

Cause riunite T-127/99, T-129/99 e T-148/99

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava e altri  
contro

Commissione delle Comunità europee

«Aiuti concessi dagli Stati — Nozione di aiuto di Stato — Misure fiscali —  
Carattere selettivo — Giustificazione attraverso la natura o la struttura  
del sistema fiscale — Compatibilità dell'aiuto con il mercato comune»

Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) 6 marzo 2002 . . . . . II-1283

Massime della sentenza

1. *Ricorso di annullamento — Persone fisiche o giuridiche — Atti che le riguardano direttamente e individualmente — Decisione della Commissione che dichiara l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune — Ricorso di un'impresa appartenente al settore pubblico e di un ente regionale che ha concesso tale aiuto — Ricevibilità (Art. 230, quarto comma, CE)*

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Vendita di beni da parte della pubblica amministrazione a condizioni preferenziali — Inclusione*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
3. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Vendita di un terreno da parte di un'impresa appartenente al settore pubblico — Occupazione gratuita del terreno da parte dell'acquirente anteriormente al pagamento del prezzo di vendita — Inclusione — Criteri di valutazione — Normale comportamento di un'impresa privata*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
4. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Aiuti concessi da enti regionali o locali — Inclusione*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
5. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Carattere selettivo del provvedimento — Normativa nazionale istitutiva di un credito d'imposta — Provvedimento di carattere generale che attribuisce all'amministrazione un potere discrezionale nella concessione di un'agevolazione fiscale — Inclusione*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
6. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Carattere selettivo del provvedimento — Criteri di applicazione oggettivi — Irrilevanza*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
7. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Provvedimento fiscale specifico — Carattere selettivo del provvedimento — Giustificazione insita nella natura o nella struttura del sistema tributario — Esclusione*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
8. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Carattere selettivo del provvedimento — Provvedimento finalizzato alla creazione o alla conservazione di posti di lavoro — Irrilevanza*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
  
9. *Aiuti concessi dagli Stati — Aiuti esistenti e aiuti nuovi — Nozione — Provvedimento recante modifica di aiuti esistenti o di progetti iniziali notificati alla Commissione — Qualificazione come nuovi aiuti*  
[Trattato CE, art. 93, n. 3 (divenuto art. 88, n. 3, CE)]

10. *Aiuti concessi dagli Stati — Progetti di aiuti — Notifica alla Commissione — Regime generale di aiuti — Obbligo*  
[Trattato CE, art. 93, n. 3 (divenuto art. 88, n. 3, CE)]
11. *Aiuti concessi dagli Stati — Incidenza sugli scambi fra Stati membri — Pregiudizio per la concorrenza — Criteri di valutazione*  
[Trattato CE, art. 92 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE)]
12. *Aiuti concessi dagli Stati — Decisione della Commissione che dichiara l'incompatibilità di un aiuto non notificato con il mercato comune — Obbligo di motivazione — Portata*  
[Trattato CE, art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE), art. 93, n. 3, e art. 190 (divenuti, rispettivamente, artt. 88, n. 3, CE e 253 CE)]
13. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroghe — Potere discrezionale della Commissione — Esame dei motivi che possono giustificare l'esenzione individuale di un accordo — Esclusione*  
[Trattato CE, art. 85, n. 3 (divenuto art. 81, n. 3, CE), e art. 92, n. 1 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE)]
14. *Aiuti concessi dagli Stati — Regime generale di aiuti approvato dalla Commissione — Aiuto individuale presentato come ricompreso nell'approvazione — Esame da parte della Commissione — Valutazione effettuata principalmente con riferimento alla decisione di approvazione e solo in via subordinata alla luce dell'art. 92 del Trattato CE (divenuto art. 87 CE)*  
[Trattato CE, art. 92 (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e art. 93 (divenuto art. 88 CE)]
15. *Aiuti concessi dagli Stati — Aiuto concesso conformemente alle norme procedurali di cui all'art. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) — Eventuale legittimo affidamento dei beneficiari — Tutela — Presupposti e limiti*  
[Trattato CE, art. 93 (divenuto art. 88 CE)]

1. Un'impresa appartenente al settore pubblico ed un ente parastatale che abbia concesso un aiuto di Stato sono direttamente ed individualmente riguardati dalla decisione che dichiara l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune. Infatti, tale decisione non incide solamente su atti di cui le ricorrenti sono gli autori, ma impedisce inoltre alle parti medesime di esercitare, con le modalità che esse intendono, le loro rispettive competenze di cui

godono direttamente a norma del diritto nazionale.

(v. punti 50-51)

2. La vendita di beni da parte di una pubblica autorità a condizioni preferenziali può costituire un aiuto di Stato. Per valutare se un'impresa abbia ottenuto un aiuto di Stato in occasione dell'acquisto di un bene di un'impresa appartenente al settore pubblico, occorre verificare se l'impresa acquirente abbia acquistato il bene medesimo a un prezzo che non avrebbe potuto ottenere in condizioni normali di mercato.

(v. punti 72-73)

3. Nel caso in cui un'impresa appartenente al settore pubblico venda un terreno a un'impresa privata già immessa nel possesso del terreno stesso, la Commissione può legittimamente ritenere, quando il pagamento del relativo prezzo di vendita abbia luogo solamente dopo vari mesi di occupazione, che l'impresa acquirente lo abbia occupato gratuitamente.

Tuttavia la Commissione non può dedurre automaticamente da tale occupazione che l'impresa appartenente al settore pubblico abbia concesso un aiuto di Stato all'impresa acquirente. Tale ipotesi ricorrerebbe unicamente se il comportamento dell'impresa venditrice non corrispondesse al normale comportamento di un'impresa privata.

A tale riguardo, la Commissione deve esaminare se un operatore privato avrebbe potuto esigere il pagamento del prezzo di vendita ad una data anteriore e, nell'ipotesi in cui ciò non si fosse verificato, se avrebbe potuto esigere il pagamento di un corrispettivo per il periodo di occupazione del terreno anteriormente al pagamento del prezzo di vendita del medesimo.

In mancanza di un siffatto esame, la Commissione non ha fornito prova sufficientemente valida del fatto che l'impresa acquirente abbia ricevuto un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE) per effetto della sua occupazione a titolo gratuito del terreno anteriormente al pagamento del prezzo di vendita.

(v. punti 97-100, 105-106)

4. Il fatto che un credito d'imposta sia stato accordato sulla base di una legislazione adottata da un ente parastatale e non da uno Stato membro è irrilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE). Infatti, tale disposizione, laddove menziona gli aiuti concessi «dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma», si riferisce a tutte le sovvenzioni finanziate con il denaro pubblico. Ne consegue che le misure adottate da enti

parastatali (decentrati, federati, regionali o altri) degli Stati membri, indipendentemente dal loro statuto legale e dalla loro denominazione, rientrano, allo stesso titolo delle misure adottate dal potere federale o centrale, nel campo di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato, qualora ne ricorrano i presupposti.

(v. punto 142)

A tale riguardo, per disattendere la definizione di misura generale di una normativa nazionale istitutiva di un credito d'imposta per gli investimenti, non occorre verificare se il comportamento dell'amministrazione tributaria configuri un carattere arbitrario. È sufficiente provare che detta amministrazione dispone di un potere di valutazione discrezionale che le consenta segnatamente di modulare l'importo o le condizioni di erogazione dell'agevolazione fiscale in funzione delle caratteristiche dei progetti d'investimento soggetti al suo apprezzamento.

(v. punti 144, 149, 154)

5. L'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE) esige che una misura, per poter essere definita aiuto di Stato, favorisca «talune imprese o talune produzioni». La specificità o la selettività di una misura costituisce quindi una delle caratteristiche della nozione di aiuto di Stato.

6. Anche se una misura statale di carattere selettivo determina la sua sfera di applicazione sulla base di criteri obiettivi, ciò non toglie che essa presenta carattere selettivo e può essere quindi qualificata come aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE).

Misure di portata meramente generale non rientrano nell'art. 92, n. 1, del Trattato. Tuttavia, anche interventi i quali a prima vista sono applicabili alla generalità delle imprese possono presentare una certa selettività e, quindi, essere considerati come misure destinate a favorire talune imprese o talune produzioni. Ciò accade, segnatamente, quando l'amministrazione chiamata ad applicare la regola generale dispone di un potere discrezionale quanto all'applicazione dell'atto.

(v. punto 163)

7. Ai fini della valutazione di una misura statale come aiuto di Stato, il carattere selettivo della medesima può essere

giustificato, a determinate condizioni, «dalla natura o dalla struttura del sistema». In tal caso, la misura esula dall'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE). In tal senso, una specifica misura tributaria che è giustificata dalla logica interna del sistema tributario — quale la progressività dell'imposta che è giustificata dalla logica redistributiva del sistema medesimo — esulterà dall'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato.

In ogni caso, la giustificazione relativa alla natura o all'economia del sistema fiscale costituisce un'eccezione al principio del divieto degli aiuti di Stato e dev'essere quindi intesa in modo restrittivo.

(v. punti 163-164, 250)

8. Se si dovesse ritenere che motivi attinenti alla creazione o al mantenimento di posti di lavoro fossero tali da sottrarre misure specifiche all'applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1 CE), tale disposizione diverrebbe priva di effetto utile. Infatti, gli aiuti di Stato vengono concessi,

nella maggior parte dei casi, al fine di creare o salvaguardare posti di lavoro.

(v. punto 168)

9. Costituiscono aiuti esistenti gli aiuti che esistevano prima della data di entrata in vigore del Trattato e quelli cui sia stata regolarmente data esecuzione alle condizioni previste dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 88, n. 3, CE).

Devono, per contro, considerarsi nuovi aiuti, soggetti all'obbligo di notifica previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato, i provvedimenti diretti ad istituire o modificare aiuti, con la precisazione che le modifiche possono vertere vuoi su aiuti esistenti vuoi su progetti iniziali notificati alla Commissione.

(v. punto 173)

10. L'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE) non opera alcuna distinzione tra aiuti individuali e regimi generali di aiuti.

Ne consegue che, quando uno Stato membro o un'autorità regionale o locale di uno Stato membro istituisce un meccanismo legislativo e/o amministrativo implicante un regime generale di aiuti, quest'ultimo dev'essere imperativamente notificato alla Commissione.

tenuta quanto meno ad indicare tali circostanze nella motivazione della decisione che dichiara l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune.

(v. punti 184-185)

11. Un aiuto di Stato accordato a un'impresa al fine di consentirle di intraprendere la produzione di un certo prodotto in uno Stato membro ha per conseguenza, in un mercato concorrenziale, che le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di esportare i loro prodotti sul mercato di tale Stato membro diminuiscono. Un aiuto siffatto è quindi idoneo ad incidere sul commercio tra Stati membri ed a falsare la concorrenza.

Tuttavia, nel caso di una decisione relativa ad aiuti non notificati, la Commissione non è tenuta a dimostrare le effettive conseguenze dei provvedimenti nazionali, in quanto ciò finirebbe per favorire gli Stati membri che versano aiuti in violazione dell'obbligo di notifica sancito dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE) a detrimento di quegli Stati che notificano il progetto di aiuti.

(v. punti 201, 225)

(v. punto 219)

12. Benché, in taluni casi, possa evincersi dalle circostanze stesse in cui l'aiuto di Stato è stato concesso che esso è idoneo ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, la Commissione è

13. La verifica della conformità di un aiuto di Stato al Trattato non implica la valutazione dei motivi che potrebbero all'occorrenza giustificare un'esenzione individuale di un accordo, di una pratica o di una decisione anticoncorrenziale, conformemente all'art. 85, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 3, CE). Orbene, dato che la Commissione ha sufficientemente provato in diritto che gli aiuti concessi a un'impresa falsano o minacciano di falsare la concorrenza ai sensi

dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, n. 1, CE) e che gli aiuti in questione sono tali da incidere sugli scambi tra Stati membri, essi sono, salvo eccezioni, incompatibili con il mercato comune.

(v. punto 223)

principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto sarebbero in tal caso posti a repentaglio tanto per gli Stati membri quanto per gli operatori economici, poiché aiuti individuali rigorosamente conformi alla decisione di approvazione del regime di aiuti in qualsiasi momento potrebbero essere rimessi in discussione dalla Commissione.

(v. punto 228)

14. La Commissione, quando si occupa di un aiuto individuale che si sostiene essere stato concesso in base ad un regime già autorizzato, non può subito esaminarlo direttamente rispetto al Trattato. La Commissione deve anzitutto limitarsi, prima dell'inizio di qualsiasi procedimento, a stabilire se l'aiuto rientri nel regime generale e soddisfi le condizioni fissate dalla decisione di approvazione dello stesso. Se non procedesse in tal modo, la Commissione potrebbe modificare, in occasione dell'esame di ciascun aiuto individuale, la sua decisione di approvazione del regime di aiuti, la quale presuppone già un esame alla luce dell'art. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE). I

15. Il riconoscimento del legittimo affidamento per un'impresa che benefici di un aiuto di Stato presuppone, in linea di principio, che l'aiuto sia stato concesso nel rispetto dell'art. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE). Si ritiene, infatti, che un operatore economico ed un'autorità regionale diligenti debbano, normalmente, essere in grado di garantire che tale procedura sia stata osservata.

(v. punto 236)