

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 5 giugno 2002

relativa all'aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi dall'Italia in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico

C 27/99 (ex NN 69/98)

[notificata con il numero C(2002) 2006 def.]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2003/193/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

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

dopo avere invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente a detti articoli ⁽¹⁾ e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

(1) In data 3 marzo 1997 la Commissione ha ricevuto una denuncia riguardante presunti aiuti di Stato concessi dall'Italia a diverse imprese di servizi pubblici, in forma di esenzioni fiscali e di accesso a prestiti agevolati.

(2) Con lettere del 12 maggio, 16 giugno e 21 novembre 1997, i servizi della Commissione hanno domandato alle autorità italiane una prima serie di informazioni in merito alle misure in questione. Con lettera del 17 dicembre 1997, registrata dalla Commissione il 23 dicembre, le autorità italiane hanno fornito alcune delle informazioni sollecitate. Su richiesta delle stesse autorità italiane si è tenuta una riunione a Roma il 19 gennaio 1998.

(3) Con lettera del 17 maggio 1999 («la decisione di avvio del procedimento»), la Commissione ha comunicato all'Italia la decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato in relazione alle misure indicate nella denuncia.

(4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ⁽²⁾. La Commissione ha invitato i terzi interessati a presentare osservazioni sulle misure in questione.

(5) La Commissione ha ricevuto osservazioni da terzi interessati. Tali osservazioni sono state trasmesse all'Italia, la quale ha replicato inviando le proprie osservazioni in data:

— 2 agosto 1999, primo invio di osservazioni,

— 15 ottobre 1999: richiesta di proroga del termine per la presentazione di osservazioni,

— 28 ottobre 1999: osservazione sui prestiti della Cassa Depositi e prestiti («CDDPP»),

— 14 dicembre 1999: richiesta di proroga del termine per la presentazione di osservazioni,

— 3 febbraio 2000: ulteriori osservazioni,

— 8 febbraio 2001: lettera con cui le autorità italiane segnalavano che non sarebbe stata adottata la misura citata nelle osservazioni di Federazione Gas Italia («Gas-it»),

— 31 luglio e 3 agosto 2001: richiesta di proroga del termine stabilito per la risposta alla lettera della Commissione del 25 luglio 2001,

— 25 ottobre 2001: osservazioni sull'«esenzione dalla tassa sui trasferimenti» (cfr. considerando 16),

⁽¹⁾ GU C 220 del 31.7.1999, pag. 14.

⁽²⁾ Cfr. la nota 1.

- 22 novembre 2001: osservazione sui prestiti CDDPP,
- 21 dicembre 2001: osservazione sui prestiti CDDPP.
- (6) Alla Commissione sono pervenute osservazioni da terzi interessati, in data:
- 10 settembre 1999: osservazioni presentate da Azienda elettrica municipale SpA («AEM») e ACEA SpA («ACEA»),
- 31 agosto 1999: osservazioni presentate da Bundesverband der Deutschen Industrie («BDI»),
- 21 gennaio 2000: complemento di osservazioni da parte di AEM e ACEA.
- (7) La Commissione ha ricevuto ulteriori osservazioni da terzi interessati in data:
- 16 marzo 2000: osservazioni inviate da Confservizi CISPEL («CISPEL»),
- 13 marzo e 17 aprile 2000: osservazioni di Gas-it concernenti una nuova misura prevista dallo Stato italiano che, assieme alle misure già oggetto di indagine, avrebbe disposto la concessione di un ulteriore aiuto,
- 11 aprile 2000: osservazioni da Azienda mediterranea gas e acqua SpA («AMGA»).
- (8) Infine la Commissione ha ricevuto altre osservazioni da AMGA, ACEA e AEM in data 12 giugno 2000. Il 7 luglio 2000 le stesse parti hanno inviato alla Commissione alcune osservazioni concernenti la sentenza Alzetta Mauro ⁽³⁾ del Tribunale di primo grado.
- (9) Peraltro, la Commissione ha scritto alle autorità italiane in data:
- 23 agosto 1999: prima lettera dopo la decisione di avvio del procedimento,
- 1° ottobre 1999: lettera di trasmissione delle osservazioni ricevute da terzi interessati,
- 5 ottobre 1999: sollecito relativo alla lettera del 23 agosto 1999,
- 25 ottobre 1999: concessione di una proroga per la presentazione di ulteriori osservazioni,
- 4 febbraio 2000: lettera di trasmissione di altre osservazioni di terzi,
- 21 gennaio 2000: sollecito relativo alla lettera del 23 agosto 1999,
- 11 e 14 aprile 2000: lettera di trasmissione di ulteriori osservazioni di terzi,
- 25 aprile 2000: avviso dell'obbligo di notifica per le nuove misure di aiuto ai sensi dell'articolo 87 del trattato in relazione alla misura citata da Gas-it,
- 25 luglio 2001: richiesta di chiarimenti sull'esenzione dalla tassa sui trasferimenti (cfr. considerando 16),
- 17 agosto 2001: concessione di una proroga per la presentazione di ulteriori osservazioni.
- (10) La Commissione ha inoltre incontrato rappresentanti di ACEA e di AEM il 18 novembre 1999, il 23 marzo e il 20 giugno 2000. Il 14 aprile 2000 ha incontrato rappresentanti di GAS-it.
- (11) La Commissione ha incontrato le autorità italiane il 24 ottobre 2001.

2. DESCRIZIONE DELLE MISURE

2.1. Assetto giuridico nazionale

- (12) In Italia gli enti locali (comuni) tradizionalmente hanno fornito alle proprie comunità, direttamente o indirettamente, vari servizi locali ⁽⁴⁾ (come ad esempio distribuzione e trattamento dell'acqua, trasporti, distribuzione del gas ecc.) utilizzando diversi strumenti organizzativi. Nel 1990, la legge n. 142 dell'8 giugno 1990 («legge 142/90») ha operato una riforma degli strumenti organizzativi legali offerti ai comuni per la gestione di tali servizi. Ai sensi dell'articolo 22 di detta legge, successivamente modificato dall'articolo 17, comma 58, della legge n. 127 del 15 maggio 1997, il comune può infatti fornire i servizi:

⁽³⁾ Sentenza del 15 giugno 2000 cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, Racc. 2000, pag. II-2319.

⁽⁴⁾ Di solito tramite entità amministrativo-contabili distinte, denominate aziende municipalizzate.

- a) direttamente (in economia); valente capitale pubblico, istituite ai sensi della legge 142/90 («le SpA ex lege 142/90»). Si tratta più precisamente delle seguenti disposizioni:
- b) mediante un'entità amministrativo — contabile distinta (azienda speciale);
- c) mediante un'istituzione per servizi non commerciali;
- d) mediante concessione a società pubbliche o private (concessione a terzi);
- e) mediante costituzione di società commerciali (società per azioni) o società a responsabilità limitata a partecipazione maggioritaria pubblica.
- (13) L'articolo 12 della legge n. 498 del 1992 («legge 498/92») ha introdotto un'ulteriore opzione per la gestione di tali servizi, vale a dire la costituzione di società per azioni a partecipazione pubblica minoritaria.
- (14) Di norma, nel caso di servizi pubblici forniti direttamente dal comune a) oppure mediante un'entità contabile distinta b), il fornitore dei servizi non può operare al di fuori del territorio del comune di appartenenza ⁽⁵⁾. Al contrario le società per azioni istituite in virtù della legge 142/90 non sono limitate per legge ad un territorio o attività prestabiliti e in generale svolgono la loro attività come normali entità commerciali, soggette alle regole di diritto privato e commerciale ⁽⁶⁾.
- (15) Nella decisione di avvio del procedimento la Commissione ha manifestato dubbi sulla classificazione come aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato e sulla loro compatibilità con il mercato comune di alcune misure nazionali applicabili alle società per azioni a pre-
- a) dell'articolo 3, comma 69, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995, in combinato disposto con l'articolo 13 bis del decreto legge n. 6 ⁽⁷⁾ del 12 gennaio 1991;
- b) dell'articolo 3, comma 70, della legge 549/95 in combinato disposto con l'articolo 66, comma 14, del decreto legge n. 331 ⁽⁸⁾ del 30 agosto 1993; nonché
- c) dell'articolo 9 bis inserito dalla legge 9 n. 488 del 9 agosto 1986, «Conversione in legge con modificazioni del decreto legge n. 318 del 1° luglio 1986, recante provvedimenti urgenti per la finanza pubblica» (in prosieguo articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986).
- (16) L'articolo 3, commi 69 e 70, della legge 549/95 riserva un particolare regime fiscale alle società per azioni a prevalente capitale pubblico istituite ai sensi della legge 142/90, più precisamente:
- a) l'esenzione da tutte le imposte sui conferimenti relative alla trasformazione di aziende speciali e di aziende municipalizzate in società per azioni («l'esenzione dalle tasse sui conferimenti»);
- b) l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito d'impresa, non oltre l'anno fiscale 1999, per le società per azioni a prevalente capitale pubblico («l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito»).
- (17) Più precisamente, l'articolo 3, comma 69, della legge 549/95 mediante rinvio all'articolo 13 bis del decreto legge n. 6 del 12 gennaio 1991 (in prosieguo «il comma 69»), stabilisce che il trasferimento di attivi connesso alla trasformazione di aziende speciali e di aziende municipalizzate in società per azioni create in virtù della legge 142/90 e della legge 498/92 beneficia di esenzione fiscale per quanto concerne:
- a) la tassa di registro;
- b) l'imposta di bollo;
- c) l'imposta sugli incrementi di valore degli immobili (INVIM);

2.2. Descrizione dettagliata delle misure

⁽⁵⁾ Da notare tuttavia che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del DPR n. 902 del 4 ottobre 1986 un comune può estendere, con l'accordo di altri comuni interessati, l'ambito territoriale dell'attività della sua impresa ai territori di detti comuni. Tuttavia la giurisprudenza italiana ha limitato tale possibilità a precise condizioni: cfr. ad esempio Consiglio di Stato sezione IV, 29 settembre 1988 n. 1291; sezione V, 3 agosto 1995, n.1159; sezione V, 14 novembre 1996, n.1374.

⁽⁶⁾ Cfr. ad esempio *Corte di cassazione Sezioni unite*, 6 maggio 1995, n. 4989.

⁽⁷⁾ Convertito, con modifiche, con legge n. 80 del 15 marzo 1991.

⁽⁸⁾ Convertito con legge n. 427 del 29 ottobre 1993.

- d) tasse ipotecarie e catastali;
- e) ogni altra imposta o tassa collegata con il trasferimento.
- (18) Il regime fiscale di cui al comma 69 è stato successivamente ribadito dall'articolo 115, paragrafo 6, e dell'articolo 118, paragrafi 1 e 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.
- (19) L'articolo 3, comma 70, della legge 549/95, in combinato disposto con l'articolo 66, comma 14, del decreto legge n. 331 ⁽⁹⁾ del 30 agosto 1993 (in appresso «il comma 70»), prevede un'esenzione triennale dalle imposte sul reddito IRPEG e ILOR a favore delle SpA ex lege 140/90 a partire dalla data dell'acquisizione della personalità giuridica e in ogni caso non oltre l'anno fiscale che termina il 31 dicembre 1999.
- (20) L'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 ha riconosciuto alle società per azioni a prevalente capitale pubblico che prestano servizi pubblici la possibilità di contrarre prestiti a tassi agevolati con la Cassa depositi e prestiti («CDDPP»). Secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane, tali prestiti sono stati concessi a SpA ex lege 142/90 dal 1994 al 1998 ⁽¹⁰⁾. I prestiti esaminati nella presente decisione sono unicamente quelli concessi a SpA ex lege 142/90 conformemente all'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986.
- a mancare un elemento essenziale della nozione di aiuto di Stato, più precisamente quello di «distorsione di concorrenza»;
- b) in ogni caso, quand'anche fossero da ritenere aiuti di Stato, si tratterebbe di aiuti da qualificare come aiuti esistenti;
- c) in via subordinata, tali aiuti sarebbero comunque da considerarsi compatibili ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), giacché queste misure, pur essendo transitorie, erano destinate ad agevolare la trasformazione e la ristrutturazione delle società al fine di metterle in grado di far fronte al passaggio da una situazione di mercato chiuso ad una di mercato liberalizzato.
- (23) Quanto al considerando 22, lettera a), le imprese suddette sostengono che le SpA ex lege 142/90 fornivano servizi, in esclusiva, nel territorio del comune di appartenenza. Allo stesso tempo non partecipavano alle gare per l'affidamento di servizi nei territori di altri comuni. L'unica eccezione sarebbe costituita dalla gara per la gestione dell'acquedotto di Arezzo cui hanno partecipato ACEA, AMGA e la Compagnie Générale des Eaux ⁽¹¹⁾. Inoltre AMGA, assieme alla Lyonnaise des eaux, ha partecipato all'appalto per la gestione del servizio idrico integrato dell'Alto Valdarno ⁽¹²⁾. Esse sostengono inoltre che le misure in questione non hanno avvantaggiato l'accesso a nuovi mercati da parte di SpA ex lege 142/90. Infatti il vantaggio fiscale non era significativo rispetto al costo dell'espansione in nuovi mercati (ad esempio nel settore delle telecomunicazioni).

3. OSSERVAZIONI DA TERZI INTERESSATI

- (21) Alla Commissione sono pervenute osservazioni da vari interessati.
- (22) Alcune imprese (AEM, AMGA e ACEA) hanno inviato le seguenti osservazioni:
- a) le misure non costituiscono aiuto di Stato; dato che i settori in cui operano le SpA ex lege 142/90 non erano aperti alla concorrenza, le misure in esame non potevano alterare la concorrenza. Pertanto viene
- (24) Per quanto concerne il considerando 22, lettera b), dette imprese sostengono che la classificazione delle misure in questione come aiuti di Stato esistenti si basa su due serie di considerazioni. Innanzitutto va sottolineato che i comuni e le aziende municipali erano esentati dall'imposta sul reddito fin dall'inizio del secolo. Le nuove SpA ex lege 142/90, da un punto di vista economico, sono le stesse aziende speciali che godevano di detta esenzione. Pertanto l'esenzione triennale di cui al comma 70, in realtà, rappresenta una limitazione di un'esenzione fiscale anteriore. L'articolo 70 non configura quindi né una nuova misura né la modifica di una misura esistente e deve essere classificato come un aiuto esistente.

⁽⁹⁾ Le disposizioni stabiliscono che lo stesso regime fiscale previsto per l'ente locale che controlla la SpA ex lege 142/90 si applica alla SpA stessa per tre anni a decorrere dall'acquisizione della personalità giuridica. Pertanto la SpA beneficia della suddetta esenzione triennale dall'imposta sul reddito.

⁽¹⁰⁾ Osservazioni AI del 28 ottobre 1999 e del 21 dicembre 2001.

⁽¹¹⁾ Osservazioni AEM e ACEA del 21 gennaio 2000, paragrafo 28.

⁽¹²⁾ Osservazioni AMGA dell'11 aprile 2000, paragrafo 23. Non è chiaro se queste osservazioni si riferiscano alla stessa gara citata da AEM e da ACEA nelle loro osservazioni del 21 gennaio 2000.

- (25) In secondo luogo, più in generale, il fatto che all'epoca dell'entrata in vigore delle misure in esame i mercati in cui operavano le SpA ex lege 142/90 fossero chiusi alla concorrenza, significa che dette misure attualmente dovrebbero tutte essere classificate come aiuto esistente [cfr. in particolare l'articolo 1, lettere b) e v), del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽¹³⁾ e la sentenza Alzetta Mauro del Tribunale di primo grado ⁽¹⁴⁾].
- (26) Per quanto concerne il considerando 22, lettera c), AEM, AMGA e ACEA hanno spiegato che le misure in esame avevano come unico obiettivo quello di facilitare il passaggio da una struttura di mercato monopolistica ad un regime di concorrenza e di permettere la partecipazione di capitale privato e la proprietà privata nella gestione di servizi locali. Di conseguenza si dovrebbe ritenere che le misure di cui trattasi ricadono nell'ambito dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), in quanto si tratta di aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, più precisamente la fornitura di servizi pubblici locali. La Commissione si è già pronunciata a favore della compatibilità, in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), di un aiuto volto a facilitare il passaggio da una struttura di mercato monopolistico ad una concorrenziale [cfr. in particolare la decisione della Commissione Milk Marketing Board ⁽¹⁵⁾ e la decisione relativa ai trasporti pubblici olandesi ⁽¹⁶⁾].
- (27) Infine, esse hanno sostenuto che le misure non erano discriminatorie in quanto eventuali concorrenti privati di SpA ex lege 142/90 non avevano bisogno di trasformarsi in società di diritto privato per operare liberamente sul mercato, e inoltre che lo Stato non ha rinunciato a risorse cui aveva diritto in quanto il mancato gettito fiscale sarebbe stato compensato da più elevati profitti per i comuni.
- (28) Cispel — confederazione di SpA ex lege 142/90 e aziende speciali — ha osservato quanto segue:
- a) all'epoca dell'adozione delle misure in esame nel settore di cui trattasi esisteva una situazione di monopolio legale. Le autorità locali possono riservare a se stesse la gestione diretta di taluni servizi sul loro territorio oppure possono affidare la gestione di tali servizi in concessione a terzi con il riconoscimento di diritti di esclusiva. Pertanto non vi è concorrenza e l'assenza di concorrenza significa che la misura non può essere considerata aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1;
- b) le misure in questione erano destinate ad agevolare la trasformazione di imprese pubbliche soggette al diritto pubblico in imprese di diritto comune, passando da una situazione di monopolio ad una di concorrenza. Le misure non discriminavano tra imprese pubbliche e private giacché queste ultime si trovavano in posizione diversa: infatti non avevano bisogno di alcuna trasformazione per operare sul mercato. Tali misure pertanto dovrebbero per lo meno essere considerate come un aiuto compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), trattandosi di un aiuto volto a facilitare lo sviluppo di talune attività economiche;
- c) inoltre, le misure in esame non costituiscono aiuto in quanto: i) le SpA ex lege 142/90 non sono imprese ai fini del diritto della concorrenza, ii) si limitano a compensare il sovraccosto del servizio pubblico affidato a queste SpA; iii) non sono finanziate da risorse di Stato, dato che lo Stato rinuncia a gettiti fiscali a livello centrale, ma guadagna a livello locale; iv) si tratta di misure generali; vi) sono giustificate dalla natura e dalla struttura generale del sistema: secondo il diritto tributario italiano il legislatore dispone di un ampio margine di manovra per determinare i soggetti imponibili, pertanto aveva la facoltà di disporre un periodo transitorio di esenzione a favore delle SpA ex lege 142/90; vii) non hanno alterato gli scambi intracomunitari, giacché i beni e i servizi prodotti dai beneficiari non formano oggetto di scambio tra gli Stati membri, ma sono destinati unicamente al mercato locale; viii) l'esenzione dalle tasse sui conferimenti non comporta alcun vantaggio per le SpA in quanto in ogni caso tali tasse sarebbero state a carico del comune.
- a) all'epoca dell'adozione delle misure in esame nel settore di cui trattasi esisteva una situazione di monopolio legale. Le autorità locali possono riservare a se

⁽¹³⁾ GU L 83 del 27.3.1989, pag. 1.

⁽¹⁴⁾ Cfr. nota 3.

⁽¹⁵⁾ Causa C 45/93 (N 663/93) (GU C 100 del 9.4.1994, pag. 9).

⁽¹⁶⁾ Causa N 199/99 (servizi trasporto pubblico locali olandesi) (GU C 379 del 31.12.1999, pag. 11).

(29) In subordine il Cispel sostiene che le misure in questione sono giustificate dalla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato, che recita: «aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro» — e dall'articolo 86, paragrafo 2.

- (30) Il Bundesverband der Deutschen Industrie (associazione degli industriali tedesca) ha osservato che le esenzioni fiscali e i prestiti a tasso agevolato in favore di imprese controllate dallo Stato potrebbero provocare distorsioni di concorrenza non solo in Italia, ma anche in Germania.
- (31) Gas-it — un'associazione italiana di operatori privati del settore della distribuzione del gas operanti sulla base di concessioni rilasciate da autorità locali — ha osservato che le misure indicate dalla Commissione costituiscono aiuto di Stato. In particolare, l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito chiaramente costituisce un aiuto di Stato in quanto le imprese private che svolgono le stesse attività di SpA ex lege 142/90 devono versare, diversamente da quest'ultime, circa il 50 % dei loro utili a titolo di imposta sul reddito. Gas-it ha anche sottolineato che l'articolo 87 paragrafo 3, lettera c), non poteva essere invocato per giustificare tali misure giacché non erano destinate ad agevolare lo sviluppo di un intero settore economico bensì a procurare vantaggi a determinate imprese operanti in quel settore sulla base della loro forma giuridica (enti trasformati in SpA) e della loro struttura azionaria (maggioranza pubblica e minoranza privata). Infine, Gas-it ha osservato che le autorità italiane stavano discutendo un progetto di legge che avrebbe recato altri vantaggi alle SpA ex lege 142/90. Tuttavia l'8 febbraio 2001 le autorità italiane hanno informato la Commissione che l'esame di detto progetto era stato bloccato.
- (32) Le autorità italiane hanno osservato che le misure in esame si applicano unicamente ad imprese che si occupano quasi esclusivamente della fornitura di quelli che definiscono servizi pubblici locali: ossia servizi a livello locale nei settori dell'elettricità, del gas, dell'acqua, dei trasporti, dei rifiuti e dei prodotti farmaceutici. Le autorità italiane sostengono che le misure non costituiscono aiuto di Stato per i seguenti motivi:

- a) non hanno comportato alcuna distorsione di concorrenza giacché, quando sono state emanate, i settori in cui operano le SpA ex lege 142/90 non erano aperti alla concorrenza;
- b) non incidono sugli scambi intracomunitari giacché l'attività di queste imprese ha una dimensione meramente locale;
- c) non sono finanziate mediante risorse di Stato, lo Stato non perde risorse cui ha diritto. Infatti i bene-

ficiari, poiché fanno parte della pubblica amministrazione, erano già esenti da imposte prima ancora che fossero trasformati in società per azioni. Piuttosto lo Stato vece aumentare le sue entrate a livello dei comuni.

- (33) Le autorità sostengono inoltre che se fossero considerate aiuto di Stato, le misure in questione dovrebbero essere considerate come aiuti esistenti, giacché i settori economici interessati non erano aperti alla concorrenza all'epoca della loro adozione. In subordine tali aiuti sarebbero compatibili con il trattato in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) (aiuto alla ristrutturazione), del trattato e dell'articolo 86, paragrafo 2 (servizio di interesse economico generale).
- (34) Quanto alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), le autorità italiane sostengono che le misure in questione hanno permesso la trasformazione di imprese pubbliche di servizi locali verso una struttura di mercato più concorrenziale. Esse inoltre sostengono che la Commissione ha già dichiarato la compatibilità di aiuti volti ad agevolare la transizione da una situazione di monopolio ad una di libera concorrenza e aggiungono che, considerato il grado ancora molto debole della concorrenza ⁽¹⁷⁾ nei settori interessati, è soddisfatta la condizione di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), e cioè che «l'aiuto non deve alterare le condizioni degli scambi in maniera contraria al comune interesse».

- (35) Per quanto concerne la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, le autorità italiane fanno valere che tutte le imprese interessate forniscono servizi di interesse economico generale e quindi concludono che l'articolo suddetto dovrebbe applicarsi alle misure in questione. Tali misure si applicano a tutte le imprese pubbliche che forniscono questo tipo di servizi. Soltanto l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito si applica esclusivamente alle imprese a prevalente partecipazione maggioritaria, ma ciò dipende dal fatto che il controllo detenuto dalle autorità pubbliche in questo tipo di imprese è maggiore di quello che detengono nelle imprese ove la loro partecipazione è soltanto minoritaria.

- (36) Quanto al comma 69, le autorità italiane hanno anche osservato che i) le imposte in questione graverebbero comunque sui comuni per cui la misura non può essere considerata come una misura recante vantaggio alle SpA ex lege 142/90 e che ii) l'esenzione dalle tasse sui trasferimenti dovrebbe essere una misura giustificata dalla natura e dalla struttura del sistema.

⁽¹⁷⁾ Osservazioni delle autorità italiane del 2 agosto 1999, pagina 10.

(37) Quanto a quest'ultima giustificazione, le autorità italiane hanno innanzitutto sottolineato che da un punto di vista sostanziale la costituzione in SpA ex lege 142/90 non può essere assimilata a quella di una normale impresa commerciale. In secondo luogo, l'esenzione in questione è un'applicazione del principio della neutralità fiscale. Si tratta di un principio informatore della legislazione tributaria italiana che presiede alla trasformazione della forma giuridica di un'impresa (ossia quando un'impresa cambia la forma giuridica, ma rimane la stessa da un punto di vista economico). In base a tale principio la semplice trasformazione della forma giuridica dell'impresa è irrilevante ai fini degli obblighi tributari, in quanto non comporta un vantaggio economico per l'impresa.

(38) Per quanto concerne in particolare l'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986, le autorità italiane affermano che i prestiti della CDDPP sono stati concessi unicamente per l'assolvimento del compito di servizio pubblico affidato a SpA ex lege 142/90 per cui la misura dovrebbe essere considerata compatibile in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato, oppure dell'articolo 86, paragrafo 2. Inoltre, dal 1999, la CDDPP può concedere prestiti a qualsiasi fornitore di servizi pubblici a prescindere dalla sua forma giuridica ⁽¹⁸⁾.

(39) In merito alla questione del raffronto tra il tasso di interesse applicato dalla CDDPP ai prestiti da essa concessi e il tasso che le SpA ex lege 142/90 avrebbero potuto ottenere dal mercato, le autorità italiane hanno sostenuto quanto segue: nelle osservazioni del 2 agosto 1999 hanno affermato che il tasso di interesse praticato dalla CDDPP è stato inferiore al tasso di mercato soltanto quando «al di là di ogni dubbio le attività in questione erano sottratte alla concorrenza»; nelle osservazioni del 28 ottobre 1999 hanno sostenuto che il tasso di interesse praticato dalla CDDPP si era sostanzialmente allineato al tasso di mercato. Per giungere a tale conclusione le autorità italiane si sono basate sul raffronto tra il tasso praticato dalla CDDPP e il tasso massimo per i prestiti agli enti locali, che è fissato dal ministero del Tesoro.

(40) Nelle osservazioni del 22 novembre 2001 le autorità italiane hanno ribadito le argomentazioni di cui ai considerando 38 e 39. Il tasso di interesse massimo fissato dal ministero del Tesoro per i prestiti agli enti locali dovrebbe essere il tasso di riferimento per la valutazione della Commissione. In ogni caso gli statuti delle SpA ex lege 142/90 e la giurisprudenza vietavano alle SpA ex lege 142/90 di operare al di fuori del territorio del

comune di appartenenza. Tuttavia le autorità italiane hanno anche precisato che è sempre stata prassi della Cassa di escludere dai propri finanziamenti le aziende qualora «fosse risultato che le stesse svolgessero attività al di fuori del comune di appartenenza».

(41) Infine, nelle osservazioni del 21 dicembre 2001 le autorità italiane hanno aggiunto che non si può ritenere che il tasso di interesse applicato dalla CDDPP abbia procurato un vantaggio alle imprese in questione. Infatti i tassi sui mutui concessi dalla CDDPP sono stati costantemente più alti rispetto ad altri tassi concessi per operazioni di credito agevolato fissati secondo i parametri stabiliti dal Ministro del Tesoro.

5. VALUTAZIONE DELLE MISURE

(42) Come la Commissione ha già indicato nella decisione di avvio del procedimento, «in considerazione della natura ampia ed astratta della legislazione in esame, ... la Commissione apre la presente procedura solo in relazione agli specifici aspetti identificati nella precedente analisi» ⁽¹⁹⁾. L'analisi della Commissione verte quindi sui regimi di aiuto istituiti dalle misure descritte e non sulle misure individuali di aiuto concesse alle singole imprese ⁽²⁰⁾. Questi regimi sono gli strumenti mediante i quali l'Italia ha procurato vantaggi a tutte le imprese che soddisfano le condizioni stabilite nei regimi in questione (ossia le SpA ex lege 142/90).

(43) Inoltre l'Italia non ha concesso vantaggi fiscali su base individuale e non ha notificato alla Commissione alcun caso individuale di aiuto fornendole tutte le informazioni necessarie per poterlo valutare. Di conseguenza la Commissione è tenuta, alla luce della natura stessa delle misure, ad un esame generale ed astratto dei regimi sia in ordine alla loro qualificazione come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato sia in ordine alla questione della loro compatibilità. Pertanto, tutti gli elementi necessari per valutare se i regimi comportino aiuti di Stato e se tali aiuti siano compatibili con il mercato comune sono da individuarsi nei regimi stessi. Il trattato, il regolamento (CE) n. 659/1999 e la

⁽¹⁹⁾ Decisione di avvio del procedimento, sezione 3.

⁽²⁰⁾ E infatti già nella decisione di avvio del procedimento la Commissione si è riservata il diritto di avviare altre procedure in relazione a misure di aiuto individuali concesse in base ad essa (decisione di avvio del procedimento, paragrafo 3).

⁽¹⁸⁾ DLGS n. 284/1999 del 1° settembre 1999.

giurisprudenza della Corte ⁽²¹⁾ autorizzano la Commissione ad effettuare tale analisi.

5.1. Articolo 87, paragrafo 1

(44) La Commissione pertanto non esamina l'applicazione delle misure nei singoli casi individuali. Inoltre si deve tener presente che nella fattispecie l'Italia non ha chiesto alla Commissione di analizzare i singoli casi di applicazione dei regimi. La Commissione non conosce il numero esatto né l'identità dei beneficiari delle misure in esame ⁽²²⁾, non dispone di tutte le informazioni pertinenti e non conosce l'ammontare dell'aiuto concesso nei singoli casi.

(45) Per quanto concerne i prestiti della CDDPP sia la possibilità di contrarre i prestiti che il tasso d'interesse erano stabiliti in maniera generale e non tenevano conto delle condizioni specifiche di ciascun beneficiario. Le autorità italiane non hanno notificato alla Commissione i prestiti individuali concessi ad SpA ex lege 142/90 dalla CDDPP. Esse hanno unicamente fornito un elenco di SpA ex lege 142/90 che hanno beneficiato di prestiti della CDDPP, elenco che non contiene informazioni rilevanti concernenti la situazione economica delle imprese e quindi non consente alla Commissione di effettuare una valutazione individuale. La Commissione ritiene che sarebbe unicamente tenuta a valutare casi individuali se le autorità nazionali ne avessero fatto richiesta e se avessero fornito alla Commissione tutte le informazioni necessarie per effettuare simile valutazione, ossia tutte le informazioni che di norma dovrebbero essere fornite alla Commissione nell'ambito di una notificazione completa di un aiuto individuale ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato. In seguito all'avvio del procedimento, le autorità italiane sono state pienamente consapevoli dei dubbi della Commissione sul regime in questione. Se ritenevano che alcuni casi particolari, date le loro specifiche caratteristiche, dovevano essere valutati su base individuale, le autorità italiane avrebbero dovuto informare la Commissione in merito a tali caratteristiche e a fornirle tutte le informazioni necessarie ai fini di una valutazione individuale.

⁽²¹⁾ Sentenza della Corte del 14 ottobre 1987 nella causa 248/84 Germania contro Commissione, Racc. 1987, pag. 4013, punti 17-18, della motivazione; del 5 ottobre 1994 nella causa C-47/91 Italia contro Commissione, Racc. 1994, pag. I-4635, punti 20-21, della motivazione; del 17 giugno 1999 nella causa C-75/97 Belgio contro Commissione, Racc. 1999, pag. I-3671, punto 48; del 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e linee Sardegna contro Commissione, Racc. 2000, pag. I-8855, punto 51, della motivazione.

⁽²²⁾ Nella lettera del 2 agosto 1999 le autorità italiane hanno affermato che sono state costituite circa 100 SpA ex lege 142/90. Nella lettera del marzo 2000 le autorità italiane hanno fornito un elenco di 31 SpA ex lege 142/90 che hanno beneficiato delle misure fiscali in esame. Le misure fiscali di cui trattasi sono applicabili a qualsiasi SpA ex lege 142/90 al momento della sua costituzione per cui non è neppure chiaro quale sia il numero dei beneficiari.

(46) Una misura di Stato costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato qualora:

- a) sia concessa da uno Stato membro ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma;
- b) favorisca talune imprese oppure talune produzioni (concessione di un vantaggio selettivo);
- c) falsi o minacci di falsare la concorrenza;
- d) incida sugli scambi tra Stati membri.

(47) La Commissione constata che l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e i prestiti concessi in virtù dell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 configurano misure che soddisfano tutti i criteri di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Pertanto dette misure hanno comportato la concessione per i beneficiari di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. D'altro lato la Commissione ritiene che essendo giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema, l'esenzione dall'imposta sui trasferimenti non configura un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

Aiuto concesso da uno Stato membro o mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma

(48) Per quanto concerne l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito, benché la misura non comporti un esborso diretto da parte dello Stato, ciononostante incide direttamente sul bilancio statale. Infatti lo Stato rinuncia volontariamente a un gettito fiscale, cui per legge avrebbe diritto e che di norma avrebbe reclamato. Pertanto è chiaro che l'aiuto è concesso mediante risorse di Stato. La Corte di giustizia ha costantemente affermato che «un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri soggetti tributari passivi costituisce aiuto statale ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato» ⁽²³⁾.

(49) Per quanto riguarda i crediti agevolati concessi dalla CDDPP, la Commissione osserva che secondo la legislazione italiana in materia, la CDDPP è istituita e intera-

⁽²³⁾ Causa C-6/97 Repubblica italiana contro Commissione, Racc. 1999, pag. I-2981, punto 16, della motivazione.

mente controllata dal ministero del Tesoro, attualmente il ministero degli Affari economici e della finanza. Il ministro del Tesoro presiede il consiglio di amministrazione e ne nomina i membri e il direttore generale. Le attività della CDDPP sono sottoposte al controllo del Parlamento, mediante una apposita commissione. Secondo la Corte di giustizia, al fine di stabilire se una misura possa essere considerata aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato, «non occorre distinguere i casi in cui l'aiuto viene concesso direttamente dallo Stato e i casi in cui viene concesso da entità pubbliche o private create o nominate dallo Stato»⁽²⁴⁾. Le concessioni individuali di prestiti a SpA ex lege 142/90 da parte della CDDPP rappresentano precisamente l'attuazione della disposizione legislativa contenuta nell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986. Inoltre, nel sistema giuridico italiano, la CDDPP è espressamente definita come amministrazione statale⁽²⁵⁾. Il fatto che una parte dei fondi gestiti dalla CDDPP sia d'origine privata e debba essere rimborsata è irrilevante in tale contesto. Anche se le somme corrispondenti alla misura in questione non fossero detenute in maniera permanente dal Tesoro, il fatto che rimangono costantemente soggette al controllo pubblico, e quindi disponibili per le autorità nazionali competenti, è sufficiente perché rientrino nella categoria delle risorse di Stato⁽²⁶⁾.

- (50) Una serie di elementi indicano chiaramente che questi prestiti, benché concessi dalla CDDPP, sono imputabili allo Stato⁽²⁷⁾. La CDDPP è integrata nelle strutture della pubblica amministrazione, è soggetta al diritto pubblico e la sua gestione è sottoposta alla supervisione delle autorità pubbliche. I prestiti stessi sono esplicitamente previsti all'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 e devono rispettare le condizioni (in particolare il tasso di interesse) stabilite con decreto dal Ministro del Tesoro conformemente all'articolo 9, paragrafo 3, dello stesso decreto legge. Tutti questi elementi indicano la chiara partecipazione dell'autorità pubblica nella concessione dei prestiti CDDPP. Di conseguenza i prestiti accordati dalla CDDPP sono concessi da uno Stato membro o mediante risorse di Stato.

Aiuto che favorisce talune imprese o talune produzioni

- (51) Secondo una giurisprudenza costante della Corte il concetto di aiuto di Stato non dovrebbe limitarsi a conces-

sioni di capitale o sussidi ma includere anche tutte le misure che, pur non avendo la natura di sussidi, possono produrne gli stessi effetti economici. In particolare tale concetto è più comprensivo di quello di sovvenzione dato che vale a designare non soltanto delle prestazioni positive, quali le sovvenzioni stesse, ma anche degli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che producono identici effetti⁽²⁸⁾.

- (52) Per quanto riguarda l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito, tale misura produce lo stesso effetto di una sovvenzione diretta in quanto elimina una voce di costo che altrimenti sarebbe stata inclusa nel bilancio del beneficiario⁽²⁹⁾. L'utile netto del beneficiario risulta pertanto aumentato rispetto a quello di qualsiasi altra impresa in situazione analoga.
- (53) Come indicato dalle autorità italiane⁽³⁰⁾ e in alcune delle osservazioni pervenute alla Commissione, nel periodo in questione le società per azioni erano assoggettate ad un'imposta sul reddito pari a circa il 50 % dei loro utili. L'esenzione in questione ha permesso unicamente alle imprese municipali trasformate in SpA ex lege 142/90 di evitare, per tre anni ma non oltre l'esercizio fiscale 1999, la normale imposta sul reddito applicabile alle società per azioni a condizione che almeno la maggioranza del capitale azionario rimanesse pubblico.
- (54) Pertanto la misura in questione ha favorito talune imprese ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.
- (55) Secondo una costante giurisprudenza della Corte⁽³¹⁾, la concessione di un prestito da parte di un organismo controllato dallo Stato, quale la CDDPP, ad un'impresa può favorire dett'impresa ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato laddove il mutuatario ottenga condizioni che sono più favorevoli di quelle che avrebbe ottenuto sul mercato dei capitali.

⁽²⁴⁾ Causa C-305/89 Italia contro Commissione, Racc. 1991, pag. I-1603, punto 13, della motivazione.

⁽²⁵⁾ DLGS n. 284/1999 del 1° settembre 1999.

⁽²⁶⁾ Causa C-83/98 P France contro Ladbroke Racing e Commissione, Racc. 2000, pag. I-3271, punto 50, della motivazione e causa C-482/99, Francia contro Commissione, sentenza del 16 maggio 2002, non ancora pubblicata, punto 37, della motivazione. Inoltre causa T-358/94, Air France contro Commissione, Racc. 1996, pag. II-2109, punti 65-68.

⁽²⁷⁾ Causa C-482/99, Francia contro Commissione, punti 55-56.

⁽²⁸⁾ Causa C-387/92 del 15 marzo 1994, Banco Exterior, punto 13 della motivazione.

⁽²⁹⁾ Causa C-387/92, «Banco Exterior», supra.

⁽³⁰⁾ Osservazioni delle autorità italiane del 2 agosto 1999, pag. 4.

⁽³¹⁾ Causa C-142/87 Belgio contro Commissione, Racc. 1986, pag. 231.

di tempo sul mercato dei capitali ⁽³²⁾. Data la natura generale ed astratta della misura in questione, per realizzare tale raffronto anche la Commissione deve ricorrere ad un tasso generale. È chiaro che la Commissione non può accettare come tasso di riferimento i tassi proposti dalle autorità italiane. Questi, per definizione, non sono tassi di mercato giacché sono determinati in base a criteri fissati dall'autorità pubblica. Inoltre il tasso massimo per i finanziamenti agli enti locali non sembra neppure essere un tasso che dovrebbe essere accessibile alle imprese e i tassi per le operazioni di credito agevolato sono esplicitamente destinati ad essere più favorevoli dei tassi di mercato.

(57) Il tasso di mercato da utilizzare come tasso di riferimento in tale raffronto è quindi il tasso stabilito per la valutazione dei regimi di aiuto di Stato a finalità regionale ⁽³³⁾.

(58) La tabella seguente raffronta il tasso praticato dalla CDDPP, quale comunicato dalle autorità italiane alla Commissione e il tasso di riferimento succitato.

Tasso di riferimento della CDDPP e tasso di riferimento della Commissione.

	Tasso CDDPP	Tasso di riferimento	
1994	9,00	11,9	
1995	9,00	11,35	
1996	8,81	11,35	12,37 (*)
1997	7,48	10,86	8,21 (*)
1998	5,53	8,20	6,95 (**)

(*) Tasso applicabile dal 1° agosto al 31 dicembre dell'anno in questione.

(**) Tasso applicabile dal 1° giugno al 31 dicembre dell'anno in questione.

(59) Dalla tabella risulta che la misura in esame ha comportato un vantaggio selettivo alle SpA ex lege 142/90. Inoltre la Commissione osserva che la CDDPP ha applicato ogni anno un tasso di interesse uniforme senza tener conto del rischio specifico connesso con le singole operazioni di finanziamento. In pratica prestiti concessi ad un tasso di riferimento inferiore ai tassi di mercato hanno permesso a SpA ex lege 142/90 di fruire un accesso meno costoso al mercato dei capitali rispetto ad altre imprese.

⁽³²⁾ Causa T-16/96, Citiflyer, Racc. 1998, pag. II-0757.

⁽³³⁾ Il tasso di riferimento per il controllo degli aiuti di Stato quale definito dalla comunicazione della Commissione relativa al metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GU C 273 del 9.9.1997, pag. 3), tecnicamente modificata dalla comunicazione della Commissione (GU C 241 del 26.8.1999, pag. 9).

(60) Questa misura ha dunque favorito talune imprese ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato giacché soltanto le SpA ex lege 142/90 (ossia quelle nelle quali i comuni hanno mantenuto la maggioranza del capitale) potevano sottoscrivere prestiti presso la CDDPP e non altre imprese in situazione analoga.

Aiuto che falsa o minaccia di falsare la concorrenza

(61) Sussiste distorsione di concorrenza quando un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari ⁽³⁴⁾.

(62) Queste misure rafforzano la posizione concorrenziale delle SpA ex lege 142/90 rispetto a tutte le altre imprese che intendono fornire gli stessi servizi. Le imprese la cui forma giuridica non sia quella di SpA e le cui azioni non siano maggioritariamente detenute da enti locali si trovano in posizione svantaggiata qualora intendano gareggiare per l'aggiudicazione della fornitura di un determinato servizio in un certo territorio.

(63) L'esenzione triennale dall'imposta sul reddito elimina una voce di costo importante dal bilancio di talune imprese che altrimenti sarebbe stata presente. Allo stesso tempo, l'utile netto del beneficiario risulta pertanto accresciuto rispetto a quello di qualsiasi altra impresa in situazione analoga. Tale utile può essere impiegato per distribuire dividendi più elevati (pertanto rendendo particolarmente redditizi gli investimenti di capitale in dette imprese con effetti distorsivi sul mercato dei capitali). Oppure può essere utilizzato per realizzare investimenti senza dover reperire nel mercato le risorse finanziarie necessarie (per cui incide sulla concorrenza del mercato in quale l'investimento è realizzato). D'altro canto, i vantaggi derivanti dall'esenzione permettono a queste imprese di operare in base a condizioni che altrimenti non sarebbero possibili. Altrettanto dicasi per il vantaggio finanziario inerente ai prestiti concessi dalla CDDPP a tasso d'interesse inferiore a quello di mercato a SpA ex lege 142/90.

⁽³⁴⁾ Causa 730/79 Philip Morris Racc. 1980, pag. 2671, punto 11, della motivazione e conclusione dell'avvocato generale pag. 2698; cfr. anche la causa 259/85 Racc. 1987, pag. 4393, punto 24, della motivazione. Cfr. anche la conclusione dell'avvocato generale nella causa C-280/00 Altmark, non ancora pubblicata nella Racc., punto 103. Nelle sue conclusioni l'avvocato generale rileva che tale requisito è molto semplice da soddisfare in quanto si può supporre che qualsiasi aiuto di Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza.

(64) Le risorse finanziarie addizionali possono facilitare l'espansione di queste imprese in altri mercati producendo quindi effetti distortivi anche in settori diversi da quello dei servizi pubblici locali ⁽³⁵⁾. Inoltre possono rendere più difficile l'ingresso di imprese di altri Stati membri sui mercati italiani delle attività economiche in cui sono presenti le SpA ex lege 142/90.

Incidenza sul commercio

(65) «Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto» ⁽³⁶⁾, anche se l'impresa beneficiaria non partecipa direttamente alle esportazioni ⁽³⁷⁾. Del pari, ove uno Stato membro conceda aiuti ad imprese operanti nel settore dei servizi della distribuzione, non è necessario che le imprese beneficiarie stesse svolgano la loro attività al di fuori dello Stato membro perché l'aiuto abbia un'incidenza sul commercio comunitario, soprattutto nel caso di imprese situate in prossimità della frontiera tra due Stati membri ⁽³⁸⁾.

(66) Nei settori dei cosiddetti servizi pubblici locali, in cui (a detta delle Autorità Italiane) le SpA ex lege 142/90 operano principalmente, la concorrenza spesso non riguarda la vendita di un servizio nella stessa area di un altro concorrente. Infatti la maggior parte di questi servizi può essere fornita in esclusiva su una parte o sull'intero territorio del comune ⁽³⁹⁾. La concorrenza si esercita innanzitutto allorché imprese situate in Italia e in altri Stati membri concorrono per ottenere concessioni o appalti pubblici per fornire il servizio in diversi comuni in Italia o in altri Stati membri.

(67) Come è stato osservato nella decisione di avvio del procedimento ⁽⁴⁰⁾ «nel caso dei servizi, come nel caso di specie, tale commercio non comporta un flusso fisico di

beni tra uno Stato membro ed un altro. In questo settore, le aziende concorrono per aggiudicarsi le concessioni dei servizi nei diversi comuni. Le aziende beneficiarie delle misure in esame possono eventualmente offrire prezzi più vantaggiosi per le concessioni in diversi comuni, riducendo in tal modo il mercato potenziale per i concorrenti, effettivi o potenziali» ⁽⁴¹⁾.

(68) Occorre notare che il mercato delle concessioni dei cosiddetti «servizi pubblici locali» è un mercato aperto alla concorrenza comunitaria, aperto a tutte le imprese della Comunità e soggetto alle regole del trattato ⁽⁴²⁾.

(69) Le misure in esame incidono sugli scambi tra Stati membri poiché esse danneggiano imprese straniere partecipanti a gare per concessioni locali in Italia, dato che le imprese pubbliche beneficiarie del regime in oggetto possono concorrere a prezzi più competitivi rispetto ai loro concorrenti nazionali o comunitari che non ne beneficiano. Inoltre, il regime di aiuto rende meno attraente per le imprese di altri Stati membri investire nel settore dei servizi pubblici locali in Italia (ad esempio con acquisto di partecipazione di maggioranza), poiché le aziende eventualmente acquisite non potrebbero beneficiare (o potrebbero perdere) l'aiuto, in conseguenza della natura dei nuovi azionisti.

(70) In generale va osservato che l'aiuto concesso a fornitori locali di servizi può creare un ostacolo a imprese straniere che intendano installarsi o vendere i loro servizi in Italia ⁽⁴³⁾ e quindi incidere sugli scambi intracomunitari. Le osservazioni che precedono sono sufficienti, secondo la Commissione, per soddisfare la condizione di cui all'articolo 87, paragrafo 1 del trattato e cioè l'incidenza della misura sugli scambi tra Stati membri ⁽⁴⁴⁾.

(71) Le autorità italiane hanno sostenuto che nel periodo di applicazione delle misure in questione si sono registrati

⁽³⁵⁾ Il rischio di distorsione della concorrenza è reale. È ben noto ed è stato confermato dalle informazioni in possesso della Commissione che alcune SpA ex lege 142/90 sono entrate in altri mercati che non rientrano nella definizione di servizi pubblici locali fornita dalle autorità italiane.

⁽³⁶⁾ Causa 730/79 Philip Morris, Racc. 1980, pag. 2671, punto 11, della motivazione e 259/85, Racc. 1987, pag. 4393, punto 11.

⁽³⁷⁾ Causa C-75/97 Maribel bis/ter Racc. 1999, pag. I-3671.

⁽³⁸⁾ Causa C-310/99 Italia contro Commissione, sentenza del 7 marzo 2002, non ancora pubblicata.

⁽³⁹⁾ Ciò tuttavia non vale per tutti i settori indicati dalle autorità italiane quali principali settori di attività delle SpA ex lege 142/90. Ad esempio non vale per il settore della vendita al dettaglio dei prodotti farmaceutici e per i servizi riguardanti il trattamento dei rifiuti.

⁽⁴⁰⁾ Decisione di avvio del procedimento, paragrafo 3.3.

⁽⁴¹⁾ Occorre tener presente che l'aggiudicazione di una concessione ad un'impresa terza è una delle possibilità previste dalla legge 142/90 offerta ai comuni per organizzare la fornitura del «servizio pubblico locale».

⁽⁴²⁾ Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario (GU C 121 del 29.4.2000, pag. 2).

⁽⁴³⁾ Decisione della Commissione del 14 ottobre 1998 Société Marseillaise de crédit (GU L 198 del 30.7.1999, pag. 1) e la causa C-475/99 Ambulanz Glockner [2001] non ancora pubblicata, punto 49 della motivazione e la conclusione dell'avvocato generale nella stessa causa, punto 170.

⁽⁴⁴⁾ La Commissione non è tenuta a basare la sua valutazione dell'incidenza sugli scambi intracomunitari sulla dimostrazione delle effettive conseguenze di un aiuto sulla concorrenza o sugli scambi tra Stati membri (cause riunite T-204/97 e T-270/97 EPAC, Racc. 2000, pag. II-2267, punto 85; cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98 Alzetta Mauro, Racc. 2000, pag. II-2319, punto 76).

pochissimi casi di concessioni aggiudicate secondo procedure selettive. Esse hanno inoltre precisato che le imprese in questione forniscono servizi a livello locale. Pertanto l'effetto sul commercio è da considerarsi insignificante. Tali argomentazioni non possono essere accolte. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, quand'anche gli scambi tra Stati membri in un determinato settore economico e in un determinato momento fossero limitati, ciò non esclude che una determinata misura possa essere considerata aiuto di Stato ⁽⁴⁵⁾, e ciò a fortiori qualora l'esigua entità degli scambi possa dipendere anche da una violazione del diritto comunitario. Altrimenti gli Stati membri potrebbero essere incentivati ad ostacolare lo sviluppo del commercio in quel determinato settore al fine di impedire l'applicazione delle regole del trattato in materia di aiuti di Stato. Infatti, non si può escludere che l'esistenza stessa dell'aiuto in favore di SpA ex lege 142/90 abbia creato un incentivo per i comuni ad affidare direttamente i servizi e questa anziché rilasciare concessioni secondo procedure aperte. Infine, si deve osservare che, nella misura in cui le autorità italiane hanno organizzato poche procedure selettive nel periodo in questione, tale situazione potrebbe anche essere la conseguenza di una violazione delle regole comunitarie e dei principi sugli appalti pubblici e le concessioni. Tale violazione attualmente forma oggetto di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione contro l'Italia ⁽⁴⁶⁾. Inoltre «l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri» ⁽⁴⁷⁾. Analogamente il fatto che il beneficiario non esporti direttamente i suoi prodotti in altri Stati membri oppure operi a livello locale non significa che il commercio intracomunitario non possa risentirne ⁽⁴⁸⁾.

- (72) Nulla nei regimi di aiuto in questione garantisce che l'aiuto da erogarsi nei singoli casi soddisferà le condizioni de minimis, pertanto il principio de minimis stabi-

⁽⁴⁵⁾ Cause riunite T-132/96 e T-143/96 Volkswagen, Racc. 1999, pag. II-3663, punto 211; cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93 Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento e British Cement Association e Blue Circle Industries plc e Castle Cement Ltd e The Rugby Group plc e Titan Cement Company SA v Commission, Racc. 1995, pag. II-1971, punti 139 e 140.

⁽⁴⁶⁾ Procedura di infrazione n. 1999/2184, lettera di avviso formale dell'8 novembre 2000.

⁽⁴⁷⁾ C-142/87 Tubemeuse, Racc. 1990, pag. I-959, punti 42 e 43, della motivazione. Causa C-310/99 Italia contro Commissione, sentenza del 7 marzo 2002, non ancora pubblicata, punto 86.

⁽⁴⁸⁾ Causa C-142/87 Regno del Belgio contro Commissione, Racc. 1990, pag. I-959, punto 35, della motivazione; causa 102/87 Repubblica francese contro Commissione, Racc. 1988, pag. 4067, punto 19; causa C-75/97 Regno del Belgio contro Commissione (regime di aiuto «Maribel bis/ter») Racc. 1999, pag. I-3671, punto 49; cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98 Alzetta Mauro, Racc. 2000, pag. II-2319, punto 91, della motivazione; causa T-55/99 (CETM), Racc. 2000, pag. II-3207, punto 86, della motivazione.

lito dalle comunicazioni della Commissione e dal diritto derivato ⁽⁴⁹⁾ chiaramente non è applicabile in quanto tale alle misure in esame. Tuttavia non si può escludere che alcuni casi individuali rientrino nelle soglie de minimis. In quei casi specifici le misure in questione non ricadono nell'ambito dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato né in quello della presente decisione.

- (73) Occorre inoltre osservare che le misure in esame possono incidere sugli scambi intracomunitari anche per i seguenti motivi. Alcuni dei settori indicati dalle autorità italiane come i principali settori di attività delle SpA ex lege 142/90 indubbiamente già all'epoca dell'attuazione delle misure in questione partecipavano a scambi tra l'Italia ed altri Stati membri (ad esempio per i prodotti farmaceutici, l'elettricità e i rifiuti). Pertanto non solo il commercio era prevedibile, ma già esisteva in certa misura.
- (74) Infine, le SpA ex lege 142/90 possono decidere di operare su mercati di altri prodotti in cui esistono scambi intracomunitari. Come è stato osservato dalla Commissione nell'ambito del procedimento, e successivamente confermato da alcune imprese che hanno presentato osservazioni, alcune SpA ex lege 142/90 sono penetrate su altri mercati caratterizzati da commerci intracomunitari ⁽⁵⁰⁾ molto intensi. Era pertanto prevedibile che le misure in questione potessero incidere sui commerci anche in settori diversi dai cosiddetti servizi pubblici locali.

- (75) La Commissione conclude pertanto che l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e i prestiti di un articolo 9 bis del decreto legge n. 31 dell'1 luglio 1986 hanno accordato alle SpA ex lege 142/90 un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese (GU C 213, del 19.8.1992, pag. 2); comunicazione della Commissione sulla regola de minimis per gli aiuti di Stato (GU C 68 del 6.3.1996, pag. 9); regolamento (CEE) n. 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 30).

⁽⁵⁰⁾ Ad esempio: ACEA e AEM hanno fatto il loro ingresso nel mercato delle telecomunicazioni; AMGA ha dichiarato che partecipa anche alla fornitura di software per la gestione di reti di comunicazione e altri servizi specializzati per altre imprese, ad esempio nel settore della distribuzione idrica.

⁽⁵¹⁾ Nella misura in cui si potrebbe sostenere che le misure in questione non costituiscono aiuti di Stato in quanto compensano il costo netto di un servizio di interesse economico generale, vedasi ragionamento esposto nella presente decisione concernente la compatibilità ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2.

5.2. L'esenzione dalle tasse sui conferimenti non rientra nell'ambito dell'articolo 87, paragrafo 1

- (76) Le autorità italiane riconoscono che l'esenzione dalle tasse sui conferimenti configura un regime fiscale speciale applicabile unicamente alla trasformazione di aziende municipalizzate e di aziende speciali in SpA. Tuttavia il carattere selettivo di una misura può essere giustificato «dalla natura o dalla struttura del sistema»⁽⁵²⁾. In tal caso la misura non configura aiuto di Stato.
- (77) A questo proposito la Commissione rileva innanzitutto che le tasse sui conferimenti di norma si applicano alla costituzione di una nuova entità economica oppure al trasferimento di attivi tra varie entità economiche. Quando un'azienda municipalizzata viene trasformata in SpA ex lege 142/90, semplicemente per effetto delle formalità del sistema giuridico italiano, sembra che una nuova entità economica venga costituita. Tuttavia si tratta soltanto di un'apparenza. Dal punto di vista sostanziale l'azienda municipalizzata e la SpA ex lege 142/90 sono la stessa entità economica operante con una forma giuridica diversa.
- (78) Come indicato nei lavori preparatori del Senato italiano⁽⁵³⁾, il sistema giuridico italiano non prevedeva tra le regole generali applicabili ai casi di trasformazione della forma giuridica di imprese il caso della trasformazione di un'azienda municipalizzata in una società per azioni. Pertanto la trasformazione doveva essere realizzata tramite la liquidazione «tecnica» dell'azienda municipalizzata e la creazione di una «nuova» SpA. Il risultato è che sembra che venga costituita una nuova entità economica mentre, come si è già detto, si tratta della stessa entità economica che opera con una forma giuridica diversa. È quindi giustificato che le comuni norme tributarie relative al trasferimento di attivi per la creazione di una nuova entità economica non trovino applicazione nel caso di specie.
- (79) Le autorità italiane hanno inoltre sostenuto che la mera trasformazione della forma giuridica delle imprese è retta dal principio della neutralità fiscale, in quanto la trasformazione di per sé non è indicativa di un aumento di reddito né della capacità di produrre reddito. L'esenzione dalla tassa sui trasferimenti è quindi una particolare applicazione di tale principio a questo caso speci-

fico. Indubbiamente, diversamente dall'esenzione triennale dall'imposta sul reddito, l'esenzione dalla tassa sui trasferimenti si applica a tutti i casi di trasformazione di un'azienda speciale o di un'azienda municipalizzata in SpA, a prescindere dalla struttura azionaria della SpA.

- (80) Allo stesso tempo è anche chiaro che la trasformazione di un'azienda speciale o di un'azienda municipalizzata in SpA non può essere assimilata ad una normale costituzione di società. Infatti non si tratta di un'operazione che rientra tra le opzioni di un investitore privato, bensì di una decisione di un'autorità pubblica in merito agli strumenti giuridici da scegliere tra quelli previsti dalla legge 142/90 per la prestazione di determinati servizi a livello locale⁽⁵⁴⁾.
- (81) Alla luce di quanto precede la Commissione constata che la logica di questa esenzione rispecchia il corretto funzionamento e l'efficacia del sistema fiscale. L'esenzione si basa sul principio della neutralità fiscale che è un principio fondamentale del sistema tributario. Pertanto la misura in questione è giustificata dalla natura o dalla struttura del sistema e non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

5.3. La natura dell'aiuto: nuovo o esistente

- (82) Due sono le questioni da risolvere a questo proposito. La prima si basa sull'argomentazione secondo cui all'epoca dell'entrata in vigore delle misure in esame i settori in cui operavano le SpA ex lege 142/90 non erano aperti alla concorrenza. Pertanto tutte le misure in questione dovrebbero essere considerate come aiuto esistente in virtù dell'articolo 1, paragrafi b) e v), del regolamento (CE) n. 659/1999 e/o della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado nella causa Alzetta Mauro⁽⁵⁵⁾.
- (83) Tale argomentazione non può essere accolta. Le misure in esame devono essere analizzate come regimi di aiuto. Tali misure sono idonee a recare vantaggio a tutte le SpA ex lege 142/90. Queste ultime sono imprese che possono operare direttamente o indirettamente in qualsiasi settore economico prescelto da esse e/o dai loro

⁽⁵²⁾ Causa 173/73 Italia contro Commissione Racc. 1974, pag. 709. Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato e alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU C 384 del 10.12.1998, pag. 3, punto 12).

⁽⁵³⁾ Atti parlamentari della XII legislatura, Senato della Repubblica, pag. 18, n. 2157.

⁽⁵⁴⁾ Sostanzialmente il comune deve scegliere se intende limitare le attività della sua azienda alla fornitura di servizi pubblici locali entro il suo territorio, oppure se vuole costituire una società abilitata ad operare in diversi settori economici e ovunque le si presentino opportunità commerciali.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. la nota 3.

azionisti. Tali regimi non contengono alcuna indicazione che gli aiuti dovevano limitarsi esclusivamente a settori non aperti alla concorrenza.

(84) Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalle autorità italiane, dalle informazioni in possesso della Commissione risulta che indubbiamente vi era una certa concorrenza almeno in alcuni dei settori indicati dalle autorità italiane come quelli in cui le SpA prevalentemente operavano al momento dell'entrata in vigore delle misure in questione. A titolo indicativo, tra detti settori si possono citare, inter alia, quelli dei prodotti farmaceutici, dei rifiuti, del gas e dell'acqua. Tale analisi è corroborata dalle osservazioni delle stesse autorità italiane, le quali hanno sostenuto che in tali settori «vi era un grado ancora molto debole di concorrenza»⁽⁵⁶⁾. Quand'anche la concorrenza in un determinato settore economico e in un determinato momento sia limitata, gli Stati membri non possono adottare misure comportanti aiuti di Stato suscettibili di impedirne lo sviluppo o di diminuire il grado di concorrenza già esistente.

(85) Concludendo l'affermazione secondo cui tutti i settori nei quali operavano le SpA all'epoca dell'entrata in vigore delle misure in esame non erano aperti alla concorrenza è infondata. Pertanto, le misure di cui trattasi non possono essere considerate come aiuti esistenti sulla base di tale argomentazione, fatta salva la possibilità che aiuti individuali concessi in base ai regimi di cui trattasi siano considerati aiuti esistenti in base alla particolare situazione del beneficiario.

(86) La seconda questione da risolvere riguarda l'affermazione secondo cui l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito dovrebbe essere considerata come aiuto esistente. L'argomentazione a tal proposito è in sostanza la seguente. Le aziende municipalizzate e, successivamente, le aziende speciali, fin dall'inizio del secolo, erano assimilate, ai fini fiscali, agli enti locali e in quanto tali non erano soggette a detta imposta. Le SpA ex lege 142/90 hanno sostituito le aziende municipalizzate. Quindi l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito in favore

delle SpA ex lege 142/90 non è una nuova misura fiscale, bensì l'applicazione di una misura già esistente. Anziché costituire un aiuto di Stato nuovo, il comma 70 ha avuto l'effetto di limitare a tre anni l'esenzione fiscale in questione, ed eliminare una situazione normativa distorsiva della concorrenza.

(87) A prescindere dal fatto se le aziende municipalizzate e, successivamente, le aziende speciali fossero effettivamente esenti da qualsiasi imposta sul reddito, la Commissione rileva che il concetto di aiuto esistente non si applica all'esenzione triennale dall'imposta sul reddito in esame nel caso di specie.

(88) La sentenza fondamentale riguardante il concetto di aiuto esistente è quella relativa alla causa *Namur Ducroire*⁽⁵⁷⁾, nella quale la Corte si è pronunciata sul fatto se una decisione che autorizza l'ampliamento del campo di attività di una determinata impresa pubblica (la OND) possa comportare che l'aiuto concesso a detta impresa diventi un aiuto nuovo. La Corte ha osservato che una normativa precedente l'entrata in vigore del trattato i) aveva definito lo scopo e i settori d'intervento di OND in termini assai generali (concessione di garanzia all'esportazione), ii) aveva procurato alcuni vantaggi e iii) non aveva previsto alcuna delimitazione per materia o geografica del campo di attività di OND⁽⁵⁸⁾. In tale situazione, OND, che per molti anni aveva limitato la sua attività all'assicurazione di determinati rischi all'esportazione, decise (con il necessario consenso del governo belga) di estendere la sua attività assicurativa anche all'esportazione verso i paesi dell'Europa occidentale.

(89) La Corte ha osservato che la questione se un aiuto costituisca un aiuto nuovo o un aiuto esistente deve essere risolta facendo riferimento alla normativa che istituisce la misura in questione. Essa ha quindi stabilito che la decisione di estendere i rischi all'esportazione coperti da OND (che non andava oltre la descrizione iniziale della sfera di attività di OND) non modificava la legislazione che accordava detti vantaggi né per quanto concerne la natura dei medesimi né per quanto riguarda le attività dell'ente pubblico. Di conseguenza l'aiuto era un aiuto esistente.

(90) Nella fattispecie non ricorre nessuna delle condizioni indicate nella succitata sentenza perché l'aiuto possa essere considerato come un aiuto esistente.

(91) L'esenzione triennale dall'imposta sul reddito concessa alle SpA ex lege 142/90 non è istituita da una legge pre-

⁽⁵⁶⁾ Osservazioni delle autorità italiane del 2 agosto 1999, pag. 10. Anche nelle osservazioni del 2 agosto 1999, le autorità italiane hanno lasciato intendere che le SpA ex lege 142/90 hanno anche svolto attività aperte alla concorrenza.

Anche l'AMGA, una delle imprese che ha inviato osservazioni, dopo avere negato l'esistenza di qualsiasi concorrenza, riconosce che in realtà vi era una certa concorrenza. Infatti al punto 35 delle osservazioni dell'11 aprile 2000 quest'impresa ha sostenuto che l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito era volta ad eliminare una distorsione della concorrenza.

⁽⁵⁷⁾ Causa C-44/93, Racc. 1994, pag. I-3829.

⁽⁵⁸⁾ Op. cit., paragrafi 23-24.

cedente l'entrata in vigore del trattato. Tale esenzione è stabilita al comma 14 dell'articolo 66 del decreto legge n. 331 del 30 agosto 1993 e al comma 70 dell'articolo 3 della legge 549 del 1995. E infatti nel 1990, allorché la legge n. 142/90 ha dato la possibilità ai comuni di istituire SpA a prevalente partecipazione pubblica per gestire i servizi pubblici locali, non era ancora prevista alcuna esenzione dall'imposta sul reddito per dette SpA. Qualsiasi tipo di SpA creata tra il 1990 e l'entrata in vigore nel 1993 del comma 14 dell'articolo 66 del decreto legge n. 331 del 30 agosto 1993 era soggetta all'imposta sul reddito. Ciò è chiaramente confermato dai lavori preparatori del Senato italiano ⁽⁵⁹⁾, nei quali si afferma che l'esenzione fiscale è stata concessa muovendo dalla considerazione che senza detta esenzione le SpA ex lege 142/90 sarebbero state assoggettate all'imposta sul reddito ⁽⁶⁰⁾. Pertanto per estendere alle SpA ex lege 142/90 lo stesso regime fiscale applicabile agli enti locali, l'Italia ha dovuto adottare una nuova legislazione vari decenni dopo l'entrata in vigore del trattato.

zione delle aziende municipalizzate e delle aziende speciali in SpA.

- (93) Concludendo, l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito concessa alle SpA ex lege 142/90 costituisce un aiuto di Stato nuovo.

5.4. Compatibilità con il mercato comune

- (94) La Commissione, concluso che l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e i prestiti accordati ai sensi dell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 hanno accordato alle SpA ex lege 142/90 un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, deve verificare se tale aiuto possa essere compatibile col mercato comune. Tale valutazione è effettuata congiuntamente per le due misure salvo diversamente indicato.

- (92) Inoltre, né gli scopi né i settori d'intervento delle aziende municipalizzate erano stati definiti in termini generali. Le aziende municipalizzate e, successivamente, le aziende speciali si limitano alla fornitura di taluni servizi pubblici a livello locale. Pertanto incontrano delimitazioni per materia o geografiche stabilite dalla legge e dalla giurisprudenza. La legge non impone delimitazioni analoghe alle SpA ex lege 142/90. Le SpA ex lege 142/90 possono svolgere qualsiasi attività economica in qualsiasi territorio ⁽⁶¹⁾. Pertanto, contrariamente alla situazione esistente nel caso di OND, l'ampliamento degli scopi e dei settori di intervento derivava direttamente dalla legge 142/90 e dalla successiva trasforma-

- (95) L'aiuto non è compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2. Infatti non si tratta di un aiuto a carattere sociale concesso a singoli consumatori né di un aiuto destinato a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; e neppure di un aiuto concesso all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania. L'aiuto non è nemmeno compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d) (aiuto destinato a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio), oppure lettera e) (le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio). Né lo Stato membro ha invocato alcuna di dette deroghe. Infine, l'aiuto non è compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera b). La riorganizzazione del settore dei servizi pubblici in Italia non può essere considerata un progetto di comune interesse europeo, dato che avvantaggerà prevalentemente gli operatori economici di uno Stato membro, anziché l'intera Comunità e dato che non promuoverà un progetto concreto, preciso e ben definito. Del pari l'aiuto non pone rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, giacché non è stato fornito alcun elemento di prova che il settore italiano dei servizi pubblici locali soffrisse di una crisi sistemica.

⁽⁵⁹⁾ Atti parlamentari della XII legislatura, Senato della Repubblica pag. 18, n. 2157. La parte che interessa recita: «muovendo dalla considerazione che in "nuovi" soggetti ... non avrebbero potuto più fruire delle non trascurabili agevolazioni fiscali riconosciute a detti enti locali (tra le quali l'esclusione dall'IRPEG e dall'ILOR) ... ha previsto una "moratoria" ... finalizzato a rimuovere l'effetto disincentivante connesso alla brusca perdita di ogni vantaggio fiscale».

⁽⁶⁰⁾ Anche AMGA, ACEA e AEM pur condividendo la definizione dell'aiuto come aiuto esistente, riconoscono che in assenza di questa nuova disposizione, la semplice trasformazione delle aziende municipalizzate avrebbe comportato l'applicazione alle SpA ex lege 142/90 dell'imposta sul reddito (cfr. osservazioni della AMGA dell'11 aprile 2000 paragrafo 11 e osservazioni ACEA e AEM del 21 gennaio 2000, paragrafo 7).

⁽⁶¹⁾ Come dichiarato dalla Corte di cassazione italiana a Sezioni Unite «Le SpA a prevalente capitale pubblico locale sono da considerarsi a tutti gli effetti soggetti societari privati ...» sentenza del 6 maggio 1995, n. 4989. Infatti SpA ex lege 142/90 operavano e tuttora operano al di fuori del territorio del comune di appartenenza perfino al di fuori dell'Italia e/o sono penetrate su mercati che non sono mercati di servizi pubblici locali.

- (96) L'aiuto si applica all'intero territorio dello Stato e quindi non può essere considerato compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c) (sviluppo di talune regioni).

Articolo 87, paragrafo 3, lettera c)

- (97) Quanto alla compatibilità con il trattato in base all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) (sviluppo di talune attività economiche), va osservato che, di fatto, le misure in questione, alleviando gli oneri normalmente inclusi nel bilancio di un'impresa, possono aver aiutato alcune imprese a riorganizzarsi, ad accrescere la propria efficienza e a diventare più competitive ⁽⁶²⁾. Tuttavia non sono soddisfatte le condizioni per applicare gli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà ⁽⁶³⁾. L'aiuto non è stato notificato individualmente alla Commissione né è stato presentato alcun piano di ristrutturazione, benché le misure riguardassero anche imprese di grandi dimensioni. L'aiuto non è destinato ad avvantaggiare soltanto imprese in difficoltà né è stato dimostrato che tutte le imprese beneficiarie fossero in una simile situazione. Inoltre l'aiuto non è volto a ripristinare la redditività economico-finanziaria nel lungo periodo delle imprese. Gli orientamenti suddetti esigono l'adozione di misure tese a controbilanciare, per quanto possibile, eventuali ripercussioni negative sui concorrenti. Non vi è alcuna traccia di simili misure.
- (98) Le misure in questione non si limitano alle PMI. Per quanto concerne gli aiuti alle PMI, la Commissione rileva che il regime in esame può applicarsi a imprese diverse dalle PMI e che le agevolazioni non sono qualificabili come aiuto all'investimento, né come aiuti per altri tipi di spese che possano altrimenti essere considerati compatibili in base alle regole applicabili agli aiuti alle PMI.
- (99) Non è del tutto chiaro il significato della tesi secondo cui l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito sarebbe compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), in quanto volta a favorire la ristrutturazione delle imprese in questione e il passaggio da una struttura di mercato monopolistica ad una struttura di mercato concorrenziale.
- (100) Se interpretata alla lettera, tale tesi risulta infondata. Infatti ogni SpA ex lege 142/90 fruisce nel comune di appartenenza degli stessi diritti di esclusiva precedentemente spettanti all'azienda municipalizzata o all'azienda speciale che ha sostituito. Questo punto è stato ripetutamente confermato dalle autorità italiane, le quali hanno dichiarato che ogni comune che abbia istituito una SpA ex lege 142/90 le ha concesso in affidamento diretto i compiti precedentemente affidati all'azienda municipalizzata. Ed anche le imprese che hanno presentato osservazioni hanno sottolineato che alle SpA ex lege 142/90 sono stati affidati esattamente gli stessi monopoli locali precedentemente affidati alle aziende municipalizzate o alle aziende speciali ⁽⁶⁴⁾. Inoltre i vantaggi concessi ad SpA ex lege 142/90 vanno oltre la trasformazione della loro forma giuridica e durano per tre anni dopo tale trasformazione.
- (101) Pertanto, il fatto che in passato la Commissione abbia deciso, a proposito di misure di altro tipo, che l'aiuto volto a facilitare il passaggio da una struttura di mercato monopolistica ad una struttura concorrenziale possa essere considerato compatibile ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), è del tutto irrilevante ai fini della valutazione delle misure in questione ⁽⁶⁵⁾.
- (102) Per altro verso, questa tesi può essere interpretata nel senso che la misura in questione era volta a favorire la privatizzazione di imprese controllate dagli enti locali al fine di promuovere una maggiore liberalizzazione e partecipazione del capitale privato alla fornitura dei servizi locali.
- (103) Il ragionamento testé svolto già impedisce alla Commissione di accettare tale tesi. Si può anche aggiungere che se l'obiettivo della misura di aiuto in questione fosse stato effettivamente di aiutare la transizione verso un mercato più liberalizzato e la partecipazione di capitale privato, allora questa misura avrebbe dovuto applicarsi a qualsiasi forma di privatizzazione o avrebbe dovuto applicarsi con maggiore intensità laddove la privatizzazione fosse più pronunciata (ad esempio laddove i comuni avessero mantenuto una partecipazione di minoranza nella SpA). Invece la misura non si applica in maniera uniforme, bensì unicamente a SpA ex lege 142/90 (ossia a prevalente partecipazione pubblica). In ogni caso, secondo il principio della parità di trattamento delle imprese pubbliche e private, il fatto che l'aiuto sia concesso al fine di favorire la privatizzazione di un'impresa non è, in linea di massima, un motivo valido per dichiarare la compatibilità dell'aiuto.

⁽⁶²⁾ Cfr. a questo riguardo le osservazioni di AEM e di ACEA del 21 gennaio 2000, punto 42.

⁽⁶³⁾ GU C 288 del 9.10.1999, pag. 2. I precedenti orientamenti comunitari sugli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 368 del 23.12.1994, pag. 12) e le regole indicate nel 1979 nell'ottava relazione sulla politica di concorrenza, punti 177, 227 e 228 si applicano agli aiuti concessi prima della pubblicazione dei nuovi orientamenti nella Gazzetta ufficiale. A fini del presente caso, il contenuto di tutte queste regole è identico e l'applicazione di una qualsiasi serie di regole non ha alcuna incidenza sulla valutazione del caso di specie.

⁽⁶⁴⁾ Osservazioni del 21 gennaio 2000, punto 6.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. precedente considerando 26.

(104) Le autorità italiane hanno sostenuto che in assenza dell'esenzione triennale dall'imposta sul reddito sarebbe stato estremamente costoso per i comuni trasformare la loro azienda speciale in una società di diritto privato. Tuttavia è normale che un'impresa che modifica la propria forma giuridica (in questo caso da azienda speciale in SpA) goda dei diritti e vantaggi inerenti alla nuova forma giuridica (la possibilità di operare al di fuori del territorio del comune e in qualsiasi settore economico) e sia assoggettata agli oneri connessi alla nuova forma giuridica, incluso ad un trattamento fiscale diverso. Inoltre è logico che dette conseguenze si riflettano sul proprietario dell'impresa. In ogni caso non è stato dimostrato che in assenza della misura in parola la trasformazione non sarebbe stata realizzata né che il vantaggio sia stato commisurato all'obiettivo perseguito. Infine, come si è già osservato, l'aiuto in questione non è stato accompagnato da misure volte ad attenuare l'inerente distorsione della concorrenza.

(105) Tale valutazione non è in contraddizione con la prassi decisionale della Commissione, in particolare non contrasta con la decisione sui trasporti locali olandesi ⁽⁶⁶⁾, come sostenuto invece dalle autorità italiane. È sufficiente osservare che, diversamente dal caso di specie, in quel caso:

— ai beneficiari era fatto divieto di partecipare a gare per tutta la durata dell'aiuto fintantoché i loro mercati domestici non fossero sottoposti a procedure aperte, trasparenti e non discriminatorie,

— la concessione dell'aiuto era subordinata all'elaborazione da parte dell'impresa di un piano industriale dettagliato.

(106) La Commissione conclude pertanto che l'aiuto accordato per effetto dell'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e dei prestiti concessi ai sensi dell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 non può essere considerato compatibile con il trattato in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c). Inoltre tale disposizione esige che «l'aiuto non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse», condizione che, alla luce di quanto precede, la Commissione non ritiene soddisfatta nel caso di specie. Di fatto, il principale effetto delle misure in questione non consiste nel rendere più competitivo il mercato italiano, ma nel rafforzare talune imprese italiane (ossia quelle ancora controllate dagli enti locali) rispetto ai loro concorrenti in altri Stati membri e nell'ostacolare la penetrazione di questi ultimi sul mercato italiano.

Articolo 86, paragrafo 2, del trattato

(107) Secondo le autorità italiane l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e i prestiti concessi ai sensi dell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 dovrebbero essere considerati come aiuto di Stato compatibile in virtù dell'articolo 86, paragrafo 2. Esse hanno infatti affermato che la maggior parte delle attività svolte da SpA ex lege 142/90 sono servizi di interesse economico generale e che senza le misure in questione sarebbe stato impossibile per dette imprese svolgere la missione di servizio generale ad esse affidata.

(108) La Commissione non condivide l'opinione secondo la quale l'articolo 86, paragrafo 2, può applicarsi all'aiuto in questione, del pari essa non ritiene che dette misure rappresentino un sistema di compensazione per una missione di interesse generale affidata alle SpA ex lege 142/90. Nella sua comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa ⁽⁶⁷⁾, la Commissione ha sottolineato che tre principi sono sottesi all'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, e alla questione della compensazione di obbligazioni di interesse economico generale:

a) la neutralità;

b) la libertà dello Stato membro di definire cosa consideri servizio di interesse economico generale;

c) la proporzionalità.

(109) La neutralità significa che la Commissione non entra nel merito della questione se le imprese responsabili della prestazione di servizi di interesse generale debbano avere natura pubblica o privata. D'altra parte le norme del trattato si applicano indipendentemente dal regime di proprietà di un'impresa.

(110) La libertà degli Stati membri di definire cosa considerino servizi di interesse economico generale è limitata unicamente dal controllo della Commissione in caso di abusi o di errore manifesto. «Tuttavia, in ogni caso, affinché sia applicabile la deroga di cui all'articolo 86, paragrafo 2, la missione di servizio pubblico deve essere chiaramente definita ed essere affidata esplicitamente con atto pubblico (compresi i contratti)». Tale obbligo è necessario per garantire la certezza giuridica e la trasparenza nei confronti dei cittadini ed è indispensabile perché la Commissione possa verificare il rispetto del criterio di proporzionalità ⁽⁶⁸⁾.

(111) La proporzionalità implica che i mezzi utilizzati per la missione di interesse generale non devono dare origine

⁽⁶⁶⁾ Cfr. la nota 16.

⁽⁶⁷⁾ GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4.

⁽⁶⁸⁾ Punto 22 della comunicazione.

a distorsioni non indispensabili degli scambi e non eccedano quanto strettamente necessario per garantire l'adempimento della missione. La prestazione del servizio di interesse economico generale deve essere garantita. Quindi le imprese, alle quali tale compito è affidato, devono essere in grado di sostenere gli oneri specifici e di conseguenza lo Stato può coprire i costi netti supplementari derivanti dal compito particolare assegnato all'impresa interessata.

- (112) L'invocazione da parte delle autorità italiane dell'articolo 86, paragrafo 2 deve essere respinta in primo luogo per il fatto che dette misure discriminano tra imprese private e imprese pubbliche e quindi sono incompatibili con il principio di neutralità enunciato all'articolo 295 del trattato e con il principio di parità di trattamento e di non discriminazione, che è un principio generale del diritto comunitario.
- (113) Infatti l'aiuto in questione non è concesso in ragione dell'imposizione di obbligazioni di servizio generale, bensì unicamente sulla base della struttura azionaria di alcune imprese. I prestiti agevolati della CDDPP e l'esenzione triennale dall'imposta sul reddito si applicano unicamente ad imprese trasformate in SpA ex lege 142/90 (ossia nelle quali i comuni mantengono almeno la maggioranza del capitale). Le imprese in cui il comune detiene soltanto una partecipazione di minoranza e le imprese che sono interamente private non sono ammesse a detti vantaggi, neppure se prestano lo stesso servizio.
- (114) Il fatto che l'applicazione delle misure in questione non sia connessa all'imposizione di alcuna obbligazione di servizio pubblico e la loro natura discriminatoria sono palesi ove si consideri che una SpA ex lege 142/90 avrebbe perso il diritto all'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e la possibilità di contrarre prestiti agevolati con la CDDPP se, durante il periodo di applicazione delle misure di aiuto in questione, la partecipazione azionaria del comune fosse scesa al di sotto della soglia di maggioranza.
- (115) In secondo luogo la Commissione osserva che, nella fattispecie, non sono rispettati i principi di definizione, e affidamento.
- (116) Come indicato dalle autorità italiane, le SpA ex lege 142/90 svolgono alcune attività che, in principio, potrebbero fruire di un'esenzione ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2. L'articolo 22 della legge n. 142/90 prevede la possibilità per i comuni di fornire servizi pubblici mediante SpA. Tuttavia tale legge non specifica quali servizi siano effettivamente da considerarsi come servizi pubblici e in quale misura. Inoltre non cita alcuna specifica obbligazione di pubblico servizio. Pertanto tale legge non si può considerare come un atto che definisce chiaramente la missione di servizio pubblico ed espressamente ne affida l'assolvimento a determinate imprese. Le autorità italiane non hanno presentato altre prove, atti normativi o informazioni di qualsiasi sorta relativi vuoi alla definizione vuoi all'affidamento della missione di servizio pubblico.
- (117) In terzo luogo non è rispettato nemmeno il principio di proporzionalità. Il governo italiano non ha indicato le obbligazioni di servizio generale imposte a tali imprese né i costi netti supplementari derivanti da dette obbligazioni né, infine, l'ammontare dei fondi pubblici concessi a SpA ex lege 142/90 per effetto delle misure in esame o mediante altri strumenti. Di conseguenza, la Commissione si trova nell'impossibilità di effettuare qualsiasi controllo di proporzionalità. Inoltre, il vantaggio derivante dall'esenzione triennale dall'imposta sul reddito dipende dall'ammontare del reddito imponibile dell'impresa e non dal costo netto derivante da un'eventuale obbligazione di servizio pubblico. Quanto ai prestiti CDDPP, le autorità italiane non hanno dimostrato che tali prestiti erano sempre giustificati a causa dei costi derivanti da specifiche obbligazioni di servizio pubblico.
- (118) È quindi chiaro che le misure di cui trattasi non hanno nulla a che vedere con il rimborso del costo netto supplementare derivante dall'assolvimento di una missione di servizio generale: se così fosse, il rimborso non potrebbe essere collegato alla composizione azionaria dell'impresa, bensì all'imposizione di obbligazioni specifiche. Le misure in questione invece sono unicamente collegate alla composizione azionaria dell'impresa e non vi è alcun indizio di obbligazioni di servizio generale che si applichino unicamente a SpA ex lege 142/90 in ragione della loro forma giuridica e non ad altre imprese che forniscono lo stesso tipo di servizi.
- (119) Infine, da quanto esposto si evince inoltre che le autorità italiane non hanno indicato dettagliatamente i motivi per cui, in caso di soppressione delle misure controverse, l'assolvimento del compito di interesse economico generale in condizioni economiche accettabili sarebbe, a loro avviso, compromesso. Pertanto le autorità italiane non hanno rispettato il principio stabilito dalla Corte di giustizia secondo cui «spetta allo Stato membro che si richiama all'articolo 86, paragrafo 2, in deroga alle

norme fondamentali del trattato, dimostrare che ricorrono i presupposti per l'applicazione di tale norma» ⁽⁶⁹⁾.

- (120) Concludendo, la Commissione constata che l'aiuto concesso per effetto dell'esenzione triennale dall'imposta sul reddito e dei prestiti accordati ai sensi dell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986 non può essere considerato compatibile con il mercato comune in virtù dell'articolo 86, paragrafo 2, né che queste misure possono essere considerate come una forma di compensazione per un'eventuale missione di interesse generale affidata a dette imprese.

Compatibilità con altre disposizioni del trattato

- (121) Infine la Commissione constata che l'aiuto di Stato è anche incompatibile con il mercato comune per un'ulteriore ragione. Le misure si applicano a differenti settori economici (acqua, gas, elettricità, ecc.), ma non a tutte le imprese operanti in detti settori. L'ammissibilità di un'impresa ai regimi dipende unicamente dalla sua forma giuridica (ex ente pubblico trasformato in società per azioni) e dalla natura dei suoi azionisti (maggioranza pubblica).
- (122) Imprese operanti negli stessi settori ma in cui, ad esempio, investitori privati detengano la maggioranza o l'integralità del capitale azionario non sono ammesse alle misure di aiuto in questione. In particolare le condizioni per beneficiare di dette misure non possono mai essere soddisfatte da imprese di altri Stati membri che abbiano una sede secondaria in Italia. L'aiuto quindi discrimina tra imprese operanti nello stesso settore unicamente sulla base della composizione del loro azionariato e, di fatto, dello Stato in cui si trova la sede principale dell'impresa, senza che questa differenza di trattamento sia giustificata da una ragione oggettiva. In quanto tale la misura è contraria al principio di non discriminazione per motivi di nazionalità, che è un principio generale del diritto comunitario ed in particolare è contraria alla libertà di stabilimento di cui all'articolo 43 del trattato CE. Orbene, secondo costante giurisprudenza della Corte, «un aiuto di Stato che, in considerazione di determinate sue modalità, contrasti con altre disposizioni del trattato, non può essere dichiarato dalla Commissione compatibile con il mercato comune» ⁽⁷⁰⁾.

6. CONCLUSIONE

- (123) La Commissione constata che l'esenzione dalle tasse sui conferimenti di cui all'articolo 3, comma 69, della legge

n. 549 del 28 dicembre 1995 non costituisce aiuto di Stato in quanto concorda con la natura e la struttura generale del sistema.

- (124) La Commissione constata inoltre che l'Italia, in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato, ha dato illegittimamente esecuzione ai regimi di aiuto di Stato istituiti dall'articolo 3, comma 70, e dall'articolo 9 bis del decreto legge n. 318/1986. La Commissione conclude inoltre che detti aiuti di Stato sono incompatibili con il mercato comune.
- (125) Ai sensi di una giurisprudenza consolidata e dell'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999, la Commissione dispone che lo Stato membro interessato deve prendere tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto presso i beneficiari. Nel caso di specie le autorità italiane non hanno sostenuto che il recupero dell'aiuto sarebbe contrario ad un principio generale del diritto comunitario né tantomeno la Commissione ritiene che un tale principio impedisca il recupero dell'aiuto.
- (126) La presente decisione concerne i due regimi di aiuto in esame e va eseguita senza indugio, in particolare per quanto riguarda il recupero di tutti gli aiuti individuali concessi in base ai medesimi. La Commissione fa inoltre presente che una decisione relativa a regimi di aiuto non pregiudica la possibilità che aiuti individuali siano considerati, interamente o parzialmente, compatibili con il mercato comune per ragioni attinenti al caso specifico (ad esempio per il fatto che la concessione individuale di aiuto rientri nelle regole de minimis oppure nel contesto di una decisione futura della Commissione o in virtù di un regolamento di esenzione).
- (127) L'aiuto da recuperare comprende gli interessi calcolati, conformemente alla prassi della Commissione, sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionali,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'esenzione dalle tasse sui conferimenti, di cui all'articolo 3, comma 69, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995, non costituisce aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

Articolo 2

L'esenzione triennale dall'imposta sul reddito disposta dall'articolo 3, comma 70, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995, e

⁽⁶⁹⁾ Causa C-159/94 GDF, Racc. 1997, pag. I-5815, punti 94 e 101, della motivazione.

⁽⁷⁰⁾ Causa C-156/98 Germania contro Commissione, Racc. 2000, pag. I-6857, punto 78, della motivazione.

dall'articolo 66, comma 14, del decreto legge n. 331 del 30 agosto 1993, convertito con legge n. 427 del 29 ottobre 1993, e i vantaggi derivanti dai prestiti concessi ai sensi dell'articolo 9 bis del decreto legge n. 318 del 1° luglio 1986, convertito con modifiche, con legge n. 488 del 9 agosto 1986, a favore di società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria istituite ai sensi della legge n. 142 dell'8 giugno 1990, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

Detti aiuti non sono compatibili con il mercato comune.

Articolo 3

L'Italia prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari l'aiuto concesso in virtù dei regimi di cui all'articolo 2, già posti illegittimamente a loro disposizione.

Il recupero viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto nazionale, sempreché queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione.

L'aiuto da recuperare è produttivo di interessi, decorrenti dalla data in cui l'aiuto è stato posto a disposizione dei beneficiari

fino alla data di effettivo recupero, calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nell'ambito degli aiuti a finalità regionale.

Articolo 4

Entro due mesi dalla data di notificazione della presente decisione, l'Italia comunica alla Commissione i provvedimenti presi per conformarvisi.

Articolo 5

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 5 giugno 2002.

Per la Commissione

Mario MONTI

Membro della Commissione