



2024/2467

30.9.2024

DECISIONE (UE) 2024/2467 DELLA COMMISSIONE

del 13 febbraio 2024

relativa alle misure aiuto di Stato SA.52162 (2019/C) (ex 2018/FC) — Danimarca e aiuto di Stato SA.52617 (2019/C) (ex 2018/FC) — Svezia cui Danimarca e Svezia hanno dato esecuzione a favore dell'Øresundsbro Konsortiet

[notificata con il numero C(2024) 959]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

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

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni secondo i predetti articoli ⁽¹⁾ e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

1.1. La denuncia formale

- (1) Il 16 aprile 2013 ForSea ⁽²⁾ («denunciante») ha presentato una denuncia alla Commissione sostenendo che le garanzie di Stato concesse dalla Danimarca e dalla Svezia (congiuntamente, «Stati») a favore dell'Øresundsbro Konsortiet I/S («consorzio») in relazione al collegamento fisso dell'Øresund («collegamento fisso») costituiscono aiuti di Stato illegali e che tali aiuti sono incompatibili con il mercato interno ⁽³⁾. Il denunciante gestisce un servizio di traghetto tra Helsingør, in Danimarca, e Helsingborg, in Svezia, attraverso la parte settentrionale e meno ampia dello stretto dell'Øresund.
- (2) Il 13 maggio 2013 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni agli Stati. Questi hanno presentato una risposta congiunta, protocollata il 28 giugno 2013. Il 15 ottobre 2013 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni supplementari, alla quale gli Stati hanno risposto l'11 dicembre 2013 e il 12 marzo 2014.
- (3) Il 2 dicembre 2013 il denunciante ha trasmesso informazioni supplementari. Con lettera dell'8 gennaio 2014, il denunciante ha presentato ulteriori documenti sulle garanzie di Stato e ha sostenuto che, oltre alle garanzie, il consorzio beneficiava anche di un regime fiscale favorevole in Danimarca ⁽⁴⁾. A seguito della comunicazione del denunciante, il 21 febbraio 2014 la Commissione ha inviato agli Stati una richiesta di informazioni. L'11 marzo 2014 la Svezia ha informato la Commissione di non avere osservazioni sui presunti vantaggi fiscali. La Danimarca ha risposto il 24 aprile 2014.
- (4) Il 15 maggio 2014 la Commissione ha inviato un'altra richiesta di informazioni alla Danimarca, alla quale quest'ultima ha risposto il 13 giugno 2014.

⁽¹⁾ GU C 109 del 22.3.2019, pag. 46 e GU C 109 del 22.3.2019, pag. 72.

⁽²⁾ È stata Scandlines Øresund I/S a presentare la denuncia alla Commissione il 16 aprile 2013. Nel gennaio 2015 Scandlines Øresund I/S è stata acquistata dal gruppo HH Ferries e ribattezzata HH Ferries I/S. Il 9 novembre 2018 il gruppo HH Ferries ha annunciato che avrebbe cambiato il proprio nome in ForSea.

⁽³⁾ La denuncia è stata registrata come SA.36558 per la Danimarca e come SA.36662 per la Svezia.

⁽⁴⁾ Questa parte della denuncia è stata registrata come SA.38371.

- (5) Il 24 marzo e il 2, 3, 24 e 28 aprile 2014 il denunciante ha presentato ulteriori informazioni sotto forma di una relazione annuale del consorzio, articoli di stampa e una nota sui presunti vantaggi fiscali. La Commissione non ha trasmesso tali informazioni alla Danimarca o alla Svezia.
- (6) Il 20 maggio 2014 il denunciante ha fornito ulteriori informazioni. Il 4 giugno 2014 la Commissione ha invitato gli Stati a presentare osservazioni in merito alle informazioni fornite dal denunciante il 20 maggio 2014. Gli Stati hanno presentato una risposta congiunta il 26 giugno 2014.
- (7) Il 30 maggio e il 3 e 17 giugno 2014 il denunciante ha presentato ulteriori informazioni relative ad articoli di stampa. La Commissione non ha trasmesso tali informazioni alla Danimarca o alla Svezia.
- (8) Il 18 giugno 2014 il denunciante ha fornito informazioni supplementari. Il 30 giugno 2014 la Commissione ha trasmesso tali informazioni agli Stati. Il 1° settembre 2014 gli Stati hanno presentato una risposta congiunta.
- (9) Il 27 agosto e di nuovo l'8 e il 9 settembre 2014 il denunciante ha presentato ulteriori informazioni relative ad articoli di stampa. La Commissione non ha trasmesso tali informazioni alla Danimarca o alla Svezia.
- (10) Il 15 settembre 2014 gli Stati hanno presentato una dichiarazione comune e informazioni supplementari.

1.2. La decisione del 2014

- (11) Il 15 ottobre 2014 la Commissione ha adottato una decisione⁽⁵⁾ («decisione del 2014») in cui ha innanzitutto constatato che il finanziamento pubblico dei collegamenti stradali e ferroviari tra l'entroterra e il collegamento fisso e il «regime impositivo congiunto» danese non dovevano essere considerati aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. In secondo luogo la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni avverso «le misure fiscali speciali danesi per il deprezzamento degli attivi e il riporto delle perdite e le garanzie concesse dalla Danimarca al consorzio», in quanto tali misure, pur costituendo aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, erano compatibili con il mercato interno sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE. Nella stessa decisione la Commissione ha ritenuto che «la garanzia concessa al consorzio dalla Svezia» costituisse un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio⁽⁶⁾ [«regolamento (CE) n. 659/1999»] e dell'articolo 144 dell'atto di adesione della Norvegia, dell'Austria, della Finlandia e della Svezia⁽⁷⁾ («atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia»), in relazione al quale non vi era motivo di avviare il procedimento per proporre opportune misure relative a regimi di aiuti esistenti⁽⁸⁾. La Commissione ha inoltre constatato che «gli Stati e il consorzio potevano nutrire il legittimo affidamento che la Commissione non avrebbe rimesso in discussione le garanzie di Stato e le misure fiscali sulla base delle norme in materia di aiuti di Stato». La Commissione ha fondato tale constatazione sulle circostanze specifiche del caso di specie e sulla politica generale da essa adottata secondo cui le misure di finanziamento per la costruzione e l'esercizio di infrastrutture definitivamente adottate prima della sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000 nella causa *Aéroports de Paris*⁽⁹⁾ («sentenza *Aéroports de Paris*») non possono più essere rimesse in discussione sulla base delle norme in materia di aiuti di Stato, in quanto le pubbliche autorità potevano legittimamente ritenere che tali misure non costituissero aiuti di Stato e non dovessero pertanto essere notificate alla Commissione (cfr. considerando 504). Nella decisione del 2014 la Commissione ha inoltre ritenuto che, poiché «le garanzie di Stato e le agevolazioni fiscali sono in ogni caso compatibili con il mercato interno», non era necessario stabilire se tale legittimo affidamento si estendesse oltre la data della sentenza *Aéroports de Paris*.

⁽⁵⁾ Decisione C(2014) 7358 final della Commissione, del 15 ottobre 2014, relativa ai casi SA.36558 (2014/NN) e SA.38371 (2014/NN) — Danimarca e SA.36662 (2014/NN) — Svezia — Aiuto concesso all'Øresundsbro Konsortiet (GU C 418 del 21.11.2014, pag. 1 e GU C 437 del 5.12.2014, pag. 1).

⁽⁶⁾ Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

⁽⁷⁾ Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU C 241 del 29.8.1994, pag. 21).

⁽⁸⁾ L'articolo 18 del regolamento (CE) n. 659/1999 così recita: «Se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma dell'articolo 17, conclude che il regime di aiuti esistente non è, ovvero non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone opportune misure allo Stato membro interessato».

⁽⁹⁾ Sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris/Commissione*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290.

1.3. **Annullamento parziale della decisione del 2014**

- (12) Il 12 febbraio 2015 il denunciante ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, avverso la decisione del 2014. Con sentenza del 19 settembre 2018, il Tribunale ha parzialmente annullato la decisione del 2014 («sentenza *Øresund*») ⁽¹⁰⁾, avendo la Commissione deciso di non sollevare obiezioni nei confronti delle garanzie concesse dagli Stati al consorzio o degli aiuti relativi al deprezzamento degli attivi e al riporto delle perdite concessi dalla Danimarca al consorzio.
- (13) Il Tribunale ha respinto il ricorso quanto al resto. In particolare ha respinto le argomentazioni del denunciante relative alla constatazione della Commissione secondo cui le misure di finanziamento pubblico dei collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra e il «regime impositivo congiunto» danese non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Il Tribunale ha altresì respinto l'argomentazione secondo cui la Commissione era incorsa in un errore di diritto nel ritenere che il consorzio e gli Stati potessero rivendicare il beneficio del legittimo affidamento che impediva il recupero, nel caso in cui l'aiuto concesso al consorzio dovesse essere considerato incompatibile con il mercato interno, per il periodo precedente alla sentenza *Aéroports de Paris*.
- (14) La sentenza *Øresund* non è stata impugnata.

1.4. **Scambi successivi alla sentenza *Øresund***

- (15) Il 22 ottobre 2018 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni agli Stati, chiedendo informazioni fattuali e prove sulle garanzie fornite al consorzio, cui gli Stati hanno risposto il 10 dicembre 2018.
- (16) Il 10 dicembre 2018 i servizi della Commissione hanno avuto un incontro con il denunciante.
- (17) L'11 dicembre 2018 gli Stati hanno trasmesso alla Commissione una nota sulle possibili implicazioni della sentenza *Øresund* e di una futura decisione della Commissione.
- (18) Il 17 dicembre 2018 i servizi della Commissione hanno avuto un incontro con gli Stati e il consorzio per discutere gli aspetti economici e finanziari del collegamento fisso, in relazione al quale i servizi della Commissione avevano posto quesiti preparatori agli Stati il 10 dicembre 2018.
- (19) Il 21 dicembre 2018 Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH (congiuntamente, «Scandlines») hanno trasmesso una lettera alla Commissione in relazione alla sentenza *Øresund* e al suo collegamento con la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018 sul Fehmarn Belt, *Scandlines/Commissione* («sentenza *Scandlines Fehmarn Belt*») ⁽¹¹⁾.
- (20) Il 21 dicembre 2018 gli Stati hanno presentato ulteriori informazioni per dare seguito all'incontro tenutosi il 17 dicembre 2018. Il 17 gennaio 2019 la Danimarca ha presentato ulteriori informazioni e il 21 gennaio 2019 gli Stati hanno fornito ulteriori informazioni al riguardo.
- (21) Il 30 gennaio e il 1° febbraio 2019 Stena Line Scandinavia AB («Stena Line») ha trasmesso alla Commissione informazioni relative alla sentenza *Øresund* e al suo collegamento con la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018 sul Fehmarn Belt, *Stena Line/Commissione* («sentenza *Stena Line Fehmarn Belt*») ⁽¹²⁾.
- (22) Il 6 febbraio 2019 la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni agli Stati sulla base dell'incontro tenutosi il 17 dicembre 2018 e delle informazioni fornite il 21 dicembre 2018, che sono state trasmesse il 29 marzo 2019.

⁽¹⁰⁾ Sentenza del Tribunale del 19 settembre 2018 *HH Ferries et al./Commissione*, T-68/15, ECLI:EU:T:2018:563.

⁽¹¹⁾ Sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Scandlines Danmark ApS e Scandlines Deutschland GmbH/Commissione*, T-630/15, ECLI:EU:T:2018:942.

⁽¹²⁾ Sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2018, *Stena Line Scandinavia AB/Commissione*, T-631/15, ECLI:EU:T:2018:944.

1.5. La decisione di avvio

- (23) Con lettera del 28 febbraio 2019, la Commissione ha informato gli Stati di aver deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE nei confronti delle garanzie di Stato concesse dagli Stati al consorzio per il finanziamento del collegamento fisso e delle norme fiscali speciali sul deprezzamento degli attivi e il riporto delle perdite che la Danimarca ha concesso al consorzio («decisione di avvio»).
- (24) La decisione di avvio è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 22 marzo 2019⁽¹³⁾. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare le proprie osservazioni entro un mese.

1.6. Il procedimento di indagine formale

- (25) Il 23 aprile 2019 il denunciante, Scandlines e Stena Line hanno presentato osservazioni in merito alla decisione di avvio. Il 2 e l'8 maggio 2019 la Commissione ha trasmesso tali osservazioni agli Stati. Il 17 maggio 2019 altre tre parti interessate (Föreningen Svensk Sjöfart («FSS»), Grimaldi Group («Grimaldi») e Trelleborg Hamn AB («Trelleborg Port»)) hanno presentato osservazioni in merito alla decisione di avvio. Il 7 giugno 2019 la Commissione ha trasmesso tali osservazioni agli Stati. Gli Stati hanno incluso la risposta a tali comunicazioni nelle loro osservazioni dell'8 luglio 2019 sulla decisione di avvio (considerando 28).
- (26) Il 24 aprile 2019 gli Stati hanno presentato alla Commissione una proposta informale relativa a un calendario concordato per il procedimento di indagine formale.
- (27) Il 24 giugno 2019 Stena Line ha presentato ulteriori osservazioni. Il 25 giugno 2019 la Commissione ha trasmesso tali ulteriori osservazioni agli Stati. Gli Stati non hanno presentato alcuna risposta riguardante specificamente tali osservazioni.
- (28) L'8 luglio 2019 gli Stati hanno trasmesso alla Commissione le loro osservazioni in merito alla decisione di avvio.
- (29) Il 28 agosto e il 9 ottobre 2019 i servizi della Commissione hanno tenuto conferenze telefoniche con gli Stati e il consorzio.
- (30) Il 18 novembre e il 9 dicembre 2019 il denunciante ha presentato ulteriori informazioni, che la Commissione ha trasmesso alla Danimarca il 16 dicembre e alla Svezia il 20 dicembre 2019. Il 20 dicembre 2019 il denunciante ha trasmesso informazioni supplementari. Il 4 febbraio 2020 la Commissione ha trasmesso tali ulteriori osservazioni agli Stati. Gli Stati non hanno presentato alcuna risposta riguardante specificamente le comunicazioni del 18 novembre, del 9 dicembre o del 20 dicembre 2019.
- (31) Il 22 aprile 2020 gli Stati hanno presentato alla Commissione una nota in base alla quale, il 23 aprile 2020, i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati e il consorzio.
- (32) Il 28 maggio 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati e il consorzio. Il 29 maggio 2020 la Commissione ha posto quesiti agli Stati, ai quali essi hanno risposto il 2, il 17 e il 18 giugno 2020. Il 17 giugno 2020 gli Stati hanno presentato alla Commissione una nota sul futuro fabbisogno di rifinanziamento del consorzio.
- (33) Il 17 giugno 2020 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con il denunciante.
- (34) Il 1° luglio 2020 il denunciante ha trasmesso osservazioni supplementari alla Commissione.
- (35) Il 1° luglio 2020 gli Stati hanno trasmesso alla Commissione ulteriori informazioni sul futuro rifinanziamento del consorzio.
- (36) Il 13 luglio 2020 gli Stati hanno presentato alla Commissione ulteriori osservazioni sulla base delle quali, il 17 settembre 2020, i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati e il consorzio. Il 21 settembre 2020 la Danimarca ha trasmesso informazioni supplementari.

⁽¹³⁾ Supra, nota 1.

- (37) Il 1° settembre 2020 gli Stati hanno trasmesso alla Commissione ulteriori informazioni sul futuro rifinanziamento del consorzio.
- (38) Il 17 settembre 2020 il denunciante ha trasmesso ulteriori informazioni. Il 18 settembre e il 14 ottobre 2020 la Commissione ha inoltrato tali osservazioni supplementari, nonché le osservazioni del 1° luglio 2020 (considerando 34), agli Stati, i quali hanno risposto l'11 novembre 2020.
- (39) Il 28 settembre 2020 gli Stati hanno fornito informazioni supplementari alla Commissione.
- (40) Il 14 ottobre 2020 la Commissione ha posto quesiti alla Danimarca. Il 16 dicembre 2020 la Danimarca ha risposto a tali quesiti. Il 29 gennaio 2021 i servizi della Commissione hanno chiesto ulteriori chiarimenti alla Danimarca, che sono stati discussi il 3 febbraio 2021 nel corso di un incontro virtuale tra i servizi della Commissione, gli Stati e il consorzio. Il 4 febbraio e il 7 aprile 2021 la Danimarca ha fornito informazioni supplementari alla Commissione.
- (41) Il 29 aprile 2021 il denunciante ha trasmesso osservazioni supplementari alla Commissione.
- (42) Il 10 maggio 2021 i servizi della Commissione hanno chiesto ulteriori chiarimenti alla Danimarca, che sono stati discussi il 27 maggio 2021 nel corso di un incontro virtuale tra i servizi della Commissione, la Danimarca e il consorzio.
- (43) Il 3 giugno 2021 la Commissione ha posto quesiti agli Stati, ai quali essi hanno risposto il 16 giugno 2021. Il 23 giugno 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati e il consorzio.
- (44) Il 4 giugno 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con il denunciante. Il 10 giugno 2021 il denunciante ha risposto alla Commissione in merito ai quesiti sollevati durante l'incontro virtuale del 4 giugno 2021.
- (45) Il 5 ottobre 2021 il denunciante ha trasmesso informazioni alla Commissione.
- (46) Il 22 novembre 2021 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati.
- (47) Il 25 novembre 2021 gli Stati hanno fornito ulteriori informazioni.
- (48) Il 20 febbraio 2022 la Commissione ha posto quesiti alla Danimarca. Il 28 maggio 2022 la Danimarca ha risposto a tali quesiti.
- (49) Il 28 ottobre 2022 i servizi della Commissione hanno inviato agli Stati alcune osservazioni preliminari relative all'indagine formale, che sono state discusse il 5 dicembre 2022 nel corso di un incontro virtuale tra i servizi della Commissione, il consorzio e gli Stati. Il 6 dicembre 2022, come azione successiva, i servizi della Commissione hanno inviato alla Danimarca alcune ulteriori informazioni di riferimento. Il 3 e il 16 maggio 2023 gli Stati hanno risposto alle osservazioni preliminari dei servizi della Commissione del 28 ottobre 2022. Il 9 giugno 2023 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati e il consorzio, in seguito al quale i servizi della Commissione hanno inviato ulteriori osservazioni preliminari agli Stati il 20 luglio 2023.
- (50) Il 3 luglio 2023 gli Stati hanno trasmesso alla Commissione informazioni su un potenziale impegno per quanto riguarda le future garanzie di Stato.
- (51) Il 22 settembre 2023 i servizi della Commissione hanno tenuto un incontro virtuale con gli Stati e il consorzio.
- (52) Il 2, l'11 e il 27 ottobre 2023 la Commissione ha trasmesso una richiesta di ulteriori informazioni agli Stati, cui essi hanno risposto il 7 novembre 2023.
- (53) Il 3 gennaio 2024 Trelleborg Port ha trasmesso una lettera alla Commissione in cui precisava che, se la Commissione non avesse definito la sua posizione entro due mesi, avrebbe tempestivamente proposto un ricorso per carenza contro la Commissione dinanzi al Tribunale.
- (54) Il 29 gennaio 2024 gli Stati hanno presentato un impegno a far sì che il consorzio finanziasse il nuovo debito, e rifinanziasse quello esistente, a condizioni di mercato.

- (55) Con lettere del 15 agosto e del 22 settembre 2023, gli Stati hanno accettato in via eccezionale di rinunciare ai loro diritti derivanti dall'articolo 342 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 3 del regolamento n. 1/1958 ⁽¹⁴⁾, e hanno acconsentito all'adozione e alla notifica della presente decisione solo in lingua inglese.

2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DEL PROGETTO E DELLE PRESUNTE MISURE DI AIUTO

2.1. Il collegamento fisso

- (56) Il collegamento fisso è un collegamento fisso lungo 16 km per il traffico stradale e ferroviario tra la costa svedese e l'isola danese di Amager ed è composto da un ponte a pedaggio, dall'isola artificiale di Peberholm e da un tunnel sottomarino. Esso assicura un collegamento diretto tra Copenaghen, in Danimarca, e Malmö, in Svezia, ed è il ponte combinato stradale e ferroviario più lungo d'Europa.
- (57) Il collegamento fisso è stato costruito tra il 1995 e il 2000 ed è in funzione dal giugno 2000.
- (58) Il collegamento fisso figurava nel primo elenco di progetti prioritari della rete transeuropea dei trasporti («TEN-T») approvato dal Consiglio europeo nel 1994. Gli Stati hanno fatto riferimento a un'analisi del 2010 sui progetti prioritari TEN-T, in cui la Commissione affermava che il collegamento fisso «ha contribuito a un forte aumento del traffico e ha un impatto positivo molto importante sullo sviluppo delle regioni di Copenaghen e Scania» ⁽¹⁵⁾. Il collegamento fisso collega i «collegamenti stradali e ferroviari del triangolo nordico» (progetto prioritario TEN-T 12) attraverso la Danimarca e il «Fehmarn Belt» (progetto prioritario TEN-T 20) con la Germania e l'Europa centrale.
- (59) L'obiettivo perseguito dagli Stati con il collegamento fisso era quello di migliorare il collegamento stradale e ferroviario tra la Danimarca e la Svezia e, in tal modo, di creare le condizioni necessarie per una cooperazione culturale ed economica più intensa ed estesa e per lo sviluppo di un mercato comune del lavoro e degli alloggi nella regione dell'Øresund, a beneficio di entrambi gli Stati. Il collegamento fisso avrebbe anche notevolmente migliorato l'accessibilità degli aeroporti di Copenaghen e Malmö, situati su entrambi i lati dello stretto dell'Øresund.
- (60) Inoltre, per rendere funzionale il collegamento fisso, era necessario costruire collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra in entrambi gli Stati. Tale infrastruttura a servizio dell'entroterra unisce il collegamento fisso ai rispettivi sistemi nazionali di rete stradale e ferroviaria in Danimarca e Svezia. La Danimarca e la Svezia hanno convenuto che era loro responsabilità costruire tali collegamenti sui rispettivi territori ⁽¹⁶⁾.

2.1.1. Assetto giuridico e compiti del consorzio

- (61) Il 23 marzo 1991 gli Stati hanno definito gli aspetti giuridici e operativi concernenti la costruzione, la gestione e l'esercizio del collegamento fisso nel «trattato del 23 marzo 1991 tra il governo della Danimarca e il governo della Svezia relativo a un collegamento fisso attraverso l'Øresund» («accordo intergovernativo»). L'accordo intergovernativo comprende, a titolo di allegato, un protocollo addizionale che stabilisce le modalità relative all'obbligo di garanzia in solido degli Stati (cfr. considerando 85) («protocollo addizionale all'accordo intergovernativo»). L'accordo intergovernativo, compreso il protocollo addizionale all'accordo intergovernativo, è stato ratificato dalla Svezia l'8 agosto 1991 e dalla Danimarca il 24 agosto 1991. L'accordo intergovernativo e il protocollo addizionale all'accordo intergovernativo sono entrati in vigore a Stoccolma il 24 agosto 1991 con lo scambio degli strumenti di ratifica.

⁽¹⁴⁾ Regolamento n. 1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU L 17 del 6.10.1958, pag. 385/58).

⁽¹⁵⁾ TEN-T Priority Projects – Progress Report 2010, Commissione europea, direzione generale della Mobilità e dei trasporti, 2010.

⁽¹⁶⁾ Articolo 8 del trattato del 23 marzo 1991 tra il governo della Danimarca e il governo della Svezia relativo a un collegamento fisso attraverso l'Øresund.

- (62) Con l'accordo intergovernativo, gli Stati hanno convenuto di finanziare, costruire e gestire congiuntamente il collegamento fisso. A tal fine l'articolo 10 dell'accordo intergovernativo prevede che la Danimarca e la Svezia costituiscano ciascuna una società a responsabilità limitata, detenuta al 100 % dai rispettivi Stati. Inoltre l'articolo 10 dell'accordo intergovernativo prevede che tali società formino a loro volta un consorzio proprietario del collegamento fisso che sia «incaricato, per loro conto comune e in quanto unica entità, dell'elaborazione del progetto e di qualsiasi altro preparativo per il collegamento fisso, nonché del suo finanziamento, della sua costruzione e del suo esercizio». Tale configurazione è stata scelta in modo che gli Stati rimangano i proprietari finali delle società coinvolte e tutti i profitti e le perdite generati dal collegamento fisso siano pertanto attribuiti agli Stati.
- (63) L'accordo intergovernativo è stato attuato dagli Stati nei rispettivi ordinamenti nazionali: i) in Svezia mediante il disegno di legge 1990/91:158 relativo a un accordo tra la Svezia e la Danimarca su un collegamento fisso dell'Øresund («disegno di legge 1990/91:158», del 25 marzo 1991, adottato con decisione del parlamento svedese del 12 giugno 1991 ⁽¹⁷⁾ («decisione del parlamento svedese») e ii) in Danimarca mediante la «legge sulla costruzione del collegamento fisso dell'Øresund» (legge n. 590 del 19 agosto 1991) («legge sulla costruzione») ⁽¹⁸⁾.
- (64) L'articolo 5 della legge sulla costruzione prevede che il ministro danese dei Trasporti costituisca una holding. L'articolo 6 della stessa legge precisa che tale holding deve costituire una società di diritto pubblico a responsabilità limitata, incaricata dei collegamenti stradali e ferroviari danesi con l'entroterra. Tale società deve stipulare un accordo di consorzio con una società a responsabilità limitata costituita dalla Svezia. Il 4 dicembre 1991 Sund & Bælt Holding A/S («Sund & Bælt») è stata costituita come holding al 100 % dello Stato danese. Il 9 dicembre 1991 Sund & Bælt ha costituito la società a responsabilità limitata A/S Øresundsforbindelsen («A/S Øresund»).
- (65) L'articolo 4 del disegno di legge 1990/91:158, adottato con decisione del parlamento svedese, prevede che l'amministrazione nazionale svedese delle strade e l'amministrazione nazionale svedese delle ferrovie ⁽¹⁹⁾ costituiscano una società svedese incaricata dei collegamenti stradali e ferroviari svedesi con l'entroterra e che concluda un accordo di consorzio con una società statale danese. Il 30 agosto 1991 la Svezia ha costituito una società a responsabilità limitata, Svensk-Danska Broförbindelsen AB («SVEDAB»), detenuta al 100 % dallo Stato svedese, attraverso l'amministrazione nazionale svedese delle strade (50 %) e l'amministrazione nazionale svedese delle ferrovie (50 %) ⁽²⁰⁾.
- (66) Mediante un accordo di consorzio e il relativo protocollo addizionale del 27 gennaio 1992 («accordo di consorzio»), A/S Øresund e SVEDAB hanno costituito il consorzio (ossia Øresundsbro Konsortiet I/S) ⁽²¹⁾ e ne hanno stabilito l'assetto proprietario. L'accordo di consorzio è entrato in vigore il 13 febbraio 1992, previa approvazione dei governi di Danimarca e Svezia. Conformemente all'accordo intergovernativo, l'accordo di consorzio prevede che il consorzio possieda il collegamento fisso e sia incaricato delle relative attività di pianificazione, elaborazione del progetto, finanziamento, costruzione, esercizio e manutenzione e di altre operazioni pertinenti ⁽²²⁾. A/S Øresund e SVEDAB possiedono congiuntamente, ciascuna al 50 %, tutti gli attivi del consorzio e tutti i suoi diritti ⁽²³⁾. Sia i profitti che le perdite derivanti dalle attività del consorzio sono ripartiti equamente tra le due società partner, A/S Øresund e SVEDAB. Nei confronti di terzi, A/S Øresund e SVEDAB sono responsabili in solido degli obblighi del consorzio ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁷⁾ Riksdagsskrivelse 1990/91:379.

⁽¹⁸⁾ La legge sulla costruzione, unitamente alla legge per la costruzione di un collegamento fisso attraverso lo Storebælt (legge consolidata n. 260 del 4 maggio 1998), è stata sostituita dalla legge n. 588 del 24 giugno 2005 relativa a Sund & Bælt Holding A/S.

⁽¹⁹⁾ Nel 2010 l'amministrazione nazionale svedese delle strade (Vägverket) e l'amministrazione nazionale svedese delle ferrovie (Banverket) si sono fuse in Trafikverket (l'amministrazione svedese dei trasporti).

⁽²⁰⁾ A decorrere dal 1° gennaio 2008, a seguito di una decisione del governo svedese, l'amministrazione nazionale svedese delle strade e l'amministrazione nazionale svedese delle ferrovie hanno conferito il mandato di esercitare i diritti di proprietà di SVEDAB al ministero svedese delle Imprese, dell'energia e delle comunicazioni.

⁽²¹⁾ Costituito come «Øresundskonsortiet», ha cambiato nome in «Øresundsbro Konsortiet» con effetto dal gennaio 2000.

⁽²²⁾ Articolo 10 dell'accordo intergovernativo e sezione 1 dell'accordo di consorzio.

⁽²³⁾ Articolo 11 dell'accordo intergovernativo e sezione 3 dell'accordo di consorzio.

⁽²⁴⁾ Articolo 11 dell'accordo intergovernativo e sezione 3 dell'accordo di consorzio.

- (67) Il consorzio non può svolgere attività diverse da quelle relative al collegamento fisso, quali definite nella sezione 1 dell'accordo di consorzio. Il consorzio non è incaricato della costruzione dei collegamenti stradali e ferroviari tra l'entroterra e il collegamento fisso. Gli Stati hanno delegato tale compito alle società madri del consorzio, ossia A/S Øresund e SVEDAB, che sono incaricate delle attività di pianificazione, elaborazione del progetto, finanziamento, costruzione, esercizio e manutenzione di tali collegamenti nei rispettivi paesi 2 ⁽²⁵⁾.
- (68) Come già chiarito al considerando 48 della decisione di avvio, l'indagine formale e pertanto la presente decisione non riguardano le misure a favore di A/S Øresund e SVEDAB, pertinenti per il finanziamento dei collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra. Nella decisione del 2014 la Commissione ha ritenuto che tali misure non costituissero aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e nella sentenza *Øresund* il Tribunale ha respinto il ricorso di annullamento proposto dal denunciante per quanto riguarda tali misure. A tale proposito la Commissione osserva che il denunciante non ha impugnato la sentenza *Øresund*.

2.1.2. *Modello di finanziamento per il collegamento fisso*

- (69) L'articolo 1 dell'accordo intergovernativo fa riferimento a un collegamento fisso «a pedaggio». All'articolo 14 l'accordo intergovernativo specifica inoltre che i costi di elaborazione del progetto e di altri preparativi per il collegamento fisso, nonché per la sua costruzione, manutenzione ed esercizio, sono interamente coperti dal consorzio mediante i diritti di utenza. L'articolo 14 stabilisce altresì che la Danimarca e la Svezia hanno convenuto che non dovrebbero essere concesse sovvenzioni per le attività del consorzio attingendo ai bilanci dei rispettivi Stati.
- (70) La sezione 4, paragrafo 6, dell'accordo di consorzio prevede, in sostanza, che i pedaggi a carico degli utenti del collegamento fisso siano destinati a coprire i costi di pianificazione, elaborazione del progetto, costruzione, esercizio e manutenzione del collegamento fisso. È il consorzio che stabilisce e riscuote i pedaggi, conformemente ai principi concordati tra i governi svedese e danese. Come indicato nelle note preparatorie della legge sulla costruzione ⁽²⁶⁾ («note preparatorie della legge sulla costruzione») e nel disegno di legge 1990/91:158, le entrate provenienti dal trasporto stradale e ferroviario rimosse dal consorzio per l'utilizzo del collegamento fisso sono destinate anche a finanziare i collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra. Nella pratica ciò avviene attraverso il pagamento di dividendi da parte del consorzio alle società madri.
- (71) Il finanziamento tramite pedaggi comprende le tariffe addebitate agli utenti per l'utilizzo della strada a pedaggio e le tariffe pagate dalla Trafikverket («amministrazione svedese dei trasporti») e dalla Banedanmark («amministrazione statale danese delle ferrovie») per l'utilizzo della linea ferroviaria Øresund. L'amministrazione svedese dei trasporti e l'amministrazione statale danese delle ferrovie versano al consorzio un importo fisso annuo definito nel protocollo addizionale all'accordo intergovernativo, pari a 150 milioni di DKK (20,10 milioni di EUR ⁽²⁷⁾) ⁽²⁸⁾ ⁽²⁹⁾ per ciascuna di esse, adeguato all'evoluzione generale dei prezzi.
- (72) Le note preparatorie della legge sulla costruzione comprendono una stima dei costi di pianificazione, elaborazione del progetto e costruzione del collegamento fisso e dei collegamenti stradali e ferroviari danesi con l'entroterra, pari rispettivamente a 11,7 miliardi di DKK ⁽³⁰⁾ (1,57 miliardi di EUR) e a 3,2 miliardi di DKK (0,43 miliardi di EUR). Il disegno di legge 1990/91:158 prevede un intervallo per i costi del collegamento fisso da 10 a 12 miliardi di SEK ⁽³¹⁾ (da 1,33 a 1,60 miliardi di EUR) ⁽³²⁾ e un importo massimo per il costo dei collegamenti con l'entroterra di 1,9 miliardi di SEK (0,25 miliardi di EUR). Il disegno di legge 1990/91:158 specifica che il valore più basso

⁽²⁵⁾ Sezione 2, paragrafo 5, dell'accordo di consorzio.

⁽²⁶⁾ Proposta di legge sulla costruzione di un collegamento fisso attraverso l'Øresund, LFF1990-1991.2.178, presentata il 2 maggio 1991 dal ministro danese dei Trasporti.

⁽²⁷⁾ La Danimarca attua una politica di tasso di cambio fissa tra la corona danese e l'euro a 1 EUR = 7,46038 DKK. Tale tasso di cambio viene applicato in tutta la presente decisione per il calcolo dell'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in corone danesi.

⁽²⁸⁾ Livello dei prezzi al 1° gennaio 1991.

⁽²⁹⁾ Paragrafo 4 del protocollo addizionale all'accordo intergovernativo.

⁽³⁰⁾ Al livello dei prezzi del 1990.

⁽³¹⁾ Al livello dei prezzi del 1990.

⁽³²⁾ Secondo Eurostat, nel 1990 il tasso di cambio medio tra l'ECU e la corona svedese era pari a 1 ECU = 7,5205 SEK. Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in corone svedesi.

dell'intervallo corrisponde alla stima svedese e quello più elevato alla stima danese. A tali importi dovevano essere aggiunti i costi di finanziamento. Il collegamento fisso è stato parzialmente cofinanziato dall'Unione, con una sovvenzione di 127 milioni di EUR nell'ambito del quadro TEN-T. Dopo il completamento del collegamento fisso nel 2000, il debito netto fruttifero del consorzio ammontava in totale a 19,6 miliardi di DKK ⁽³³⁾ (2,63 miliardi di EUR). Gli Stati hanno spiegato che, dall'apertura del collegamento fisso, le entrate hanno sempre superato i costi di gestione e che l'esercizio del collegamento fisso non è stato finanziato con il debito.

- (73) Una volta costituito, il consorzio è stato dotato di capitale iniziale dalle sue società madri, per un totale di 50 milioni di DKK (6,70 milioni di EUR), conformemente alla sezione 4, paragrafo 1, dell'accordo di consorzio e come previsto dall'articolo 11 dell'accordo intergovernativo. L'articolo 11 dell'accordo intergovernativo prevede inoltre che il consorzio sottoscriva prestiti per finanziare il collegamento fisso, mentre l'articolo 12 stabilisce che gli Stati «garantiscono in solido gli obblighi relativi ai prestiti e agli altri strumenti finanziari [del consorzio] utilizzati nell'ambito del finanziamento». Ciò si riflette nella sezione 4, paragrafo 3, dell'accordo di consorzio, che stabilisce che i requisiti patrimoniali del consorzio «sono soddisfatti mediante l'ottenimento di prestiti o l'emissione di strumenti finanziari nel mercato aperto, con garanzie dei governi svedese e danese».
- (74) Il consorzio ha sottoscritto prestiti in seguito all'insorgere di un fabbisogno di liquidità durante la fase di pianificazione e costruzione. Il debito è regolarmente rifinanziato allo scopo, come spiegato dagli Stati, di ridurre i costi di finanziamento complessivi. Il consorzio ha concluso diversi tipi di operazioni finanziarie: obbligazioni nell'ambito di determinati programmi di obbligazioni (considerando da 75 a 78), prestiti individuali (considerando 79), linee di credito (considerando 80) e derivati (considerando da 81 a 83). Tali operazioni hanno ciascuna una propria data di scadenza.
- (75) Il consorzio ha istituito due programmi di obbligazioni standard Medium Term Note («MTN»), uno diretto al mercato obbligazionario europeo («programma EMTN») e l'altro al mercato obbligazionario svedese («programma MTN svedese»). Attraverso tali programmi di obbligazioni MTN, il consorzio ha soddisfatto la maggior parte del suo fabbisogno di capitale. Gli Stati hanno spiegato che il principale vantaggio dei programmi di obbligazioni è che il consorzio può effettuare diverse emissioni di titoli di debito nell'ambito dello stesso programma in modo tempestivo ed efficiente sotto il profilo dei costi. I programmi di obbligazioni consistono in una serie di documenti, tra cui un memorandum d'informazione ⁽³⁴⁾ che costituisce il documento centrale. L'istituzione di un programma di obbligazioni non implica di per sé la costituzione di un debito. È dunque possibile disporre di un programma di obbligazioni senza che vi siano obbligazioni sottostanti. Il debito si costituisce solo quando vengono emesse obbligazioni a favore degli investitori.
- (76) Il primo programma di obbligazioni del consorzio è stato un programma EMTN istituito il 21 settembre 1995 e aggiornato su base annua. Gli Stati hanno spiegato che tali aggiornamenti sono effettuati per tener conto di un aggiornamento dei fattori di rischio e per fornire informazioni corrette al mercato sul consorzio, sulla sua gestione, su alcuni eventi importanti ecc. Tali aggiornamenti sono necessari nell'ambito degli obblighi di informativa continua ai mercati finanziari. L'importo nominale massimo aggregato del programma EMTN è aumentato da 1 miliardo di USD (0,76 miliardi di EUR) ⁽³⁵⁾ a 2 miliardi di USD (2,17 miliardi di EUR) ⁽³⁶⁾ nel 2000 e a 3 miliardi di USD (2,41 miliardi di EUR) ⁽³⁷⁾ nel 2004.

⁽³³⁾ Costi di costruzione e finanziamento del collegamento fisso indicati come debito netto ai prezzi del 2000.

⁽³⁴⁾ Un memorandum d'informazione descrive il programma, compresi i termini e le condizioni che si applicheranno ai titoli di debito emessi nell'ambito del programma, e contiene informazioni descrittive sull'emittente (in questo caso il consorzio).

⁽³⁵⁾ Secondo Eurostat, nel 1995 il tasso di cambio medio tra l'ECU e il dollaro statunitense era pari a 1 ECU = 1,3080 USD (fonte: Eurostat). Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in dollari statunitensi.

⁽³⁶⁾ Secondo Eurostat, nel 2000 il tasso di cambio medio tra l'euro e il dollaro statunitense era pari a 1 EUR = 0,9236 USD. Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in dollari statunitensi.

⁽³⁷⁾ Secondo Eurostat, nel 2004 il tasso di cambio medio tra l'euro e il dollaro statunitense era pari a 1 EUR = 1,2439 USD. Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in dollari statunitensi.

- (77) Il 2 dicembre 1996 è stato istituito il programma MTN svedese, nell'ambito del quale il consorzio poteva sottoscrivere prestiti in corone svedesi, con un importo nominale aggregato di 3 miliardi di SEK (0,35 miliardi di EUR) ⁽³⁸⁾. Il programma MTN svedese è stato aggiornato ad hoc. Gli aggiornamenti ⁽³⁹⁾ comprendono, ad esempio, l'aggiunta di enti creditizi emittenti nell'ambito del programma o il diritto del consorzio di emettere prestiti in euro anziché in corone. L'importo nominale aggregato del programma MTN svedese è stato aggiornato in due occasioni e dal 2000 ammonta a 10 miliardi di SEK (1,17 miliardi di EUR) ⁽⁴⁰⁾.
- (78) Il consorzio ha ottenuto obbligazioni nell'ambito dei programmi EMTN e MTN svedese al fine di finanziare e rifinanziare i costi di pianificazione e costruzione del collegamento fisso. Una volta che un'obbligazione nell'ambito del programma EMTN o del programma MTN svedese è divenuta esigibile e deve essere rifinanziata, ha inizio il processo di emissione e i dettagli specifici di tale obbligazione sono oggetto di accordi che vengono negoziati con una banca e definiti nel documento relativo alle condizioni di prezzo dell'obbligazione stessa (importo, tasso di interesse, dettagli di pagamento ecc.).
- (79) Come indicato al considerando 74, il consorzio ha anche ottenuto direttamente diversi prestiti, al di fuori del contesto di tali programmi MTN. In particolare, durante la fase di costruzione del collegamento fisso, ha ottenuto diversi prestiti dalla Banca europea per gli investimenti («BEI»), stipulando contratti di finanziamento contenenti i termini e le condizioni del prestito, e ha ottenuto prestiti direttamente da finanziatori privati, concludendo contratti di prestito a sé stanti.
- (80) Inoltre il consorzio ha detenuto linee di credito presso alcune banche a fini di pagamento a vista e per variazioni di liquidità a breve termine. Le linee di credito sono state istituite nel 1994 e sono rinnovate ogni quattro anni.
- (81) Infine i prestiti sono solitamente, ma non necessariamente, combinati con un'operazione in derivati per ridistribuire e attenuare il rischio finanziario connesso al prestito (come l'esposizione al tasso di interesse o i rischi di cambio) o per ottimizzare l'intero portafoglio di operazioni finanziarie. Tali strumenti, per lo più operazioni di swap, sono stipulati tra il consorzio e le banche interessate che offrono i relativi prodotti finanziari. Di norma, un'operazione in derivati viene conclusa con la stessa banca che ha organizzato il prestito, ma ciò non è obbligatorio.
- (82) Al fine di concludere una siffatta operazione, con ciascuna controparte è firmato un International Swaps and Derivatives Association («ISDA») Master Agreement («ISDA Master Agreement»). L'ISDA Master Agreement è un accordo quadro emesso dall'ISDA. Il quadro di riferimento è costituito da una documentazione di base standard che garantisce che tutte le operazioni tra il consorzio e la particolare controparte bancaria siano soggette alla stessa documentazione e che tutte le operazioni siano soggette a compensazione nel caso in cui una parte diventi insolvente o in altro modo inadempiente.
- (83) Il consorzio ha inoltre stipulato Global Master Repurchase Agreements con alcune banche, finalizzati alla conclusione di operazioni di vendita con patto di riacquisto ⁽⁴¹⁾ e da utilizzare principalmente come garanzia per le operazioni in derivati. Nessuna operazione è stata però conclusa in base a tali accordi e pertanto questi non sono mai stati utilizzati.

2.2. Descrizione delle presunte misure di aiuto

- (84) Come osservato al considerando 50 della decisione di avvio, il procedimento di indagine formale riguarda le seguenti misure adottate per finanziare la costruzione e l'esercizio del collegamento fisso: i) le garanzie di Stato concesse dalla Svezia e dalla Danimarca per prestiti e strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio, ii) le norme danesi applicabili al consorzio per quanto riguarda il riporto delle perdite e iii) le norme danesi applicabili al consorzio per quanto riguarda il deprezzamento degli attivi. La sezione 2.2.1 approfondisce ulteriormente il punto i) e la sezione 2.2.2

⁽³⁸⁾ Secondo Eurostat, nel 1996 il tasso di cambio medio tra l'ECU e la corona svedese era pari a 1 ECU = 8,5147 SEK. Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in corone svedesi.

⁽³⁹⁾ Attuati, ad esempio, con clausola addizionale del 22 settembre 1998 e con clausola addizionale del 3 febbraio 2000.

⁽⁴⁰⁾ È stato inoltre possibile emettere prestiti in euro fino al corrispondente importo massimo.

⁽⁴¹⁾ Un contratto di vendita con patto di riacquisto è un tipo di operazione finanziaria in cui un mutuatario vende una garanzia finanziaria a un prestatore in cambio di contante con l'accordo simultaneo di riacquistarla a breve termine.

approfondisce i punti ii) e iii). Come indicato al considerando 51 della decisione di avvio, il procedimento di indagine formale non riguarda altre eventuali misure concesse dalla Danimarca o dalla Svezia al consorzio, ad A/S Øresund, a SVEDAB, a Sund & Bælt o a qualsiasi altra società collegata. Il considerando 48 della decisione di avvio chiarisce che le misure a favore di SVEDAB e A/S Øresund, pertinenti per il finanziamento dei collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra, non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

2.2.1. *Il modello della garanzia di Stato*

2.2.1.1. Configurazione giuridica del modello della garanzia di Stato

- (85) Ai sensi dell'articolo 12 dell'accordo intergovernativo, gli Stati si sono impegnati a garantire in solido tutti i prestiti e gli altri strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio nell'ambito del finanziamento del collegamento fisso. Il protocollo addizionale all'accordo intergovernativo stabilisce che tali accordi di garanzia dovrebbero essere conclusi senza applicare un premio di garanzia ⁽⁴²⁾. Ai fini della presente decisione, la Commissione utilizza l'espressione «modello della garanzia di Stato» per indicare l'accordo globale costituito dall'obbligo di garanzia di Stato in solido derivante dall'articolo 12 dell'accordo intergovernativo e attuato nella legislazione danese e svedese (cfr. considerando da 86 a 90), dall'amministrazione di tale obbligo da parte della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese (cfr. considerando da 91 a 102) e dall'attuazione di tale obbligo mediante accordi di garanzia specifici relativi, ad esempio, a programmi di obbligazioni e a prestiti individuali (cfr. considerando da 103 a 116).
- (86) Come descritto al considerando 63, l'obbligo di garanzia di Stato in solido per l'assunzione di prestiti da parte del consorzio, derivante dall'accordo intergovernativo, è stato attuato nella legislazione nazionale svedese e danese nel 1991, mediante la decisione del parlamento svedese e la legge sulla costruzione.
- (87) In Danimarca, l'obbligo di garanzia di Stato in solido per l'assunzione di prestiti da parte del consorzio è stato attuato dall'articolo 8 della legge sulla costruzione. Questo è stato successivamente sostituito dall'articolo 11 della legge n. 588 del 24 giugno 2005 ⁽⁴³⁾ («legge Sund & Bælt»). Le due disposizioni sono sostanzialmente identiche e prevedono che lo Stato danese garantisca gli obblighi relativi ai prestiti e agli altri strumenti finanziari del consorzio utilizzati nell'ambito del finanziamento del collegamento fisso ⁽⁴⁴⁾.
- (88) In base alle note preparatorie della legge sulla costruzione, l'articolo 8 della stessa prevede che lo Stato danese garantisca i pagamenti degli interessi e del capitale e altri impegni relativi ai prestiti e agli strumenti finanziari utilizzati dal consorzio per finanziare il collegamento fisso. Tali note preparatorie chiariscono inoltre che l'articolo 8 della legge sulla costruzione si basa sull'articolo 12 dell'accordo intergovernativo, il che implica che gli Stati garantiscono in solido tali obblighi e assumono reciprocamente pari responsabilità. Le note preparatorie precisano altresì che nel decidere l'assetto organizzativo (considerando 62) gli Stati non avevano inteso limitare la loro responsabilità in quanto garanti economici del finanziamento del collegamento fisso.

⁽⁴²⁾ Il paragrafo 1 del protocollo addizionale all'accordo intergovernativo stabilisce: «La Danimarca e la Svezia convengono di non riscuotere alcun onere o simile per gli impegni di garanzia da esse assunti in relazione ai prestiti e agli altri strumenti finanziari del consorzio utilizzati nell'ambito del finanziamento».

⁽⁴³⁾ Legge n. 588 del 24 giugno 2005 relativa a Sund & Bælt Holding A/S.

⁽⁴⁴⁾ Il testo originale dell'articolo 8 della legge sulla costruzione recita: «Den danske stat garanterer for forpligtelser vedrørende konsortiets lån og andre finansielle instrumenter, som benyttes i forbindelse med finansieringen af Øresundsforbindelsen». Il testo dell'articolo 11 della legge Sund & Bælt recita: «Den danske stat garanterer for forpligtelser vedrørende Øresundsbro Konsortiet I/S' lån og andre finansielle instrumenter, som benyttes i forbindelse med finansieringen af den faste forbindelse over Øresund».

(89) In Svezia, l'articolo 7 del disegno di legge 1990/91:158, adottato con decisione del parlamento svedese, include una richiesta al parlamento svedese di autorizzare il governo, o l'autorità designata dal governo, ad assumere per conto dello Stato svedese, in solido con lo Stato danese, una garanzia per i prestiti e gli altri strumenti finanziari del consorzio utilizzati nell'ambito del finanziamento della pianificazione, elaborazione del progetto, costruzione ed esercizio del collegamento fisso. L'articolo 4 del disegno di legge 1990/91:158, adottato con decisione del parlamento svedese, comprende la struttura organizzativa e il finanziamento proposti del collegamento fisso, compreso l'obbligo di garanzia. Esso prevede che il consorzio avrà inizialmente bisogno di ingenti finanziamenti, che dovrebbe ottenere sottoscrivendo prestiti sul mercato. Tale assunzione di prestiti è garantita in solido dagli Stati, il che implica che entrambi gli Stati garantiscono individualmente l'intero importo, ciascuno con diritto di regresso per metà dell'importo. L'articolo 4 del disegno di legge 1990/91:158, adottato con decisione del parlamento svedese, stabilisce inoltre che, analogamente, il consorzio dovrebbe essere in grado di finanziare il collegamento fisso a condizioni favorevoli. Gli impegni di garanzia totali relativi al collegamento fisso sono stati stimati a circa 15 miliardi di SEK (2,01 miliardi di EUR) ⁽⁴⁵⁾ ⁽⁴⁶⁾ al momento del suo completamento e comprendevano i costi di costruzione e di finanziamento. È stato inoltre osservato che, per progetti come il collegamento fisso che comportano ingenti investimenti nell'arco di diversi anni, era estremamente difficile stimare un importo esatto, in quanto i costi dei progetti a prezzi correnti dipendevano, tra l'altro, dai tassi di interesse futuri e dalle tendenze generali dei prezzi. Il governo intendeva quindi sottoporre al parlamento una relazione sullo stato di avanzamento del progetto. È stato inoltre affermato che durante i primi anni della fase operativa il consorzio avrebbe registrato risultati negativi, in quanto le entrate derivanti dai pedaggi degli utenti sarebbero state insufficienti a coprire completamente i costi del consorzio. Tale disavanzo sarebbe stato coperto dalle holding, mediante contributi, o dal consorzio, tramite prestiti. Il disegno di legge 1990/91:158 afferma che la soluzione migliore sarebbe che il consorzio ottenga esso stesso i fondi necessari, con una garanzia in solido da parte degli Stati. Di conseguenza gli impegni di garanzia totali a tale riguardo sono stati stimati a circa 1,8 miliardi di SEK (0,24 miliardi di EUR) ⁽⁴⁷⁾ ⁽⁴⁸⁾. A tale proposito il governo intendeva riferire al Parlamento sullo stato di avanzamento del progetto.

(90) L'accordo di consorzio richiama l'obbligo di garanzia di Stato in solido per l'assunzione di prestiti da parte del consorzio. Nella sezione 4, paragrafo 3, esso dispone quanto segue: «I requisiti patrimoniali del consorzio per la pianificazione, l'elaborazione del progetto e la costruzione del [collegamento fisso], compresi i costi del servizio dei prestiti, e per la copertura dei requisiti patrimoniali derivanti dalle perdite contabili che sono anticipate per un certo numero di anni dopo che il [collegamento fisso] sia stato aperto al traffico, conformemente a quanto stipulato nell'[accordo intergovernativo], devono essere soddisfatti mediante l'ottenimento di prestiti o l'emissione di strumenti finanziari nel mercato aperto, con garanzie dei governi svedese e danese».

2.2.1.2. Amministrazione del modello della garanzia di Stato

(91) In Svezia, la competenza e l'obbligo di assegnare congiuntamente garanzie per tutti i finanziamenti necessari al consorzio in relazione al collegamento fisso sono stati delegati al Riksgäldskontoret («Ufficio del debito nazionale svedese») con decisioni del governo svedese del 13 febbraio 1992 (K91/1443/3, K92/320/3), del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) e del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3).

(92) La decisione del governo svedese del 13 febbraio 1992 (K91/1443/3, K92/320/3) ha approvato l'accordo di consorzio.

⁽⁴⁵⁾ Secondo Eurostat, nel 1991 il tasso di cambio medio tra l'ECU e la corona svedese era pari a 1 ECU = 7,4793 SEK. Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in corone svedesi.

⁽⁴⁶⁾ Al livello dei prezzi del 1991.

⁽⁴⁷⁾ Supra, nota 45.

⁽⁴⁸⁾ Al livello dei prezzi del 1991.

- (93) La decisione del governo svedese del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) ha autorizzato l'Ufficio del debito nazionale svedese a emettere, in solido con lo Stato danese, garanzie per un importo di 600 milioni di SEK (65,78 milioni di EUR) ⁽⁴⁹⁾ e di 600 milioni di DKK (80,42 milioni di EUR). Tali importi riguardavano il finanziamento della pianificazione e dell'elaborazione del progetto del consorzio.
- (94) Con la decisione del governo svedese del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3), all'Ufficio del debito nazionale svedese è stata conferita l'autorizzazione ed è stato attribuito l'impegno ad amministrare ed emettere garanzie per conto dello Stato svedese e in solido con lo Stato danese a copertura di tutte le esigenze di finanziamento del consorzio per i costi relativi alla pianificazione, all'elaborazione del progetto, alla costruzione e all'esercizio del collegamento fisso, conformemente all'accordo intergovernativo. La decisione del governo svedese del 23 giugno 1994 non è stata oggetto di modifiche.
- (95) In Danimarca, la Nationalbanken («Banca nazionale danese») ha ricevuto una delega corrispondente attraverso la legge sulla costruzione. In Danimarca il debito pubblico è gestito dalla Banca nazionale danese, per conto del ministero delle Finanze, mediante una procura. Pertanto la legge sulla costruzione, autorizzando il ministero delle Finanze danese ad assumere, in solido con lo Stato svedese, una garanzia per conto dello Stato danese per il finanziamento del collegamento fisso, ha anche autorizzato la Banca nazionale danese ad assumere tale obbligo di garanzia di Stato in solido.
- (96) Come osservato al considerando 30 della decisione di avvio, la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese definiscono il quadro generale per la politica di finanziamento del consorzio (cfr. considerando da 97 a 102) e vigilano sull'attuazione del modello della garanzia di Stato quando il consorzio firma nuovi contratti di prestito o utilizza altri strumenti finanziari nell'ambito del finanziamento del collegamento fisso (cfr. considerando da 103 a 116). Nelle loro osservazioni in risposta alla decisione di avvio ⁽⁵⁰⁾, gli Stati hanno fornito ulteriori dettagli su tali elementi, che sono inclusi nella panoramica che segue.
- (97) Il 16 dicembre 1997 la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese (per conto degli Stati) e il consorzio hanno firmato un accordo di cooperazione tripartito («accordo di cooperazione del 1997») per disciplinare alcune delle operazioni delle parti, compresi il diritto di regresso della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese nei confronti del consorzio, nonché gli obblighi di comunicazione e informazione del consorzio (cfr. considerando 99). Tale accordo è stato integrato da un accordo tra il consorzio e lo Stato svedese (tramite l'Ufficio del debito nazionale svedese), concluso il 23 ottobre 2000 (cfr. considerando 100). L'accordo di cooperazione del 1997 è stato sostituito da un nuovo accordo di cooperazione tripartito, concluso l'8 novembre 2004 («accordo di cooperazione del 2004») (cfr. considerando 101). Tale accordo è stato integrato da un accordo tra il consorzio e lo Stato svedese (tramite l'Ufficio del debito nazionale svedese), concluso il 14 novembre 2012 (cfr. considerando 102).
- (98) Gli accordi di cooperazione del 1997 e del 2004 contengono una serie di condizioni, diritti e obblighi formali per le parti. Gli Stati hanno spiegato che tali disposizioni amministrative pratiche dell'Ufficio del debito nazionale svedese e della Banca nazionale danese sono state introdotte al fine di dare agli Stati la possibilità di monitorare e influenzare la politica di finanziamento del consorzio e di garantire che il consorzio non travalichi il suo mandato e che sia seguita una politica di finanziamento che riduca al minimo il rischio a lungo termine degli Stati. Secondo gli Stati, tale meccanismo garantiva inoltre che gli aiuti concessi al consorzio non andassero oltre quanto necessario.

⁽⁴⁹⁾ Secondo Eurostat, nel 1993 il tasso di cambio medio tra l'ECU e la corona svedese era pari a 1 ECU = 9,1215 SEK. Tale tasso di cambio viene applicato per calcolare l'equivalente approssimativo in euro degli importi espressi in corone svedesi.

⁽⁵⁰⁾ Le osservazioni degli Stati in risposta alla decisione di avvio si riferiscono anche alle informazioni fornite dalle autorità svedesi e danesi nei casi SA.36558, SA.36662, SA.51262 e SA.52617, prima della notifica del procedimento di indagine formale agli Stati.

- (99) L'accordo di cooperazione del 1997 precisa che la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese intendono limitare il loro diritto di regresso, in caso di attivazione di garanzie, al consorzio e non esercitarlo pertanto nei confronti delle società madri. L'accordo comprende un piano di rimborso che può essere adeguato di volta in volta, i limiti di rischio per gli investimenti di liquidità e le operazioni in derivati da parte del consorzio e specifica alcuni obblighi di informazione e comunicazione. Esso fornisce inoltre alcune informazioni sulle operazioni di assunzione di prestiti e in derivati garantite dagli Stati. Il consorzio deve pertanto ottenere l'approvazione della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese per tutte le sue operazioni, quali i prestiti e gli ISDA Master Agreement. Il consorzio non conclude operazioni con controparti che non hanno ricevuto l'approvazione preliminare della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese. Esso ottiene l'approvazione della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese per tutta la documentazione contrattuale relativa all'assunzione di prestiti del consorzio. La Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese valuteranno se i singoli accordi siano o possano diventare importanti per l'ambito di applicazione del loro obbligo di garanzia di Stato in solido, il loro rischio e tutte le altre circostanze che possono incidere sull'obbligo di garanzia o sui prestatori di garanzia.
- (100) L'accordo integrativo dell'ottobre 2000 tra il consorzio e lo Stato svedese definisce gli orientamenti per l'assunzione di prestiti garantiti dallo Stato e la gestione del portafoglio del consorzio e precisa che, se quest'ultimo si conforma a tali orientamenti, le singole operazioni non dovrebbero essere approvate dall'Ufficio del debito nazionale svedese prima di poter essere concluse. Per le operazioni per le quali la conformità agli orientamenti potrebbe non essere chiara, il consorzio dovrebbe innanzitutto contattare l'Ufficio del debito nazionale svedese e spiegare perché tali operazioni potrebbero essere considerate rientranti nell'accordo.
- (101) L'accordo di cooperazione del 2004 elenca alcuni obblighi e rischi relativi alla gestione finanziaria del consorzio. Il consorzio dispone di una politica finanziaria contenente orientamenti e norme per la gestione finanziaria e la gestione del rischio finanziario. La politica finanziaria e la strategia finanziaria sono adottate ogni anno dal consiglio di amministrazione del consorzio e tengono conto delle osservazioni della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese. L'accordo di cooperazione del 2004 contiene una sezione sull'obbligo di informazione e comunicazione, richiama il diritto di regresso della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese e richiama l'obbligo del consorzio di ottenere l'approvazione di tutta la documentazione contrattuale relativa all'assunzione di prestiti e alla conclusione di ISDA Master Agreements, nonché la necessità di un consenso scritto della Banca nazionale danese e dell'Ufficio del debito nazionale svedese per modificare i termini o le condizioni di un'operazione garantita. Nel caso in cui il consorzio concluda operazioni che esulano dagli orientamenti indicati nella sua politica finanziaria, la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese hanno il diritto in solido di esigere che il consorzio cessi, sospenda o si astenga dall'effettuare operazioni nell'ambito della sua gestione finanziaria. Inoltre il consorzio elabora, e aggiorna continuamente, il piano di sviluppo a lungo termine delle sue passività finanziarie, compresa una presentazione dei rimborsi e dei dividendi previsti.
- (102) L'accordo integrativo del novembre 2012 tra il consorzio e lo Stato svedese specifica che, se il consorzio rispetta la sua politica finanziaria ai sensi dell'accordo di cooperazione del 2004, non è necessario che le singole operazioni siano approvate dall'Ufficio del debito nazionale svedese prima che il consorzio le concluda. Per le altre operazioni non conformi alla politica finanziaria, il consorzio dovrebbe ottenere l'approvazione scritta dell'Ufficio del debito nazionale svedese per garantire che l'operazione specifica sia coperta dall'obbligo di garanzia di Stato in solido.

2.2.1.3. Attuazione del modello della garanzia di Stato

- (103) La Commissione descriverà innanzitutto l'attuazione del modello della garanzia di Stato applicato fino alla sentenza *Øresund* del 19 settembre 2018 (cfr. considerando da 104 a 115). Il considerando 116 fornisce ulteriori dettagli per il periodo successivo.

- (104) Nel periodo precedente alla sentenza *Øresund*, tutti i titoli di debito (come le obbligazioni) emessi nell'ambito del programma EMTN ⁽⁵¹⁾ erano garantiti dagli Stati. Tale circostanza era formalizzata sotto forma di un atto di garanzia firmato dagli Stati il 21 settembre 1995 per il programma EMTN, istituito lo stesso giorno. Con la loro firma, gli Stati garantivano in solido ai detentori degli strumenti che, se per qualsiasi motivo il consorzio non avesse versato una somma garantita venuta a scadenza ed esigibile, gli Stati, entro quattro giorni lavorativi dalla richiesta scritta di un detentore agli Stati e al consorzio, avrebbero versato incondizionatamente tale somma. L'atto di garanzia costituiva parte integrante del memorandum d'informazione. Sebbene l'atto di garanzia firmato il 21 settembre 1995 non contenesse un riferimento diretto all'accordo intergovernativo o alla successiva normativa di attuazione, il programma EMTN riconosceva la costituzione del consorzio ai sensi dell'accordo intergovernativo.
- (105) Anche i successivi aggiornamenti del programma EMTN facevano riferimento all'atto di garanzia del 21 settembre 1995, la cui validità è stata confermata dagli Stati con lettere del 10 febbraio 2000. Il 22 maggio 2001 è stato firmato un nuovo atto di garanzia relativo all'aggiornamento del programma EMTN, pubblicato lo stesso giorno. L'atto di garanzia firmato dagli Stati il 22 maggio 2001 presentava sostanzialmente le stesse condizioni dell'atto di garanzia firmato dagli Stati il 21 settembre 1995. I successivi aggiornamenti annuali del programma EMTN facevano tutti riferimento a tale atto di garanzia del 22 maggio 2001.
- (106) Ogni volta che il consorzio emetteva obbligazioni nell'ambito del programma EMTN, la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese confermavano che tali obbligazioni erano soggette all'atto di garanzia. L'atto di garanzia del 21 settembre 1995 si applicava alle obbligazioni del programma EMTN fino al 2000, mentre l'atto di garanzia del 22 maggio 2001 si applicava alle obbligazioni del programma EMTN a partire dal 2001.
- (107) Gli Stati hanno spiegato che ciò significa che la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese non emettevano una garanzia specifica per ogni singola obbligazione, bensì confermavano che un atto di garanzia già emesso copriva la singola obbligazione nell'ambito del programma EMTN, acconsentendo alle condizioni di prezzo di tale prestito e confermando la loro accettazione.
- (108) Anche le obbligazioni emesse nell'ambito del programma MTN svedese erano soggette a una garanzia da parte degli Stati. Il 2 dicembre 1996 è stato emesso un atto di garanzia a favore dei detentori di titoli di debito emessi nell'ambito del programma MTN svedese. Le singole obbligazioni emesse nell'ambito del programma MTN svedese erano soggette a tale accordo di garanzia. Il programma MTN svedese faceva riferimento all'accordo intergovernativo. Ogni volta che veniva emessa una singola obbligazione nell'ambito del programma svedese MTN, la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese approvavano le obbligazioni senza menzionare esplicitamente che l'atto di garanzia copriva la singola obbligazione.
- (109) Per i contratti di prestito a sé stanti, come quelli della BEI, il consorzio firmava contratti di finanziamento con l'istituzione finanziaria. A ciascun contratto di finanziamento era allegato un documento relativo all'accordo di garanzia. Tali accordi di garanzia tra gli Stati e le istituzioni finanziarie coprivano l'intero strumento di prestito sulla base di un rispettivo contratto di finanziamento. L'accordo di garanzia faceva riferimento all'accordo intergovernativo. L'ultimo accordo di garanzia relativo ai prestiti della BEI è stato concluso dalla Svezia e dalla Danimarca il 22 ottobre 2001.
- (110) Il consorzio ha inoltre ottenuto prestiti direttamente da finanziatori privati, concludendo contratti di prestito a sé stanti. Tutti questi prestiti erano garantiti dagli Stati sulla base di accordi di garanzia individuali e in linea con gli obblighi previsti dall'accordo intergovernativo e dall'accordo di consorzio.

⁽⁵¹⁾ «Programma» indica il programma per l'emissione di titoli di debito istituito dal consorzio.

- (111) Per quanto riguarda le linee di credito detenute dal consorzio presso una banca a fini di pagamento a vista e per variazioni di liquidità a breve termine, la Danimarca e la Svezia concludevano un nuovo accordo di garanzia per ciascun rifinanziamento. Le linee di credito sono state istituite nel 1994 e sono rinnovate ogni quattro anni. Tali accordi di garanzia facevano riferimento all'accordo intergovernativo, alla legge sulla costruzione, alla decisione del parlamento svedese e alle decisioni del governo del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) e del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3).
- (112) Inoltre ciascun ISDA Master Agreement era accompagnato da un accordo di garanzia tra l'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese e la rispettiva controparte, in attuazione dell'accordo intergovernativo, della legge sulla costruzione, della decisione del parlamento svedese e delle decisioni del governo del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) e del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3). Tale accordo di garanzia copriva le singole operazioni previste dall'ISDA Master Agreement. L'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese non emettevano accordi di garanzia individuali a livello di operazione e non confermavano specificamente l'applicazione della garanzia associata all'ISDA Master Agreement.
- (113) Infine anche i Global Master Repurchase Agreement erano accompagnati da un accordo di garanzia tra l'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese e la rispettiva controparte, in attuazione dell'accordo intergovernativo, della legge sulla costruzione, della decisione del parlamento svedese e delle decisioni del governo del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) e del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3). Come indicato al considerando 83, non sono state effettuate operazioni nell'ambito di tali accordi e pertanto non sono stati conclusi accordi di garanzia individuali.
- (114) Tutti i vari accordi di garanzia hanno creato obblighi generali e direttamente applicabili per la Svezia e la Danimarca e hanno rango pari a tutti gli altri obblighi non subordinati non garantiti e all'indebitamento dell'Ufficio del debito nazionale svedese e della Banca nazionale danese. Gli accordi di garanzia sono incondizionati; gli investitori non sono tenuti a cercare di far valere il credito nei confronti del consorzio, ma in caso di inadempimento possono rivolgersi direttamente all'Ufficio del debito nazionale svedese e alla Banca nazionale danese.
- (115) Le garanzie sono garanzie continue, ma sono di fatto limitate alla durata del prestito garantito o dell'operazione garantita. Nel caso in cui non vi siano operazioni nell'ambito di un accordo quadro, ad esempio, con una determinata controparte, quest'ultima non ha nulla da rivendicare nei confronti dell'Ufficio del debito nazionale svedese o della Banca nazionale danese, nonostante l'esistenza di una garanzia; pertanto la garanzia può coprire solo il debito effettivo del consorzio, fino al momento in cui tale debito non viene interamente rimborsato.
- (116) Per quanto riguarda il periodo successivo alla sentenza *Øresund*, gli Stati hanno informato la Commissione che non era stato emesso alcun ulteriore debito garantito dallo Stato. L'ultimo rifinanziamento garantito dallo Stato è quindi avvenuto il 24 agosto 2018. Ciò in quanto il consiglio di amministrazione del consorzio ha deciso di evitare, per quanto possibile, prestiti garantiti dallo Stato nel periodo fino alla decisione finale della Commissione. Per quanto riguarda il rifinanziamento necessario entro la fine del 2020, per evitare che tale rifinanziamento fosse automaticamente coperto dagli accordi di garanzia esistenti, nel giugno 2020 il consorzio ha avviato modifiche all'aggiornamento annuale del programma EMTN. Al fine di mantenere aperte le opzioni, le pertinenti condizioni di prezzo del programma specificano ora se gli strumenti da emettere sono garantiti o meno.

2.2.2. *Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento*

2.2.2.1. Il regime danese di imposta sulle società

- (117) In Danimarca l'imposta sulle società è riscossa conformemente alla legge danese sull'imposta sulle società⁽⁵²⁾. Altre norme pertinenti ai fini dell'imposta sulle società sono contenute in altre leggi danesi, quali la legge danese sull'accertamento fiscale⁽⁵³⁾, la legge danese sulla tassazione del reddito e del patrimonio⁽⁵⁴⁾ e la legge danese sull'ammortamento fiscale⁽⁵⁵⁾. La legge danese sull'accertamento fiscale stabilisce norme sulle modalità di applicazione del diritto tributario sia alle persone fisiche che alle imprese. La legge danese sull'imposta sulle società

⁽⁵²⁾ Legge danese sull'imposta sulle società «Selskabsskatteloven».

⁽⁵³⁾ Legge danese sull'accertamento fiscale «Ligningsloven».

⁽⁵⁴⁾ Legge danese sulla tassazione del reddito e della proprietà «Statsskatteloven».

⁽⁵⁵⁾ Legge danese sull'ammortamento fiscale «Afskrivningsloven».

stabilisce l'aliquota d'imposta applicabile alle società e definisce norme dettagliate specificamente pertinenti per la tassazione delle società. La legge danese sull'ammortamento fiscale prevede norme relative al deprezzamento degli attivi utilizzati a fini commerciali.

- (118) Le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società sono elencate nell'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società. Il regime danese di imposta sulle società opera una distinzione tra tassazione di entità distinte e tassazione di entità trasparenti. Come regola generale, solo le società sono soggette all'imposta danese sulle società (ossia entità distinte a fini fiscali), in quanto i partenariati sono trattati come trasparenti a fini fiscali. Le società a responsabilità limitata, come A/S Øresund, partner danese del consorzio, sono elencate all'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società. I partenariati, come il consorzio, non sono elencati nell'articolo 1 e sono trattati come entità trasparenti a fini fiscali. Ciò significa che le norme danesi in materia di imposta sulle società si applicano solo al partner danese del consorzio, A/S Øresund, e non al consorzio stesso. L'accordo di consorzio, alla sezione 12.4, conferma che spetta ad A/S Øresund e SVEDAB dichiarare l'utile o la perdita del consorzio a fini fiscali.
- (119) Per le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società, le norme relative al riporto delle perdite e all'ammortamento sono stabilite, rispettivamente, nella legge danese sull'accertamento fiscale, nella legge danese sull'imposta sulla società e nella legge danese sull'ammortamento fiscale.
- (120) Per il partenariato tra A/S Øresund e SVEDAB nel consorzio, ciascun partner riconosce la propria quota del 50 % del reddito imponibile o della perdita del partenariato. A/S Øresund, essendo soggetta all'imposta danese sulle società, ha un diritto proporzionale i) al deprezzamento sulla base degli attivi del partenariato e (ii) alla deduzione e al riporto (per futura deduzione) della sua parte delle perdite del partenariato per determinare il reddito imponibile.
- (121) Ai fini della determinazione del reddito imponibile («base imponibile»), occorre fare riferimento all'articolo 4 della legge danese sulla tassazione del reddito e del patrimonio. Tale articolo elenca le voci che costituiscono il reddito imponibile. L'articolo è formulato in termini generali e comprende quasi ogni reddito, indipendentemente dal fatto che sia di natura principale o accessoria e percepito in denaro o equivalente in denaro. Nel calcolo del reddito imponibile lordo sono aggregate tutte le forme di reddito. In generale non si applica alcun sistema cedolare o sistema a paniere ai fini della deduzione delle spese o della compensazione delle perdite di una fonte di reddito con i profitti di un'altra fonte di reddito, né ai fini del riporto delle perdite.
- (122) In generale il conto profitti e perdite nella relazione sulla gestione costituisce il punto di partenza per la determinazione del reddito imponibile, anche se deve essere redatto un conto profitti e perdite distinto a fini fiscali. I ricavi e i costi sono generalmente rilevati secondo il principio della competenza. Per i ricavi, ciò significa che questi sono imponibili nell'anno in cui il contribuente ha diritto a percepirli. I costi sono di norma deducibili nell'anno in cui sorge l'obbligo di pagarli.
- (123) I costi sostenuti per acquisire, assicurarsi o mantenere il reddito sono deducibili (articolo 6, lettera a), della legge danese sulla tassazione del reddito e del patrimonio). Le norme in materia di imposta sulle società consentono il riporto delle perdite fiscali. Tuttavia le condizioni e i limiti delle norme sul riporto delle perdite sono cambiati nel corso del periodo in esame (1991-2016) (cfr. considerando da 135 a 142). Non è consentito il riporto delle perdite a un esercizio precedente.
- (124) In base al regime danese di imposta sulle società, l'ammortamento dedotto a fini fiscali non deve necessariamente essere conforme a quello indicato nei conti annuali. Il tasso e il metodo di ammortamento a fini fiscali dipendono dal gruppo di attivi interessati (immobili, impianti, macchinari, attrezzature ecc.).
- (125) Le norme danesi in materia di ammortamento fiscale non prevedono un ammortamento fiscale obbligatorio. Piuttosto, la legge danese sull'ammortamento fiscale stabilisce l'ammortamento annuo massimo consentito a fini fiscali. Di conseguenza le società soggette all'imposta sulle società in Danimarca possono ritardare l'applicazione degli ammortamenti a fini fiscali, senza perdere il loro diritto all'ammortamento. Per i fabbricati, l'ammortamento

può essere effettuato per la prima volta nell'anno di acquisto o nell'anno in cui è ultimata la costruzione. Gli attivi ammortizzabili sono valutati al costo di acquisizione ai fini dell'ammortamento.

- (126) In Danimarca il sistema digitale di presentazione delle dichiarazioni dei redditi è denominato DIAS ⁽⁵⁶⁾ ed è stato attuato a partire dal 2014.
- (127) In virtù del regime impositivo congiunto obbligatorio in Danimarca, la società che dirige il gruppo soggetto a imposizione congiunta (la società di gestione) presenta le informazioni sul reddito imponibile e sulle perdite fiscali per tutti i membri del gruppo. I singoli membri del gruppo soggetto a imposizione congiunta presentano a loro volta una propria dichiarazione dei redditi contenente informazioni sulle operazioni intersocietarie. Quando presenta una dichiarazione dei redditi per un determinato esercizio fiscale comprendente perdite per uno o più membri del gruppo soggetto a imposizione congiunta, la società di gestione deve specificare: il reddito imponibile (positivo o negativo) per ciascun membro del gruppo, il che significa che la perdita è registrata nell'anno in cui si verifica; l'utilizzo da parte di ciascun membro delle proprie perdite riportate; la compensazione per l'esercizio tra entità redditizie e in perdita; l'utilizzo da parte di ciascuna entità delle perdite riportate da altre entità che sono a sua disposizione (perdite soggette a imposizione congiunta); e le restanti perdite fiscali alla fine dell'esercizio fiscale specificate per singolo membro del gruppo soggetto a imposizione congiunta e per ogni anno in cui si è verificata la perdita fiscale. Per l'utilizzo delle perdite fiscali esiste un principio «first in, first out» («FIFO»), che significa che le perdite più vecchie devono essere utilizzate per prime. Una perdita fiscale riportata che può essere utilizzata in un determinato esercizio fiscale deve essere utilizzata in tale anno, altrimenti sarà annullata ⁽⁵⁷⁾. L'utilizzo delle perdite riportate nelle dichiarazioni dei redditi annuali di una società è quindi essenzialmente automatico.
- (128) Il sistema DIAS prevede convalide per garantire che i dati registrati siano in linea con le aspettative del sistema.
- (129) Il termine ordinario ⁽⁵⁸⁾ per la presentazione della dichiarazione dei redditi è di sei mesi dopo la fine dell'esercizio fiscale ⁽⁵⁹⁾. Dopo la presentazione di una dichiarazione fiscale, l'amministrazione finanziaria emette un avviso di accertamento. Non esiste un termine fisso per l'emissione di un avviso di accertamento, in quanto tale emissione è subordinata alla presentazione della dichiarazione dei redditi. Tuttavia l'avviso è normalmente emesso nel mese di ottobre dell'anno successivo, con una liquidazione definitiva prevista per il 20 novembre. L'imposta da pagare è già visibile nella dichiarazione dei redditi presentata. L'avviso di accertamento è solo un'accettazione dei dati presentati mediante la dichiarazione dei redditi. L'avviso di accertamento è generato automaticamente, salvo nella misura in cui possa essere successivamente modificato a seguito di una verifica manuale da parte dell'amministrazione finanziaria.

2.2.2.2. Configurazione giuridica delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento

- (130) Come indicato al considerando 84, il procedimento di indagine formale, e quindi la presente decisione, riguarda le norme speciali danesi applicabili al consorzio per quanto riguarda il riporto delle perdite e l'ammortamento. La presente decisione analizzerà pertanto le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento in ragione della posizione di A/S Øresund in quanto partner del consorzio. Le attività proprie di A/S Øresund, indipendentemente dalla sua partecipazione al consorzio, riguardano i collegamenti stradali e ferroviari danesi con l'entroterra e non sono considerate aiuti di Stato (considerando 48 della decisione di avvio); le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, applicandosi alle attività proprie di A/S Øresund, non rientrano dunque nell'ambito di applicazione della presente decisione.
- (131) La decisione di avvio, al considerando 49, faceva riferimento anche al regime impositivo congiunto con Sund & Bælt. Tuttavia, poiché nella decisione del 2014 la Commissione aveva constatato che tale misura non costituiva un aiuto di Stato e, nella sentenza *Øresund*, il Tribunale ha confermato la decisione del 2014 per quanto riguarda tale misura, il regime impositivo congiunto non rientra nell'ambito di applicazione del procedimento di indagine formale.

⁽⁵⁶⁾ Prima del 2014, le dichiarazioni dei redditi erano presentate in formato cartaceo, ma si applicavano gli stessi principi.

⁽⁵⁷⁾ Ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge danese sull'imposta sulle società.

⁽⁵⁸⁾ È possibile chiedere una proroga del termine ordinario di presentazione se vi è un valido motivo per farlo. Tale domanda è valutata individualmente dall'amministrazione finanziaria danese e, se il motivo è ritenuto opportuno, viene concessa una proroga. Di norma non è possibile ottenere una proroga che vada oltre il 30 settembre dell'anno successivo. In alcuni anni l'amministrazione finanziaria danese ha concesso una proroga generale del termine ordinario di presentazione per tutte le entità, ad esempio durante la pandemia di COVID-19.

⁽⁵⁹⁾ Per A/S Øresund, il termine è quindi il 30 giugno dell'anno successivo.

- (132) Al momento della sua costituzione e nonostante fosse soggetta all'imposta danese sulle società, A/S Øresund non era soggetta alle norme danesi in materia di riporto delle perdite e ammortamento ai sensi della legge danese sull'accertamento fiscale e della legge danese sull'ammortamento fiscale. Piuttosto, l'articolo 11 della legge sulla costruzione prevedeva una norma speciale sul periodo di tempo applicabile per il riporto delle perdite e gli articoli 12 e 13 di tale legge prevedevano una norma speciale sui tassi massimi di ammortamento. Tali norme speciali sul riporto delle perdite e sull'ammortamento si applicavano sia al reddito imponibile delle attività proprie di A/S Øresund (non contemplate dalla presente decisione (considerando 130), sia al reddito imponibile tenuto conto della proprietà del consorzio al 50 %.
- (133) Nel 2005 la legge sulla costruzione, comprese le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, è stata incorporata nella legge Sund & Bælt. La norma speciale sul riporto delle perdite era contenuta nell'articolo 12 della legge Sund & Bælt e la norma speciale sull'ammortamento era contenuta negli articoli 13 e 14 della stessa legge. Entrambe le disposizioni sono rimaste invariate rispetto a quelle della legge sulla costruzione.
- (134) Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento sono state abrogate dalla legge n. 581 del 4 maggio 2015, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, che modifica la legge Sund & Bælt, cosicché dal 1° gennaio 2016 A/S Øresund è soggetta al regime ordinario danese di imposta sulle società, anche per quanto riguarda il riporto delle perdite e l'ammortamento nella legge danese sull'imposta sulle società, nella legge danese sull'accertamento fiscale e nella legge danese sull'ammortamento fiscale.

2.2.2.3. Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite

- (135) La legge sulla costruzione ha stabilito, all'articolo 11, che A/S Øresund poteva riportare le proprie perdite per un periodo di 15 esercizi fiscali e, per le perdite subite prima della messa in servizio del collegamento fisso, per un periodo di 30 esercizi fiscali ⁽⁶⁰⁾. Tale norma è indicata nella presente decisione come la «norma LCF 1991-2001». Per il periodo tra l'entrata in vigore della legge sulla costruzione nel 1991 e l'esercizio fiscale 2001 compreso, ai sensi dell'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale ⁽⁶¹⁾, la norma generale applicabile alle entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società era che esse potevano riportare le perdite subite durante uno specifico esercizio fiscale e dedurle dal loro reddito imponibile per i cinque anni successivi ⁽⁶²⁾. Ai sensi di entrambe le leggi, nei periodi indicati la perdita poteva però essere riportata a un esercizio fiscale successivo solo se non poteva essere dedotta dal reddito imponibile in un esercizio fiscale precedente. In base a entrambe le leggi, non era possibile riportare le perdite fiscali per utilizzarle in esercizi fiscali precedenti.
- (136) Con l'articolo 8 della legge n. 313 del 21 maggio 2002, l'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale ⁽⁶³⁾ è stato modificato e il limite di cinque anni generalmente applicabile per il riporto delle perdite è stato abolito ⁽⁶⁴⁾. Con l'articolo 14 della legge n. 313 del 21 maggio 2002, la legge sulla costruzione ⁽⁶⁵⁾ è stata anch'essa modificata per abolire il limite di 15 anni ⁽⁶⁶⁾. Le modifiche hanno inciso sulle perdite verificatesi nell'esercizio fiscale 2002 o successivamente, come previsto dall'articolo 19, comma 3, della legge n. 313 del 21 maggio 2002. La conseguente norma sul riporto delle perdite applicabile ad A/S Øresund a partire dall'esercizio fiscale 2002 è indicata nella presente decisione come la «norma LCF 2002-2012».

⁽⁶⁰⁾ La decisione di avvio, al considerando 37, affermava erroneamente che l'articolo 11 della legge sulla costruzione consentiva al consorzio di includere, nell'importo totale delle perdite che potevano essere riportate, le perdite derivanti dalla deduzione dei costi operativi sostenute prima dell'inizio dell'esercizio del collegamento fisso.

⁽⁶¹⁾ Legge danese sull'accertamento fiscale applicabile per questo periodo: legge n. 660 del 19 ottobre 1989.

⁽⁶²⁾ L'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale così recitava: «Se il reddito imponibile calcolato per un esercizio fiscale presenta una perdita, tale perdita può essere dedotta dal reddito imponibile per i cinque anni successivi. Tuttavia, durante tale periodo, la deduzione può essere riportata a un esercizio successivo solo se non può essere inclusa nel reddito imponibile di un esercizio precedente».

⁽⁶³⁾ Legge consolidata n. 887 dell'8 ottobre 2001, modificata da ultimo dall'articolo 5 della legge n. 271 dell'8 maggio 2002, in cui l'articolo 15 è rimasto invariato per quanto riguarda il termine di prescrizione di cinque anni rispetto alla legge n. 660 del 19 ottobre 1989.

⁽⁶⁴⁾ L'articolo 8 della legge n. 313 del 21 maggio 2002 ha sostituito l'espressione «prossimi cinque» con «successivi».

⁽⁶⁵⁾ La legge n. 313 del 21 maggio 2002 ha modificato la legge n. 353 del 16 maggio 2001, che costituiva la versione consolidata della legge sulla costruzione, modificata dalla legge n. 894 del 3 dicembre 1997, dalla legge n. 986 del 20 dicembre 1999 e dalla legge n. 217 del 28 marzo 2001. Tali modifiche non riguardavano l'articolo 11.

⁽⁶⁶⁾ La legge n. 313 del 21 maggio 2002 non ha modificato la seconda frase dell'articolo 11 relativa alle perdite subite prima della messa in servizio del collegamento fisso o dei collegamenti stradali e ferroviari danesi con l'entroterra.

- (137) Le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società, tra cui A/S Øresund, potevano pertanto riportare le perdite subite nell'esercizio fiscale 2002 fino all'esercizio fiscale 2012 compreso ⁽⁶⁷⁾ (considerando 138) senza limiti di tempo o di importo.
- (138) Con la legge n. 591 del 18 giugno 2012 ⁽⁶⁸⁾, l'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale è stato abrogato. Allo stesso tempo, la legge n. 591 del 18 giugno 2012 ha introdotto un limite per l'utilizzo delle perdite riportate, aggiungendo l'articolo 12 alla legge danese sull'imposta sulle società ⁽⁶⁹⁾. L'articolo 12 della legge danese sull'imposta sulle società si applica agli esercizi fiscali aventi inizio il 1° luglio 2012 o successivamente.
- (139) Il limite di cui al nuovo articolo 12 della legge danese sull'imposta sulle società prevedeva che le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società fossero lo stesso autorizzate a dedurre le perdite da esercizi fiscali precedenti nel loro futuro reddito imponibile per un periodo di tempo illimitato, ma in un determinato anno poteva essere dedotta solo una perdita pari a 7 500 000 DKK (1 005 311 EUR) ⁽⁷⁰⁾ ⁽⁷¹⁾ più, in caso di persistenza di una perdita, un importo corrispondente a un massimo del 60 % del reddito imponibile eccedente 7 500 000 DKK (1 005 311 EUR) ⁽⁷²⁾. Pertanto le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società non erano autorizzate a compensare tutti i loro utili in un determinato esercizio fiscale con perdite. Il limite non comportava tuttavia la scadenza delle loro perdite; le perdite residue potevano comunque essere dedotte negli esercizi fiscali futuri. Per le entità giuridiche soggette all'imposizione di gruppo, tale soglia si applicava all'intero gruppo su base consolidata, ossia non per ciascuna entità separatamente.
- (140) Per quanto riguarda A/S Øresund, la norma sul riporto delle perdite di cui all'articolo 12 della legge Sund & Bælt ⁽⁷³⁾ e modificata il 21 maggio 2002 (considerando 136) non è cambiata e ha continuato ad applicarsi ad A/S Øresund anche dopo l'introduzione del nuovo articolo 12 della legge danese sull'imposta sulle società ⁽⁷⁴⁾. Tale norma non faceva riferimento ad alcun limite per quanto riguarda l'utilizzo delle perdite riportate. Il primo esercizio fiscale di A/S Øresund al quale si applicava la norma LCF 2013-2015 è stato l'esercizio fiscale 2013.
- (141) Con la legge n. 581 del 4 maggio 2015, l'articolo 12 della legge Sund & Bælt è stato abrogato con effetto al 1° gennaio 2016 e A/S Øresund è diventata soggetta alle norme ordinarie della legge danese sull'imposta sulle società.
- (142) Una sintesi delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite è riportata nella tabella 1.

Tabella 1

Norme speciali danesi sul riporto delle perdite

Anno	Nome della misura	A/S Øresund	Altre entità soggette all'imposta danese sulle società
1991	LCF 1991-2001	Le perdite scadono dopo i) 15 anni ii) 30 anni per i costi sostenuti prima della messa in servizio del collegamento fisso Nessun limite per quanto riguarda l'utilizzo delle perdite Norma applicabile: articolo 11 della legge sulla costruzione	Le perdite scadono dopo cinque anni Nessun limite per quanto riguarda l'utilizzo delle perdite Norma applicabile: articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale

⁽⁶⁷⁾ A condizione che l'esercizio fiscale 2012 iniziasse prima del 1° luglio 2012.

⁽⁶⁸⁾ Legge che modifica la legge danese sull'imposta sulle società, la legge sulla ritenuta alla fonte, la legge sul controllo fiscale, la legge sull'amministrazione fiscale e varie altre leggi (tra cui la legge danese sull'accertamento fiscale).

⁽⁶⁹⁾ L'articolo 12, comma 1, della legge danese sull'imposta sulle società così recitava: «Se il reddito imponibile presenta una perdita, tale perdita può essere dedotta nel calcolo del reddito imponibile per gli esercizi fiscali successivi, secondo le modalità di cui ai paragrafi 2 e 3».

⁽⁷⁰⁾ Indicizzata annualmente.

⁽⁷¹⁾ A prezzi del 2012.

⁽⁷²⁾ A prezzi del 2012.

⁽⁷³⁾ La legge sulla costruzione è stata sostituita dalla legge Sund & Bælt nel 2005 (considerando 87).

⁽⁷⁴⁾ Poiché la norma generalmente applicabile è cambiata il 18 giugno 2012 (ed è rimasta in vigore fino al 2016, come spiegato al considerando 141), la Commissione farà riferimento alla norma applicabile ad A/S Øresund in tale periodo come la «norma LCF 2013-2015».

Anno	Nome della misura	A/S Øresund	Altre entità soggette all'imposta danese sulle società
2002	LCF 2002-2012	Le perdite non scadono Nessun limite per quanto riguarda l'utilizzo delle perdite Norma applicabile: articolo 11 della legge sulla costruzione, modificato dall'articolo 14 della legge n. 313 del 21 maggio 2002	Le perdite non scadono Nessun limite per quanto riguarda l'utilizzo delle perdite Norma applicabile: articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale, modificato dall'articolo 8 della legge n. 313 del 21 maggio 2002
2013	LCF 2013-2015	Nessuna modifica Norma applicabile: articolo 12 della legge Sund & Bælt (che ha sostituito l'articolo 11 della legge sulla costruzione)	Le perdite non scadono limite di utilizzo delle perdite: i) una perdita riportata di 7,5 milioni di DKK può sempre essere dedotta dal reddito imponibile ii) perdite supplementari non possono ridurre il reddito imponibile di oltre il 60 % in qualsiasi anno successivo Norma applicabile: articolo 12 della legge danese sull'imposta sulle società (abrogazione del summenzionato articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale)
2016	n.d.	Le perdite non scadono limite di utilizzo delle perdite: i) una perdita riportata di 7,5 milioni di DKK può sempre essere dedotta dal reddito imponibile ii) perdite supplementari non possono ridurre il reddito imponibile di oltre il 60 % in qualsiasi anno successivo Norma applicabile: abrogazione dell'articolo 12 della legge Sund & Bælt	Nessuna modifica Norma applicabile: articolo 12 della legge danese sull'imposta sulle società

2.2.2.4. Le norme speciali danesi sull'ammortamento

(143) Ai sensi degli articoli 12 e 13 della legge sulla costruzione, il tasso massimo di ammortamento annuo, applicabile a tutti gli attivi di A/S Øresund, era fissato al 6 % dei costi di acquisizione iniziali, secondo il metodo a quote costanti ⁽⁷⁵⁾. Quando l'ammortamento totale raggiungeva il 60 % dei costi di acquisizione, il tasso di ammortamento doveva essere limitato al massimo al 2 % del costo di acquisizione, su base annua. I costi di acquisizione erano definiti come i costi totali di costruzione. La norma speciale danese sull'ammortamento si applicava sia agli attivi propri di A/S Øresund ⁽⁷⁶⁾ sia al suo diritto all'ammortamento del 50 % degli attivi del consorzio ⁽⁷⁷⁾. Come indicato al considerando 84, il procedimento di indagine formale, e quindi la presente decisione, si limita, a tale riguardo, ad analizzare gli effetti del diritto di A/S Øresund all'ammortamento del 50 % degli attivi del consorzio (considerando 48 della decisione di avvio). L'ammortamento, a un tasso massimo del 6 %, poteva iniziare a partire dall'esercizio fiscale in cui il collegamento fisso è stato messo in servizio; non era consentito alcun ammortamento prima dell'entrata in servizio.

⁽⁷⁵⁾ Secondo il metodo a quote costanti, gli attivi sono ammortizzati per un importo fisso ogni anno, fino al loro completo ammortamento.

⁽⁷⁶⁾ I costi di costruzione dei collegamenti stradali e ferroviari danesi con l'entroterra sono capitalizzati come attivi nel bilancio di A/S Øresund.

⁽⁷⁷⁾ I costi di costruzione del collegamento fisso sono capitalizzati come attivi nel bilancio del consorzio.

- (144) Al momento dell'istituzione della legge sulla costruzione, fino all'esercizio fiscale 1998 compreso, il tasso del 6 %/2 % corrispondeva ai tassi di ammortamento del 6 %/2 % e al metodo a quote costanti applicabili alla categoria «edifici e impianti», ai sensi dell'articolo 22 della legge danese sull'ammortamento fiscale ⁽⁷⁸⁾, che si applicava alle entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società, durante tale periodo. La legge danese sull'ammortamento fiscale impone alle entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società di utilizzare, a seconda della categoria di attivi, un metodo di ammortamento specifico, comprendente tassi di ammortamento massimi ⁽⁷⁹⁾. Secondo la legge danese sull'ammortamento fiscale, la categoria «edifici e impianti» presentava un tasso di ammortamento massimo inferiore rispetto alle altre categorie di attivi, per tener conto della lunga durata di vita di «edifici e impianti». La legge sulla costruzione stabiliva tuttavia un tasso di ammortamento annuo uniforme massimo del 6 %/2 % secondo il metodo a quote costanti, applicabile a tutti gli attivi dell'Øresund, senza alcuna differenziazione per categoria di attivi. La norma applicabile ad A/S Øresund è indicata nella presente decisione come «norma DEP 1991-1998».
- (145) Per gli esercizi fiscali a partire dal 1999, il tasso di ammortamento normale per gli «edifici e impianti» stabilito dalla legge danese sull'ammortamento fiscale è sceso al 5 % ⁽⁸⁰⁾ e, per gli esercizi fiscali a partire dal 1° luglio 2007, al 4 % ⁽⁸¹⁾. Tali tassi di ammortamento massimi si applicavano fino al completo ammortamento dell'attivo (nessuna limitazione al 2 % dopo dieci anni, come previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale applicabile fino a quel momento ⁽⁸²⁾). Il tasso di ammortamento per A/S Øresund è rimasto al 6 %/2 % ai sensi degli articoli 12 e 13 della legge sulla costruzione e degli articoli 13 e 14 della legge Sund & Bælt ⁽⁸³⁾ ⁽⁸⁴⁾.
- (146) L'ammortamento è generalmente facoltativo per le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società, in quanto non vi è alcun obbligo di richiedere un ammortamento a fini fiscali. Il tasso di ammortamento può variare da un anno all'altro a discrezione del contribuente, entro i limiti del tasso massimo stabilito. Tale flessibilità si applicava anche ad A/S Øresund.
- (147) Con la legge n. 581 del 4 maggio 2015, l'articolo 12 della legge Sund & Bælt è stato abrogato con effetto dal 1° gennaio 2016 e A/S Øresund è diventata soggetta alle norme ordinarie della legge danese sull'ammortamento fiscale.
- (148) Una sintesi delle norme speciali danesi sull'ammortamento è riportata nella tabella 2.

Tabella 2

Norme speciali danesi sull'ammortamento

Anno	Nome della misura	A/S Øresund	Altre entità soggette all'imposta danese sulle società
1991	DEP 1991-1998	Tutti gli attivi sono ammortizzati a un tasso fino al 6 % secondo il metodo a quote costanti fino a quando la somma totale degli ammortamenti raggiunge il 60 % dei costi di acquisizione e successivamente a un tasso fino al 2 % secondo il metodo a quote costanti. Norma applicabile: articoli 12 e 13 della legge sulla costruzione.	Gli «edifici e impianti» sono ammortizzati a un tasso fino al 6 % secondo il metodo a quote costanti fino a quando la somma totale degli ammortamenti raggiunge il 60 % dei costi di acquisizione e successivamente a un tasso fino al 2 % secondo il metodo a quote costanti. «Macchinari e attrezzature» sono ammortizzati a un tasso fino al 30 % secondo il metodo a quote decrescenti. Norma applicabile (per edifici e impianti): articolo 22 della legge danese sull'ammortamento fiscale.

⁽⁷⁸⁾ Legge consolidata n. 597 del 16 agosto 1991.

⁽⁷⁹⁾ L'unica altra categoria pertinente per il collegamento fisso era quella di «macchinari e attrezzature». Secondo la legge consolidata n. 597 del 16 agosto 1991, il tasso di ammortamento massimo per tale categoria era pari al 30 % secondo il metodo a quote decrescenti (ridotto al 25 % dal 2001). Secondo tale metodo, gli attivi sono ammortizzati ogni anno per una quota del loro valore al netto dell'ammortamento, il che significa che l'ammortamento viene ridotto man mano che il valore netto degli attivi si avvicina a zero. Le autorità danesi hanno inoltre spiegato che fino all'esercizio fiscale 2008 gli impianti ferroviari quali binari, segnali e cavi aerei erano generalmente considerati «macchinari e attrezzature». A partire dall'esercizio 2008, il tasso per gli impianti ferroviari previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale è passato al 7 %, secondo il metodo a quote decrescenti.

⁽⁸⁰⁾ Articolo 17 della legge n. 433, del 26 giugno 1998, che modifica la legge danese sull'ammortamento fiscale (legge consolidata n. 932 del 24 ottobre 1996).

⁽⁸¹⁾ Articolo 2 della legge n. 540, del 6 giugno 2007, che modifica la legge danese sull'ammortamento fiscale (legge consolidata n. 856 dell'8 agosto 2006).

⁽⁸²⁾ Cfr. nota 78.

⁽⁸³⁾ Sebbene il tasso di ammortamento massimo applicabile ad A/S Øresund sia rimasto al 6 % fino all'esercizio fiscale 2015 compreso, la Commissione utilizza, nella presente decisione, l'espressione «norma DEP 1999-2007» per riferirsi alla norma applicabile ad A/S Øresund nel periodo in cui il tasso di ammortamento normale era del 5 % e l'espressione «DEP 2008-2015» per riferirsi alla norma applicabile ad A/S Øresund nel periodo in cui il tasso di ammortamento normale era del 4 %.

⁽⁸⁴⁾ Durante tale periodo sono state introdotte alcune modifiche anche per la categoria «macchine e attrezzature». I tassi sono tuttavia rimasti superiori al 6 % applicabile ad A/S Øresund.

Anno	Nome della misura	A/S Øresund	Altre entità soggette all'imposta danese sulle società
1999	DEP 1999-2007	Nessuna modifica Norma applicabile: articoli 12 e 13 della legge sulla costruzione, poi articoli 13 e 14 della legge Sund & Bælt	«Edifici e impianti» sono ammortizzati fino al 5 % secondo il metodo a quote costanti. «Macchinari e attrezzature» sono ammortizzati a un tasso fino al 30 % secondo il metodo a quote decrescenti. (Tale tasso è stato ridotto al 25 % secondo il metodo a quote decrescenti nel 2001). Norma applicabile (per edifici e impianti): articolo 17 della legge danese sull'accertamento fiscale, modificato dalla legge n. 433 del 26 giugno 1998
2007	DEP 2008-2015	Nessuna modifica Norma applicabile: articoli 13 e 14 della legge Sund & Bælt	«Edifici e impianti» sono ammortizzati fino al 4 % secondo il metodo a quote costanti. «Macchinari e attrezzature utilizzati esclusivamente per attività commerciali» sono ammortizzati al tasso del 25 % secondo il metodo a quote decrescenti, gli impianti infrastrutturali (come gli impianti ferroviari) a un tasso del 7 %. Norma applicabile (per edifici e impianti): articolo 17 della legge danese sull'accertamento fiscale, modificato dalla legge n. 540 del 6 giugno 2007.
2016	n.d.	Si applicano le norme ordinarie della legge danese sull'ammortamento fiscale: «Edifici e impianti» sono ammortizzati fino al 4 % secondo il metodo a quote costanti. «Macchinari e attrezzature utilizzati esclusivamente per attività commerciali» sono ammortizzati al tasso del 25 % secondo il metodo a quote decrescenti, gli impianti infrastrutturali (come gli impianti ferroviari) a un tasso del 7 %. Norma applicabile (per edifici e impianti): articolo 17 della legge danese sull'accertamento fiscale, modificato dalla legge n. 540 del 6 giugno 2007 (abrogazione degli articoli 13 e 14 della legge Sund & Bælt).	Nessuna modifica

2.3. Passati contatti tra la Commissione e il consorzio

- (149) Con lettera del 1° agosto 1995 il consorzio ha informato la Commissione del modello della garanzia di Stato concesso a titolo gratuito dagli Stati a suo favore per il finanziamento del collegamento fisso. Il consorzio ha chiesto alla Commissione di confermare che il modello della garanzia di Stato non dovesse essere considerato un aiuto di Stato o, qualora la Commissione avesse espresso riserve in merito alla validità di tale interpretazione, di approvare il modello della garanzia di Stato come aiuto di Stato compatibile.
- (150) Con lettere inviate alle autorità danesi e svedesi il 27 ottobre 1995 («lettere del 1995»), i servizi della Commissione⁽⁸⁵⁾ hanno confermato che la costruzione e l'esercizio del collegamento fisso non costituivano un'attività economica e che il modello della garanzia di Stato non doveva essere notificato come aiuto di Stato⁽⁸⁶⁾.
- (151) A seguito di tali lettere, gli Stati non hanno intrapreso ulteriori azioni per ottenere l'approvazione della Commissione per il modello di finanziamento del collegamento fisso.

3. DESCRIZIONE DELLE RAGIONI CHE HANNO CONDOTTO ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (152) La Commissione ha deciso di avviare il procedimento di indagine formale il 28 febbraio 2019. Nella decisione di avvio adottata in tale data, ha presentato la sua valutazione preliminare delle misure e ha sollevato dubbi circa la loro compatibilità con il mercato interno.

3.1. Qualificazione delle presunte misure di aiuto

- (153) Sulla base dell'indagine preliminare, la Commissione ha concluso in via preliminare che la Danimarca e la Svezia hanno concesso al consorzio aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE per il finanziamento del collegamento fisso, sotto forma di garanzie di Stato, e che la Danimarca ha concesso ulteriori aiuti di Stato al consorzio, sotto forma di norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento (considerando 100 della decisione di avvio).
- (154) Tuttavia la Commissione non è stata in grado di effettuare una valutazione definitiva in merito alla qualificazione delle misure come aiuti individuali o come regime di aiuti e non ha potuto stabilire il numero di misure o la data o le date in cui sono state concesse (considerando 108 della decisione di avvio).
- (155) Più specificamente, la Commissione ha espresso dubbi circa l'opportunità di considerare le garanzie di Stato come un regime di aiuti o piuttosto come aiuto individuale concesso al momento della costituzione del consorzio, ovvero come aiuto individuale concesso ogni volta che un'operazione finanziaria del consorzio è approvata dalle autorità nazionali (considerando 110 della decisione di avvio).

⁽⁸⁵⁾ Direttore generale della direzione generale dei Trasporti.

⁽⁸⁶⁾ Le lettere del 1995 così recitavano:

«Dopo aver esaminato le disposizioni adottate da entrambi gli Stati in relazione al collegamento sull'Øresund, i servizi della Commissione ritengono che la garanzia sia collegata a un progetto infrastrutturale di interesse pubblico, che migliora le infrastrutture e i servizi di trasporto dei paesi. La garanzia di investimenti in beni pubblici non può, in linea di principio, essere considerata un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92.1: i governi forniscono molti di questi beni e servizi a causa dell'incapacità del sistema di mercato di fornire tali beni in modo efficace. Questi beni tendono ad essere indivisibili e consumabili collettivamente da tutti i cittadini, indipendentemente dal fatto che paghino o meno per essi.

Un bene pubblico, come l'attuale progetto infrastrutturale garantito dai due governi, avvantaggia la società in modo collettivo. Non essendo conferito ad alcuna impresa o industria specifica, non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 92.1, ma costituisce una misura generale di politica economica e di pianificazione territoriale.

Di conseguenza, sulla base delle informazioni a loro disposizione, i servizi della direzione generale dei Trasporti ritengono che la garanzia emessa dal Suo governo per la costruzione del collegamento sull'Øresund non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 92.1 e che [...] non debba essere notificata alla Commissione».

- (156) Per quanto riguarda le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, la Commissione ha ritenuto in via preliminare che tali misure fossero state concesse con lo stesso scopo e lo stesso ambito di applicazione delle garanzie di Stato e pertanto non ha potuto pronunciarsi sulla loro natura specifica, sul loro numero o sulla data o le date di concessione (considerando 109 e 110 della decisione di avvio).
- (157) Di conseguenza la Commissione ha espresso dubbi anche sul fatto che le misure costituissero, nel loro insieme o in parte, aiuti esistenti o nuovi aiuti (considerando 117 della decisione di avvio).

3.2. Valutazione della compatibilità

- (158) Gli Stati avevano sostenuto che la Commissione, qualora ritenga che le misure costituiscano aiuti di Stato, dovrebbe valutarne la compatibilità sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, che consente gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo. Nel 2014 la Commissione ha stabilito i principi in base ai quali essa valuta il finanziamento pubblico di tali progetti, con l'adozione della comunicazione per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo⁽⁸⁷⁾ («comunicazione sugli IPCEI»⁽⁸⁸⁾). La Commissione, sebbene nel corso dell'indagine preliminare non si sia pronunciata sulla data di concessione delle misure, ha ritenuto evidente che le garanzie di Stato e le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento sono state introdotte per la prima volta prima dell'entrata in vigore della comunicazione sugli IPCEI. La Commissione ha pertanto ritenuto che la comunicazione sugli IPCEI non fosse di per sé applicabile, ma ha anche reputato che, poiché tale comunicazione consolida la prassi della Commissione per quanto riguarda la valutazione della compatibilità degli aiuti sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, i principi guida fondamentali ivi stabiliti sarebbero stati utili per la valutazione della Commissione (considerando 129 della decisione di avvio).
- (159) La Commissione ha concluso in via preliminare che le misure erano intese a promuovere un importante progetto di comune interesse europeo (considerando 127 della decisione di avvio). Tuttavia, alla luce della sentenza *Øresund*, ha ritenuto opportuno valutare in che misura esse comportassero solo aiuti agli investimenti o sia aiuti agli investimenti che aiuti al funzionamento, questione sulla quale non era stata in grado di pronunciarsi nell'ambito dell'indagine preliminare (considerando 134 della decisione di avvio). Inoltre la Commissione ha espresso dubbi in merito alla necessità (considerando 143 della decisione di avvio) e alla proporzionalità (considerando 152 della decisione di avvio) delle misure, in quanto non disponeva di tutte le informazioni necessarie per determinare i limiti ragionevoli dell'importo e della durata delle garanzie di Stato e delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. La Commissione non è stata neppure in grado di stabilire in via definitiva se le misure comportassero indebite distorsioni della concorrenza che non possono essere compensate dai loro effetti positivi (considerando 157 della decisione di avvio), né ha potuto valutare l'esistenza o le condizioni di attivazione delle garanzie (considerando 160 della decisione di avvio).

3.3. Legittimo affidamento

- (160) Infine la Commissione ha osservato che avrebbe esaminato ulteriormente, nel contesto del procedimento di indagine formale, il periodo preciso durante il quale il consorzio, la Svezia e/o la Danimarca potevano invocare il legittimo affidamento qualora le misure fossero considerate aiuti di Stato incompatibili (considerando 181 della decisione di avvio).

4. OSSERVAZIONI COMUNICATE DALLE PARTI INTERESSATE

- (161) Questa sezione riassume le osservazioni presentate alla Commissione in merito alla decisione di avvio da sei parti interessate⁽⁸⁹⁾. Tali parti interessate sono tutte coinvolte nel settore del trasporto marittimo (operatori di traghetti, porti e associazioni). Esse hanno espresso preoccupazione per il presunto aiuto di Stato a favore del consorzio. Nel complesso, ritengono che le misure costituiscano aiuti individuali e, in parte, nuovi aiuti incompatibili con il mercato interno, per i quali gli Stati non possono invocare il legittimo affidamento.

⁽⁸⁷⁾ Comunicazione della Commissione (2014/C 188/02) (GU C 188 del 20 giugno 2014, pag. 4).

⁽⁸⁸⁾ Sostituita dalla comunicazione della Commissione C(2021) 8481 del 25 novembre 2021.

⁽⁸⁹⁾ Il denunciante, Scandlines, Stena Line, FSS, Grimaldi e Trelleborg Port.

- (162) Diverse di tali parti interessate hanno sostenuto che il Tribunale, nella sentenza *Øresund*, ha limitato il potere discrezionale della Commissione per quanto riguarda l'esito del procedimento di indagine formale, in quanto il ragionamento del Tribunale costituisce una constatazione prima facie dell'illegittimità dell'aiuto. Secondo tali parti interessate, tali restrizioni riguardano sia la qualificazione delle misure di aiuto come aiuti individuali o regimi, sia la loro compatibilità con il mercato interno. A tale riguardo esse ricordano che le sentenze della Corte vincolano la Commissione ai sensi dell'articolo 266, primo comma, TFUE.
- (163) Diverse parti interessate, ritenendo che il modello di finanziamento del collegamento fisso sia comparabile a quello del collegamento fisso Fehmarn Belt tra la Danimarca e la Germania, sostengono inoltre che la Commissione debba prendere in considerazione anche il ragionamento seguito dal Tribunale nella sentenza *Scandlines Fehmarn Belt* e nella sentenza *Stena Line Fehmarn Belt*, in quanto tali cause riguardano le stesse questioni.
- (164) Le osservazioni di Scandlines, Stena Line, FSS, Grimaldi Group e Trelleborg Port si sovrappongono in larga misura. Per comodità di riferimento, in appresso tali osservazioni saranno pertanto indicate come le osservazioni di «Scandlines et al.».

4.1. Sussistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

- (165) Il denunciante ha confermato di ritenere che sia il modello della garanzia di Stato sia le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento costituiscano aiuti di Stato, in quanto il consorzio dovrebbe essere considerato un'impresa, le misure sono imputabili agli Stati danese e/o svedese (a seconda dei casi), possono incidere sugli scambi tra Stati membri, conferire un vantaggio selettivo al beneficiario e falsare la concorrenza. Per motivi di chiarezza, il denunciante ricorda che la tassazione del risultato finanziario del consorzio avviene a livello delle sue due società madri, ossia, da parte danese, A/S Øresund.
- (166) Anche se l'ambito di applicazione della decisione di avvio non contemplava tale aspetto, il denunciante ha aggiunto che già il fatto che la Danimarca e la Svezia abbiano assegnato direttamente al consorzio l'incarico di unico costruttore e gestore del collegamento fisso, senza avviare una procedura di appalto pubblico per l'aggiudicazione di una concessione per lo sfruttamento dell'infrastruttura, costituirebbe di per sé un vantaggio economico e comporterebbe un aiuto di Stato.
- (167) Stena Line, Scandlines, Grimaldi e FSS hanno inoltre esplicitamente sostenuto di ritenere che il consorzio sia un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in quanto esercita un'attività economica offrendo servizi di trasporto a titolo oneroso. A tale riguardo esse aggiungono di ritenere irrilevante, per stabilire se il consorzio eserciti un'attività economica, che questo determini i propri prezzi.

4.2. Qualificazione come regime o aiuto individuale

- (168) Il denunciante e Scandlines et al. hanno commentato il ragionamento della decisione di avvio, secondo cui esistono tre possibili modi per qualificare il presunto aiuto relativo al modello della garanzia di Stato, vale a dire come i) regime di aiuti, ii) aiuto individuale concesso al momento della costituzione del consorzio o iii) aiuto individuale concesso ogni volta che un'operazione finanziaria del consorzio è approvata dalle autorità nazionali.
- (169) Il denunciante e Scandlines et al. sostengono che il modello della garanzia di Stato e le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento non si qualificano come regimi di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁽⁹⁰⁾ («regolamento 2015/1589»), in quanto l'aiuto è concesso specificamente al consorzio, per un progetto specifico, e inoltre non è soddisfatta la condizione che sia possibile concedere aiuti «senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione», dato che ciascuna garanzia di Stato deve essere specificamente approvata dallo Stato danese o svedese prima della sua emissione. Pertanto l'aiuto dovrebbe essere considerato un aiuto individuale (ossia un aiuto ad hoc). A tale riguardo il denunciante e Scandlines et al. fanno riferimento alla sentenza *Øresund*⁽⁹¹⁾ e il denunciante osserva che il punto 83 della sentenza *Øresund* «si riferiva soltanto alla Commissione, all'analisi relativa al momento in cui sono state concesse le garanzie di Stato, al loro numero e alla loro qualificazione come nuovi aiuti o aiuti esistenti, e non al fatto che costituissero regimi di aiuti».

⁽⁹⁰⁾ GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9.

⁽⁹¹⁾ Punti 77, 80 e 83.

- (170) Il denunciante sostiene che il punto 2.1 della comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie ⁽⁹²⁾ («comunicazione sulle garanzie del 2008») implica che l'importo dell'aiuto di Stato in una garanzia deve essere valutato al momento della sua emissione, ossia al momento in cui lo Stato assume il rischio connesso alla garanzia. Il denunciante sostiene che gli Stati non hanno assunto alcun rischio connesso a una garanzia in virtù dell'accordo intergovernativo o dell'accordo di consorzio, che l'articolo 12 dell'accordo intergovernativo non costituisce un diritto azionabile e che, affinché una garanzia possa essere considerata concessa, deve essere possibile misurarne l'entità, il che non può avvenire sulla base di tali accordi, in quanto non vi è alcun limite di tempo e di importo ⁽⁹³⁾.
- (171) A tale riguardo il denunciante sostiene che il consorzio è tenuto a ottenere il consenso degli Stati per tutti gli obblighi contrattuali relativi alle operazioni di prestito e su titoli che devono essere coperte da garanzie emesse dagli Stati ⁽⁹⁴⁾. A titolo di esempio, il denunciante sostiene che è esplicitamente indicato nei programmi MTN che per ogni operazione di debito concordata nell'ambito di tali programmi, che deve essere sostenuta da una garanzia, il consorzio deve ottenere un'approvazione individuale da ciascuno dei garanti per tale specifica operazione di prestito. Pertanto, pur riconoscendo che l'accordo intergovernativo costituisce una promessa o un impegno da parte degli Stati e tra di essi a emettere garanzie, il denunciante sostiene che tale promessa o impegno non è a titolo incondizionato. Il denunciante afferma che i programmi MTN stabiliscono le condizioni quadro per l'emissione di garanzie al fine di agevolare l'ottenimento di prestiti da parte del consorzio, consentendo al consorzio di dimostrare ai potenziali creditori le condizioni alle quali può essere emessa una garanzia. Il denunciante sostiene inoltre che l'atto di garanzia sottoscritto dagli Stati nel 1996 stabiliva che gli Stati garantiscono solo i titoli di debito che sono stati soggetti all'approvazione degli Stati prima della loro rispettiva emissione; tali approvazioni sono state effettuate in relazione a ciascuna emissione di titoli di debito nell'ambito del programma MTN svedese.
- (172) A titolo di altro esempio, il denunciante sostiene che, affinché le disposizioni dell'atto di garanzia del 22 maggio 2001 si applichino a qualsiasi tranche di titoli di debito emessi dal consorzio nell'ambito del programma EMTN, tale tranche di titoli di debito deve essere stata approvata per iscritto da ciascuno Stato prima della sua emissione.
- (173) Il denunciante sostiene che, fino al novembre 2019, gli Stati avevano emesso quasi 250 garanzie specifiche. Queste comprendono 96 garanzie nell'ambito del programma EMTN, 34 garanzie nell'ambito del programma MTN svedese, 44 garanzie per prestiti concessi da finanziatori privati, 14 garanzie relative a linee di credito per prestiti a breve termine presso banche commerciali, 60 garanzie per gli obblighi derivanti dagli ISDA Master Agreement e 1 garanzia per un Global Master Repurchase Agreement. Il denunciante ha fornito una panoramica dettagliata dei vari strumenti finanziari e delle varie garanzie di Stato ad essi connesse.
- (174) Nell'ambito di tale panoramica, il denunciante sostiene inoltre che gli atti di garanzia contengono disposizioni che prevedono che la garanzia possa essere revocata dagli Stati. A tale riguardo il denunciante menziona ad esempio la sezione 2.3 dell'atto di garanzia del 22 maggio 2001, che stabilisce che gli Stati hanno il diritto di revocare la garanzia in determinate circostanze, anche se tale revoca non dispensa gli Stati dai rispettivi obblighi derivanti dall'atto di garanzia del 2001 esistente prima della data della revoca.
- (175) Inoltre il denunciante sostiene che, qualora si dovesse ritenere che l'articolo 12 dell'accordo intergovernativo conferisca un diritto legale ad aiuti sotto forma di garanzie di Stato, tale misura di aiuto è cambiata, in quanto le condizioni connesse alle garanzie sono state sostanzialmente modificate. Ad esempio le condizioni delle garanzie previste dal programma MTN svedese hanno modificato gli impegni degli Stati da garanzie secondarie a garanzie personali. Se si dovesse ritenere che l'accordo intergovernativo conceda al consorzio una garanzia di Stato, la garanzia sarebbe considerata una garanzia secondaria ai sensi del diritto svedese, in quanto non esiste una base chiara per interpretare la garanzia come garanzia personale. È un principio generale del diritto svedese che una garanzia debba essere interpretata come garanzia secondaria, a meno che non esista una base chiara per interpretare

⁽⁹²⁾ GU C 155 del 20.6.2008, pag. 10.

⁽⁹³⁾ A tale riguardo il denunciante fa riferimento al punto 3.2 della comunicazione sulle garanzie del 2008.

⁽⁹⁴⁾ Il denunciante fa riferimento all'accordo di cooperazione del 1997 e al successivo accordo di cooperazione del 2004, che, a suo avviso, contengono entrambi una siffatta disposizione.

la garanzia come garanzia personale. La qualificazione come garanzia secondaria significa che la responsabilità del garante è sussidiaria e che l'obbligo di pagamento sorge solo quando il debitore stesso non è in grado di adempiere ai propri obblighi. Il creditore deve quindi dimostrare l'incapacità del debitore di pagare prima di poter far valere un credito nei confronti del garante. In generale una garanzia secondaria non è considerata un ostacolo al fallimento ai sensi del diritto svedese. Una garanzia personale richiede un chiaro impegno scritto o orale in cui di norma si dichiara che il garante è responsabile «del proprio debito» e ha pertanto la responsabilità primaria. Il creditore non è tenuto a dimostrare l'incapacità del debitore di pagare. Ai sensi del diritto svedese, una garanzia personale è considerata un ostacolo al fallimento in quanto le condizioni che disciplinano la garanzia vietano al creditore di presentare istanza di fallimento del debitore. Il denunciante sostiene che le garanzie relative al programma MTN svedese sono garanzie personali. Pertanto, anche se la Commissione ha constatato che l'accordo intergovernativo conferiva al consorzio un diritto legale a una garanzia di Stato, le condizioni di tale garanzia sono state sostanzialmente modificate attraverso il programma MTN svedese. Ne consegue che le garanzie relative al programma MTN svedese, come tutte le garanzie emesse dagli Stati con tali condizioni modificate, costituiscono nuovi aiuti.

- (176) Inoltre, dopo che la Commissione ha adottato la decisione finale nel caso Fehmarn Belt il 20 marzo 2020 ⁽⁹⁵⁾ («decisione finale Fehmarn Belt»), il denunciante ha presentato un'analisi delle implicazioni di tale caso per la valutazione del collegamento fisso. Il denunciante ritiene che, contrariamente al caso Fehmarn Belt, i regimi nazionali che conferiscono al consorzio il diritto alle garanzie di Stato non consistano semplicemente in un unico testo legislativo e in un unico accordo, bensì in diversi atti e accordi, che costituiscono congiuntamente le condizioni che disciplinano le garanzie. Inoltre l'accordo intergovernativo è un accordo internazionale tra due Stati dualisti, che non riconoscono l'intrinseca applicabilità diretta degli accordi internazionali. A ciò si aggiunge che il consorzio non era ancora stato creato al momento della conclusione dell'accordo intergovernativo il 23 marzo 1991, né al momento della firma dell'accordo di consorzio il 27 gennaio 1992. Il consorzio è stato registrato presso l'Ufficio svedese di registrazione delle imprese solo il 23 luglio 1993. Fintanto che non vi è alcun beneficiario, non può essere conferito alcun diritto legale. Né l'attuazione nazionale di tali accordi consente di concludere che l'entrata in vigore degli atti di esecuzione abbia conferito al consorzio il diritto legale a finanziare il collegamento fisso mediante prestiti garantiti dallo Stato. Il denunciante sostiene inoltre che l'accordo di cooperazione del 1997 è diverso dall'accordo del 29 maggio 2017 tra Femern A/S e la Banca centrale danese, il ministero delle Finanze e il ministero dei Trasporti ⁽⁹⁶⁾, in quanto il primo contiene disposizioni dettagliate ⁽⁹⁷⁾ sulle relazioni tra le parti per quanto riguarda l'emissione di garanzie.

- (177) Il denunciante ritiene pertanto che ogni singolo accordo di garanzia di Stato costituisca un aiuto ad hoc distinto.

- (178) Secondo Scandlines et al., la Commissione non tiene conto del regolamento 2015/1589 e viola il principio del primato del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato rispetto al diritto nazionale, laddove afferma, al considerando 107 della decisione di avvio, che la posizione del denunciante deve essere bilanciata con l'argomentazione degli Stati secondo cui le autorità degli Stati applicano le garanzie di Stato stabilite nell'accordo intergovernativo, nell'accordo di consorzio e nel loro diritto nazionale. Secondo Scandlines et al., la Commissione deve applicare rigorosamente le disposizioni giuridiche del regolamento 2015/1589.

⁽⁹⁵⁾ Decisione (EU) 2020/1472 della Commissione, del 20 marzo 2020, relativa all'aiuto di Stato SA.39078 - 2019/C (ex 2014/N) cui la Danimarca ha dato esecuzione a favore di Femern A/S (GU L 339 del 15.10.2020, pag. 1).

⁽⁹⁶⁾ Cfr. considerando 256 della decisione finale Fehmarn Belt.

⁽⁹⁷⁾ Il denunciante ha riportato le seguenti citazioni: punto 14: «[i]l consorzio ottiene quanto prima l'approvazione di entrambi i garanti per tutte le operazioni del consorzio, quali i prestiti, compresi i crediti bancari e le operazioni in derivati. A tale riguardo i garanti valutano se le operazioni hanno o potrebbero avere un'importanza per la portata dell'obbligo di garanzia, il rischio del garante e tutte le circostanze che possono incidere sulla garanzia/sui garanti. I garanti assicurano la preparazione necessaria per garantire che l'approvazione di un'operazione possa essere concessa prima del termine per l'accettazione, salvo in caso di circostanze eccezionali». Punto 15: «[i]l consorzio non effettua operazioni in derivati con controparti che non sono state preventivamente approvate dai garanti». Punto 16: «[i]l consorzio ottiene l'approvazione da parte dei garanti per tutta la documentazione contrattuale relativa ai prestiti e alle operazioni in derivati».

- (179) Scandlines et al. ritengono inoltre che la Commissione consideri l'aiuto come rientrante in un regime di aiuti e non tenga conto della natura ad hoc dello stesso, sostenendo che le misure di aiuto potrebbero costituire aiuti individuali concessi in un determinato momento, nel 1992, il che viola l'articolo 1, lettere d) ed e), del regolamento 2015/1589 e la sentenza *Øresund*. Secondo Scandlines et al. non è ammissibile che siano state concesse in blocco così tante garanzie di Stato distinte, oltre 100 per operazioni finanziarie, importi e durate diverse, per un periodo superiore a 25 anni, i cui termini o la cui necessità non potevano essere previsti nel 1992. Una siffatta conclusione presupporrebbe l'esistenza di una disposizione generale che autorizzi la concessione di molteplici misure di aiuto, che a loro avviso potrebbe essere possibile solo nell'ambito di un regime di aiuti. FSS e Trelleborg Port fanno altresì riferimento alla posizione della Corte nella causa C-438/16 P ⁽⁹⁸⁾, in cui essa ha respinto la nozione di «regime di aiuti».

4.3. Qualificazione come nuovi aiuti o aiuti esistenti

- (180) Secondo il denunciante, il termine di prescrizione per quanto riguarda il modello della garanzia di Stato è stato interrotto il 13 maggio 2013, quando, a seguito della denuncia, la Commissione ha chiesto informazioni alla Danimarca e alla Svezia. Pertanto, poiché il modello della garanzia di Stato consiste in diverse misure di aiuto individuali, tutte le garanzie concesse dopo il 13 maggio 2003 costituiscono nuovi aiuti. Il denunciante sostiene che il momento della concessione è il momento in cui gli Stati assumono il rischio associato alle garanzie. Prima di quel momento non ha luogo alcun trasferimento di risorse statali. Il denunciante conclude pertanto che ogni volta che gli Stati rilasciano un'approvazione per uno specifico prestito o strumento finanziario viene concessa una nuova garanzia. Secondo il denunciante, quasi 90 di queste approvazioni (cfr. considerando 173) sono state rilasciate dopo il 13 maggio 2003 e costituiscono pertanto nuovi aiuti.
- (181) Anche gli aiuti contenuti nelle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, concessi a partire dai dieci anni precedenti l'interruzione del termine di prescrizione, costituiscono nuovi aiuti.
- (182) Stena Line, Scandlines e Grimaldi partono inoltre dall'idea che vi sia un aiuto ad hoc ogni volta che viene concordata una nuova operazione di prestito o di credito. In tale contesto fanno riferimento alla sentenza della Corte nella causa *France Télécom* («sentenza *France Télécom*») ⁽⁹⁹⁾, in cui si afferma che l'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999 «fa riferimento alla concessione dell'aiuto al beneficiario e non alla data di adozione di un regime di aiuti. A tale riguardo, [...] la determinazione della data di concessione di un aiuto può variare in funzione della natura dell'aiuto di cui trattasi. Così, nell'ipotesi di un regime pluriennale consistente in versamenti o nella concessione periodica di vantaggi, la data di adozione di un atto costituente la base giuridica dell'aiuto e quella in cui le imprese percepiranno effettivamente il beneficio dell'aiuto medesimo possono essere separate da un lasso di tempo considerevole. In tal caso, ai fini del calcolo del termine di prescrizione, l'aiuto deve considerarsi concesso al beneficiario solamente alla data in cui esso è stato effettivamente erogato a quest'ultimo». Stena Line, Scandlines e Grimaldi ritengono evidente che tale principio si applichi anche agli aiuti ad hoc. A loro parere, l'aiuto sotto forma di garanzie di Stato è concesso in due modi: in primo luogo, ogni volta che il consorzio sottoscrive un prestito coperto da una garanzia di Stato e, in secondo luogo, ogni volta che il consorzio non versa il premio di mercato per tali prestiti. Gli aiuti previsti dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento sono concessi ogni volta che le autorità danesi si avvalgono delle disposizioni speciali per concedere nuovamente i vantaggi previsti da tali disposizioni. Di conseguenza, secondo Stena Line, Scandlines e Grimaldi, tutte le garanzie di Stato e i vantaggi contenuti nelle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, concessi dopo il 2003, costituiscono nuovi aiuti.

4.4. Compatibilità delle misure di aiuto

4.4.1. Qualificazione del progetto alla luce della comunicazione sugli IPCEI

- (183) Il denunciante non si oppone al fatto che la Commissione utilizzi i principi guida di base stabiliti nella comunicazione sugli IPCEI per la valutazione della compatibilità. Esso rammenta che l'elemento di aiuto deve essere quantificato, che qualsiasi aiuto al funzionamento deve essere distinto dagli aiuti agli investimenti, che occorre stabilire la necessità e la proporzionalità delle misure e che le condizioni di attivazione devono essere individuate e devono risultare sufficienti.

⁽⁹⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2018, *Commissione/France e IFP Énergies nouvelles*, C-438/16, ECLI:EU:C: 2018:737, punto 71.

⁽⁹⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *France Télécom SA/Commissione europea*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punti 80-82.

4.4.2. Determinazione dell'elemento di aiuto

- (184) Il denunciante sottolinea che deve essere determinato l'elemento di aiuto, sia per le garanzie di Stato che per le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, e che la conoscenza delle modalità di determinazione dell'elemento di aiuto, sebbene non sia richiesta una cifra definitiva esatta, costituisce un prerequisito essenziale per valutare la necessità e la proporzionalità dell'aiuto.
- (185) Stena Line, Scandlines e Grimaldi sostengono che è difficile per loro calcolare l'importo dell'aiuto secondo il modello della garanzia di Stato e le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. Per quanto riguarda le garanzie di Stato, l'aiuto consisterebbe non solo nell'assenza di un obbligo di pagare un premio (di mercato) ma anche nell'intero importo dei prestiti garantiti, essendo improbabile che un soggetto privato offra simili garanzie a causa del rischio molto elevato connesso al progetto.
- (186) Trelleborg Port sostiene che non è possibile determinare l'importo dell'aiuto, dato che nella decisione del 2014 non sono indicati parametri che ne consentano la quantificazione. Poiché, al momento della concessione delle garanzie di Stato, le prospettive di redditività del consorzio erano tali per cui nessuno era disposto a concedergli alcuna garanzia, l'elemento di aiuto non consiste semplicemente nella differenza tra il premio di mercato per la garanzia e il premio effettivamente pagato, ma anche nella garanzia di Stato stessa. Il valore della garanzia di Stato corrisponde al valore del prestito sottostante. Trelleborg Port aggiunge che, per quanto riguarda le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, l'elemento di aiuto corrisponde alla differenza tra l'importo che il consorzio avrebbe pagato in caso di applicazione della normativa fiscale ordinaria e ciò che ha effettivamente pagato.

4.4.3. La concessione di aiuti al funzionamento

- (187) Il denunciante fa riferimento alla sentenza *Øresund* ⁽¹⁰⁰⁾, all'articolo 10 dell'accordo intergovernativo, alla sezione 4, paragrafo 3, dell'accordo di consorzio, al considerando 50 della decisione del 2014 ⁽¹⁰¹⁾ e agli accordi di cooperazione del 1997 e del 2004, sostenendo che è pacifico che le garanzie di Stato coprono sia i costi di costruzione sia i costi di gestione del collegamento fisso. Il denunciante e Stena Line ritengono che le garanzie di Stato consentano al consorzio di non tenere conto dei costi nella fissazione dei suoi prezzi ⁽¹⁰²⁾. Il denunciante ritiene necessario, sia per le garanzie di Stato che per le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, operare una distinzione tra gli aiuti per la costruzione del collegamento fisso e gli aiuti per l'esercizio del collegamento fisso.
- (188) Il denunciante fa inoltre riferimento alla sentenza *Scandlines Fehmarn Belt* ⁽¹⁰³⁾, ricordando che gli aiuti concessi oltre il momento in cui l'importo del debito del beneficiario raggiunge un livello al quale è probabile che le sue entrate superino i costi di gestione e i rimborsi del debito alle normali condizioni di mercato, e pertanto prima che il debito sia stato integralmente rimborsato, possono essere considerati aiuti al funzionamento. Il denunciante ha altresì formulato osservazioni sul considerando 124 della decisione di avvio e ha osservato che i rischi del progetto relativo al collegamento fisso erano limitati dopo la messa in servizio di quest'ultimo. Esso ritiene che le garanzie di Stato sui prestiti sottoscritti per far fronte ai costi di gestione del consorzio siano inadeguate e non necessarie ai fini dell'investimento nel collegamento fisso (il che distingue il caso in esame dal progetto *Hinkley Point C* ⁽¹⁰⁴⁾). Per poter essere giustificati, gli aiuti al funzionamento devono anche essere limitati nel tempo e in diminuzione.

⁽¹⁰⁰⁾ Punti 108, 111 e 116.

⁽¹⁰¹⁾ A tale riguardo il denunciante fa riferimento anche al punto 107 della sentenza *Øresund*.

⁽¹⁰²⁾ A titolo di esempio, il denunciante ritiene che la riduzione dei prezzi del consorzio al segmento del trasporto merci, introdotta il 29 novembre 2019, non sarebbe stata possibile senza le garanzie di Stato. L'esempio riguardava in particolare tutti i veicoli di lunghezza a partire da 9 metri, che secondo il denunciante avevano ottenuto una riduzione dei prezzi del 15 % rispetto alla tariffa notturna normale, e tutti i veicoli di lunghezza superiore a 20 metri, ai quali sarebbe stata applicata la stessa tariffa dei veicoli compresi tra 9 e 20 metri. Il denunciante sostiene pertanto che la riduzione dei prezzi ha come unico scopo quello di deviare il traffico merci dal servizio di traghetto del denunciante al collegamento fisso. Stena Line sostiene che, poco dopo l'apertura del collegamento fisso nel 2000, il consorzio ha praticato un dumping sui prezzi dei pedaggi per automobili e autocarri rispettivamente del 40 % e del 50 %.

⁽¹⁰³⁾ Punto 242.

⁽¹⁰⁴⁾ Sentenza del Tribunale del 12 luglio 2018, *Repubblica d'Austria/Commissione europea*, T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439.

- (189) Stena Line, Scandlines e Grimaldi ritengono che gli aiuti al funzionamento, che sono vietati, non siano solo gli aiuti concessi durante la fase operativa del progetto, ma anche tutti gli aiuti relativi ai costi di gestione, anche durante la fase di costruzione del progetto ⁽¹⁰⁵⁾. Ciò significa che gli aiuti concessi al consorzio non possono coprire prestiti di rifinanziamento, in quanto tali prestiti, secondo la loro interpretazione del punto 111 della sentenza *Øresund*, costituiscono aiuti al funzionamento vietati. Il denunciante ritiene che, come per le garanzie di Stato, per gli aiuti di Stato derivanti dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento sia necessario operare una distinzione tra gli aiuti per la costruzione e gli aiuti per l'esercizio del collegamento fisso.
- (190) Stena Line, Scandlines e Grimaldi non ritengono che progetti infrastrutturali come il collegamento fisso giustifichino una distinzione meno netta tra aiuti agli investimenti e aiuti al funzionamento, come asserito al considerando 131 della decisione di avvio. Inoltre i progetti su larga scala, in particolare, non dovrebbero poter beneficiare di aiuti al funzionamento ⁽¹⁰⁶⁾. Stena Line, Scandlines e Grimaldi forniscono anche diverse argomentazioni per dimostrare che la sentenza *Hinkley Point C* non è applicabile al caso di specie. Infine si oppongono fermamente al suggerimento della Commissione, al considerando 132 della decisione di avvio, in merito alla possibile equivalenza tra le garanzie di Stato e un apporto di capitali iniziali.
- (191) Secondo il denunciante, una valutazione economica del tasso interno di rendimento («TIR») e del valore attuale netto («VAN») del consorzio ⁽¹⁰⁷⁾ (cfr. considerando 201) indica che a partire dal 2003 il consorzio sarebbe stato in grado di finanziare il collegamento fisso a condizioni commerciali senza le garanzie di Stato, il che indicherebbe anche che un aiuto a partire da quel momento costituisce un aiuto al funzionamento.

4.4.4. Necessità dell'aiuto

- (192) Al fine di valutare la necessità dell'aiuto, il denunciante ritiene che la Commissione debba effettuare un calcolo simile a quello incluso nella decisione del 2015 relativa al Fehmarn Belt ⁽¹⁰⁸⁾ ⁽¹⁰⁹⁾, in cui ha calcolato il TIR del progetto e lo ha confrontato con il costo medio ponderato del capitale («WACC»). L'aiuto può pertanto essere necessario solo se il TIR è inferiore al WACC. Ai fini di tale calcolo, il denunciante osserva che il consorzio stesso ritiene che la durata del collegamento fisso sia di almeno 100 anni. Deve essere effettuata un'analisi separata della necessità dell'aiuto in relazione alla fase operativa del collegamento fisso. Secondo il denunciante, ai fini della valutazione della necessità dell'aiuto è irrilevante valutare se le misure siano state adottate o meno in un momento in cui era opinione diffusa che il finanziamento pubblico di progetti infrastrutturali non rientrasse nell'ambito di applicazione delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato. Per quanto riguarda la questione se un progetto infrastrutturale su larga scala, come il collegamento fisso, possa essere realizzato senza sostegno pubblico, il denunciante indica che lo sviluppo, il finanziamento, la costruzione e l'esercizio del tunnel sotto la Manica ⁽¹¹⁰⁾ sono stati tutti affidati a società private, mediante procedura di gara pubblica in cui le imprese private hanno ottenuto una concessione.

⁽¹⁰⁵⁾ In tale contesto fanno riferimento ai punti 106 e 108 della sentenza *Øresund*.

⁽¹⁰⁶⁾ Le parti interessate fanno specifico riferimento al punto 14 degli orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 (GU C 209 del 23.7.2013, pag. 1), secondo cui «[...] le grandi imprese hanno generalmente un peso maggiore sul mercato interessato e, di conseguenza, l'investimento per cui è concesso l'aiuto può causare distorsioni della concorrenza e degli scambi nel mercato interno».

⁽¹⁰⁷⁾ Relazione redatta da Sten Nyberg, professore di economia presso l'Università di Stoccolma e presidente del Centro per il diritto e l'economia europei di Stoccolma, e da Mattias Ganslandt, professore associato di economia presso la Scuola di economia e management dell'Università di Lund e direttore del Centro per il diritto e l'economia europei di Stoccolma.

⁽¹⁰⁸⁾ Decisione della Commissione, del 23 luglio 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.39078 (2014/N) (Danimarca) concernente il finanziamento del progetto relativo al collegamento fisso Fehmarn Belt (C(2015) 5023 final), (GU C 325 del 2.10.2015 pag. 1), considerando 103, e sentenza *Scandlines Fehmarn Belt*, punto 211.

⁽¹⁰⁹⁾ Inizialmente il denunciante ha fatto riferimento alla decisione di cui alla nota 108, salvo poi fornire ulteriori osservazioni quando è stata adottata la decisione finale in tale caso (cfr. considerando 199).

⁽¹¹⁰⁾ Decisione 88/568/CEE della Commissione, del 24 ottobre 1988, relativa ad una procedura in applicazione dell'articolo 85 del trattato CE (IV/32.437/8 — Eurotunnel) (GU L 311 del 17.11.1988, pag. 36) e decisione C(2015) 1816 final della Commissione, del 22 giugno 2005, relativa all'aiuto di Stato N 159/2005 — Regno Unito — Finanziamento del trasporto ferroviario di merci nel tunnel sotto la Manica da parte della EWSI (GU C 314 del 10.12.2005, pag. 2).

- (193) I risultati della valutazione economica del collegamento fisso commissionata dal denunciante nel settembre 2019 (considerando 191), in particolare del TIR e del WACC del consorzio in diversi scenari, sono sintetizzati ai considerando da 201 a 206.

4.4.5. Proporzionalità dell'aiuto

- (194) Il denunciante e Scandlines et al., facendo riferimento alla sentenza *Øresund* ⁽¹¹¹⁾, sostengono che l'aiuto non è proporzionato, in quanto le garanzie di Stato e le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento non sono limitate nel tempo, nell'importo o nel numero e non sono collegate a specifiche operazioni finanziarie. Inoltre il periodo di rimborso del debito non è chiaro e varia.
- (195) Il denunciante e Scandlines et al. ritengono altresì importante osservare che il Tribunale, nella sentenza *Scandlines Fehmarn Belt* ⁽¹¹²⁾ e nella sentenza *Stena Line Fehmarn Belt* ⁽¹¹³⁾, ha dichiarato che l'aiuto può essere necessario e proporzionato solo fino al «momento in cui il beneficiario sarebbe in grado, sulla base del suo flusso di cassa, di contrarre prestiti sul mercato aperto senza il sostegno di garanzie di Stato o di prestiti statali». Tale momento è normalmente raggiunto quando l'importo del debito del beneficiario raggiunge un livello al quale è probabile che le sue entrate superino i costi di gestione e i rimborsi del debito alle normali condizioni di mercato, e pertanto prima che il debito sia stato integralmente rimborsato». Alcune delle parti interessate aggiungono che «[u]n aiuto al di sopra di tale livello può quindi essere considerato un aiuto al funzionamento, per il quale la Commissione non ha fornito alcuna giustificazione nella decisione impugnata». Secondo le parti interessate, è quindi evidente che l'aiuto deve essere limitato al momento in cui il beneficiario è in grado di contrarre prestiti da solo sul mercato aperto.
- (196) Il denunciante fa riferimento alle constatazioni del Tribunale nella sentenza *Scandlines Fehmarn Belt* ⁽¹¹⁴⁾, sostenendo che l'aiuto è proporzionato all'importo al quale il progetto diventa redditizio. Inoltre il Tribunale, nella sentenza *Øresund*, ha constatato che non è rilevante ai fini della valutazione della proporzionalità il fatto che altre forme di finanziamento da parte degli Stati comporterebbero un onere finanziario più elevato per il bilancio dello Stato ⁽¹¹⁵⁾ o che forme di aiuto più dirette avrebbero potuto generare aiuti più significativi ⁽¹¹⁶⁾. Il denunciante sostiene anche, in riferimento alla relazione annuale 2014 di SVEDAB, che almeno entro il 2012 il consorzio aveva raggiunto il punto di pareggio, senza utili né perdite netti, e che l'anno successivo sarebbe stato in grado di distribuire un dividendo o una quota di utili alle sue società madri. Il denunciante fa inoltre riferimento all'aggiornamento della ricerca Global Ratings di Standard & Poor's del 18 novembre 2016, osservando che il consorzio ha iniziato a rimborsare il debito nel 2004, cinque anni prima del calendario previsto, e che a partire dal 2000 il suo utile operativo era ed è rimasto positivo. Il denunciante osserva che il patrimonio netto del consorzio è diventato positivo nel 2016 e che, secondo il consorzio, esso ha iniziato a distribuire dividendi alle società madri nel 2018, quando è stato versato un dividendo di 1,1 miliardi di DKK (0,15 miliardi di EUR) per l'esercizio fiscale 2017, e che nel 2018 le società madri hanno deciso di aumentare il pagamento annuale dei dividendi, con la conseguenza che il debito del consorzio avrebbe dovuto essere rimborsato solo nel 2050, ossia molto più tardi rispetto al 2033 previsto in precedenza. Inoltre lo Stato danese preleva fondi da A/S Øresund per scopi diversi dal rimborso del debito relativo ai costi dei collegamenti stradali e ferroviari danesi con l'entroterra. Di conseguenza il periodo di rimborso per il consorzio è stato prorogato. Sulla base di tali osservazioni, il denunciante ritiene evidente che le entrate del consorzio sono piuttosto consistenti, apparentemente anche sufficienti per finanziare altri progetti, e che con tutta probabilità sono superiori ai costi di gestione e ai rimborsi del debito in normali condizioni di mercato.

⁽¹¹¹⁾ Punti da 118 a 139.

⁽¹¹²⁾ Punto 242.

⁽¹¹³⁾ Punto 213.

⁽¹¹⁴⁾ Punto 224.

⁽¹¹⁵⁾ Punti 191 e 153.

⁽¹¹⁶⁾ Punto 153.

- (197) A tale riguardo il denunciante ricorda inoltre che, tra le principali società pubbliche danesi alle quali lo Stato danese ha fornito garanzie, comprese quelle responsabili della costruzione e dell'esercizio del ponte del Grande Belt e del collegamento fisso Fehmarn Belt, il consorzio è l'unica a non pagare alcun premio per le garanzie di Stato, mentre quasi tutte le altre pagano lo 0,15 % sui debiti in essere. Secondo il denunciante, ciò dimostra chiaramente che la costruzione e l'esercizio del collegamento fisso potevano essere realizzati con aiuti di entità minore a un premio dello 0 %.
- (198) Il denunciante fa specifico riferimento al considerando 150 della decisione di avvio, in cui la Commissione ha affermato che sembrava si prevedesse che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento avrebbero contribuito alla redditività del progetto, rendendo così interdipendenti gli effetti delle garanzie e il vantaggio di tali norme speciali. Il denunciante ritiene che tale affermazione non sia corretta. Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento costituiscono vantaggi aggiuntivi rispetto alle garanzie di Stato e non possono essere considerate interdipendenti ai fini delle norme in materia di aiuti di Stato. Il denunciante ha esortato la Commissione a chiedere le dichiarazioni dei redditi del consorzio al fine di calcolare correttamente l'entità del vantaggio conferito al consorzio da tali norme speciali.
- (199) Il denunciante ha presentato osservazioni anche dopo aver esaminato l'analisi della proporzionalità contenuta nella decisione finale Fehmarn Belt. Il denunciante si sofferma in particolare sulla differenza tra il rischio ex ante (prima della costruzione) e il rischio ex post (dopo l'entrata in servizio del collegamento fisso), sulla necessità di riesaminare l'aiuto di Stato dopo la costruzione e sulle restrizioni (ambito limitato alla costruzione, priorità accordata al rimborso di prestiti agevolati dallo Stato e una commissione di garanzia) a loro volta necessarie per garantire la proporzionalità degli aiuti di Stato per il collegamento fisso.
- (200) Stena Line ha inoltre sostenuto che, in considerazione del fatto che entro il 2004 il collegamento fisso era redditizio e il consorzio aveva flussi di cassa positivi superiori ai suoi costi di gestione e di rimborso del debito, gli aiuti di Stato al consorzio non erano proporzionati almeno dal 2004.
- (201) Come osservato ai considerando 191 e 193, il denunciante ha commissionato una valutazione economica sul TIR e sul WACC del consorzio al fine di analizzare se, e quando, il consorzio avrebbe potuto finanziare il collegamento fisso a condizioni di mercato, senza garanzie di Stato. Il denunciante sostiene che le garanzie di Stato hanno un duplice effetto sul finanziamento. In primo luogo hanno consentito al consorzio di indebitarsi a un livello superiore al 100 % del suo patrimonio netto e dei suoi debiti durante i primi 17 anni di attività (patrimonio netto negativo fino al 2016). In secondo luogo hanno consentito al consorzio di contrarre prestiti a un costo inferiore rispetto a società comparabili (il consorzio ha ottenuto un rating del credito AAA). Il denunciante aggiunge che le garanzie di Stato hanno determinato una durata media effettiva (quasi cinque anni) del debito del consorzio, che è molto breve rispetto alla durata economica degli attivi (oltre 100 anni). La valutazione conclude che nel 2003 o nel 2004, ossia a pochi anni dall'entrata in servizio del collegamento fisso, il consorzio avrebbe potuto finanziare il collegamento fisso a condizioni commerciali senza le garanzie di Stato. In tutti gli scenari (con riferimento agli scenari di sensibilità elaborati), gli aiuti di Stato non erano più necessari a partire dal 2009 o dal 2010. Per giungere a tale conclusione, lo studio ha effettuato diverse analisi, tra cui un confronto tra il TIR del consorzio e un calcolo del WACC basato su 37 società comparabili, sulle condizioni di mercato per il debito e il patrimonio netto in Danimarca (cfr. considerando 202) e su una stima del valore di mercato del consorzio nel periodo 2000-2018 (cfr. considerando 203).
- (202) La valutazione economica comprende un'analisi delle relazioni annuali del consorzio da cui risulta che il TIR, sulla base di una proiezione lineare del risultato operativo su un periodo di 100 anni, è pari al 7,2 % (al lordo delle imposte) e, se il periodo è limitato a 40 anni, al 6,2 %. Nello scenario a 100 anni, il WACC di società comparabili non sovvenzionate è sceso al di sotto del TIR del consorzio nel 2004 ⁽¹¹⁷⁾. Pertanto, secondo il denunciante, da quel momento gli aiuti di Stato non erano più necessari (durante la crisi finanziaria mondiale il WACC si è collocato temporaneamente al di sopra del TIR nello scenario a 100 anni, ma dal 2009 è rimasto al di sotto del TIR). Nello scenario a 40 anni, il WACC di società comparabili è rimasto al di sotto del TIR a partire dal 2010.

⁽¹¹⁷⁾ Secondo la relazione, l'analisi delle società comparabili e delle condizioni di mercato per il debito e il patrimonio netto in Danimarca mostra che nel periodo 2000-2018 il WACC di società comparabili è sceso dal 9,3 % al 3,0 %. Per la Svezia, tale percentuale era pari rispettivamente all'8,7 % e al 3,3 %.

- (203) Una stima del valore di mercato del consorzio (sulla base dei flussi di cassa attualizzati) negli anni dal 2000 al 2018 mostra che dal 2003 il valore dei flussi di cassa attualizzati supera il costo del progetto (calcolo effettuato con il tasso di interesse medio del consorzio sulla base di una proiezione lineare dei risultati operativi su un periodo di 100 anni). Il denunciante sostiene che un'ulteriore analisi della sensibilità dimostra che le conclusioni sono solide, sia per periodi più brevi che per periodi più lunghi di flussi di cassa. In particolare l'analisi mostra che, in tutti gli scenari, l'importo attualizzato dei flussi di cassa futuri è superiore al costo totale a partire dal 2009. Su tale base il denunciante conclude che per un operatore commerciale l'acquisizione del consorzio avrebbe dovuto essere attraente a partire dal 2003 o, in ogni caso, a partire dal 2009. Secondo il denunciante, ciò indica che il consorzio sarebbe stato in grado di finanziare il collegamento fisso a condizioni di mercato, senza le garanzie di Stato, a partire dal 2003 o almeno dal 2009.
- (204) Il denunciante ha inoltre fornito un'analisi, da parte degli stessi autori, del deficit di finanziamento del consorzio. Nel 1999, prima dell'entrata in servizio del collegamento fisso, il WACC di società comparabili era leggermente superiore (8,0 %) al TIR (7,2 %) del progetto relativo al collegamento fisso. Ciò ha determinato un deficit di finanziamento di 2,9 miliardi di DKK (0,39 miliardi di EUR) nel 1999, giustificando un aiuto di Stato limitato. A fini di completezza, il denunciante osserva che nel 2000 il deficit di finanziamento era pari a 5,9 miliardi di DKK (0,79 miliardi di EUR) a causa di un WACC più elevato di società comparabili (9,3 %), ma sottolinea che, già dall'entrata in servizio del collegamento fisso, le garanzie di Stato erano troppo generose.
- (205) Secondo l'analisi, grazie alle garanzie di Stato, il consorzio ha potuto finanziare interamente i propri costi tramite debito, con un tasso di interesse su tale debito pari solo al 3 % nel 1999 e al 3,5 % nel 2000. Ciò significa che il WACC del consorzio era compreso solo tra il 3 % e il 3,5 % (100 % di finanziamento tramite debito). Il TIR del 7,2 % è pertanto notevolmente superiore al WACC del consorzio e il modello della garanzia di Stato è sproporzionato e ingiustificato. Gli aiuti di Stato dovrebbero comportare solo una riduzione del WACC dello 0,8 % (dall'8 % al 7,2 %), in modo che il WACC del consorzio sia pari al TIR del progetto relativo al collegamento fisso. Secondo la relazione, gli aiuti di Stato sproporzionati in termini di VAN ammontavano a 54,3 miliardi di DKK (7,28 miliardi di EUR), se quantificati con il tasso di interesse del consorzio nel 1999, e a 41,8 miliardi di DKK (5,60 miliardi di EUR), se quantificati con il tasso di interesse nel 2000.
- (206) Gli autori della relazione hanno inoltre fornito un'ulteriore analisi del VAN del consorzio, basata su un confronto tra il tasso di interesse applicabile al consorzio e il tasso di interesse di una società che si finanzia al 100 % tramite debito AAA. Scopo dell'analisi era quantificare l'importo degli aiuti di Stato sproporzionati. L'analisi si basa sul fatto che, se il TIR è superiore al tasso di interesse medio annuo del consorzio, il collegamento fisso avrà un VAN positivo o il rendimento del progetto sarà superiore ai costi. Sempre su tale base, il denunciante sottolinea che le garanzie di Stato erano troppo generose e comportavano aiuti di Stato sproporzionati già dall'entrata in servizio del collegamento fisso. Questa conclusione è ulteriormente corroborata da un'analisi dei rendimenti e delle rendite annualizzati.
- (207) Inoltre il denunciante ha fornito una nota relativa ad alcune delle constatazioni della Commissione nella decisione finale Fehmarn Belt per quanto riguarda il finanziamento del collegamento fisso e in particolare la proporzionalità.
- (208) Infine il denunciante ha presentato osservazioni sulla relazione annuale 2020 del consorzio, in quanto nella primavera del 2020 il consorzio ha avviato una serie di iniziative per trasferire il proprio debito dai prestiti garantiti dagli Stati a prestiti senza garanzie di Stato. Il denunciante ha preso in esame il rating del credito associati e ha concluso che le entità statali godono già di un vantaggio in virtù della proprietà statale, il che implica una garanzia più elevata agli occhi dei creditori. Il denunciante osserva inoltre che l'importo ottenuto tramite prestiti senza garanzie di Stato nel 2020 rappresenta circa il 28 % dei prestiti lordi del consorzio, il che dimostra ulteriormente che le garanzie di Stato erano già sproporzionate durante i primi anni di attività.
- (209) Stena Line fa riferimento alla comunicazione sugli IPCEI, ricordando che il calcolo del deficit di finanziamento può includere solo i costi ammissibili. Dato che i collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra sono considerati un progetto distinto, Stena Line sostiene che i costi di tali impianti sono irrilevanti ai fini del calcolo degli aiuti di cui il collegamento fisso può beneficiare. A tale riguardo Stena Line osserva che nel 2018 il consorzio ha adeguato la sua politica in materia di dividendi al fine di concentrarsi principalmente sulla riduzione massima del debito nelle società proprietarie, A/S Øresund e SVEDAB, responsabili dei collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra. Stena Line sostiene che ciò costituisce una chiara prova del fatto che gli aiuti di Stato al consorzio per il collegamento fisso finanziano costi non ammissibili.

4.4.6. *Prevenzione di indebite distorsioni della concorrenza e valutazione comparata*

- (210) Secondo il denunciante, gli aiuti contenuti nelle garanzie di Stato e nelle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento provocano indebite distorsioni della concorrenza.
- (211) Il denunciante afferma che l'obiettivo del progetto relativo al collegamento fisso non è mai stato quello di sostituire i servizi di traghetto tra Helsingborg e Helsingør, né una tale sostituzione era considerata una conseguenza necessaria o inevitabile. Esso ricorda inoltre che il collegamento tra i porti di Helsingborg e Helsingør, che fanno entrambi parte della rete TEN-T, collega le strade TEN-T E47, E4 ed E20 e quindi l'Europa centrale con i paesi nordici. Il denunciante fa riferimento a uno dei principali obiettivi della TEN-T, che consiste nel contribuire a basse emissioni di gas a effetto serra, trasporti puliti e basse emissioni di carbonio, e osserva che i suoi traghetti a zero emissioni offrono un'alternativa verde al collegamento fisso. Infine il denunciante fa riferimento al Libro bianco della Commissione su una tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti ⁽¹¹⁸⁾, in cui la Commissione ha osservato che «l'eliminazione delle distorsioni fiscali e dei sussidi ingiustificati e la concorrenza libera e priva di distorsioni [...] [sono necessarie] per creare condizioni eque per modi che sono in diretta concorrenza tra loro». Il denunciante ritiene che la scomparsa del suo servizio di traghetto avrebbe conseguenze disastrose sul piano socioeconomico. In tale contesto il denunciante ricorda che le garanzie di Stato consentono al consorzio di fissare i pedaggi per il collegamento fisso a livelli artificialmente bassi, il che permette al consorzio di aumentare i propri volumi di traffico e la propria quota di mercato. Le garanzie di Stato consentono al consorzio di assumere rischi più elevati, escludendo di fatto il fallimento. Il denunciante richiama inoltre l'attenzione su un altro meccanismo che porta a distorsioni del mercato, che è collegato agli obiettivi degli Stati di promuovere il traffico attraverso il collegamento fisso. Poiché il consorzio è sostenuto dagli Stati, il suo obiettivo si sposterebbe anche da una rigorosa massimizzazione dei profitti a un aumento del volume di traffico. Ciò è reso possibile dalle garanzie di Stato.

4.4.7. *Condizioni di attivazione delle garanzie di Stato*

- (212) Facendo riferimento alla comunicazione sulle garanzie del 2008, il denunciante ricorda che la Commissione non può autorizzare aiuti sotto forma di garanzie di Stato, a meno che non conosca in anticipo le condizioni per attivare tali garanzie. Secondo il denunciante, i contratti di prestito conclusi tra il consorzio e gli istituti finanziari interessati non stabiliscono condizioni per l'attivazione delle garanzie e di conseguenza la Commissione non è in grado di constatare la compatibilità delle garanzie di Stato con il mercato interno.

4.5. **Legittimo affidamento**

- (213) Il denunciante e Scandlines et al. sostengono che la sentenza *Øresund* dovrebbe essere interpretata in modo tale da escludere il legittimo affidamento da parte del consorzio e degli Stati dopo la sentenza *Aéroports de Paris*.
- (214) Pertanto essi sostengono che, nella sentenza *Øresund* ⁽¹¹⁹⁾, il Tribunale ha espressamente dichiarato che il legittimo affidamento poteva sussistere solo per il periodo precedente alla sentenza *Aéroports de Paris* e non, come sembra suggerire la Commissione al considerando 178 della decisione di avvio, *almeno* fino al 2000.
- (215) Il denunciante fa riferimento alla giurisprudenza citata nella sentenza *Øresund* ⁽¹²⁰⁾, elencando i tre presupposti cumulativi che devono essere soddisfatti per far sorgere il diritto alla tutela del legittimo affidamento: i) assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione; ii) tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nella persona a cui si rivolgono; e iii) siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili.

⁽¹¹⁸⁾ Libro bianco «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM(2011)144 definitivo), punto 59.

⁽¹¹⁹⁾ Punto 322.

⁽¹²⁰⁾ Punto 306: sentenza del Tribunale del 30 giugno 2005, *Branco/Commissione*, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, punto 102 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del Tribunale del 23 febbraio 2006, *Cementbouw Handel & Industrie/Commissione*, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, punto 77; sentenza del Tribunale del 30 giugno 2009, *CPEM/Commissione*, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, punto 126.

- (216) Pur riconoscendo la presenza di un legittimo affidamento fino alla sentenza *Aéroports de Paris*, il denunciante e Scandlines et al. ritengono che le assicurazioni fornite dalla Commissione nelle lettere del 1995 non fossero più conformi alle norme applicabili dopo tale sentenza. Scandlines et al. sostengono che, in ogni caso, il diritto di invocare il legittimo affidamento si estinguerebbe dopo la fine di un periodo transitorio di tre anni che consenta al beneficiario di adeguare il proprio comportamento alla luce delle nuove circostanze giuridiche ⁽¹²¹⁾.
- (217) Inoltre il denunciante sostiene che, dopo la sentenza *Aéroports de Paris*, non vi è alcun dubbio che un operatore economico prudente e accorto avrebbe potuto prevedere che la Commissione potesse potenzialmente adottare una decisione in cui constatava che le misure di aiuto in questione erano soggette alle norme in materia di aiuti di Stato. Il denunciante e Scandlines et al. ritengono che gli Stati e il consorzio avrebbero dovuto adeguare il loro comportamento conformemente alla sentenza e che il periodo che intercorre tra la sentenza *Aéroports de Paris* e la presunta interruzione del termine di prescrizione debba essere considerato un ampio lasso di tempo per adeguarsi e notificare le misure di aiuto in questione alla Commissione.
- (218) Infine il denunciante sostiene che, anche se la Commissione dovesse ritenere che nel 1992 gli Stati abbiano concesso due garanzie di Stato che costituivano aiuti ad hoc individuali, è chiaro che il principio del legittimo affidamento non può essere invocato per il periodo successivo al 13 maggio 2003. Se così non fosse, gli Stati sarebbero autorizzati a invocare il principio del legittimo affidamento per continuare a fornire garanzie di Stato al consorzio, senza il pagamento di alcun premio e senza alcuna limitazione per quanto riguarda gli importi da garantire e il periodo durante il quale le garanzie possono essere concesse, per tutto il tempo che ritengono necessario.

4.6. Recupero degli aiuti

- (219) Scandlines et al. ritengono che gli aiuti contenuti nelle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento e nelle garanzie di Stato concesse a partire dal 2003 debbano essere recuperati. Ciò riguarda in particolare le garanzie di Stato per tutti i prestiti sottoscritti per rifinanziare il debito iniziale, nonché gli aiuti per tutti gli altri costi di gestione coperti dai prestiti. Trelleborg Port sottolinea che le garanzie di Stato effettive devono essere revocate e che il consorzio deve inoltre rimborsare la differenza tra il premio di mercato e il premio pagato. Stena Line ha sostenuto che occorre chiedere il recupero i) di qualsiasi aiuto concesso dopo il 2004 (poiché, almeno a partire dal 2004, il consorzio sarebbe stato in grado di contrarre prestiti a condizioni di mercato); ii) degli aiuti al funzionamento concessi tra il 2003 e il 2004; e iii) per il periodo 2003-2004, della differenza tra i prezzi del collegamento fisso basati sui costi effettivi e i prezzi basati su costi inferiori, nonché delle garanzie di Stato e dei prestiti statali ⁽¹²²⁾ a copertura di eventuali costi di gestione.
- (220) Il denunciante aggiunge che, anche se la Commissione dovesse dichiarare l'aiuto compatibile con il mercato interno, ciò non avrebbe l'effetto di regolarizzare a posteriori le misure attuate in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e gli interessi dovrebbero essere applicati a decorrere dalla data di concessione di ciascun nuovo aiuto.
- (221) FSS, Trelleborg Port e Grimaldi sostengono che le garanzie di Stato e le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento non sono state notificate alla Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e costituiscono pertanto aiuti illegali. Ciò comprende le garanzie di Stato e gli aiuti contenuti nelle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento concessi dopo l'adozione della decisione del 2014, che è stata successivamente annullata. Non essendovi prove che suggeriscano che la Danimarca e la Svezia abbiano smesso di concedere garanzie di Stato e aiuti derivanti dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, la Commissione dovrebbe adottare una decisione che ordini alla Danimarca e alla Svezia di cessare la concessione di nuove garanzie e alla Danimarca di cessare la concessione di aiuti connessi alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento e di sospendere le garanzie di Stato esistenti e i vantaggi connessi alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento fino a quando la Commissione non avrà preso una decisione sulla loro compatibilità con il mercato interno.

⁽¹²¹⁾ Il riferimento è alla sentenza del Tribunale del 16 ottobre 2014, *Alcoa Trasformazioni/Commissione*, T-177/10, ECLI:EU:T:2014:897, punto 72.

⁽¹²²⁾ Stena Line non ha presentato alcuna informazione ulteriore o specifica in merito ai prestiti statali cui si riferisce.

- (222) Il denunciante ritiene che gli aiuti di Stato sproporzionati a favore del consorzio abbiano creato conseguenze durature, che devono essere corrette mediante misure prospettiche. La semplice cessazione degli aiuti di Stato mediante la revoca e la cessazione delle garanzie di Stato non sarebbe sufficiente a creare condizioni eque per il collegamento fisso e i traghetti. In tale contesto il denunciante fa riferimento al punto 96 della sentenza *Øresund*, in cui il Tribunale ha sottolineato che la Commissione aveva suggerito che la liquidazione del consorzio sarebbe giuridicamente impossibile, tenuto conto dell'accordo intergovernativo. Poiché la comunicazione sulle garanzie del 2008 ritiene che condizioni di finanziamento più favorevoli ottenute da imprese la cui forma giuridica prevede l'esenzione dalle norme ordinarie in materia di fallimento o altre procedure di insolvenza possano costituire aiuti di Stato, il consorzio continuerebbe a godere di un vantaggio significativo anche dopo che gli Stati abbiano cessato di emettere specifici accordi di garanzia di Stato.
- (223) Il denunciante ritiene che tali misure prospettiche debbano ripristinare i costi normali, gli obiettivi normali e i normali rischi commerciali dell'operatore del collegamento fisso. Nello specifico prende in considerazione tre possibili soluzioni per ripristinare le normali condizioni di mercato per il traffico attraverso l'Øresund, vale a dire la privatizzazione del collegamento fisso, la trasformazione del collegamento fisso in una società pubblica con flottante quotato alle borse di Copenaghen e/o Stoccolma o il rilascio di una concessione a un operatore indipendente a condizioni commerciali.

5. OSSERVAZIONI COMUNICATE DAGLI STATI

- (224) Questa sezione descrive le osservazioni degli Stati sulla decisione di avvio. Tali osservazioni contengono i commenti degli Stati sulle osservazioni delle parti interessate che sono state presentate alle autorità degli Stati in un formato non riservato. La sezione contiene anche ulteriori informazioni fornite dagli Stati in risposta a domande specifiche della Commissione.

5.1. Chiarimenti concreti sulla decisione di avvio

- (225) Gli Stati hanno fornito chiarimenti concreti sulla parte descrittiva della decisione di avvio.
- (226) In particolare gli Stati chiariscono che nel diritto svedese o danese non esiste alcuna base giuridica per la concessione di prestiti statali al consorzio. Si tratta di un chiarimento del considerando 31 della decisione di avvio, in cui si afferma che il consorzio è in grado di ottenere prestiti statali dalla Banca nazionale danese a fronte di una commissione annuale pari allo 0,15 % del valore dei prestiti in essere, più un tasso di interesse annuo fissato dal ministro delle Finanze. Gli Stati precisano che ciò può derivare da una confusione tra il finanziamento del consorzio e il finanziamento di A/S Øresund, la società madre danese del consorzio. Ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge sulla costruzione (ora articolo 10, comma 4, della legge Sund & Bælt), ove ritenuto opportuno, il ministro danese delle Finanze è autorizzato a coprire il fabbisogno di finanziamento di A/S Øresund mediante prestiti statali.
- (227) Gli Stati sottolineano che la diretta conseguenza dell'accordo intergovernativo, della normativa di attuazione svedese e danese e dell'accordo di consorzio è che, a partire dalla data di costituzione del consorzio, gli Stati sono stati obbligati a garantire tutti i prestiti e gli altri strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio per finanziare il collegamento fisso. L'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese, pur essendo responsabili dell'amministrazione pratica delle garanzie, in relazione a specifici prestiti e modalità di finanziamento, non hanno la competenza per rifiutarsi di concedere al consorzio le garanzie necessarie per finanziare il progetto.
- (228) L'accordo di consorzio è stato pertanto approvato dalla Danimarca il 4 febbraio 1992 e dalla Svezia il 13 febbraio 1992. L'accordo di consorzio è dunque entrato in vigore il 13 febbraio 1992. Gli Stati hanno inoltre chiarito che il consorzio non è registrato presso l'Ufficio svedese di registrazione delle imprese, come sostenuto dal denunciante (considerando 176), in quanto ha personalità giuridica unica. Tuttavia esso era registrato ai fini dell'IVA e degli oneri sociali a partire dal 23 luglio 1993. La registrazione presso l'Ufficio svedese di registrazione delle imprese non è necessaria per l'acquisizione di diritti e obblighi da parte del consorzio.

- (229) Gli Stati hanno fornito ulteriori dettagli su quanto previsto nella decisione del parlamento svedese in relazione all'obbligo di garanzia di Stato in solido (considerando 89) e sull'amministrazione pratica dell'obbligo di garanzia di Stato in solido da parte dell'Ufficio del debito nazionale svedese (considerando da 91 a 94). Per quanto riguarda l'attuazione dell'obbligo di garanzia di Stato in Danimarca, gli Stati hanno fatto riferimento all'articolo 8 della legge sulla costruzione e alle note preparatorie della legge sulla costruzione, relative all'articolo 8 (considerando 95).
- (230) Gli Stati hanno precisato che le disposizioni amministrative pratiche dell'Ufficio del debito nazionale svedese e della Banca nazionale danese (attraverso gli accordi di cooperazione) sono state introdotte al fine di dare alla Svezia e alla Danimarca la possibilità di monitorare e influenzare la politica di finanziamento del consorzio. Il meccanismo offre agli Stati la possibilità di garantire che il consorzio non travalichi il suo mandato e che sia seguita una politica di finanziamento che riduca al minimo il rischio a lungo termine degli Stati. Il meccanismo consente quindi agli Stati di garantire che gli aiuti concessi al consorzio non vadano oltre quanto necessario.
- (231) Gli Stati hanno fornito una panoramica aggiornata del debito in essere del consorzio.

5.2. Sussistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

5.2.1. *Il consorzio in qualità di beneficiario*

- (232) Gli Stati riconoscono il consorzio come beneficiario del modello della garanzia di Stato. Le autorità danesi non accettano tuttavia che il consorzio sia beneficiario delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. Al riguardo esse rilevano che il consorzio è un partenariato che, per quanto riguarda la normativa fiscale danese, è trasparente. Non è quindi il consorzio, bensì solo A/S Øresund, che avrebbe potuto eventualmente beneficiare delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, e inoltre solo in relazione alla metà delle entrate e delle spese sostenute dal consorzio.
- (233) Secondo il diritto tributario danese, tutti i partenariati sono fiscalmente trasparenti. Pertanto non è il fatto che il consorzio sia trasparente sotto il profilo fiscale ad avvantaggiare A/S Øresund, quanto piuttosto le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. Tali norme sono istituite in particolare per A/S Øresund, nella sua qualità di partner del consorzio. A/S Øresund non svolge attività proprie in un mercato concorrenziale e pertanto non riceve aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Le autorità danesi sostengono inoltre che il caso in esame deve essere distinto dalla causa C-128/16 P ⁽¹²³⁾, in cui la Corte ha ritenuto che un'entità fiscalmente trasparente beneficiasse di misure fiscali, in quanto la trasparenza fiscale del consorzio implica che qualsiasi eventuale vantaggio fiscale sia percepito dai suoi proprietari.
- (234) Per questi motivi, le autorità danesi sostengono che il consorzio non ha ottenuto alcun vantaggio economico grazie alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento.

5.2.2. *Nessuna attività economica da parte del consorzio*

- (235) Gli Stati ribadiscono la loro posizione, illustrata nella sezione 4.2.1 della decisione di avvio, secondo cui la pianificazione, la costruzione e la gestione del collegamento fisso non possono essere considerate un'attività economica rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Secondo gli Stati, la costruzione e la gestione del collegamento fisso costituiscono classici esempi di esercizio dei pubblici poteri di pianificazione, che non rientrano, né dovrebbero rientrare, nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Di conseguenza il modello della garanzia di Stato e le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

⁽¹²³⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, *Commissione/Spagna e a.*, C-128/16 P, ECLI:EU:C:2018:591.

- (236) Nella loro risposta alla decisione di avvio, gli Stati fanno riferimento alle loro precedenti osservazioni, fornite nell'ambito del procedimento di indagine preliminare per i casi SA.36558, SA.38371 e SA.36559, e ribadiscono le posizioni ivi esposte. A tale riguardo gli Stati hanno sostenuto che fino all'inizio degli anni 2000, secondo una prassi decisionale consolidata, la Commissione aveva sistematicamente dichiarato che la costruzione da parte di una pubblica autorità di un'infrastruttura, aperta a tutti gli utenti potenziali a condizioni non discriminatorie, non costituiva un'attività economica rientrando nell'ambito di applicazione delle norme dell'Unione in materia di concorrenza. Piuttosto, una tale attività era considerata un esercizio dei pubblici poteri (di pianificazione), al fine di fornire infrastrutture di trasporto generali.
- (237) Gli Stati hanno sostenuto che gli obiettivi da essi perseguiti mediante la costruzione del collegamento fisso sono chiaramente ed esclusivamente obiettivi di ordine pubblico, relativi in particolare alla promozione dello sviluppo culturale, regionale ed economico e della cooperazione tra due paesi. Essi hanno sostenuto che la sentenza *Aéroports de Paris* e la sentenza *Leipzig Halle* del Tribunale del 24 marzo 2011, confermate dalla Corte il 19 dicembre 2012 ⁽¹²⁴⁾ («sentenze *Leipzig Halle*»), non si applicano necessariamente a progetti infrastrutturali come il collegamento fisso. Contrariamente agli aeroporti, lo sviluppo e l'esercizio di ponti transfrontalieri, che richiedono la conclusione di accordi internazionali, non possono essere realizzati da normali investitori. La costruzione e l'esercizio di ponti non sono stati oggetto di una liberalizzazione simile a quella del settore aeroportuale. Secondo gli Stati, il collegamento fisso può essere distinto dalla situazione di cui alle sentenze *Leipzig Halle*, in quanto la costruzione del collegamento fisso non era mai stata intesa ad ampliare le attività commerciali del consorzio, il quale è nato al solo scopo di realizzare obiettivi di ordine pubblico e non di svolgere attività economiche.
- (238) Gli Stati sostengono inoltre che le attività del consorzio riguardano esclusivamente la costruzione e l'esercizio del collegamento fisso, vale a dire le funzioni pubbliche, che sono una diretta conseguenza di misure di pianificazione pubblica. Le condizioni di base dell'attività economica del consorzio sono predeterminate e costituiscono il risultato dell'esercizio dei pubblici poteri da parte degli Stati. Il consorzio svolge le proprie funzioni pubbliche in un circuito economico chiuso; pertanto non vi è alcun rischio che le sue attività di finanziamento sulla base del modello della garanzia di Stato possano essere utilizzate per elargire sovvenzioni incrociate ad altre attività non connesse alle sue funzioni pubbliche. In tal senso, le attività e i mezzi di finanziamento del consorzio sono paragonabili a quelli delle (altre) pubbliche autorità che applicano una tassa basata sui costi per la fornitura di specifici beni o servizi pubblici ai loro utenti, come la produzione di determinati documenti ufficiali, ad esempio passaporti e patenti di guida, nonché i controlli sanitari e sul benessere degli animali delle agenzie veterinarie. Quando le entità statali sono autorizzate esclusivamente a svolgere tali funzioni pubbliche in un circuito economico chiuso, le loro attività devono essere considerate un esercizio dei pubblici poteri. Gli Stati ricordano che, a tale riguardo, il consorzio è di proprietà pubblica al 100 % e che nessun operatore privato potrebbe beneficiare del modello della garanzia di Stato.
- (239) Gli Stati hanno inoltre sostenuto che il consorzio non può essere considerato in concorrenza con i servizi di traghetto del denunciante. Sebbene la politica dei prezzi del consorzio possa incidere sull'attività del denunciante, ciò non è la conseguenza di un rapporto di concorrenza tra due soggetti comparabili che offrono servizi sostituibili sullo stesso mercato. Piuttosto, mentre il denunciante offre un servizio di traghetto commerciale, il consorzio offre un bene pubblico sotto forma di accesso a una particolare infrastruttura stradale e ferroviaria. Nel fissare il prezzo per tale bene pubblico, il consorzio agisce nell'ambito della decisione di ordine pubblico relativa al finanziamento del collegamento fisso, compresi i collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra. Pertanto il rapporto tra il consorzio e il denunciante differisce in modo sostanziale dai normali rapporti di concorrenza.
- (240) Gli Stati hanno comunque fornito ulteriori argomentazioni in merito alla qualificazione del modello della garanzia di Stato e delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento come regimi di aiuti o aiuti individuali, alla loro qualificazione come nuovi aiuti o aiuti esistenti e all'esistenza di un legittimo affidamento.

⁽¹²⁴⁾ Sentenza del Tribunale del 24 marzo 2011, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt et al./Commissione*, cause riunite T-443/08 e T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, confermata in appello dalla sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissione*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

5.3. Qualificazione del modello della garanzia di Stato come regime o aiuto individuale

- (241) Secondo gli Stati, la qualificazione del modello della garanzia di Stato è una questione essenziale e la valutazione deve tenere debitamente conto della finalità del regolamento 2015/1589 e delle conseguenze pratiche di tale qualificazione, sia per il collegamento fisso che per altri casi analoghi.
- (242) Secondo gli Stati, la formulazione del regolamento 2015/1589 prevede che il modello della garanzia di Stato consista in aiuti ad hoc e non in regimi di aiuti. Gli Stati ritengono pertanto che il modello della garanzia di Stato non sia rivolto alle «imprese definite nell'atto in linea generale e astratta» e inoltre che esso sia «legato a uno specifico progetto». Secondo gli Stati, ciò è confermato dal fatto che il consorzio è una società veicolo con compiti connessi al collegamento fisso e che le garanzie di Stato fornite al consorzio sono indissolubilmente legate, e limitate, alle attività connesse alla costruzione e all'esercizio del collegamento fisso. Di conseguenza gli Stati sostengono che il modello della garanzia di Stato consiste in un aiuto individuale.
- (243) Gli Stati ritengono che il modello della garanzia di Stato nel caso di specie sia sostanzialmente diverso, ad esempio, dalle garanzie indirette concesse alle imprese pubbliche sotto forma di una normativa nazionale che esclude il fallimento ⁽¹²⁵⁾.
- (244) In tale contesto gli Stati rinviano alla dottrina che fornisce esempi di regimi di aiuti rientranti nella definizione di cui alla seconda parte dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, ivi compresi un regime in base al quale una determinata impresa riceve una compensazione annuale per le perdite subite nel fornire un servizio di interesse economico generale ⁽¹²⁶⁾ e gli incentivi fiscali, senza limiti di importo o di tempo, concessi a determinate imprese ⁽¹²⁷⁾. Secondo gli Stati, tali regimi sono anch'essi sostanzialmente diversi per finalità e natura dal modello della garanzia di Stato concesso al consorzio.
- (245) Inoltre, secondo gli Stati, l'accordo intergovernativo e la normativa di attuazione in Svezia e in Danimarca mostrano chiaramente che le garanzie di Stato in solido sono state concesse al consorzio a tempo indeterminato e irrevocabilmente nel 1992, quale presupposto giuridico ed economico per l'obbligo del consorzio di istituire e gestire il collegamento fisso. Entrambi gli Stati hanno pertanto un obbligo giuridico chiaro e inequivocabile nei confronti l'uno dell'altro e nei confronti del consorzio di garantire che le successive operazioni finanziarie rientranti nell'ambito di applicazione dell'accordo intergovernativo e della normativa di attuazione siano garantite dagli Stati. Gli Stati sostengono che il fatto che ciò richieda una successiva amministrazione da parte dell'Ufficio del debito nazionale svedese e della Banca nazionale danese non significa che gli Stati abbiano la possibilità di rifiutarsi di garantire tali operazioni.
- (246) Pertanto, secondo gli Stati, il modello della garanzia di Stato dovrebbe essere considerato come due aiuti ad hoc individuali concessi al momento della costituzione del consorzio il 13 febbraio 1992. A partire da tale data gli Stati sono giuridicamente tenuti a garantire tutti i finanziamenti richiesti dal consorzio per istituire il collegamento fisso e metterlo in servizio. Gli Stati ritengono che questa conclusione sia corroborata sia dalle disposizioni giuridiche sia dalla logica economica del modello della garanzia di Stato.
- (247) Per quanto riguarda le disposizioni giuridiche, gli Stati sostengono che l'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese, pur essendo responsabili dell'amministrazione pratica degli accordi di garanzia in relazione a specifici prestiti e modalità di finanziamento, non hanno alcuna competenza per rifiutare al consorzio la garanzia per finanziare il progetto. Inoltre, sebbene l'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese di volta in volta emettano, riemettano o confermino le garanzie originarie nei confronti di un finanziatore specifico, ciò non modifica l'obbligo giuridico degli Stati, nei confronti del consorzio, di garantire gli impegni finanziari relativi al progetto.

⁽¹²⁵⁾ In tale contesto essi fanno riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 3 aprile 2014, *Repubblica francese/Commissione europea*, C-559/12, ECLI: EU:C:2014:217.

⁽¹²⁶⁾ Mederer, W., Pesaresi, N. e Van Hoof, N., «EU Competition law: Volume IV, State aid, Book 1», Claeys & Casteels, 2008, pag. 566.

⁽¹²⁷⁾ Heidenhain, M., ed., «European State Aid Law: A Handbook», Beck/Hart, 2010, pagg. 587-588; e Sinnaeve, A. e Slot, P. J., «The new regulation on State aid procedures», *Common Market Law Review* 36, numero 6, 1999, pagg. 1153-1194, pag. 1161.

- (248) Gli Stati osservano che la formulazione delle pertinenti disposizioni dell'accordo intergovernativo, il contenuto della normativa nazionale di attuazione e l'accordo di consorzio non sono stati modificati dopo la loro adozione. Poiché la base giuridica dalla quale il consorzio trae il diritto a che il suo finanziamento sia garantito dallo Stato rimane immutata, gli Stati ritengono che le garanzie di Stato siano state concesse in modo definitivo e irrevocabile al consorzio nel momento in cui questo ha conseguito il diritto legale a ottenere un finanziamento garantito dallo Stato, vale a dire dalla data della sua costituzione.
- (249) Gli Stati hanno fornito ulteriori dettagli sull'attuazione dell'obbligo di garanzia in solido dello Stato svedese nel contesto dell'affermazione del denunciante secondo cui le garanzie svedesi erano state modificate da garanzie secondarie a garanzie personali (considerando 175). Gli Stati hanno sostenuto che l'obbligo originario di garanzia di Stato in solido non è mai cambiato. L'obbligo di garanzia di Stato nei confronti del consorzio è stato stabilito dalla decisione del parlamento svedese, dando seguito all'accordo intergovernativo. La decisione del parlamento svedese è stata successivamente attuata con la decisione del governo svedese del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) e con la decisione del governo svedese del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3), con cui l'Ufficio del debito nazionale svedese è stato incaricato di emettere garanzie. Nessuna di queste decisioni disciplina in dettaglio le modalità di determinazione dei termini degli accordi di garanzia individuali. Tali modalità dovevano invece essere decise e attuate dall'Ufficio del debito nazionale svedese. In tale contesto non vi è stata alcuna decisione successiva da parte del parlamento svedese, né alcuna decisione del governo svedese, che modificasse l'obbligo di garanzia di Stato stabilito dalla decisione del parlamento svedese. I singoli atti di garanzia servono a soddisfare il diritto già conferito al consorzio. Gli atti di garanzia devono infatti essere interpretati come garanzie personali. Ciò non costituisce tuttavia una modifica dell'obbligo di garanzia svedese nei confronti del consorzio e non va oltre i diritti conferiti al consorzio nell'accordo intergovernativo o nella decisione del parlamento svedese. Inoltre gli Stati osservano che l'Ufficio del debito nazionale svedese non ha il potere giuridico o il mandato di modificare o prorogare l'obbligo originario di garanzia di Stato in solido, o di emettere una nuova garanzia, senza una nuova decisione del governo. Le variazioni di formulazione utilizzate nei documenti di garanzia riemessi in relazione ai prestiti individuali devono essere interpretate come diverse attuazioni dell'obbligo originario di garanzia di Stato in solido e non come nuove garanzie individuali.
- (250) Per quanto riguarda l'attuazione dell'obbligo di garanzia in solido dello Stato danese, gli Stati hanno spiegato che l'obbligo di garanzia di Stato previsto dalla legge sulla costruzione non è cambiato dalla sua entrata in vigore. Poiché le condizioni di attivazione non sono espressamente previste da tale normativa, tale obbligo di garanzia sarà automaticamente considerato una «simpler kaution». La normativa danese sulle garanzie opera una distinzione tra «simpler kaution» e «selvskyldnerkaution». La «simpler kaution» implica che la parte che ricorre alla garanzia deve dimostrare al garante che il debitore non è in grado di adempiere i propri obblighi. A tale scopo è di norma necessario i) che sia stato accertato nel corso di un'azione esecutiva (ossia il tentativo di tale parte di esigere il proprio credito rivalendosi sulle attività del debitore) che il debitore non è in grado di adempiere i propri obblighi alla loro scadenza; oppure ii) che il debitore è stato sottoposto a un procedimento fallimentare o ad analoghe procedure di insolvenza. La «selvskyldnerkaution» implica invece che la parte che ricorre alla garanzia può chiedere al garante il pagamento se il debitore non ha provveduto a pagare a tempo debito. Secondo la giurisprudenza danese in materia di garanzie, una garanzia viene di norma interpretata come una «simpler kaution», a meno che non vi sia una chiara base per interpretarla come «selvskyldnerkaution». Pertanto, a meno che la garanzia non sia chiaramente qualificata come «selvskyldnerkaution», la parte che ricorre alla garanzia dovrà dimostrare al garante che il debitore non è in grado di adempiere i propri obblighi alla loro scadenza.
- (251) Nella pratica, le condizioni per l'attivazione sono ulteriormente specificate negli accordi di garanzia emessi nell'ambito delle varie operazioni finanziarie. Dal tenore letterale di tali accordi di garanzia risulta che essi sono incondizionati e pertanto gli investitori non sono tenuti a cercare di far valere un credito nei confronti del consorzio, ma in caso di inadempimento possono rivolgersi direttamente ai garanti. I creditori non sono tenuti ad attivare alcuna procedura di insolvenza. D'altro canto, nel programma EMTN, nei prestiti della BEI e negli ISDA Master Agreement esiste una disposizione specifica che disciplina una potenziale situazione di insolvenza. Ai sensi di tale disposizione, tutti i creditori si impegnano a non accelerare i preparativi o le procedure di insolvenza, o a non attivare istanze di fallimento, di risanamento, di amministrazione, di scioglimento ecc., o partecipare alla loro presentazione, fintanto che le garanzie coprono gli obblighi del consorzio.

- (252) Gli Stati hanno altresì fatto riferimento alla decisione finale Fehmarn Belt e in particolare hanno rilevato che, al considerando 253 di tale decisione, la Commissione ha sottolineato che l'atto che disciplina la costruzione e la gestione del collegamento fisso Fehmarn Belt prevede un chiaro impegno da parte dello Stato a finanziare i costi di costruzione mediante prestiti statali e/o garanzie di Stato, in forza del quale solo il ministro delle Finanze è autorizzato a decidere in merito alla combinazione di prestiti statali e garanzie di Stato da concedere. Essi hanno inoltre fatto riferimento al considerando 256 della decisione finale Fehmarn Belt, secondo cui il ministro delle Finanze dispone solo di un potere discrezionale limitato per quanto riguarda la concessione dei prestiti statali e delle garanzie di Stato. Nel caso Øresund, la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese sono responsabili dell'amministrazione pratica delle garanzie in relazione a specifici prestiti e modalità di finanziamento, senza alcuna competenza per rifiutare di concedere al consorzio le garanzie necessarie per finanziare il progetto. Pertanto, nel caso Øresund, gli Stati sostengono che il loro potere discrezionale è ancora più limitato rispetto al caso Fehmarn Belt.
- (253) Inoltre gli Stati rilevano che la Commissione ha sottolineato che gli aiuti concessi a Femern A/S, la società veicolo responsabile della costruzione e della gestione del collegamento fisso Fehmarn Belt, riguardano esclusivamente il finanziamento della progettazione e della costruzione di tale collegamento fisso, escludendo altri progetti e attività. Gli Stati sostengono che lo stesso vale per il caso Øresund. Il consorzio è una «società veicolo» che non deve svolgere attività diverse da quelle associate al collegamento fisso. A loro avviso, una valutazione globale della portata delle garanzie che tenga conto del fatto che il consorzio non può svolgere attività diverse potrebbe solo portare alla conclusione che le garanzie sono legate a uno specifico progetto.
- (254) Gli Stati concludono che, per le stesse ragioni del caso Fehmarn Belt, è evidente che il consorzio non riceve nuovi aiuti ogni volta che viene conclusa una nuova operazione, coperta da garanzia. La decisione finale Fehmarn Belt conferma pertanto l'opinione degli Stati secondo cui le garanzie di Stato dovrebbero essere qualificate come due aiuti ad hoc individuali concessi al momento della costituzione del consorzio nel 1992.
- (255) La logica economica del modello della garanzia di Stato è quella di ridurre al minimo i costi totali di finanziamento del progetto. Tale obiettivo sarebbe compromesso se ciascuno Stato avesse un margine di discrezionalità in merito all'emissione di un accordo di garanzia specifico nei confronti del consorzio. Il modello non funzionerebbe come meccanismo di finanziamento se il consorzio dovesse «chiedere» agli Stati una garanzia di Stato ogni volta che sottoscrive un nuovo prestito. Inoltre non avrebbe alcun senso economico di mercato presumere, da un lato, che il consorzio abbia le caratteristiche di un'«impresa» in concorrenza con altri operatori del mercato e, dall'altro, che tale impresa avrebbe accettato la responsabilità del finanziamento del collegamento fisso senza aver prima ottenuto, fin dall'inizio, un chiaro diritto legale a finanziare i propri costi di costruzione con garanzie di Stato. Gli Stati sostengono altresì che il fatto che la concessione sia avvenuta nel 1992 è confermato anche dalla realtà economica, in particolare dai mercati finanziari. Nella sintesi dell'analisi creditizia del consorzio effettuata da Standard & Poor's il 18 novembre 2016 si afferma che «[l]e garanzie, secondo la loro formulazione, coprono irrevocabilmente e incondizionatamente tutto il pagamento del debito e degli interessi di Øresundsbron». Per tale motivo Standard & Poor's collega il rating del debito del consorzio al rating a lungo termine della Svezia e della Danimarca, ossia AAA.
- (256) Infine gli Stati sostengono che i principi generali della normativa e della giurisprudenza dell'Unione in materia di aiuti di Stato consentono di concludere che gli aiuti derivati dal modello della garanzia di Stato sono stati concessi al momento della costituzione del consorzio. A loro avviso, gli impegni a garantire i prestiti del consorzio per il collegamento fisso erano irrevocabili, precisi e incondizionati al momento della costituzione del consorzio. Gli aiuti derivati dal modello della garanzia di Stato sono stati quindi concessi nel 1992, quando il consorzio ha ottenuto un diritto legale incondizionato e irrevocabile ad avvalersi del modello della garanzia di Stato per finanziare i propri impegni relativi allo specifico progetto, anche se tali futuri accordi finanziari non erano ancora stati stipulati (ossia anche se le garanzie non erano ancora state effettivamente «pagate»).

5.4. Qualificazione del modello della garanzia di Stato come nuovo aiuto o aiuto esistente

- (257) Gli Stati fanno riferimento all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento 2015/1589, secondo cui il termine di prescrizione di dieci anni (per il recupero) inizia a decorrere il giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario come aiuto individuale.

- (258) Gli Stati ritengono che il termine di prescrizione di dieci anni sia scaduto il 13 febbraio 2002, ossia dieci anni dopo la costituzione del consorzio il 13 febbraio 1992. Tutti gli aiuti connessi al modello della garanzia di Stato sono pertanto aiuti esistenti e non possono essere recuperati.
- (259) Inoltre le autorità svedesi sostengono che qualsiasi eventuale aiuto è stato concesso in via definitiva prima dell'adesione all'Unione e prima dell'entrata in vigore dell'accordo SEE ⁽¹²⁸⁾ il 1° gennaio 1994. Di conseguenza la garanzia in solido dello Stato svedese costituisce un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento 2015/1589 e dell'articolo 144 dell'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia.
- (260) Secondo gli Stati, le distinzioni fondamentali tra «nuovi aiuti» e «aiuti esistenti» e tra «regimi di aiuti» e «aiuti ad hoc» mirano a trovare un equilibrio tra due considerazioni di fondo: i) l'effettiva applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato; e ii) la certezza del diritto per gli Stati membri, il beneficiario dell'aiuto e le sue controparti contrattuali che hanno adeguato la loro situazione in funzione dell'aiuto.
- (261) In tale prospettiva, gli Stati aggiungono che era un presupposto giuridico ed economico fondamentale per l'avvio del progetto, e per sostenere le spese connesse alla costruzione del collegamento fisso, che le garanzie di Stato fossero concesse al consorzio da entrambi gli Stati partecipanti e che tali garanzie di Stato rimanessero valide fino al completo rimborso del debito del consorzio.
- (262) Gli Stati osservano inoltre che qualsiasi parte interessata o potenziale concorrente avrebbe potuto presentare una denuncia alla Commissione o invocare l'articolo 108, paragrafo 3, TFUE direttamente dinanzi ai giudici nazionali a decorrere dalla costituzione del consorzio ed entro i rispettivi termini previsti dal diritto dell'Unione e nazionale. Dopo la scadenza di tali termini, la Commissione non è competente a ordinare il recupero o a imporre opportune misure per il futuro. A loro avviso, l'eventualità che la Commissione disponga di una tale competenza diversi decenni dopo l'avvio del progetto e l'insorgenza del debito comporterebbe un'inaccettabile incertezza del diritto per il consorzio e per gli Stati.
- (263) Gli Stati aggiungono che la pratica di rifinanziare i prestiti su base continuativa ha garantito oneri finanziari complessivi minimi e che i prestiti garantiti dallo Stato, che sono quindi sottoscritti su base continuativa, non dovrebbero portare a un trattamento diverso del consorzio rispetto a quello che gli sarebbe riservato se nel 1992 avesse scelto di contrarre debiti sotto forma di prestiti a lungo termine garantiti dallo Stato che non avrebbero dovuto essere rifinanziati.
- (264) Sulla base delle argomentazioni di cui sopra, gli Stati sostengono che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato sono stati concessi al consorzio in via definitiva e irrevocabile il 13 febbraio 1992.
- (265) Tuttavia, considerando il punto di vista degli Stati secondo cui gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato sono aiuti esistenti e pertanto non possono essere recuperati, gli Stati si sono impegnati a garantire che il consorzio finanzia il nuovo debito, e rifinanzi quello esistente, a condizioni di mercato. Pertanto gli aiuti esistenti al consorzio derivanti dal modello della garanzia di Stato saranno gradualmente eliminati man mano che scadranno gli strumenti di debito in essere del consorzio. Gli Stati hanno fornito alla Commissione una panoramica della transizione verso condizioni di mercato del debito residuo, nonché del piano di rimborso previsto. Tale debito sarà rifinanziato a condizioni di mercato alla sua scadenza e in base al fabbisogno di rifinanziamento. Pertanto il futuro finanziamento a condizioni di mercato sarà attuato gradualmente quando sorgerà il futuro fabbisogno di rifinanziamento. In tale contesto gli Stati hanno confermato che dopo la sentenza *Øresund* il consorzio non ha ottenuto alcun nuovo finanziamento o rifinanziamento garantito dallo Stato (considerando 116). Pertanto, nella pratica, l'eliminazione graduale è già iniziata.

⁽¹²⁸⁾ Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) (GU L 1 del 3.1.1994, pag. 3).

5.5. Osservazioni sulle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento

- (266) Per quanto riguarda le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, la Danimarca sostiene che, qualora dovessero essere considerate rientranti nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, le misure dovrebbero essere considerate principalmente come «aiuti esistenti».
- (267) La Danimarca sostiene (facendo riferimento anche alle argomentazioni presentate nel contesto del caso SA.38371 (2014/CP)) che la legge sulla costruzione ha stabilito fin dall'inizio, e alla luce delle circostanze specifiche in cui i costi di costruzione delle infrastrutture comportavano un'evidente necessità di pianificazione a lungo termine del finanziamento di A/S Øresund, che quest'ultima sarebbe stata soggetta a norme più favorevoli in materia di riporto delle perdite rispetto a quelle previste dalla legge generale danese sull'accertamento fiscale (articolo 15). Pertanto, nelle note preparatorie della legge sulla costruzione, il legislatore ha esplicitamente affermato che il motivo per la concessione di una proroga del termine di prescrizione per il riporto delle perdite nel 1991 era che A/S Øresund non avrebbe potuto beneficiare delle norme generalmente applicabili in materia di riporto delle perdite (con un limite di cinque anni), a causa di spese significative, associate alla mancanza di profitti durante il periodo di costruzione. La Danimarca osserva che le perdite subite prima dell'entrata in servizio del collegamento fisso erano essenzialmente dovute agli interessi sui prestiti necessari per la costruzione del collegamento fisso. I costi di finanziamento (interessi) non fanno parte dei costi di acquisizione che possono essere capitalizzati nel bilancio del consorzio come attività su cui applicare l'ammortamento. Gli interessi passivi sono tuttavia deducibili come spese secondo la norma generale sulla deduzione degli interessi di cui alla legge generale danese sulla tassazione del reddito e del patrimonio ⁽¹²⁹⁾ e hanno pertanto generato perdite nella fase iniziale del progetto.
- (268) Per quanto riguarda la norma speciale danese sull'ammortamento, la Danimarca sostiene che, ai sensi dell'articolo 12 della legge sulla costruzione, A/S Øresund era coperta da una base giuridica distinta per quanto riguarda l'ammortamento dei costi di acquisizione iniziali del progetto. La Danimarca ha osservato che le norme ordinarie in materia di ammortamento (ossia le norme generalmente applicabili) erano riportate nella legge danese sull'accertamento fiscale. In tale contesto la Danimarca ha fatto riferimento alle note preparatorie della legge sulla costruzione, in cui si afferma che tali disposizioni corrispondono a disposizioni analoghe applicabili agli «edifici e altri impianti» ai sensi della legge danese sull'ammortamento fiscale in vigore all'epoca, ossia all'articolo 22 della legge consolidata n. 597 del 16 agosto 1991. La Danimarca ha spiegato che la norma speciale danese sull'ammortamento doveva essere considerata una norma pratica che consente un regime uniforme per tutti gli attivi, inizialmente dannosa per il consorzio in quanto a tutti gli attivi era applicato il tasso di ammortamento meno favorevole (altri elementi, come i macchinari, potevano di norma essere ammortizzati più rapidamente rispetto al tasso del 6 %/2 %, ma per A/S Øresund si applicava al massimo il 6 %/2 %).
- (269) Secondo le autorità danesi, le norme speciali danesi sul riporto delle perdite non possono essere considerate come vantaggi che devono essere esaminati separatamente dal modello della garanzia di Stato. Le norme applicabili ad A/S Øresund perseguono lo stesso scopo del modello della garanzia di Stato, vale a dire garantire il finanziamento del collegamento fisso al costo minore. Inoltre gli importi contenuti in tali vantaggi fiscali sono indissolubilmente legati al modello della garanzia di Stato e l'effetto netto combinato neutralizza qualsiasi vantaggio fiscale che A/S Øresund possa aver ricevuto. In particolare, l'importo totale dell'aiuto (equivalente sovvenzione lordo) concesso mediante il modello della garanzia di Stato è ridotto nella misura in cui le norme speciali danesi sul riporto delle perdite comportano un minore debito fiscale e di conseguenza un minore onere del debito per il consorzio. Per contro, se A/S Øresund non fosse stata soggetta alle norme speciali, il consorzio avrebbe avuto un onere del debito più elevato e di conseguenza sarebbe stato concesso un aiuto di importo più elevato attraverso il modello della garanzia di Stato. In altre parole, le norme speciali danesi sul riporto delle perdite applicabili ad A/S Øresund avevano come scopo fondamentale quello di migliorare la solidità finanziaria del progetto, riducendo in tal modo il rischio associato alla concessione di prestiti al consorzio.
- (270) La Danimarca sostiene inoltre che, se qualunque delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite dovesse essere soggetta alle norme in materia di aiuti di Stato, il periodo pertinente per valutare i potenziali vantaggi derivanti dalle norme sul riporto delle perdite sarebbe limitato al periodo compreso tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2015, ossia tre anni. Per il periodo che inizia nell'esercizio fiscale 2002, e fino all'esercizio fiscale 2012 compreso, non esisteva alcun vantaggio in quanto tutte le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società potevano riportare le loro perdite senza alcuna limitazione negli esercizi fiscali futuri. La norma speciale sul riporto delle

⁽¹²⁹⁾ «Statsskatteloven», articolo 6, comma 1, lettera e).

perdite, quale in vigore prima di tale periodo, dovrebbe essere considerata un aiuto esistente concesso con l'entrata in vigore della legge sulla costruzione. In tale contesto la Danimarca rileva che la norma LCF 1991-2001 differisce notevolmente dalla situazione applicabile nella sentenza *France Télécom*. La legge sulla costruzione ha stabilito fin dall'inizio, alla luce delle circostanze specifiche di A/S Øresund, che quest'ultima sarebbe stata soggetta a norme più favorevoli sul riporto delle perdite alla luce della pianificazione a lungo termine del finanziamento di un investimento infrastrutturale. Il potenziale vantaggio dovrebbe essere considerato concesso al più tardi al verificarsi delle perdite, e il fatto che le perdite siano utilizzate in una data successiva è irrilevante per determinare il momento in cui il vantaggio è stato concesso e dunque per valutare se l'aiuto costituisca un aiuto esistente. Tale vantaggio non era quindi determinato, né dipendeva, da una regolamentazione annuale del contributo fiscale, come nella causa *France Télécom*, e poteva essere eliminato solo modificando la normativa.

- (271) La Danimarca ha inoltre fornito ulteriori dettagli sulle dichiarazioni dei redditi annuali di A/S Øresund, in particolare sulle perdite riportate e utilizzate dal 1992 e sugli importi ammortizzati su base annua. La Danimarca ha confermato che sono state utilizzate perdite verificatesi più di cinque anni prima (e che pertanto, in base alle norme ordinarie, sarebbero scadute). Inoltre, per il periodo 2013-2015, il 100 % degli utili è stato compensato con perdite riportate, il che non sarebbe stato possibile in base alle norme fiscali ordinarie, a causa del limite applicato. La Danimarca ha inoltre confermato che il primo ammortamento relativo agli attivi del collegamento fisso ha riguardato l'esercizio fiscale 2004, con un tasso del 6 %; all'epoca il tasso di ammortamento in base alle norme fiscali ordinarie era del 5 %. A/S Øresund si è inoltre avvalsa della possibilità di applicare un tasso di ammortamento del 6 % nel periodo che inizia con l'esercizio fiscale 2008, quando il tasso di ammortamento in base alle norme fiscali ordinarie era del 4 %. La Danimarca ha altresì confermato che il valore totale dell'ammortamento accumulato è rimasto al di sotto del 60 % fino all'esercizio fiscale 2015 compreso, dopodiché sono state abrogate le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento.

5.6. **Compatibilità delle misure di aiuto**

- (272) Gli Stati non hanno ritenuto opportuno o necessario formulare osservazioni dettagliate sui dubbi sollevati nella decisione di avvio in merito alla compatibilità di eventuali aiuti al consorzio, alla luce della loro posizione in merito alla presenza di aiuti di Stato e alla loro qualificazione come aiuti esistenti, come descritto nelle sezioni da 5.2 a 5.5.

5.7. **Legittimo affidamento**

- (273) Secondo gli Stati, nella sentenza *Øresund* il Tribunale non si è pronunciato sul legittimo affidamento per il periodo successivo alla sentenza *Aéroports de Paris*. Pertanto essi non concordano con le parti interessate, le quali hanno tutte sostenuto che la sentenza del Tribunale dovrebbe essere interpretata in modo tale da escludere il legittimo affidamento per il consorzio e gli Stati dopo il 12 dicembre 2000.
- (274) Qualora, a seguito della valutazione della Commissione in merito agli aiuti di Stato, diventi pertinente determinare il momento preciso a partire dal quale gli Stati e il consorzio non potevano più invocare il legittimo affidamento, gli Stati chiedono che la Commissione tenga conto delle circostanze specifiche del progetto.
- (275) In particolare essi ritengono, in primo luogo, che si debba riconoscere che il consorzio e gli Stati nutrivano un legittimo affidamento in merito alle misure anteriori alla sentenza *Aéroports de Paris* e pertanto durante tutta la fase di costruzione in cui è sorto il debito del consorzio. In seguito gli Stati e il consorzio hanno avuto poco margine per modificare il modello di finanziamento. Gli Stati sostengono che in una situazione del genere, per essere effettivo, il legittimo affidamento ottenuto prima di tale sentenza deve continuare a produrre effetti oltre la data della stessa. Pertanto, anche se gli Stati e il consorzio non possono invocare il legittimo affidamento dopo il dicembre 2000, l'affidamento del consorzio in merito alle modalità di finanziamento e di rifinanziamento del suo debito di costruzione era sorto prima della sentenza *Aéroports de Paris*. Se tale sentenza eliminasse la possibilità per il consorzio di (ri)finanziarsi con garanzie di Stato, il proseguimento dell'attività del consorzio ne risulterebbe effettivamente compromesso e in pratica ciò comporterebbe l'eliminazione retroattiva del legittimo affidamento degli Stati e del consorzio prima del dicembre 2000.

- (276) In secondo luogo, per più di 20 anni dopo l'accordo di consorzio del 1992 e per più di 12 anni dopo l'entrata in servizio del collegamento fisso, nessuna delle parti interessate (compreso il denunciante) ha presentato denunce in merito alle garanzie di Stato a disposizione del consorzio o alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento.
- (277) In terzo luogo, la sentenza *Aéroports de Paris* non ha fornito al consorzio o agli Stati alcun motivo per ritenere che il collegamento fisso rientrasse nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. La sentenza era molto specifica e all'epoca era trattata come una causa relativa al settore aeroportuale, connessa alla liberalizzazione di tale settore. Inoltre, come indicato al considerando 276, né la Commissione né alcun terzo hanno dato al consorzio o agli Stati motivi per dubitare della legittimità del finanziamento del consorzio per più di 12 anni dopo l'inizio dell'attività del collegamento fisso.
- (278) Pertanto, alla luce di queste tre argomentazioni e delle circostanze particolari del caso di specie, gli Stati sostengono, in primo luogo, che anche le misure di aiuto a favore del consorzio dopo la sentenza *Aéroports de Paris* e fino al completo rimborso del debito di costruzione dovrebbero essere coperte dal legittimo affidamento. In caso contrario, il legittimo affidamento del consorzio e degli Stati prima del dicembre 2000 sarebbe privo di senso.
- (279) In secondo luogo, e in ogni caso, gli Stati ritengono che il legittimo affidamento sia proseguito fino al 19 settembre 2018, quando il Tribunale ha annullato la decisione del 2014, in quanto prima di tale data né il consorzio né gli Stati si erano resi conto dell'inadeguatezza dell'esame della Commissione nella decisione del 2014.
- (280) In terzo luogo, e in ogni caso, gli Stati ritengono che il consorzio e gli Stati avessero un legittimo affidamento fino all'adozione da parte della Commissione della decisione del 2014, successivamente impugnata dinanzi al Tribunale, in quanto le lettere del 1995 producevano gli stessi effetti giuridici di una decisione sulla non sussistenza di aiuti di Stato. Poiché tali lettere non sono state contestate, né in altro modo messe in discussione dalla Commissione prima della decisione del 2014, gli Stati si sono avvalsi del legittimo affidamento.
- (281) In quarto luogo, e in ogni caso, gli Stati ritengono che il consorzio e gli Stati abbiano avuto un legittimo affidamento almeno fino al ricevimento della lettera della Commissione del 13 maggio 2013, con la quale è stata trasmessa la denuncia.

5.8. Misure prospettiche

- (282) Gli Stati ritengono che le misure prospettiche o i rimedi strutturali proposti dal denunciante non abbiano in alcun modo una base giuridica nel diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato e non debbano quindi essere presi in considerazione. In tale contesto essi osservano che l'articolo 345 TFUE prevede che il TFUE lasci del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri. Secondo la giurisprudenza ⁽¹³⁰⁾, gli Stati membri sono liberi di determinare nel loro ordinamento interno il regime di proprietà, compresa l'eventuale intenzione di costituire società statali.
- (283) Nel contesto dell'affermazione del denunciante secondo cui il consorzio continuerebbe a godere di un vantaggio significativo anche dopo che gli Stati avranno cessato di rilasciare garanzie di Stato specifiche, in virtù dell'esenzione dal fallimento (considerando 222), gli Stati hanno sostenuto che nulla impedisce, in linea di principio, che il consorzio sia soggetto a procedure fallimentari ordinarie ai sensi del diritto danese o svedese. Ciò è chiaramente illustrato dall'osservazione secondo cui nel programma EMTN, nei prestiti della BEI e negli ISDA Master Agreement esiste un riferimento specifico a una potenziale situazione di insolvenza (considerando 251).

⁽¹³⁰⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1985, *Italia/Commissione*, C-41/83, ECLI:EU:C:1985:120, punto 22, e sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 1974, *Sacchi*, C-155/73, ECLI:EU:C:1974:40, punto 14.

6. VALUTAZIONE DELLE MISURE

6.1. Valutazione dell'esistenza di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

- (284) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (285) Sulla base di tale disposizione, la qualificazione di una misura come aiuto di Stato richiede che siano soddisfatti i presupposti cumulativi seguenti: i) il beneficiario della misura è un'impresa; ii) la misura è imputabile allo Stato ed è finanziata con risorse statali; iii) la misura concede un vantaggio selettivo ai suoi beneficiari; e iv) la misura falsa o minaccia di falsare la concorrenza e può incidere sugli scambi tra gli Stati membri.
- (286) La decisione di avvio esprimeva, al considerando 100, il parere preliminare della Commissione secondo cui le garanzie di Stato concesse dagli Stati al consorzio per il finanziamento del collegamento fisso, nonché le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.1.1. Attività economica e nozione di impresa

- (287) La Commissione osserva che le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo se il beneficiario degli aiuti è «un'impresa». Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento⁽¹³¹⁾. Costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato⁽¹³²⁾. Un'entità che svolga attività di natura sia economica che non economica è considerato un'impresa solo per quanto riguarda le prime⁽¹³³⁾.
- (288) Inoltre, affinché una determinata attività possa essere qualificata come attività economica, è irrilevante che un investitore privato avrebbe potuto svolgere la stessa attività⁽¹³⁴⁾. Un'entità, una volta che esercita attività economiche, a prescindere dal suo status giuridico o dalle sue modalità di finanziamento, costituisce un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e le norme in materia di aiuti di Stato possono applicarsi ai vantaggi finanziari concessi dallo Stato o mediante risorse statali a tale entità⁽¹³⁵⁾.
- (289) I giudici dell'Unione hanno inoltre dichiarato che le prestazioni fornite normalmente dietro remunerazione possono essere qualificate come attività economiche e che la caratteristica essenziale della remunerazione risiede nel fatto che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi⁽¹³⁶⁾. Ne consegue che è la natura dell'attività svolta a determinare se un'entità sia un'impresa ai fini del diritto in materia di aiuti di Stato.

⁽¹³¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 74; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 107.

⁽¹³²⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punto 7; sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 1998, *Commissione/Repubblica italiana*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punto 36; sentenza della Corte di giustizia del 12 settembre 2000, *Pavlov e altri/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punto 75.

⁽¹³³⁾ Sentenza *Aéroports de Paris*, punto 108.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 19 febbraio 2002, *Wouters, Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs BV/Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98, punto 58.

⁽¹³⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 17 febbraio 1993, *Christian Poucet/Assurances Générales de France e Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon e Daniel Pistre/Cancave*, cause riunite C-159/91 e C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, punto 17.

⁽¹³⁶⁾ Sentenza del Tribunale del 20 settembre 2019, *Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissione*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punto 75.

- (290) Nella sentenza *Aéroports de Paris* ⁽¹³⁷⁾, il Tribunale ha stabilito che la gestione di un aeroporto doveva essere considerata un'attività economica. In seguito, la sentenza *Leipzig Halle* ha concluso che se una pista aeroportuale verrà utilizzata per attività economiche, anche la sua costruzione costituisce un'attività economica e pertanto il suo finanziamento può rientrare nell'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Sebbene tali cause riguardino specificamente gli aeroporti, sembra che i principi elaborati dai giudici dell'Unione siano applicabili anche alla costruzione di altre infrastrutture inscindibili da un'attività economica ⁽¹³⁸⁾ ⁽¹³⁹⁾, come confermato dal Tribunale nella sentenza sui *porti belgi* ⁽¹⁴⁰⁾.
- (291) La Commissione ha già affermato, ai considerando da 74 a 76 della decisione di avvio, che si poteva ritenere prima facie che il consorzio eserciti un'attività economica e debba essere considerato un'impresa. Gli Stati sostengono che il consorzio non è un'impresa, in quanto non svolge un'attività economica (sezione 5.2.2). Secondo gli Stati, la costruzione e la gestione del collegamento fisso costituiscono classici esempi di esercizio dei pubblici poteri, che non rientrano, né dovrebbero rientrare, nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (292) È vero che l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE non si applica se lo Stato agisce «esercitando il potere d'imperio» ⁽¹⁴¹⁾ o se enti pubblici agiscono nella loro veste di pubblica autorità ⁽¹⁴²⁾. Si ritiene che un'entità agisca esercitando il potere d'imperio qualora l'attività in questione sia un compito che rientra nelle funzioni essenziali dello Stato o sia ad esse connessa per la sua natura, per il suo oggetto e per le norme alle quali è soggetta ⁽¹⁴³⁾.
- (293) La Commissione ritiene che sia necessaria una valutazione globale e che, per potersi qualificare come esercizio di pubblici poteri, le attività del consorzio dovrebbero ricollegarsi alle funzioni essenziali dello Stato per natura, scopo e norme applicabili. Solo le attività non economiche possono rientrare nella nozione di esercizio di pubblici poteri ⁽¹⁴⁴⁾.
- (294) Secondo una giurisprudenza costante ⁽¹⁴⁵⁾, la classificazione di un'attività come economica dovrebbe basarsi su elementi concreti, ossia la fornitura di beni o servizi su un determinato mercato. Il consorzio, in quanto proprietario e gestore dell'infrastruttura del collegamento fisso, opera sul mercato della fornitura di un servizio di trasporto a pagamento a cittadini e imprese: il consorzio addebiterà una tariffa (pedaggio) agli utenti del tratto stradale del collegamento fisso per l'attraversamento dello stretto dell'Øresund; inoltre l'amministrazione svedese dei trasporti e l'amministrazione statale danese delle ferrovie pagano una tariffa per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sul collegamento fisso. Le entrate del consorzio derivanti dal trasporto stradale e ferroviario sono destinate a finanziare il costo totale di pianificazione, elaborazione del progetto, costruzione, manutenzione ed esercizio del collegamento fisso, nonché i costi di costruzione dei collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra, attraverso la distribuzione di dividendi alle società madri (considerando 70).

⁽¹³⁷⁾ Punto 125, confermato dalla sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, *Aéroports de Paris/Commissione*, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617.

⁽¹³⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 42; sentenza del Tribunale del 15 marzo 2018, *Naviera Armas/Commissione*, T-108/16, ECLI:EU:T:2018:145, punto 119.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. anche punto 202 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1).

⁽¹⁴⁰⁾ Sentenza del Tribunale del 20 settembre 2019, *Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissione*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punti 98-107.

⁽¹⁴¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punti 7 e 8.

⁽¹⁴²⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 4 maggio 1988, *Bodson*, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punto 18.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. in particolare sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punto 30, e sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punti 22 e 23.

⁽¹⁴⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2009, *SELEX Sistemi Integrati SpA/Commissione*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punto 70.

⁽¹⁴⁵⁾ Ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 1987, *Commissione/Italia*, ECLI:EU:C:1987:283, punto 7.

- (295) Va osservato che al consorzio non sono stati conferiti pubblici poteri specifici in relazione alla costruzione e all'esercizio del collegamento fisso, bensì la costruzione e la gestione dell'infrastruttura gli saranno affidati in veste di operatore economico. La realizzazione e la gestione commerciale di grandi progetti infrastrutturali non costituiscono di per sé un esercizio di pubblici poteri, e la costruzione e la gestione del collegamento fisso sono governate da logiche economiche, dato che sono finanziate in misura molto ampia con tasse pagate dagli utenti ⁽¹⁴⁶⁾. Di fatto, le attività del consorzio sono molto diverse da quelle che in passato erano ritenute parte integrante dell'esercizio di pubblici poteri, ad esempio le attività militari e di polizia, le attività di controllo e sicurezza del traffico marittimo, la sorveglianza antinquinamento, l'organizzazione, il finanziamento e l'esecuzione delle pene detentive, lo sviluppo e la valorizzazione di terreni pubblici da parte delle pubbliche autorità e la raccolta di dati a fini di interesse generale sulla base di un obbligo giuridico di dichiarazione imposto alle imprese ⁽¹⁴⁷⁾.
- (296) Esiste un mercato relativo all'attraversamento dello stretto dell'Øresund, in particolare alla luce del fatto che il servizio viene già fornito a pagamento da un operatore di traghetti esistente, che è un'impresa privata che opera a condizioni di mercato. I servizi di trasporto forniti dal consorzio sono pertanto in concorrenza con i servizi di trasporto offerti dagli operatori di traghetti. La Commissione non accetta l'argomentazione degli Stati, sintetizzata al considerando 239, secondo cui il consorzio non può essere considerato in concorrenza con i servizi di traghetto. Come ammesso dagli Stati, la politica dei prezzi del consorzio può incidere in modo significativo sull'attività del denunciante. Indipendentemente dal fatto che sia stato concepito con l'intento di competere o meno con il servizio di traghetto ⁽¹⁴⁸⁾, il consorzio offre un servizio per attraversare lo stretto dell'Øresund, il che incide direttamente sulla posizione concorrenziale degli operatori di mercato già affermati. La Commissione conclude pertanto che il consorzio, nel gestire il collegamento fisso, esercita un'attività economica.
- (297) Inoltre la Commissione osserva che un'attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato non acquisisce il carattere di esercizio dei pubblici poteri per il solo fatto che uno Stato membro ha scelto di concedere a un ente pubblico un monopolio per l'offerta dei beni o servizi in questione ⁽¹⁴⁹⁾. A tale riguardo la Commissione ricorda che la questione dell'esistenza di un mercato per taluni servizi può dipendere dal modo in cui tali servizi sono organizzati nello Stato membro interessato e che, a causa di scelte politiche o di sviluppi economici, la qualificazione di una determinata attività può cambiare nel tempo ⁽¹⁵⁰⁾. Tuttavia il semplice fatto che una società pubblica rientri nella competenza di un ministro non osta a che essa sia considerata come un'entità che esercita un'attività economica ⁽¹⁵¹⁾. Inoltre il semplice fatto che un'entità sia costituita sulla base di un accordo internazionale non significa che l'attività svolta da tale entità sia l'esercizio dei pubblici poteri; ciò deve essere valutato caso per caso, alla luce dell'attività svolta da tale entità ⁽¹⁵²⁾. La Commissione ritiene che la questione cruciale sia se, gestendo il collegamento fisso, il consorzio fornisca un bene o un servizio su un mercato. La Commissione osserva che questo è chiaramente il caso, come indicato in precedenza.

⁽¹⁴⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 29 ottobre 1980, *Van Landewyck*, cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punto 88; sentenza della Corte di giustizia del 16 novembre 1995, *FFSA e a.*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punto 21; sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28.

⁽¹⁴⁷⁾ Decisione della Commissione, del 7 dicembre 2011, relativa all'aiuto di Stato SA.32820 (2011/NN) — Regno Unito — Aiuti a favore di Forensic Science Services (GU C 29 del 2.2.2012, pag. 4), punto 8; sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punto 27; sentenza della Corte di giustizia del 26 marzo 2009, *SELEX Sistemi Integrati/Commissione*, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punto 71; decisione della Commissione, del 16 ottobre 2002, relativa all'aiuto di Stato N 438/02 — Belgio — Sovvenzioni alle amministrazioni portuali (GU C 284 del 21.11.2002, pag. 2); sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 1997, *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, punto 22; decisione della Commissione, del 19 luglio 2006, relativa all'aiuto di Stato N 140/06 — Lituania — Assegnazione di sovvenzioni alle imprese di Stato responsabili dei penitenziari (GU C 244 dell'11.10.2006, pag. 12); decisione della Commissione, del 27 marzo 2014, relativa all'aiuto di Stato SA.36346 — Germania — Regime di valorizzazione dei terreni (GRW) a fini industriali e commerciali (GU C 141 del 9.5.2014, pag. 1); sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2012, *Compass-Datenbank GmbH*, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, punto 40.

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr. anche sentenza del Tribunale del 20 settembre 2019, *Havenbedrijf Antwerpen e Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Commissione*, T-696/17, ECLI:EU:T:2019:652, punto 100, in cui il Tribunale ha respinto l'affermazione secondo cui l'assenza di concorrenza significava che un'attività non poteva essere qualificata come economica.

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1991, *Höfner e Elser/Macrotron*, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, punti 22-23.

⁽¹⁵⁰⁾ Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (C/2016/2946, GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1), punto 13 (e giurisprudenza ivi citata).

⁽¹⁵¹⁾ Sentenza *Aéroports de Paris*, punto 109.

⁽¹⁵²⁾ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 19 gennaio 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, in particolare punto 19.

- (298) La Commissione osserva inoltre che, anche se si può ritenere che il consorzio eserciti alcuni poteri in quanto pubblica autorità, ciò non esclude, di per sé, che gli altri settori di attività del consorzio costituiscano un'attività economica. Da una giurisprudenza costante risulta che un'entità può esercitare in parallelo un'attività economica e pubblici poteri ⁽¹⁵³⁾.
- (299) In ogni caso è evidente che le autorità degli Stati hanno deciso di introdurre un meccanismo di mercato, dato che il collegamento fisso è stato sempre destinato ad essere gestito come un'infrastruttura a pedaggio, sfruttata commercialmente ⁽¹⁵⁴⁾. Ciò è contrario all'argomentazione secondo cui l'attività del consorzio consisterebbe nell'esercizio di pubblici poteri.
- (300) La Commissione ritiene pertanto che la gestione del collegamento fisso costituisca un'attività economica.
- (301) Alla luce della giurisprudenza citata al considerando 290, anche la costruzione di infrastrutture inscindibili da tale attività economica costituisce un'attività economica. Dall'accordo intergovernativo (considerando 61) emerge chiaramente che la costruzione del collegamento fisso è inscindibile dal suo futuro esercizio. Inoltre l'accordo di consorzio (considerando 66) considera la costruzione e l'esercizio del collegamento fisso come un unico progetto. Su tale base la Commissione ritiene che la costruzione del collegamento fisso sia indissolubile dal suo esercizio. Poiché l'esercizio del collegamento fisso costituisce un'attività economica, lo stesso vale anche per la sua costruzione.
- (302) La Commissione conclude pertanto che il consorzio, nel provvedere alla costruzione e all'esercizio del collegamento fisso, esercita un'attività economica. Di conseguenza il consorzio deve essere considerato un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in relazione a tali attività.

6.1.2. Risorse statali e imputabilità agli Stati

- (303) Per quanto riguarda l'origine statale dei vantaggi derivanti dall'applicazione delle misure, il concetto di aiuto di Stato è più ampio di quello di sovvenzione. Esso comprende infatti non soltanto prestazioni positive, come le sovvenzioni e i conferimenti di capitale, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono identici effetti ⁽¹⁵⁵⁾.
- (304) La decisione di avvio, al considerando 79, concludeva in via preliminare che le garanzie di Stato concesse dalla Danimarca e dalla Svezia senza il pagamento di alcun corrispettivo, nonché le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento concesse al consorzio dalla Danimarca, implicano risorse statali e sono imputabili agli Stati. Ciò non è stato contestato dagli Stati o da nessuna delle parti interessate.
- (305) Un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un trattamento fiscale favorevole, pur non implicando un trasferimento positivo di risorse, colloca i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella dei contribuenti e costituisce un trasferimento di risorse statali ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 2002, *Aéroports de Paris/Commissione*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, punti da 76 a 78, e, in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissione*, C-288/11, ECLI:EU:C:2012:821, punto 43.

⁽¹⁵⁴⁾ A differenza di un servizio fornito gratuitamente, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 43.

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr., tra l'altro, sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punto 38; sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2004, *Spagna/Commissione*, C-501/00, ECLI:EU:T:2004:438, punto 90 e giurisprudenza ivi citata; sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 2005, *Italia/Commissione*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punto 77; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 131 e giurisprudenza ivi citata.

⁽¹⁵⁶⁾ Cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 9 ottobre 2014, *Ministerio de Defensa and Navantia*, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262.

- (306) Inoltre la sussistenza del rischio che, concedendo una garanzia a condizioni non conformi al mercato, lo Stato possa in futuro essere soggetto a un onere supplementare è sufficiente a far sì che la misura si consideri un trasferimento di risorse statali ⁽¹⁵⁷⁾. Lo stesso vale ad esempio quando uno Stato membro concede garanzie senza richiedere al beneficiario il pagamento di un premio a condizioni di mercato.
- (307) La Commissione conclude pertanto che il modello della garanzia di Stato, che obbliga gli Stati a garantire gli strumenti finanziari per il finanziamento del collegamento fisso senza il pagamento di alcun corrispettivo, implica risorse statali danesi e svedesi e che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento implicano risorse statali danesi. Essendo stato istituito dalla Danimarca e dalla Svezia, il modello della garanzia di Stato è imputabile agli Stati. Analogamente, le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento derivano dalla legge sulla costruzione, che è un atto legislativo adottato dalla Danimarca, e sono pertanto imputabili alla Danimarca.

6.1.3. *Vantaggio economico selettivo*

- (308) Secondo una giurisprudenza costante, per valutare se una misura statale costituisca un aiuto di Stato, si deve determinare se l'impresa beneficiaria riceva un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di un intervento dello Stato ⁽¹⁵⁸⁾. A tal fine è pertinente soltanto l'effetto della misura sull'impresa e non la causa o l'obiettivo dell'intervento dello Stato ⁽¹⁵⁹⁾. Per valutare tale effetto, occorrerebbe confrontare la situazione finanziaria dell'impresa successivamente alla concessione della misura con la situazione finanziaria in cui verserebbe se la misura non fosse stata introdotta.
- (309) Inoltre, per ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura statale deve favorire «talune imprese o talune produzioni». Ne consegue che non tutte le misure che favoriscono operatori economici rientrano nella nozione di aiuto, ma soltanto quelle che concedono un vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici.
- (310) La Commissione osserva inoltre che un'unica misura di aiuto può consistere in elementi combinati se, tenuto conto della loro cronologia, della loro finalità e della situazione dell'impresa al momento del loro intervento, essi sono così strettamente collegati da essere inscindibili gli uni dagli altri. In tale contesto una combinazione di elementi può essere qualificata come aiuto di Stato quando lo Stato agisce in modo tale da proteggere uno o più operatori già presenti sul mercato ⁽¹⁶⁰⁾.

6.1.3.1. *Il modello della garanzia di Stato*

- (311) Una garanzia pubblica, concessa a condizioni preferenziali, può concedere un vantaggio al mutuatario consentendogli di contrarre prestiti a un tasso di interesse che non avrebbe potuto ottenere sul mercato senza la garanzia ⁽¹⁶¹⁾. Ai sensi dell'articolo 12 dell'accordo intergovernativo, gli Stati si sono impegnati a garantire in solido tutti i prestiti e gli altri strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio nell'ambito del finanziamento del collegamento fisso. Il consorzio non è tenuto a pagare un premio di garanzia annuale sul debito in essere coperto dal modello della garanzia di Stato, come previsto dal protocollo addizionale all'accordo intergovernativo (considerando 85). L'accordo di consorzio richiama l'obbligo di garanzia di Stato in solido per l'assunzione di prestiti da parte del consorzio (considerando 90). Gli Stati non hanno fornito alcuna prova che l'assenza di un premio di garanzia sia in linea con le condizioni di mercato; essi non sostengono neppure che sia questo il caso.

⁽¹⁵⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 1° dicembre 1998, *Ecotrade Srl/Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS)*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punto 41; sentenza della Corte di giustizia del 19 marzo 2013, *Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e altri*, cause riunite C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punti 137, 138 e 139.

⁽¹⁵⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1996, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e altri/La Poste e altri*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punto 60; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 1999, *Spagna/Commissione*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punto 41.

⁽¹⁵⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 2 luglio 1974, *Italia/Commissione*, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punto 13.

⁽¹⁶⁰⁾ Sentenza del Tribunale del 12 novembre 2013, *MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt./Commissione*, T-499/10, ECLI:EU:C:2013:592, punto 67.

⁽¹⁶¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital/Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punto 39.

Poiché il vantaggio di una garanzia consiste nel fatto che il rischio associato alla garanzia è assunto dal garante, quest'ultimo sarebbe normalmente remunerato con un premio adeguato per tale assunzione del rischio. Vi è chiaramente un rischio associato alle garanzie per il finanziamento del collegamento fisso e pertanto tali garanzie non sarebbero disponibili sul mercato senza l'obbligo di pagare un premio. Nella sentenza *Øresund* ⁽¹⁶²⁾, il Tribunale ha dichiarato che la concessione di una garanzia a condizioni non equivalenti a quelle di mercato può, in linea di principio, conferire un vantaggio al beneficiario. Inoltre, nel caso di specie, gli Stati si sono spinti oltre la mera concessione di una garanzia al consorzio a condizioni non di mercato, assumendo in realtà un obbligo giuridico di garantire tutti i prestiti assunti dal consorzio nell'ambito del finanziamento del collegamento fisso, senza esigere alcuna compensazione per l'assunzione, da parte degli Stati, dei rischi connessi a tale obbligo. La Commissione osserva che, in quanto beneficiario di tale obbligo, il consorzio avrebbe beneficiato di un vantaggio immediato a partire dal momento in cui tale obbligo è stato concesso, nella misura in cui disponeva di un diritto azionabile a garanzie di Stato per tutto il suo fabbisogno di prestiti in relazione al finanziamento del collegamento fisso. La Commissione ritiene pertanto che, istituendo un modello della garanzia di Stato con l'assunzione dell'obbligo di garantire gli strumenti finanziari per il finanziamento del collegamento fisso senza richiedere il pagamento di un premio di garanzia a condizioni di mercato, gli Stati abbiano conferito al consorzio un vantaggio sotto forma di costi di finanziamento inferiori.

- (312) Secondo una giurisprudenza costante, quando gli Stati membri adottano misure a favore di entità specifiche, l'individuazione di un vantaggio consente, in linea di principio, di presumere il suo carattere selettivo ⁽¹⁶³⁾. Di norma, è infatti facile concludere che tali misure hanno un carattere selettivo, in quanto riservano un trattamento favorevole a una sola impresa o a un ristretto numero di imprese ⁽¹⁶⁴⁾. Nel caso di specie, dato che il vantaggio riguarda specificamente il consorzio, il modello della garanzia di Stato costituisce un vantaggio selettivo a favore del consorzio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.1.3.2. Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento

- (313) In Danimarca i partenariati come il consorzio sono trattati come entità trasparenti a fini fiscali. Ciò significa che le norme fiscali danesi si applicano solo al partner danese del consorzio, A/S Øresund, e non al consorzio stesso (considerando 118). In tale contesto la Commissione deve innanzitutto valutare se il consorzio debba essere considerato beneficiario delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento (cfr. considerando da 314 a 319). In secondo luogo la Commissione deve valutare in che misura tali norme abbiano conferito al beneficiario un vantaggio selettivo che non avrebbe ottenuto in base alle norme fiscali ordinarie (cfr. considerando da 320 a 347).

6.1.3.2.1. Il beneficiario delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento

- (314) Per stabilire quale entità debba essere considerata beneficiaria delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, la Commissione osserva che, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, entità giuridiche distinte possono essere considerate un'unica unità economica per quanto riguarda un'attività economica. Tale unità economica è quindi considerata l'impresa interessata. A tale riguardo, per la Corte di giustizia è rilevante l'esistenza di una quota di controllo e di altri legami funzionali, economici e organici ⁽¹⁶⁵⁾.

⁽¹⁶²⁾ Punto 120.

⁽¹⁶³⁾ Sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2017, *Repubblica ellenica/Commissione*, T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, punti 78 e 79.

⁽¹⁶⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punti 60 e seguenti; conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 27 giugno 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, punto 52.

⁽¹⁶⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA/Commissione*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punti da 47 a 55; sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 112.

- (315) La Commissione ritiene che, ai fini dell'attività economica del collegamento fisso, A/S Øresund, nella misura in cui sia coinvolta in tale attività economica, e il consorzio costituiscano un'unica impresa. Il consorzio è un partenariato tra una società a responsabilità limitata costituita dallo Stato danese (A/S Øresund) e una società a responsabilità limitata costituita dallo Stato svedese (SVEDAB) (considerando 64 e 65). A/S Øresund, che detiene il 50 % delle quote, è responsabile in solido con SVEDAB nei confronti di terzi per qualsiasi obbligo che possa sorgere a carico del consorzio in relazione alle attività di quest'ultimo, e nomina quattro degli otto membri del consiglio di amministrazione ⁽¹⁶⁶⁾.
- (316) La Commissione ricorda che l'attività economica del collegamento fisso consiste nella pianificazione, nell'elaborazione del progetto, nella costruzione, nella manutenzione e nell'esercizio del collegamento. I costi di elaborazione del progetto e di altri preparativi per il collegamento fisso, nonché per la sua costruzione, manutenzione ed esercizio, sono interamente coperti dal consorzio mediante i diritti di utenza (considerando 69). Tale costo del collegamento fisso comprende un costo relativo all'imposta danese sulle società. Tuttavia, come descritto al considerando 118, il consorzio non è di per sé soggetto a tassazione, in quanto si tratta di un partenariato trasparente sotto il profilo fiscale. Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento fanno parte della legge sulla costruzione (e sono state incorporate nella legge Sund & Bælt nel 2005) e si applicano al reddito imponibile di A/S Øresund. Poiché A/S Øresund detiene il 50 % del consorzio, questo comprende il 50 % del reddito imponibile derivante dalle attività del consorzio. Pertanto il modello finanziario (ossia la totalità dei flussi finanziari, compresi tutti i costi e le entrate) dell'attività economica del collegamento fisso sul versante danese coinvolge non solo il consorzio, ma anche A/S Øresund nella misura in cui questa è responsabile del pagamento delle imposte relative a tale attività economica.
- (317) La Commissione ritiene che il pagamento di tali imposte non possa essere separato dall'attività economica del collegamento fisso. Ciò è dovuto al fatto che l'intero costo del collegamento fisso (e i costi dei collegamenti stradali e ferroviari con l'entroterra) deve essere finanziato dai diritti di utenza riscossi dal consorzio. Tali diritti costituiscono redditi soggetti all'imposta sulle società, dovuta a livello di A/S Øresund, sulla base della legge danese sulle società. Pertanto, pur costituendo entrate, i diritti riscossi dal consorzio per l'utilizzo del collegamento fisso comportano anche un costo sotto forma di pagamenti fiscali correlati. Nella pratica, l'assetto organizzativo e finanziario prevede il pagamento di dividendi da parte del consorzio alle società madri, per finanziare non solo il costo dei collegamenti con l'entroterra ma anche gli oneri fiscali relativi al collegamento fisso. Pertanto qualsiasi riduzione dell'importo dell'onere fiscale in relazione all'attività del collegamento fisso va a vantaggio dell'impresa che esercita tale attività economica. Tale riduzione avvantaggia dunque il consorzio in quanto riduce un onere finanziario che quest'ultimo dovrebbe altrimenti sostenere, dato che è il flusso di reddito del consorzio a essere utilizzato per estinguere il debito fiscale di A/S Øresund derivante dai redditi generati dal collegamento fisso.
- (318) Inoltre le autorità danesi hanno osservato (considerando 269) che l'importo totale dell'aiuto (equivalente sovvenzione lordo) concesso mediante il modello della garanzia di Stato è ridotto nella misura in cui le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento comportano un minore onere del debito per il consorzio. Ne consegue che, al contrario, se A/S Øresund, tenuto conto della sua proprietà del 50 % del consorzio, non fosse stata assoggettata a tali norme speciali, il consorzio avrebbe avuto un onere del debito più elevato e pertanto, secondo la logica seguita dalle autorità danesi, un aiuto di importo superiore sarebbe stato concesso attraverso il modello della garanzia di Stato. Ciò conferma il parere della Commissione secondo cui il consorzio e A/S Øresund dovrebbero essere considerati un'unica impresa ai fini dell'attività economica del collegamento fisso ed è tale impresa unica che dovrebbe essere considerata beneficiaria delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, per cui anche il consorzio è un beneficiario.

⁽¹⁶⁶⁾ Sezioni 3.1, 3.2 e 8.2 dell'accordo di consorzio.

- (319) Alla luce delle considerazioni di cui al considerando da 314 a 318, la Commissione ritiene che, qualora le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento creassero un vantaggio selettivo, il consorzio ne beneficerebbe.

6.1.3.2.2. Vantaggio selettivo

- (320) Avendo stabilito che l'impresa unica, e quindi anche il consorzio, beneficerebbe di un vantaggio creato dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento (considerando 319), la Commissione deve stabilire se tali norme creino un siffatto vantaggio. A tal fine, dato che il consorzio è trasparente ai fini fiscali danesi (considerando 118) e dato che A/S Øresund è responsabile del pagamento delle imposte relative al 50 % dell'attività economica del collegamento fisso (considerando 120), la Commissione deve esaminare gli oneri fiscali di A/S Øresund derivanti dalle attività del consorzio. Per stabilire se le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento creino un tale vantaggio, gli oneri fiscali ai sensi di tali norme devono essere confrontati con gli oneri fiscali ai quali A/S Øresund sarebbe stata soggetta in base alle norme fiscali ordinarie, ossia in assenza di tali norme speciali.
- (321) Per poter rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura deve favorire, nell'ambito di un determinato ordinamento giuridico, «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre che si trovino in una situazione materiale e giuridica paragonabile, alla luce dell'obiettivo perseguito dal sistema di riferimento⁽¹⁶⁷⁾ (si tratta generalmente del «test a tre fasi» ulteriormente spiegato nel considerando successivo). Tuttavia, come indicato al considerando 312, quando gli Stati membri adottano misure a favore di entità specifiche, l'individuazione di un vantaggio consente, in linea di principio, di presumere il suo carattere selettivo. Nel caso di specie, dato che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento riguardano specificamente A/S Øresund e il consorzio, nella misura in cui tali norme costituiscono un vantaggio, tale vantaggio è selettivo.
- (322) Tuttavia, al fine di determinare se l'impresa unica beneficiasse di un vantaggio selettivo in virtù delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, la Commissione ha valutato tali misure ricorrendo all'analisi standard in tre fasi stabilita dai giudici dell'Unione⁽¹⁶⁸⁾. Innanzitutto è necessario individuare il sistema di riferimento, vale a dire le norme fiscali «ordinarie»⁽¹⁶⁹⁾. In secondo luogo occorre determinare se una data misura costituisca una deroga rispetto a tale sistema, in quanto introduce differenziazioni tra operatori che si trovano in una situazione materiale e giuridica paragonabile sotto il profilo dell'obiettivo perseguito dal sistema di riferimento. Se la misura costituisce una deroga al sistema di riferimento ed è dunque *prima facie* selettiva, nella terza fase occorre stabilire se la deroga sia giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema. In tale contesto, spetta allo Stato membro dimostrare che il trattamento fiscale differenziato discende direttamente dai principi basilari o informativi del sistema di riferimento⁽¹⁷⁰⁾.

6.1.3.2.2.1. Vantaggio selettivo: norme speciali danesi sul riporto delle perdite

- (323) Come ricordato al considerando 322, per qualificare una misura fiscale nazionale come «selettiva», la Commissione deve anzitutto individuare il sistema di riferimento, ossia il sistema fiscale «ordinario» applicabile nello Stato membro interessato. La determinazione del sistema di riferimento assume un'importanza maggiore nel caso di misure fiscali, dato che l'esistenza di un vantaggio economico, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, può essere accertata solo con riferimento a una tassazione «ordinaria». Pertanto, per individuare le imprese che si

⁽¹⁶⁷⁾ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2023, *Engie/Commissione*, cause riunite C-451/21 P e C-454/21 P, ECLI:EU:C:2023:948, punto 106, e sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 2023, *Spagna, Lico e a./Commissione*, cause riunite C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P, ECLI:EU:C:2023:60, punto 46 e giurisprudenza ivi citata; cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2016, *Commissione/World Duty Free Group e altri*, C-20/15 P e C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, punto 54 e giurisprudenza ivi citata.

⁽¹⁶⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Commissione/Paesi Bassi*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punto 62; sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽¹⁶⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 2018, *Andres/Commissione*, C-203/16 P, ECLI:EU:C:2018:505, punto 88.

⁽¹⁷⁰⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e a.*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 49 e seguenti; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

trovano in una situazione materiale e giuridica paragonabile occorre definire in via preliminare il regime giuridico alla luce del cui obiettivo è necessario, se del caso, esaminare se la situazione materiale e giuridica delle imprese favorite dalla misura in esame e di quelle che non lo sono è paragonabile.

- (324) Come indicato al considerando 118, l'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società elenca le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società. Le società a responsabilità limitata come A/S Øresund sono incluse in tale elenco. Inoltre, come indicato ai considerando 135 e 136, le pertinenti norme sul riporto delle perdite sono riportate nella legge danese sull'accertamento fiscale (articolo 15) per il periodo compreso tra il 1991 e il 2012 e nella legge danese sull'imposta sulle società (articolo 12) per i periodi successivi (considerando 138 e 139). Tali norme stabiliscono le condizioni e i limiti per il riporto delle perdite a fini fiscali per le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società (comprese le società a responsabilità limitata). Come già spiegato al considerando 117, la legge danese sull'accertamento fiscale stabilisce le modalità di applicazione della normativa fiscale sia alle persone fisiche che alle società, e la legge danese sull'imposta sulle società determina le entità soggette all'imposta sulle società, l'aliquota e altre norme pertinenti per la tassazione delle società.

Norma LCF 1991-2001

- (325) In primo luogo, come osservato dalla Danimarca (considerando 267), per la norma LCF 1991-2001 la norma generalmente applicabile sul riporto delle perdite era riportata nell'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale. Tale legge comprende norme in materia di imposta sul reddito sia per le persone fisiche che per le società e fa parte del regime di imposta sulle società (unitamente alle pertinenti leggi sull'imposta sul reddito, in particolare la legge danese sull'imposta sulle società). La legge danese sull'imposta sulle società stabilisce pertanto quali entità devono pagare l'imposta sulle società, e la legge danese sull'accertamento fiscale stabilisce i parametri in base ai quali è determinato l'importo che devono pagare. Uno degli elementi che determinano tale importo è se il soggetto di imposta abbia perdite riportate che può utilizzare per ridurre la propria base imponibile. L'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale stabiliva che, per il periodo della norma LCF 1991-2001, le perdite potevano essere riportate nel reddito imponibile del contribuente per i cinque anni successivi (considerando 135). Il limite di cinque anni era parte integrante della norma generalmente applicabile sul riporto delle perdite (una misura generale, applicabile indistintamente a tutti gli operatori economici), piuttosto che un'eccezione a un quadro legislativo più ampio⁽¹⁷¹⁾. A tale riguardo occorre rilevare che tale limite quinquennale è inscindibile dal regime generale di imposta sulle società, che prevede il riporto delle perdite fiscali, in quanto tali norme sono pertinenti per determinare la base imponibile. La Commissione ritiene che il pertinente sistema di riferimento per la valutazione della norma LCF 1991-2001 sia il regime danese di imposta sulle società, tra cui, in particolare, l'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società e l'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale, che prevedeva che, ai fini della determinazione dell'importo dell'imposta sulle società dovuta da un'entità giuridica soggetta a tale imposta (comprese le società a responsabilità limitata), le perdite potessero essere riportate per un periodo massimo di cinque anni. Le disposizioni fiscali contenute nella legge sulla costruzione, compresa la norma LCF 1991-2001, non fanno parte di tale sistema, in quanto si applicano a un solo progetto specifico. L'obiettivo pertinente del regime danese di imposta sulle società è istituire un regime generale di tassazione dei loro utili e, più specificamente, stabilire norme relative alla determinazione della base imponibile, comprese norme che consentano il riporto delle perdite (e l'ammortamento degli attivi) per tutte le società, senza distinzione. È pertanto rispetto al parametro di riferimento di cui all'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società e dell'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale, nonché alla luce dell'obiettivo di cui sopra, che la norma LCF 1991-2001 deve essere valutata nell'ambito della seconda fase dell'analisi in tre fasi (considerando 326 e 327).

⁽¹⁷¹⁾ Cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 28 giugno 2018, *Andres/Commissione*, C-203/16 P, ECLI:EU:C:2018:505, punti 103 e 104.

- (326) In secondo luogo la Commissione osserva che, ai sensi dell'articolo 11 della legge sulla costruzione, A/S Øresund poteva riportare le proprie perdite per 15 esercizi fiscali o, per le perdite subite prima della messa in servizio del collegamento fisso, per 30 esercizi fiscali. Ciò si applicava anche al 50 % delle perdite del consorzio, tenuto conto della proprietà del 50 % di A/S Øresund. Se A/S Øresund fosse stata soggetta alle norme ordinarie del sistema di riferimento (compreso l'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale), le sue perdite sarebbero scadute prima e tali perdite scadute non sarebbero più state disponibili per compensare gli utili indicati nelle sue dichiarazioni dei redditi⁽¹⁷³⁾. Di conseguenza l'articolo 11 della legge sulla costruzione costituiva una deroga al sistema di riferimento, conferendo un vantaggio ad A/S Øresund rispetto ad altre entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società, in quanto A/S Øresund poteva riportare le proprie perdite per ridurre il proprio onere fiscale per un periodo più lungo di quanto sarebbe stato a disposizione di tali entità. Come osservato dalla Commissione ai considerando da 314 a 319, ciò avvantaggia anche il consorzio, nella misura in cui una riduzione dell'onere fiscale di A/S Øresund comporta una riduzione dell'onere finanziario del consorzio.
- (327) La Commissione ritiene inoltre che A/S Øresund, che, ai fini dell'applicazione delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, è un'unica impresa con il consorzio (considerando 315), dovrebbe essere considerata nella stessa situazione materiale e giuridica di altre entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società, alla luce degli obiettivi intrinseci del sistema di riferimento. Come indicato al considerando 325, l'obiettivo pertinente di tale sistema di riferimento è istituire un regime generale di tassazione per le società sui loro utili e, più specificamente, stabilire norme relative alla determinazione della base imponibile, comprese norme che consentano il riporto delle perdite (e l'ammortamento degli attivi) per tutte le società, senza distinzione; ciò indipendentemente dal fatto che partecipino o meno a determinati progetti. La Danimarca ha confermato che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento sono state create per A/S Øresund e si applicano nei suoi confronti in qualità di partner del consorzio (considerando 233). Le note preparatorie della legge sulla costruzione indicano che la norma LCF 1991-2001 è stata istituita per analogia con la norma applicabile al ponte del Grande Belt. Le autorità danesi avevano spiegato, durante la fase di indagine preliminare, che ciò era dovuto al carattere straordinario del progetto di costruzione, caratterizzato da costi considerevoli per un lungo periodo di tempo, comunque associati a ragionevoli prospettive di redditività a lungo termine. La Commissione osserva tuttavia che il sistema tributario danese (compresa la norma sul riporto normale delle perdite di cui all'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale) non opera una distinzione tra le entità in base alle dimensioni dei progetti che intraprendono. Se è vero che A/S Øresund è responsabile di un grande investimento, non è escluso che altre società a responsabilità limitata possano effettuare investimenti altrettanto significativi o investimenti per i quali è prevedibile che le perdite si protraggano oltre cinque anni. L'ambito di applicazione del progetto relativo al collegamento fisso non modifica pertanto il fatto che, alla luce dell'obiettivo di tassare gli utili, A/S Øresund si trovi nella stessa situazione giuridica e materiale di altre entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società. In altri termini, il fatto che A/S Øresund, anche attraverso la sua proprietà al 50 % del consorzio, sia responsabile di un grande investimento infrastrutturale, non distingue giuridicamente o materialmente la sua posizione, ai fini del sistema di riferimento, da altre società a responsabilità limitata soggette all'imposta danese sulle società. La Commissione ritiene pertanto che la norma LCF 1991-2001 applicabile ad A/S Øresund abbia chiaramente derogato al sistema generale applicabile in Danimarca, in quanto distingueva tra operatori economici che si trovano in una situazione materiale e giuridica paragonabile alla luce dell'obiettivo perseguito dal sistema tributario in questione.
- (328) In terzo luogo la Commissione ritiene che la deroga di cui al considerando 327 non sia giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema. La Commissione ricorda che una misura prima facie selettiva può comunque essere considerata non selettiva se è giustificata dalla natura o dalla struttura generale del sistema. Ciò avviene quando discende direttamente dai principi informativi o basilari inerenti al sistema di riferimento o quando è il risultato di meccanismi inerenti al sistema e necessari per il suo funzionamento e la sua efficacia⁽¹⁷³⁾. Obiettivi politici estranei e non inerenti al sistema tributario generale non possono essere invocati a tal fine⁽¹⁷⁴⁾. Spetta allo Stato membro interessato dimostrare che una misura prima facie selettiva è giustificata dalla natura o dalla struttura generale del suo sistema tributario⁽¹⁷⁵⁾.

⁽¹⁷³⁾ Nella pratica, è Sund & Bælt a presentare le dichiarazioni dei redditi per i membri del suo gruppo. Oltre alle dichiarazioni dei redditi separate presentate per i membri del suo gruppo, Sund & Bælt presenta una dichiarazione dei redditi consolidata per il gruppo. Per facilitare la lettura e nel contesto della presente decisione, la Commissione ha fatto riferimento alle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund e alla presentazione delle dichiarazioni dei redditi da parte di A/S Øresund.

⁽¹⁷³⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e a.*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 69.

⁽¹⁷⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e a.*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punti 69 e 70; sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punto 81; sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Commissione/Paesi Bassi*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2008, *British Aggregates/Commissione*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, punti 27 e seguenti.

⁽¹⁷⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, *Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito*, cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punto 146; sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Paesi*

(329) La Commissione osserva che le autorità danesi avevano sostenuto, nel corso dell'indagine preliminare, che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento possono essere considerate giustificate dalla logica del sistema in virtù del carattere straordinario dell'intero progetto relativo al collegamento fisso in termini di dimensioni e finalità, il che lo rende non comparabile a qualsiasi altro progetto infrastrutturale soggetto all'imposta danese sulle società. A tale riguardo la Commissione ricorda che l'obiettivo del sistema di riferimento è istituire un regime generale di tassazione per le società sui loro utili e, più specificamente, stabilire norme relative alla determinazione della base imponibile, comprese norme che consentano il riporto delle perdite per tutte le società, senza distinzione (considerando 325). Come indicato al considerando 327, il sistema di riferimento non opera una distinzione tra le entità in base alle dimensioni dei progetti che intraprendono e non è escluso che altre società a responsabilità limitata possano effettuare investimenti altrettanto significativi o investimenti per i quali è prevedibile che le perdite si protraggano oltre cinque anni. In tali circostanze la Commissione non ritiene che il carattere del progetto relativo al collegamento fisso giustifichi un trattamento diverso per A/S Øresund, tenuto conto della natura e della struttura generale di tale sistema. In altri termini, la Commissione non ritiene che tale disparità di trattamento sia coerente, necessaria e proporzionata alla luce dei principi informatori del sistema tributario danese. Al considerando 90 della decisione di avvio la Commissione ha osservato che le autorità danesi non avevano sufficientemente dimostrato perché, e in quale misura, le dimensioni e lo scopo di un progetto sarebbero sufficienti a giustificare un diverso trattamento fiscale. In seguito all'adozione della decisione di avvio, le autorità danesi non hanno portato all'attenzione della Commissione nuovi elementi di prova tali da modificare il parere della Commissione e non hanno quindi assolto l'onere della prova della terza fase⁽¹⁷⁶⁾. La Commissione conclude pertanto che la misura non costituisce una deroga giustificata all'applicazione del sistema di riferimento, derivante direttamente dai principi basilari o informatori di tale sistema tributario.

(330) La Commissione ritiene pertanto che la norma LCF 1991-2001 abbia comportato un vantaggio selettivo per A/S Øresund, connesso all'attività economica del collegamento fisso. Come osservato al considerando 319, il consorzio sarebbe il beneficiario di qualsiasi vantaggio selettivo creato dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, in considerazione del fatto che sia A/S Øresund che il consorzio formano un'unica impresa ai fini dell'attività economica del collegamento fisso. La Commissione conclude pertanto che la norma LCF 1991-2001 ha comportato un vantaggio selettivo per il consorzio.

Norma LCF 2002-2012

(331) Per quanto riguarda la norma LCF 2002-2012, la Commissione ricorda che, come indicato al considerando 136, la legge danese sull'accertamento fiscale (articolo 15) è stata modificata il 21 maggio 2002 e non imponeva più alcuna limitazione alla possibilità per le entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società di riportare le loro perdite. La Commissione non ritiene che tale modifica legislativa specifica abbia inciso i) sull'ambito di applicazione del sistema di riferimento per la norma LCF 2002-2012 rispetto alla norma LCF 1991-2001, né ii) sull'obiettivo di tale sistema di riferimento. La Commissione ritiene pertanto che, per il periodo della norma LCF 2002-2012, il sistema di riferimento prevedeva che le entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società avessero il diritto di riportare le loro perdite, senza alcuna limitazione per quanto riguarda il periodo entro il quale le perdite potevano essere riportate. La Commissione ritiene pertanto che il pertinente sistema di riferimento per la valutazione della norma LCF 2002-2012 sia il regime danese di imposta sulle società, tra cui, in particolare, l'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società e l'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale, che prevedeva che, ai fini della determinazione dell'importo dell'imposta sulle società dovuta da un'entità giuridica soggetta a tale imposta (comprese le società a responsabilità limitata), le perdite potessero essere riportate senza limiti di tempo.

Bassi/Commissione, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, punto 43; sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2006, *Portogallo/Commissione*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

⁽¹⁷⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos e a.*, cause riunite da C-78/08 a C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punto 65.

- (332) La Commissione osserva che, analogamente alla legge danese sull'accertamento fiscale, la legge sulla costruzione è stata modificata per eliminare il limite di 15 anni applicabile ad A/S Øresund in base alla norma LCF 1991-2001. In tali circostanze, per le perdite subite a partire dall'esercizio fiscale 2002, A/S Øresund era soggetta alla stessa norma prevista dalle norme generalmente applicabili (vale a dire, nessun limite di tempo al riporto delle perdite). In altre parole, A/S Øresund non era soggetta a una deroga al sistema di riferimento.
- (333) Di conseguenza la Commissione conclude che la norma LCF 2002-2012 non ha comportato un vantaggio selettivo per A/S Øresund. Pertanto la norma LCF 2002-2012 non ha comportato un vantaggio selettivo neppure per il consorzio. La norma LCF 2002-2012 non costituiva dunque un aiuto di Stato a favore di A/S Øresund o del consorzio.

Norma LCF 2013-2015

- (334) Per il periodo della norma LCF 2013-2015, la norma generalmente applicabile sul riporto delle perdite figura nell'articolo 12 della legge danese sull'imposta sulle società. Come indicato al considerando 138, con la legge n. 591 del 18 giugno 2012, l'articolo 15 della legge danese sull'accertamento fiscale è stato abrogato. Allo stesso tempo, la legge n. 591 del 18 giugno 2012 ha aggiunto l'articolo 12 alla legge danese sull'imposta sulle società, che ha introdotto un nuovo limite all'utilizzo delle perdite riportate, applicabile agli esercizi fiscali a partire dal 1° luglio 2012. In base a tali modifiche, le entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società potevano riportare le perdite per un periodo illimitato. In un determinato esercizio fiscale poteva però essere dedotta solo una perdita pari a 7 500 000 DKK (1 005 311 EUR), più, in caso di persistenza di una perdita supplementare, un importo corrispondente a un massimo del 60 % del reddito imponibile eccedente 7 500 000 DKK (1 005 311 EUR) (considerando 139). Tale limite era parte integrante della norma generalmente applicabile sul riporto delle perdite, piuttosto che un'eccezione a un quadro legislativo più ampio. La Commissione ritiene pertanto che il sistema di riferimento pertinente per la valutazione della norma LCF 2013-2015 sia il regime danese di imposta sulle società, compresi in particolare gli articoli 1 e 12 della legge danese sull'imposta sulle società, secondo la quale, ai fini della determinazione dell'importo dell'imposta sulle società dovuta da un'entità giuridica (comprese le società a responsabilità limitata) soggetta a tale imposta, le perdite potevano sì essere riportate senza limiti di tempo, ma potevano essere utilizzate per compensare gli utili solo con le limitazioni di cui all'articolo 12. Come già spiegato al considerando 325, l'obiettivo del regime danese di imposta sulle società è istituire un regime generale di tassazione per le società sui loro utili e, più specificamente, stabilire norme relative alla determinazione della base imponibile, comprese norme che consentano il riporto delle perdite e l'ammortamento degli attivi per tutte le società, senza distinzione.
- (335) La Commissione osserva che, prima della modifica della legge Sund & Bælt del 4 maggio 2015 (considerando 134), le limitazioni in termini di importo delle perdite utilizzabili, applicate alle entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società (comprese le società a responsabilità limitata) in virtù del sistema di riferimento, non si applicavano ad A/S Øresund. Pertanto, per quanto riguarda gli esercizi fiscali 2013, 2014 e 2015, A/S Øresund poteva compensare la totalità del suo utile utilizzando le perdite riportate, cosa che non sarebbe in grado di fare se fosse soggetta alle norme ordinarie secondo il sistema di riferimento. Come osservato al considerando 327, A/S Øresund si trova in una situazione materiale e giuridica analoga a quella di altre società a responsabilità limitata soggette all'imposta danese sulle società. La Commissione ritiene pertanto che, per la norma LCF 2013-2015, A/S Øresund abbia beneficiato di una deroga alle norme fiscali ordinarie, il che l'ha posta in una situazione più vantaggiosa rispetto ad altre imprese che si trovano in una situazione giuridica e materiale analoga per quanto riguarda l'obiettivo del sistema di riferimento. A tale riguardo la Commissione osserva che, a differenza della norma LCF 2002-2012, non è stata apportata alcuna modifica alla legge Sund & Bælt per tener conto della modifica della legge danese sull'imposta sulle società. Pertanto, rifiutando di apportare tale modifica, le autorità danesi hanno consentito ad A/S Øresund di godere di una posizione più vantaggiosa rispetto ad altre società a responsabilità limitata soggette all'imposta danese sulle società. La combinazione della modifica della legge danese sull'imposta sulle società e dell'assenza di una corrispondente modifica della legge Sund & Bælt deve pertanto essere considerata una deroga al sistema di riferimento che conferisce un vantaggio ad A/S Øresund rispetto ad altre entità giuridiche (comprese le società a responsabilità limitata) soggette all'imposta danese sulle società, in quanto A/S Øresund poteva utilizzare le sue perdite per ridurre il proprio debito fiscale, senza le limitazioni applicate a tali altre entità. Alla luce del sistema fiscale di riferimento, che aveva l'obiettivo di istituire un regime generale di tassazione per le società e i loro utili, tali altre entità si trovavano in una situazione giuridica e materiale analoga a quella di A/S Øresund.

- (336) Come indicato al considerando 329, le autorità danesi avevano sostenuto, nel corso dell'indagine preliminare, che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento possono essere considerate giustificate dalla logica del sistema di riferimento in virtù del carattere straordinario del progetto relativo al collegamento fisso in termini di dimensioni e finalità, il che lo rende non comparabile a qualsiasi altro progetto soggetto all'imposta danese sulle società. Come osservato sempre al considerando 329, la Commissione non ritiene che il carattere del progetto relativo al collegamento fisso giustifichi un trattamento diverso per A/S Øresund, tenuto conto della natura e della struttura generale del sistema di riferimento. A seguito della decisione di avvio, le autorità danesi non hanno presentato ulteriori elementi di prova tali da modificare il parere della Commissione. La Commissione conclude pertanto che la norma LCF 2013-2015 non costituisce una deroga giustificata all'applicazione del sistema di riferimento, derivante direttamente dai principi basilari o informativi del regime danese di imposta sulle società.
- (337) La Commissione ritiene pertanto che la norma LCF 2013-2015 abbia comportato un vantaggio selettivo per A/S Øresund. Poiché il consorzio e A/S Øresund costituiscono un'unica impresa ai fini dell'attività economica del collegamento fisso (considerando 315), l'impresa unica è beneficiaria del vantaggio selettivo creato dalla norma LCF 2013-2015 e di conseguenza tale norma ha comportato un vantaggio selettivo per il consorzio.
- (338) La Commissione ricorda che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite sono state abrogate con effetto dal 1° gennaio 2016, dopodiché A/S Øresund è stata assoggettata al regime ordinario danese di imposta sulle società (considerando 134). La Commissione osserva pertanto che da tale data non esiste alcun ulteriore vantaggio selettivo a favore di A/S Øresund o del consorzio per quanto riguarda le norme sul riporto delle perdite.

6.1.3.2.2.2. Vantaggio selettivo: norme speciali danesi sull'ammortamento

- (339) Come indicato al considerando 118, l'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società elenca le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società. Le società a responsabilità limitata come A/S Øresund sono incluse in tale elenco. La Danimarca ha osservato che, per l'intero periodo in esame, le norme ordinarie per l'ammortamento fiscale sono riportate nella legge danese sull'ammortamento fiscale (considerando 268) che stabilisce i tassi di ammortamento massimi, i metodi di ammortamento e le eventuali limitazioni per le diverse categorie di attivi ammortizzabili, a fini fiscali, applicabili dalle entità soggette all'imposta danese sulle società. La legge danese sull'imposta sulle società stabilisce pertanto quali entità devono pagare l'imposta sulle società, e la legge danese sull'ammortamento fiscale stabilisce i tassi e le soglie in base ai quali tali entità possono ammortizzare i loro attivi, al fine di compensare tale ammortamento con la loro base imponibile.

Norma DEP 1991-1998

- (340) Per il periodo 1991-1998, l'articolo 22 della legge danese sull'ammortamento fiscale stabiliva che il tasso di ammortamento normale per gli edifici e impianti era pari, per il periodo fino all'esercizio fiscale 1998 compreso⁽¹⁷⁷⁾, al 6 % secondo il metodo a quote costanti fino a concorrenza del 60 % dei costi di acquisizione, e al di sopra di tale soglia era limitato al 2 % del costo di acquisizione, su base annua (considerando 144). La Commissione ritiene che il sistema di riferimento per la norma DEP 1991-1998 sia il regime danese di imposta sulle società, compreso in particolare l'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società, in combinazione con le norme generalmente applicabili della legge danese sull'ammortamento fiscale che stabilisce i tassi, i metodi e le eventuali limitazioni per l'ammortamento delle immobilizzazioni. Per quanto riguarda gli edifici e impianti, tale sistema di riferimento prevedeva, durante il periodo in esame, un tasso di ammortamento del 6 % (limitato al 2 % dopo che l'ammortamento cumulato avesse raggiunto il 60 %). Come già spiegato al considerando 325, l'obiettivo pertinente del regime danese di imposta sulle società è istituire un regime generale di tassazione per le società sui loro utili e, più specificamente, stabilire norme relative alla determinazione della base imponibile, comprese norme che consentano il riporto delle perdite e l'ammortamento degli attivi per tutte le società, senza distinzione. Il sistema di riferimento prevedeva pertanto che gli edifici e impianti potessero essere ammortizzati a fini fiscali fino al 6 % (con la limitazione sopra indicata). Altri tipi di attivi avevano tassi di ammortamento massimi più elevati in tale sistema di riferimento, conformemente alla legge danese sull'ammortamento fiscale.

⁽¹⁷⁷⁾ Almeno a partire dal 1991; il periodo precedente non è pertinente ai fini di questa valutazione.

- (341) Come spiegato al considerando 143, nella legge sulla costruzione il tasso di ammortamento per A/S Øresund era fissato al 6 %/2 % dei costi di acquisizione iniziali, il che significa che è stata applicata un'unica norma generale sull'ammortamento a tutti gli attivi di A/S Øresund, compresa la sua quota del 50 % degli attivi del consorzio. Secondo le note preparatorie della legge sulla costruzione, tale percentuale corrispondeva a disposizioni analoghe applicabili agli edifici e impianti ai sensi della legge danese sull'ammortamento fiscale, in vigore all'epoca. La Danimarca ha spiegato che la norma applicabile ad A/S Øresund doveva essere considerata una norma pratica che consente un regime uniforme per tutti gli attivi, inizialmente dannosa per A/S Øresund in quanto all'intero progetto era applicato il tasso di ammortamento meno favorevole (altri elementi, come i macchinari, potevano di norma essere ammortizzati a un tasso superiore rispetto al 6 %/2 %, ma per A/S Øresund si applicava un tasso fisso) (considerando 268). Pertanto, in conseguenza delle disposizioni della legge sulla costruzione, A/S Øresund poteva applicare un'unica norma sull'ammortamento, ma nessuna delle categorie di attivi poteva essere ammortizzata più rapidamente rispetto ai tassi applicati da altre entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società.
- (342) La Commissione ritiene pertanto che la norma DEP 1991-1998 non costituisse una deroga idonea a determinare un vantaggio selettivo per A/S Øresund o, per estensione, per il consorzio rispetto alla tassazione «ordinaria» prevista nel sistema di riferimento. La norma DEP 1991-1998 non costituiva dunque un aiuto di Stato a favore di A/S Øresund o del consorzio.

Norma DEP 1999-2007 e norma DEP 2008-2015

- (343) La Commissione osserva che il 26 giugno 1998 la legge danese sull'ammortamento fiscale è stata modificata in modo tale che, a partire dall'esercizio fiscale 1999, il tasso di ammortamento normale per gli edifici e impianti è sceso a un massimo del 5 % (articolo 17 della legge danese sull'ammortamento fiscale). Allo stesso tempo è stata abolita la norma secondo cui dopo dieci anni si applicava un tasso di ammortamento del 2 %. Il 6 giugno 2007 la legge danese sull'ammortamento fiscale è stata ulteriormente modificata in modo tale che, a partire dall'esercizio fiscale 2008, il tasso di ammortamento normale per gli edifici e impianti è sceso a un massimo del 4 % (considerando 145). La Commissione ritiene che il sistema di riferimento per la norma DEP 1999-2007 sia il regime danese di imposta sulle società, compreso in particolare l'articolo 1 della legge danese sull'imposta sulle società, in combinazione con le norme generalmente applicabili della legge danese sull'ammortamento fiscale che stabilisce i tassi, i metodi e le eventuali limitazioni per l'ammortamento delle immobilizzazioni. Tali norme prevedevano che, ai fini della determinazione dell'importo dell'imposta sulle società dovuta da un'entità giuridica soggetta a tale imposta (comprese le società a responsabilità limitata), gli edifici e impianti potessero essere ammortizzati a un tasso del 5 % per il periodo della norma DEP 1999-2007 e a un tasso del 4 % per il periodo della norma DEP 2008-2015. La Commissione non ritiene che le modifiche legislative del 26 giugno 1998 e del 6 giugno 2007 abbiano inciso sull'obiettivo di tale quadro rispetto al periodo della norma DEP 1991-1998.
- (344) In secondo luogo tali modifiche non sono state rispecchiate nella legge sulla costruzione (né, successivamente, nella legge Sund & Bælt), che ha mantenuto il tasso del 6 %/2 % sull'intera base di attivi. In tale contesto la Commissione ha analizzato in primo luogo l'effetto del tasso del 2 % applicabile ad A/S Øresund una volta che l'ammortamento accumulato abbia raggiunto il 60 %, e l'effetto dell'ammortamento non differenziato dell'intera base di attivi. Per quanto riguarda il primo punto, la Commissione osserva che, per l'intero periodo compreso tra la costituzione di A/S Øresund e del consorzio fino all'esercizio fiscale 2016, il tasso del 2 % non aveva alcuna rilevanza pratica, in quanto l'importo complessivo degli attivi del consorzio che potevano essere ammortizzati da A/S Øresund non aveva ancora raggiunto il 60 % (considerando 271). Per quanto riguarda il secondo punto, la Commissione osserva che il tasso di ammortamento del 6 % si applicava all'intera base di attivi del consorzio soggetta alle norme fiscali danesi (ossia al 50 % di proprietà di A/S Øresund), senza distinguere tra «edifici e impianti» e altri attivi che potevano potenzialmente avere un regime di ammortamento più favorevole nella legge danese sull'ammortamento fiscale. In tale contesto le autorità danesi hanno fatto riferimento in particolare a impianti ferroviari quali binari, segnali e cavi aerei (considerando 144 e nota 79), ma hanno anche rilevato che l'effetto dell'applicazione di un ammortamento più rapido su tali attivi non era mai stato esaminato o stimato in dettaglio. La Commissione ritiene che, anche se regimi di ammortamento più favorevoli su taluni attivi non fossero applicabili ad A/S Øresund e di conseguenza all'ammortamento di tali attivi specifici, per la maggior parte dei suoi attivi (il progetto consiste essenzialmente nella costruzione di un ponte e di una galleria) A/S Øresund era autorizzata ad applicare un tasso di ammortamento più elevato rispetto a quello che avrebbe potuto ottenere in base alle norme fiscali ordinarie. Un tasso di ammortamento più elevato può portare a un ammortamento più rapido di un attivo, che consente di ridurre la base imponibile in modo più intenso nei primi anni di vita dell'attivo; l'effetto fiscale su tutta la durata di vita dell'attivo potrebbe quindi essere paragonabile a un prestito gratuito. In tale contesto la Commissione osserva che è pertinente prendere in considerazione solo il periodo fino all'esercizio fiscale 2016, in quanto a partire da tale

anno A/S Øresund era soggetta alle norme ordinarie. Rifiutando di modificare la legge sulla costruzione o la legge Sund & Bælt per imporre una limitazione del tasso massimo di ammortamento per A/S Øresund analoga a quella prevista dalle norme ordinarie, le autorità danesi le hanno consentito di godere di una posizione di vantaggio rispetto ad altre entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società. La combinazione delle modifiche della legge danese sull'ammortamento fiscale e dell'assenza di corrispondenti modifiche della legge sulla costruzione o della legge Sund & Bælt deve pertanto essere considerata una misura a favore di A/S Øresund. La Commissione ritiene che A/S Øresund abbia beneficiato di una deroga al sistema di riferimento, in quanto, per i motivi illustrati al considerando 327, la norma DEP 1999-2007 e la norma DEP 2008-2015 distinguevano tra operatori economici che si trovano in una situazione materiale e giuridica paragonabile alla luce dell'obiettivo del sistema di riferimento.

- (345) Come indicato al considerando 329, le autorità danesi avevano sostenuto, nel corso dell'indagine preliminare, che le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento possono essere considerate giustificate dalla logica del sistema di riferimento in virtù del carattere straordinario del progetto relativo al collegamento fisso in termini di dimensioni e finalità, il che lo rende non comparabile a qualsiasi altro progetto soggetto all'imposta danese sulle società. Come osservato al considerando 329, la Commissione non ritiene che il carattere del progetto relativo al collegamento fisso giustifichi un trattamento diverso per A/S Øresund, tenuto conto della natura e della struttura generale del sistema di riferimento. A seguito della decisione di avvio, le autorità danesi non hanno presentato ulteriori elementi di prova tali da modificare il parere della Commissione. La Commissione conclude pertanto che la norma LCF 2013-2015 non costituisce una deroga giustificata all'applicazione del sistema di riferimento, derivante direttamente dai principi basilari o informativi del regime danese di imposta sulle società.
- (346) La Commissione conclude pertanto che la norma DEP 1999-2007 e la norma DEP 2008-2015 abbiano comportato un vantaggio selettivo per A/S Øresund. Come osservato al considerando 319, il consorzio sarebbe beneficiario di qualsiasi vantaggio selettivo creato dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, in considerazione del fatto che sia A/S Øresund che il consorzio formano un'unica impresa ai fini dell'attività economica del collegamento fisso. La Commissione conclude pertanto che la norma DEP 1999-2007 e la norma DEP 2008-2015 hanno comportato un vantaggio selettivo per il consorzio.
- (347) La Commissione ricorda che le norme speciali danesi sull'ammortamento sono state abrogate con effetto dal 1° gennaio 2016, dopodiché A/S Øresund è stata assoggettata al regime ordinario danese di imposta sulle società (considerando 134). La Commissione osserva pertanto che da tale data non esiste alcun ulteriore vantaggio selettivo a favore di A/S Øresund o del consorzio per quanto riguarda le norme sull'ammortamento.

6.1.4. *Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi tra Stati membri*

- (348) Quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi all'interno dell'Unione, si deve ritenere che gli scambi tra Stati membri siano influenzati dall'aiuto⁽¹⁷⁸⁾. Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è tale da migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario rispetto ad altre imprese concorrenti.
- (349) Al considerando 97 della decisione di avvio la Commissione ha concluso in via preliminare che, senza che sia necessario decidere se le misure possano falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri sul mercato della costruzione e dell'esercizio di ponti (transfrontalieri), è chiaro che la concessione di un vantaggio selettivo può rafforzare la posizione del consorzio sul mercato dei servizi di trasporto per l'attraversamento dello stretto dell'Øresund rispetto ad altre imprese, tra cui in particolare gli operatori di traghetti.

⁽¹⁷⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 gennaio 2015, *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punto 66; sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, *Libert e altri*, cause riunite C-197/11 e C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punto 77; sentenza del Tribunale del 4 aprile 2001, *Friuli Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.

- (350) Il consorzio opera sul mercato della costruzione e dell'esercizio⁽¹⁷⁹⁾ di ponti (transfrontalieri) e sul mercato dei servizi di trasporto per l'attraversamento dello stretto dell'Øresund. In quest'ultimo mercato il consorzio è in concorrenza, negli scambi tra Stati membri, con imprese che forniscono servizi di trasporto alternativi, in particolare servizi di traghetto.
- (351) Dalle note preparatorie della legge sulla costruzione risulta che il traffico sul collegamento fisso consisterebbe non solo nel nuovo traffico indotto, ma anche nel traffico esistente sulle rotte di traghetto nella parte meridionale dell'Øresund e nel trasferimento del traffico da altre rotte di traghetto sull'Øresund, nonché dalle rotte di traghetto sul Kattegat e sul Mar Baltico. Inoltre il ministro danese dei Trasporti era autorizzato a chiudere l'attuale servizio di traghetto dell'amministrazione statale danese delle ferrovie attraverso l'Øresund (diverso dal servizio tra Helsingør, Danimarca, e Helsingborg, Svezia), dopo la messa in servizio del collegamento fisso. Il disegno di legge 1990/91:158 osservava che il servizio di traghetto Helsingør—Helsingborg sarebbe rimasto presumibilmente operativo anche se una parte del traffico fosse stata trasferita al collegamento fisso. Si presumeva tuttavia che tutti gli altri servizi di traghetto sull'Øresund avrebbero cessato l'attività. Il disegno di legge 1990/91:158 faceva inoltre riferimento alla concorrenza dei servizi di traghetto su altre rotte tra Svezia, Germania e Jutland, Danimarca.
- (352) Inoltre le relazioni annuali del consorzio forniscono dati sulle quote di mercato, il che costituisce un forte indizio di concorrenza. La relazione annuale 2005 fornisce dati sull'evoluzione del traffico passeggeri attraverso l'Øresund tra il 1999 e il 2005. I dati mostrano che l'ultimo anno di attività del servizio Dragør—Limhamn è stato il 1999, con 1,6 milioni di passeggeri. Il numero di passeggeri serviti dagli «aliscafi Copenaghen—Scania» è sceso da 3,6 milioni nel 1999 a 150 000 nel 2002, dopodiché il servizio ha cessato di operare. Il numero di passeggeri serviti dal denunciante è sceso da 14,3 milioni nel 1999 a 13,3 milioni nel 2000, e in seguito a 11,5 milioni nel 2001.
- (353) La Commissione ritiene che le risultanze di cui ai considerando 351 e 352 dimostrino che esiste una potenziale concorrenza tra il collegamento fisso e gli operatori di traghetti che gestiscono le rotte di traghetto attraverso l'Øresund. Le misure che conferiscono un vantaggio selettivo al consorzio potevano rafforzare la posizione finanziaria del consorzio e di conseguenza falsare la concorrenza. Poiché il consorzio e gli operatori di traghetti operano su un mercato che fornisce servizi di trasporto attraverso l'Øresund, tra la Danimarca e la Svezia, tale concorrenza incide sugli scambi tra Stati membri.
- (354) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che le misure che comportano un vantaggio selettivo possano essere considerate tali da incidere sugli scambi all'interno dell'Unione e possano falsare la concorrenza.

6.1.5. *Conclusione sull'esistenza dell'aiuto*

- (355) Sulla base della valutazione di cui ai considerando da 287 a 354, la Commissione conclude che il modello della garanzia di Stato che la Danimarca e la Svezia hanno concesso al consorzio, secondo il quale gli Stati hanno assunto un impegno duraturo a garantire gli strumenti finanziari per il finanziamento del collegamento fisso, costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La Commissione conclude inoltre che la norma LCF 1991-2001, la norma LCF 2013-2015, la norma DEP 1999-2007 e la norma DEP 2008-2015, che la Danimarca ha concesso ad A/S Øresund e che comportano un vantaggio per A/S Øresund e di riflesso per il consorzio in quanto parte della stessa impresa unica ai fini dell'attività economica del collegamento fisso (considerando 319), costituiscono aiuti di Stato a favore del consorzio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La norma LCF 2002-2012 e la norma DEP 1991-1998 non costituiscono aiuti di Stato a favore del consorzio ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

6.2. **Qualificazione come regime o aiuto individuale**

- (356) Nella decisione di avvio, al considerando 108, la Commissione ha espresso dubbi circa l'opportunità di considerare le garanzie di Stato come un regime di aiuti o piuttosto come aiuto individuale concesso al momento della costituzione del consorzio, ovvero come aiuto individuale concesso ogni volta che un'operazione finanziaria del consorzio è approvata dalle autorità nazionali. Al considerando 107 della decisione di avvio la Commissione ha espresso il suo parere preliminare secondo cui l'amministrazione delle garanzie in relazione a specifiche operazioni

⁽¹⁷⁹⁾ In tale contesto la Commissione ricorda di aver stabilito al considerando 301 che la costruzione del collegamento fisso è inscindibile dal suo futuro esercizio.

finanziarie non può essere considerata in modo isolato rispetto alle garanzie di Stato concesse nel 1992, e al considerando 109 ha osservato che la sua qualificazione preliminare delle garanzie come aiuti individuali dovrebbe applicarsi anche alle misure fiscali. Non avendo potuto stabilire se le misure di sostegno costituiscano un regime o una misura di aiuto individuale, la Commissione non è stata neppure in grado di pronunciarsi sulla data in cui le garanzie e le misure fiscali sono state concesse, né sul loro numero.

- (357) Per stabilire se le misure di aiuto si configurino come regimi di aiuto o come aiuti individuali, la Commissione deve esaminare la natura di tali misure alla luce delle definizioni figuranti nel regolamento 2015/1589.
- (358) Ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589, costituisce un «regime di aiuti» qualsiasi «atto in base al quale, senza che siano necessarie ulteriori misure di attuazione, possono essere adottate singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta e qualsiasi atto in base al quale l'aiuto, che non è legato a uno specifico progetto, può essere concesso a una o più imprese per un periodo di tempo indefinito e/o per un ammontare indefinito».
- (359) Al contrario, all'articolo 1, lettera e), del regolamento 2015/1589, gli «aiuti individuali» sono definiti come «gli aiuti non concessi nel quadro di un regime di aiuti e gli aiuti soggetti a notifica concessi nel quadro di un regime».

6.2.1. *Il modello della garanzia di Stato*

6.2.1.1. *Regime o aiuto individuale*

- (360) Al considerando 103 della decisione di avvio la Commissione ha ritenuto che la prima situazione inclusa nella definizione di regime di aiuti non possa essere considerata applicabile al modello della garanzia di Stato, in quanto questo non si rivolge a «imprese definite nell'atto in linea generale e astratta», bensì al consorzio in modo specifico. Né gli Stati né alcuna parte interessata hanno presentato argomentazioni in senso contrario. Come osservato al considerando 169, il denunciante e Scandlines et al. hanno fatto riferimento alla sentenza *Øresund* per sostenere la loro tesi secondo cui il modello della garanzia di Stato non può costituire un regime. Secondo il denunciante, la Commissione non dovrebbe nemmeno valutare se il modello della garanzia di Stato possa costituire un regime (considerando 169). La Commissione osserva tuttavia che tale analisi è necessaria in quanto il Tribunale ha annullato la decisione del 2014 per quanto riguarda le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento e le garanzie di Stato concesse al consorzio (considerando 12). La Commissione ha dato esecuzione alla sentenza *Øresund* avviando il procedimento di indagine formale in cui la natura di aiuto individuale o di regime di aiuti costituiva un motivo esplicito per l'avvio del procedimento (considerando 155).
- (361) In seguito all'indagine formale, la Commissione conclude che gli aiuti di Stato derivanti dal modello della garanzia di Stato non possono essere considerati un regime, come spiegato più avanti ai considerando 362 e 363.
- (362) In primo luogo gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato non sono concessi sulla base di un atto che prevede singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta. La legge sulla costruzione prevede una norma speciale applicabile specificamente al consorzio. Il modello della garanzia di Stato non soddisfa pertanto la prima condizione della definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (363) In secondo luogo la legge sulla costruzione indica esplicitamente il progetto in questione come finanziamento del collegamento fisso. Sia gli Stati che le parti interessate ritengono che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato siano legati a tale specifico progetto. La Commissione osserva che l'articolo 2 dell'accordo intergovernativo specifica che il collegamento fisso è costruito come collegamento combinato stradale e ferroviario, costituito da una linea ferroviaria a due binari e da un'autostrada a quattro corsie, e che, attraversando lo stretto dell'Øresund in un tunnel sottomarino, si estende da una penisola artificiale dell'aeroporto di Kastrup fino a un'isola artificiale e da lì procede come ponte combinato alto e basso per raggiungere la Svezia a sud di Linhamn. Inoltre l'allegato 1 dell'accordo intergovernativo fornisce una descrizione dettagliata del progetto tecnico del collegamento fisso. Pertanto, all'epoca in cui il modello della garanzia di Stato è stato istituito e integrato nell'accordo di consorzio, il progetto era definito in modo molto preciso e chiaro sia in termini di ubicazione geografica che di progettazione

tecnica. Inoltre, nella sentenza *Øresund*, il Tribunale ha esplicitamente ritenuto che gli aiuti relativi alle garanzie di Stato dovessero essere considerati legati a uno specifico progetto ⁽¹⁸⁰⁾. La Commissione conclude pertanto che il modello della garanzia di Stato è legato a uno specifico progetto e di conseguenza non soddisfa la seconda condizione della definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.

- (364) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato non soddisfano la definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (365) Gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato dovrebbero pertanto essere qualificati come una o più misure di aiuto individuali ai sensi dell'articolo 1, lettera e), del regolamento 2015/1589.

6.2.1.2. Data di concessione

- (366) Resta da stabilire se il modello della garanzia di Stato consista in aiuti individuali concessi al momento della costituzione del consorzio o se consista in una serie di misure di aiuto individuali, concesse ogni volta che gli Stati garantiscono un'operazione finanziaria del consorzio.
- (367) Sulla base della giurisprudenza degli organi giurisdizionali della Corte di giustizia ⁽¹⁸¹⁾, è assodato che la data di concessione dell'aiuto si riferisce alla data in cui il diritto legale a ricevere l'aiuto è conferito al beneficiario a norma del regime nazionale applicabile.
- (368) Come indicato al considerando 85, la garanzia in solido di tutti i prestiti e gli altri strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio in relazione al finanziamento del collegamento fisso è stata istituita nel 1991, con l'articolo 12 dell'accordo intergovernativo ratificato dalla Svezia l'8 agosto 1991 e dalla Danimarca il 24 agosto 1991 (considerando 61). L'obbligo di garanzia derivante dall'accordo intergovernativo è stato attuato nella legislazione nazionale svedese e danese nel 1991, mediante la legge sulla costruzione e la decisione del parlamento svedese (considerando 63). L'accordo di consorzio richiama l'obbligo di garanzia degli Stati nei confronti del consorzio. La sezione 4, paragrafo 3, dell'accordo di consorzio fornisce la base giuridica per il finanziamento del collegamento fisso: «I requisiti patrimoniali del consorzio per la pianificazione, l'elaborazione del progetto e la costruzione del [collegamento fisso], compresi i costi del servizio dei prestiti, e per la copertura dei requisiti patrimoniali derivanti dalle perdite contabili che sono anticipate per un certo numero di anni dopo che il [collegamento fisso] sia stato aperto al traffico, conformemente a quanto stipulato nell'[accordo intergovernativo], devono essere soddisfatti mediante l'ottenimento di prestiti o l'emissione di strumenti finanziari nel mercato aperto, con garanzie dei governi svedese e danese» (considerando 90).
- (369) Sulla base delle disposizioni dell'accordo di consorzio, il consorzio poteva sottoscrivere prestiti garantiti dallo Stato per finanziare le fasi di pianificazione e costruzione del collegamento fisso. Il consorzio poteva anche aumentare il proprio debito mediante prestiti garantiti nei primi anni successivi alla messa in servizio del collegamento fisso. Tale disposizione era necessaria in quanto si prevedeva che il collegamento fisso sarebbe stato inizialmente in perdita per alcuni anni. Ciò significa che nei primi anni l'utile operativo non sarebbe stato sufficiente per consentire al consorzio di coprire i costi di finanziamento del debito accumulati durante le fasi di pianificazione e costruzione. Pertanto, inizialmente, il consorzio avrebbe dovuto sostenere un ulteriore debito per alcuni anni. L'accordo di consorzio non prevedeva tuttavia il diritto a ulteriori garanzie per finanziare le operazioni del collegamento fisso. In tale contesto gli Stati hanno confermato che non sono state fornite garanzie di Stato per finanziare le operazioni del collegamento fisso. Dalle relazioni annuali del consorzio risulta che a partire dal primo anno di attività le entrate superavano i costi di gestione e l'utile operativo era positivo. Fino al 2003 compreso tale utile operativo, sebbene positivo, è stato inferiore al costo di finanziamento e il debito è quindi aumentato. A partire dal 2004 l'utile operativo è stato sufficiente a contribuire alla riduzione del debito e pertanto il debito complessivo è stato ridotto di anno in anno.

⁽¹⁸⁰⁾ Sentenza *Øresund*, punto 80.

⁽¹⁸¹⁾ Sentenza del Tribunale del 25 gennaio 2018, *BSCA/Commissione*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, punto 72 e giurisprudenza ivi citata.

- (370) Tuttavia, nonostante l'analisi di cui al considerando 369, il consorzio, sulla base delle disposizioni dell'accordo di consorzio, poteva utilizzare le garanzie di Stato per rifinanziare il proprio debito (relativo alle fasi di pianificazione e costruzione) durante la fase operativa. Ciò non significa però che l'accordo di consorzio prevedesse la possibilità per gli Stati di finanziare le operazioni del collegamento fisso. Questo risulta anche dalla sezione 6 dell'accordo di consorzio, secondo cui tutti i costi di pianificazione, elaborazione del progetto, finanziamento, costruzione, esercizio e manutenzione del collegamento fisso dovevano essere coperti dai ricavi di gestione. In altre parole, i ricavi di gestione dovevano essere sufficienti a coprire non solo i costi di gestione ma anche l'intero costo del collegamento fisso, compresi i costi sulla costruzione e i relativi costi di finanziamento del collegamento fisso (e dei collegamenti con l'entroterra). La Commissione osserva che questo punto non era chiaro nella decisione del 2014. Il considerando 50 della decisione del 2014 faceva riferimento a due garanzie di Stato «per prestiti che il consorzio aveva sottoscritto per finanziare la costruzione e l'esercizio del progetto infrastrutturale [relativo al collegamento fisso]». È su tale base che il Tribunale, nella sentenza *Øresund* ⁽¹⁸²⁾, ha ritenuto che le garanzie di Stato potessero coprire i costi di gestione sostenuti durante la fase operativa. Questo punto è stato ulteriormente chiarito nel corso del procedimento di indagine formale.
- (371) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che il modello della garanzia di Stato, compresi i relativi accordi di garanzia, non copra le operazioni del collegamento fisso. Esso garantisce piuttosto il finanziamento degli investimenti nella pianificazione e nella costruzione del collegamento fisso.
- (372) Gli Stati hanno fornito ulteriori chiarimenti sull'amministrazione dell'obbligo di garanzia di Stato. In Svezia, la competenza e l'obbligo di assegnare congiuntamente garanzie per tutti i finanziamenti necessari al consorzio in relazione alla pianificazione e alla costruzione del collegamento fisso sono stati delegati all'Ufficio del debito nazionale svedese (considerando 91). In Danimarca, tale competenza e tale obbligo sono stati delegati alla Banca nazionale danese (considerando 95). L'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese definiscono il quadro generale per la politica di finanziamento del consorzio e vigilano sull'attuazione dell'obbligo di garanzia di Stato quando il consorzio firma nuovi contratti di prestito o utilizza altri strumenti finanziari nell'ambito del finanziamento del collegamento fisso. L'accordo di cooperazione del 1997 e l'accordo di cooperazione del 2004 (considerando da 97 a 102) contengono una serie di condizioni, diritti e obblighi formali delle parti. Gli accordi di cooperazione offrono agli Stati la possibilità di monitorare e influenzare la politica di finanziamento del consorzio, di garantire che il consorzio non travalichi il suo mandato e di assicurare che sia seguita una politica di finanziamento che riduca al minimo il rischio a lungo termine degli Stati. Secondo gli Stati, tale meccanismo consentiva inoltre agli Stati di garantire che gli aiuti concessi al consorzio non andassero oltre quanto necessario.
- (373) Come indicato al considerando 74, nella pratica il consorzio sottoscrive regolarmente nuovi prestiti per rifinanziare i suoi costi di pianificazione e costruzione, spesso attraverso l'emissione di obbligazioni nell'ambito di programmi precedentemente istituiti come il programma EMTN. Esistono garanzie a diversi livelli. Il programma EMTN e il programma MTN svedese comprendono ciascuno un atto di garanzia. Come descritto ai considerando da 103 a 108, si tratta di un atto a favore dei detentori (ossia degli investitori nell'obbligazione), in base al quale la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese hanno convenuto in solido di garantire tutte le somme che il consorzio è giuridicamente tenuto a pagare. I considerando 107 e 108 chiariscono che, quando il consorzio emette obbligazioni nell'ambito del programma EMTN, la Banca nazionale danese e l'Ufficio del debito nazionale svedese confermano che l'obbligazione specifica è soggetta al rispettivo atto di garanzia. Nell'ambito del programma MTN svedese, le obbligazioni sono approvate dalla Banca nazionale danese e dall'Ufficio del debito nazionale svedese senza conferma del rispettivo atto di garanzia (considerando 108). Per quanto riguarda i contratti di prestito a sé stanti, come descritto ai considerando 109 e 110, il consorzio firma contratti di finanziamento con le istituzioni finanziarie. A ciascun contratto di finanziamento è allegato un documento relativo all'accordo di garanzia. Inoltre sono emessi accordi di garanzia anche per le linee di credito (considerando 111) e per gli ISDA Master Agreement (considerando 112). Secondo le parti interessate, ogni atto di garanzia, conferma, approvazione di obbligazioni o accordo di garanzia sarebbe da considerarsi come un aiuto individuale, concesso al momento della firma dell'accordo di garanzia, in quanto il consorzio è tenuto a ottenere un'approvazione individuale da parte dei garanti per ogni specifica operazione di debito. Inoltre gli atti di garanzia contengono disposizioni che prevedono che la garanzia possa essere revocata dagli Stati.

⁽¹⁸²⁾ Sentenza *Øresund*, punti 107 e 108.

- (374) Gli Stati hanno chiarito che il fatto che le operazioni di finanziamento individuali richiedano una successiva amministrazione da parte dell'Ufficio del debito nazionale svedese o della Banca nazionale danese non significa tuttavia che questi ultimi o gli Stati abbiano la possibilità di rifiutarsi di garantire tali operazioni (cfr. considerando 245). Sebbene sia possibile rifiutare una garanzia per uno specifico prestito o una specifica obbligazione (ad esempio a causa dei rischi associati a tale prestito o obbligazione), l'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese avrebbero comunque l'obbligo di fornire tutte le garanzie necessarie per il finanziamento del collegamento fisso. In tal caso dovrebbero garantire un'altra operazione in modo che il consorzio possa ottenere il finanziamento garantito richiesto.
- (375) La Commissione ritiene che il vantaggio per il consorzio derivante dal modello della garanzia di Stato risieda essenzialmente nel fatto che il consorzio è beneficiario dell'obbligo in solido dello Stato di garantire il suo prestito per il progetto relativo al collegamento fisso. Sulla base della formulazione della sezione 4, paragrafo 3, dell'accordo di consorzio, tale accordo ha conferito al consorzio, al momento della sua costituzione il 13 febbraio 1992, il diritto legale a finanziare la pianificazione e la costruzione del collegamento fisso mediante strumenti di debito che beneficiavano di garanzie di Stato. Sono state A/S Øresund e SVEDAB, entrambe detenute al 100 % dai rispettivi Stati, a costituire il consorzio, previa approvazione dell'accordo di consorzio da parte dei governi di Danimarca e Svezia il 13 febbraio 1992 (considerando 66). Le modalità organizzative scelte per l'attuazione delle garanzie per le singole operazioni, che richiedono l'approvazione ex ante dell'Ufficio del debito nazionale svedese e della Banca nazionale danese, non sono intese a limitare o modificare sostanzialmente la responsabilità degli Stati di garantire i costi di finanziamento in questione, come spiegato ulteriormente nei considerando che seguono.
- (376) La Commissione ritiene pertanto che l'accordo di consorzio sia l'atto giuridico con cui gli aiuti sotto forma di garanzie di Stato sono stati definitivamente concessi al consorzio. Sulla base dell'accordo intergovernativo, la Danimarca e la Svezia hanno assunto l'obbligo giuridico, con l'accordo di consorzio, di garantire i prestiti e gli strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio ai fini del finanziamento della pianificazione e della costruzione del collegamento fisso. Il consorzio è stato formalmente costituito mediante l'accordo di consorzio, in cui si richiamava il diritto di quest'ultimo alle garanzie di Stato. In tali circostanze si può ritenere che il consorzio abbia fruito del diritto legale a beneficiare delle garanzie di Stato sin dalla sua costituzione, il che ha concretizzato l'obbligo di garanzia degli Stati previsto dall'accordo intergovernativo. Poiché da allora tale diritto legale è rimasto costantemente in vigore e la sua portata non è cambiata (al riguardo cfr. anche considerando 387), la Commissione ritiene che le garanzie di Stato siano state concesse in via definitiva il 13 febbraio 1992 ⁽¹⁸³⁾. Per le ragioni esposte di seguito, la Commissione ritiene che le modalità di attuazione delle garanzie di Stato non modifichino tale circostanza.
- (377) Gli Stati mantengono l'obbligo di garantire tutti i finanziamenti necessari per il collegamento fisso anche se attraverso l'Ufficio del debito nazionale svedese o la Banca nazionale danese potrebbero rifiutarsi di garantire un nuovo contratto di debito specifico che il consorzio vorrebbe concludere (considerando 374). Ciò vale anche in relazione all'argomentazione del denunciante secondo cui gli atti di garanzia contenevano disposizioni in base alle quali potevano essere revocati (considerando 174). La Commissione ritiene che, anche se gli atti di garanzia individuali possono essere revocati, ciò non significa la soppressione dell'obbligo degli Stati di garantire il finanziamento necessario per il collegamento fisso. Un altro atto di garanzia potrebbe ad esempio essere istituito al riguardo, oppure il finanziamento potrebbe essere garantito mediante prestiti garantiti individuali a sé stanti.
- (378) La Commissione ritiene che le approvazioni o le conferme da parte della Banca nazionale danese o dell'Ufficio del debito nazionale svedese (considerando 373) non possano essere considerate nuovi aiuti, in quanto tali operazioni costituiscono una mera attuazione dell'obbligo di garanzia assunto dagli Stati con l'accordo di consorzio.

⁽¹⁸³⁾ La Commissione osserva che l'impegno degli Stati a garantire che il consorzio finanzi il nuovo debito e rifinanzi quello esistente a condizioni di mercato (considerando 265) non modifica tale constatazione.

- (379) La Commissione osserva inoltre che, quando si intraprendono grandi investimenti, è consuetudine che l'investitore richieda una certa stabilità nella pianificazione finanziaria dell'investimento. Se non è possibile effettuare stime ragionevoli sulle condizioni finanziarie che saranno applicabili a un investimento, difficilmente gli investitori rischieranno il tempo e le risorse necessari per realizzare il progetto. A tale proposito la Commissione osserva che la logica economica del modello della garanzia di Stato era quella di ridurre al minimo i costi totali di finanziamento del progetto (considerando 255). Il modello della garanzia di Stato era già descritto nell'accordo intergovernativo ed era dunque definito prima dell'avvio dell'investimento. Esso dovrebbe pertanto essere considerato una delle condizioni fondamentali applicabili all'investimento, sulla cui base è stata elaborata la pianificazione finanziaria dell'investimento stesso. L'applicazione del modello della garanzia di Stato era quindi chiara fin dall'inizio ed era parte integrante del modello finanziario utilizzato dal consorzio per intraprendere un investimento significativo.
- (380) La Commissione prende atto dell'affermazione del denunciante di cui al considerando 170, secondo la quale, conformemente al punto 2.1 della comunicazione sulle garanzie del 2008, l'importo dell'aiuto di Stato in una garanzia deve essere valutato al momento della sua emissione. Il denunciante sostiene che ciò significa che la garanzia deve essere considerata concessa quando il rischio ad essa associato è assunto dallo Stato. Esso sostiene che non sussiste alcun rischio connesso al modello della garanzia di Stato in virtù degli accordi intergovernativo e di consorzio e che l'articolo 12 dell'accordo intergovernativo non costituisce un diritto azionabile. Inoltre ritiene che, affinché una garanzia possa essere considerata concessa, deve essere possibile misurarne l'entità, il che non può accadere sulla base degli accordi intergovernativo o di consorzio in quanto non prevedono alcun limite di tempo e di importo. A sostegno di tale affermazione, il denunciante fa riferimento anche al punto 3.2 della comunicazione sulle garanzie del 2008. Il denunciante ritiene inoltre che, anche se si poteva ritenere che l'accordo intergovernativo conferisse un diritto legale ad aiuti sotto forma di garanzie di Stato, le condizioni di tali garanzie sono state sostanzialmente modificate, ad esempio, dai programmi MTN che hanno modificato gli impegni degli Stati da garanzie secondarie a garanzie personali (considerando 175).
- (381) La Commissione non concorda con le affermazioni del denunciante.
- (382) In primo luogo, come indicato al considerando 367, gli aiuti di Stato si considerano concessi alla data in cui il diritto legale incondizionato a ricevere gli aiuti è stato conferito al beneficiario a norma del regime nazionale applicabile. Al considerando 376 la Commissione ha concluso che tale diritto è stato conferito al consorzio alla data della sua costituzione.
- (383) In secondo luogo il punto 2.1 della comunicazione sulle garanzie del 2008 stabilisce che gli aiuti di Stato connessi a una garanzia sono concessi «nel momento in cui viene prestata la garanzia e non quando la garanzia venga fatta valere o il garante provveda al pagamento». Come spiegato dagli Stati (considerando 227), a partire dalla data di costituzione del consorzio gli Stati sono stati obbligati a garantire i prestiti e gli altri strumenti finanziari sottoscritti dal consorzio per finanziare il collegamento fisso; l'Ufficio del debito nazionale svedese e la Banca nazionale danese non hanno la competenza per rifiutarsi di concedere al consorzio le garanzie necessarie per finanziare il progetto. La garanzia dovrebbe pertanto essere considerata concessa alla data di costituzione del consorzio.
- (384) In terzo luogo la Commissione osserva che il denunciante suggerisce che la garanzia debba essere considerata concessa quando il rischio ad essa associato è assunto dallo Stato e che non vi sia alcun rischio associato al modello della garanzia di Stato in virtù degli accordi intergovernativo e di consorzio. A tale riguardo il punto 2.1 della comunicazione sulle garanzie del 2008 precisa che il beneficio derivante dalla garanzia di Stato risiede nel fatto «che il relativo rischio viene assunto dallo Stato». La Commissione ritiene che, poiché gli Stati sono stati obbligati a garantire il finanziamento del debito del consorzio nell'ambito del collegamento fisso sin dalla sua costituzione, il consorzio ha beneficiato dell'assunzione, da parte degli Stati, dei rischi connessi a tale obbligo di garanzia e alla sua successiva attuazione a partire da tale data.

- (385) In quarto luogo la Commissione osserva che il denunciante sostiene che l'articolo 12 dell'accordo intergovernativo non costituisce un diritto azionabile, in particolare in ragione degli ordinamenti giuridici dualistici degli Stati (considerando 176). In un ordinamento giuridico dualistico, il diritto internazionale diventa valido a livello nazionale solo dopo essere stato recepito nel diritto nazionale. La Commissione osserva di non ritenere che l'accordo intergovernativo, su base autonoma, abbia creato un diritto azionabile, bensì che il consorzio abbia ottenuto il diritto alle garanzie di Stato a partire dalla data dell'accordo di consorzio (considerando 376). Inoltre la Svezia ha ratificato l'accordo intergovernativo l'8 agosto 1991 e la Danimarca il 24 agosto 1991 (considerando 61). Gli Stati l'hanno recepito nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali mediante la decisione del parlamento svedese e la legge sulla costruzione. Tali leggi nazionali hanno creato diritti azionabili negli Stati, i quali, insieme all'accordo di consorzio, hanno dato luogo all'obbligo di garanzia applicabile a favore del consorzio.
- (386) In quinto luogo la Commissione non concorda con l'affermazione del denunciante secondo cui una garanzia non può essere considerata concessa a meno che non sia possibile misurarne l'entità. Il punto 2.1 della comunicazione sulle garanzie del 2008 precisa che «[n]el valutare se una garanzia implichi un aiuto di Stato, e quale sia l'eventuale importo di tale aiuto, occorre quindi far riferimento al momento in cui essa viene prestata». La Commissione osserva che la struttura di questa frase indica che i) la determinazione se una garanzia implichi un aiuto di Stato e ii) in caso affermativo la determinazione dell'importo di tale aiuto possono essere due fasi distinte e consecutive. Tale disposizione della comunicazione sulle garanzie del 2008 prevede pertanto che la Commissione stabilisca innanzitutto se una garanzia implica un aiuto di Stato e solo in caso affermativo determini, in secondo luogo, l'importo di tale aiuto. In tali circostanze è errato affermare che un aiuto non può essere considerato concesso a meno che non sia possibile misurarne l'entità, in quanto la valutazione dell'importo dell'aiuto dovrebbe essere effettuata solo dopo che sia già stato accertato che l'aiuto è stato concesso. Il punto 3.2 della comunicazione sulle garanzie del 2008 non modifica tale conclusione. Tale punto contiene un elenco di condizioni cumulative che, se rispettate, consentono di escludere la presenza di aiuti di Stato nel caso delle garanzie di Stato ad hoc. La lettera b) di tale punto precisa che una di tali condizioni è che «l'entità della garanzia [possa] essere correttamente misurata al momento della sua concessione». La possibilità di tale misurazione non è tuttavia obbligatoriamente necessaria ai fini dell'esistenza dell'aiuto; essa consente piuttosto di accertarne l'assenza.
- (387) Infine, per quanto riguarda l'affermazione del denunciante secondo cui la natura delle garanzie è stata sostanzialmente modificata, la Commissione osserva che, ai fini della determinazione della data in cui gli aiuti di Stato derivanti dal modello della garanzia di Stato sono stati concessi al consorzio, la questione fondamentale consiste nell'individuare la data in cui il consorzio ha ricevuto un diritto azionabile a tali aiuti. Come concluso al considerando 375, il consorzio dispone di tale diritto sin dalla sua costituzione. A partire da tale data gli Stati sono stati obbligati, nei confronti del consorzio, a garantire l'intero costo di finanziamento del collegamento fisso. Come osservato al considerando 384, per il consorzio il vantaggio dell'obbligo di garanzia consiste nel fatto che gli Stati sono tenuti ad assumersi i rischi connessi al finanziamento della pianificazione e della costruzione del collegamento fisso. Tale vantaggio, e il relativo diritto, non ha subito modifiche dopo la sua istituzione. Come spiegato dagli Stati (considerando 249), nell'assetto giuridico risultante dall'accordo intergovernativo, dalla decisione del parlamento svedese, dalla decisione del governo svedese del 1° aprile 1993 (K91/1443/3, K93/202/3) e dalla decisione del governo svedese del 23 giugno 1994 (K91/1443/3, K94/1680/3) non sono presenti dettagli sulle modalità di determinazione dei termini degli accordi di garanzia individuali. Tali modalità dovevano invece essere decise e attuate dall'Ufficio del debito nazionale svedese. In tale contesto non vi è alcuna decisione successiva da parte del parlamento svedese, né alcuna decisione del governo svedese, che modifichi l'obbligo di garanzia di Stato stabilito dalla decisione del parlamento svedese. I singoli atti di garanzia e accordi di garanzia servono a soddisfare il diritto già conferito al consorzio. Per quanto riguarda la Danimarca, come indicato al considerando 250, la legge sulla costruzione che attua l'accordo intergovernativo non contiene dettagli sulle condizioni di attivazione. Tali condizioni di attivazione sono specificate solo negli accordi di garanzia nell'ambito delle varie operazioni finanziarie. Come riconosciuto dagli Stati, gli atti di garanzia e gli accordi di garanzia individuali devono infatti essere interpretati come garanzie personali («selvskyldnerkaution» nel diritto danese). Ciò non costituisce tuttavia una modifica dell'obbligo di garanzia in solido e non va oltre i diritti conferiti al consorzio nell'accordo di consorzio che attua l'accordo intergovernativo. In ogni caso la Commissione osserva che la questione se una garanzia sia personale o secondaria (vale a dire «simpler kaution» o «selvskyldnerkaution»), sebbene possa incidere sul rapporto giuridico tra il consorzio e i suoi creditori o tra questi ultimi e gli Stati, non modifica l'obbligo giuridico fondamentale degli Stati di fornire garanzie per le attività del consorzio in relazione al collegamento fisso. Come indicato ai considerando 311 e 375, il vantaggio per il consorzio del modello della garanzia di Stato, e quindi dell'aiuto che ne deriva, è inerente a tale obbligo giuridico e non è stato modificato dopo la costituzione del consorzio il 13 febbraio 1992.

- (388) La Commissione conclude che gli aiuti di Stato derivanti dal modello della garanzia di Stato devono essere considerati un unico aiuto individuale, concesso dai due Stati al consorzio il 13 febbraio 1992.

6.2.2. *Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento*

- (389) Al considerando 109 della decisione di avvio la Commissione ha ritenuto che la definizione, nei pertinenti atti giuridici, delle misure fiscali danesi in esame sembrasse aperta in termini di importo e durata, ma che fosse specificamente collegata all'attività del consorzio in relazione al progetto. Poiché tali misure sembravano essere state concesse con lo stesso scopo e ambito di applicazione delle garanzie di Stato, le considerazioni della Commissione menzionate nella decisione di avvio in merito alla qualificazione di tali garanzie come aiuti individuali dovevano essere applicate anche in relazione alle misure fiscali.

6.2.2.1. *Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite*

6.2.2.1.1. *Norma LCF 1991-2001*

- (390) La legge sulla costruzione ha stabilito fin dall'inizio che A/S Øresund sarebbe stata soggetta a norme più favorevoli in materia di riporto delle perdite rispetto a quelle previste dalla legge generale danese sull'accertamento fiscale. Già nel 1991 era chiaro che il periodo generale di riporto delle perdite di cinque anni non sarebbe stato sufficiente per utilizzare le perdite subite in relazione al progetto ai fini della compensazione degli utili. Nelle note preparatorie della legge sulla costruzione, il legislatore ha esplicitamente affermato che il motivo per la concessione di una proroga del termine di prescrizione per il riporto delle perdite nel 1991 era che A/S Øresund non avrebbe potuto beneficiare delle norme generalmente applicabili in materia di riporto delle perdite (con un limite di cinque anni), a causa delle spese significative sostenute nel periodo sulla costruzione, unitamente al fatto che A/S Øresund non sarebbe stata in grado, nello stesso periodo, di conseguire profitti (considerando 267).

6.2.2.1.1.1. *Norma LCF 1991-2001: regime o aiuto individuale*

- (391) La Commissione ritiene che gli aiuti di Stato derivanti dalla norma LCF 1991-2001 non possano essere considerati un regime.
- (392) In primo luogo gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 non sono concessi sulla base di un atto che prevede singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta. Piuttosto, la legge sulla costruzione prevede una norma speciale applicabile specificamente ad A/S Øresund.
- (393) In secondo luogo la legge sulla costruzione indica esplicitamente il progetto in questione come costruzione ed esercizio del collegamento fisso. La Commissione ritiene pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 debbano essere considerati legati a uno specifico progetto, in quanto il vantaggio inerente all'aiuto è legato unicamente alle perdite subite nell'ambito del progetto relativo al collegamento fisso, ad esclusione di altri progetti o attività. Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 non soddisfano pertanto la definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (394) Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 dovrebbero pertanto essere qualificati come uno o più aiuti individuali ai sensi dell'articolo 1, lettera e), del regolamento 2015/1589.

6.2.2.1.1.2. *Norma LCF 1991-2001: data di concessione*

- (395) La norma LCF 1991-2001 costituisce un aiuto di Stato sotto forma di vantaggio fiscale. La Commissione ricorda di aver precedentemente constatato che gli aiuti di Stato derivanti da un trattamento fiscale vantaggioso sono concessi su base annua, in sede di accettazione della dichiarazione dei redditi del beneficiario da parte dell'amministrazione finanziaria⁽¹⁸⁴⁾, poiché è questo il momento in cui di solito si concretizza il vantaggio connesso a tali aiuti di Stato. La Commissione ritiene pertanto che, analogamente, le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento debbano essere considerate concesse su base annua, a meno che non vi siano chiare ragioni per discostarsi da tale approccio.

⁽¹⁸⁴⁾ Cfr., ad esempio, decisione (UE) 2018/859 della Commissione, del 4 ottobre 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) cui il Lussemburgo ha dato esecuzione a favore di Amazon (GU L 153 del 15.6.2018, pag. 1). Tale approccio è stato accettato dai giudici dell'Unione; cfr., ad esempio, sentenza del Tribunale del 12 maggio 2021, *Lussemburgo/Commissione*, cause riunite T-816/17 e T-318/18, ECLI:EU:T:2021:252, punti 153 e 339.

- (396) La Commissione ritiene che, per quanto riguarda la norma LCF 1991-2001, vi siano chiare ragioni per discostarsi da tale approccio, come illustrato ai considerando da 397 a 403.
- (397) La Commissione osserva che le autorità danesi hanno spiegato (considerando 267) che le perdite subite dal consorzio prima della messa in servizio del collegamento fisso erano essenzialmente dovute agli interessi maturati sui prestiti necessari per la costruzione di quest'ultimo. Come spiegato dalla Danimarca (considerando 267), date le notevoli spese iniziali per l'investimento e la mancanza di profitti per il collegamento fisso durante il periodo di costruzione, la norma generalmente applicabile sul riporto delle perdite, con un limite di cinque anni, non sarebbe stata sufficiente per consentire l'utilizzo di tali perdite ai fini della compensazione degli utili. In altri termini, per realizzare l'investimento nel collegamento fisso il consorzio doveva subire perdite significative e senza l'applicazione di una norma speciale non sarebbe stato possibile riportare utilmente tali perdite, in modo da poter compensare gli utili degli esercizi futuri. Di conseguenza, nell'ambito delle condizioni per l'investimento nel collegamento fisso da parte del consorzio e al fine di stabilire la pianificazione a lungo termine del finanziamento della costruzione del collegamento fisso, il legislatore danese ha istituito la norma LCF 1991-2001.
- (398) Le autorità danesi osservano che, unitamente all'obbligo di garanzia di Stato, la norma LCF 1991-2001 è stata istituita sin dall'inizio al fine di garantire il finanziamento del significativo investimento nel collegamento fisso al costo minore (considerando 269). La norma LCF 1991-2001 ha consentito ad A/S Øresund di compensare gli utili futuri con perdite non scadute, riducendo in tal modo la sua base imponibile. Ciò ha comportato un vantaggio per il consorzio. Allo stesso tempo la norma LCF 1991-2001 ha però consentito una base di liquidità più elevata, con l'obiettivo di ridurre l'onere del debito. Un minor onere del debito complessivo significava anche un importo globale garantito inferiore e quindi meno aiuti di Stato sotto forma di garanzie.
- (399) Come indicato al considerando 379, quando si intraprendono grandi investimenti, è consuetudine che l'investitore richieda una certa stabilità nella pianificazione finanziaria dell'investimento. Se non è possibile effettuare stime ragionevoli sulle condizioni finanziarie che saranno applicabili a un investimento, difficilmente gli investitori rischieranno il tempo e le risorse necessari per realizzare il progetto. A tale riguardo la Commissione osserva che la norma LCF 1991-2001 è stata istituita al fine di assicurare un trattamento fiscale specifico all'investimento nel collegamento fisso, in modo da facilitarne la pianificazione finanziaria a lungo termine e ridurre al minimo il costo complessivo dell'investimento. Tale trattamento fiscale è stato definito dalla legge sulla costruzione prima dell'avvio dell'investimento e dovrebbe pertanto essere considerato una delle condizioni fondamentali applicabili all'investimento (insieme all'obbligo di garanzia di Stato e al modello della garanzia di Stato), sulla cui base è stata elaborata la pianificazione finanziaria dell'investimento stesso. L'applicazione della norma LCF 1991-2001 era quindi chiara fin dall'inizio ed era parte integrante del modello finanziario utilizzato dal consorzio per intraprendere un investimento significativo. In particolare la Commissione osserva che l'intento legislativo alla base dell'adozione della norma LCF 1991-2001, come dimostrato dalle note preparatorie della legge sulla costruzione, era quello di consentire un utilizzo significativo delle perdite subite a seguito della costruzione del collegamento fisso.
- (400) Come concluso al considerando 330, la Commissione osserva inoltre che il diritto di A/S Øresund a riportare le proprie perdite per un periodo più lungo di quanto consentito dalle norme fiscali danesi ordinarie costituiva un vantaggio a partire dall'istituzione di tale diritto. Il vantaggio derivante dalla possibilità di riportare le perdite per un periodo più lungo, associato al fatto che era chiaro fin da subito che sarebbero state subite perdite significative al fine di garantire la fruizione di tale periodo più lungo, significava che il vantaggio connesso alla norma LCF 1991-2001 era evidente fin dall'inizio. Ciò è diverso da quanto avviene, ad esempio, nella sentenza *France Télécom* ⁽¹⁸⁵⁾, in cui il vantaggio derivante da un trattamento fiscale speciale poteva essere confermato solo su base annua al momento della fissazione dell'aliquota della tassa professionale applicabile in base al regime fiscale ordinario ⁽¹⁸⁶⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Supra, nota 99.

⁽¹⁸⁶⁾ Sentenza del Tribunale del 30 novembre 2009, *Francia/Commissione*, cause riunite T-427/04 e T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, punti da 321a a 323.

- (401) L'articolo 11 della legge sulla costruzione ha stabilito, a partire dal 1991, una norma preferenziale per A/S Øresund, nella misura in cui essa aveva il diritto di riportare le proprie perdite per un periodo più lungo rispetto ad altre entità giuridiche soggette all'imposta sulle società. Adottando la legge sulla costruzione, la Danimarca si è impegnata a consentire ad A/S Øresund di beneficiare del diritto legale a tale periodo di riporto più lungo. La legge sulla costruzione prevedeva, all'articolo 6, che il collegamento fisso fosse sviluppato da un consorzio tra una società a responsabilità limitata costituita dallo Stato danese (tramite una holding) e una società a responsabilità limitata costituita dallo Stato svedese. A/S Øresund è stata costituita come società a responsabilità limitata il 9 dicembre 1991 (considerando 64) e il consorzio è stato costituito, mediante l'accordo di consorzio, il 13 febbraio 1992 (considerando 66). La Commissione ha constatato che il vantaggio derivante dalla norma LCF 1991-2001 va a beneficio del consorzio, in quanto riduce il debito fiscale per la cui estinzione devono essere utilizzate le entrate (considerando 317). Il fatto che la norma LCF 1991-2001 avrebbe conferito un tale vantaggio al consorzio era evidente fin dall'inizio (considerando 400). Il diritto legale a tale vantaggio per il consorzio è stato stabilito ex lege, mediante la legge sulla costruzione, prima ancora che il consorzio fosse costituito.
- (402) Sulla base di tali elementi (considerando da 397 a 401), la Commissione ritiene che il vantaggio derivante dalla norma LCF 1991-2001 sia stato istituito per agevolare il finanziamento dell'investimento nel collegamento fisso (un investimento che avrebbe ovviamente comportato perdite significative che non potevano essere utilizzate entro cinque anni) e per sostenere tale investimento. Il vantaggio derivava dalla legge sulla costruzione stessa e costituiva una delle condizioni per l'investimento. Dal momento in cui il consorzio è stato costituito e ha potuto beneficiare del diritto legale al vantaggio istituito dalla legge sulla costruzione, la norma LCF 1991-2001 poteva falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri, rafforzando la posizione del consorzio su un mercato aperto alla concorrenza e agli scambi tra Stati membri. In tali circostanze la Commissione conclude che vi sono chiare ragioni per ritenere che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 non siano stati concessi su base annua ma piuttosto in un unico momento, ossia in sede di costituzione del consorzio.
- (403) La Commissione rileva inoltre che il vantaggio derivante dal diritto legale al periodo di riporto più lungo si è concretizzato automaticamente, senza alcun margine di discrezionalità da parte di A/S Øresund, del consorzio o delle autorità danesi. Per la determinazione dell'imposta annuale sulle società, A/S Øresund è soggetta allo stesso processo di qualsiasi altra entità giuridica (comprese le società a responsabilità limitata) soggetta all'imposta danese sulle società. Come descritto al considerando 127, ogni anno, nell'ambito del regime impositivo congiunto obbligatorio in Danimarca, l'impresa che dirige il gruppo soggetto a imposizione congiunta presenta informazioni sul reddito imponibile e sulle perdite fiscali per tutti i membri di tale gruppo. La dichiarazione dei redditi indica, per ciascun membro del gruppo, il reddito imponibile, l'utilizzo delle perdite proprie riportate, l'utilizzo delle perdite di altri membri del gruppo e le restanti perdite fiscali. Le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società non hanno alcun potere discrezionale sull'utilizzo delle perdite riportate. Secondo la legge danese sull'accertamento fiscale e dal 18 giugno 2012 secondo la legge danese sull'imposta sulle società, una perdita fiscale riportata che può essere utilizzata in un determinato esercizio fiscale deve essere utilizzata in tale anno, altrimenti sarà annullata. Le perdite fiscali riportate devono essere utilizzate secondo il principio FIFO, il che significa che le perdite fiscali più vecchie devono essere utilizzate per prime. L'avviso di accertamento annuale emesso dall'amministrazione finanziaria è generato automaticamente. Ogni anno l'amministrazione finanziaria seleziona quindi le entità le cui dichiarazioni dei redditi sono sottoposte a verifica manuale. In tali circostanze, tenuto conto dell'assenza di discrezionalità al momento della dichiarazione dei redditi del beneficiario e dell'accettazione della stessa da parte dell'amministrazione, la Commissione conclude che la presentazione delle dichiarazioni dei redditi annuali non modifica il fatto che gli aiuti erano già stati concessi nel 1992. Pertanto la presentazione delle dichiarazioni dei redditi costituiva solo un passo formale necessario per ottenere l'aiuto già concesso, piuttosto che una richiesta di concessione annuale di aiuti.
- (404) La Commissione conclude pertanto che la norma LCF 1991-2001 costituisce un aiuto individuale finalizzato a sostenere un investimento significativo, concesso al consorzio dalla Danimarca il 13 febbraio 1992.

6.2.2.1.2. Norma LCF 2013-2015

- (405) Come osservato al considerando 333, la Commissione ha concluso che non vi era alcun vantaggio per A/S Øresund o per il consorzio derivante dalla norma LCF 2002-2012, in quanto per tale periodo A/S Øresund era soggetta alle stesse norme sul riporto delle perdite di altre imprese danesi. La norma LCF 2002-2012 non costituiva dunque un aiuto di Stato a favore di A/S Øresund o, per estensione, del consorzio (considerando 333 e 355).
- (406) Come spiegato al considerando 138, con la legge n. 591 del 18 giugno 2012 è stata introdotta una limitazione dell'accesso alle perdite riportate per le imprese danesi. Tale limitazione non si applicava tuttavia ad A/S Øresund, poiché le disposizioni della legge sulla costruzione, modificata nel 2002 e incorporata nella legge Sund & Bælt, sono rimaste in vigore fino al 2016. È solo con la legge n. 581 del 4 maggio 2015 che l'articolo 12 della legge Sund & Bælt è stato abrogato con effetto al 1° gennaio 2016 e A/S Øresund è diventata soggetta alle norme ordinarie della legge danese sull'imposta sulle società. Al considerando 337 la Commissione ha pertanto concluso che la norma LCF 2013-2015 costituiva un vantaggio per A/S Øresund e quindi anche per il consorzio. La misura di aiuto consiste in una combinazione di elementi (considerando 334), in quanto A/S Øresund ha ottenuto il diritto a un vantaggio selettivo rispetto ad altre imprese che si trovavano in una situazione analoga, in virtù del fatto che le norme applicabili ad A/S Øresund prevedevano una deroga al sistema di riferimento, determinando un vantaggio selettivo.

6.2.2.1.2.1. Norma LCF 2013-2015: regime o aiuto individuale

- (407) La Commissione ritiene che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 non possano essere considerati un regime.
- (408) In primo luogo gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 non sono concessi sulla base di un atto che prevede singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta. La norma LCF 2013-2015 prevede una norma speciale applicabile specificamente ad A/S Øresund. Tali aiuti non soddisfano pertanto la prima condizione della definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (409) In secondo luogo la legge sulla costruzione, modificata nel 2002 e incorporata nella legge Sund & Bælt, indica esplicitamente il progetto in questione come costruzione ed esercizio del collegamento fisso. La Commissione ritiene pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 debbano essere considerati legati a uno specifico progetto, in quanto il vantaggio inerente all'aiuto è legato unicamente alle perdite subite nell'ambito del progetto relativo al collegamento fisso, ad esclusione di altri progetti o attività. Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 non soddisfano pertanto la seconda condizione della definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (410) Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 non rientrano pertanto nella definizione di regime di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589. Essi devono dunque essere qualificati come uno o più aiuti individuali ai sensi dell'articolo 1, lettera e), del regolamento 2015/1589.

6.2.2.1.2.2. Norma LCF 2013-2015: data di concessione

- (411) Come indicato al considerando 395, gli aiuti di Stato derivanti da vantaggi fiscali sono generalmente considerati concessi su base annua, a meno che non vi sia motivo di stabilire che il vantaggio connesso a tali aiuti si è concretizzato in un momento diverso. Per quanto riguarda la norma LCF 2013-2015, la Commissione non ritiene che vi siano chiare ragioni per discostarsi da tale approccio. La situazione applicabile alla norma LCF 1991-2001 di cui ai considerando da 396 a 404 è fondamentalmente diversa da quella applicabile alla norma LCF 2013-2015 di cui ai considerando da 412 a 417.
- (412) La Commissione ha concluso che la norma LCF 1991-2001 costituisce un aiuto individuale finalizzato a sostenere un investimento significativo, concesso al consorzio dalla Danimarca il 13 febbraio 1992 (considerando 404). In particolare, per giungere a tale conclusione, la Commissione ha osservato che la norma LCF 1991-2001 era stata istituita al fine di agevolare la pianificazione a lungo termine dell'investimento nel collegamento fisso, il vantaggio derivava dalla legge sulla costruzione stessa ed era una delle condizioni fondamentali sulla cui base è stata elaborata la pianificazione finanziaria dell'investimento (considerando 399).

- (413) In primo luogo la Commissione osserva che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 non possono essere considerati concessi prima del 18 giugno 2012, quando è stata modificata la legge danese sull'imposta sulle società (considerando 138), ma non la legge Sund & Bælt. Prima dell'applicazione di tale modifica, A/S Øresund e il consorzio non potevano beneficiare di alcun vantaggio derivante dalla stessa.
- (414) La Commissione osserva inoltre che il collegamento fisso è entrato in servizio nel luglio 2000. La decisione di investire nel collegamento fisso e la pianificazione finanziaria dell'investimento sono state effettuate prima di tale data.
- (415) In tali circostanze la Commissione ritiene che la norma LCF 2013-2015 debba essere distinta dalla norma LCF 1991-2001, in quanto non si poteva ritenere che fosse stata attuata per sostenere l'investimento finanziario nel collegamento fisso, né che fosse una condizione per tale investimento o per garantire la fattibilità della pianificazione finanziaria a lungo termine dell'investimento, dato che la decisione di investire e di fatto l'investimento stesso risalivano a molto prima dell'entrata in vigore della norma LCF 2013-2015. Di conseguenza la Commissione ritiene che le ragioni per le quali ha stabilito che il vantaggio connesso agli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 è stato concesso in un'occasione, che si basano in modo significativo sul fatto che la pianificazione a lungo termine dell'investimento nel collegamento fisso faceva riferimento alla norma LCF 1991-2001, sulla certezza che il vantaggio era stato concesso e sulla necessità di essere certi che potesse essere preso in considerazione nella pianificazione finanziaria, non si applicano alla norma LCF 2013-2015.
- (416) Inoltre la Commissione osserva che tra la norma LCF 1991-2001 e la norma LCF 2013-2015 vi era la norma LCF 2002-2012, che secondo le conclusioni della Commissione non costituiva un aiuto di Stato a favore di A/S Øresund o del consorzio (considerando 333 e 355). La norma LCF 2013-2015 rappresentava una reintroduzione di un trattamento vantaggioso, nonostante questo non fosse più necessario per la pianificazione dell'investimento. A tale riguardo la norma LCF 2013-2015 avrebbe l'effetto di sostenere le operazioni quotidiane di A/S Øresund o del consorzio, piuttosto che l'investimento iniziale nel collegamento fisso.
- (417) La Commissione non ritiene pertanto che vi siano chiare ragioni per discostarsi dall'approccio abituale secondo cui i vantaggi fiscali sono concessi su base annua. Ne consegue che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 possono essere considerati definitivamente concessi al momento dell'accettazione, da parte dell'amministrazione finanziaria, delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund per gli esercizi fiscali nel periodo della norma LCF 2013-2015, in cui era possibile utilizzare un importo delle perdite più elevato.
- (418) La Commissione ritiene pertanto che gli aiuti di Stato derivanti dalla norma LCF 2013-2015 costituiscano una serie di aiuti individuali concessi a partire dal 2014 ⁽¹⁸⁷⁾, su base annua, al momento dell'accettazione delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund da parte dell'amministrazione, e fino all'accettazione della dichiarazione dei redditi per l'esercizio fiscale 2015. La norma LCF 2013-2015 è stata abrogata dalla legge n. 581 del 4 maggio 2015, applicabile a decorrere dall'esercizio fiscale 2016.

6.2.2.2. Norme speciali danesi sull'ammortamento

6.2.2.2.1. Norma DEP 1999-2007 e norma DEP 2008-2015

- (419) Come spiegato al considerando 145, con la legge n. 433 del 26 giugno 1998 il tasso di ammortamento massimo normale per gli edifici e impianti stabilito dalla legge danese sull'ammortamento fiscale è sceso al 5 % e, con la legge n. 540 del 6 giugno 2007, al 4 %. Il tasso di ammortamento per A/S Øresund è però rimasto al 6 %/2 % ai sensi degli articoli 12 e 13 della legge sulla costruzione e dei corrispondenti articoli 13 e 14 della legge Sund & Bælt, che è rimasta in vigore fino al 2016. Come osservato al considerando 344, rifiutandosi di modificare le norme applicabili ad A/S Øresund per tener conto delle modifiche apportate alle norme fiscali ordinarie, lo Stato danese ha posto A/S Øresund in una posizione più vantaggiosa rispetto ad altre entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società. Solo con la legge n. 581 del 4 maggio 2015, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, gli articoli 13 e 14 della legge Sund & Bælt sono stati abrogati e A/S Øresund è diventata soggetta alle norme ordinarie della legge danese sull'imposta sulle società e della legge danese sull'ammortamento fiscale. La misura di aiuto consiste in una combinazione di

⁽¹⁸⁷⁾ La dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio fiscale 2013 è stata presentata nel 2014.

elementi (considerando 344), in quanto A/S Øresund era avvantaggiata rispetto ad altre imprese che si trovavano in una situazione analoga, in virtù del fatto che la legge Sund & Bælt prevedeva un trattamento fiscale più vantaggioso e pertanto derogava alla legge danese modificata sull'ammortamento fiscale, che era più restrittiva e che non si applicava ad A/S Øresund ma ad altre imprese comparabili sotto il profilo giuridico e materiale. Come concluso al considerando 319, qualsiasi vantaggio a favore di A/S Øresund creato dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento è un vantaggio anche per il consorzio.

6.2.2.2.2. Norma DEP 1999-2007 e norma DEP 2008-2015: regime o aiuto individuale

- (420) La Commissione ritiene che gli aiuti di Stato derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 non possano essere considerati concessi sulla base di un regime.
- (421) In primo luogo tali aiuti non sono concessi sulla base di un atto che prevede singole misure di aiuto a favore di imprese definite nell'atto in linea generale e astratta. La legge sulla costruzione, incorporata nella legge Sund & Bælt, fa esplicito riferimento ad A/S Øresund come avente diritto alla norma speciale danese sull'ammortamento. Gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 non soddisfano pertanto la prima condizione della definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (422) In secondo luogo la norma DEP 1999-2007 e la norma DEP 2008-2015 devono essere considerate legate a uno specifico progetto, in quanto gli aiuti derivanti da tali misure coprono un vantaggio legato all'ammortamento dei costi di investimento del collegamento fisso, ad esclusione di altri progetti o attività. Ciò è dovuto al fatto che la legge sulla costruzione e la legge Sund & Bælt indicano esplicitamente il progetto pertinente come costruzione ed esercizio del collegamento fisso. Gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 non soddisfano pertanto la seconda condizione della definizione di regime di aiuti di cui all'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589.
- (423) Gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 non rientrano pertanto nella definizione di regime di aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 2015/1589. Essi devono dunque essere qualificati come uno o più aiuti individuali ai sensi dell'articolo 1, lettera e), del regolamento 2015/1589.

6.2.2.2.3. Norma DEP 1999-2007 e norma DEP 2008-2015: date di concessione

- (424) Come indicato al considerando 395, nel caso degli aiuti di Stato derivanti da vantaggi fiscali, il vantaggio si concretizza solitamente su base annua, a meno che non vi siano ragioni per ritenere giustificata un'altra tesi. Per quanto riguarda gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015, la Commissione ritiene che, in teoria, gli aiuti sembrerebbero essere stati concessi su base annua. Tuttavia, poiché A/S Øresund disponeva di un margine di discrezionalità in merito al momento in cui poteva ammortizzare i propri attivi nelle dichiarazioni dei redditi (considerando 125), nella pratica il vantaggio si è concretizzato con minore frequenza (considerando da 425 a 428).
- (425) La Commissione osserva innanzitutto che il vantaggio inerente agli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 non può essere considerato concesso prima del 26 giugno 1998, quando il normale tasso di ammortamento per gli edifici e impianti stabilito dalla legge danese sull'ammortamento fiscale è sceso al 5 % e una modifica analoga non è stata applicata alle norme in materia di ammortamento applicabili ad A/S Øresund. Analogamente, il vantaggio inerente agli aiuti derivanti dalla norma DEP 2008-2015 non può essere considerato concesso prima del 6 giugno 2007, quando il normale tasso di ammortamento per gli edifici e impianti stabilito dalla legge danese sull'ammortamento fiscale è sceso al 4 % e una modifica analoga non è stata applicata alle norme in materia di ammortamento applicabili ad A/S Øresund. Pertanto non si può sostenere che, poiché la norma applicabile ad A/S Øresund faceva già parte, in quanto tale, della legge sulla costruzione, anche l'aiuto dovrebbe essere considerato concesso con la legge sulla costruzione.
- (426) La Commissione osserva inoltre che la situazione applicabile alla norma LCF 1991-2001 di cui ai considerando da 396 a 404 è fondamentalmente diversa da quella applicabile alla norma DEP 1999-2007 e alla norma DEP 2008-2015. Quando la legge danese sull'ammortamento fiscale è stata modificata il 26 giugno 1998 e il 6 giugno 2007, la decisione di investire nella costruzione del collegamento fisso era già stata adottata e, di fatto, il collegamento fisso era quasi pronto per essere messo in funzione. Pertanto, a differenza della norma LCF 1991-2001 (considerando 399), la decisione dello Stato danese di offrire ad A/S Øresund condizioni di

ammortamento fiscale più vantaggioso rispetto ad altre entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società non può essere considerata una delle condizioni fondamentali alla base della pianificazione finanziaria dell'investimento. In particolare la Commissione osserva che, al momento dell'avvio della pianificazione finanziaria, le autorità danesi non hanno ritenuto necessario concedere ad A/S Øresund un trattamento vantaggioso rispetto ad altre società a responsabilità limitata soggette all'imposta sulle società per quanto riguarda le norme in materia di ammortamento degli attivi; in realtà, le autorità danesi ritengono persino che la norma DEP 1991-1998 fosse effettivamente dannosa per A/S Øresund/il consorzio (considerando 268). Gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 non possono pertanto essere considerati aiuti concessi a sostegno dell'investimento nel collegamento fisso. In tali circostanze le considerazioni che hanno indotto la Commissione a concludere che la norma LCF 1991-2001 è stata concessa come un unico aiuto individuale al momento della creazione del consorzio, in particolare a causa della necessità di tale norma per la pianificazione finanziaria dell'investimento nel collegamento fisso, non si applicano alla norma DEP 1999-2007 o alla norma DEP 2008-2015. La Commissione osserva che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 dovrebbero pertanto essere considerati in modo più adeguato come un sostegno alle operazioni quotidiane di A/S Øresund e del consorzio, piuttosto che all'investimento iniziale nel collegamento fisso.

- (427) La Commissione osserva che, al fine di determinare i propri debiti fiscali per un determinato anno, A/S Øresund si sarebbe basata sulle norme ad essa applicabili al momento della presentazione delle dichiarazioni dei redditi. Diversamente dall'utilizzo del riporto delle perdite fiscali, che è applicato automaticamente (considerando 127), in Danimarca le entità giuridiche soggette all'imposta danese sulle società possono scegliere quando ammortizzare i loro attivi, e a quale tasso, nelle dichiarazioni dei redditi, entro i limiti previsti dalla legge applicabile (considerando 125). A/S Øresund poteva quindi scegliere il momento in cui intendeva ammortizzare i propri attivi a un tasso superiore a quello previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale. Di conseguenza, se non fosse stato applicato alcun ammortamento oltre il tasso disponibile ai sensi delle norme fiscali ordinarie danesi, il vantaggio derivante dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 non si sarebbe concretizzato automaticamente ogni anno al momento dell'accettazione annuale delle dichiarazioni dei redditi.
- (428) In tali circostanze la Commissione ritiene che il vantaggio associato al tasso di ammortamento più elevato a disposizione di A/S Øresund, alla luce dell'assenza di una modifica delle norme ad essa applicabili per tener conto dei limiti del diritto generale, si sarebbe concretizzato al momento dell'accettazione delle dichiarazioni dei redditi in cui si applicava un tale tasso di ammortamento più elevato (considerando 129). È sempre in quel momento che gli aiuti di Stato derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 avrebbero potuto falsare la concorrenza o incidere sugli scambi tra Stati membri.
- (429) La Commissione ritiene pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 costituiscano una serie di aiuti individuali, concessi dalla Danimarca a partire dal 2000⁽¹⁸⁸⁾, al momento dell'accettazione delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund in cui si applicava un tasso di ammortamento superiore a quello previsto dalla legge danese sull'ammortamento, fino all'accettazione della dichiarazione dei redditi per l'esercizio fiscale 2015. La norma DEP 2008-2015 è stata abrogata con effetto dal 1° gennaio 2016 dalla legge n. 581 del 4 maggio 2015, applicabile a decorrere dall'esercizio fiscale 2016.

6.3. Qualificazione come nuovi aiuti o aiuti esistenti

- (430) Avendo stabilito che le misure di aiuto costituiscono aiuti individuali non concessi sulla base di un regime di aiuti e le relative date di concessione, la Commissione deve determinare, per ciascuna misura di aiuto, se si tratti di un nuovo aiuto o di un aiuto esistente.
- (431) Ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589, per nuovi aiuti si intendono tutti gli aiuti che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti.

⁽¹⁸⁸⁾ La dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio fiscale 1999 è stata presentata nel 2000. Nella pratica, la prima data di concessione non sarebbe antecedente all'accettazione della dichiarazione dei redditi per l'esercizio fiscale 2004, in quanto la Danimarca conferma che A/S Øresund non ha effettuato l'ammortamento per gli esercizi fiscali precedenti (considerando 271).

(432) Gli «aiuti esistenti» sono definiti all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589 come segue:

- i) fatti salvi gli articoli 144 e 172 dell'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia [...] tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del TFUE, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del TFUE e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore;
- ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;
- iii) gli aiuti che si presumono autorizzati a norma dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 659/1999, o dell'articolo 4, paragrafo 6, del [regolamento 2015/1589] o anteriormente al regolamento (CE) n. 659/1999, ma secondo la procedura prevista dal [regolamento 2015/1589];
- iv) gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 17 del [regolamento 2015/1589];
- v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto dell'Unione, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione».

(433) In relazione all'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589, l'articolo 17, paragrafo 3, di detto regolamento stabilisce che ogni aiuto il cui termine di prescrizione di dieci anni è scaduto è considerato un aiuto esistente. L'articolo 17, paragrafo 2, stabilisce che il termine di prescrizione inizia a decorrere il giorno in cui l'aiuto illegale viene concesso al beneficiario come aiuto individuale o come aiuto rientrante in un regime di aiuti. Qualsiasi azione intrapresa dalla Commissione o da uno Stato membro, che agisca su richiesta della Commissione, nei confronti dell'aiuto illegale interrompe il termine di prescrizione. Ogni interruzione fa decorrere nuovamente il termine da principio.

6.3.1. *Garanzie di Stato: nuovi aiuti o aiuti esistenti*

(434) Al considerando 388 la Commissione ha concluso che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato sono stati concessi in via definitiva al consorzio dall'accordo di consorzio e a decorrere dalla sua data di costituzione il 13 febbraio 1992. Alla luce di tale conclusione, occorre stabilire se gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato rientrino in una delle definizioni di aiuti esistenti di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.

(435) La Commissione ricorda innanzitutto che il denunciante ha presentato una denuncia alla Commissione il 16 aprile 2013, sostenendo che il modello della garanzia di Stato costituiva un aiuto di Stato illegale. Il 13 maggio 2013 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni alla Danimarca e alla Svezia in merito a tale denuncia. La Commissione ritiene che tale richiesta di informazioni costituisca un'azione intrapresa dalla Commissione in relazione agli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato che, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento 2015/1589, avrebbe interrotto il termine di prescrizione relativo agli aiuti concessi a partire dal 13 maggio 2003 (vale a dire dieci anni prima della richiesta di informazioni).

(436) La Commissione osserva tuttavia che il termine di prescrizione relativo agli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato è scaduto il 13 febbraio 2002, ossia dieci anni dopo la loro concessione. Tale termine di prescrizione era quindi scaduto nel momento in cui la richiesta di informazioni della Commissione del 13 maggio 2013 avrebbe potuto interromperlo.

(437) In tali circostanze la Commissione conclude che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato, concessi dalla Danimarca e dalla Svezia al consorzio, costituiscono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589.

(438) In secondo luogo la Commissione osserva che le autorità svedesi sostengono che qualsiasi eventuale aiuto concesso dalla Svezia in relazione al collegamento fisso è stato concesso prima dell'adesione all'Unione e prima dell'entrata in vigore dell'accordo SEE il 1° gennaio 1994.

- (439) Come indicato al considerando 432, ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento 2015/1589, gli aiuti esistenti in Svezia prima dell'entrata in vigore del TFUE sono considerati aiuti esistenti. Ciò non pregiudica tuttavia gli articoli 144 e 172 dell'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia. Ai sensi dell'articolo 144 di tale atto, «[...] tra i regimi di aiuti in applicazione nei nuovi Stati membri prima dell'adesione, unicamente quelli comunicati alla Commissione anteriormente al 30 aprile 1995 verranno considerati come aiuti 'esistenti' [...]».
- (440) Al considerando 113 della decisione di avvio la Commissione ha indicato che, se gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato, concessi dalla Svezia al consorzio, dovessero essere considerati concessi nel 1992, poiché all'epoca non erano stati comunicati alla Commissione, non potevano essere considerati aiuti esistenti sulla base dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento 2015/1589.
- (441) La Commissione ricorda tuttavia che, al momento in cui la Svezia ha istituito il modello della garanzia di Stato, era chiara prassi della Commissione ritenere che la costruzione e l'esercizio di infrastrutture di trasporto non costituissero un'attività economica ⁽¹⁸⁹⁾. In tali circostanze la Commissione ritiene comprensibile che il modello della garanzia di Stato non le sia stato comunicato come aiuto esistente prima dell'entrata in vigore del TFUE, in quanto all'epoca tale misura non era generalmente considerata un aiuto di Stato.
- (442) In ogni caso la Commissione osserva che il progetto relativo al collegamento fisso è stato approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 1994 come uno dei progetti prioritari nell'ambito della TEN-T (considerando 58). Prima dell'approvazione, da parte del Consiglio, del suo inserimento in tale elenco, gli Stati avevano comunicato alla Commissione la descrizione del progetto, compresa la loro intenzione di finanziarlo mediante il modello della garanzia di Stato. Pertanto, pur non qualificandosi come aiuto di Stato prima dell'adesione della Svezia all'Unione, il modello della garanzia di Stato era stato comunque comunicato alla Commissione entro il 30 aprile 1995, nell'ambito dei preparativi per il suo inserimento nell'elenco dei progetti prioritari TEN-T.
- (443) Di conseguenza la Commissione ritiene che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato, concessi dalla Svezia al consorzio, costituiscano aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento 2015/1589.
- (444) Inoltre, come osservato al considerando 387, per il consorzio il vantaggio del modello della garanzia di Stato consiste nel fatto che gli Stati sono tenuti ad assumersi i rischi connessi al finanziamento della pianificazione e della costruzione del collegamento fisso; tale vantaggio, e il relativo diritto, non ha subito modifiche dopo la sua istituzione. La Commissione osserva che la sostituzione dell'articolo 8 della legge sulla costruzione con l'articolo 11 della legge Sund & Bælt non è pertinente in questo contesto, in quanto le due disposizioni sono sostanzialmente identiche (considerando 87).
- (445) Alla luce delle considerazioni di cui ai considerando 434 e 444, la Commissione conclude che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato, concessi dalla Danimarca e dalla Svezia al consorzio, costituiscono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589. La Commissione conclude inoltre che tali aiuti, concessi dalla Svezia al consorzio, costituiscono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento 2015/1589.

6.3.2. *Le norme speciali danesi sul riporto delle perdite: nuovi aiuti o aiuti esistenti*

6.3.2.1. Norma LCF 1991-2001: nuovi aiuti o aiuti esistenti

- (446) Al considerando 404 la Commissione ha concluso che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 sono stati concessi al consorzio dalla Danimarca il 13 febbraio 1992. Alla luce di tale conclusione, occorre stabilire se gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 rientrino in una delle definizioni di aiuti esistenti di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.

⁽¹⁸⁹⁾ Cfr. sentenza *Øresund*, punto 308.

- (447) In primo luogo, come indicato al considerando 435, il 16 aprile 2013 il denunciante ha presentato una denuncia, in cui sosteneva che il modello della garanzia di Stato costituiva un aiuto di Stato illegale, in merito alla quale la Commissione ha inviato agli Stati una richiesta di informazioni il 13 maggio 2013. In quel momento né la denuncia né la richiesta di informazioni della Commissione facevano riferimento alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. La Commissione ha concluso che tale richiesta di informazioni ha interrotto qualsiasi termine di prescrizione relativo a tali aiuti che non era scaduto il 13 maggio 2003 (considerando da 434 a 437). L'8 gennaio 2014 il denunciante ha presentato un'ulteriore documentazione, sostenendo che il consorzio beneficiava anche delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. Il 21 febbraio 2014 la Commissione ha inviato agli Stati una richiesta di informazioni relativa alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento (considerando 3).
- (448) La Commissione ritiene che la richiesta di informazioni del 21 febbraio 2014 costituisca un'azione intrapresa dalla Commissione in relazione alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, compresi gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001, che, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento 2015/1589, avrebbe interrotto il termine di prescrizione relativo agli aiuti concessi a partire dal 21 febbraio 2004 (vale a dire dieci anni prima della richiesta di informazioni).
- (449) La Commissione osserva tuttavia che il termine di prescrizione relativo agli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 è scaduto il 13 febbraio 2002, ossia dieci anni dopo la loro concessione. Tale termine di prescrizione era quindi scaduto nel momento in cui la richiesta di informazioni della Commissione del 21 febbraio 2014 avrebbe potuto interromperlo.
- (450) In tali circostanze la Commissione conclude che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001, concessi dalla Danimarca al consorzio, costituiscono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589.

6.3.2.2. Norma LCF 2013-2015: nuovi aiuti o aiuti esistenti

- (451) Al considerando 418 la Commissione ha concluso che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 erano concessi dalla Danimarca al consorzio su base annua, al momento dell'accettazione delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund da parte dell'amministrazione, fino all'accettazione della dichiarazione dei redditi per l'esercizio fiscale 2015. Alla luce di tale conclusione, occorre stabilire se gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 rientrino in una delle definizioni di aiuti esistenti di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.
- (452) In primo luogo, come indicato al considerando 447, il 21 febbraio 2014 la Commissione ha inviato agli Stati una richiesta di informazioni in merito ai presunti aiuti derivanti dalle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. Al considerando 448 la Commissione ha concluso che tale richiesta di informazioni costituiva un'«azione intrapresa» dalla Commissione in relazione alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. La norma LCF 2013-2015 fa parte di tali norme. Tutti gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 sono stati pertanto concessi dopo l'azione intrapresa dalla Commissione e non costituiscono dunque aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589.
- (453) In secondo luogo la Commissione osserva che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 non soddisfano le condizioni di cui agli altri punti dell'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.
- (454) La Commissione conclude pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, concessi dalla Danimarca al consorzio, costituiscono nuovi aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589.

6.3.3. *Le norme speciali danesi sull'ammortamento: nuovi aiuti o aiuti esistenti*

6.3.3.1. Norma DEP 1999-2007: nuovi aiuti o aiuti esistenti

- (455) Al considerando 429 la Commissione ha concluso che gli aiuti di Stato derivanti dalla norma DEP 1999-2007 sono stati concessi a partire dal 2000, al momento dell'accettazione, da parte dell'amministrazione, delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund in cui si applicava un tasso di ammortamento superiore a quello previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale. Alla luce di tale conclusione, occorre stabilire se gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 rientrino in una delle definizioni di aiuti esistenti di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.

- (456) In primo luogo la Commissione osserva che, come spiegato in riferimento alla norma LCF 1991-2001 (considerando 452), la richiesta di informazioni da essa inviata il 21 febbraio 2014 costituiva un'«azione intrapresa» dalla Commissione in relazione alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento.
- (457) Il termine di prescrizione per qualsiasi aiuto concesso a partire dal 21 febbraio 2004 è stato pertanto interrotto il 21 febbraio 2014 e tali aiuti non costituiscono dunque aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589.
- (458) Il termine di prescrizione per qualsiasi aiuto concesso prima del 21 febbraio 2004 era tuttavia scaduto nel momento in cui avrebbe potuto essere interrotto e tali aiuti costituiscono pertanto aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589. La Commissione osserva che la Danimarca ha confermato, al considerando 271, che nella pratica A/S Øresund non ha chiesto alcun ammortamento nelle sue dichiarazioni dei redditi prima del 21 febbraio 2004, per cui non sono stati di fatto concessi aiuti che potessero qualificarsi come aiuti esistenti ai sensi di tale articolo.
- (459) In secondo luogo la Commissione osserva che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 non soddisfano le condizioni di cui agli altri punti dell'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.
- (460) La Commissione conclude pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007, concessi dalla Danimarca al consorzio, costituiscono nuovi aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589, nella misura in cui sono stati concessi dopo il 21 febbraio 2004.

6.3.3.2. Norma DEP 2008-2015: nuovi aiuti o aiuti esistenti

- (461) Al considerando 429 la Commissione ha concluso che gli aiuti di Stato derivanti dalla norma DEP 2008-2015 sono stati concessi al momento dell'accettazione, da parte dell'amministrazione, delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund in cui si applicava un tasso di ammortamento superiore a quello previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale, fino all'accettazione della dichiarazione dei redditi per l'esercizio fiscale 2015. Alla luce di tale conclusione, occorre stabilire se gli aiuti derivanti dalla norma DEP 2008-2015 rientrano in una delle definizioni di aiuti esistenti di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.
- (462) Come per la norma DEP 1999-2007 (considerando 456), la richiesta di informazioni inviata dalla Commissione il 21 febbraio 2014 costituiva un'«azione intrapresa» dalla Commissione cosicché, anche per la norma DEP 2008-2015, il termine di prescrizione sarebbe stato interrotto il 21 febbraio 2014. Il termine di prescrizione per qualsiasi aiuto concesso a partire dal 21 febbraio 2004 sarebbe pertanto stato interrotto il 21 febbraio 2014 e tali aiuti non costituiscono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589.
- (463) A tale riguardo la Commissione osserva che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 2008-2015 sono stati necessariamente concessi dopo il 21 febbraio 2004 e non costituiscono pertanto aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto iv), del regolamento 2015/1589.
- (464) In secondo luogo la Commissione osserva che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 2008-2015 non soddisfano le condizioni di cui agli altri punti dell'articolo 1, lettera b), del regolamento 2015/1589.
- (465) La Commissione conclude pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 2008-2015, concessi dalla Danimarca al consorzio, costituiscono nuovi aiuti ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento 2015/1589.

6.4. Legalità dell'aiuto

- (466) L'articolo 108, paragrafo 3, TFUE prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire aiuti. L'obbligo di sospensione previsto da tale articolo vieta a uno Stato membro di dare esecuzione alla misura progettata prima che la Commissione abbia adottato una decisione finale.
- (467) L'articolo 1, lettera f), del regolamento 2015/1589 stabilisce che sono considerati illegali i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.

- (468) Ai considerando 454, 460 e 465 la Commissione ha concluso che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 costituiscono nuovi aiuti. La Commissione osserva che la Danimarca ha attuato tali misure senza prima notificarle alla Commissione e attendere la decisione di quest'ultima a tale riguardo. La Danimarca ha pertanto attuato queste nuove misure di aiuto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE.
- (469) Per completezza, la Commissione osserva che con lettera del 1° agosto 1995 il consorzio aveva informato la Commissione dell'esistenza del modello della garanzia di Stato per il progetto relativo al collegamento fisso (considerando 149).
- (470) Anche se tale lettera potesse eventualmente essere intesa come tale da comprendere anche le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, in quanto nel 1991 esse facevano parte della legge sulla costruzione (cfr. considerando 504, lettera c)), così da poter stabilire che la Commissione era stata informata dei progetti di concessione degli aiuti derivanti da tali misure, ciò non modificherebbe la conclusione secondo cui la Danimarca ha attuato tali misure in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, dal momento che non ha atteso di ricevere una decisione della Commissione prima di procedere in tal senso.
- (471) In ogni caso la Commissione ritiene che la lettera del 1° agosto 1995 non possa essere considerata una notifica delle nuove misure di aiuto (considerando 454, 460 e 465), che sono state concesse non prima dell'accettazione della dichiarazione dei redditi di A/S Øresund per l'esercizio fiscale 2004 (considerando 418 e 429), ossia quasi dieci anni dopo la trasmissione alla Commissione della lettera del 1° agosto 1995.
- (472) La Commissione conclude pertanto che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 costituiscono aiuti illegali.

6.5. Valutazione della compatibilità

6.5.1. Garanzie di Stato e norma LCF 1991-2001

- (473) Rispettivamente ai considerando 388 e 404, la Commissione ha concluso che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato e dalla norma LCF 1991-2001 costituiscono aiuti individuali e, rispettivamente ai considerando 445 e 450, che essi costituiscono «aiuti esistenti».
- (474) L'articolo 22 del regolamento 2015/1589 prevede che la Commissione possa proporre opportune misure allo Stato membro interessato se ha concluso che un regime di aiuti esistente non è, ovvero non è più, compatibile con il mercato interno. Ciò non si applica tuttavia agli aiuti individuali esistenti. Pertanto, dato che la Commissione non può proporre opportune misure in relazione agli aiuti individuali esistenti, non è necessario valutarne la compatibilità con il mercato interno.
- (475) La Commissione conclude pertanto che non è necessario che accerti se gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato o dalla norma LCF 1991-2001 siano compatibili con il mercato interno.
- (476) La Commissione osserva tuttavia che in seguito il consorzio ha accettato di non avvalersi del suo diritto alle garanzie di Stato, senza un premio conforme al mercato, per finanziare il nuovo debito o rifinanziare quello esistente. A tal fine gli Stati si sono impegnati (considerando 265) a garantire che il consorzio finanzi il nuovo debito, e rifinanzi quello esistente, a condizioni di mercato. Pertanto gli aiuti al consorzio derivanti dal modello della garanzia di Stato saranno gradualmente eliminati man mano che scadranno gli strumenti di debito in essere del consorzio. Gli Stati hanno fornito alla Commissione una panoramica della transizione verso condizioni di mercato del debito residuo, nonché del piano di rimborso previsto (considerando 265). In tale contesto gli Stati hanno confermato che dopo la sentenza *Øresund* il consorzio non ha ottenuto alcun nuovo finanziamento o rifinanziamento garantito dallo Stato (considerando 265).
- (477) La Commissione ricorda che il denunciante sostiene (considerando 222) che condizioni di finanziamento più favorevoli ottenute da imprese la cui forma giuridica prevede un'esenzione dalle norme ordinarie in materia di fallimento o altre procedure di insolvenza possono costituire aiuti di Stato, per cui il consorzio continuerebbe a godere di un vantaggio significativo anche dopo che gli Stati abbiano cessato di emettere specifiche garanzie di Stato. Senza stabilire se sia corretto affermare che il consorzio è esentato da tali norme o procedure (cosa che è

negata dagli Stati), la Commissione osserva che tale esenzione sarebbe, da un lato, inerente alla costituzione del consorzio stesso e, dall'altro, se tale esenzione costituisse un aiuto di Stato, tale aiuto di Stato non rientrerebbe in ogni caso nell'ambito del procedimento di indagine formale limitato al modello della garanzia di Stato e alle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento.

6.5.2. *Norma LCF 2013-2015, norma DEP 1999-2007 e norma DEP 2008-2015*

- (478) La Commissione ha concluso che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 costituiscono nuovi aiuti (considerando 454), concessi su base annua, nel momento in cui le dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund sono accettate dall'amministrazione (considerando 418). Essa ha inoltre concluso che gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 costituiscono nuovi aiuti (considerando 460 e 465), concessi a partire dal 21 febbraio 2004, al momento dell'accettazione, da parte dell'amministrazione, delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund in cui si applicava un tasso di ammortamento superiore a quello previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale, fino all'accettazione della dichiarazione dei redditi per l'esercizio fiscale 2015 (considerando 429).
- (479) Nel corso del procedimento di indagine preliminare, la Danimarca e la Svezia avevano sostenuto che la Commissione, qualora avesse ritenuto che le misure di sostegno costituissero un aiuto, avrebbe dovuto valutarne la compatibilità sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE, che consente gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo.
- (480) La comunicazione sugli IPCEI⁽¹⁹⁰⁾ stabilisce i principi in base ai quali la Commissione valuta il finanziamento pubblico di tali progetti. Il punto 52 della comunicazione sugli IPCEI prevede che «in caso di aiuti non notificati, la Commissione applicherà la comunicazione [sugli IPCEI] se gli aiuti sono stati concessi dopo la sua entrata in vigore e le disposizioni in vigore al momento della concessione degli aiuti in tutti gli altri casi». La comunicazione sugli IPCEI è entrata in vigore il 1° luglio 2014.
- (481) Dal considerando 429 risulta che gli aiuti concessi sulla base della norma DEP 1999-2007 sono stati concessi prima del 1° luglio 2014 e che almeno una parte degli aiuti concessi sulla base della norma LCF 2013-2015 e della norma LCF 2008-2015 è stata concessa dopo tale data. Tuttavia, poiché la comunicazione sugli IPCEI consolida la prassi della Commissione per quanto riguarda la valutazione della compatibilità degli aiuti sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), TFUE⁽¹⁹¹⁾, i principi informativi basilari ivi enunciati sono anch'essi informativi per la valutazione, da parte della Commissione, degli aiuti concessi prima della sua entrata in vigore.
- (482) Uno di questi principi informativi basilari è il principio di proporzionalità, che impone che le misure di aiuto non vadano oltre quanto necessario per conseguire i loro obiettivi. Pertanto, se la costruzione e l'esercizio del collegamento fisso avessero potuto essere realizzati con aiuti di entità minore, gli aiuti non si considererebbero proporzionati. Tale principio è stabilito anche al punto 28 della comunicazione sugli IPCEI.
- (483) Nella sezione 5.4.4 della decisione di avvio, la Commissione ha espresso dubbi sulla proporzionalità delle misure di sostegno, comprese le misure fiscali speciali. Al considerando 151 della decisione di avvio la Commissione ha osservato di non disporre di tutti gli elementi per determinare i limiti dell'importo e della durata delle garanzie di Stato e dei vantaggi fiscali che potevano essere considerati ragionevoli. Dal considerando 152 della decisione di avvio si può dedurre che ciò costituiva un prerequisito per consentire un adeguato metodo di quantificazione degli aiuti in questione e dei loro limiti. La Commissione ha pertanto espresso dubbi in merito alla proporzionalità delle misure in esame.

⁽¹⁹⁰⁾ Il 25 novembre 2021 la Commissione ha adottato una comunicazione riveduta sulle norme in materia di aiuti di Stato a favore di importanti progetti di comune interesse europeo (GU C 528 del 30 dicembre 2021, pag. 10). Tale comunicazione, applicandosi solo a partire dal 1° gennaio 2022, non sarebbe pertinente per gli aiuti concessi prima di tale data. In ogni caso la Commissione osserva che le disposizioni sulla valutazione della proporzionalità contenute nella comunicazione sugli IPCEI del 2014 e nella revisione del 2021 sono sostanzialmente simili.

⁽¹⁹¹⁾ Cfr., ad esempio, decisione della Commissione, del 17 marzo 2009, relativa all'aiuto di Stato N 157/2009 — Danimarca — Finanziamento della fase di pianificazione del collegamento fisso Fehmarn Belt (GU C 202 del 27.8.2009, pag. 1); decisione della Commissione, del 13 marzo 1996, concernente un aiuto fiscale sotto forma di ammortamento a favore delle compagnie aeree tedesche (GU L 146 del 20.6.1996, pag. 42); decisione della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativa all'aiuto di Stato N 576/98 — Regno Unito — Collegamento ferroviario mediante il tunnel sotto la Manica, (GU C 56 del 26.2.1999, pag. 6); e decisione della Commissione, del 13 maggio 2009, relativa all'aiuto di Stato N 420/08 — Regno Unito — Ristrutturazione di London & Continental Railways (GU C 183 del 5.8.2009, pag. 2).

- (484) Gli Stati non hanno fornito ulteriori informazioni in risposta alla decisione di avvio che consentissero alla Commissione di determinare eventuali limiti all'importo e alla durata degli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 che potessero essere considerati proporzionati, né di quantificare gli aiuti in questione. In particolare gli Stati non hanno presentato un modello di deficit di finanziamento, richiesto dal punto 31 della comunicazione sugli IPCEI, il quale prevede che «[l']importo massimo di aiuto sarà determinato con riguardo al deficit di finanziamento individuato rispetto ai costi ammissibili. Se giustificato, l'intensità di aiuto può arrivare fino al 100 % dei costi ammissibili. Il deficit di finanziamento si riferisce alla differenza tra i flussi di cassa positivi e negativi nel corso della durata dell'investimento, attualizzati al loro valore corrente sulla base di un appropriato fattore di attualizzazione, che riflette il tasso di rendimento necessario affinché il beneficiario realizzi il progetto in particolare in considerazione dei rischi connessi. I costi ammissibili sono quelli previsti nell'allegato [...]».
- (485) Gli Stati hanno affermato che avrebbero dovuto affrontare diverse difficoltà metodologiche nella creazione di tale modello di deficit di finanziamento e hanno indicato il rischio che tali calcoli del deficit di finanziamento indicassero una sovracompensazione del consorzio.
- (486) Inoltre gli Stati non hanno ritenuto opportuno o necessario formulare ulteriori osservazioni sulla compatibilità di eventuali aiuti al consorzio alla luce della loro posizione in merito alla qualificazione come aiuto esistente del modello della garanzia di Stato e alla qualificazione come non aiuto delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento. Gli Stati non hanno neppure formulato osservazioni sulla valutazione economica del collegamento fisso commissionata dal denunciante (considerando 191, 193 e da 201 a 206), che è stata trasmessa agli Stati (considerando 30 e 38).
- (487) Su tale base la Commissione ritiene che gli Stati non abbiano dimostrato che gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 fossero proporzionati.
- (488) Poiché gli Stati non hanno dimostrato la proporzionalità degli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 o dalla norma DEP 2008-2015, la Commissione conclude che tali aiuti non sono compatibili con il mercato interno. Alla luce di quanto precede, non è necessario stabilire se il collegamento fisso riguardi un progetto ammissibile a norma della comunicazione sugli IPCEI o se le misure siano necessarie e non comportino indebite distorsioni della concorrenza che non possono essere compensate dai loro effetti positivi.

7. RECUPERO

- (489) In conformità con il TFUE e la giurisprudenza costante degli organi giurisdizionali della Corte di giustizia, la Commissione è competente a decidere che lo Stato membro interessato deve modificare o abolire l'aiuto qualora abbia accertato la sua incompatibilità con il mercato interno⁽¹⁹²⁾. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha altresì stabilito in più occasioni che l'obbligo degli Stati membri di sopprimere gli aiuti che la Commissione ha dichiarato incompatibili con il mercato interno mira al ripristino dello status quo ante⁽¹⁹³⁾.
- (490) In tale contesto gli organi giurisdizionali della Corte di giustizia hanno precisato che tale obiettivo è raggiunto quando il destinatario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegali, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato interno rispetto ai suoi concorrenti, e viene ristabilita la situazione precedente al versamento dell'aiuto⁽¹⁹⁴⁾.
- (491) Conformemente a tale giurisprudenza, l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 stabilisce che «[nel] caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».

⁽¹⁹²⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973, *Commissione/Germania*, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13.

⁽¹⁹³⁾ Sentenza del 21 marzo 1990, *Belgio/Commissione*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 66; sentenza del 15 settembre 2022, *Fossil/Commissioner of Income Tax*, C-705/20, ECLI:EU:C:2022:680, punto 42.

⁽¹⁹⁴⁾ Sentenza del 17 giugno 1999, *Belgio/Commissione*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punti 64 e 65; sentenza dell'8 dicembre 2011, *Residex Capital IV/Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punto 34.

- (492) All'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento 2015/1589 si legge però anche che «[l]a Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto dell'Unione». A questo proposito si è giudicato che la Commissione sia tenuta d'ufficio a prendere in considerazione le circostanze eccezionali che giustificano, in conformità con il suddetto articolo 16, paragrafo 1, la sua rinuncia a ordinare il recupero degli aiuti concessi illegalmente, quando questo recupero è contrario a un principio generale del diritto dell'Unione⁽¹⁹⁵⁾. La Commissione deve quindi, da un lato, valutare l'esistenza di tali circostanze (sezione 7.1) e, dall'altro, decidere in merito alla metodologia di recupero degli aiuti (sezione 7.2).

7.1. Legittimo affidamento

- (493) Gli Stati sostengono che il principio del legittimo affidamento dovrebbe impedire il recupero. Il principio della tutela del legittimo affidamento è un principio generale del diritto dell'Unione⁽¹⁹⁶⁾, che conferisce diritti ai singoli⁽¹⁹⁷⁾. Conformemente a una costante giurisprudenza, il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento si estende ad ogni soggetto in cui un'istituzione dell'Unione abbia ingenerato fondate aspettative⁽¹⁹⁸⁾.
- (494) Il diritto di esigere la tutela del legittimo affidamento presuppone la presenza di tre presupposti cumulativi. In primo luogo, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato. In secondo luogo, tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nella persona a cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili⁽¹⁹⁹⁾.
- (495) La Corte ha sistematicamente affermato che il diritto di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento si estende a tutti i soggetti nei confronti dei quali un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative. Inoltre la Corte ha ammesso che il legittimo affidamento può sorgere solo nel caso in cui un'istituzione stessa abbia fornito assicurazioni precise sul fatto che la misura in questione non costituisce un aiuto di Stato⁽²⁰⁰⁾. In linea di principio non sussiste un diritto al legittimo affidamento dei beneficiari di aiuti cui è stata data esecuzione illegalmente⁽²⁰¹⁾.
- (496) La Commissione ricorda di aver già constatato⁽²⁰²⁾ che, almeno fino alla data della sentenza *Aéroports de Paris* del 12 dicembre 2000, la Danimarca, la Svezia e il consorzio nutrivano un legittimo affidamento sul fatto che le misure relative al collegamento fisso non costituissero aiuti di Stato. Ciò è stato confermato dal Tribunale nella sentenza *Øresund*⁽²⁰³⁾.
- (497) La Commissione osserva che, secondo la posizione del denunciante e di Scandlines et al., la sentenza *Øresund* escludeva l'esistenza di un legittimo affidamento per il consorzio e gli Stati a partire dalla sentenza *Aéroports de Paris* (considerando 213 e 214). La Commissione non concorda con questa posizione.

⁽¹⁹⁵⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 1987, *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV/Commissione*, C-223/85, ECLI:EU:C:1987:502.

⁽¹⁹⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 3 maggio 1978, *August Töpfer & Co. GmbH/Commissione*, C-112/77, ECLI:EU:C:1978:94, punto 19.

⁽¹⁹⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 1992, *Mulder e altri/Consiglio e Commissione*, cause riunite C-104/89 e C-37/90, ECLI:EU:C:1992:217, punto 15.

⁽¹⁹⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 marzo 1987, *Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/Commissione delle Comunità europee*, C-265/85, ECLI:EU:C:1987:121, punto 44 e giurisprudenza ivi citata.

⁽¹⁹⁹⁾ Sentenza del Tribunale del 30 giugno 2005, *Branco/Commissione*, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, punto 102 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del Tribunale del 23 febbraio 2006, *Cementbouw Handel & Industrie/Commissione*, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, punto 77; sentenza del Tribunale del 30 giugno 2009, *CPEM/Commissione*, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, punto 126.

⁽²⁰⁰⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2006, *Belgio e Forum 187 ASBL/Commissione*, cause riunite C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punto 147; sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2005, *Germania/Commissione*, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, punto 58.

⁽²⁰¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 2004, *Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demasa) e Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava/Commissione*, cause riunite C-183/02 P e C-187/02 P, ECLI:EU:C:2004:701, punti 44 e 45 e giurisprudenza ivi citata.

⁽²⁰²⁾ Decisione del 2014, considerando da 140 a 153, e decisione di avvio, considerando da 169 a 179.

⁽²⁰³⁾ Sentenza *Øresund*, punti da 297 a 328.

- (498) Al punto 322 della sentenza *Øresund* il Tribunale ha respinto il ricorso avverso la decisione del 2014, nella misura in cui riguardava la constatazione della Commissione secondo cui il consorzio e gli Stati potevano rivendicare il beneficio del legittimo affidamento per il periodo precedente alla sentenza *Aéroports de Paris*. Per quanto riguarda il periodo successivo, ai punti 327 e 328 il Tribunale ha rilevato che la decisione del 2014 non formulava una conclusione definitiva. A tale riguardo il Tribunale ha ritenuto che non fosse necessario pronunciarsi su tali argomenti.
- (499) In tali circostanze la Commissione ritiene che nel caso di specie il Tribunale abbia lasciato esaminare alla Commissione fino a che punto si applicasse la tutela del legittimo affidamento. Di conseguenza, nella sezione 6 (la conclusione della decisione di avvio), la Commissione ha osservato che avrebbe esaminato il periodo preciso durante il quale il beneficiario, la Svezia e/o la Danimarca potevano invocare il legittimo affidamento qualora le misure fossero considerate aiuti di Stato incompatibili.
- (500) Come rilevato ai considerando 454, 460, 465 e 472, gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 2008-2015 e dalla norma DEP 1999-2007 costituiscono nuovi aiuti di Stato illegali incompatibili con il mercato interno (considerando 488). La Commissione deve quindi stabilire fino a quando le parti avrebbero potuto far valere il legittimo affidamento in relazione a tali aiuti.
- (501) Prima della sentenza *Aéroports de Paris* era chiara prassi della Commissione ritenere che la costruzione e l'esercizio di infrastrutture di trasporto non costituissero un'attività economica ⁽²⁰⁴⁾. Nella sentenza *Aéroports de Paris*, il Tribunale ha tuttavia riconosciuto che la gestione di un aeroporto poteva essere considerata un'attività economica.
- (502) Pertanto, come indicato nella comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato, l'opinione tradizionale secondo cui il finanziamento pubblico della costruzione e della gestione delle infrastrutture non era soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato è cambiata con la sentenza *Aéroports de Paris*. Secondo il punto 209 di tale comunicazione,
- «[a] causa dell'incertezza esistente prima della sentenza *Aéroports de Paris*, le autorità pubbliche potevano legittimamente ritenere che il finanziamento pubblico di infrastrutture concesso anteriormente a tale sentenza non costituisse un aiuto di Stato e che, quindi, tale misura non dovesse essere notificata alla Commissione. Ne consegue che la Commissione non può mettere in discussione tali misure di finanziamento adottate in via definitiva prima della sentenza *Aéroports de Paris* in base alla normativa sugli aiuti di Stato. Ciò non comporta alcuna presunzione circa la presenza o assenza di aiuti di Stato o né alcuna legittima aspettativa per quanto riguarda le misure di finanziamento non adottate in via definitiva prima della sentenza *Aéroports de Paris*, le quali dovranno essere verificate caso per caso».
- (503) Come indicato ai considerando 418 e 429, gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 riguardano aiuti che non sono stati concessi in via definitiva prima del 12 dicembre 2000. Occorre pertanto verificare se nel caso di specie il legittimo affidamento di cui si sono avvalsi la Danimarca, la Svezia e il consorzio si estendesse oltre tale data.

⁽²⁰⁴⁾ Cfr. sentenza *Øresund*, punto 308.

(504) Al fine di effettuare tale verifica, la Commissione ricorda innanzitutto le circostanze che l'hanno portata a concludere, nella decisione del 2014 e nella decisione di avvio, che nel caso di specie sussisteva un legittimo affidamento, come indicato ai considerando da 144 a 153 della decisione del 2014 e ai considerando da 170 a 179 della decisione di avvio:

- a) prima della sentenza *Aéroports de Paris*, quando il progetto relativo al collegamento fisso era in fase di pianificazione e costruzione, la Commissione considerava il finanziamento pubblico di infrastrutture come bene pubblico e non come un'attività economica. Tale posizione era chiaramente esposta in vari strumenti normativi non vincolanti ⁽²⁰⁵⁾, nonché in alcune decisioni della Commissione ⁽²⁰⁶⁾ (cfr. considerando 144 della decisione del 2014 e considerando 170 della decisione di avvio);
- b) il 1° agosto 1995 il consorzio ha scritto alla Commissione chiedendo chiarimenti in merito alla natura di aiuto di Stato delle garanzie. In tale contesto, come osservato al considerando 148 della decisione del 2014 e al considerando 174 della decisione di avvio, la Commissione ha ritenuto pertinente osservare che la lettera del consorzio è stata trasmessa alla Commissione prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 659/99 e del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ⁽²⁰⁷⁾, che hanno introdotto nuove formalità per le notifiche degli aiuti di Stato, compresi i moduli di notifica e la trasmissione elettronica attraverso il sistema SANI, con convalida da parte delle rappresentanze permanenti degli Stati membri ⁽²⁰⁸⁾;
- c) con le lettere del 1995 inviate alla Danimarca e alla Svezia, i servizi della Commissione hanno confermato che la costruzione del collegamento fisso non rientrava nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato e non doveva essere notificata alla Commissione. Ciò era pienamente coerente con la prassi della Commissione all'epoca (cfr. decisione del 2014, considerando 150, e decisione di avvio, considerando 176). Anche se la lettera del consorzio del 1° agosto 1995 riguardava unicamente le garanzie, la risposta suscitava un legittimo affidamento per quanto riguarda le norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento e la fase operativa del progetto, in quanto era l'intera attività del consorzio, vale a dire sia la costruzione che l'esercizio, a non rientrare nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, indipendentemente dalla forma assunta dal finanziamento statale (decisione del 2014, considerando 152, e decisione di avvio, considerando 177, confermate dal Tribunale nella sentenza *Øresund*, punto 313); e
- d) inoltre il collegamento fisso è stato approvato come progetto TEN-T e ha ricevuto finanziamenti dell'Unione, a riprova del fatto che la Commissione era stata debitamente informata che la misura sotto forma di garanzie di Stato sarebbe stata attuata (considerando 58 e 442) (decisione del 2014, considerando 151).

⁽²⁰⁵⁾ Cfr., ad esempio, orientamenti comunitari sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato CE e dell'articolo 61 dell'accordo SEE agli aiuti di Stato nel settore dell'aviazione (GU C 350 del 10.12.1994, pag. 5). Il punto 12 fa esplicito riferimento ai ponti: «La costruzione o l'ampliamento di infrastrutture (quali aeroporti, autostrade, ponti, ecc.) rappresenta una misura generale di politica economica che non può essere controllata dalla Commissione a norma delle regole del trattato in materia di aiuti di Stato.»; Libro bianco della Commissione del 22 luglio 1998 dal titolo "Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: Approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE [COM(1998) 466 def.], punto 43; Libro verde del 10 dicembre 1997 sui porti e sulle infrastrutture marittime (COM(97) 678 def.), punto 42; Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 13 febbraio 2001: Migliorare la qualità dei servizi nei porti marittimi, passaggio essenziale per il sistema dei trasporti in Europa [COM(2001) 35 final].

⁽²⁰⁶⁾ Cfr. decisione della Commissione, del 14 settembre 2000, relativa all'aiuto di Stato N 208/2000 — Paesi Bassi — Regime di sovvenzioni ai terminali pubblici dell'entroterra (SOIT) (GU C 315 del 4.11.2000, pag. 22); decisione della Commissione, del 17 luglio 2002, relativa all'aiuto di Stato N 356/2002 — Regno Unito — Network Rail (GU C 232 del 28.9.2002, pag. 2); decisione della Commissione, del 20 dicembre 2001, relativa all'aiuto di Stato N 649/2001 — Regno Unito — Sussidi per le infrastrutture di trasporto merci (GU C 45 del 19.2.2002, pag. 2); decisione della Commissione, dell'8 marzo 2006, relativa all'aiuto di Stato N 284/2005 — Irlanda — Programma regionale di banda larga: fasi II e III del programma Metropolitan Area Network, punto 34 (GU C 207 del 30.8.2006, pag. 2); decisione della Commissione, del 2 agosto 2002, relativa all'aiuto di Stato N 42/2001 — Spagna — Terra Mitica SA, punti 64 e 65 (GU L 91 dell'8.4.2003, pag. 23); decisione della Commissione, del 20 aprile 2005, relativa all'aiuto di Stato N 355/2004 — Belgio — PPP Aeroporto internazionale di Anversa, punto 34 (GU C 176 del 16.7.2005, pag. 11); decisione della Commissione, dell'11 dicembre 2001, relativa all'aiuto di Stato N 550/2001 — Belgio — Partenariat public privé pour la construction d'installations de chargement et de déchargement, punto 24 (GU C 24 del 26.1.2002, pag. 2); decisione della Commissione, del 20 dicembre 2001, relativa all'aiuto di Stato N 649/2001 — Regno Unito — Sussidi per le infrastrutture di trasporto merci (GU C 45 del 19.2.2002, pag. 2). Cfr. anche il punto 201 della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato.

⁽²⁰⁷⁾ Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

⁽²⁰⁸⁾ Ibidem, articoli 2 e 3.

- (505) La Commissione ricorda che, come indicato ai considerando 371 e 399, gli aiuti di Stato derivanti dal modello della garanzia di Stato e dalla norma LCF 1991-2001 sono stati concessi per sostenere l'investimento nella pianificazione e nella costruzione del collegamento fisso. Gli aiuti di Stato derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 dovrebbero essere considerati un sostegno all'esercizio del collegamento fisso (considerando 416 e 426).
- (506) La Commissione osserva che i motivi per i quali ha inizialmente constatato che sussisteva un legittimo affidamento in rapporto al progetto relativo al collegamento fisso (considerando 504) risiedevano nel fatto che le lettere del 1995 confermavano esplicitamente la prassi del momento di ritenere che i progetti infrastrutturali non rientrassero nell'ambito di applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato. Tali lettere sono state inviate in risposta alla lettera del consorzio alla Commissione del 1° agosto 1995, in cui si chiedeva di chiarire se il modello della garanzia di Stato a sostegno della costruzione del collegamento fisso potesse essere considerato un aiuto di Stato.
- (507) Nella sentenza *Aéroports de Paris*, il Tribunale ha confermato che la gestione di infrastrutture pubbliche poteva costituire un aiuto di Stato ⁽²⁰⁹⁾.
- (508) Come osservato al considerando 471, la Commissione non ritiene che la lettera del consorzio del 1° agosto 1995 potesse essere considerata una notifica delle nuove misure di aiuto, che sono state concesse per la prima volta quasi dieci anni dopo l'invio di tale lettera e per le quali non si può ragionevolmente presumere che avrebbero potuto essere incluse nella lettera, dal momento che tutte e tre le misure trovano la loro origine in una futura modifica delle norme fiscali ordinarie, che non era applicabile ad A/S Øresund. Analogamente, la Commissione non ritiene che le lettere del 1995, che confermano la non applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato all'investimento realizzato all'epoca, possano essere correttamente considerate come comprendenti anche gli aiuti per le operazioni quotidiane concessi dopo la sentenza *Aéroports de Paris* e dopo il completamento della costruzione.
- (509) Oltre alle lettere del 1995, la Commissione non è a conoscenza del fatto che il consorzio o gli Stati abbiano ricevuto assicurazioni che soddisfino i tre presupposti cumulativi necessari per far sorgere un legittimo affidamento (considerando 494).
- (510) La Commissione non ravvisa pertanto alcun motivo per ritenere che gli Stati o il consorzio avrebbero potuto nutrire un legittimo affidamento sul fatto che le nuove misure di aiuto relative alle operazioni quotidiane del collegamento fisso, concesse dopo la sentenza *Aéroports de Paris*, non avrebbero costituito un aiuto di Stato.
- (511) La Commissione constata pertanto che a partire dal 12 dicembre 2000, data della sentenza *Aéroports de Paris*, gli Stati e il consorzio non potevano più nutrire un legittimo affidamento quanto al fatto che il sostegno alle operazioni quotidiane del progetto non costituisse un aiuto di Stato.
- (512) La Commissione osserva che la situazione degli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato e dalla norma LCF 1991-2001 può non essere necessariamente la stessa degli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015, dato che gli aiuti di Stato derivanti dal modello della garanzia di Stato e dalla norma LCF 1991-2001 sono stati definitivamente concessi al consorzio il 13 febbraio 1992 per consentire l'investimento nel collegamento fisso (considerando 388 e 404 e considerando 371 e 399), prima dell'emissione delle lettere del 1995. Tuttavia, dato che gli aiuti derivanti dal modello della garanzia di Stato e dalla norma LCF 1991-2001 costituiscono aiuti esistenti non soggetti a recupero (considerando da 473 a 475), la Commissione non è tenuta a stabilire se il consorzio o gli Stati avrebbero potuto mantenere il legittimo affidamento anche dopo la sentenza *Aéroports de Paris* in relazione agli aiuti a sostegno dell'investimento nella costruzione del collegamento fisso.
- (513) La Commissione conclude pertanto che i nuovi aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015, essendo stati concessi dopo il 12 dicembre 2000, non sono esclusi dal recupero in virtù dell'applicazione del principio del legittimo affidamento. Tali aiuti devono pertanto essere recuperati.

⁽²⁰⁹⁾ Punto 123.

7.2. Metodologia per il recupero

- (514) All'atto di ordinare la restituzione di un aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno, la Commissione dovrebbe riportare nella sua decisione elementi che permettano al destinatario della decisione stessa di calcolare l'importo dell'aiuto da restituire senza difficoltà eccessive ⁽²¹⁰⁾. Per poter ripristinare la situazione esistente sul mercato interno prima della concessione dell'aiuto, il recupero copre il periodo che decorre dalla data in cui l'aiuto è stato messo a disposizione del beneficiario fino alla data del recupero effettivo. All'importo da recuperare si aggiungono gli interessi maturati fino alla data del recupero effettivo.
- (515) Gli aiuti illegali dichiarati incompatibili con il mercato interno devono essere recuperati presso i relativi beneficiari ⁽²¹¹⁾. Per ripristinare la situazione esistente sul mercato interno prima della concessione dell'aiuto, il beneficiario deve rimborsare l'aiuto in modo da perdere il vantaggio di cui ha fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti. Ai considerando da 314 a 319 la Commissione ha osservato che A/S Øresund e il consorzio costituiscono un'unica impresa ai fini dell'attività economica del collegamento fisso; che l'eventuale vantaggio attribuito all'impresa unica per tale attività economica va anche a beneficio del consorzio in quanto parte dell'impresa; e che qualsiasi riduzione dei costi connessi all'attività del collegamento fisso va a vantaggio del consorzio, in quanto sono le entrate del consorzio a essere utilizzate per estinguere le passività dello stesso. Alla luce di tali circostanze e al fine di ripristinare la situazione esistente sul mercato interno prima della concessione delle misure di aiuto, gli aiuti potevano essere recuperati presso il consorzio o presso A/S Øresund, nell'ambito dell'impresa unica, in quanto è il consorzio a sostenere qualsiasi riduzione o aumento dei costi relativi al collegamento fisso.
- (516) Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 sono stati concessi su base annua, al momento dell'accettazione delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund da parte dell'amministrazione. Gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 sono stati concessi al momento dell'accettazione, da parte dell'amministrazione, delle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund in cui si applicava un tasso di ammortamento superiore a quello previsto dalla legge danese sull'ammortamento fiscale. Per quantificare l'importo da recuperare, è necessario effettuare un confronto tra l'imposta effettivamente versata da A/S Øresund e l'importo che avrebbe dovuto versare se fossero state applicate le norme generalmente applicabili sul riporto delle perdite e sull'ammortamento, calcolate alle date in cui l'imposta risparmiata sarebbe stata dovuta in ciascun esercizio fiscale. Tale confronto tra l'imposta effettivamente pagata e l'importo che avrebbe dovuto essere versato è richiesto per ciascuna dichiarazione dei redditi presentata ⁽²¹²⁾ e accettata dall'amministrazione finanziaria dopo il 21 febbraio 2004.
- (517) La Commissione osserva inoltre che l'effetto delle norme speciali danesi sul riporto delle perdite e sull'ammortamento non può essere considerato in modo isolato, in quanto l'ammortamento incide sul reddito imponibile di un contribuente e può avere un impatto sulle perdite riportate. Inoltre deve essere preso in considerazione l'intero periodo tra la prima accettazione di una dichiarazione dei redditi dal 21 febbraio 2004 e la data del recupero, in quanto le perdite riportate possono avere un impatto sulle imposte effettivamente versate negli esercizi futuri.
- (518) Per quanto riguarda in particolare la norma DEP 2008-2015, la Commissione osserva che A/S Øresund potrebbe decidere se ammortizzare o meno parte dei suoi attivi con ciascuna dichiarazione dei redditi. Queste scelte concrete devono essere prese in considerazione nel confrontare l'imposta versata da A/S Øresund con l'imposta che avrebbe dovuto versare se le norme generali sull'ammortamento fossero state applicabili e applicate («dichiarazione fiscale controfattuale»). Se A/S Øresund, in un determinato anno, ha effettuato l'ammortamento a un tasso superiore a quello consentito dalle norme generalmente applicabili, tale ammortamento eccedente dovrebbe essere preso in considerazione nella dichiarazione dei redditi controfattuale del primo anno per il quale A/S Øresund ha scelto di non ammortizzare i suoi attivi legati al collegamento fisso (o lo ha fatto solo a un tasso inferiore alla norma generalmente applicabile), e solo fino al tasso di ammortamento consentito dalle norme generali. Ai fini del calcolo, ogni eccedenza di ammortamento rimanente dovrebbe essere presa in considerazione nella dichiarazione dei redditi controfattuale dell'anno successivo fino a quando gli importi ammortizzati cumulati nelle dichiarazioni dei redditi di A/S Øresund e nelle dichiarazioni dei redditi controfattuali non siano uguali.

⁽²¹⁰⁾ Cfr., in tal senso, sentenza della Corte di giustizia del 18 ottobre 2007, *Commissione/Francia*, C-441/06, ECLI:EU:C:2007:616, punto 29 e giurisprudenza ivi citata.

⁽²¹¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Germania/Consiglio*, C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punto 75.

⁽²¹²⁾ Se del caso, dovrebbe essere presa in considerazione una rettifica da parte dell'amministrazione fiscale danese nel contesto di una verifica fiscale.

8. CONCLUSIONI

- (519) La Commissione conclude che il modello della garanzia di Stato istituito dagli Stati per i prestiti sottoscritti dal consorzio per finanziare i costi di pianificazione e costruzione del collegamento fisso costituisce un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, a favore del consorzio.
- (520) Il modello della garanzia di Stato è stato concesso come aiuto individuale ad hoc il 13 febbraio 1992, data di costituzione del consorzio. Tale misura costituisce un aiuto esistente. La Commissione osserva tuttavia che gli Stati si sono impegnati a garantire che il consorzio finanzi il nuovo debito e rifinanzi quello esistente a condizioni di mercato. Pertanto gli aiuti al consorzio derivanti dal modello della garanzia di Stato saranno gradualmente eliminati man mano che scadranno gli strumenti di debito in essere del consorzio.
- (521) La Commissione conclude che la norma LCF 2002-2012 e la norma DEP 1991-1998 non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (522) La Commissione conclude che i vantaggi derivanti dalla norma LCF 1991-2001, dalla norma LCF 2013-2015, dalla norma DEP 1999-2007 e dalla norma DEP 2008-2015 costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, concessi dalla Danimarca all'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio, e pertanto al consorzio, su base individuale ad hoc. Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 1991-2001 costituiscono aiuti individuali ad hoc, qualificabili come aiuti esistenti. Gli aiuti derivanti dalla norma DEP 1999-2007 costituiscono aiuti individuali ad hoc che potrebbero essere considerati aiuti esistenti se fossero stati concessi prima del 21 febbraio 2004 e che si qualificano come nuovi aiuti illegali nella misura in cui sono stati concessi a partire dal 21 febbraio 2004. Gli aiuti derivanti dalla norma LCF 2013-2015 e dalla norma DEP 2008-2015 costituiscono aiuti individuali ad hoc, qualificabili come nuovi aiuti, ai quali la Danimarca ha dato illegalmente esecuzione. Le misure di aiuto che si qualificano come nuovi aiuti non sono compatibili con il mercato interno. Poiché nessun aiuto nell'ambito di tali misure è stato concesso prima del 12 dicembre 2000, l'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento non osta al recupero. La Danimarca è tenuta a recuperare gli aiuti illegali e incompatibili concessi nell'ambito della norma LCF 2013-2015, della norma DEP 1999-2007 e della norma DEP 2008-2015,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La norma LCF 2002-2012 e la norma DEP 1991-1998 non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 2

Il modello della garanzia di Stato concesso dagli Stati e la norma LCF 1991-2001 concessa dalla Danimarca costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a favore dell'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio, e pertanto del consorzio. Tali aiuti costituiscono aiuti esistenti.

Articolo 3

I vantaggi derivanti dalla norma DEP 1999-2007 concessa dalla Danimarca costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a favore dell'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio, e pertanto del consorzio. Tali aiuti costituiscono aiuti esistenti nella misura in cui sono stati concessi prima del 21 febbraio 2004.

Articolo 4

I vantaggi derivanti dalla norma DEP 1999-2007, nella misura in cui sono stati concessi a partire dal 21 febbraio 2004, i vantaggi derivanti dalla norma DEP 2008-2015 e i vantaggi derivanti dalla norma LCF 2013-2015 costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a favore dell'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio, e pertanto del consorzio. Tali aiuti costituiscono nuovi aiuti cui la Danimarca ha dato illegalmente esecuzione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e sono incompatibili con il mercato interno.

Articolo 5

- (1) La Danimarca recupera gli aiuti di cui all'articolo 4 presso l'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio.
- (2) Le somme da recuperare comprendono gli interessi che decorrono dalla data in cui le somme sono state messe a disposizione dell'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio fino al loro recupero effettivo.
- (3) Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 e del regolamento (CE) n. 271/2008 che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.

Articolo 6

- (1) Il recupero degli aiuti di cui all'articolo 4 è immediato ed effettivo.
- (2) La Danimarca garantisce l'attuazione della presente decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

Articolo 7

- (1) Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Danimarca trasmette le informazioni seguenti:
 - a) l'importo totale degli aiuti di cui all'articolo 4, ricevuti dall'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio;
 - b) l'importo totale (capitale e interessi) da recuperare presso l'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio;
 - c) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione;
 - d) documentazione attestante che all'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio è stato ingiunto di rimborsare gli aiuti.
- (2) La Danimarca informa la Commissione dei progressi delle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione fino al completo recupero degli aiuti concessi di cui all'articolo 4. Essa trasmette immediatamente, dietro semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate sugli importi degli aiuti e degli interessi già recuperati presso l'impresa unica formata da A/S Øresund e dal consorzio.

Articolo 8

Il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 13 febbraio 2024

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Vicepresidente esecutiva
