnic și constituie servicii clasice ale sistemelor de operare, cum ar fi actualizarea și reproiectarea portalurilor web, furnizarea de consultanță și analiză de reglementare, întreținerea serverelor, a liniilor ISDN, a stațiilor de lucru, a cardurilor inteligente. Ele pot fi obținute cu ușurință pe piață. Aceste servicii nu necesită personalizare și nu pot fi considerate esențiale sau indispensabile. Ele se limitează la simpla furnizare de resurse umane calificate, cum ar fi șefi de proiect, analiști funcționali, arhitecți de sistem, ingineri de sistem, programatori, consilieri și consultanți.
- (378) Italia nu este de acord cu această caracterizare. Astfel cum s-a explicat în considerentul 139 și următoarele, Cineca urma să servească drept instrument pentru sistemul de învățământ superior prin furnizarea de sisteme de calcul și servicii informatice integrate și eficiente, permițând astfel îndeplinirea funcțiilor sale publice. Aceste servicii au fost planificate și produse în scopul funcției publice prin dezvoltarea unor tehnologii personalizate care au fost integrate de-a lungul timpului în funcție de nevoile specifice ale instituțiilor sistemului de învățământ superior și care nu pot fi găsite pe piață în aceleași condiții de funcționare. În plus, aceste nevoi sunt în continuă schimbare ca urmare a modificărilor în materie de reglementare și a numărului tot mai mare de îndatoriri atribuite MIUR.

- (379) Ar fi imposibil, susține în continuare Italia, să ne imaginăm gestionarea serviciilor informatice către minister prin intermediul unor părți externe care nu cunosc normele și procedurile care se aplică ministerului și scopul pentru care este necesar sistemul. O parte externă ar trebui să dedice mult timp studierii normelor privind procedurile și procesele operaționale subiacente, ceea ce ar cauza întârzieri imprevizibile. Software-ul Cineca nu are nimic în comun cu aplicațiile generice disponibile pe piață (a se vedea considerentul 155). De fapt, crearea unei platforme pentru gestionarea fiecărui serviciu foarte specializat nu ar fi fezabilă. În acest sens, sistemul în cauză nu poate fi comparat cu furnizarea de obiecte simple utilizate în învățământul universitar, cum ar fi scaunele și birourile. În acest sens, furnizarea software-ului nu este o contribuție la sistemul de învățământ, ci o condiție a funcționării acestuia (a se vedea considerentul 155).
- (380) Italia reiterează faptul că jurisprudența aplicabilă (ZVG Portal, TenderNed, HIS) a arătat în mod clar că existența concurenților – chiar dacă ar fi existat unul pentru serviciile în cauză, ceea ce Italia neagă – nu infirmă existența unei legături intrinseci între un anumit serviciu și o funcție a statului (a se vedea raționamentul Comisiei din considerentul 288).
- (381) În plus, Italia susține că hotărârea Consiliului de Stat prin care codul sursă al software-ului Cineca a fost declarat ca proprietate a Cineca (a se vedea considerentul 158, care atribuie o valoare economică produsului Cineca), nu înseamnă că activitatea conexă este dissociabilă de activitatea „instituțională” a Cineca.
- (382) Comisia consideră că argumentul autorităților italiene este convingător în ceea ce privește caracterul indispensabil al pachetului de servicii informatice al Cineca, care este necesar pentru buna funcționare a MIUR, precum și a sistemului universitar de stat; a se vedea mai multe detalii referitoare la raționamentul Comisiei în considerentul 359 și următoarele. De asemenea, Comisia este convinsă că diferitele elemente ale serviciului au fost adaptate împreună, au fost dezvoltate de-a lungul timpului într-o simbioză între MIUR și Cineca și că dezvoltarea și continuarea funcționării sistemului necesită o cunoaștere detaliată a cerințelor de reglementare, precum și schimbarea constantă a acestui mediu de reglementare. Este plauzibil faptul că sarcinile interconectate ale MIUR și ale universităților de stat nu pot fi gestionate fără pachetul de servicii informatice al Cineca și că acest set de servicii ar putea fi cu greu înlocuit de prestatorii de pe piața liberă. Relația simbiotică ce stă la baza bunei funcționări a acestui sistem este demonstrată și de faptul că MIUR a fost structurat astfel încât să reflecte structura MIUR pentru a face cooperarea cât mai armonioasă posibil.
- (383) Comisia remarcă faptul că chiar și reclamantul admite că o trecere la un alt prestator de servicii informatice ar fi posibilă numai după o perioadă de tranziție de trei până la patru luni (a se vedea considerentul 49). Nu este nerezonabil să se considere că o etapă de tranziție de trei până la patru luni nu este acceptabilă pentru un sistem care trebuie să funcționeze pe tot parcursul anului, chiar dacă într-un cadru redus în perioada vacanței de vară.
- (384) În plus, Comisia nu are niciun motiv să se îndoiască de faptul că natura interconectată a ofertei Cineca pentru servicii informatice către MIUR o face mai eficientă decât ceea ce alți prestatori ar putea oferi (teoretic). Relevanța acestui aspect este explicată în considerentul 126 din *decizia HIS*: „Hotărârea din cauza TenderNed a stabilit indisociabilitatea dintre serviciul furnizat de TenderNed și misiunea de interes public în cauză, chiar dacă existau indicații potrivit cărora achizițiile publice electronice vizate contribuiau în foarte mică măsură „la utilizarea efectivă a [serviciului] care era conectat cu exercitarea puterii publice” (a se vedea considerentul 90 din hotărâre). În mod similar hotărârii din cauza TenderNed, și în cazul de față au existat operatori pe piață care ofereau părți ale serviciului oferit de HIS. Cu toate acestea, Tribunalul a explicat în hotărârea TenderNed că autoritățile erau în măsură „să gestioneze cel mai bine întregul proces de achiziții publice” prin intermediul serviciilor TenderNed (considerentul 90 din hotărâre) și că „platformele comerciale existente nu ofereau condițiile referitoare la preț, caracteristicile de calitate obiectivă, continuitatea și accesul la serviciile furnizate care ar fi necesare pentru realizarea” obiectivelor autorităților (considerentul 107 din hotărârea TenderNed).” Situația de fapt în ceea ce privește serviciile informatice prestate către MIUR este identică cu cea din cazul HIS și din cauza TenderNed: alți prestatori de servicii informatice existenți nu oferă aceleași condiții în termeni de preț (a se vedea considerentul 163), calitate obiectivă, continuitate și acces la serviciul oferit care ar fi necesare pentru ca MIUR să îndeplinească misiunea publică ce i-a fost atribuită.

- (385) Pe baza acestor considerații, Comisia constată că serviciile informatice prestate către MIUR sunt indispensabile pentru îndeplinirea sarcinii MIUR (și anume a statului) referitoare la gestionarea sistemului de învățământ terțiar.
- (386) În ceea ce privește concluzia Comisiei referitoare la natura intrinsecă a legăturii dintre prestarea de către Cineca de servicii informatice către MIUR și îndatorirea MIUR de a oferi învățământ terțiar în punerea în aplicare a sarcinii statului în acest domeniu, Comisia consideră că autoritățile italiene au demonstrat cu succes existența acestei legături (a se vedea considerentul 346): 1) există o obligație legală de sprijinire a misiunii publice care se aplică atât MIUR, cât și Cineca (a se vedea considerentul 356 și următoarele); 2) există un caracter comun al scopului (a se vedea considerentele 357 și 358) și 3) serviciile în cauză sunt esențiale pentru capacitatea statului de a-și îndeplini sarcina de a oferi învățământ terțiar și indisociabile de aceasta (a se vedea considerentul 359 și următoarele).
- (387) Comisia este de părere că serviciile informatice către MIUR sunt comparabile cu caracteristicile serviciilor informatice oferite universităților și că *decizia HIS* este un precedent adecvat pentru constatarea unei legături intrinseci între acest tip de servicii informatice și funcția de stat exercitată prin intermediul MIUR. Aceasta se datorează faptului că *decizia HIS* nu trebuie să se limiteze la serviciile informatice pentru universități în sine. *Decizia HIS* poate fi interpretată, de asemenea, ca sugerând că serviciile informatice personalizate legate de oferirea de învățământ superior sunt legate în mod intrinsec de sarcina statului de a oferi învățământ terțiar.
- (388) Hotărârile judecătorești la care face referire reclamantul în sprijinul argumentului său potrivit căruia serviciile informatice pentru universități constituie o activitate economică (a se vedea considerentul 45) nu ar conduce la o concluzie cu privire la serviciile către MIUR care să fie diferită de cea la care a ajuns Comisia în legătură cu serviciile oferite universităților (a se vedea considerentul 275). Comisia a explicat deja în considerentul 272 abordarea sa în acest caz. Hotărârea CEJ din cauza C-3/88, Comisia/Italia, care, potrivit reclamantului, a confirmat că operarea sistemelor de prelucrare a datelor constituie o activitate economică, nu a stabilit că software-ul și serviciile informatice pot fi separate în sine de exercitarea puterilor publice sau de îndeplinirea unor misiuni publice. În plus, cazul este legat de normele privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii. În cele din urmă, justificarea susținută pentru poziția Italiei în hotărârea respectivă a fost tratarea datelor confidențiale. Diferența dintre faptele care stau la baza acestei hotărâri și situația de fapt din cazul de față este considerabilă, iar constatarea Comisiei în acest caz nu este ireconciliabilă cu hotărârea C-3/88 a CEJ. Întrebarea din hotărârea C-3/88 a CEJ a fost dacă practica Italiei de a contracta servicii informatice de la întreprinderi dintr-o serie de sectoare economice numai cu entități aflate în proprietate publică era în conformitate cu dispozițiile Tratatului CEE privind libertatea de stabilire. În considerentul 13 din hotărârea respectivă s-a afirmat, în general, că „proiectarea, programarea și operarea sistemelor de prelucrare a datelor sunt de natură tehnică și, prin urmare, nu au legătură cu exercitarea autorității oficiale”. Această constatare constituie o concluzie care se aplică în mod global serviciilor informatice în general, care este mult mai cuprinzătoare decât constatarea Comisiei în cazul de față. Serviciile în discuție în cazul de față nu sunt servicii informatice generale, ci unele care trebuie adaptate la nevoile foarte specifice ale MIUR care îndeplinește o misiune publică. Nu există niciun element în raționamentul Italiei sau în constatările de până acum ale Comisiei care ar echivala cu afirmația potrivit căreia prestarea de servicii informatice în general nu este de natură economică. Opinia Comisiei în cazul de față cu privire la serviciile Cineca nu este ireconciliabilă cu poziția potrivit căreia serviciile informatice, ca atare, nu implică „o legătură directă și specifică cu exercitarea autorității [în formularea articolului 55 din Tratatul CEE publice] oficiale”. Având în vedere aceste considerații, hotărârea Compass-Datenbank a omis, pe bună dreptate, să facă trimitere la hotărârea Comisia/Italia.
- (389) Concluziile avocatului general în cauza C-264/01 AOK și alții, potrivit cărora problema esențială pentru a stabili dacă o activitate este sau nu economică este dacă aceasta ar putea fi desfășurată de o întreprindere privată în vederea obținerii unui profit, sunt contrazise de o altă jurisprudență. Astfel cum se explică în considerentul 271, această altă jurisprudență arată că este irelevant dacă serviciul ar putea fi prestat de o întreprindere privată ⁽²⁰⁰⁾.
- (390) Comisia și-a explicat deja punctul de vedere cu privire la hotărârea Scattolon în considerentul 274.

⁽²⁰⁰⁾ AOK Bundesverband și alții, C-264/01, C-306/01, C-354/01 și C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, punctul 56. Comisia Europeană și Republica Slovacă/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P și C-271/18 P, ECLI:EU:C:2020:450, punctele 32-34 și 43, pentru jurisprudența care arată că introducerea unor elemente de concurență într-o activitate neeconomică nu este suficientă pentru a modifica natura activității.

- (391) În cele din urmă, Comisia este de părere că jurisprudența și precedentele cu privire la care se efectuează evaluarea actuală (pe baza cauzelor CompassDatenbank, TenderNed, ZVG Portal și HIS) au clarificat suficient cerințele pentru evaluarea unor situații precum cele din cazul de față referitoare la natura serviciilor informatice către MIUR (și a serviciilor informatice pentru universități).
- (392) Pe baza acestor considerații, Comisia a constatat că prestarea de servicii informatice către MIUR constituie o activitate care face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de aceste funcții „prin natura sa, prin scopul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia” ⁽²⁰¹⁾ și, prin urmare, nu este de natură economică.

4.1.2.2. Resursele de stat și imputabilitatea

- (393) Astfel cum se menționează în considerentul 93 din decizia de inițiere a procedurii, finanțarea publică acordată Cineca în ceea ce privește serviciile informatice prestate către MIUR provine din resursele bugetare ale statului italian. Decizia de a acorda această finanțare este luată de MIUR, care este un minister al guvernului italian. Prin urmare, Comisia își confirmă concluzia preliminară potrivit căreia plata către Cineca pentru servicii informatice către MIUR constituie resurse de stat și este imputabilă statului italian.

4.1.2.3. Avantajul selectiv

- (394) Reclamantul susține, astfel cum se explică în considerentul 60, că Cineca nu este o entitate internă propriu-zisă a MIUR și ar trebui să utilizeze proceduri adecvate de achiziții publice. El susține, de asemenea, că Legea nr. 208/2015 ⁽²⁰²⁾ prevede că, în scopul optimizării și al raționalizării achizițiilor de bunuri și servicii informatice și conectivitate, ministerele și universitățile publice ar trebui să „își satisfacă nevoile exclusiv prin instrumentele de achiziție și negociere ale Consip sau [ale altor entități] pentru bunuri și servicii disponibile de la Consip sau [de la aceste alte entități]” (a se vedea considerentul 60). Consip, continuă reclamantul, este utilizat pe scară largă pentru achiziționarea de produse specializate comparabile. De exemplu, Ministerul Justiției a recurs, de asemenea, la Consip pentru introducerea procedurii civile electronice pe întreg teritoriul Italiei, care face parte dintr-o funcție esențială (a se vedea considerentele 51 și 61).
- (395) Autoritățile italiene subliniază că MIUR utilizează piața (și anume prin intermediul Consip) numai pentru servicii standard (considerentul 153). Consip nu reprezintă un bun indicator de referință, deoarece întreprinderile disponibile prin intermediul Consip nu oferă același nivel de servicii complete (considerentul 168). În cele din urmă, Italia explică faptul că Consip se aplică numai în situațiile în care produsele și/sau serviciile *sunt disponibile pe piață* (considerentul 257) ⁽²⁰³⁾. Cu toate acestea, serviciile în cauză nu sunt disponibile pe piață în integralitatea lor. În cele din urmă, astfel cum s-a explicat mai sus, Italia confirmă că așa-numita lege „salva Cineca” a instituit un model intern între Cineca și MIUR, care a fost finalizat prin Decretul ministerial nr. 245 din 26 martie 2018, și că Cineca a fost înscris pe lista națională italiană a entităților care își pot desfășura activitatea prin atribuiri directe. (A se vedea considerentele 146 și 168).
- (396) Lipsa avantajului prin intermediul unei tranzacții poate fi stabilită și prin aplicarea testului OEP. Astfel cum se explică în considerentul 304, în scopul testului OEP, doar beneficiile și obligațiile statului în calitate de operator economic – cu excepția celor legate de calitatea sa de autoritate publică – vor fi luate în considerare. Într-adevăr, testul OEP nu se aplică dacă statul acționează în calitate de autoritate publică și nu ca operator economic.

⁽²⁰¹⁾ A se vedea, în special, Hotărârea Curții de Justiție din 19 ianuarie 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punctul 30, Hotărârea Curții de Justiție din 18 martie 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punctele 22 și 23; Hotărârea Curții de Justiție din 12 iulie 2012, Compass-Datenbank/Austria, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punctul 41.

⁽²⁰²⁾ Articolul 1 alineatul (512).

⁽²⁰³⁾ Lipsa avantajului pentru Cineca în legătură cu serviciile a fost, de asemenea, confirmată de hotărârea Tribunalului administrativ regional din Lazio (Secția Terza Bis), prin care s-a precizat, astfel cum a explicat Italia în considerentul 164 și în nota de subsol 107, că contribuția în valoare de 14 000 000 EUR către Cineca pentru serviciile prestate către minister nu constituie ajutor de stat, întrucât ministerul a demonstrat în mod corespunzător, pe baza prețurilor pieței, că suma era adecvată din punct de vedere economic. (Secțiunea 3.3.1).

- (397) Astfel cum se menționează în considerentul 94 din decizia de inițiere a procedurii, Comisia trebuie să evalueze dacă Cineca a beneficiat de un avantaj economic numai în cazul în care Cineca ar fi considerată o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE în ceea ce privește prestarea de servicii informatice către MIUR. Comisia ar trebui să evalueze dacă consorțiul a beneficiat de un avantaj economic. Comisia nu este de acord cu afirmația reclamantului potrivit căreia în decizia de inițiere a procedurii s-a afirmat în mod corect că lipsa unei proceduri de selecție concurențiale a oferit Cineca un avantaj economic, deoarece lipsa unei proceduri de selecție concurențiale nu conduce în mod automat la un avantaj economic. Lipsa unui avantaj poate fi dovedită și prin alte mijloace ⁽²⁰⁴⁾. Problema existenței unui avantaj economic este, în orice caz, relevantă numai în cazul în care prestarea de servicii informatice către MIUR ar fi de natură economică.
- (398) Deși Comisia consideră că serviciile informatice către MIUR nu constituie o activitate economică, aceasta a evaluat dacă, în cazul în care activitatea ar fi constituit o activitate economică, Cineca ar fi beneficiat sau nu de un avantaj economic.
- (399) Un avantaj în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat este orice avantaj economic pe care o întreprindere nu l-ar putea obține în condiții normale de piață, și anume în absența intervenției statului ⁽²⁰⁵⁾. Tranzacțiile economice efectuate de organisme publice (inclusiv de întreprinderi publice) nu conferă un avantaj pentru contrapartidele lor dacă sunt efectuate conform condițiilor normale de piață ⁽²⁰⁶⁾. Pentru a stabili dacă o tranzacție a fost efectuată în aceste condiții, Comisia aplică testul operatorului economic privat în economia de piață („OEP”).
- (400) În opinia reclamantului, testul OEP nu este aplicabil pentru stabilirea avantajului în acest caz (a se vedea considerentul 59). El susține că granturile nu pot fi considerate contribuții pentru servicii deoarece nu există un contract care să reglementeze tranzacția, elementele de plată sunt înregistrate în secțiunea greșită din estimarea costurilor anuale ale MIUR și nu a fost plătită TVA aferentă serviciilor. Pe această bază, reclamantul consideră că hotărârea nr. 6009/2018 a Consiliului de Stat a fost corectă atunci când a reținut că finanțarea publică acordată MIUR (pentru anul 2015) constituia ajutor de stat ⁽²⁰⁷⁾.
- (401) Comisia nu este de acord cu această caracterizare și consideră că este aplicabil testul OEP (dacă activitatea în cauză este economică). În conformitate cu hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012 în cauza C-124/10 P, Comisia/EDF, „aplicabilitatea criteriului investitorului privat depinde, în definitiv, de faptul că statul membru în cauză acordă în calitate sa de acționar, iar nu în calitate sa de putere publică, un avantaj economic unei întreprinderi pe care o deține”. În ipoteza în care prestarea serviciilor în cauză ar fi de natură economică, statul nu acționează în calitate de autoritate publică și se aplică principiul OEP. Pe această bază, în decizia de inițiere a procedurii s-a afirmat în mod corect în considerentul 101 (la momentul respectiv) că „Italia nu a demonstrat că plățile pentru serviciile informatice prestate către MIUR nu au depășit prețurile pieței”. Având în vedere că Cineca a prestat un serviciu în schimbul plății, plata a constituit o contraprestație și nu constituie un avantaj în întregime. Numai partea din plată care depășea prețurile pieței ar putea fi considerată un avantaj. Acest lucru este valabil indiferent dacă a existat sau nu o plată de TVA pe baza acestor tranzacții, sau unde anume au fost contabilizate plățile și dacă a existat sau nu un contract referitor la plată.

⁽²⁰⁴⁾ „În cazul în care o tranzacție nu a fost realizată prin intermediul unei proceduri de ofertare sau în cazul în care intervenția organismelor publice nu este «*pari passu*» cu cea a operatorilor privați, aceasta nu înseamnă în mod automat că tranzacția nu este conformă cu condițiile pieței.” A se vedea punctul 97 din NOA care citează Hotărârea Tribunalului din 12 iunie 2014, Sarc/Comisia, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, punctul 98.

⁽²⁰⁵⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctul 60; Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 1999, Spania/Comisia, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 41.

⁽²⁰⁶⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctele 60 și 61.

⁽²⁰⁷⁾ Secțiunea 9 litera (d) din hotărârea nr. 6009/2018 a Consiliului de Stat din 21 decembrie 2007 și din 2 mai 2018 (nr. 0267/2017 REG), publicată la 22 octombrie 2018.

- (402) Reclamantul susține, de asemenea, că a furnizat dovezi clare potrivit cărora contraprestația pentru serviciile Cineca a depășit nivelul pieței. Potrivit unui astfel de element de probă, un raport privind adecvarea economică ⁽²⁰⁸⁾ a operat cu o combinație de prețuri Consip și Assinter pentru contraprestația aferentă serviciilor informatice către MIUR, dar această contraprestație nu a fost, potrivit reclamantului, la nivelul pieței, deoarece nu a utilizat indicatorul de referință corect al prețurilor. Indicatorul de referință corect ar fi fost prețurile indicate de Consip pentru diferiții specialiști în cadrul unei licitații pentru „sisteme integrate de gestionare pentru administrația publică”, care este comparabilă cu serviciile Cineca și care a fost câștigată de un grup de prestatori de servicii informatice cunoscuți. Prețurile Cineca au depășit aceste prețuri Consip cu o medie de 96 %, potrivit reclamantului (a se vedea considerentul 63). Potrivit reclamantului, utilizarea exclusivă în raportul Corso a prețurilor Assinter (a se vedea considerentul 64) constituie, de asemenea, un indicator de referință greșit.
- (403) Comisia este de părere că aceste afirmații nu conduc la concluzia că Cineca a beneficiat de un avantaj prin plata serviciilor către MIUR. Acest lucru se datorează faptului că prețurile Assinter [utilizate în studiul Corso (a se vedea considerentul 64)] constituie un indicator de referință adecvat, având în vedere că prețurile Assinter sunt aplicabile în contextul unei relații între entități și ministere comparabilă cu relația dintre MIUR și Cineca în ceea ce privește serviciile în cauză. Prin urmare, nu există nicio dovadă a existenței unui avantaj pentru Cineca în legătură cu prestarea de servicii informatice către MIUR pe baza constatărilor raportului Corso. În ceea ce privește hotărârea Tribunalului administrativ regional din Lazio [și indicatorul de referință utilizat în cauza respectivă (a se vedea considerentul 63)], este important să se constate că, potrivit instanței, raportul prezentat de MIUR (a se vedea nota de subsol 45) a furnizat „informații adecvate pentru a concluziona că oferta Cineca era rezonabilă din punct de vedere economic în comparație cu prețurile pieței și se preconiza că va fi plătită în limita sumei maxime alocate prin decretul în cauză (...) după raportarea sumei anuale datorate”. Prin urmare, potrivit instanței, MIUR nu urma să beneficieze de niciun avantaj prin plata serviciilor în cauză legate de acordarea grantului pentru 2018 pentru serviciile informatice către MIUR.
- (404) Reclamantul formulează, de asemenea, anumite critici cu privire la „Notele privind valorificarea (și anume evaluarea) serviciilor Cineca prestate către fostul MIUR” (a se vedea considerentul 64). Acestea includ următoarele: estimări ipotetice pentru anumite elemente, cum ar fi lucrările pentru dezvoltarea și întreținerea evolutivă a activităților, „gradul de turbulență” pentru extrapolarea valorilor pentru anul 2018 pentru anumite funcții din anii 2019 etc. (a se vedea considerentul 66).
- (405) Nu este necesar ca Comisia să abordeze aceste elemente, deoarece raportul însuși indică faptul că două dintre cele patru categorii de servicii pe care Cineca le prestează către MIUR („Servicii de aplicații”, „Servicii de infrastructură”, „Funcția de serviciu de asistență” și „Proiecte”), și anume „Servicii de infrastructură” și „Proiecte”, nu au putut fi evaluate în mod adecvat și, prin urmare, nu figurează în estimarea valorii de piață. Totuși, aceasta face parte din calculul costurilor ofertei de servicii a Cineca, astfel încât valoarea ofertei de servicii a Cineca și estimările valorii de piață nu sunt comparabile. În aceste condiții, Comisia nu consideră că expertiza Corso este suficient de fiabilă. Din această perspectivă, nu contează criticile formulate de reclamant cu privire la studiul Corso și la studiul de piață referitor la segmentul serviciilor de găzduire realizat de dl Aiello (a se vedea, de exemplu, considerentul 327).
- (406) În legătură cu argumentul reclamantului potrivit căruia nu a fost efectuată nicio analiză *ex ante* cu privire la valoarea serviciilor informatice către MIUR înainte de atribuirea acestora către Cineca (a se vedea, de exemplu, considerentul 65), iar MIUR nu a utilizat piața pentru servicii, autoritățile italiene prezintă o serie de argumente: la momentul înființării Cineca în 1967, nu exista nicio piață pentru tipul de servicii de care avea nevoie MIUR. Prin urmare, nu a fost posibil să se creeze un „character adecvat al finanțării”. (Consip, ca atare, nici măcar nu a existat până în 1997, la mult timp după ce Cineca a început să presteze servicii informatice către MIUR.) În plus, obligația legală de a elabora o evaluare a caracterului adecvat există doar din 2016 (atunci când a intrat în vigoare Decretul nr. 50/2016). Aceasta nu înseamnă că plățile către Cineca pentru serviciile în cauză nu au fost examinate în ceea ce privește caracterul adecvat înainte de a fi efectuate. Costurile au fost controlate în detaliu, iar serviciile au fost verificate. Plățile au fost stabilite pe baza costurilor și, astfel cum se explică în considerentul 168 și în nota de subsol 108, *a fost efectuată o evaluare ex ante* limitată a costurilor. În plus, plățile au făcut obiectul înregistrării de către Curtea de Conturi și au fost verificate de Departamentul de contabilitate generală din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor. Sumele au fost considerate adecvate de Agenția Italia Digitală (AGID) și de Curtea de Conturi (a se vedea considerentele 167 și 204).

⁽²⁰⁸⁾ A se vedea cerințele de la articolul 192 din Decretul legislativ nr. 50/2016, a se vedea considerentul 191 care a fost utilizat pentru acordarea grantului pentru 2018. Acordarea grantului pentru 2018 a făcut obiectul unui litigiu între reclamant și Cineca la Tribunalul administrativ regional din Lazio. A se vedea hotărârea nr. 10528/2019 a Tribunalului administrativ regional din Lazio (Camera III bis) din 21 mai 2019, publicată la 13 august 2019.

- (407) Italia face trimitere la „Notele privind valorificarea serviciilor Cineca prestate către fostul MIUR” care arată că plățile către Cineca pentru serviciile către MIUR au fost cu mult sub valoarea medie de piață în acești ani (a se vedea considerentul 170 și următoarele și notele de subsol 110, 111 și 112). În plus, în afară de anii 2006-2010, costurile de prestare a serviciilor informatice către MIUR au fost cu 208 000 EUR mai mari (pe bază cumulativă) decât plățile pentru servicii (a se vedea tabelul din considerentele 209 și 409).
- (408) Comisia este de părere că, în circumstanțele specifice ale cazului, în special faptul că serviciile în cauză nu sunt disponibile pe piață (a se vedea, de exemplu, considerentul 153), MIUR nu a fost în măsură să efectueze o analiză *ex ante* completă a valorii de piață. În conformitate cu jurisprudența, astfel de circumstanțe speciale pot fi de fapt luate în considerare atunci când se evaluează dacă a avut loc analiza *ex ante* a unei valori de piață ⁽²⁰⁹⁾. Pe această bază și având în vedere faptul că obiectul oricărei analize posibile în acest caz este similar unui contract de servicii și nu se referă la o investiție a statului, este acceptabil faptul că a avut loc doar o examinare *ex ante* limitată a valorii de piață a serviciilor. În aceste circumstanțe, orice posibil avantaj poate fi evaluat în mare parte pe baza unei comparații între costurile și veniturile plătite Cineca pentru serviciile către MIUR, mai ales că analiza s-a bazat pe date contemporane. Italia a transmis un tabel care prezintă aceste costuri și venituri, precum și datele brute pe care se bazează aceste cifre sumare. Comisia a verificat dacă aceste cifre se bazează într-adevăr pe datele brute prezentate.
- (409) Tabelul prezentat indică cifrele referitoare la veniturile Cineca pentru prestarea de servicii informatice către MIUR și costurile conexe în perioada 2006-2019:

ANUL	Venituri provenite din bilanțul CINECA	COSTURI PENTRU SERVICIILE CĂTRE MIUR	ÎNCASĂRI EFFECTIVE PENTRU SERVICII CĂTRE MIUR PE FFO	Diferența dintre încasările efective de la MIUR și costuri		
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	Total diferențe 2006-2019

⁽²⁰⁹⁾ A se vedea Hotărârea Tribunalului din 25 iunie 2015, SACE/Comisia, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435. „Astfel, într-un context de criză economică, aprecierea elementelor de evaluare prealabilă necesare trebuie să fie efectuată ținând cont, dacă este cazul, de imposibilitatea de a prevedea în mod fiabil și detaliat evoluția situației economice și rezultatele diferiților operatori. În asemenea împrejurări, lipsa unui plan de afaceri detaliat al filialei, conținând estimări precise și complete ale profitabilității sale viitoare și analize detaliate ale costurilor/beneficiilor, nu permite, în sine, să se concluzioneze că investitorul public nu s-a comportat astfel cum ar fi procedat un investitor privat”, punctul 179.

- (410) După cum reiese din tabelul de mai sus, costurile au depășit compensația pe care MIUR a acordat-o Cineca pentru serviciile în cauză, cu excepția anilor 2006, 2007, 2008, 2009, 2013 și 2014. Cu toate acestea, Comisia este de părere că, într-un scenariu în care prestarea de servicii informatice către MIUR ar constitui o activitate economică, prestatorul, și anume Cineca, ar avea dreptul la un profit rezonabil. În acest scop, Comisia a calculat procentul aferent excedentului verificat în contextul veniturilor și a ajuns la cifre (indicate în ultima coloană a tabelului) cuprinse între 4,4 % și 18,6 %. (Trebuie remarcat faptul că plățile pentru perioada 2015-2019 nu au fost acordate din cauza unui litigiu național între părți în Italia.)
- (411) Marjele de profit pentru serviciile informatice variază considerabil de la o industrie la alta. Marja medie pentru serviciile gestionate este de aproximativ 40-45 %, iar serviciile profesionale se încadrează în intervalul 50-60 % ⁽²¹⁰⁾. Ținând seama de faptul că marjele de profit pentru serviciile informatice prezintă o tendință descrescătoare medie, se poate presupune că marjele de profit pentru serviciile în cauză cuprinse între 18,6 % și 4,4 % în perioadele 2006-2010 și 2013-2014 nu au fost excesive.
- (412) Pe baza acestor considerații, Comisia consideră că nu a fost acordat niciun avantaj Cineca prin plata serviciilor informatice în cauză pe parcursul perioadei în cauză.

4.1.2.4. Denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale

- (413) Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care aceasta este susceptibilă să amelioreze poziția concurențială a beneficiarului ⁽²¹¹⁾.
- (414) Pe baza informațiilor disponibile care indică faptul că plata efectuată de către MIUR pentru serviciile informatice nu a presupus un avantaj pentru Cineca, Comisia concluzionează că măsura nu a fost de natură să îmbunătățească poziția concurențială a Cineca și, prin urmare, nu a denaturat concurența.
- (415) Sprijinul pentru întreprinderi constituie ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din tratat doar în măsura în care acesta „afectează schimburile comerciale dintre statele membre”.
- (416) Comisia consideră că nu se poate exclude existența în UE a unor întreprinderi care ar putea furniza MIUR produse și servicii similare celor furnizate de Cineca. Având în vedere aceste considerații, Comisia concluzionează că măsura (în cazul în care sunt prezente alte elemente ale definiției ajutorului de stat) ar putea afecta schimburile comerciale dintre statele membre.

4.1.2.5. Concluzie privind caracterul de ajutor de stat al plății efectuate de MIUR către Cineca pentru servicii informatice

- (417) Comisia concluzionează că plățile efectuate de MIUR către Cineca pentru prestarea de servicii informatice nu constituie ajutor de stat. Aceasta se datorează faptului că prestarea acestor servicii este legată în mod intrinsec de o sarcină a statului și, prin urmare, nu constituie o activitate economică. Prin urmare, Cineca nu este o întreprindere în ceea ce privește această activitate. În plus, investigația nu a dovedit că respectiva compensație pentru prețurile plătite pentru aceste servicii este mai mare decât costurile de prestare a serviciului plus un profit rezonabil și, prin urmare, Cineca nu a obținut un avantaj prin intermediul acestor plăți.

4.1.3. Posibila subvenționare încrucișată a activităților în care reclamantul este concurent prin plata pentru serviciile către MIUR și pentru serviciile HPC

- (418) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia a ridicat problema dacă Cineca a utilizat fondurile publice primite pentru activitatea HPC necomercială/instituțională și/sau pentru serviciile informatice prestate către MIUR (a se vedea considerentul 36 din decizia de inițiere a procedurii) pentru a-și sprijini vânzările de servicii software pentru universități și de servicii informatice către entități ale administrației de stat (și anume în sectoare în care reclamantul este concurent al Cineca).

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

⁽²¹¹⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punctul 11; Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexe T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctul 80.

- (419) În decizia de inițiere a procedurii s-a constatat că abia în 2016 a fost introdus un sistem de separare contabilă formală. Înainte de 2016, Cineca utiliza o procedură de contabilitate analitică de „alocare directă a costurilor”, constând în centre de profit, centre de cost și angajamente, defalcate în funcție de unitățile operaționale ale sistemului organizațional al Cineca. Din 2016, a fost instituit un sistem „formal” de separare contabilă, care a permis o procedură mai detaliată de corelare a costurilor/veniturilor, costurile fiind atribuite integral unităților operaționale relevante.
- (420) Decizia de inițiere a procedurii se referea la reelaborarea de către Italia a raportului de costuri pentru 2015 pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale, aplicând criteriile introduse în 2015 și operaționale din 2016 (a se vedea considerentul 35 din decizia de inițiere a procedurii). Reelaborarea a condus la costuri mai mari decât costurile suportate și facturate ministerului la momentul raportului de facturare inițial pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale (și anume primul raport complet pentru 2015 întocmit în 2016). Cu toate acestea, Comisia nu dispunea de date suficiente pentru a verifica metodologia contabilă utilizată de Cineca pentru recalcularea sa și datele efective cărora li s-a aplicat această metodologie.
- (421) Pe această bază, Comisia a urmărit să stabilească dacă au fost instituite garanții suficiente în ceea ce privește separarea eficace a conturilor în cadrul Cineca înainte de 2016 și dacă metodologia de separare a conturilor instituită în 2016 a fost eficace. În subsidiar, Comisia a urmărit să stabilească dacă a fost instituit vreun sistem care să împiedice subvenționarea încrucișată și/sau supracompensarea (a se vedea considerentul 149 din decizia de inițiere a procedurii).
- (422) Reclamantul a afirmat că resursele financiare puse la dispoziția Cineca pentru serviciile în cauză constituiau toate resursele Cineca, care ar fi putut fi utilizate pentru subvenționarea încrucișată a activităților economice în care Cineca se confruntă cu concurența din partea reclamantului (a se vedea considerentul 90). Autoritățile italiene au interpretat decizia de inițiere a procedurii ca intenționând să evalueze dacă finanțarea publică a activităților HPC necomerciale și a serviciilor informatice pentru MIUR ar fi putut conduce la subvenționarea încrucișată a activităților comerciale ale Cineca în care reclamantul își desfășoară activitatea.
- (423) Comisia confirmă că întrebarea pe care decizia de inițiere a procedurii a urmărit să o clarifice a fost dacă finanțarea activităților HPC necomerciale și a serviciilor informatice către MIUR ar fi putut servi drept bază pentru subvenționarea încrucișată a activităților Cineca în care acesta concurează cu reclamantul.
- (424) Argumentele reclamantului în sprijinul poziției sale potrivit căreia este posibil să fi avut loc subvenționarea încrucișată se bazează pe o serie de argumente: în primul rând, reclamantul susține că nu a existat nicio metodă de alocare *ex ante* a costurilor, astfel cum se prevede la articolul 4 din Directiva 2006/111/CE („Directiva privind transparența”), care să impună întreprinderilor publice finanțate de stat să țină înregistrări contabile separate între activitățile lor ⁽²¹²⁾. Reclamantul susține că orice alocare a costurilor este o simplă reconstituire *ex post* a costurilor suportate de Cineca pentru furnizarea serviciilor în cauză în locul unei metode *ex ante*, astfel cum se prevede și în cazul EDF ⁽²¹³⁾ (a se vedea considerentul 65).
- (425) Comisia consideră că nu există nicio dispoziție legală care să impună Cineca obligația de a stabili o metodologie contabilă care să aloc costurile într-un mod *ex ante*. Aceasta se datorează faptului că Directiva privind transparența nu este aplicabilă în cazul de față, având în vedere că, în conformitate cu articolul 2 litera (d) din Directiva privind transparența, numai întreprinderile cărora li se acordă drepturi speciale sau exclusive sau cărora li se încredințează prestarea unui serviciu de interes economic general sunt incluse în domeniul de aplicare al Directivei privind transparența ⁽²¹⁴⁾.

⁽²¹²⁾ Reclamantul afirmă, de asemenea, că 1) până în 2015, Cineca nu a trimis niciun raport de costuri referitor la activitatea HPC necomercială/instituțională și la serviciile informatice către MIUR (a se vedea considerentul 59), 2) rapoartele au fost întocmite pe baza conturilor de profit și pierdere (considerentele 66 și 96), fără nicio verificare a costurilor reale (a se vedea nota de subsol 75) și 3) Cineca avea un singur registru al înregistrărilor contabile interne (a se vedea considerentul 97). Reclamantul însuși formulează obiecții, conținute și în raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna, cu privire la aceste argumente: în primul rând, reclamantul susține că rapoartele contabile ale Cineca erau însoțite de un document de o pagină redactat *ex post* intitulat „Raportarea privind supercalculul MIUR” (a se vedea nota de subsol 74); în al doilea rând, raportul Serviciului de urmărire fiscală preciza că în sistemul existent (până în 2015), Cineca subdiviza costurile pe baza unor criterii relevante identificate în mod autonom: costuri directe, indirecte și conexe și le subdiviza pentru serviciile către MIUR și serviciile HPC.

⁽²¹³⁾ Hotărârea Curții de Justiție din 5 iunie 2012, Comisia/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punctul 95.

⁽²¹⁴⁾ A se vedea articolul 2 litera (d): „„întreprindere careia i se solicită ținerea de înregistrări contabile separate” înseamnă orice întreprindere care se bucură de un drept special sau exclusiv acordat de un stat membru în conformitate cu articolul 86 alineatul (1) din tratat sau careia îi este încredințat un serviciu public de interes economic general, care presupune obținerea unei compensații de orice tip în legătură cu acest serviciu și care desfășoară și alte activități”.

- (426) De fapt, o cerință legală referitoare la o metodă *ex ante* pentru demonstrarea unui sistem eficient de alocare a costurilor pentru evitarea subvenționării încrucișate nu poate fi dedusă nici din jurisprudență. Potrivit unei cauze recente care confirmă o decizie a Comisiei ⁽²¹⁵⁾ cu privire la separarea costurilor în contextul prestării de servicii de interes economic general (SIEG), (První novinová společnost a.s./Comisia), „din punct de vedere contabil, nu se poate reproșa Comisiei că nu a efectuat o examinare mai detaliată a măsurii în cauză [și anume dacă înregistrările contabile ale SIEG au fost ținute separat de înregistrările contabile non-SIEG] și că s-a bazat pe înregistrările contabile prezentate, întrucât aceste conturi prezentau separat costurile și veniturile legate de activitățile legate de îndeplinirea obligativității serviciului universal și cele legate de alte activități, în conformitate cu o grilă de alocare aprobată de autoritatea națională de reglementare și supusă revizuirii anuale de către un auditor independent” ⁽²¹⁶⁾.
- (427) În Decizia Comisiei privind ajutoarele de stat SA.45281 (2017/N) și SA.44859 (2016/FC) – Republica Cehă – Compensării de stat acordate Poștei Ceha pentru furnizarea serviciului poștal universal în perioada 2013-2017 („cauza Poșta Cehă privind SIEG”) se afirmă, în considerentul 80 ⁽²¹⁷⁾, că determinarea costurilor prin metodologia costurilor nete evitate și o verificare *ex post* a evitării supracompensării sunt factori suficienți pentru a concluziona că nu a avut loc o supracompensare.
- (428) Cu toate acestea, în considerentul 149 din decizia de inițiere a procedurii s-a clarificat faptul că Italia este liberă să demonstreze lipsa subvenționării încrucișate fie prin existența unei separări efective a contabilității costurilor, fie prin instituirea unui sistem care să prevină subvenționarea încrucișată sau supracompensarea. Prin urmare, în actuala decizie definitivă, Comisia s-a concentrat pe 1) o verificare *ex post* a cifrelor privind costurile și veniturile prezentate de autoritățile italiene și 2) o evaluare a metodologiei Cineca de alocare a costurilor, introdusă în 2015 și operațională din 2016 (a se vedea considerentul 152 din decizia de inițiere a procedurii și considerentele 39, 42, 198-202 din prezenta decizie). Comisia va aborda apoi principalele argumente ale reclamantului, precum și observațiile Italiei referitoare la aceste puncte.

4.1.3.1. Sistemul de alocare a costurilor

- (429) În legătură cu dovezile solicitate, Italia a susținut argumentul (descriș în considerentul 198) potrivit căruia, între 2004 și 2006, Cineca a utilizat un „sistem de cheltuieli” care a asigurat echilibrul între resursele achiziționate și cheltuielile aferente. Aceasta este o metodă utilizată pe scară largă și acceptată.
- (430) Astfel cum s-a explicat în considerentele 198 și 199, începând din 2006, a fost utilizată o „procedură de contabilitate analitică”, constând în centre de profit, centre de cost și comenzi, defalcate în funcție de unitățile operaționale de prim nivel din structura organizațională a consorțiului. Acest sistem era destinat să determine „marja de contribuție” sau, cu alte cuvinte, „costurile directe”. Era vorba despre un „sistem de control al costurilor directe” care prevedea doar alocarea costurilor directe către centrele de profit. Sistemul de calcul al costurilor directe este utilizat pe scară largă și permite determinarea marjei de contribuție prin compararea costurilor și a veniturilor.
- (431) În 2015, a fost introdusă o nouă procedură de contabilitate analitică, care a oferit o clasificare mai detaliată a veniturilor și a crescut semnificativ proporția costurilor care pot fi atribuite direct centrelor de profit, centrelor de cost și contractelor ⁽²¹⁸⁾. În plus, alocarea costurilor către unitățile organizaționale individuale/centrelor de profit a fost extinsă și la costurile indirecte ⁽²¹⁹⁾. Prin urmare, aceasta a constituit o trecere de la „marja de contribuție” la „calcularea costurilor totale” (*full costing*). Trecerea de la un model bazat pe „cost direct” la un „model bazat pe cost total” a redus la minimum nivelul de discreție tipic proceselor de alocare indirectă a costurilor comune (pentru mai multe detalii, a se vedea considerentele 198-202).

⁽²¹⁵⁾ Ajutoarele de stat SA.45281 (2017/N) și SA.44859 (2016/FC) – Republica Cehă – Compensării de stat acordate Poștei Ceha pentru furnizarea serviciului poștal universal în perioada 2013-2017; („cauza Poșta Cehă privind SIEG”).

⁽²¹⁶⁾ Hotărârea Tribunalului din 15 octombrie 2020, První novinová společnost a.s./Comisia, T-316/18, ECLI:EU:T:2020:489, punctul 198.

⁽²¹⁷⁾ Considerentul 80: „Procedura menționată mai sus asigură calcularea și revizuirea *ex post* a compensației de către CTO, evitându-se astfel riscul de supracompensare.” Procedura menționată în teză constă în determinarea costurilor nete ale serviciului SIEG utilizând metodologia costurilor nete evitate, depunerea cererii de rambursare, verificarea costurilor de către autoritatea de plată și rambursarea.

⁽²¹⁸⁾ În ceea ce privește argumentul reclamantului potrivit căruia raportul din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna a concluzionat că eliminarea de către Cineca, începând cu 2016, din costurile raportate, a tuturor costurilor legate de alte activități înseamnă că, înainte de 2016, acest lucru nu a fost valabil (a se vedea nota de subsol 75), Comisia ar dori să sublinieze că raportul nu conține nicio astfel de concluzie.

⁽²¹⁹⁾ Descrierea de către Italia a metodei de alocare a costurilor (a se vedea anexa 20 pagina 12 din raportul pentru 2016, versiunea în limba engleză) explică în mod clar că (cel puțin costurile directe) sunt alocate celor trei subdiviziuni ale unității operaționale HPC. Există, de asemenea, o explicație cu privire la modul în care sunt determinate costurile indirecte. Acestea sunt adăugate „pe baza criteriilor și parametrilor definiți de unitățile de sprijin specific și explicate în rapoartele care însoțesc rapoartele anuale individuale”.

- (432) Comisia consideră că această metodologie de alocare a costurilor pentru alocarea costurilor indirecte este acceptabilă deoarece
- (a) se bazează pe metodologia bine stabilită de alocare a costurilor, și anume costul bazat pe activități (ABC – *Activity-Based Cost*).
ABC este o metodă de calcul al costurilor care atribuie cheltuielile indirecte produselor/serviciilor pe baza grupurilor de costuri și a activității factorilor de cost. Ulterior, aceste grupuri de costuri sunt alocate produselor pe baza factorului de cost pentru respectivul grup de costuri specific;
 - (b) ABC îmbunătățește fiabilitatea datelor privind costurile, generând astfel costuri aproape exacte și o mai bună clasificare a cheltuielilor suportate de întreprindere în cursul procesului său de producție;
 - (c) identificarea grupurilor de costuri și a factorilor de cost adecvați este esențială pentru o alocare semnificativă a cheltuielilor indirecte. Cineca a furnizat o descriere detaliată a grupurilor de costuri și a factorilor de cost utilizați. Comisia recunoaște că aceștia au fost identificați în mod corespunzător de Cineca, deoarece se bazează pe grupuri de costuri și factori de cost bine stabiliți (de exemplu, salariile personalului), fiind în același timp specifici serviciilor prestate de Cineca, și anume utilizarea mașinii virtuale.
- (433) Comisia consideră că este, de asemenea, încurajator că, astfel cum se descrie în considerentul 198 și în nota de subsol 123, metoda de contabilizare a costurilor aplicată costurilor serviciilor informatice HPC și MIUR din 2015, precum și (noua) metodă aplicată costurilor din 2018 au fost considerate adecvate prin două hotărâri ale Consiliului de Stat pentru a exclude complet utilizarea fondurilor publice în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate. (A se vedea hotărârea nr. 6009/2018 privind cererea de finanțare a contribuției pentru anul 2015 și hotărârea nr. 10528/2019 a Consiliului de Stat din 19 iulie 2019 ⁽²²⁰⁾).
- (434) Comisia este de acord cu poziția autorităților italiene potrivit căreia supracompensarea/subvenționarea încrucișată ar putea fi exclusă în cazul în care costurile prestării serviciilor în cauză sunt egale sau depășesc nivelul veniturilor/finanțării serviciilor (a se vedea considerentul 205).
- (435) Prin urmare, pe lângă evaluarea metodologiei contabile aplicate începând cu 2016 și acceptarea faptului că, în conformitate cu hotărârea nr. 6009/2018, metoda utilizată înainte de 2016 a fost adecvată, Comisia a recurs la o verificare *ex post* a cifrelor privind costurile și veniturile pentru serviciile către MIUR și pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale pentru anii 2006-2019. Scopul acestei examinări este de a stabili dacă sistemul (inclusiv cel existent înainte de 2016) ar putea, în practică, să asigure în mod eficace faptul că cifrele privind costurile și veniturile nu oferă un „grup” pentru orice posibilă subvenționare încrucișată și, prin urmare, sistemul existent a fost suficient pentru a exclude subvenționarea încrucișată/supracompensarea.
- (436) Comisia a primit din partea autorităților italiene trei tabele rezumative care prezintă datele privind costurile/veniturile aferente anilor care fac obiectul investigației (a se vedea considerentele 207-209) în fiecare dintre cele trei domenii în cauză: finanțarea 1) activităților comerciale, 2) activității HPC necomerciale/instituționale și 3) servicii informatice către minister.
- (437) Tabelul care sintetizează costurile și veniturile pentru activitățile comerciale ale Cineca demonstrează că profitul global, înțeles ca diferența dintre venituri și costuri, se ridică la 30 930 424 EUR la sfârșitul perioadei 2006-2019.

⁽²²⁰⁾ „Dovada alocării corespunzătoare a costurilor, finanțării și veniturilor poate consta în situațiile financiare anuale ale entității relevante. Și în această privință, trebuie să se considere că s-a stabilit în mod satisfăcător că Cineca utilizează o contabilitate analitică în măsură să separe și să precizeze principalele activități ale consorțiului pe centre de cost (destinații) și pe tipuri/naturi de venituri și cheltuieli, precum și pe departamente operaționale. Acest lucru este în conformitate cu numeroasele norme statutare și de reglementare care impun separarea contabilă între activitățile de natură economică și activitățile de natură neeconomică [a se vedea articolul 15 alineatul (3) din statut și Regulamentul Cineca din 27 martie 2015 privind organizarea și guvernarea activităților interne]. Respectarea cerinței privind separarea conturilor se reflectă, de asemenea, în raportarea transmisă MIUR de către Cineca pentru anul 2015”. În hotărârea Consiliului de Stat din 19 iulie 2019 (nr. 10528/2019) s-a constatat, de asemenea, că, în raportul pentru 2018 privind serviciile către minister și activitatea HPC necomercială/instituțională, Secțiunea 1.4 din hotărâre. „Cineca a demonstrat, de asemenea, în mod corespunzător că activitatea [HPC] face obiectul unei forme separate de contabilitate și raportare”. A se vedea secțiunea 3.2 din hotărâre.

Activități economice

ANUL	VENITURI ÎNSCRISE ÎN BILANȚ [...]	COSTURI CARE POT FI ATRIBUITE ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE	DIFERENȚA DINTRE VENITURI ȘI COSTURI		
2006	[...]	[...]	[...]		
2007	[...]	[...]	[...]		
2008	[...]	[...]	[...]		
2009	[...]	[...]	[...]		
2010	[...]	[...]	[...]		
2011	[...]	[...]	[...]		
2012	[...]	[...]	[...]		
2013	[...]	[...]	[...]		
2014	[...]	[...]	[...]		
2015	[...]	[...]	[...]		
2016	[...]	[...]	[...]		
2017	[...]	[...]	[...]		
2018	[...]	[...]	[...]		
2019	[...]	[...]	[...]		
				30 930 424	Diferența totală: 2006-2019

- (438) Un tabel prezentat cu cifrele relevante pentru anii în cauză arată că costul de prestare a serviciilor HPC necomerciale/instituționale a fost, în general, mai mare decât contribuția ministerului, rezultatul fiind de - 3 122 404 EUR (cumulativ) la sfârșitul perioadei 2006-2019. Cu toate acestea, diferența reală dintre contribuția/veniturile dedicate serviciilor HPC instituționale/necomerciale și costurile din aceeași perioadă a fost de - 89 607 514 EUR. Acest lucru se datorează faptului că, în primii nouă ani din perioada dată (și anume 2006-2014), contribuția ministerului nu a fost plătită sub formă de venituri, ci sub formă de „active nete” („patrimonio netto”) ca răspuns la solicitarea ministerului de a le considera cotizații de membru (a se vedea considerentul 208 și notele de subsol 129 și 130). Aceste sume sunt încă înregistrate în Fondul de dotare și, ca atare, ar putea fi considerate un „excedent” – cel puțin până în 2017. Cu toate acestea, ele nu au fost utilizate pentru acoperirea costurilor operaționale ale serviciilor HPC necomerciale/instituționale. Pentru detalii suplimentare, a se vedea considerentul 444.

Activități HPC necomerciale/instituționale

			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 QUELLA 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

Coloana „patrimonio netto”/anii 2006-2011: înscrisă ca „patrimonio netto” la cererea ministerului; Coloana „patrimonio netto”/anii 2012-2014: înscrisă ca „patrimonio netto” fără o cerere expresă din partea ministerului; Coloana „Costurile HPC”/anul 2015: în conformitate cu retratarea raportului de costuri către minister. Deficitele pentru anii 2018 și 2019 sunt temporare; întrucât verificarea costurilor nu a avut încă loc.

- (439) În ceea ce privește serviciile informatice prestate către minister, tabelele prezintă o situație foarte similară: costul de producție pentru perioada relevantă a fost mai mare decât veniturile cu 66 018 871 EUR la sfârșitul anului 2019 într-o perspectivă cumulativă. Mai precis, diferența dintre venituri și costuri este deja ușor negativă atunci când se analizează (cumulativ) numai perioada 2006-2014 (- 208 045 EUR). Cu toate acestea, cifra aferentă perioadei 2006-2019 se înrăutățește semnificativ, conducând la rezultatul final de - 66 018 871 EUR. Motivul îl reprezintă contribuțiile anuale pentru exercițiile financiare 2015-2018, care, deși nu au fost plătite efectiv, sunt luate în considerare. Cineca a continuat să presteze serviciile la costul serviciilor.

Servicii informatice către MIUR

ANUL	Venituri provenite din utilizarea CINECA	COSTURI PENTRU SERVICIILE CĂTRE MIUR	ÎNCASĂRI EFFECTIVE PENTRU SERVICII CĂTRE MIUR PE FFO	Diferență încasări EFFECTIVE TRA de la MIUR ȘI COSTURI ..		
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	Total diferențe 2006-2019

Coloanele 4 și 5/anul 2012: Diferența de [...] milioane în venituri și încasări pentru servicii către MIUR se referă la o sumă despre care ministerul a declarat în mod explicit că a fost alocată pentru a acoperi costurile de fuziune ale celor trei consorții (CASPUR, CILEA, CINECA), și nu pentru prestarea serviciului. Coloanele 2 și 4/anul 2013: o parte din finanțare trebuie să fie alocată costurilor de fuziune, fără a indica însă suma. Cu toate acestea, finanțarea pentru acest an este cu siguranță supraestimată.

- (440) Comisia ar dori să sublinieze faptul că autoritățile italiene au prezentat datele brute care au stat la baza cifrelor din tabele. Comisia a verificat dacă aceste cifre sunt susținute de datele brute respective și a constatat că cifrele sintetice furnizate în aceste tabele reflectă cu acuratețe datele brute. Metoda de verificare a elementelor de cost pentru anii anteriori anului 2016 s-a axat pe stabilirea faptului dacă proporția veniturilor în subdomeniile în cauză reflectă proporția costurilor declarate ale diferitelor subdomenii față de totalul costurilor din anii individuali.

- (441) Italia a explicat, de asemenea, că înregistrările contabile fac, de asemenea, obiectul unei serii de proceduri de audit. Toate situațiile financiare ale Cineca, precum și toate activitățile administrative și contabile (atât *ex post*, cât și *ex ante*) fac obiectul verificării de către Consiliul auditorilor din cadrul Cineca, din care președintele este numit de Ministerul Cercetării, de comun acord cu Ministerul Educației, Ministerul Finanțelor și adunarea consorțiului Cineca. Cineca se află, de asemenea, sub controlul/evaluarea Curții de Conturi a Italiei în temeiul Legii nr. 259/1958 prin Decretul președintelui Consiliului de Miniștri din 26 august 2016, care se extinde la întreaga gestiune financiară a consorțiului și al cărei rezultat este comunicat Parlamentului. În plus, conturile anuale ale consorțiului sunt certificate de societatea Deloitte S.p.A.⁽²²¹⁾. În ceea ce privește transferul compensației anuale pentru serviciile informatice prestate către minister [prin decret ministerial, și anume FFO⁽²²²⁾], transferul către Cineca a făcut obiectul înregistrării *ex ante* de către Curtea de Conturi a Italiei și al verificării de către Departamentul de conturi naționale generale din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor⁽²²³⁾. Pentru fiecare an din intervalul de timp 2006-2019, legalitatea bugetelor a fost verificată de către aceste organisme, care au stabilit respectarea deplină a legislației aplicabile.
- (442) Pe această bază, Comisia consideră că cifrele prezentate Comisiei care au stat la baza cifrelor sintetice din tabelele de mai sus sunt exacte.
- (443) În ceea ce privește ideea că compensația aferentă costurilor de prestare a serviciilor HPC necomerciale/instituționale în perioada 2006-2014 a fost plătită ca „active nete” (*patrimonio netto*) (a se vedea considerentele 208, 438 și nota de subsol 129), Comisia consideră credibilă explicația potrivit căreia această formă de compensație nu a fost menită să finanțeze funcționarea anuală a activităților HPC necomerciale/instituționale, ci să facă parte din capitalul propriu rezervat pentru aceste activități⁽²²⁴⁾. Aceste fonduri sunt încă înregistrate în Fondurile de dotare ca active. De fapt, Comisia a verificat dacă totalul acestor sume, aproximativ 86 de milioane EUR, este înregistrat în bilanțul (situațiile financiare ale) Cineca pentru 2014 și 2015. Situațiile financiare (bilanțul), astfel cum explică autoritățile italiene (a se vedea considerentul 208 și nota de subsol 130), reprezintă instrumentul de control și de asigurare a corectitudinii contabile și a utilizării corespunzătoare a excedentelor și, mai general, a rezervelor pentru capitalurile proprii. Acesta este instrumentul capabil să certifice faptul că eventualele excedente din activități necomerciale nu sunt reinvestite în activități comerciale.
- (444) Comisia consideră că Italia a demonstrat suficient că finanțarea serviciilor informatice către MIUR nu ar putea servi drept sursă pentru subvenționarea încrucișată a activităților comerciale în care reclamantul este concurent al Cineca, având în vedere că finanțarea nu a produs un excedent (a se vedea considerentul 439). În ceea ce privește activitatea HPC necomercială/instituțională, Comisia constată că veniturile au depășit costurile serviciului cu aproximativ 19 milioane EUR la sfârșitul anului 2017, analizând rezultatele din anii 2006-2017 în mod cumulativ (a se vedea explicația din nota de subsol 130 și tabelul din considerentul 438 în coloana 6 și rândul 15). Cu toate acestea, Comisia a verificat, de asemenea, dacă excedentul de 19 milioane EUR nu a fost cheltuit pentru alte activități decât activitatea HPC necomercială/instituțională.

⁽²²¹⁾ Rapoartele financiare referitoare la proiectele finanțate de Uniunea Europeană respectă, în plus, orientările stabilite în avizul de proiect individual și sunt însoțite de un certificat de audit emis de un certificator extern. Ele fac, de asemenea, obiectul unor controale aleatorii efectuate de Comisia Europeană.

⁽²²²⁾ Începând din 2019, alocarea compensației nu se mai efectuează printr-un decret ministerial.

⁽²²³⁾ Articolul 5 alineatul (1) din Decretul legislativ nr. 123/2011 prevede: „Toate actele care produc efecte financiare pentru bugetul de stat sunt supuse unor controale administrative și contabile prealabile”, inclusiv, în mod obligatoriu, „(a) actele supuse controlului prealabil de legalitate al Curții de Conturi” și „(f) actele și măsurile care implică transferuri de sume de la bugetul de stat către alte organisme sau organe.”

⁽²²⁴⁾ Pentru a reflecta observația reclamantului potrivit căreia în raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna din 2020 s-a constatat că diferența dintre finanțarea anterioară anului 2014 și cea de după 2014 a oferit Cineca o marjă largă de apreciere în ceea ce privește utilizarea fondurilor pentru subvenționarea încrucișată (a se vedea considerentul 99), Comisia este de părere că acest aviz al Serviciului de urmărire fiscală este prea speculativ și indică în mod clar doar o posibilitate teoretică bazată pe calitatea activelor.

- (445) Comisia observă că, în anumiți ani (cum ar fi anii 2006-2010 și 2013-2014) în cazul finanțării prestării de servicii informatice către MIUR, au existat uşoare excedente (a se vedea coloana 5 și rândurile 2-5, 9 și 10 din considerentul 439). Aceste uşoare excedente sunt mai mult decât compensate de deficitele din perioada 2010-2012. Având în vedere că deficitul pentru mai mulți ani imediat anteriori și ulteriori acestor ani este, de asemenea, dovedit, precum și deficitul global foarte semnificativ⁽²²⁵⁾, este cel mai rezonabil din punct de vedere economic ca excedentele uşoare (de fapt, eventualele excedente) să fie direcționate către moderarea deficitului pe care îl produce activitatea în cauză.
- (446) Comisia observă, de asemenea, că subvenționarea încrucișată a activităților comerciale ale Cineca în domeniul în care reclamantul își desfășoară activitatea, și anume în ceea ce privește serviciile informatice pentru universități și serviciile informatice pentru administrația publică, este puțin probabilă, deoarece marjele de profit ale Cineca în cadrul acestor activități nu sunt excesive.
- (447) Marja de profit a Cineca pe segmentul informatic universitar public (pentru membrii consorțiului)⁽²²⁶⁾ a fost, în medie, de 13,4 % în perioada 2006-2019, în creștere de la 6 % în perioada 2005-2015⁽²²⁷⁾. Creșterea a fost rezultatul litigiului inițiat de reclamant, care a condus la acumularea de rezerve, deoarece investițiile au fost oprite. Investițiile vor trebui să fie reluate, prin urmare se preconizează că profitabilitatea va scădea din nou în viitor. Profitabilitatea Cineca în segmentul informatic universitar privat a fost de 20 % în perioada 2006-2019 (a se vedea nota de subsol 128), în timp ce profitabilitatea în segmentul informatic este de cel puțin 40 %, conform informațiilor disponibile public. Segmentul informatic al administrației publice a fost deficitar în perioada 2006-2019, și anume a produs - 4 000 000 EUR (deși fără cifrele MIUR).
- (448) În concluzie, Comisia consideră, pe baza acestor informații, că Cineca nu și-a subvenționat încrucișat activitățile comerciale în segmentul administrației publice și în segmentul serviciilor informatice pentru universități din finanțarea publică ce a fost oferită pentru serviciile informatice către MIUR și pentru serviciile HPC necomerciale/instituționale.
- (449) Argumentele reclamantului și informațiile pe care le-a furnizat nu sunt suficiente pentru a pune la îndoială această concluzie. Comisia va prezenta în continuare afirmațiile suplimentare ale reclamantului în sprijinul subvenționării încrucișate, împreună cu contraargumentele Italiei. În cele din urmă, Comisia va aborda aceste afirmații și informații în detaliu în cele ce urmează.
- (450) Reclamantul încearcă să demonstreze că subvenționarea încrucișată a avut loc din finanțarea serviciilor informatice către MIUR și a activităților HPC necomerciale/instituționale, pe baza unei serii de argumente. Un astfel de argument este acela că Cineca a obținut o profitabilitate medie de 13 % în cele patru domenii majore de activitate ale sale în perioada 2017-2019 (a se vedea considerentul 120). În ceea ce privește procentul de 13 %, Italia subliniază că informațiile s-au bazat pe o neînțelegere: graficul la care se referă reclamantul arată veniturile și nu era o cifră legată de profit.

Deficiențe metodologice

- (451) Astfel cum se explică în considerentele 94-99, reclamantul formulează o serie de afirmații referitoare la lipsa generală de separare a conturilor, dintre care unele au fost abordate mai sus (a se vedea considerentele 424-427). Principala afirmație este că nu există o contabilitate separată între subunitățile activității HPC, și anume activitatea HPC necomercială/instituțională, activitatea HPC din UE și activitatea HPC comercială (argumentul privind „registru unic de înregistrări contabile interne” din considerentul 97). Reclamantul a formulat următoarele afirmații justificative: 1) înainte de 2015, Cineca nu a prezentat rapoarte contabile pentru serviciile informatice către MIUR; 2) procedura de contabilitate analitică se desfășoară *ex post* în loc de *ex ante* și 3) în conformitate cu raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna (a se vedea considerentul 92), diferența dintre contribuția pentru activitatea HPC necomercială/instituțională sub forma „patrimonio netto” (a se vedea considerentul 208) până în 2014 și modul ulterior de finanțare (și anume prin granturi) a fost prea substanțială și a permis Cineca să utilizeze fondurile publice la o largă putere de apreciere (considerentul 99).

⁽²²⁵⁾ Acest lucru se explică prin faptul că sumele datorate pentru anii 2015-2018 au fost reținute ca urmare a hotărârii nr. 6009/2018. Autoritățile italiene au explicat că finanțarea prestării serviciilor informatice către MIUR a avut loc parțial din rezerve de capital (din care Cineca a avut peste 120 de milioane EUR în 2014).

⁽²²⁶⁾ Această cifră nu include universitățile publice care nu sunt membre ale consorțiului și cărora Cineca le-ar fi putut furniza servicii informatice.

⁽²²⁷⁾ În ceea ce privește marja de profit a KION de 20 % pe piața comercială și de 1 % pentru proiecte pentru membrii consorțiului, Italia subliniază că 97 % din vânzările KION sunt către membrii consorțiului.

- (452) În ceea ce privește afirmația potrivit căreia activitatea HPC nu este subdivizată în subdomenii, există dovezi care infirmă această idee. De exemplu, reclamantul însuși explică faptul că domeniul HPC este împărțit în trei domenii: „Activități instituționale (și anume necomerciale) de supercalcul”; „Proiect finanțat” (proiecte UE) și „Calcul tehnice” (și anume clienți) (a se vedea considerentul 119). De asemenea, Italia explică (în răspunsul său la cererea de informații nr. 4 a Comisiei) că, în domeniul HPC, „comenzile sunt gestionate în contabilitate utilizând metoda «contabilității pe bază de proiect», care permite urmărirea costurilor legate de proiect pentru fiecare comandă individuală”.
- (453) Referitor la argumentul privind „registru unic de înregistrări contabile interne”, Comisia este convinsă că reclamantul nu a reușit să demonstreze că activitatea HPC nu a fost subdivizată în diferite subactivități. În ceea ce privește natura *ex post* a metodologiei contabile (în locul unei metodologii *ex ante*), nu se poate deduce din Directiva privind transparența sau din jurisprudență că ar fi necesară o metodologie *ex post* (a se vedea considerentele 425-427). În plus, în considerentul 428 din prezenta decizie (și în considerentul 149 din decizia de inițiere a procedurii) s-a explicat că Italia este liberă să demonstreze lipsa subvenționării încrucișate fie prin existența unei separări efective a contabilității costurilor, fie prin instituirea unui sistem care să prevină subvenționarea încrucișată sau supracompensarea. Niciuna dintre aceste dispoziții nu a indicat că o metodologie *ex ante* pentru alocarea costurilor este necesară pentru a dovedi lipsa subvenționării încrucișate. În cele din urmă, în ceea ce privește observația din raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna cu privire la metoda de contribuție „patrimonio netto”, Comisia subliniază faptul că raportul nu a stabilit nicio încălcare a niciuneia dintre normele contabile referitoare la finanțarea activității HPC necomerciale/instituționale ⁽²²⁸⁾. Pe această bază, nu este posibil să se pună la îndoială caracterul adecvat al aplicării metodei. În cele din urmă, Italia a respins în mod expres afirmația potrivit căreia, înainte de 2015, nu a fost prezentat ministerului niciun raport de costuri pentru serviciile prestate. Italia explică faptul că costurile suportate de Cineca au fost enumerate în mod expres și verificate înainte de contribuția care i-a fost acordată. Cu toate acestea, începând din 2015, rapoartele de costuri au făcut obiectul unor proceduri de raportare mai complexe.

Retratarea *ex post* a conturilor (considerentele 100-107)

- (454) Un număr mare de argumente ale reclamantului se referă la raportul de costuri al Cineca prezentat MIUR pentru solicitarea rambursării serviciilor informatice către MIUR și a activităților HPC necomerciale/instituționale pentru anul 2015 („raportul pentru 2015”), care au fost retratate ⁽²²⁹⁾ de Cineca în 2019. Argumentele reclamantului se referă la faptul că raportul retransmis conținea 1) o cifră mai mare pentru costurile indirecte, în timp ce numărul costurilor directe pentru personalul angajat pentru activitatea HPC necomercială/instituțională a scăzut semnificativ ⁽²³⁰⁾ începând cu anul 2016 (a se vedea considerentele 102 și 104) și 2) în raportul retransmis a fost inclusă cu titlu de cost indirect o cifră pentru plata TVA, care nu a fost inclusă în primul raport (a se vedea considerentul 105). În ceea ce privește TVA, reclamantul susține, de asemenea, că Cineca a solicitat rambursarea TVA de două ori. Toate aceste elemente ar pune sub semnul întrebării exactitatea raportării.
- (455) Reclamantul se referă, de asemenea, la ajustarea *ex post* a cererilor de rambursare a costurilor în legătură cu proiectele HPC finanțate de UE (a se vedea considerentele 100, 101, 106 – inclusiv o deducere a costurilor proiectului EUROfusion din raportul de costuri pentru 2016 – și 106) ⁽²³¹⁾. În aceste afirmații, reclamantul indică o presupusă practică de retratare *ex post* a rapoartelor de costuri aferente HPC.

⁽²²⁸⁾ Astfel cum s-a explicat în nota de subsol 70, raportul a comparat, de asemenea, raportul inițial pentru 2015 privind costurile aferente activităților HPC necomerciale/instituționale cu versiunea retransmisă a acestui raport în 2019 (a se vedea considerentele 40 și 102 și următoarele) și a concluzionat că niciunul dintre rapoarte nu poate fi considerat incorect, având în vedere că acestea au fost întocmite utilizând două metode diferite.

⁽²²⁹⁾ Există un dezacord cu privire la numărul de ori în care raportul a trebuit să fie retransmis. Potrivit reclamantului, există în total trei rapoarte (și anume două retransmisi), dar autoritățile italiene și Comisia au putut verifica o singură retratare, și anume în 2019, și a existat un raport pentru prima jumătate a anului 2015 și un alt raport pentru întregul an 2015.

⁽²³⁰⁾ Reclamantul explică faptul că echivalentul normă întreagă a 82 de persoane pentru lucrul la activitatea HPC necomercială/instituțională din raportul de costuri inițial pentru 2015 a fost o supraestimare (a se vedea considerentele 104, 111 și 118), având în vedere, de asemenea, numărul mult mai mic de echivalente normă întreagă pentru aceeași activitate în anii 2016, 2017 și 2018 [cu valori de 21,87, 19,1 și, respectiv, 19,06 (a se vedea considerentul 111)]. Reclamantul explică, de asemenea, că numărul de membri ai personalului raportat pentru costurile directe nu este același cu numărul de membri ai personalului calculat pentru costurile indirecte. Cu toate acestea, nu există nicio explicație cu privire la modul în care reclamantul a ajuns la aceste cifre și nu există nicio explicație cu privire la motivul pentru care cifrele ar trebui să fie aceleași. Comisia observă, de asemenea, că apariția a șapte nume (ca forță de muncă) în scopul raportării costurilor atât către MIUR, cât și către UE (a se vedea considerentele 112 și 212) nu se exclude reciproc (a se vedea, de asemenea, exemplul a 59 de persoane cu un echivalent normă întreagă de 19,06), deoarece același personal ar fi putut lucra la mai multe proiecte.

⁽²³¹⁾ Pe baza raportului din 2020 al Serviciului de urmărire fiscală din Bologna (a se vedea considerentul 92), reclamantul face alte două declarații: 1) potrivit raportului, raportul de costuri pentru 2016 a trebuit să fie retransmis în 2018 și, între timp, un element de 3 872 315 EUR a trebuit să fie dedus ca urmare a rambursării de către UE și 2) raportul arată că, în 2016, costurile de achiziționare a supercalculatoarelor și costurile energiei electrice au fost raportate de două ori către MIUR și UE, astfel încât 100 % din costuri au fost raportate către MIUR, iar UE a acordat o rambursare de 55 %, ceea ce a dus la o rată de rambursare pentru Cineca de 155 %.

- (456) Ca răspuns la contestarea de către reclamant a exactității raportului pentru 2015 privind costurile activității HPC necomerciale/instituționale, în care se invocă dubla raportare a costurilor cu personalul (considerentul 35 și nota de subsol 24 din decizia de inițiere a procedurii, precum și considerentele 104 și 111 din prezenta decizie), Italia (în numele Cineca) a declarat următoarele: Raportul a fost revizuit în 2019 pe baza unei aplicări și mai stricte a metodologiei mai sofisticate de calculare a costurilor utilizate de Cineca începând din 2016, ceea ce a condus la o sumă de 13 157 494 EUR din costurile totale pentru 2015 (a se vedea considerentul 211). Această din urmă sumă este semnificativ mai mare decât contribuția publică pentru anul respectiv, care a rămas 11 milioane EUR. Italia este de părere că raportul de costuri pentru 2015 pentru activitatea HPC necomercială/instituțională nu mai este, prin urmare, relevant. În ceea ce privește afirmația privind dubla cerere de rambursare a TVA, Italia explică faptul că, la recalculare, costurile TVA aferente serviciilor HPC pentru perioada 2012-2015, în valoare de 6 343 000 EUR (datorate pentru anii 2012-2015) au fost adăugate ca urmare a unei inspecții fiscale efectuate de Agenția Fiscală. Suma a fost alocată anului 2015, deoarece acesta a fost primul an pentru care au putut fi imputate aceste costuri, având în vedere că răspunderea Cineca pentru acestea nu era cunoscută în anii precedenți (a se vedea nota de subsol 132). În ceea ce privește afirmația potrivit căreia TVA a fost solicitată de două ori, Italia neagă afirmația conform căreia TVA a fost solicitată de două ori pentru rambursare.
- (457) Comisia este de părere că retratarea raportului de costuri pentru 2015 nu este problematică. Acest lucru se datorează faptului că retratarea a condus la o sumă și mai mare a costurilor proiectelor [și anume aproximativ 13 157 494 EUR (a se vedea considerentul 211)], în timp ce nivelul de rambursare a rămas același, și anume 11 milioane EUR (a se vedea considerentul 211), prin urmare, retratarea nu dovedește nicio posibilitate de subvenționare încrucișată a altor activități (HPC sau non-HPC). Comisia consideră credibilă și afirmația Italiei conform căreia plata TVA nu a fost solicitată de două ori.
- (458) Comisia concluzionează, de asemenea, că cererile de rambursare *ex post* în vederea rambursării parțiale a costurilor suportate din alte surse nu conduc la o dublă rambursare, deoarece retratarea servește exact scopului de a evita dubla rambursare.
- (459) În cele din urmă, Comisia observă, de asemenea, că exemplele specifice ale reclamantului referitoare la lipsa de separare dintre activitățile HPC necomerciale/instituționale și proiectele finanțate de UE (a se vedea considerentele 100 și 107), prin natura lor, nu invocă subvenționarea încrucișată a altor activități decât posibilă subvenționare încrucișată între activitățile HPC necomerciale/instituționale și proiectele UE. Ca atare, orice posibilă subvenționare încrucișată (chiar dacă ar fi avut loc) ar fi putut afecta concurența numai în sectorul HPC, în care reclamantul nu își desfășoară activitatea.

Supracompensare, inexactități și inconsecvențe (considerentele 108-119)

- (460) Reclamantul face o serie de afirmații referitoare la supracompensare, inexactități și neconcordanțe. Unele dintre acestea se referă la costurile cu personalul. De exemplu, reclamantul susține că Cineca raportează către UE 100 % din costurile proiectelor UE și primește rambursări în proporție de 75 %, dar susține că 25 % din costurile cu personalul provin și de la MIUR (a se vedea considerentul 108). El susține, de asemenea, că raportul pentru 2015 a utilizat un algoritm incorect pentru calcularea costurilor indirecte cu personalul (a se vedea considerentul 109), care, în exemplul specific dat de reclamant, ar conduce la o supraestimare cu 50 % a costurilor proiectului HPC. O altă afirmație se referă la numărul semnificativ mai mic de membri ai personalului care lucrează la activități HPC necomerciale/instituționale în perioada 2016-2018 în comparație cu raportul inițial privind costurile cu personalul pentru 2015 (considerentul 111) și la raportarea costului cu șapte membri ai personalului atât către MIUR, cât și către UE în aceeași perioadă (considerentul 112). Reclamantul face, de asemenea, afirmații referitoare la rapoartele de costuri pentru 2016 și 2017, subliniind că costurile cu personalul sunt costuri cu personalul „medii”, în timp ce în rapoartele pentru 2018 de același tip există „costuri cu personalul raportate efectiv”, care au fost mai mari decât costurile „medii” în 2016 și 2017 (a se vedea considerentul 117).

- (461) Italia neagă existența supracompensării. În ceea ce privește afirmația referitoare la numărul semnificativ mai mic de membri ai personalului care lucrează la activități HPC necomerciale/instituționale în perioada 2016-2018 în comparație cu raportul inițial privind costurile cu personalul pentru 2015 (considerentul 111) și la raportarea costului cu șapte membri ai personalului atât către MIUR, cât și către UE (considerentul 112), Italia explică faptul că Cineca nu efectuează o dublă contabilizare a costurilor. În special, Italia subliniază că costurile cu personalul aferente activităților legate de HPC sunt calculate pe baza fișelor de pontaj (a se vedea considerentul 212). Prin urmare, este posibil ca aceeași persoană să fie angajată în cadrul mai multor proiecte HPC, dar aceleași costuri cu forța de muncă nu vor fi prezentate mai multor clienți și nu va exista o dublă contabilizare.
- (462) Italia explică de asemenea (nota de subsol 125) că rapoartele financiare referitoare la proiectele finanțate de Uniunea Europeană respectă, în plus, orientările stabilite în avizul de proiect individual, sunt însoțite de un certificat de audit emis de un certicator extern și fac obiectul unor controale aleatorii efectuate de Comisia Europeană.
- (463) Comisia consideră, de asemenea, că explicația Italiei este credibilă, și anume practica de a înregistra costurile cu forța de muncă pe baza fișelor de pontaj ⁽²³²⁾, care permite calcularea timpului de lucru parțial pentru o serie de proiecte la care lucrează în paralel un lucrător.
- (464) În măsura în care costurile cu personalul de 25 % care au fost raportate UE, dar nu au fost rambursate (a se vedea considerentul 108), Comisia concluzionează că afirmațiile nu au condus la concluzia că a existat o dublă rambursare a aceluiași cost. Acest lucru se datorează faptului că scenariul factual descrie exact un sistem în care costurile cu personalul de 25 % nu sunt rambursate de UE. În acest sens, chiar dacă MIUR a rambursat acest procent de 25 %, suma este rambursată o singură dată. Comisia constată, de asemenea, că procedurile de audit în vigoare în cadrul proiectelor finanțate de Uniunea Europeană sunt adecvate pentru a preveni comportamentele frauduloase.
- (465) În ceea ce privește afirmația referitoare la utilizarea unui algoritm incorect (a se vedea considerentul 109) pentru alocarea costurilor proiectului pentru costurile HPC necomerciale/instituționale și pentru alte costuri HPC pentru anul 2015, autoritățile italiene afirmă că raportul de costuri pentru 2015 a fost retrat (a se vedea considerentul 211) și, prin urmare, orice astfel de chestiune legată de algoritm și-a pierdut scopul.
- (466) Comisia este de acord cu observația Italiei potrivit căreia, având în vedere retratarea raportului de costuri pentru 2015, chestiunea exactității algoritmului pentru raportul de costuri inițial pentru 2015 este irelevantă și ineficace. În plus, Comisia ar dori, de asemenea, să sublinieze că argumentul reclamantului referitor la supraestimarea costurilor indirecte din raportul pentru 2015 pare a fi contradictoriu. Pe de o parte, reclamantul susține că supraestimarea se datorează faptului că nu toate costurile indirecte legate de client sunt deduse din costurile indirecte și ilustrează acest lucru prin exemplul specific al unui proiect specific pentru un client, ceea ce a dus la o supraestimare cu 50 % a costului total al unui proiect (a se vedea considerentul 109). Pe de altă parte, reclamantul susține că factorul determinant pentru alocarea costurilor indirecte este de 33,33 % (a se vedea, de asemenea, considerentul 109).
- (467) Următoarele afirmații se referă la dubla raportare a altor costuri. Reclamantul susține că, în legătură cu raportul de costuri pentru 2015 pentru activitatea HPC, Cineca a solicitat rambursarea din partea MIUR a costurilor (inclusiv a costurilor energiei electrice) aferente și serviciilor HPC comerciale (de exemplu, pentru ENI); a se vedea considerentele 110 și 113. În plus, se presupune că nici costurile HPC legate de ENI nu au fost deduse din raportul de costuri raportat pentru activitatea HPC necomercială/instituțională începând cu 2016 ⁽²³³⁾ (considerentul 116). Reclamantul susține, de asemenea, că în raportul de costuri pentru 2015 aferent activității HPC necomerciale/instituționale au fost marcate pentru rambursare costuri ale energiei electrice în valoare de 1 541 380,40 EUR, care au fost de fapt suportate în legătură cu un proiect HPC al UE (a se vedea considerentul 113). În plus, reclamantul susține că, în raportul de costuri pentru 2018, costurile energiei electrice (și anume 1 977 835,09 EUR) au fost supraestimate, deoarece au fost desemnate drept costuri ale energiei electrice „HPC general” (și anume nu au fost separate în subcategorii ale activității HPC), în timp ce, în același timp, costurile cu personalul au fost separate în mod clar în funcție de activitatea HPC necomercială/instituțională și de activitatea comercială HPC (a se vedea considerentul 119).

⁽²³²⁾ În ceea ce privește raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna care arată o dublă raportare în legătură cu proiectul EUROfusion (a se vedea considerentul 106), Comisia ar dori să sublinieze că raportul explică, de asemenea, că 1) rambursarea pentru participarea la proiectele UE se bazează pe „fișe de pontaj integrate” și 2) având în vedere că costurile proiectelor UE sunt adesea rambursate doar parțial, este adesea nevoie de finanțare din resurse naționale. În cele din urmă, în ceea ce privește presupusa dublă raportare și rambursare în proporție de 155 % a costurilor HPC legate de EUROfusion (a se vedea considerentul 106 și nota de subsol 80), tabelele prezentate de reclamant ca elemente de probă demonstrează doar o rată de rambursare pentru depreciere de 55 % și costuri cu forța de muncă de 40 %. Acest lucru nu dovedește că aceleași costuri au fost prezentate MIUR în vederea rambursării.

⁽²³³⁾ Această afirmație se bazează pe o declarație din bilanțurile Cineca pentru 2017 în care se afirmă următoarele: „Datele finale pentru 2017 privind veniturile provenite din taxele și serviciile diferitelor segmente de piață pe care își desfășoară activitatea Cineca arată (...) în ceea ce privește veniturile din activitățile de calcul de înaltă performanță, o creștere de aproximativ 10 %, în special datorită creșterii activităților cu ENI, ca urmare a unei cereri mai mari de sprijin pentru activitățile de evaluare tehnologică pentru achiziționarea unui nou calculator”.

- (468) În ceea ce privește afirmația potrivit căreia, în raportul de costuri pentru 2015 pentru activitatea HPC (și începând din 2016), Cineca a solicitat rambursarea de la MIUR a costurilor (inclusiv a costurilor energiei electrice din 2015 în valoare de 1 541 380,49 EUR) legate de proiectele comerciale (și anume ENI) și de proiectele HPC ale UE (a se vedea considerentele 110, 113 și 116), Italia a contestat afirmația. Italia a reiterat, de asemenea, faptul că raportarea pentru 2015 a fost înlocuită cu un raport de costuri retratat (a se vedea considerentul 213). Potrivit Italiei, contabilizarea costului energiei electrice are loc în conformitate cu metodologia de alocare a costurilor descrisă în considerentul 202 și următoarele. În ceea ce privește afirmația privind supraestimarea costurilor energiei electrice de 1 977 835,09 EUR din raportul de costuri pentru 2018 (a se vedea considerentul 119), Italia a furnizat cifrele reale privind consumul de energie electrică și a prezentat partea relevantă din raportul de costuri pentru 2018, afirmând că costurile energiei electrice sunt alocate pe baza energiei electrice utilizate de echipamentele din spațiile cu aparate ale Centrului de date din Bologna dedicate supercalculului. Autoritățile italiene explică faptul că presupusa sumă de 1 977 835,09 EUR se referea doar la activitatea HPC necomercială/instituțională. Costul total a fost de aproximativ 3,7 milioane EUR, prin urmare cifra nu a fost supraestimată (a se vedea considerentul 213 și nota de subsol 133). Autoritățile italiene explică, de asemenea, că, pentru raportul de costuri pentru 2016, rambursarea de către MIUR pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale a fost mai mică decât costurile activității (costuri de [...] EUR față de rambursarea de 9 500 000 EUR).
- (469) Comisia consideră că afirmațiile reclamantului nu demonstrează că dubla contabilizare/dubla rambursare sau supraestimarea costurilor au avut loc în legătură cu raportul de costuri pentru 2015, cu raportul de costuri pentru 2016 sau cu raportul de costuri pentru 2018. În primul rând, orice corecție/retratate retroactivă a costurilor nu este problematică atât timp cât conduce la cifrele corecte în legătură cu costurile recuperabile. Reclamantul însuși admite, în mod repetat, că supracompensarea ar fi avut loc, dacă nu ar fi avut loc o corecție ⁽²³⁴⁾. În al doilea rând, Comisia consideră că raportul de costuri pentru 2015 nu mai este relevant, având în vedere că a fost retratat ⁽²³⁵⁾. Nu există nicio normă care să interzică o astfel de retratare. În plus, Comisia a constatat că bilanțul pentru 2015 marchează în mod clar activitatea ENI ca activitate comercială privată, ceea ce indică, de asemenea, că înregistrările contabile referitoare la activitatea comercială HPC trebuie să fi fost ținute separat. Afirmația referitoare la raportul de costuri pentru 2016 (a se vedea nota de subsol 83), bazată pe o declarație potrivit căreia veniturile Cineca legate de HPC au crescut cu 10 % în 2017, este doar o dovadă pentru ceea ce afirmă, și anume creșterea veniturilor Cineca. Ea nu dovedește că înregistrările contabile ale ENI nu au fost separate de cele ale activităților HPC necomerciale/instituționale.
- (470) În plus, Comisia consideră adevărată clarificarea autorităților italiene cu privire la costurile energiei electrice pentru anul 2018 și este asigurată de faptul că noua metodologie de contabilizare a costurilor a fost aplicată costurilor energiei electrice după 2018, ceea ce a fost adecvat pentru alocarea costurilor în mod realist (a se vedea considerentele 432 și 433).
- (471) Pe lângă faptul că, în exemplele prezentate, nu se identifică nicio dovadă a unei duble rambursări a unor costuri identice, Comisia este asigurată de faptul că, astfel cum explică Italia (nota de subsol 125), rapoartele financiare referitoare la proiectele finanțate de Uniunea Europeană respectă, în plus, orientările stabilite în avizul de proiect individual, sunt însoțite de un certificat de audit emis de un certicator extern și fac obiectul unor controale aleatorii efectuate de Comisia Europeană. Pe această bază, Comisia consideră că nu există nicio dovadă potrivit căreia a avut loc o dublă rambursare în legătură cu niciunul dintre exemplele pe care reclamantul le-a menționat în mod specific.
- (472) În ceea ce privește dovada deficiențelor metodologice în general, reclamantul a prezentat, de asemenea, un aviz juridic din partea firmei de avocatură Granelli din Milano care, potrivit reclamantului, afirmă că toate costurile cu personalul legate de HPC pot fi raportate MIUR „indiferent dacă costurile au fost considerate, în totalitate sau parțial, ca fiind eligibile în cadrul proiectelor UE” (a se vedea considerentul 114).

⁽²³⁴⁾ De exemplu, în secțiunea ii) de la punctul 138 din observația reclamantului cu privire la decizia de inițiere a procedurii, reclamantul afirmă următoarele, în legătură cu o corecție *ex post* a elementelor de cost: „Dacă această actualizare nu ar fi fost efectuată, consorțiul ar fi primit în mod evident costurile sale interne de două ori, cu o supracompensare de 100 %, în beneficiul tuturor celorlalte unități operaționale ale sale, în special al celor care desfășoară activități comerciale, în concurență cu Be Smart”.

⁽²³⁵⁾ Comisia a verificat dacă costul energiei electrice retratat din raportul de costuri pentru 2015 a fost de 1 078 231 EUR, și nu de 1 541 380,40 EUR, astfel cum susține reclamantul.

- (473) Din această declarație din avizul Granelli, reclamantul concluzionează, de asemenea, că, în raportul de costuri pentru 2015 pentru activitățile HPC, Cineca a raportat aceleași costuri pentru rambursare către UE, precum și către MIUR. Cu toate acestea, Comisia este de părere că termenul „eligibil” din expresia „indiferent dacă costurile au fost considerate, integral sau parțial, ca fiind eligibile în cadrul proiectelor UE” înseamnă că un anumit cost poate fi considerat *baza* unei plăți. Aceasta nu înseamnă că elementul de cost în sine va fi rambursat. Eligibilitatea (și anume în scopul constituirii *bazei* de plată) unui element de cost nu înseamnă că întregul cost poate fi rambursat. Eligibilitatea și rambursarea nu sunt sinonime. Raportarea tuturor costurilor eligibile pentru a fi luate în considerare este necesară pentru a determina rata de rambursare. De exemplu, dacă rata de rambursare este de 50 %, costul eligibil (costul care trebuie luat în considerare ca bază de calcul) este de 100 %. În acest exemplu, 50 % reprezintă suma care va fi rambursată, iar 100 % reprezintă baza de eligibilitate. Acest lucru nu este schimbat de faptul că avizul Granelli ar putea fi interpretat ca sugerând că „costurile eligibile” sunt aceleași cu „costurile rambursabile”. Aceasta este o interpretare eronată.
- (474) Reclamantul susține, de asemenea, că, în conformitate cu acest aviz juridic, există o altă modalitate de dublă rambursare permisă a costurilor aferente proiectelor UE, în măsura în care costurile cu forța de muncă aferente unui proiect al UE sunt rambursate în pofida faptului că forța de muncă ce participă la proiectele UE primește salarii de la terți (de exemplu, statul), cum ar fi profesori universitari sau angajați ai unor firme private. Cu toate acestea, cheltuielile salariale ale angajaților Cineca sunt rambursate de MIUR prin intermediul FFO (a se vedea nota de subsol 82). Comisia este de părere că acest lucru nu constituie o supracompensare, deoarece costurile salariale obișnuite sunt elemente de cost pentru universități sau pentru angajatorul privat, întrucât sunt acordate angajaților. Cu alte cuvinte, aceste costuri nu sunt „ținute” de către entități. De asemenea, Comisia ar dori să sublinieze faptul că avizul juridic însuși precizează că întrebarea a fost adresată în legătură cu raportul de costuri pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale aferente primului semestru al anului 2015. Având în vedere că raportul de costuri pentru 2015 a fost retransmis, avizul nu este relevant în acest moment.
- (475) În cele din urmă, Comisia ar dori să abordeze afirmațiile formulate în legătură cu cele două rapoarte de investigare prezentate de reclamant în iulie și în septembrie 2023 (a se vedea considerentul 92).
- (476) În ceea ce privește afirmațiile formulate în legătură cu cele două rapoarte de investigare prezentate de reclamant în iulie și în septembrie 2023 (a se vedea considerentul 92), Comisia ar dori să atragă atenția asupra următoarelor aspecte: în raportul inițial de constatare a faptelor din Lazio, publicat la 24 iulie 2020, procurorul a decis, prin ordonanța din 14 aprilie 2021, să închidă investigația, întrucât nu existau probe suficiente pentru a stabili răspunderea contabilă sau administrativă, menționând în același timp că MIUR a suspendat plata către Cineca pentru perioada 2016-2018 pentru serviciile informatice către MIUR. Concluzia finală din raportul Serviciului de urmărire fiscală din Bologna din 15 iunie 2020 a fost că investigația „nu a evidențiat o disimulare sau o imprudență clară în legătură cu raportarea pentru 2015 pentru a induce în eroare MIUR, nici utilizarea de declarații sau documente false sau neadevărate”. Pe baza acestor declarații și a considerațiilor explicate mai sus, Comisia consideră că conținutul acestor două rapoarte de investigare nu dovedește existența unei duble rambursări a costurilor aferente proiectului HPC.
- (477) Pe această bază, Comisia nu are niciun motiv să pună sub semnul întrebării exactitatea a două hotărâri pronunțate de Consiliul de Stat: hotărârea nr. 6009/2018 din 2 mai 2018 privind rapoartele de costuri pentru anul 2015 și hotărârea nr. 10528/2019 din 19 iulie 2019. Prima hotărâre prevede în secțiunea 1.4 că „[d]ovada alocării corespunzătoare a costurilor, finanțării și veniturilor poate consta în situațiile financiare anuale ale entității relevante. Și în această privință, trebuie să se considere că s-a stabilit în mod satisfăcător că Cineca utilizează o contabilitate analitică în măsură să separe și să precizeze principalele activități ale consorțiului pe centre de cost (destinații) și pe tipuri/naturi de venituri și cheltuieli, precum și pe departamente operaționale. Acest lucru este în conformitate cu numeroasele norme statutare și de reglementare care impun separarea contabilă între activitățile de natură economică și activitățile de natură neeconomică.”
- (478) În secțiunea 3.2 din a doua hotărâre s-a constatat, de asemenea, că, în raportul pentru 2018 privind serviciile către minister și activitatea HPC necomercială/instituțională, „Cineca a demonstrat, de asemenea, în mod corespunzător că activitatea [HPC] face obiectul unei forme separate de contabilitate și raportare”. Este important de remarcat faptul că în hotărârea nr. 6009/2018 s-a analizat sistemul de separare a costurilor care era în vigoare în 2015 (și anume înainte de introducerea sistemului de separare contabilă analitică, mai sofisticat), iar în a doua hotărâre s-a analizat separarea costurilor sistemului introdus după 2015. Pe această bază, Comisia concluzionează că cele două hotărâri au considerat că ambele sisteme de separare a costurilor sunt adecvate.

4.1.3.2. Concluzie privind subvenționarea încrucișată

- (479) Pe această bază și având în vedere informațiile de mai sus, Comisia consideră că nu a avut loc nicio subvenționare încrucișată din finanțarea primită de Cineca pentru serviciile informatice către MIUR și pentru activitățile HPC necomerciale/instituționale în detrimentul activităților din sectoarele în care Cineca se confruntă cu concurența din partea reclamantului (și anume piața serviciilor informatice pentru universități sau piața serviciilor informatice pentru administrația publică).

4.2. Concluzie privind existența ajutorului

- (480) Comisia a concluzionat că presupusele măsuri nu constituie ajutor de stat.,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Măsura pe care Republica Italiană a pus-o în aplicare pentru Cineca nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Republicii Italiene.

Adoptată la Bruxelles, 21 noiembrie 2024.2024

Pentru Comisie
Margrethe VESTAGER
Vicepreședintă executivă