Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 21 aprile 2016[1]

Causa C-270/15 P

Regno del Belgio
contro

Commissione

«Impugnazione — Aiuti di Stato — Prevenzione, controllo ed eradicazione delle encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) — Finanziamento dei test per le encefalopatie spongiformi bovine (BSE) — Nozione di selettività — Quadro di riferimento — Comparabilità»

I – Introduzione

1. Il regolamento (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili (in prosieguo: «TSE»)[2], adottato a seguito della crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: «BSE»), ha imposto agli Stati membri di effettuare test diagnostici obbligatori su alcuni animali a rischio di infezione da TSE, quali bovini, ovini e caprini (in prosieguo: i «test»). Tra il 1º gennaio 2001 e il 31 dicembre 2005 il Regno del Belgio ha finanziato, in tutto o in parte, i test per il settore bovino. La Commissione ha stabilito che il finanziamento di detti test mediante risorse statali costituiva un aiuto di Stato a favore degli agricoltori, dei macelli e di altre entità che lavorano, maneggiano, vendono o commercializzano prodotti derivanti dai bovini sottoposti ai test BSE obbligatori.

2. Con la presente impugnazione, il Regno del Belgio (in prosieguo: il «ricorrente») contesta la qualificazione della misura come aiuto di Stato da parte della Commissione, che è stata confermata dal Tribunale con sentenza del 25 marzo 2015 (in prosieguo: la «sentenza impugnata»)[3]. In particolare, il ricorrente sostiene che non sia soddisfatto uno dei quattro criteri che configurano un aiuto di Stato, vale a dire la selettività della misura, giacché il quadro di riferimento utilizzato per accertare la selettività sarebbe stato definito in maniera eccessivamente ampia dalla Commissione e dal Tribunale.

3. Conformemente alla richiesta della Corte, le presenti conclusioni si limiteranno all'analisi della questione della selettività, che è il punto centrale del secondo motivo di impugnazione addotto dal ricorrente.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — GU L 147, pag. 1.

3 — Sentenza del 25 marzo 2015, Belgio/Commissione (T-538/11, EU:T:2015:188).

II – Contesto normativo

A – *Diritto primario*

4. L'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo: «TFUE») (ex articolo 87, paragrafo 1, CE) dispone quanto segue:

«Salvo deroghe contemplate dai trattati, 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».

B – *Diritto derivato*

5. Il considerando 9 del regolamento (CE) n. 999/2001 enuncia che «[o]ccorre (…) che gli Stati membri attuino un programma annuale di controllo per la BSE e lo scrapie ed informino la Commissione e gli altri Stati membri circa i risultati dello stesso e l'eventuale insorgenza di altre TSE». Ai sensi dell'articolo 6 (intitolato «Sistema di sorveglianza»), paragrafo 1, «[o]gni Stato membro attua un programma annuale per la sorveglianza della BSE e dello scrapie, conformemente a quanto indicato nell'allegato III, capitolo A. Di tale programma fa parte integrante una procedura di screening che prevede il ricorso ai test diagnostici rapidi (…)».

6. Il punto 12 degli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato per i test TSE, i capi morti e i rifiuti dei macelli (in prosieguo: gli «orientamenti TSE») [4] enuncia che «[i] presenti orientamenti si applicano agli aiuti di Stato destinati a coprire i costi inerenti ai test TSE, ai capi morti e ai rifiuti dei macelli, concessi a soggetti operanti nell'ambito della produzione, trasformazione e commercializzazione di animali e prodotti di origine animale di cui all'allegato I del trattato, nella misura in cui sono stati dichiarati applicabili a tali prodotti gli articoli 87, 88 ed 89 del trattato».

7. I punti 23 e 24 degli orientamenti TSE sono così formulati:

«23. Al fine di promuovere l'adozione di misure per la tutela della salute umana e animale, la Commissione ha deciso di continuare ad autorizzare aiuti di Stato fino al 100% del costo dei test TSE, conformemente ai principi del capitolo 11.4 degli orientamenti agricoli.

24. Tuttavia, a decorrere dal 1º gennaio 2003, l'intervento totale pubblico, diretto e indiretto, compresi i contributi comunitari, relativo ai test BSE obbligatori sui bovini macellati per il consumo umano non può superare i 40 EUR per test. L'obbligatorietà del test può fondarsi sulla legislazione nazionale o sulla normativa comunitaria. L'importo si riferisce ai costi totali dell'analisi, ossia il kit di analisi, il prelievo, il trasporto, l'analisi, la conservazione e la distruzione del campione. Tale importo potrebbe essere ridotto in futuro, parallelamente all'evoluzione dei costi del test».

III – Fatti e procedimento

8. Negli anni novanta, in seguito all'insorgenza della BSE, nota anche come «malattia della mucca pazza», il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento n. 999/2001, recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili. Detto regolamento imponeva a tutti gli Stati membri di attuare un programma annuale

4 — GU 2002, C 324, pag. 2.

di controllo per la BSE e la scrapie [5], comprendente una procedura di screening basata su test diagnostici rapidi. In particolare, tutti i bovini di età superiore a 30 mesi e quelli di età superiore a 24 mesi soggetti a macellazione d'urgenza dovevano essere sottoposti a tali test obbligatori. Tuttavia, il finanziamento di tali test non era specificamente disciplinato da detto regolamento. Tenuto conto delle differenze tra gli Stati membri sotto il profilo non soltanto dei costi, ma anche delle modalità di finanziamento dei test, la Commissione ha adottato gli orientamenti TSE al fine di evitare distorsioni della concorrenza tra Stati membri. Tali orientamenti stabilivano in particolare che, a decorrere dal 1º gennaio 2003, gli aiuti finanziari concessi da uno Stato dovevano essere limitati a EUR 40 per test.

9. In seguito a una serie di reclami relativi al finanziamento dei test in Belgio e dopo avere chiesto informazioni al Regno del Belgio, nel gennaio 2009 la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di indagine formale ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, TCE (divenuto ora articolo 108, paragrafo 2, TFUE). L'indagine della Commissione aveva ad oggetto il sistema belga di finanziamento dei costi relativi ai test TSE sui bovini nel periodo compreso tra il 1º gennaio 2001 e il 31 dicembre 2005.

10. Il 27 luglio 2011 la Commissione ha adottato la decisione 2011/678/UE relativa all'aiuto di Stato a favore del finanziamento di indagini relative alle encefalopatie spongiformi trasmissibili (TSE) nei bovini cui il Belgio ha dato esecuzione (in prosieguo: la «decisione della Commissione») [6]. In detta decisione, la Commissione ha dichiarato che il finanziamento dei test BSE con risorse statali conferiva un vantaggio economico selettivo alle imprese del settore bovino, riducendo i costi che esse dovevano sopportare in relazione ai test, e costituiva un aiuto di Stato. La Commissione ha inoltre deciso, sulla base degli orientamenti BSE, che detto aiuto era compatibile con il mercato interno, salvo per gli importi superiori a EUR 40 per test nel periodo compreso tra il 1º gennaio 2003 e il 30 giugno 2004 [7].

IV – La sentenza impugnata e il procedimento dinanzi alla Corte

11. Dinanzi al Tribunale, il Regno del Belgio ha chiesto l'annullamento della decisione della Commissione nella parte in cui ha qualificato come aiuti di Stato le misure belghe di finanziamento mediante risorse statali dei test BSE per il settore bovino. Esso ha addotto un unico motivo, secondo cui la misura in questione non costituiva un aiuto di Stato, in quanto non conferiva un vantaggio selettivo alle imprese del settore bovino.

12. Il Tribunale ha respinto il ricorso e condannato il Regno del Belgio alle spese. Secondo il Tribunale, il costo dei test obbligatori era un onere gravante normalmente sul bilancio di un'impresa. Tentando di ridurre detto onere attraverso la fornitura gratuita dei test, il Regno del Belgio aveva conferito un vantaggio alle imprese del settore bovino di cui non godevano «le imprese di altri settori» [8]. Era quindi soddisfatta la condizione di selettività della misura, che doveva essere valutata rispetto alla «totalità delle imprese» e non alle sole imprese beneficiarie del medesimo vantaggio all'interno di uno stesso settore [9]. Di conseguenza, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione non aveva commesso un errore affermando che il finanziamento mediante risorse statali dei test BSE costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

5 — La scrapie è un'encefalopatia spongiforme analoga alla BSE che colpisce in particolare ovini e caprini.

6 — Aiuto di Stato C 44/08 (ex NN 45/04) (GU L 274, pag. 36).

7 — V. punti da 90 a 92 della decisione della Commissione.

8 — V. punto 110 della sentenza impugnata.

9 — V. punto 114 della sentenza impugnata.

13. Dinanzi alla Corte, il ricorrente chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale e della decisione della Commissione, sostenendo che il Tribunale è incorso in un errore di diritto ed è venuto meno all'obbligo di motivazione ad esso incombente. A sostegno della sua tesi, il ricorrente adduce due motivi di impugnazione: il primo riguarda l'esistenza di un vantaggio selettivo ai sensi dell'articolo 107 TFUE e il secondo riguarda la specifica applicazione del criterio di selettività ai fatti del caso di specie.

14. Nelle presenti conclusioni verrà esaminato solo il secondo motivo di impugnazione. Il ricorrente sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando, in generale, che tutte le imprese soggette ad un obbligo di effettuare test prima di immettere i loro prodotti sul mercato si trovano, per definizione, in una situazione di fatto e di diritto analoga. Afferma inoltre che il Tribunale ha omesso di spiegare perché abbia dichiarato che le imprese del settore bovino tenute ad effettuare i test BSE obbligatori si trovino in una situazione analoga, ai fini delle norme in materia di aiuti di Stato, a quella delle imprese tenute ad effettuare dei test, di qualsiasi tipo, prima di immettere i loro prodotti sul mercato.

15. Nella sua decisione, la Commissione ha osservato che «il finanziamento dei test BSE da parte dello Stato giova un settore specifico: quello dell'allevamento degli animali sottoposti ai test BSE» [10]. Essa ha constatato che «se lo Stato copre i costi dei controlli obbligatori relativi alla produzione o alla commercializzazione dei prodotti si può ravvisare un vantaggio selettivo per le imprese». Dal momento che «[l]o Stato ha (…) sgravato di oneri che sono normalmente inclusi nel bilancio di un'impresa[,] gli agricoltori, i macelli e le altre entità che lavorano, maneggiano, vendono o commercializzano prodotti derivanti dai bovini sottoposti ai test BSE obbligatori ai sensi della legislazione applicabile nel periodo in questione (…) hanno beneficiato di aiuti di Stato mediante il finanziamento dei test BSE da parte dello Stato (…)» [11].

16. Nella sentenza impugnata, il Tribunale, richiamando in senso adesivo la posizione della Commissione, ha paragonato i test ai «controlli obbligatori riguardanti la produzione o la commercializzazione dei prodotti» [12]. Esso ha confermato il rilievo della Commissione secondo cui «gli operatori del settore bovino beneficiavano di un vantaggio del quale non godevano le imprese di altri settori, in quanto essi beneficiavano della gratuità dei controlli che dovevano obbligatoriamente effettuare prima dell'immissione in commercio o della commercializzazione dei loro prodotti, mentre le imprese di altri settori non avevano questa possibilità (…)» [13].

17. Secondo il ricorrente, il Tribunale avrebbe dovuto spiegare adeguatamente quali fossero le «imprese di altri settori» rilevanti [14]. Adottando siffatto approccio vago e implicitamente ampio alla comparabilità, il Tribunale avrebbe erroneamente posto sullo stesso piano, da un lato, i test obbligatori che devono effettuare, ad esempio, i fabbricanti di ascensori o di autocarri e, dall'altro, i test temporanei diretti all'eradicazione di una epizoozia. Quand'anche il quadro di riferimento dovesse essere circoscritto ai test obbligatori sui prodotti agricoli, tali test sarebbero, secondo il ricorrente, molto diversi quanto a natura, scopi, costi e frequenza. Essi non sarebbero quindi comparabili ai test BSE obbligatori.

10 — V. punto 92 della decisione della Commissione.
11 — V. punto 90 della decisione della Commissione.
12 — V. punto 104 della sentenza impugnata.
13 — V. punto 110 della sentenza impugnata.
14 — V. anche punto 115 della sentenza impugnata.

V – Valutazione

18. Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura nazionale è considerata un aiuto di Stato se ricorrono le quattro condizioni cumulative indicate in detta disposizione. In primo luogo, la misura deve comportare un aiuto concesso dallo Stato o mediante risorse statali; in secondo luogo, essa deve favorire talune imprese o talune produzioni, costituendo così un vantaggio selettivo di cui non possono godere imprese analoghe; in terzo luogo, deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e, in quarto luogo, deve essere di natura tale da incidere sugli scambi tra Stati membri.

19. La discussione sugli esatti contorni della seconda condizione – la selettività dell'aiuto – ha dato luogo a un ampio dibattito tra gli avvocati generali [15]. Tuttavia, si deve ammettere che, nonostante tali sforzi, la valutazione della selettività continua a presentare nella pratica «carattere complesso ed esito incerto» [16].

20. Prendendo spunto da tale ampio dibattito, nelle presenti conclusioni si esporranno anzitutto alcune riflessioni generali sulla nozione di selettività nel contesto degli aiuti di Stato (parte A), che verranno poi applicate al caso di specie (parte B).

A – *Considerazioni generali sulla nozione di selettività*

21. La seconda condizione del criterio di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE è quella della selettività: il vantaggio deve essere conferito a *talune imprese* o a *talune produzioni*. È evidente che la selettività implichi differenziazione o disparità: godono del vantaggio solo talune imprese appartenenti a un determinato settore, oppure a un (sotto)settore di un determinato mercato. È invece molto meno chiaro come debba essere definita la selettività, segnatamente per quanto concerne il secondo tipo di selettività, che non riguarda la differenziazione *individuale* (ad esempio un vantaggio concesso a un'impresa X, ma non a Y e Z), bensì quella *settoriale* (ad esempio un vantaggio concesso a tutte le imprese che producono A, ma non a quelle che producono B).

22. È soprattutto in relazione al secondo tipo di differenziazione che la questione della selettività diventa più complessa. Ciò è dovuto al fatto che le imprese beneficiarie non vengono identificate con una decisione individuale, bensì in applicazione di una misura generale, spesso di natura normativa [17]. In questi casi, il confine tra «selettivo» e «generale» diviene molto più labile.

23. In generale, nella valutazione della selettività, la giurisprudenza della Corte richiede che siano individuate le imprese che versano in una «situazione di fatto e di diritto analoga» [18]. Il contenuto concreto di tale requisito generale è tuttavia mutato nel tempo, a seconda della complessità della fattispecie e del numero di imprese interessate.

15 — V., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Commissione/MOL (C-15/14 P, EU: C:2015:32, paragrafi 43 e segg.); conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nelle cause riunite Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito (C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:215, paragrafi 176 e segg.); conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nelle cause riunite Paint Graphos e a. (da C-78/08 a C-80/08, EU:C:2010:411, paragrafi 79 e segg.); conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nella causa Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:21, paragrafi 47 e segg.); conclusioni dell'avvocato generale Mischo nella causa Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:250, paragrafi 36 e segg.); conclusioni dell'avvocato generale Darmon nelle cause riunite Sloman Neptun (C-72/91 e C-73/91, EU:C:1992:130, paragrafi 47 e segg.).

16 — Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2000:585, paragrafo 157).

17 — V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, paragrafi da 50 a 54).

18 — V., ad esempio, sentenze del 4 giugno 2015, Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punto 61); del 4 giugno 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354, punto 74); del 15 novembre 2011, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar e Regno Unito (C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, punto 75); dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 52); del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punto 82); del 3 marzo 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punto 40), e dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punto 41).

24. Nei casi relativi alla selettività individuale, ossia quando l'aiuto di Stato viene concesso solo a un'unica impresa, la Corte non ha sempre sottolineato il requisito della definizione di un quadro di riferimento delle imprese comparabili nel cui ambito fosse valutata l'esistenza di un vantaggio selettivo. Ciò è ampiamente comprensibile: se un vantaggio viene accordato solo a un'unica impresa tra altre intuitivamente comparabili, la questione della selettività non solleva problemi.

25. La selettività diventa più problematica nei casi che riguardano vantaggi conferiti a talune imprese su base settoriale. Nell'ambito di tale categoria, si riscontrano svariate differenze nel modo in cui la selettività è stata definita ed applicata. Tenuto conto di tale diversificazione, la dottrina distingue tra approcci alla selettività in due o in tre fasi [19].

26. Nell'approccio a due fasi [20], si stabilisce anzitutto se la misura sia prima facie selettiva, vale a dire se alcune imprese godano di un vantaggio rispetto ad altre imprese che versano in una situazione di fatto e di diritto analoga, alla luce dell'obiettivo perseguito dalla misura. Se la risposta cui si perviene nella prima fase è affermativa, si introduce una presunzione di selettività. La misura può ancora essere giustificata nella seconda fase, qualora la differenziazione tragga origine dalla natura o dalla struttura generale del sistema di cui detta misura fa parte. Mentre spetta alla Commissione accertare se la misura sia prima facie selettiva nella prima fase [21], incombe agli Stati membri confutare tale presunzione nella seconda fase [22].

27. Nell'approccio a tre fasi, la prima fase riguarda la definizione del quadro di riferimento, talora indicato come regime «ordinario» o «normale» [23]. Le altre fasi di tale approccio sono sostanzialmente le stesse descritte supra in relazione all'approccio a due fasi. Così, la seconda fase consiste nel valutare se la Commissione abbia accertato che la misura comporta una distinzione tra imprese comparabili. Nella terza fase si valuta se lo Stato membro sia riuscito a dimostrare che la misura era giustificata in base alla natura e alla struttura generale del sistema di cui fa parte.

28. Ad un esame più attento, sembrerebbe che l'unica distinzione riscontrabile tra i due approcci sia piuttosto accademica. Essa consiste nel suddividere la prima fase in due fasi distinte nell'ambito dell'approccio a tre fasi. In entrambi i casi, occorre definire il quadro di riferimento appropriato. Tuttavia, nell'approccio a due fasi, tale definizione appare meno evidente, in quanto è celata nella prima fase. Di conseguenza, l'approccio a tre fasi potrebbe risultare più adeguato in termini di chiarezza e potenziale pedagogico. Esso fornisce un modello di ragionamento più strutturato e rende più espliciti i vari elementi dell'analisi.

29. Non vi è dubbio che l'elemento fondamentale del criterio di selettività sia la definizione del «quadro di riferimento». Tuttavia, per quanto riguarda il rapporto tra la sua espressione testuale e il suo effettivo contenuto, tale elemento ricorda una bambola russa: solo aprendo lo strato esterno si constata che la nozione chiave è in realtà quella della discriminazione [24]. E ancora, ulteriormente celata nella nozione di discriminazione, si trova la comparabilità. Pertanto, quando si ricerca il contenuto effettivo della selettività, si perviene alla nozione ben nota in altri settori del diritto dell'Unione: la comparabilità.

19 — V., ad esempio, Romariz, C., «Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or "The Ghost of Yet-To-Come"», *EStAL* 1, 2014, pagg. 41 e 42; Bousin, J. e Piernas, J., «Developments in the Notion of Selectivity», *EStAL* 4, 2008, pagg. 640-642.

20 — V., ad esempio, sentenze del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punti 82 e segg.); del 3 marzo 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punti 40 e segg.), e dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punti 41 e 42).

21 — V., ad esempio, sentenze del 4 giugno 2015, Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:362, punto 59), e dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 62).

22 — V., ad esempio, sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 62).

23 — V. sentenze dell'8 settembre 2011, Paint Graphos e a. (da C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, punto 49), e del 2 luglio 1974, Italia/Commissione (173/73, EU:C:1974:71, punto 15).

24 — V., nello stesso senso, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Commissione/MOL (C-15/14 P, EU:C:2015:32, paragrafo 54).

30. Attraverso la comparabilità si esamina se, in relazione a una determinata qualità (vale a dire, il tertium comparationis, che può essere un valore, un obiettivo, un'azione, una situazione, ecc.), gli elementi a confronto (imprese, persone, prodotti, ecc.) mostrino più analogie o più differenze.

31. Il tradizionale problema che si pone nell'ambito di tale esame è la selezione della qualità in riferimento alla quale deve operarsi il confronto. Sotto quale profilo esattamente le imprese X e Y sono comparabili? A mio avviso, vi sono tre fattori di cui si dovrebbe tenere conto, di norma, per effettuare tale valutazione nel contesto degli aiuti di Stato.

32. Il primo fattore è l'ambito di applicazione della misura in relazione alle persone e/o situazioni interessate. La portata stessa della misura definisce normalmente il rapporto logico e la comparabilità di tali persone e/o situazioni. Siffatta misura generalmente indicherà altresì gli obblighi od oneri potenziali posti a carico di un determinato gruppo di imprese, nonché i motivi per i quali uno Stato membro potrebbe voler alleviare tali obblighi od oneri.

33. Il secondo fattore è l'obiettivo della misura in termini di scopi e valori che quest'ultima intende perseguire o promuovere. La definizione di un quadro di riferimento adeguato presuppone una decisione in ordine al gruppo di imprese che versano in una situazione di fatto e di diritto analoga «sotto il profilo dell'obiettivo perseguito dalla misura» [25] ma anche, più in generale, dal «detto regime» [26].

34. In terzo luogo, potrebbe esistere un ulteriore fattore, forse ausiliario, attraverso il quale si valuta la comparabilità in termini di grado di sostituibilità dei prodotti in questione. Va chiaramente riconosciuto che, fino ad ora, tale fattore ha trovato scarso riscontro nella giurisprudenza della Corte [27]. D'altro canto, molto si potrebbe dire circa la necessità che le norme in materia di aiuti di Stato tengano maggiormente conto della loro dimensione di diritto della concorrenza [28]. In termini di comparabilità, ciò significherebbe che quest'ultima sarebbe (co)definita dalla sostituibilità e corroborata dalla nozione di distorsione della concorrenza nel mercato rilevante. In tal caso, la ricerca del quadro di riferimento pertinente si avvicinerebbe molto di più alla definizione del «mercato rilevante», non diversamente dall'analisi effettuata ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

35. Il primo e il secondo dei fattori menzionati supra dovrebbero essere presenti, in una qualche forma, in ogni valutazione della comparabilità. La loro esatta articolazione e la rispettiva importanza dipenderanno dalle circostanze di ogni singolo caso. Lo stesso può dirsi per la loro reciproca interazione. In alcuni casi, tutti i fattori punteranno nella stessa direzione. In altri, il secondo (l'obiettivo della misura) e il terzo fattore (il grado di sostituibilità dei prodotti interessati dalla misura) potranno essere utilizzati per rettificare o modulare il primo. Il primo fattore (la definizione da parte della misura stessa del suo ambito di applicazione) andrebbe considerato un punto di partenza per delineare un quadro di riferimento. Tuttavia, esso non dovrebbe essere di per sé conclusivo, dato che uno Stato membro potrebbe elaborare, per eludere la qualificazione come aiuto di Stato, una misura la cui applicazione sia limitata a talune imprese, le quali siano tuttavia comparabili ad altre che non beneficiano della stessa misura.

25 — V. sentenze dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 52), e dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punto 41).

26 — V. sentenze del 3 marzo 2005, Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, punto 40), e del 29 aprile 2004, GIL Insurance e a. (C-308/01, EU:C:2004:252, punto 68).

27 — Tuttavia, per un'analisi più dettagliata della concorrenza tra prodotti, ancorché incentrata su una questione diversa dalla selettività, v. sentenza del 13 febbraio 2003, Spagna/Commissione (C-409/00, EU:C:2003:92, punti 68 e segg.).

28 — V., ad esempio, Cruz Vilaça, J.L., «Material and Geographic Selectivity in State Aid – Recent Developments», *EStAL* 4, 2009, 443-451; Romariz, C., «Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or "The Ghost of Yet-To-Come"», *EStAL* 1, 2014, pagg. 47 e 48; Nicolaides, P. e Rusu, I.E., «The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope», *EStAL* 4, 2012, pagg. 796-797; Lo Schiavo, G., «The role of competition analysis under article 107 paragraph 1 TFEU: the emergence of a "market analysis" assessment within the selectivity criterion?», 34 E.C.L.R. 8, 2008, pagg. 400-406.

36. La causa «NOx olandesi» [29] mette in luce come uno dei fattori possa, in definitiva, prevalere sull'altro ai fini della definizione del quadro di riferimento rilevante. Nella causa menzionata il secondo fattore ha rettificato il primo. I Paesi Bassi avevano accordato la possibilità di scambiare i diritti di emissione degli ossidi di azoto (NOx) solo alle grandi imprese industriali che producevano questo tipo di emissioni. L'ambito di applicazione della misura nazionale era quindi limitato a tali imprese. Tuttavia, tenuto conto dell'obiettivo generale della misura, vale a dire la tutela dell'ambiente, la Corte ha dichiarato che tutte le imprese soggette «ad obblighi di analoga natura», ossia ridurre le emissioni di NOx, versavano in una situazione di fatto e di diritto analoga, a prescindere dalle loro dimensioni [30]. Pertanto, la possibilità di scambiare diritti di emissione di NOx non avrebbe dovuto essere riservata agli impianti di maggiori dimensioni [31].

37. Non vi è dubbio che i fattori sopra descritti forniscano solo indicazioni generali sul tipo di considerazioni che occorre svolgere quando si valuta la comparabilità al fine di definire un quadro di riferimento. È altresì alquanto evidente che qualsiasi valutazione di questo tipo, per quanto accuratamente strutturata in termini algoritmici, quasi matematici, conterrà sempre elementi di scelta di valore soggettiva per quanto riguarda la comparabilità delle imprese e la relativa motivazione, ponendo l'accento su un fattore piuttosto che sull'altro.

38. Nel contempo, però, tale scelta deve essere esplicitata nel ragionamento dell'autorità che adotta la decisione. In pratica, pertanto, la Commissione deve precisare quale quadro di riferimento abbia scelto per adottare una decisione, e su quali basi.

39. Delineare il quadro di riferimento appropriato per adottare una decisione in ordine alla selettività di un potenziale aiuto di Stato è fondamentale per una serie di ragioni. In primo luogo, consente alle parti di conoscere i motivi per i quali una misura è stata considerata o meno un aiuto di Stato [32]. In secondo luogo, garantisce una maggiore certezza del diritto per gli Stati membri, che potranno determinare in anticipo se le misure che adottano debbano essere notificate alla Commissione, o se essi possano liberamente perseguire una determinata politica economica senza limitazioni [33]. In terzo luogo, consente ai giudici dell'Unione di esercitare un controllo giurisdizionale effettivo, in quanto il Tribunale e, da ultimo, la Corte di giustizia potranno stabilire con maggiore chiarezza se ricorra la condizione della selettività.

B – *La condizione della selettività nel caso di specie*

40. Nel caso di specie si chiede alla Corte di valutare se la condizione della selettività debba essere esaminata nell'ambito di un quadro di riferimento definito in termini ampi, che comprende le imprese del settore bovino e le «imprese di altri settori».

41. Nella sua motivazione il Tribunale non ha precisato in dettaglio cosa debba intendersi per «imprese di altri settori». Esso ha semplicemente richiamato in senso adesivo la valutazione della Commissione [34], che di per sé non indicava con assoluta chiarezza quali fossero tali «altri settori» [35].

29 — Sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

30 — Sentenza dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punto 66). Il corsivo è mio.

31 — Per un altro esempio analogo, v. sentenza dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punto 52), in cui lo scopo della misura ha portato a prendere in considerazione un gruppo di imprese più ampio di quello risultante dall'ambito di applicazione della stessa.

32 — V. sentenza del 29 aprile 2004, Paesi Bassi/Commissione (C-159/01, EU:C:2004:246, punti da 65 a 67).

33 — Conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa GIL Insurance e a. (C-308/01, EU:C:2003:481, paragrafo 76).

34 — V. punti 107, 108, 110 e 111 della sentenza impugnata.

35 — V. supra, paragrafo 16.

42. Nel caso in esame si potrebbero ipotizzare vari quadri di riferimento, a seconda del livello di astrazione scelto per definire il tertium comparationis e dell'importanza attribuita rispettivamente ai diversi fattori descritti in precedenza. Ne illustrerò tre: l'approccio restrittivo, l'approccio intermedio e l'approccio estensivo.

43. L'approccio restrittivo, propugnato dal ricorrente, è incentrato sulle imprese che effettuano i test TSE. Il quadro di riferimento è determinato dall'ambito di applicazione del regolamento n. 999/2001. Detto regolamento impone i test solo per i settori interessati dalle TSE. Pertanto, secondo l'approccio restrittivo, il primo fattore descritto supra è prevalente ed opera a un livello poco elevato di astrazione: il gruppo delle imprese comparabili è definito dallo specifico obbligo di effettuare i test TSE.

44. L'approccio intermedio si colloca a un livello superiore in termini di astrazione. Si potrebbe affermare che il gruppo delle imprese comparabili comprende tutte le aziende agricole o del settore alimentare tenute a sottoporre i loro prodotti a controlli sanitari. Tale approccio non si basa sulla specificità dei test BSE [36], bensì sull'obiettivo generale perseguito dalla misura dell'Unione nel caso di specie, vale a dire tutelare la salute umana e animale. L'obbligo di effettuare i test BSE può essere considerato parte dell'obbligo più ampio per le imprese di effettuare controlli volti a garantire che i loro prodotti non costituiscano un pericolo per la salute umana e animale [37]. Siffatto approccio porta a confrontare le imprese soggette all'obbligo dei test BSE con altre aziende agricole o del settore alimentare soggette ad altri tipi di controlli sanitari obbligatori, che tuttavia possono produrre altri tipi di carni o alimenti.

45. A un livello ulteriormente superiore nella scala dell'astrazione si può ipotizzare un approccio ancora più estensivo. Secondo tale approccio, si potrebbe ritenere che il gruppo delle imprese comparabili includa tutte le imprese che devono effettuare controlli obbligatori prima di commercializzare i loro prodotti, essendo detti controlli non strettamente limitati agli animali. Pertanto, il tertium comparationis astratto sarebbe costituito dai controlli di qualità o di sicurezza in generale, il che ovviamente comporterebbe un notevole ampliamento del novero delle imprese comparabili.

46. È quest'ultima categoria ampia che, a parere del ricorrente, costituisce l'approccio scelto dalla Commissione e successivamente confermato dal Tribunale. Come affermato dal ricorrente, il Tribunale ha erroneamente posto sullo stesso piano i test obbligatori per autocarri ed ascensori e i test temporanei diretti ad eradicare una epizoozia.

47. È certamente vero che il Tribunale non ha esaminato dettagliatamente la definizione del quadro di riferimento rilevante [38]. Ai punti 107 e 110 della sentenza impugnata, esso si è basato sulle conclusioni della Commissione secondo cui beneficiavano della misura in questione solo «gli allevatori, i macelli e le altre entità che lavoravano, maneggiavano, vendevano o commercializzavano prodotti derivanti dai bovini sottoposti a un test BSE obbligatorio», contrapposti alle «imprese di altri settori», senza ulteriori precisazioni.

48. Sebbene il Tribunale non abbia indicato espressamente cosa intendesse con l'espressione «imprese di altri settori», non è necessario annullare la sua sentenza in base al secondo motivo di impugnazione. Resta il fatto che il finanziamento dei test BSE mediante risorse statali costituiva un vantaggio selettivo di cui non godevano «altri settori». In mancanza di ulteriori prove fornite dal ricorrente, detto vantaggio non appare giustificato in alcun modo dalla natura o dalla struttura generale del sistema.

36 — V., per analogia, sentenza del 20 novembre 2003, GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622).

37 — V., ad esempio, regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali (GU L 165, pag. 1).

38 — V. supra, paragrafo 16.

49. Per quanto concerne l'obbligo di motivazione, ritengo che il Tribunale, se pure avrebbe potuto essere più esplicito, non abbia commesso una violazione tale da rendere necessario l'annullamento della sua decisione. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'obbligo di motivare le sentenze, che incombe al Tribunale ai sensi dell'articolo 36, in combinato disposto con l'articolo 53, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, non impone al Tribunale di fornire una spiegazione che ripercorra esaustivamente e singolarmente tutti i ragionamenti svolti dalle parti nella controversia. La motivazione può quindi essere implicita, a condizione che consenta agli interessati di conoscere i motivi sui quali si fonda il Tribunale e alla Corte di disporre di elementi sufficienti per esercitare il suo controllo in sede di impugnazione [39].

50. È evidente che la motivazione della sentenza impugnata ha consentito alle parti di comprendere le ragioni per le quali il Tribunale ha confermato che esisteva un vantaggio selettivo. Imporre al Tribunale di precisare quali siano in concreto i settori confrontati con il settore bovino avrebbe comportato al massimo un'aggiunta di modesta rilevanza alla motivazione, ma non avrebbe inciso sul dispositivo della sentenza.

51. Occorre aggiungere, tuttavia, che solo i fatti specifici del presente caso, a mio parere, consentono di concludere per l'esistenza della selettività. Il vantaggio verrebbe comunque accordato a un unico settore, quello bovino, a prescindere dalla scelta di uno dei tre quadri di riferimento descritti in precedenza. Nulla indica che siffatto vantaggio selettivo possa essere giustificato dalla natura o dalla struttura generale del sistema. Ciò, tuttavia, non deve offuscare il dovere generale della Commissione di definire esplicitamente il quadro di riferimento rilevante in casi futuri, nei quali una simile vaghezza, associata a circostanze diverse, potrebbe condurre a una diversa conclusione.

VI – Conclusione

52. Per tali motivi, e fatto salvo l'esame del primo motivo di impugnazione, propongo alla Corte di respingere il secondo motivo di impugnazione.

39 — V., ad esempio, sentenze dell'8 marzo 2016, Grecia/Commissione (C-431/14 P, EU:C:2016:145, punto 38); del 21 dicembre 2011, A2A/Commissione (C-320/09 P, EU:C:2011:858, punto 97), e del 7 gennaio 2004, Aalborg Portland e a./Commissione (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, EU:C:2004:6, punto 372).