

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 20 dicembre 2001

relativa al regime di aiuti di Stato al quale la Spagna ha dato esecuzione nel 1993, in favore di alcune imprese di recente costituzione in Vizcaya (Spagna)

[notificata con il numero C(2001) 4478]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2003/86/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 aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai suddetti articoli ⁽¹⁾ e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

(1) A seguito di una denuncia presentata da talune organizzazioni nella comunità autonoma confinante di La Rioja contro le urgenti misure fiscali di carattere transitorio adottate nel 1993 dalle tre amministrazioni provinciali basche, la Commissione ha appreso l'esistenza nella provincia di Vizcaya di aiuti fiscali, sotto forma di esenzione dall'imposta sulle società a favore di imprese di recente costituzione. La Commissione ha inoltre ricevuto una denuncia da un'impresa concorrente contro l'esenzione fiscale decennale (misura fiscale identica a quella esistente a Vizcaya) dall'imposta sulle società di cui beneficiava l'impresa Depósitos Tubos Reunidos Lentz TR Lentz, SA (in appresso «Detursa»), con sede a Lantaron (Álava).

(2) Con lettera SG (2000) D/108806 del 28 novembre 2000, la Commissione ha informato il Regno di Spagna della decisione di avviare sul caso di specie il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE.

(3) Con lettera della Rappresentanza permanente del 14 dicembre 2000, registrata il 19 dicembre 2000, le auto-

rità spagnole hanno chiesto una proroga del termine fissato per la presentazione delle loro osservazioni. Nell'ambito del procedimento in questione, le autorità spagnole hanno presentato le loro osservazioni (formulate dall'amministrazione provinciale di Vizcaya, «Diputación Foral de Vizcaya») con lettera della Rappresentanza permanente del 5 febbraio 2001, registrata l'8 febbraio 2001.

(4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ⁽²⁾. Contestualmente la Commissione ha invitato i terzi interessati a presentare le proprie osservazioni in merito all'aiuto in oggetto entro un mese dalla data di pubblicazione della decisione.

(5) La Commissione ha ricevuto commenti da parte del Governo di La Rioja, il 1° marzo 2001; della Confederazione imprenditoriale basca — Confederación Empresarial Vasca/Euskal Entrepresarien Konfederakuntza (in appresso «Confebask»), il 2 marzo 2001; dalla Unión General de Trabajadores di La Rioja il 2 marzo 2001 e dalle Juntas Generales di Vizcaya il 5 marzo 2001. Con lettera D/52703 del 2 luglio 2001, la Commissione ha trasmesso le osservazioni alla Spagna chiedendo alle autorità di formulare i loro commenti in merito. Con lettera della Rappresentanza permanente del 26 luglio 2001, le autorità spagnole hanno chiesto una proroga del termine per la presentazione delle proprie osservazioni. Con lettera della Rappresentanza permanente del 17 settembre 2001, le autorità spagnole hanno trasmesso i loro commenti (formulati dall'amministrazione provinciale di Vizcaya) in merito alle osservazioni dei terzi interessati nell'ambito del procedimento di cui sopra.

2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELL'AUTO

(6) La Commissione osserva che gli aiuti fiscali in oggetto sono stati introdotti in forza dell'articolo 14 della legge

⁽¹⁾ GU C 37 del 3.2.2001, pag. 38.

⁽²⁾ Cfr. nota 1.

provinciale n. 5/1993, del 24 giugno 1993, in materia di misure fiscali urgenti per promuovere gli investimenti e stimolare l'attività economica ⁽³⁾. Il citato articolo 14 ⁽⁴⁾ recita come segue:

«1. Le società costituite nel periodo compreso fra l'entrata in vigore della presente legge provinciale e il 31 dicembre 1994 sono esentate dal pagamento dell'imposta sulle società per dieci esercizi fiscali a partire dall'anno di costituzione della società compreso, purché siano soddisfatte le condizioni indicate di seguito.

2. Per beneficiare dell'esenzione di cui al presente articolo le società devono soddisfare le seguenti condizioni:

a) devono essere costituite con un capitale minimo versato di 20 milioni di ESP;

[...]

f) fra la data di costituzione e il 31 dicembre 1995 devono realizzare investimenti in attività fisse materiali per un importo minimo di 80 milioni di ESP e tutti gli investimenti devono riguardare beni destinati all'attività che non siano oggetto di locazione o cessione a favore di terzi;

g) devono creare almeno 10 posti di lavoro nei sei mesi successivi all'avvio dell'attività e mantenere a questo livello il numero medio di dipendenti per la durata del periodo di esenzione;

[...]

i) devono avere elaborato un piano d'impresa che si estenda su almeno cinque anni. [...].

[...]

6. Le disposizioni di cui al presente articolo sono incompatibili con qualsiasi altro beneficio fiscale.

7. La domanda di regime transitorio di esenzione deve essere presentata al Dipartimento delle finanze dell'amministrazione provinciale [...], il quale, dopo aver verificato il rispetto delle condizioni previste, comunica, se del caso, alla società richiedente l'autorizzazione provvisoria, che dovrà essere confermata con l'approvazione dei consiglieri.»

(7) La Commissione osserva che, conformemente al preambolo della citata legge provinciale, l'obiettivo dell'aiuto in questione è quello di stimolare l'economia attraverso incentivi alle attività economiche e agli investimenti a favore delle imprese.

(8) La Commissione rileva inoltre che l'oggetto degli aiuti fiscali in questione è costituito dalla base imponibile positiva dell'imposta sulle società, derivata dall'esercizio dell'attività economica, prima della compensazione delle basi imponibili negative degli esercizi precedenti. Nella fattispecie, i beneficiari sono le società che hanno avviato l'attività commerciale successivamente alla data di entrata in vigore della citata legge provinciale, che hanno investito un importo minimo di 80 milioni di ESP (480 810 EUR) in attività fisse materiali e creato almeno 10 posti di lavoro. Inoltre, la Commissione sottolinea che le imprese beneficiarie devono avere un piano d'impresa che si estende su un periodo minimo di cinque anni e devono aver avviato la loro attività con un capitale minimo versato di 20 milioni di ESP (120 202 EUR).

(9) La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che l'aiuto consiste nell'esenzione dall'imposta sulle società, per i dieci esercizi fiscali a partire dall'anno di costituzione delle società compreso.

(10) La Commissione osserva che l'aiuto fiscale in questione non è destinato a imprese che svolgono determinate attività o che operano in settori particolari, dato che può beneficiare dell'aiuto qualsiasi impresa di qualsiasi settore. Non è neppure destinato ad una categoria particolare di imprese, ad esempio le PMI, dato che può beneficiarne qualsiasi impresa, purché soddisfi le condizioni suesposte.

(11) Per quanto riguarda il cumulo con altri aiuti, la Commissione fa osservare che viene esplicitamente affermato che gli aiuti fiscali in questione non possono essere cumulati con altri benefici fiscali concessi per la realizzazione di un investimento minimo ovvero per creare un numero minimo di posti di lavoro. Tuttavia, non è escluso il cumulo di detti aiuti fiscali con altri aiuti di carattere non fiscale come sovvenzioni, abbuoni, garanzie, partecipazioni ecc. relativi agli stessi investimenti. Non è escluso neppure il cumulo eventuale con altri aiuti fiscali il cui fatto generatore, ossia la circostanza che fa scattare la concessione del beneficio, sia diverso. Tale sarebbe il caso, ad esempio, degli aiuti fiscali consistenti in crediti fiscali ⁽⁵⁾.

(12) Nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione ricordava che, nell'applicazione delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato, è irrilevante il carattere fiscale degli aiuti in questione dato che l'articolo 87 del trattato CE si applica agli aiuti concessi «sotto qualsiasi forma». Tuttavia, in questa fase la Commissione ha

⁽³⁾ Bollettino ufficiale di Vizcaya n. 154 del 7.7.1993.

⁽⁴⁾ Sono riportate soltanto le parti rilevanti ai fini della valutazione del regime di aiuto.

⁽⁵⁾ Cfr. la decisione 1999/718/CE della Commissione del 24 febbraio 1999, relativa all'aiuto di Stato al quale la Spagna ha dato esecuzione in favore di Daewoo Electronics Manufacturing España SA (Demesa), GU L 292 del 13.11.1999, pag. 1.

chiarito che, per configurare un aiuto, le misure in questione devono soddisfare tutti e quattro i criteri specificati dall'articolo 87 e che si illustrano in appresso.

rispettare il limite fissato per gli aiuti *de minimis* ⁽⁶⁾, la Commissione ha ritenuto, in quella fase, che gli stessi non possano essere considerati aiuti *de minimis* ⁽⁷⁾.

(13) In primo luogo, in quella fase, la Commissione ha rilevato che l'esenzione dall'imposta sulle società procura ai beneficiari un vantaggio fiscale, in quanto li affranca da oneri che gravano normalmente sui loro bilanci.

(19) In quella fase, la Commissione ha rammentato che gli aiuti di Stato che non rientrano nella regola *de minimis* sono soggetti all'obbligo di notificazione preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Poiché le autorità spagnole non hanno rispettato tale obbligo, la Commissione ha ritenuto in via provvisoria che gli aiuti in oggetto possano considerarsi illegali.

(14) In secondo luogo, la Commissione ha ritenuto che il menzionato credito fiscale comporti una perdita di introiti fiscali e che equivalga quindi all'impiego di risorse pubbliche sotto forma di spese fiscali.

(20) La Commissione ha rilevato anche che, nonostante la concessione degli aiuti in questione sia subordinata alla realizzazione di un investimento minimo e alla creazione di un numero minimo di posti di lavoro, i regimi fiscali in questione non garantiscono il rispetto delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato a finalità regionale e ha ritenuto quindi che questi aiuti non abbiano carattere d'aiuto all'investimento o all'occupazione.

(15) In terzo luogo, la Commissione ha ritenuto che la citata esenzione dall'imposta sulle società incida sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. In effetti, dato che i beneficiari esercitano attività economiche che possono dar luogo a scambi tra gli Stati membri, l'aiuto rafforza la posizione delle imprese beneficiarie rispetto alle imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, incidendo così sugli scambi commerciali. Inoltre, le imprese beneficiarie vedono migliorata la loro redditività, grazie all'aumento del loro risultato netto (profitti al netto delle imposte). Aumenta quindi la loro competitività rispetto alle imprese che non beneficiano dell'aiuto.

(21) Al contrario, la Commissione ha ritenuto, in quella fase, che gli aiuti fiscali abbiano carattere di aiuti al funzionamento, dato che sono finalizzati ad affrancare le imprese dai costi che queste avrebbero dovuto sostenere per la loro normale attività o per la gestione corrente.

(16) Infine, in quella fase la Commissione ha espresso il parere che l'esenzione dall'imposta sulle società in questione è specifica o selettiva, nel senso che favorisce solo determinate imprese. Infatti, i requisiti per beneficiare dell'aiuto escludono espressamente tutte le imprese costituite prima della data d'entrata in vigore della citata legge provinciale, a metà del 1993, che hanno creato meno di 10 posti di lavoro, i cui investimenti sono inferiori agli 80 milioni di ESP (480 810 EUR), e il cui capitale versato non supera i 20 milioni di ESP (120 202 EUR). Inoltre, la Commissione riteneva in via provvisoria che quest'aiuto fiscale non fosse giustificato dalla natura o dall'economia del regime fiscale.

(22) La Commissione ha ricordato che gli aiuti al funzionamento a finalità regionale sono, in linea di principio, vietati. Tuttavia, in via eccezionale, tali aiuti possono essere concessi nelle regioni che soddisfano determinate condizioni. Non è questo il caso degli aiuti in oggetto. Di conseguenza, la Commissione ha ritenuto in via provvisoria che esistano dubbi sulla compatibilità degli aiuti fiscali in questione sotto il profilo delle norme in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

(17) In conclusione, in quella fase, la Commissione ha ritenuto che l'esenzione dall'imposta sulle società in questione configuri un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, dato che soddisfa tutti i criteri previsti: genera un vantaggio comparativo, è concesso da uno Stato membro tramite risorse pubbliche, incide sugli scambi tra gli Stati membri e falsa la concorrenza in quanto favorisce unicamente determinate imprese.

(23) L'esenzione dall'imposta sulle società in questione, che non è limitata ad un unico settore, può essere accordata a imprese soggette a norme comunitarie di carattere settoriale. Nel caso di specie, pertanto, in quella fase la Commissione ha espresso dubbi sulla compatibilità dei suddetti aiuti nel caso in cui il beneficiario appartenga ad un settore soggetto a specifiche norme comunitarie.

⁽⁶⁾ Cfr. il punto 3.2 della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU C 213 del 19.8.1992, pag. 2); la Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis* (GU C 68 del 6.3.1996, pag. 9) e il regolamento (CE) n. 69/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*) (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 30).

⁽⁷⁾ Cfr. il punto 3.2 della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (cfr. nota 6) e la Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis* (cfr. nota 6).

(18) Dato che l'ammontare massimo degli aiuti fiscali in oggetto non è soggetto, in particolare, alla condizione di

(24) Inoltre, la Commissione ha espresso dubbi sulla compatibilità degli aiuti fiscali in questione con il mercato comune in forza delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato CE. Infatti, gli aiuti in oggetto non si possono considerare come aiuti a carattere sociale, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), non sono destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) e non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera c), riguardanti determinate regioni della Repubblica federale di Germania. Per quanto riguarda le altre deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3, diverse dalle deroghe di cui alla lettera a) e alla lettera c), già citate, la Commissione ha ritenuto che gli aiuti non siano destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo né a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera b). Gli aiuti in oggetto non rientrano nemmeno nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), relative agli «aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche...», dato che non presentano alcuna specificità per quanto riguarda le attività delle imprese beneficiarie. Infine, non sono nemmeno destinati a promuovere la cultura o la conservazione del patrimonio, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera d).

(25) Nel quadro del procedimento ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE, la Commissione, oltre a richiedere osservazioni, ha altresì invitato contestualmente le autorità spagnole a fornire tutte le informazioni necessarie per la valutazione degli aiuti fiscali consistenti nell'esenzione dall'imposta sulle società a favore di alcune imprese di recente costituzione in Vizcaya.

3. OSSERVAZIONI DELLE AUTORITÀ SPAGNOLE

(26) Le autorità spagnole hanno presentato le proprie osservazioni (formulate dall'amministrazione provinciale di Vizcaya) con lettera della Rappresentanza permanente del 5 febbraio 2001. In sostanza, le autorità spagnole sostengono che la decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE sull'esenzione dall'imposta sulle società è automaticamente nulla, in quanto si basa, di fatto, sull'errata considerazione del regime di cui alla legge provinciale 18/1993 come un nuovo aiuto, mentre si trattava di un aiuto esistente; la decisione della Commissione, pertanto, è stata adottata in violazione della procedura prevista a tal fine dal trattato CE.

(27) Le autorità spagnole sottolineano, in primo luogo, che la misura fiscale non costituiva un aiuto al momento della sua entrata in vigore. A riprova di ciò esse sostengono che la Commissione è a conoscenza da anni dell'esistenza della legge provinciale di specie, visto che essa aveva informato la Rappresentanza permanente spagnola, con lettera del 25 maggio 1994, di una denuncia

relativa alla legge di cui sopra. Secondo le autorità spagnole, dalla lettera si evince chiaramente che la Commissione non riteneva in alcun modo che la misura alla quale era stata data attuazione fosse da considerarsi un aiuto di Stato e neppure che ritenesse opportuno avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 (attuale articolo 88, paragrafo 2) del trattato CE. Con lettera della Rappresentanza permanente del 30 settembre 1994 le autorità spagnole informavano la Commissione che, a loro avviso, dette misure fiscali non costituivano aiuti di Stato vietati ai sensi dell'articolo 92 del trattato CE, in quanto si trattava di misure di carattere generale. Inoltre, con lettera alla Rappresentanza permanente del 19 gennaio 1996, la Commissione richiese informazioni dettagliate in merito ai possibili beneficiari delle misure in questione. Successivamente con lettera del 6 febbraio 1996, l'órgano de coordinación fiscal (organo di coordinamento fiscale) ⁽⁸⁾ ribadiva alla Commissione che: «le disposizioni basche in materia fiscale sono di carattere generale e non rientrano nella nozione di aiuto di Stato». D'altra parte le autorità spagnole fanno osservare che, qualora la Commissione avesse nutrito il minimo sospetto che la legge provinciale in questione costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE, sarebbe stata obbligata [conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia ⁽⁹⁾] ad avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2.

(28) In secondo luogo, le autorità spagnole ritengono che il fatto che la Commissione, nel novembre 2000, abbia qualificato la legge provinciale 18/1993 come aiuto di Stato sia il risultato di un'evoluzione della politica comunitaria in materia di aiuti di Stato (come indica, fra l'altro, la decisione di avviare il procedimento, facendo riferimento alla comunicazione quale base per l'esame della questione). Con l'adozione, il 1° dicembre 1997, di una risoluzione su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese ⁽¹⁰⁾ (in appresso «codice di condotta»), il Consiglio ha riconosciuto che i criteri adottati dalla Commissione per esaminare i regimi fiscali vigenti — e non solo quelli vigenti — nel contesto dell'applicazione delle norme comunitarie relative agli aiuti di Stato possano cambiare a posteriori. Da parte sua, la Commissione, nella «Prima relazione annuale sull'applicazione del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese e degli aiuti di Stato di carattere fiscale» ⁽¹¹⁾, riconosce espressamente che l'obiettivo della sua azione

⁽⁸⁾ Quale prova della suddetta lettera, l'amministrazione provinciale di Vizcaya ha allegato ai propri commenti copia di un documento redatto su carta intestata del ministero delle Finanze e dell'amministrazione pubblica del governo basco e non dell'organo di coordinamento fiscale; il documento non reca né data né firma. Esso non è mai stato registrato presso la Commissione.

⁽⁹⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1984, causa C-84/82, Germania/Commissione, Raccolta 1984, pag. 1451, punto 12.

⁽¹⁰⁾ Allegato 1 alle conclusioni del Consiglio Ecofin del 1° dicembre 1997 in materia di politica fiscale, GU C 2 del 6.1.1998, pag. 1.

⁽¹¹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(1998) 595 def. del 25.11.1998.

è: «precisare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato nei casi relativi alla tassazione diretta delle imprese»⁽¹²⁾. In seguito la Commissione ha adottato la comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese⁽¹³⁾. Come si afferma nella decisione di avvio del procedimento, la Commissione procede all'esame dei regimi di aiuti fiscali, ivi compresa la legge provinciale 18/1993, sulla base degli orientamenti di cui al punto 37 della comunicazione. Inoltre, ai sensi del punto 36, «L'articolo 93, paragrafo 1, stabilisce che la Commissione "procede, in collaborazione con gli Stati membri, all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati"». Tuttavia, dalla comunicazione stessa risulta che tutti i regimi fiscali vigenti negli Stati membri introdotti prima della data di pubblicazione della comunicazione possono essere esaminati dalla Commissione soltanto ai sensi della procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 1 del trattato CE («esame permanente»), il che impedisce, tra l'altro, che «l'aiuto» venga considerato illegale. Si tratta, pertanto, di misure fiscali applicate negli Stati membri — da qui il termine «vigenti» — che fino a quella data (dicembre 1997) non erano considerati aiuti di Stato.

(29) In terzo luogo, le autorità spagnole asseriscono che la legge provinciale 18/1993 non è mai stata modificata. La legge soddisfa pertanto la condizione di «non aver subito modifiche» ai sensi del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE⁽¹⁴⁾, in base alla quale gli aiuti concessi possono venire considerati aiuti esistenti.

(30) In conclusione, le autorità spagnole ritengono che, benché secondo la Commissione la legge provinciale 18/1993 configuri un aiuto di Stato, essa vada annoverata, in effetti, fra gli aiuti esistenti. È stato dimostrato che la Commissione era a conoscenza, nel 1994 o ancor prima, dell'applicazione della legge provinciale 18/1993 e che non la qualificava come un aiuto di Stato, che vi è stato un mutamento nella politica in materia di aiuti di Stato, visto che si è fatto riferimento a misure fiscali esistenti negli Stati membri, e che la legge di cui sopra non è stata in alcun modo modificata dopo la sua entrata in vigore. L'articolo 88, paragrafo 1, stabilisce la procedura obbligatoria da seguire per gli aiuti esistenti: esame permanente in collaborazione con gli Stati membri e non la procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2. Anche il regolamento indica la procedura da seguire per gli aiuti esistenti: cooperazione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 1 (attuale articolo 88, paragrafo 1) del trattato CE e proposta di misure adeguate. La Commissione, pertan-

to, dovrebbe annullare la propria decisione di avvio del procedimento e, qualora, a seguito di un esame preliminare, dovesse giungere alla conclusione che la legge provinciale di cui sopra configura effettivamente un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE, dovrebbe proporre allo Stato membro in questione le misure richieste nel caso di specie per lo sviluppo progressivo o il funzionamento del mercato comune.

(31) Per ciò che concerne la natura della misura fiscale, le autorità spagnole ritengono che, non applicandosi ad essa la condizione di selettività di cui all'articolo 87, paragrafo 1, essa non possa configurare un aiuto di Stato. La misura non ha carattere selettivo, in quanto viene applicata indipendentemente dal settore economico in cui operano le imprese e in quanto l'obiettivo che essa si propone, ossia quello di promuovere l'economia in generale, non ha il carattere di selettività che le attribuisce la Commissione: in virtù dei criteri di applicazione obiettivi e non discriminatori previsti, le imprese che soddisfano i suddetti criteri non possono essere identificate con «talune imprese» ai sensi dell'articolo 87 del trattato CE. A sostegno delle proprie conclusioni, le autorità spagnole sottolineano in particolare che la misura in questione, essendo destinata esplicitamente a «promuovere l'attività economica», persegue un obiettivo legittimo di politica economica, avvalendosi di tutti gli strumenti ai quali può fare ricorso uno Stato. Esse affermano inoltre che la non applicazione dell'agevolazione fiscale ad imprese esistenti o a nuove imprese costituite dopo il 31 dicembre 1994 non conferisce alla misura un carattere di selettività in quanto, in primo luogo, essa è finalizzata a promuovere nuove attività economiche e, in secondo luogo, le imprese costituite dopo tale termine non risultano svantaggiate rispetto a quelle che beneficiano del regime in questione. Quanto ai criteri quantitativi relativi agli investimenti, alla creazione di posti di lavoro e al capitale, le autorità spagnole ritengono che esse non comportino carattere di selettività, dato che, per il loro carattere orizzontale ed oggettivo, le condizioni non sono discriminatorie. Le autorità spagnole concludono che, poiché non si applica il criterio della selettività, la misura non costituisce un aiuto di Stato ma va invece considerata come una misura di natura generale.

(32) Del resto, le autorità spagnole ritengono che un'altra ragione per cui il regime fiscale in questione non configura un aiuto di Stato è che esso non falsa la concorrenza né incide sugli scambi commerciali fra Stati membri. Esse sottolineano che la legge provinciale 18/1993 era già stata presa in esame nel quadro del codice di condotta e che si era giunti alla conclusione⁽¹⁵⁾ che essa non incideva sulla localizzazione delle imprese nella Comunità. Inoltre, la legge provinciale 18/1993 non raf-

⁽¹²⁾ Punto 14 della comunicazione citata nella nota precedente.

⁽¹³⁾ Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU C 384 del 10.12.1998, pag. 3).

⁽¹⁴⁾ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

⁽¹⁵⁾ Relazione del gruppo «Codice di condotta», presentata al Consiglio Ecofin del 29 novembre 1999, punto D009: «Paese Basco — Incentivi per la creazione di nuove imprese».

forza, né potrebbe farlo, la posizione di nessuna impresa in particolare. Dato che le imprese di recente costituzione non occupano una posizione ben definita sul mercato, non si vede in che modo la loro posizione potrebbe essere rafforzata.

- (33) Infine, le autorità spagnole contestano che il regime fiscale introdotto a norma della legge provinciale 18/1993 possa essere qualificato come aiuto al funzionamento in quanto, per definizione, un aiuto al funzionamento può applicarsi unicamente ad imprese già esistenti e non ad imprese di nuova creazione. Esse ritengono invece che detta misura, essendo subordinata a livelli minimi di investimento e di creazione di posti di lavoro, sia finalizzata a promuovere investimenti iniziali ai sensi della comunicazione della Commissione sui regimi di aiuti a finalità regionale ⁽¹⁶⁾. A tale proposito, le autorità spagnole fanno rilevare che laddove, negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale ⁽¹⁷⁾, si afferma che gli aiuti fiscali «possono» essere considerati come aiuti inerenti all'investimento quando la loro base è l'investimento stesso, ciò non significa che essi «debbono» essere considerati come aiuti all'investimento soltanto in questo caso.

4. ALTRE OSSERVAZIONI RICEVUTE DALLA COMMISSIONE

- (34) La Commissione sottolinea che le osservazioni riportate in appresso non pregiudicano la questione se le parti che le hanno trasmesse possano essere o meno considerate come «interessati» ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato CE.

4.1. Osservazioni del governo di La Rioja

- (35) Il governo di La Rioja afferma che le misure fiscali in questione costituiscono aiuti di Stato poiché soddisfano cumulativamente i quattro criteri stabiliti all'articolo 87 del trattato CE. A sostegno di questa affermazione, il governo di La Rioja fa valere in particolare che il termine «Stato» nell'articolo 87 del trattato CE è riferito a qualsiasi ente pubblico, indipendentemente dall'ambito di competenza territoriale e si applica pertanto anche alle amministrazioni provinciali. Il governo regionale afferma inoltre che la denominazione «aiuto» non dipende dalla forma della misura adottata e sottolinea che il concetto di aiuto di cui all'articolo 87 è più ampio rispetto a quello di sovvenzione e può dunque comprendere misure fiscali. Esso fa rilevare altresì che la misura fiscale in questione conferisce un vantaggio ai beneficia-

ri, in quanto l'esenzione dall'imposta sulle società per dieci esercizi consecutivi ha come oggetto ed effetto quello di affrancare il beneficiario da una parte del carico fiscale che altrimenti graverebbe sui suoi profitti. Inoltre, nella misura in cui le imprese beneficiarie esercitano attività economiche suscettibili di essere oggetto di scambio commerciale con gli altri Stati membri, la misura fiscale di cui sopra falsa la concorrenza e incide direttamente su detti scambi commerciali. A parere del governo di La Rioja, la misura fiscale presenta carattere di specificità non soltanto a causa dei requisiti relativi al capitale sociale minimo di 20 milioni di ESP (120 202 EUR), all'investimento minimo di 80 milioni di ESP (480 810 EUR) e alla creazione di almeno 10 posti di lavoro, ma anche per le seguenti ragioni: in primo luogo, le imprese esistenti non sono ammesse a beneficiare dell'esenzione e, in secondo luogo, la possibilità di beneficiare dell'esenzione è limitata unicamente alle imprese di talune regioni dello Stato membro.

- (36) Il governo di La Rioja ricorda inoltre che, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, gli aiuti di Stato devono essere notificati alla Commissione, e sottolinea che non può essere data esecuzione agli aiuti prima che la Commissione si pronunci sulla compatibilità degli stessi con il mercato comune.
- (37) Il governo di La Rioja ritiene altresì che gli aiuti fiscali in questione non possano essere considerati aiuti all'investimento in quanto non soddisfano le condizioni di cui agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale ⁽¹⁸⁾. A questo riguardo sottolinea che, nonostante i requisiti relativi all'investimento minimo e alla creazione di posti di lavoro, gli aiuti in questione non dipendono dall'entità dell'investimento né dal numero di posti di lavoro creati. Il governo di La Rioja ritiene invece che la misura fiscale in questione ha piuttosto carattere di aiuto al funzionamento, in quanto affranca le imprese beneficiarie dai costi che queste avrebbero dovuto sostenere nelle loro attività correnti. Inoltre, detto aiuto al funzionamento non può beneficiare di nessuna delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 2 e paragrafo 3, del trattato CE.
- (38) Il governo di La Rioja ritiene che l'esistenza in Spagna di cinque regimi fiscali non giustifichi la misura fiscale in questione. A tale riguardo, il governo di La Rioja ricorda che l'avvocato generale Saggio ⁽¹⁹⁾ ha considerato che il carattere di autorità titolari di competenze in materia fiscale in un territorio non giustifica il trattamento preferenziale a favore delle imprese stabilite nello stesso territorio. Inoltre, queste misure non sono giustificate né dalla natura né dall'economia del sistema fiscale della provincia di Vizcaya, in quanto finalizzate ad

⁽¹⁶⁾ GU C 31 del 3.2.1979, pag. 9. Secondo la comunicazione, per «aiuti connessi all'investimento iniziale» si intendono gli aiuti connessi e direttamente fissati in base all'investimento iniziale o al numero di posti di lavoro creati.

⁽¹⁷⁾ GU C 74 del 10.3.1998, pag. 9. Cfr. nota 46 dell'allegato I degli orientamenti: «Gli aiuti fiscali possono essere considerati aiuti inerenti all'investimento quando la loro base è l'investimento stesso».

⁽¹⁸⁾ Cfr. nota 17.

⁽¹⁹⁾ Conclusioni dell'avvocato generale Saggio nelle cause riunite C-400/97, C-401/97 e C-402/97 (domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco — Spagna).

accrescere la competitività delle imprese beneficiarie. Il governo di La Rioja ricorda inoltre che la Corte suprema spagnola ⁽²⁰⁾ ha giudicato altre misure fiscali analoghe come suscettibili di falsare la concorrenza e di influire sulla libera circolazione dei capitali e dei lavoratori. Anche il Tribunale superiore del Paese Basco (Tribunal Superior de Justicia del País Vasco) ⁽²¹⁾ ha seguito questo orientamento.

non altre ad incidere sugli scambi commerciali. In ogni caso, anche ammettendo che una tale incidenza sugli scambi esista, lo strumento per rimuoverla sarebbe quello dell'armonizzazione e non certo quello degli aiuti di Stato.

- (39) Pertanto, secondo il governo di La Rioja le misure fiscali in questione devono essere considerate come aiuti di Stato illegali, in quanto non è stata rispettata la procedura di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, e incompatibili con il mercato comune.

4.2. Osservazioni della Confederazione imprenditoriale basca — Euskal Entrepresarien Konfederakuntza («Confebask»)

- (40) Confebask esordisce illustrando le origini storiche del potere fiscale autonomo di cui dispone la provincia di Vizcaya.
- (41) Per quanto attiene alla presunta riduzione del debito fiscale, la Confebask ritiene che la Commissione abbia torto a ritenere che esista un debito fiscale la cui riduzione comporterebbe una perdita di introiti fiscali. Se tale ragionamento fosse corretto, qualsiasi deduzione dell'imposta comporterebbe sempre una perdita di introiti fiscali rispetto all'importo originariamente dovuto. Confebask chiede pertanto alla Commissione di riconsiderare la sua posizione, dato che in caso contrario potrebbe configurarsi un'armonizzazione irregolare della pressione fiscale attraverso la fissazione di un importo di riferimento in rapporto al quale determinare le possibili perdite di gettito fiscale.
- (42) Quanto all'incidenza sugli scambi tra Stati membri, la Confebask ricorda che, a parere della Commissione, le misure fiscali in questione sono suscettibili di falsare gli scambi commerciali nella misura in cui i beneficiari partecipano a tale scambi. Le differenze esistenti tra i diversi sistemi fiscali incidono sempre sugli scambi commerciali. Pertanto per verificare se le misure fiscali in oggetto incidono realmente sugli scambi commerciali, la Commissione dovrebbe analizzare il sistema fiscale nel suo complesso e non sue disposizioni concrete. A tale riguardo, Confebask sottolinea che, secondo uno studio, la pressione fiscale nel Paese Basco sarebbe superiore a quella del resto della Spagna. La Commissione dovrebbe spiegare perché siano proprio queste misure concrete e

- (43) Quanto al carattere selettivo delle misure fiscali in oggetto, secondo Confebask, la Commissione considera le misure fiscali in questione come norme di concessione diretta degli aiuti. A tale proposito Confebask ricorda che, secondo i punti 17, 19 e 20 della citata comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese, una misura fiscale può essere specifica e, pertanto costituire un aiuto di Stato, quando è limitata alle imprese pubbliche, a talune forme di imprese oppure a imprese di una certa regione. Tuttavia le misure fiscali in questione non possiedono nessuna di queste specificità, neanche quella territoriale, dato che si estendono a tutto il territorio di competenza delle autorità regionali che le hanno emanate. Per quanto riguarda la specificità legata alle soglie, ossia i 20 milioni di ESP di capitale, gli 80 milioni di ESP d'investimento e i 10 posti di lavoro creati, Confebask ritiene che l'utilizzo di soglie sia una pratica abituale della normativa fiscale, sia essa nazionale che comunitaria. Inoltre, basandosi su numerose sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e sulle decisioni della Commissione, Confebask rileva che fino a oggi l'esistenza di soglie non è mai stata considerata una specificità. Tanto più che la stessa Commissione riconosce al punto 14 della citata comunicazione che l'effetto di privilegiare determinati settori non comporta automaticamente una specificità.

- (44) Quanto al fatto, addotto dalla Commissione come prova di specificità, che la misura fiscale in questione si applica soltanto in una parte dello Stato membro, Confebask ricorda che misure simili sono state introdotte anche nel resto del territorio nazionale con la legge di accompagnamento al bilancio 1994 ⁽²²⁾. Dette misure consistevano nella riduzione del 95 % dell'ammontare dell'imposta sulle società per gli esercizi 1994, 1995 e 1996, a favore di imprese di recente creazione che investissero come minimo 15 milioni di ESP (90 152 EUR) e che occupassero tra 3 e 20 addetti. Le misure in questione erano finalizzate a favorire la creazione di nuove imprese. Di conseguenza, dato che i territori limitrofi delle province basche concedono anch'essi benefici fiscali alle imprese di recente costituzione, risulta annullato l'impatto sulla concorrenza dell'esenzione dell'imposta sulle società della provincia di Vizcaya. Oltre a ciò, se dovesse esservi un impatto sulla concorrenza esso sarebbe

⁽²⁰⁾ Cfr. la sentenza del 7 febbraio 1998.

⁽²¹⁾ Cfr. le sentenze del 30 settembre e del 7 ottobre 1999 relative alle "esenzioni fiscali temporanee" sotto forma di riduzioni della base imponibile del 99 %, 75 %, 50 % e 25 %.

⁽²²⁾ «Legge 22/1993, del 29 dicembre 1993, relativa a misure fiscali, alla riforma del regime giuridico della funzione pubblica e alla tutela dei disoccupati».

dovuto alle citate misure dell'amministrazione centrale spagnola suscettibili di interessare un numero di beneficiari ben maggiore.

- (45) Confebask evidenzia inoltre l'esistenza di misure simili in altri Stati membri, misure contro le quali la Commissione non ha avviato alcun procedimento e che il gruppo sul codice di condotta (gruppo Primarolo) non ha qualificato come misure fiscali dannose. A questo riguardo Confebask rileva che in Francia dal 1994 le imprese di recente costituzione beneficiano di un'esenzione e di una riduzione dell'imposta sulle società per un periodo di cinque anni ovvero, in determinate regioni, di dieci anni. In Corsica vige un regime ancora più favorevole. In Lussemburgo è prevista una riduzione del 25 % dell'imposta sulle società per un periodo di 8 anni. Nel sud d'Italia, l'esenzione fiscale dall'IRPEG e dall'ILOR ha una durata di 10 anni. Infine, in Portogallo vige una riduzione del 25 % dell'imposta sulle società per un periodo che va dai 7 ai 10 anni. Di conseguenza, tutto indica che l'esenzione dall'imposta sulle società della provincia di Vizcaya non è un sistema eccezionale dal quale deriverebbe una qualche specificità. Al contrario, si tratta di un sistema ampiamente utilizzato negli Stati membri. In base alle considerazioni suesposte, Confebask conclude che le misure fiscali in questione non costituiscono aiuti di Stato bensì misure di carattere generale.
- (46) Confebask sostiene che il fatto che la Commissione qualifichi la riduzione fiscale in questione come aiuto illegale compromette i principi di tutela del legittimo affidamento, di divieto delle decisioni arbitrarie da parte delle istituzioni, di certezza giuridica e di proporzionalità. Nella sua decisione 93/337/CEE ⁽²³⁾, infatti, la Commissione ha già considerato il regime fiscale basco conforme al diritto. Al massimo, la Commissione potrebbe modificare la sua posizione, nel corso «dell'esame permanente», per i casi futuri ma non in relazione al passato.
- (47) A parere di Confebask, poiché si è prodotto un legittimo affidamento, in particolare con la lettera n. 4555 del 22 maggio 1994, inviata dalla Commissione alla Rappresentanza permanente spagnola al fine di ricevere informazioni, la misura non può essere soggetta a recupero. Dalla lettera risulta, in primo luogo, che la Commissione era a conoscenza della misura in questione fin dal 1994 e, in secondo luogo, che il denunciante qualificava la misura stessa come un aiuto di Stato. La Commissione, tuttavia, non ha avviato un procedimento al riguardo, mostrando in tal modo di concordare con la risposta delle autorità spagnole, che negavano il carattere di aiuto di Stato. La situazione suesposta richiama un caso precedente esaminato dalla Corte di giustizia nella causa RSV/Commissione ⁽²⁴⁾. In tale causa, la Corte ha stabilito che il periodo di 26 mesi intercorso fra la decisione di avvio del procedimento e la decisione definitiva aveva fatto nascere nel beneficiario un affidamento legittimo

tale da impedire alla Commissione di intimare alle autorità olandesi di ordinare la restituzione dell'aiuto. Confebask ritiene che se un periodo di 26 mesi fra l'avvio del procedimento e la sua conclusione fa nascere un affidamento legittimo che impedisce di ordinare il recupero degli aiuti, ancor più evidente è la situazione in cui la Commissione non ha neppure avviato il procedimento per sei anni e sei mesi e in cui, di conseguenza, non è stata assunta alcuna posizione in merito alla possibile esistenza di aiuti incompatibili con il mercato comune. In conclusione, le imprese e le autorità informate delle questioni sollevate dalla Commissione, in mancanza di una presa di posizione di quest'ultima sulla risposta fornita dalle autorità spagnole, potevano legittimamente ritenere che il regime di esenzione dall'imposta sulle società non dava adito a contestazioni sotto il profilo delle norme in materia di aiuti di Stato. Confebask cita inoltre altri fattori che avrebbero impedito ad un operatore economico esperto di riscontrare qualsivoglia irregolarità nell'accettazione dell'agevolazione fiscale in questione. Il diritto tributario comune (ossia la legislazione vigente nel resto della Spagna) prevede, almeno dal 1993, meccanismi di riduzione della base imponibile a favore di imprese di recente costituzione. Tali meccanismi non presentano sostanziali differenze rispetto a quelli introdotti dalla legislazione basca citati. In tali circostanze nessuna impresa beneficiaria poteva prevedere che la Commissione, parecchi anni dopo essere venuta a conoscenza di tali norme, del resto simili a quelle vigenti nel resto del territorio nazionale, avrebbe richiesto la restituzione degli aiuti facendo valere norme di diritto comunitario. Come si è già fatto rilevare, il recupero degli aiuti comporterebbe un nuovo calcolo del debito fiscale relativo a esercizi fiscali ormai chiusi da tempo e ciò rappresenterebbe un evidente attentato alla certezza del diritto.

- (48) Quanto alla valutazione della compatibilità con il mercato comune, Confebask ricorda che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia ⁽²⁵⁾, la Commissione, all'atto di avviare il procedimento, deve nutrire seri dubbi in ordine alla compatibilità degli aiuti. Dato che per molti anni non vi è stata alcuna reazione da parte della Commissione, si deve ritenere che essa non nutrisse alcun dubbio in merito.
- (49) D'altra parte, se le misure in questione vengono considerate come norme di concessione diretta degli aiuti, Confebask ritiene che, ai fini della valutazione della compatibilità dell'aiuto, la prassi seguita dalla Commissione e la giurisprudenza della Corte di giustizia esigono che le misure abbiano una specificità settoriale. Inoltre, occorrerebbe determinare la pressione fiscale globale sulle imprese e la pressione fiscale di riferimento. Infine, que-

⁽²³⁾ GU L 134 del 3.6.1993, pag. 25.

⁽²⁴⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 1987 nella causa C-223/85, RSV/Commissione, Raccolta 1987, pag. I-4617.

⁽²⁵⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 1993 nella causa C-198/1991, William Cook plc/Commissione, Raccolta 1993, pag. I-2487.

sto approccio porterebbe alla conclusione assurda che qualsiasi pressione fiscale inferiore alla pressione più elevata fra tutti gli Stati membri costituirebbe un aiuto di Stato. D'altra parte, Confebask contesta anche l'argomentazione della Commissione secondo la quale le misure fiscali sono incompatibili con il mercato comune, in quanto non contengono disposizioni specifiche per gli aiuti settoriali, regionali, a favore dei grandi investimenti, ecc., dato che ritiene che le norme fiscali non possano e non debbano contenere questo tipo di precisazioni. Secondo la Corte di giustizia ⁽²⁶⁾, nelle sue decisioni la Commissione deve stabilire in concreto gli effetti negativi sulla concorrenza, determinando l'impatto reale delle misure in esame. L'incompatibilità non può dunque essere determinata in rapporto a situazioni astratte, proprie di un sistema fiscale, poiché in tal caso tutte le differenze tra i sistemi fiscali si configurerebbero necessariamente come aiuti. Tutto ciò porta Confebask a ribadire ancora una volta l'assenza di una riduzione del debito fiscale normale dovuta alle misure fiscali in questione.

- (50) Confebask chiede quindi alla Commissione di chiudere definitivamente il procedimento e di dichiarare che le misure fiscali in questione sono conformi al diritto comunitario.

4.3. Osservazioni dell'Unione generale dei lavoratori di la Rioja [Unión General de Trabajadores de la Rioja (in appresso «UGT»)]

- (51) L'UGT sottolinea anzitutto che i lavoratori di La Rioja risentono degli effetti degli aiuti fiscali in questione, a causa della delocalizzazione delle imprese che ne deriva. Tale impatto sui lavoratori della regione è ulteriormente aggravato dal fatto che La Rioja confina con il Paese Basco.
- (52) La misura in questione adottata dalla provincia di Vizcaya, identica a misure introdotte dagli altri due territori storici baschi, mira a trasformare il Paese Basco in un paradiso fiscale allo scopo di attrarre imprese dall'intera Unione europea e, in particolare, dalla regione confinante di La Rioja. Dette misure, pertanto, falsano la concorrenza, in quanto la decisione di delocalizzazione di un'impresa non è il risultato del libero gioco delle forze del mercato, bensì di agevolazioni fiscali create attraverso una politica fiscale i cui obiettivi sono estranei al sistema fiscale. Le misure in questione, inoltre, rappresentano un ostacolo all'auspicabile armonizzazione fiscale nella Comunità.

- (53) L'UGT ritiene inoltre che le misure fiscali in questione configurino un aiuto di Stato e ricorda che la Commissione ⁽²⁷⁾ ha già qualificato altre misure fiscali introdotte nei territori storici baschi come aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune. Fa inoltre rilevare che anche l'avvocato generale Saggio, nelle sue conclusioni del 1° luglio 1999 in merito alla domanda di pronuncia pregiudiziale su misure fiscali simili a quelle dei territori storici baschi, ritiene che dette misure vadano considerate aiuti di Stato che violino il trattato CE.
- (54) Infine, l'UGT condivide la valutazione della Commissione secondo la quale il regime fiscale in questione configura un aiuto di Stato illegale e incompatibile. Essa ritiene pertanto che la misura fiscale debba essere considerata come un aiuto di Stato e che, non essendo stata seguita la procedura prevista dall'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, essa sia illegale e incompatibile con il mercato comune. La Commissione, di conseguenza, deve richiedere ai beneficiari la restituzione degli aiuti erogati indebitamente.

4.4. Osservazioni delle Juntas Generales di Vizcaya

- (55) In sostanza, le Juntas Generales di Vizcaya ritengono che la decisione di avvio del procedimento sia nulla in quanto esso riguarda solo i nuovi aiuti, mentre in questo caso si tratterebbe di aiuti esistenti. Le misure non conterebbero elementi di aiuto e sarebbero inoltre compatibili con il mercato comune in quanto non si tratterebbe di aiuti al funzionamento, ma di aiuti all'investimento la cui compatibilità sarebbe giustificata dalla natura e dall'economia del sistema fiscale. A sostegno di queste conclusioni, le Juntas Generales di Vizcaya ribadiscono le medesime argomentazioni sostenute dall'amministrazione provinciale di Vizcaya e che vengono riprese in appresso nella sezione «Osservazioni delle autorità spagnole».
- (56) Per quanto riguarda il fatto che la compatibilità delle misure in questione sarebbe giustificata dalla natura e dall'economia del sistema fiscale, le Juntas Generales di Vizcaya contestano innanzi tutto la posizione della Commissione, secondo la quale l'obiettivo di promuovere la creazione di nuove imprese sarebbe estraneo al sistema fiscale. Esse sottolineano, in questo contesto, che la promozione della creazione di nuove imprese redditizie non solo è un obiettivo riconosciuto dal trattato, ma permette la costituzione di nuovi contribuenti al sistema fiscale. L'aumento del numero di soggetti passivi è, in effetti, un obiettivo interno essenziale del sistema fiscale. Ad esempio, la diminuzione delle imposte indirette

⁽²⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 1994, nelle cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Spagna/Commissione, Raccolta 1994, pag. I-4103.

⁽²⁷⁾ Decisione del 10 maggio 1993 sulle leggi provinciali nn. 28/1988 (Álava), 8/1988 (Vizcaya) e 6/1988 (Guipúzcoa); decisione della Commissione 1999/718/CE (Daewoo) (cfr. nota 5) e decisione 2000/795/CE della Commissione (Ramondín SA y Ramondín Cápsulas SA), GU L 318 del 16.12.2000, pag. 36.

come l'IVA ha come obiettivo e risultato di far emergere l'economia sommersa onde integrarla nel sistema fiscale. Per quanto riguarda la tassazione diretta, la diminuzione dei tassi marginali elevati, ad esempio, dell'imposta sulle persone fisiche ha lo scopo, diminuendone l'effetto dissuasivo, di incoraggiare l'attività economica e, di conseguenza, il gettito fiscale. Nella fattispecie, le Juntas Generales di Vizcaya affermano inoltre che l'esenzione fiscale in questione, mirando alla creazione di nuove imprese, promuove la comparsa di nuovi soggetti passivi. Per questo motivo, nella misura in cui questi incentivi permetteranno la creazione di nuove imprese, il gettito fiscale aumenterà, il che rappresenta l'obiettivo di tutti i sistemi fiscali.

5. COMMENTI DELLE AUTORITÀ SPAGNOLE SULLE OSSERVAZIONI DEI TERZI INTERESSATI

- (57) Con lettera della Rappresentanza permanente del 17 settembre 2001, le autorità spagnole hanno presentato i propri commenti (formulati dall'amministrazione provinciale di Vizcaya) sulle osservazioni dei terzi interessati che erano state inviate loro ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999. In sostanza, l'amministrazione provinciale di Vizcaya ritiene che nessuno dei commenti pervenuti comprometta le sue osservazioni iniziali ⁽²⁸⁾ e che essi non forniscano in questo caso alla Commissione alcun elemento utile per stabilire se la misura in questione debba essere annoverata fra gli aiuti esistenti o fra i nuovi aiuti.
- (58) L'amministrazione provinciale di Vizcaya, inoltre, si avvale della risposta alle osservazioni di altre parti interessate per presentare, di propria iniziativa, commenti aggiuntivi rispetto a quelli formulati il 5 febbraio 2001 nella lettera summenzionata della Rappresentanza permanente spagnola, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999. Tuttavia, essendo scaduto il 29 dicembre 2001 il termine di un mese dalla data della lettera (28 novembre 2000) con la quale la Commissione ha comunicato alle autorità spagnole la propria decisione di avviare il procedimento, invitandole a presentare osservazioni, tali commenti aggiuntivi non vengono tenuti in considerazione. La Commissione precisa a tale proposito che la possibilità offerta alle autorità dello Stato membro in questione, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, di presentare commenti sulle osservazioni di terzi interessati non implica per le autorità la possibilità di disporre di un periodo di tempo supplementare nel quale presentare commenti ai sensi del citato articolo 6, paragrafo 1.

6. VALUTAZIONE DELL'AIUTO

6.1. Il carattere di aiuto di Stato

- (59) La Commissione ribadisce che per l'applicazione delle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato, il carattere fiscale delle misure in questione è irrilevante, poiché l'articolo 87 del trattato CE si applica alle misure di aiuto «sotto qualsiasi forma». Tuttavia, la Commissione sottolinea che, perché configurino un aiuto, le misure in questione devono soddisfare tutti e quattro i criteri specificati dall'articolo 87 e che si illustrano in appresso.
- (60) In primo luogo, la misura deve procurare ai beneficiari un vantaggio che riduca gli oneri che normalmente gravano sul loro bilancio. Tale vantaggio può essere ottenuto tramite varie forme di riduzione del carico fiscale dell'impresa. L'esenzione dall'imposta sulle società soddisfa questo criterio, nella misura in cui affranca le imprese beneficiarie dagli oneri fiscali. In effetti, in assenza di detta esenzione, l'impresa beneficiaria dovrebbe versare l'intero importo dell'imposta sulle società per dieci anni. L'esenzione dall'imposta sulle società comporta pertanto una deroga al vigente sistema fiscale comune.
- (61) In secondo luogo, la Commissione ritiene che la citata esenzione dall'imposta sulle società comporti una perdita di introiti fiscali e dunque equivalga all'impiego di risorse pubbliche sotto forma di spese fiscali. Questo criterio vale anche per gli aiuti accordati dalle amministrazioni regionali e locali degli Stati membri ⁽²⁹⁾. D'altra parte, l'intervento dello Stato può realizzarsi sia tramite disposizioni fiscali di natura legislativa, regolamentare o amministrativa, che tramite provvedimenti dell'amministrazione fiscale. Nel caso in questione, l'intervento statale viene effettuato per il tramite della provincia di Vizcaya, con una disposizione di natura legislativa.
- (62) In alcune osservazioni dei terzi, si sostiene che la Commissione ha torto a ritenere che l'esenzione dall'imposta sulle società comporti una perdita di introiti fiscali. Si sostiene che per determinare l'importo della perdita di introiti fiscali la Commissione dovrebbe fissare un livello normale dell'imposta. A tale proposito va tuttavia rilevato che il livello normale dell'imposta deriva dal sistema fiscale in questione e non da una decisione della Commissione. Inoltre, occorre ricordare che, secondo il punto 9, primo capoverso, secondo trattino, della citata comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese per qualificarsi come aiuto statale «Innanzitutto, la misura deve conferire ai beneficiari un vantaggio che alleggerisca gli oneri normalmente gravanti sul loro bilancio. Tale vantaggio può risultare da una riduzione dell'onere fiscale dell'impresa, sotto varie forme tra cui:

⁽²⁸⁾ Cfr. sezione 3: «Osservazioni delle autorità spagnole».

⁽²⁹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 14 ottobre 1987 nella causa C-248/84, Germania/Commissione, Raccolta 1987, pag. I-4013.

[...] — una riduzione totale o parziale dell'ammontare dell'imposta (esenzione, credito d'imposta...). A tale proposito va fatto rilevare che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia ⁽³⁰⁾: «un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale la quale, 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, n. 1, del trattato». È esattamente ciò che avviene con il vantaggio fiscale conferito dall'esenzione dall'imposta sulle società. Pertanto, questa argomentazione è priva di fondamento.

renza alle imprese escluse dal beneficio di detti aiuti fiscali.

- (63) In terzo luogo, la misura deve incidere sulla concorrenza e sugli scambi fra gli Stati membri. A tale riguardo, va sottolineato che, secondo una relazione sulla dipendenza dell'economia basca dall'estero nel periodo 1990-1995 ⁽³¹⁾, le esportazioni erano aumentate non soltanto in termini assoluti ma anche in termini relativi, a scapito delle vendite realizzate nel resto della Spagna ⁽³²⁾. Il mercato estero si è dunque sostituito parzialmente al mercato spagnolo. Inoltre, secondo un'altra relazione statistica sul commercio estero del Paese Basco ⁽³³⁾, la propensione all'esportazione (rapporto tra le esportazioni e il PIL) dell'economia basca è pari al 28,9 %, superando quella della Germania e degli altri paesi europei, che si colloca attorno al 20 %. Secondo questa relazione, nel periodo 1993-1998, la bilancia commerciale basca è rimasta chiaramente in attivo. In concreto, nel 1998 per 100 ESP importate ne sono state esportate 144. Per riassumere, l'economia basca è pertanto un'economia molto aperta verso l'estero, con una fortissima tendenza ad esportare la sua produzione. Da tutto ciò emerge quindi che le imprese beneficiarie esercitano attività economiche suscettibili di essere oggetto di scambio commerciale con altri Stati membri. Di conseguenza, l'aiuto rafforza la posizione delle imprese beneficiarie rispetto ad altre imprese concorrenti comunitarie, incidendo così sugli scambi commerciali. Inoltre, le imprese beneficiarie vedono migliorata la loro redditività grazie all'aumento del loro risultato netto (profitti al netto delle imposte) e sono così in grado di fare concor-

- (64) Dato che le norme fiscali in esame hanno un carattere generale e astratto, la Commissione osserva che l'analisi delle loro ripercussioni non può effettuarsi che ad un livello generale e astratto e che non è possibile verificare la loro incidenza su mercati, settori o prodotti concreti come chiedono nelle loro osservazioni alcuni dei terzi interessati. Questa posizione è stata confermata da una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia ⁽³⁴⁾. Inoltre, la Commissione sottolinea di avere richiesto, nella decisione di avvio del procedimento, tutte le informazioni pertinenti che le consentissero di valutare gli aiuti fiscali in questione. La richiesta era chiaramente finalizzata a consentire alla Commissione di farsi un'idea generale dei veri effetti del regime e non certo a raccogliere dati in vista di valutazioni individuali. Tuttavia, le autorità spagnole non hanno fornito nessuna delle informazioni richieste ⁽³⁵⁾ sulle circostanze specifiche in cui in cui è stato concesso l'esonero temporaneo dall'imposta. Appare quindi contraddittorio rimproverare alla Commissione, come fanno alcuni terzi nelle loro osservazioni, il carattere generale della valutazione e rifiutare al tempo stesso di fornire i dati richiesti.

- (65) Quanto all'argomentazione adottata dalle autorità spagnole, secondo la quale le misure fiscali in questione non falsano la concorrenza né incidono sugli scambi tra Stati membri in quanto la relazione del gruppo «codice di condotta» ha concluso che tali misure non incidono sulla localizzazione delle attività economiche nella Comunità, la Commissione ritiene che un'analisi basata sul codice di condotta non può sostituire una valutazione basata sulle norme in materia di aiuti di Stato. I

⁽³⁰⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994 nella causa C-387/92, Banco de Crédito Industrial, divenuto Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana — Spagna, Raccolta 1994, pag. I-877, punto 14.

⁽³¹⁾ «La dependencia exterior vasca en el período 1990-1995», di Patxi Garrido Espinosa e M^a Victoria García Olea, pubblicato da Euskal Estatistika-Erakundea/Instituto Vasco de Estadística (Eustat) (Ufficio statistico del governo basco).

⁽³²⁾ Nel 1990 le esportazioni rappresentavano il 28,5 % del totale delle vendite, comprese pertanto quelle realizzate nel resto della Spagna; a distanza di soli cinque anni la percentuale era salita al 40,8 %.

⁽³³⁾ «Estadística de Comercio Exterior para la Comunidad Autónoma de Euskadi en el año 1998» elaborato da Eustat.

⁽³⁴⁾ Cfr. in proposito la sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999 nella causa C-75/97, Belgio/Commissione («Maribel»), Racc. 1999, pag. I-3691, punti 48 e 51; la sentenza del Tribunale di primo grado del 15 giugno 2000, nelle cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a 607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, Alzetta Mauro e a./Commissione, Racc. 2000, pag. II-2319, punti 80, 81 e 82; le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo del 17 maggio 2001, nella causa C-310/99, Repubblica italiana/Commissione, Racc. 2002, pag. I-2289, punti 54 e 55 e le conclusioni dell'avvocato generale Saggio del 27 gennaio 2000, nella causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. 2000, pag. I-6857, punto 31: «Va a questo proposito osservato che, nell'ambito di un regime generale di aiuti, per poter stabilire l'incidenza di un siffatto regime sugli scambi è sufficiente che, in una valutazione ex ante, sia ragionevolmente sostenibile che detta incidenza può verificarsi. Qualora la posizione di un'impresa (ovvero, come nel nostro caso, di un numero imprecisato di imprese) venga rafforzata da un regime di aiuti, detto trattamento di favore in linea di principio è capace di influire sugli scambi tra Stati membri».

⁽³⁵⁾ Per quanto riguarda la denuncia presentata da Schütz Ibérica SA, le autorità spagnole hanno informato la Commissione che fino a quel momento non era stato versato nessun aiuto a Detursa.

criteri di cui alla lettera B ⁽³⁶⁾ del codice di condotta per determinare se una misura fiscale sia «pregiudizievole» non sono gli stessi adottati per stabilire se detta misura falsi la concorrenza o incida sugli scambi commerciali. È dunque possibile che una misura non venga considerata pregiudizievole, in quanto esula dall'ambito di applicazione dei criteri di cui alla lettera B, pur falsando essa la concorrenza e incidendo sugli scambi commerciali. Nel caso specifico, le «esenzioni fiscali temporanee» in oggetto non soddisfano i criteri di cui alla parte B, in quanto non sono concesse esclusivamente a non residenti o per transazioni effettuate con i non residenti; non sono completamente isolate dall'economia nazionale; non sono accordate anche in mancanza di qualsiasi attività economica effettiva e di una presenza economica sostanziale all'interno dello Stato membro; non sono applicate a profitti derivanti dalle attività interne svolte da un gruppo multinazionale di imprese, determinati in conformità con i principi generalmente riconosciuti a livello internazionale e, infine, non difettano di trasparenza. Ciò nonostante, come già illustrato altrove, tali misure falsano la concorrenza e incidono sugli scambi commerciali.

(66) Per quanto riguarda l'osservazione dei terzi secondo la quale l'incidenza sugli scambi dovrebbe essere valutata dalla Commissione confrontando tutti i sistemi fiscali, la Commissione ricorda che oggetto del procedimento avviato ai sensi dell'articolo 87 e dell'articolo 88 del trattato CE sono le distorsioni della concorrenza che possono derivare da una norma che favorisce solo determinate imprese dello Stato membro (nel caso in oggetto determinate imprese di recente costituzione) rispetto ad altre, e non già le eventuali distorsioni della concorrenza derivanti da divergenze tra i sistemi fiscali degli Stati membri che, semmai, potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione delle disposizioni degli articoli da 93 a 97 del trattato CE.

(67) Quanto al carattere specifico che gli aiuti di Stato debbono rivestire, la Commissione è dell'avviso che l'esenzione dall'imposta sulle società in oggetto sia specifica o selettiva, nel senso che favorisce determinate imprese. In effetti, i requisiti per poter beneficiare dell'aiuto escludono espressamente tutte le imprese che siano state costituite prima della data d'entrata in vigore, a metà del 1996, della citata legge provinciale, che abbiano creato

meno di 10 posti di lavoro, i cui investimenti siano inferiori agli 80 milioni di ESP (480 810 EUR), e il cui capitale non sia superiore ai 20 milioni di ESP (120 202 EUR). A tale riguardo, la Commissione ricorda che, secondo la quarta relazione sulle imprese in Europa ⁽³⁷⁾, nel 1992 il numero di imprese della Comunità europea che impiegavano meno di 10 addetti o che non ne impiegavano affatto ammontava a 14 629 000, vale a dire il 92,72 % del totale ⁽³⁸⁾. Nel caso della Spagna, questa percentuale nel 1991 era ancora più elevata, circa il 95,11 % ⁽³⁹⁾. Inoltre, secondo la quinta relazione sulle imprese in Europa ⁽⁴⁰⁾, nel 1995 il numero di imprese della Comunità europea che impiegavano meno di 10 addetti o che non ne impiegavano affatto ammontava a 16 767 000, pari al 92,89 % del totale ⁽⁴¹⁾. Nel caso della Spagna, questa percentuale era ancora più elevata, circa il 95 % ⁽⁴²⁾. È probabile che queste percentuali siano ancora più elevate nel caso delle imprese di recente costituzione, dato che di solito un'impresa prende avvio con un personale ridotto, che cresce man mano che l'impresa si consolida e arriva a regime. È il caso della Spagna, dove nel 1995 questa percentuale era ancora più elevata, pari a circa il 98 % ⁽⁴³⁾. Pertanto in linea di principio tutto indica che una delle condizioni per beneficiare degli aiuti escluda da sola la maggioranza delle imprese.

(68) D'altra parte, la Commissione rileva che la specificità materiale riscontrata nell'esenzione fiscale non esclude che questa presenti anche altri elementi di specificità, quali ad esempio la specificità regionale. La Commissione ritiene tuttavia che, una volta dimostrato che l'esenzione fiscale favorisce alcune imprese a causa della propria specificità materiale, non sia necessario analizzare in dettaglio tutte le altre caratteristiche specifiche. Nel caso specifico, pertanto, non prenderà in esame nessuna eventuale specificità regionale della misura di cui sopra.

(69) Inoltre, il carattere oggettivo delle soglie citate non impedisce, come pretendono alcuni terzi interessati nelle loro osservazioni, che esse siano selettive, in quanto esclude le imprese che non soddisfano le condizioni previste. A questo riguardo, secondo la giurisprudenza ⁽⁴⁴⁾, «Il fatto che l'aiuto non si indirizzi ad uno o più beneficiari particolari previamente definiti, ma sia soggetto a

⁽³⁶⁾ La parte B del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese recita: «[...] Nel valutare il carattere pregiudizievole di tali misure si deve tener conto, tra l'altro, delle seguenti caratteristiche: 1) se le agevolazioni sono riservate esclusivamente ai non residenti o per transazioni effettuate con non residenti, 2) se le agevolazioni sono completamente isolate dall'economia nazionale, in modo da non incidere sulla base imponibile nazionale, 3) se le agevolazioni sono accordate anche in mancanza di qualsiasi attività economica effettiva e di una presenza economica sostanziale all'interno dello Stato membro che offre queste agevolazioni fiscali, 4) se le norme di determinazione dei profitti derivanti dalle attività interne svolte da un gruppo multinazionale si discostano dai principi generalmente riconosciuti a livello internazionale, in particolare le norme concordate in sede OCSE, 5) se le misure fiscali difettano di trasparenza, compresi i casi in cui le norme giuridiche sono applicate in maniera meno rigorosa e in modo non trasparente a livello amministrativo».

⁽³⁷⁾ Imprese in Europa, 4a relazione, Eurostat.

⁽³⁸⁾ Dati riportati nella tabella a pagina 27 della citata relazione.

⁽³⁹⁾ Dati riportati nella tabella a pagina 152 della citata relazione.

⁽⁴⁰⁾ Imprese in Europa, 5a relazione, Eurostat.

⁽⁴¹⁾ Dati riportati nella tabella a pagina 31 della citata relazione.

⁽⁴²⁾ Dati riportati nella tabella a pagina 224 della citata relazione.

⁽⁴³⁾ Dati riportati nella tabella a pagina 73 della citata relazione.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 29 settembre 2000 nella causa T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM)/Commissione, Raccolta 2000, pag. II-3207, punto 40.

una serie di criteri obiettivi in applicazione dei quali potrà essere concesso, [...] non basta, infatti, a mettere in discussione il carattere selettivo della misura e, quindi, la qualifica di questa come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. [...] Essa non esclude, per contro, che questo pubblico intervento debba essere analizzato come un regime di aiuto costitutivo di una misura selettiva e, pertanto, specifica, se a causa dei suoi criteri di applicazione arrechi un vantaggio a talune imprese o a talune produzioni, con esclusione di altre».

fiscali. Quanto alla presunta legittimità degli obiettivi perseguiti, la Commissione, pur non sollevando obiezioni in merito, sottolinea tuttavia che tale aspetto non è sufficiente per escludere che un pubblico intervento venga analizzato come un regime di aiuto di Stato in quanto, come stabilisce la giurisprudenza ⁽⁴⁶⁾: «Seguendo questa tesi, alla pubblica autorità sarebbe sufficiente invocare la legittimità degli obiettivi perseguiti attraverso l'adozione di una misura di aiuto perché questa possa essere considerata misura generale sottratta all'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1, del trattato. Orbene, questa disposizione non distingue secondo le cause o gli obiettivi degli interventi statali, ma li definisce in funzione dei loro effetti».

(70) Per quanto riguarda la giustificazione della esenzione dall'imposta sulle società in virtù della natura o dell'economia del sistema fiscale, la Commissione sottolinea che si tratta di determinare se le misure fiscali rispondono a obiettivi inerenti al sistema fiscale stesso o se, invece, riguardano altri obiettivi, sempre legittimi, ma esterni al sistema fiscale. Spetta inoltre allo Stato membro interessato stabilire la logica interna del sistema fiscale alla quale obbediscano le misure fiscali ⁽⁴⁵⁾. Nella fattispecie, le Juntas Generales di Vizcaya affermano in sostanza che l'esenzione fiscale in questione, promuovendo la creazione di nuove imprese, determinerà un aumento del numero dei contribuenti e dunque del gettito fiscale. Tuttavia, per sostenere tale tesi, esse si sono limitate ad una serie di affermazioni astratte di carattere generale, senza fornire uno studio approfondito del rapporto, nella fattispecie, tra la perdita di entrate dovuta all'esenzione per un periodo 10 anni e l'eventuale aumento successivo delle entrate. In mancanza di un'analisi precisa, è azzardato concludere che il risultato sarà sempre positivo. Le Juntas Generales di Vizcaya non spiegano inoltre perché, se l'obiettivo era quello di aumentare il numero dei contribuenti, il beneficio degli aiuti è limitato ad un ridottissimo numero di nuove imprese, pari al meno del 5 %. Il carattere transitorio delle misure fiscali in questione dimostra del resto che esse hanno obiettivi congiunturali estranei al sistema fiscale piuttosto che obiettivi interni che, per loro natura, necessitano una certa permanenza. In queste circostanze, la Commissione deve respingere le osservazioni delle Juntas Generales di Vizcaya, in quanto esse non sono riuscite a dimostrare che l'esenzione fiscale in questione è volta all'obiettivo, interno al sistema fiscale, di aumentare il gettito fiscale. La Commissione rileva invece che, secondo la legge provinciale che introduce l'esenzione fiscale, l'obiettivo dichiarato è dare impulso all'economia di Vizcaya, che versava allora in grave crisi. L'obiettivo non è dettato dunque da esigenze primarie di ordine fiscale quanto piuttosto da considerazioni di politica economica, estranee al sistema fiscale. Il carattere di estraneità è ulteriormente confermato dalla natura temporanea delle misure

(71) Quanto all'esistenza in altri Stati membri di misure fiscali sotto forma di esenzione dall'imposta sulle società, che la Commissione non ha considerato come aiuti di Stato per il fatto di essere rivolte a imprese di recente costituzione — il che, secondo quanto affermato in alcune osservazioni dei terzi, farebbe sorgere un legittimo affidamento in relazione agli aiuti fiscali a favore delle imprese di recente costituzione — la Commissione sottolinea che i risultati preliminari dell'esame della questione sollevano dubbi sulla fondatezza dell'argomentazione. Le «esenzioni fiscali temporanee» introdotte dai suddetti Stati membri sono state considerate aiuti di Stato ⁽⁴⁷⁾, notificati ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE e compatibili con il mercato comune. Inoltre, anche ammettendo l'ipotesi che la Commissione non sia intervenuta al riguardo, non sarebbe giustificato continuare con questo approccio errato anche nel caso di specie. A questo riguardo occorre ricordare che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, «un'eventuale violazione da parte di uno Stato membro, di un obbligo impostogli dal trattato, in relazione col divieto di cui all'articolo 92, non può essere giustificata dalla circostanza che altri Stati membri siano anch'essi venuti meno a detto obbligo. Più distorsioni della concorrenza non hanno sugli scambi tra gli Stati membri l'effetto di neutralizzarsi reciprocamente, ma anzi si

⁽⁴⁶⁾ Cfr. punto 53 della sentenza citata nella nota 44.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Francia: regime di aiuti fiscali per «aree imprenditoriali» N 155/86, autorizzato con decisione della Commissione del 21 gennaio 1987, XVII Relazione sulla politica di concorrenza, punto 245; regime di aiuti «loi pour l'orientation de l'aménagement du territoire» N 493/95, autorizzato con decisione della Commissione del 29 novembre 1995, GU C 53 del 22.2.1996; Italia: disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ai sensi della legge n. 64 del 1° marzo 1986, autorizzata con decisione della Commissione del 2 marzo 1988, GU L 143 del 10.6.1988; Lussemburgo: regime di aiuti «loi de développement économique» N 607/92, autorizzato con decisione della Commissione del 9 dicembre 1992, GU C 39 del 13.2.1993; regime di aiuti «carte régionale» N 72/96, autorizzato con decisione della Commissione del 20 settembre 1996, GU C 51 del 21.2.1997; regime di aiuti a finalità regionale per lo sviluppo economico N 793/B/99, autorizzato con decisione della Commissione del 19 luglio 2000, GU C 278 del 30.9.2000.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. in proposito le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo nella causa C-6/97, punto 27.

cumulano fra loro, il che ne aumenta le conseguenze pregiudizievoli per il mercato comune» ⁽⁴⁸⁾.

(72) Quanto all'osservazione dei terzi, secondo la quale vi sono altre misure fiscali in Spagna che non sono state considerate dalla Commissione aiuti di Stato per il fatto di essere rivolte a imprese di recente costituzione, va fatto rilevare che dette misure sono alquanto diverse rispetto all'esenzione temporanea dall'imposta in oggetto. Un regime in cui la condizione per poter beneficiare degli aiuti è la creazione di tre posti di lavoro non è confrontabile a un regime in cui i posti di lavoro richiesti sono dieci, così come un regime in cui l'aiuto consiste nella riduzione del 95 % della base imponibile per tre anni non è confrontabile con l'esenzione per dieci anni. La Commissione ritiene inoltre che le decisioni adottate in merito alle suddette esenzioni temporanee non possano pregiudicare le decisioni che essa deve adottare, se del caso, in merito alle altre misure fiscali citate.

(73) Quanto all'argomentazione relativa all'esistenza nel Paese Basco di una pressione fiscale globale più elevata, menzionata in alcune osservazioni dei terzi, la Commissione ribadisce che nella fattispecie tale argomentazione non è pertinente, dato che il procedimento è stato avviato in merito ad una misura specifica e non in relazione all'intero sistema fiscale di uno dei tre territori storici baschi.

(74) In conclusione, la Commissione ritiene che l'esenzione dall'imposta sulle società configuri un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE, dato che genera un vantaggio comparativo, è concesso da uno Stato membro mediante risorse statali, incide sugli scambi tra gli Stati membri e falsa la concorrenza in quanto favorisce unicamente determinate imprese.

6.2. Il carattere di nuovo aiuto dell'esenzione dall'imposta sulle società

(75) La Commissione ritiene che gli aiuti in oggetto non rivestano il carattere di aiuti esistenti in quanto non soddisfano le condizioni di cui al citato regolamento (CE) n. 659/1999. Essi non soddisfano i criteri di cui alla lettera

b, punti da i) a iv) ⁽⁴⁹⁾, per le seguenti ragioni: non sono stati introdotti prima dell'adesione della Spagna, il 1° gennaio 1986; non sono mai stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio; non si può supporre siano stati autorizzati in quanto non sono mai stati notificati; infine, sono stati concessi meno di dieci anni fa.

(76) La Commissione ritiene inoltre che l'esenzione fiscale di specie non soddisfi neppure le condizioni di cui all'articolo 1, lettera b, punto v) ⁽⁵⁰⁾. La Commissione non ha mai dichiarato, direttamente o indirettamente, nella sua corrispondenza o in qualsiasi altro documento, di non considerare il regime fiscale in oggetto come un aiuto. Al contrario, nella decisione 98/C 103/03 del 18 novembre 1997 ⁽⁵¹⁾, la Commissione ritenne che le nuove esenzioni temporanee introdotte dalla provincia di Álava nel 1996, e di cui beneficiava l'impresa Demesa, in aggiunta ad altri aiuti, potevano contenere elementi di aiuto che avrebbero potuto risultare incompatibili. In seguito, nella decisione 1997/718/CEE di chiusura del procedimento, la Commissione è giunta alla conclusione che l'esenzione temporanea dall'imposta del 1996 costituiva un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune. La Commissione ha seguito la stessa impostazione, qualificando le esenzioni temporanee come aiuti di Stato, anche nel prendere in esame altre misure fiscali adottate da altri Stati membri, quali la

⁽⁴⁹⁾ L'articolo 1, lettera b, punti i) — iv) del regolamento (CE) n. 659/1999 recita come segue:

«b) "aiuti esistenti":

- i) fatto salvo il disposto degli articoli 144 e 172 dell'atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del trattato, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore;
- ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio;
- iii) gli aiuti che si suppongono autorizzati a norma dell'articolo 4, paragrafo 6, del presente regolamento o anteriormente al presente regolamento, ma secondo la procedura in esso prevista;
- iv) gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 15.»

⁽⁵⁰⁾ L'articolo 1, lettera b, punto v) del regolamento (CE) n. 659/1999 recita come segue:

«b) "aiuti esistenti":

- (...)
- v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione».

⁽⁵¹⁾ Decisione di avvio del procedimento formale di esame, ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2, su determinati aiuti concessi all'impresa Demesa, Vizcaya (GU C 103 del 4.4.1998, pag. 3).

⁽⁴⁸⁾ Cfr. in proposito la sentenza della Corte di giustizia del 22 marzo 1977 nella causa C-78/76, Steinike & Weinlig/Repubblica federale tedesca, Raccolta 1997, pag. 595, punto 24. D'altra parte, al punto 45 della sentenza della Corte di giustizia del 24 marzo 1993, nella causa C-313/90, Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques e a./Commissione, Raccolta 1993, pag. I-1125, si dichiara che «né il principio di parità di trattamento né quello di tutela del legittimo affidamento possono essere invocati per giustificare il ripetersi di una non corretta interpretazione di un atto».

Francia (decisione del 21 gennaio 1987 nel caso N 155/86 e decisione del 29 novembre 1995 nel caso N 493/95), l'Italia (decisione del 2 marzo 1988) e il Lussemburgo (decisione del 9 dicembre 1992 nel caso N 607/92 e del 20 settembre nel caso N 72/96). Dato che tutte le decisioni summenzionate, ad eccezione della decisione 1999/718/CEE, sono state adottate non solo prima del 10 dicembre 1998 (data di pubblicazione della comunicazione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese) ma anche prima del 1° dicembre 1997 (data della risoluzione su un codice di condotta in materia di tassazione delle imprese), la Commissione sottolinea che la decisione di considerare le esenzioni temporanee introdotte nel 1993 come aiuto di Stato non è dovuta, come sostiene l'amministrazione provinciale di Vizcaya nei suoi commenti, a un cambiamento dei criteri della Commissione all'atto dell'esame dei regimi fiscali vigenti a seguito della comunicazione o del codice di condotta.

(77) Inoltre, a proposito dell'argomentazione addotta dalle autorità spagnole in base alla quale la Commissione, qualora considerava l'esenzione temporanea dalle imposte come aiuto di Stato avrebbe dovuto avviare immediatamente il procedimento, ai sensi del punto 12 della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-84/82 (cfr. nota 9), la Commissione fa rilevare che tale precedente non è rilevante in quanto si applica soltanto agli aiuti notificati. A questo riguardo la Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999, nei casi relativi ad aiuti illegali, non è tenuta al rispetto dei termini applicabili agli aiuti notificati. Ricorda inoltre che ha invitato le autorità spagnole, con lettera del 19 gennaio 1996 alla Rappresentanza permanente, a fornire informazioni dettagliate sugli eventuali beneficiari delle misure in oggetto. La Rappresentanza permanente ha richiesto una proroga di 15 giorni del termine per la risposta con fax del 16 febbraio, confermato dalla lettera del 19 febbraio 1996. Con lettera del 21 marzo 1996 la Rappresentanza permanente spagnola ha chiesto un'ulteriore proroga di 30 giorni. Nonostante queste richieste di proroga, che sembravano indicare fosse imminente una risposta, le autorità spagnole non hanno risposto alla richiesta di informazioni da parte della Commissione. D'altra parte la Commissione ricorda di aver avviato, il 29 settembre 1999, un procedimento relativo ad altri aiuti fiscali analoghi sotto forma di riduzione della base imponibile per talune imprese di recente costituzione in Vizcaya (C 52/99). Nella sua decisione finale del 12 luglio 2001, la Commissione è giunta alla conclusione che gli aiuti in questione sono incompatibili.

(78) In conclusione, le misure fiscali in oggetto non possono considerarsi aiuti esistenti in quanto non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 1, lettera b), del regola-

mento (CE) n. 659/1999. Per contro, la Commissione ritiene che essi possano essere considerati nuovi aiuti, ai sensi dell'articolo 1, lettera c), dello stesso regolamento⁽⁵²⁾ ⁽⁵³⁾.

6.3. Il carattere illegale dell'esenzione dall'imposta sulle società

(79) Poiché il regime in questione non prevede l'impegno delle autorità spagnole di accordare gli aiuti nel rispetto delle condizioni relative agli aiuti de minimis⁽⁵⁴⁾, la Commissione ritiene che gli aiuti stessi non possano essere considerati come rientranti nell'ambito della regola de minimis. A tale riguardo, va rilevato che, nell'ambito del procedimento, le autorità spagnole non hanno mai fatto valere che gli aiuti in questione abbiano in tutto o in parte il carattere di aiuti de minimis. Inoltre, gli aiuti in questione non potrebbero rispettare le norme sugli aiuti de minimis, dato che nulla garantisce che la soglia de minimis non verrà superata.

(80) La Commissione fa notare che gli aiuti di Stato che non ricadono nell'ambito di applicazione della regola de minimis sono soggetti all'obbligo di notificazione preventiva fissato all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Tuttavia, non avendo le autorità spagnole rispettato tale obbligo, la Commissione ritiene che detti aiuti debbano essere considerati illegali.

(81) Quanto all'argomentazione addotta in alcune osservazioni di terzi, secondo la quale le misure fiscali in oggetto non possono essere considerate illegali a causa del legittimo affidamento creato dall'autorizzazione da parte della Commissione del sistema fiscale basco, la Commissione è in dovere di respingerla in quanto, in primo luogo ai sensi dell'articolo 1, lettera f) del regolamento (CE) n. 659/1999, un aiuto è illegale se, come nel caso in questione, non è stato notificato ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. In secondo luogo, non essendo stato notificato, la Commissione non ha potuto adottare una decisione in merito alla

⁽⁵²⁾ L'articolo 1, lettera c) del regolamento (CE) n. 659/1999 recita: «c) "nuovi aiuti": tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti».

⁽⁵³⁾ Lettera D/10687 del 19 gennaio 1996 alla Rappresentanza permanente spagnola.

⁽⁵⁴⁾ Il risultato della valutazione degli aiuti in questione è lo stesso basandosi sulla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (PMI), sulla comunicazione della Commissione relativa agli aiuti de minimis o sul regolamento (CE) n. 69/2001 (cfr. nota 6).

compatibilità dell'aiuto con il mercato comune ⁽⁵⁵⁾. Per quanto riguarda la presunta autorizzazione da parte della Commissione del «sistema fiscale basco» che, secondo le osservazioni di alcuni terzi interessati, si evincerebbe dalla citata decisione 93/337/CEE, la Commissione ricorda, da un lato, che la decisione non si riferiva al «sistema fiscale basco» bensì ad una serie di misure fiscali specifiche ⁽⁵⁶⁾ introdotte nel 1988 rispettivamente nei territori storici di Álava, Guipúzcoa e Vizcaya e, dall'altro, che nella decisione citata tali misure vennero considerate come aiuti di Stato. L'articolo 1, paragrafo 4, della decisione ⁽⁵⁷⁾, stabiliva inoltre che la concessione degli aiuti fosse subordinata a una serie di condizioni, quali il rispetto dei massimali degli aiuti regionali, la disciplina comunitaria relativa alle PMI e ai settori sensibili e le disposizioni in materia di cumulo degli aiuti. Non si trattò, pertanto, di approvare il sistema fiscale basco, quanto piuttosto qualificare come aiuti di Stato talune misure fiscali e di imporre condizioni per la concessione di detti aiuti. Pertanto la decisione di cui sopra non pregiudicava in alcun modo un'eventuale decisione positiva da parte della Commissione in merito a qualsiasi altra misura fiscale introdotta nel Paese Basco. In conclusione, contrariamente a quanto asserito da alcuni terzi interessati nelle loro osservazioni, nessuna decisione della Commissione ha mai autorizzato in astratto il «sistema fiscale basco» e pertanto una qualsiasi nuova misura fiscale, come l'esenzione fiscale in questione, o lo ha privato del suo carattere di illegalità ⁽⁵⁸⁾.

6.4. Valutazione della compatibilità con il mercato comune

- (82) La Commissione ribadisce ancora una volta il carattere di regime di aiuti dell'esenzione dall'imposta sulle socie-

tà. Dato il carattere generale e astratto dei regimi di aiuti, la Commissione non è tenuta ad esaminare la situazione di ciascuna delle potenziali imprese beneficiarie. In ogni modo, la Commissione non conosce la situazione delle imprese che hanno beneficiato dell'aiuto o che ne beneficavano e pertanto non è in grado di esaminare l'incidenza specifica sulla concorrenza di determinate imprese. È sufficiente accertare che imprese potenzialmente beneficiarie potrebbero ottenere aiuti non conformi alle direttive, agli orientamenti e alle discipline comunitarie vigenti in materia. Inoltre, la Commissione sottolinea che, nella decisione di avvio del procedimento, ha chiesto alle autorità spagnole di fornire tutte le informazioni pertinenti ai fini della valutazione degli aiuti. La richiesta era chiaramente finalizzata a consentire alla Commissione di farsi un'idea generale dei veri effetti del regime e non certo a raccogliere dati in vista di valutazioni individuali. Tuttavia, le autorità spagnole non hanno fornito nessuna delle informazioni richieste sulle circostanze specifiche in cui in cui è stato concesso l'esonero temporaneo dall'imposta. Appare quindi contraddittorio rimproverare alla Commissione, come fanno alcuni terzi nelle loro osservazioni, il carattere generale della valutazione e rifiutare al tempo stesso di fornire i dati richiesti.

- (83) Dato che il regime in questione si applica soltanto nel territorio di Vizcaya definito al livello NUTS III ⁽⁵⁹⁾, occorre esaminare se gli aiuti concessi in questo territorio possono beneficiare delle deroghe regionali di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) o c), del trattato CE. Per quanto riguarda l'ammissibilità agli aiuti della provincia di Vizcaya, la Commissione ricorda che detto territorio non è mai stato ammesso al beneficio della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE, in quanto il PIL per abitante ⁽⁶⁰⁾ del Paese Basco — regione NUTS II, di cui il territorio di Vizcaya fa parte — è sempre stato superiore al 75 % della media comunitaria. Di fatto, secondo le norme in materia di aiuti regionali ⁽⁶¹⁾ ⁽⁶²⁾, le condizioni per poter beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE sono soddisfatte soltanto quando la regione di livello NUTS II presenta un PIL per abitante non superiore al 75 % della media comunitaria. La Com-

⁽⁵⁵⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado del 15 dicembre 1999 nelle cause riunite T-132/96 e T-143/96, Freistaat Sachsen e a./Commissione, Raccolta 1999, pag. II-3663, punto 300.

⁽⁵⁶⁾ Le misure prevedevano sostanzialmente una riduzione del 95 % dell'imposta sui trasferimenti patrimoniali sugli atti giuridici documentati, un credito fiscale del 20 % sugli investimenti, libertà totale di ammortamento dei beni che costituiscono i nuovi investimenti, un ulteriore credito fiscale fino al 5 % degli investimenti in funzione dell'occupazione da questi creata, un ulteriore credito fiscale del 20 % per la realizzazione di investimenti di speciale interesse tecnologico.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. articolo 1, paragrafo 4, della decisione 93/337/CEE: «Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, la Spagna fa in modo che gli aiuti vengano concessi nei limiti delle zone e dei massimali degli aiuti regionali nazionali o delle condizioni previste nella disciplina comunitaria degli aiuti alle PMI e nel rispetto delle disposizioni comunitarie sul cumulo di aiuti aventi finalità diversa, nonché dei limiti stabiliti in taluni settori di attività dell'industria, dell'agricoltura e della pesca».

⁽⁵⁸⁾ Cfr. nota 23.

⁽⁵⁹⁾ Nomenclatura delle unità territoriali statistiche.

⁽⁶⁰⁾ Prodotto interno lordo (PIL) per abitante misurato in standard di potere d'acquisto (SPA).

⁽⁶¹⁾ I riferimenti alle norme in materia di aiuti regionali si limitano agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (cfr. nota 17). Nei casi in cui gli aiuti sono stati concessi prima dell'entrata in vigore degli orientamenti, la valutazione della Commissione si basa sulle norme vigenti nel periodo di concessione degli aiuti. Tuttavia, visto che le parti rilevanti delle norme summenzionate non sono cambiate, in questo caso è sufficiente fare riferimento al testo più recente.

⁽⁶²⁾ Cfr. il punto 3.5 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (nota 17).

missione ricorda che, secondo la carta degli aiuti regionali ⁽⁶³⁾, la provincia di Vizcaya rientra tra le regioni in cui gli aiuti di Stato potevano essere considerati parzialmente compatibili ⁽⁶⁴⁾ fino al 26 settembre 1995 ⁽⁶⁵⁾, e, dopo tale termine, totalmente compatibili con il mercato comune ai sensi della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE ⁽⁶⁶⁾.

(84) Gli aiuti di Stato sotto forma di esenzione dall'imposta sulle società sono destinati a promuovere la creazione di nuove imprese nella provincia di Vizcaya, a condizione che l'importo dell'investimento iniziale e il numero di posti di lavoro creati superino determinate soglie. Tuttavia, nonostante i requisiti dell'investimento minimo e della creazione di un numero minimo di posti di lavoro, gli aiuti fiscali in questione non rivestono il carattere di aiuti agli investimenti o all'occupazione. In effetti, gli aiuti fiscali non hanno come base né l'importo dell'investimento, né il numero di posti di lavoro, né i costi salariali corrispondenti, bensì la base imponibile. Inoltre, l'importo di detti aiuti non è in funzione di un massimale espresso in percentuale dell'importo dell'investimento, o del numero di posti di lavoro, o dei costi salariali corrispondenti, bensì in funzione della base imponibile. A tale riguardo, la Commissione ricorda che l'allegato I degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale precisa che: «Gli aiuti fiscali possono essere considerati aiuti inerenti all'investimento quando la loro base è l'investimento stesso. Inoltre, ogni aiuto fiscale può rientrare in questa categoria se è erogato entro un massimale espresso in percentuale dell'investimento». Ne consegue che gli aiuti fiscali che, come nella fattispecie, non soddisfano questi criteri non possono considerarsi come aiuti all'investimento.

(85) Al contrario, questi aiuti, riducendo parzialmente l'imposta sugli utili per le imprese beneficiarie, hanno il carattere di aiuti al funzionamento. Infatti, l'imposta sulle società è un onere fiscale che le imprese sono obbligate a pagare a scadenza periodica nel quadro della loro ordinaria amministrazione. È dunque opportuno esaminare gli aiuti fiscali in oggetto alla luce delle deroghe eventualmente applicabili agli aiuti al funzionamento.

(86) A tale riguardo, la Commissione ricorda che, conformemente ai citati orientamenti in materia di aiuti di Stato a

finalità regionale, gli aiuti regionali che hanno il carattere di aiuti al funzionamento sono, in linea di principio, vietati. Tuttavia, possono eccezionalmente essere concessi in regioni che beneficiano della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato, purché rispettino determinate condizioni di cui ai punti 4.15 a 4.17 dei suddetti orientamenti regionali, oppure nelle regioni ultraperiferiche o nelle regioni a bassa densità di popolazione quando sono destinati a compensare i costi aggiuntivi di trasporto. Orbene, la provincia di Vizcaya, definita a livello NUTS III, non è ammissibile alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE e, comunque la concessione dei suddetti aiuti al funzionamento non è soggetta alle condizioni di cui sopra. Inoltre la NUTS III di Vizcaya non ha il carattere di regione ultraperiferica ⁽⁶⁷⁾ né di regione a bassa densità di popolazione ⁽⁶⁸⁾. Per questo motivo, non sono ammessi gli elementi di aiuto al funzionamento contenuti nella esenzione dall'imposta sulle società in questione, in particolare perché non sono concessi né in una regione che beneficia della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3 lettera a), del trattato CE, né in una regione ultraperiferica, né in una regione a bassa densità di popolazione. Nella fattispecie questi aiuti sono pertanto incompatibili.

(87) Di conseguenza, la Commissione ritiene che il regime di aiuti fiscali in questione non può considerarsi compatibile con il mercato comune ai sensi delle deroghe di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato CE, in quanto esso non si conforma alle suddette norme in materia dei aiuti di Stato a finalità regionale.

(88) Oltre all'applicabilità nei casi precedenti della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE, relativa allo sviluppo di talune attività, occorre esaminare l'eventuale applicabilità della deroga con riferimento ad altre finalità. A tale riguardo, la Commissione fa rilevare che l'esenzione dall'imposta sulle società in questione non è finalizzata allo sviluppo di un'attività economica ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE, in particolare lo sviluppo di azioni a favore delle piccole e medie imprese, della ricerca e dello sviluppo, della tutela dell'ambiente, della creazione di posti di lavoro o della formazione conformemente alle norme comunitarie corrispondenti. Di conseguenza, gli aiuti fiscali in oggetto non possono beneficiare della deroga relativa allo sviluppo di talune attività di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE in virtù dei predetti obiettivi.

(89) Inoltre, non essendo sottoposta ad alcuna restrizione settoriale, l'esenzione dall'imposta sulle società in questione può essere concessa senza alcuna limitazione a imprese appartenenti a settori sensibili, disciplinati da norme comunitarie specifiche, come quelle applicabili alle attività di produzione, di trasformazione e di distribuzione dei prodotti agricoli, di cui all'allegato I del trattato, alla

⁽⁶³⁾ Le successive carte degli aiuti regionali a cui si è data applicazione da quando la Spagna è membro dell'UE sono le seguenti: la carta adottata nel 1988 con la decisione della Commissione 88/C 351/04, la carta modificata (cfr. comunicazione 96/C 25/03) con la decisione del 26 luglio 1995 e la carta per il periodo 2000-2006 adottata con la decisione dell'11 aprile 2000.

⁽⁶⁴⁾ Le sole aree della provincia di Vizcaya ammesse a beneficiare della deroga regionale di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE sono state la zona industriale della Valle del Nervión e le aree «Duranguesado» e «Encartaciones». Le altre aree della provincia di Vizcaya non risultavano conformi ai criteri richiesti.

⁽⁶⁵⁾ Data di entrata in vigore della modifica della precedente carta adottata nel 1988.

⁽⁶⁶⁾ GU C 25 del 31.1.1996, pag. 3.

⁽⁶⁷⁾ Non figura nell'elenco delle regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 299 del trattato.

⁽⁶⁸⁾ In conformità del punto 3.10.4 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (cfr. nota 17).

pesca, al settore carbonifero, alla siderurgia, alla cantieristica, alle fibre sintetiche e all'industria automobilistica ⁽⁶⁹⁾. Di conseguenza, la Commissione ritiene possibile che gli aiuti fiscali sotto forma di esenzione dall'imposta sulle società non rispettino le suddette norme settoriali. Nella fattispecie, l'esenzione dall'imposta sulle società non rispetta la condizione di non promuovere la creazione di nuove capacità produttive per non aggravare il problema dell'eccesso di capacità di cui soffrono tradizionalmente questi settori. Di conseguenza la Commissione ritiene che, qualora il beneficiario appartenesse ad uno dei settori menzionati, gli aiuti, non essendo sottoposti alle summenzionate norme settoriali, non sarebbero ammissibili alla deroga dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE relativa allo sviluppo di talune attività.

(90) Gli aiuti esaminati, che non possono beneficiare delle deroghe dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato CE, non possono beneficiare neppure di altre deroghe di cui all'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato CE, in quanto gli aiuti in oggetto non si possono considerare come aiuti a carattere sociale, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), del trattato CE, e non sono destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), del trattato CE. Non sono nemmeno aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE. D'altra parte, non possono beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), del trattato CE, dal momento che non sono destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio. Di conseguenza, questi aiuti sono incompatibili con il mercato comune.

(91) Dato che l'esenzione dall'imposta sulle società abbraccia vari esercizi, potrebbe darsi che una parte degli aiuti in oggetto debbano ancora esser erogati. Trattandosi di aiuti illegali e incompatibili, le autorità spagnole hanno l'obbligo di annullare il versamento dell'eventuale saldo della esenzione dall'imposta sulle società a cui potrebbero ancora aver diritto alcuni dei beneficiari.

6.5. Recupero degli aiuti già erogati

(92) Secondo alcune osservazioni di Confebask (riportate sopra), gli aiuti non dovrebbero essere restituiti a causa

⁽⁶⁹⁾ Cfr. per le norme settoriali attualmente vigenti, oltre alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, il sito Internet della Direzione generale della Concorrenza (http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/).

del legittimo affidamento determinato, in primo luogo dal fatto che per molti anni la Commissione non ha qualificato le misure in oggetto come aiuti di Stato e, in secondo luogo, dall'esistenza di altri regimi transitori di esenzione fiscale vigenti nel resto del territorio nazionale dello Stato membro, in ordine ai quali la Commissione non ha sollevato obiezioni.

(93) Va fatto rilevare in via preliminare che Confebask non sostiene che le imprese basche da essa rappresentate ignoravano il fatto che l'esenzione dall'imposta sulle società per le imprese di recente costituzione, concessa a determinate condizioni, conferiva loro un vantaggio. La Commissione ritiene pertanto che dette imprese fossero consapevoli del vantaggio arrecato dall'esenzione.

(94) Va inoltre sottolineato che all'esenzione fiscale non è stata data attuazione nel rispetto della procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE. Secondo una giurisprudenza consolidata ⁽⁷⁰⁾, tuttavia, le imprese beneficiarie di un aiuto possono in linea di principio fare legittimo affidamento sulla regolarità di un aiuto soltanto qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista da tale articolo. Un operatore economico diligente dovrebbe generalmente essere in grado di verificare se sia stata seguita la procedura summenzionata. Nel caso in oggetto, Confebask, avendo allegato ai propri commenti copie della corrispondenza fra la Commissione e le autorità spagnole, non può negare di essere stata a conoscenza del fatto che le misure erano illegali.

(95) La giurisprudenza ⁽⁷¹⁾ non esclude certamente la possibilità per il beneficiario di aiuti illegali di invocare circostanze eccezionali sulle quali egli abbia potuto fondare il proprio affidamento nella regolarità dell'aiuto e di opporsi, conseguentemente, alla sua ripetizione. Nel caso in questione, tuttavia, nessuna delle circostanze addotte nelle osservazioni dei terzi interessati può essere tenuta in considerazione. Quanto all'argomentazione secondo la quale la Commissione avrebbe fatto nascere un legittimo affidamento in quanto per un lungo periodo di tempo non ha qualificato le misure in questione come aiuti di Stato, la Commissione ribadisce, in primo luogo, che ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999, nel caso di aiuti illegali, la Commissione non è vincolata al rispetto dei termini applicabili agli aiuti notificati. Pertanto, essa non è

⁽⁷⁰⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 1990 nella causa C-5/89, Germania/Commissione, Raccolta 1990, pag. I-3437, punto 14; sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997 nella causa C-169/95, Regno di Spagna/Commissione, Raccolta 1997, pag. I-135, punto 51; sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997 nella causa C-24/95, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland GmbH, domanda di pronuncia pregiudiziale: Bundesverwaltungsgericht — Germania, Raccolta 1997, pag. I-1591, punto 25.

⁽⁷¹⁾ Cfr. punto 16 della sentenza del 20 settembre 1990 citata nella nota 70 e sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 1993 nella causa C-183/91, Commissione/Grecia, Raccolta 1993, pag. I-3131, punto 18.

obbligata ad adottare decisioni sugli aiuti illegali, come nel caso di specie, entro due mesi ⁽⁷²⁾ (a norma dell'articolo 4, paragrafo 5) o entro 18 mesi ⁽⁷³⁾ (a norma dell'articolo 7, paragrafo 6). La Commissione ricorda inoltre che, nella sua lettera del 25 maggio 1994 alla Rappresentanza permanente spagnola, di cui Confebask ha allegato copia alle proprie osservazioni, la Commissione richiama l'attenzione delle autorità spagnole sulla lettera agli Stati membri del 3 novembre 1983 concernente gli obblighi derivanti dall'articolo 93, paragrafo 3, del trattato CE e sulla comunicazione pubblicata nella GU C 318 del 24 novembre 1983, nella quale si ribadisce che qualsiasi aiuto concesso illegalmente può essere soggetto a richiesta di restituzione. Nella prima lettera inviata alla Rappresentanza permanente spagnola a seguito della denuncia presentata nel 1994, la Commissione ha avvertito le autorità spagnole che le misure fiscali in oggetto potevano rivestire il carattere non solo di aiuti di Stato ma anche di aiuti illegali e che, in tal caso, avrebbero potuto essere soggetti a restituzione. Inoltre, nella sua corrispondenza con le autorità spagnole, fin dal 1994, la Commissione non ha mai qualificato, direttamente o indirettamente, il regime di esenzione fiscale in questione come compatibile con il mercato comune.

(96) Quanto al legittimo affidamento basato sull'esistenza di altri regimi temporanei di esenzione fiscale temporanea nel resto del territorio nazionale, va ribadito che, come si è già rilevato in altri punti della presente decisione, il regime in oggetto presenta caratteristiche alquanto diverse. Risulta dunque difficile giustificare un trattamento simile per provvedimenti di natura assai diversa. Va inoltre tenuto presente che la Commissione non ha potuto stabilire la compatibilità di altre misure di esenzione fiscale temporanea in quanto non erano state notificate o in quanto non era stata presentata nessuna denuncia contro di esse. In merito a tali misure la Commissione non ha mai espresso alcun parere, né direttamente né indirettamente.

(97) Quanto al precedente della sentenza RSV ⁽⁷⁴⁾, citato nelle osservazioni di terzi a sostegno dell'argomentazione in base alla quale il lungo lasso di tempo intercorso fra la prima lettera della Commissione del 25 maggio 1994 e la decisione di avvio del procedimento relativo alla misura fiscale in oggetto avrebbe prodotto un legittimo affidamento, è importante ricordare le circostanze particolari relative al caso RSV. In primo luogo, in quel caso l'aiuto era stato formalmente notificato alla Commissione, sebbene in ritardo. In secondo luogo, esso era destinato a far fronte alle spese supplementari connesse a un'operazione anch'essa relativa a una sovvenzione già autorizzata dalla Commissione. In terzo luogo, esso riguardava un settore che riceveva da molti anni aiuti autorizzati dalla Commissione. In quel caso, pertanto non era necessaria un'indagine esaustiva al fine di

determinare la compatibilità degli aiuti. Nel caso attuale, invece, gli aiuti non sono stati notificati, non sono connessi ad aiuti già autorizzati dalla Commissione e non sono destinati a un settore che ha già beneficiato di aiuti in passato. La Commissione è dunque del parere che la sentenza relativa alla RSV non è rilevante nel caso di specie.

(98) D'altra parte va rilevato che il lungo periodo di tempo trascorso è imputabile per lo più alla mancanza di collaborazione da parte delle autorità spagnole. Di fatto, la Commissione ha ingiunto di fornire informazioni dettagliate sugli eventuali beneficiari delle misure con lettera del 19 gennaio 1996 alla Rappresentanza permanente. La Rappresentanza permanente ha richiesto una proroga di 15 giorni del termine per la risposta con fax del 16 febbraio, confermato dalla lettera del 19 febbraio 1996. Con lettera del 21 marzo 1996 la Rappresentanza permanente spagnola ha chiesto un'ulteriore proroga di 30 giorni. Nonostante tali richieste di proroga, che sembravano indicare fosse imminente una risposta, le autorità spagnole non hanno risposto alla richiesta di informazioni della Commissione. La Commissione rileva inoltre che in quel periodo le autorità spagnole erano state informate dell'avvio di procedimenti a seguito delle denunce presentate nel 1996, relative agli aiuti concessi alla Demesa ⁽⁷⁵⁾, e nel 1997, relative agli aiuti concessi alla Ramondín ⁽⁷⁶⁾, in merito alle esenzioni fiscali temporanee ⁽⁷⁷⁾ introdotte in Álava nel 1996 e alle quali sono state ammesse a beneficiare le imprese summenzionate in aggiunta ad altri aiuti. Considerando che in entrambi i casi si è giunti alla conclusione che le esenzioni fiscali temporanee introdotte nel 1996 configuravano aiuti di Stato illegali e incompatibili, le informazioni in merito pervenute alle autorità spagnole, lungi dal suscitare un legittimo affidamento in ordine alla compatibilità delle misure fiscali in oggetto, segnalavano piuttosto una loro possibile incompatibilità.

(99) La Commissione ritiene pertanto di non aver suscitato alcuna speranza fondata che l'esenzione fiscale in questione potesse essere compatibile. In merito alle misure in oggetto, pertanto, i beneficiari non possono appellarsi ai principi del legittimo affidamento o della certezza del diritto. A tale proposito si sottolinea che «È giurispru-

⁽⁷²⁾ Decisione di non sollevare obiezioni o decisione di avviare il procedimento d'indagine formale.

⁽⁷³⁾ Decisione di chiudere il procedimento d'indagine formale.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. nota 24.

⁽⁷⁵⁾ Procedimento relativo agli aiuti di Stato concessi alla Demesa (cfr. nota 51); decisione finale 1999/718/CEE (cfr. nota 5).

⁽⁷⁶⁾ Procedimento relativo agli aiuti di Stato concessi alla Ramondín: decisione di avvio del procedimento del 30 marzo 1999 (GU C 194 del 10.7.1999, pag. 18); decisione finale 2000/795/CE (cfr. nota 27).

⁽⁷⁷⁾ Cause aventi ad oggetto aiuti di Stato C-49/99, C-50/99 e C-52/99 relative, rispettivamente, a regimi di aiuti fiscali (esenzioni fiscali temporanee) introdotte ai sensi dell'articolo 26 delle seguenti leggi provinciali: legge provinciale 24/1996 del 5 luglio 1996 (Álava), legge provinciale 7/1996 del 4 luglio 1996 (Guipúzcoa) e legge provinciale 3/1996 del 26 giugno 1996 (Vizcaya).

denza costante che il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere dall'operatore economico nel quale un'istituzione abbia fatto sorgere fondate aspettative [...]. Per contro, nessuno può invocare una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione» ⁽⁷⁸⁾.

(100) In conclusione, per quanto riguarda gli aiuti incompatibili già erogati, la Commissione ritiene che, secondo le argomentazioni sviluppate sopra, i beneficiari non possono far valere il principi generali del diritto comunitario, come la tutela del legittimo affidamento o la certezza del diritto. Pertanto nulla osta all'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, del citato regolamento (CE) n. 659/1999 in virtù del quale: «Nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario». Per questo le autorità spagnole devono prendere tutti i provvedimenti necessari per recuperare gli aiuti già erogati al fine di ristabilire la situazione economica nella quale si troverebbero le imprese beneficiarie se l'aiuto illegale non fosse stato concesso. Il recupero degli aiuti deve effettuarsi conformemente alle procedure previste e alle disposizioni stabilite dalla legislazione spagnola e comprendere la totalità degli interessi dovuti, calcolati a partire dalla data di concessione dell'aiuto fino alla data effettiva del rimborso sulla base del tasso di riferimento in vigore alla stessa data per calcolare l'equivalente della sovvenzione netta degli aiuti regionali in Spagna ⁽⁷⁹⁾.

(101) La presente decisione si riferisce al regime di aiuti e deve essere oggetto di esecuzione immediata, compreso il recupero di qualsiasi aiuto individuale concesso nel quadro del regime stesso. La Commissione ricorda altresì che, come di regola, la presente decisione non pregiudica la possibilità di considerare certi aiuti individuali totalmente o parzialmente compatibili con il mercato comune in funzione delle loro caratteristiche proprie, sia nel quadro di una successiva decisione della Commissione sia in applicazione dei regolamenti di esenzione.

7. CONCLUSIONI

(102) Per questi motivi, la Commissione conclude che:

- a) la Spagna ha illegalmente dato esecuzione nella provincia di Vizcaya ad un'esenzione dall'imposta sulle

società in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato CE;

- b) l'esenzione dall'imposta sulle società in oggetto è incompatibile con il mercato comune;

- c) le autorità spagnole annullano il pagamento del saldo dell'aiuto a cui potrebbero eventualmente ancora avere diritto alcuni beneficiari. Per quanto riguarda gli aiuti incompatibili già erogati, le autorità spagnole prendono tutti i provvedimenti necessari per recuperarli al fine di ristabilire la situazione economica nella quale si troverebbero le imprese beneficiarie se l'aiuto illegale non fosse stato concesso,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto di Stato, sotto forma di esenzione dell'imposta sulle società, al quale la Spagna ha dato illegalmente esecuzione nel territorio storico di Vizcaya, in violazione dell'articolo 88, paragrafo 3, del trattato CE, tramite l'articolo 14 della legge provinciale 18/1993 del 5 luglio 1993, è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

La Spagna sopprime il regime di aiuti di cui all'articolo 1, qualora lo stesso fosse ancora in vigore.

Articolo 3

1. La Spagna prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare dai beneficiari gli aiuti di cui all'articolo 1, già posti illegalmente a loro disposizione. La Spagna annulla ogni pagamento in relazione agli aiuti non ancora versati.

2. Il recupero viene eseguito senza indugio e secondo le procedure del diritto interno a condizione che queste consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della presente decisione. L'aiuto da recuperare comprende gli interessi, che decorrono dalla data in cui l'aiuto è stato posto a disposizione del beneficiario fino alla data dell'effettivo recupero. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione degli aiuti a finalità regionale.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. punto 300 della sentenza citata nella nota 55.

⁽⁷⁹⁾ Lettera della Commissione agli Stati membri, SG(91) D/4577 del 4 marzo 1991. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, nella causa C-142/87, Belgio/Commissione, Raccolta 1990, pag. I-959.

Articolo 4

Fatto a Bruxelles, il 20 dicembre 2001.

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, la Spagna informa la Commissione circa i provvedimenti presi per conformarvisi.

Per la Commissione

Mario MONTI

*Membro della Commissione**Articolo 5*

Il Regno di Spagna è destinatario della presente decisione.
