

Affaire C-66/02

République italienne

contre

Commission des Communautés européennes

«Recours en annulation — Aides d'État — Décision 2002/581/CE — Avantages fiscaux octroyés aux banques — Motivation de la décision — Qualification d'aide d'État — Conditions — Compatibilité avec le marché commun — Conditions — Projet important d'intérêt européen commun — Développement de certaines activités»

Conclusions de l'avocat général Mme C. Stix-Hackl, présentées le 8 septembre 2005

Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 15 décembre 2005

Sommaire de l'arrêt

1. *Recours en annulation — Moyens — Défaut ou insuffisance de motivation — Moyen distinct de celui portant sur la légalité au fond*

(Art. 230 CE et 253 CE)

2. *Aides accordées par les États — Notion — Mesures fiscales d'exonération, de réduction d'impôts ou de report de paiement pour certaines opérations de restructuration bancaire — Inclusion*

(Art. 87, § 1, CE)

3. *Aides accordées par les États — Examen par la Commission — Examen d'un régime d'aides pris dans sa globalité — Admissibilité — Conséquence*

(Art. 87, § 1, CE)

4. *Aides accordées par les États — Notion — Caractère sélectif de la mesure — Mesure fiscale profitant uniquement à des entreprises du secteur bancaire réalisant certaines opérations — Inclusion*

(Art. 87, § 1, CE)

5. *Aides accordées par les États — Affectation des échanges entre États membres — Atteinte à la concurrence — Critères d'appréciation*

(Art. 87, § 1, CE)

6. *Aides accordées par les États — Interdiction — Dérogations — Aides contribuant à la réalisation d'un projet important d'intérêt commun — Aides visant au développement d'un secteur d'activité économique — Pouvoir d'appréciation de la Commission — Contrôle juridictionnel — Limites*

(Art. 87, § 3, b) et c), CE)

1. Dans le cadre d'un recours en annulation, la question du bien-fondé de la motivation d'un acte relève de la légalité au fond de celui-ci. Partant, une contestation du bien-fondé de cette motivation ne peut être examinée au stade du contrôle du respect de l'obligation édictée par l'article 253 CE.

(cf. points 26, 55)

2. La notion d'aide est plus générale que celle de subvention, parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques. Il en découle qu'une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui, bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables, constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE. De même, peut constituer une aide d'État une mesure accordant à certaines entreprises une réduction d'impôt ou un report du paiement de l'impôt normalement dû.

Tel est le cas, dans le cadre d'une réglementation fiscale visant des opérations de restructuration bancaire, des mesures emportant soit une réduction d'impôt liée à l'application d'un taux minoré ou à la substitution d'une taxe fixe aux impôts normalement dus, soit une exonération d'impôt en cas de plus-value effective lors d'une rétrocession de biens non indispensables à la réalisation de l'objet social d'une banque à la fondation bancaire lui ayant transféré précédemment ces biens, ou en cas de transfert par une banque cessionnaire de ses participations dans la banque centrale de l'État membre à la fondation bancaire lui ayant précédemment cédé ces participations, en particulier si lesdites participations ont été obtenues initialement à titre gratuit et sont transférées ensuite à titre onéreux ou soumises à une réévaluation.

Cette conclusion n'est pas remise en cause, en ce qui concerne les mesures prévoyant la neutralité fiscale d'opérations de rétrocession, par l'argumentation selon laquelle le paiement de l'impôt normalement dû n'est que reporté à la date d'une réalisation ultérieure éventuelle du même bien. En effet, non seulement le report du paiement d'une dette fiscale peut constituer une aide d'État, mais, surtout, une rétrocession telle que celle visée en l'espèce opère un transfert de propriété du bien d'un sujet de droit à un autre, de sorte que, pour la société bancaire réalisant la rétrocession au profit d'une fondation bancaire, sujet de droit distinct, l'exonération est définitive.

(cf. points 77-82)

3. Dans le cas d'un régime d'aides, la Commission peut, afin de vérifier si ce régime comporte des éléments d'aide, se borner à étudier les caractéristiques générales du régime en cause, sans être tenue d'examiner chaque cas d'application particulier. Dès lors, lorsqu'il est constant qu'un régime d'aides profite à certaines entreprises, la circonstance que, le cas échéant, il profite également à des bénéficiaires qui ne seraient pas des entreprises ne remet pas en cause cette constatation, suffisante aux fins de l'application de l'article 87, paragraphe 1, CE.

(cf. points 91-92)

4. L'article 87, paragraphe 1, CE interdit les aides «favorisant certaines entreprises ou certaines productions», c'est-à-dire les aides sélectives. Une aide peut être sélective au regard de cette disposition même lorsqu'elle concerne tout un secteur économique.

Tel est le cas des mesures fiscales comportant soit une réduction ou une exonération d'impôts, soit un report de paiement, ne s'appliquant qu'au secteur bancaire et, au sein du secteur bancaire, profitant uniquement aux entreprises réalisant certaines opérations. Ne s'appliquant pas à tous les opérateurs économiques et dérogeant, en réalité, au régime fiscal de droit commun, elles ne peuvent être considérées comme des mesures générales de politique fiscale ou économique.

De telles mesures fiscales doivent donc être interdites en vertu de l'article 87, paragraphe 1, CE, dès lors qu'elles ne constituent pas une adaptation du système général à des caractéristiques particulières des entreprises bancaires, mais ont été conçues comme un moyen d'améliorer la compétitivité de certaines entreprises à un moment donné de l'évolution du secteur.

(cf. points 94-101)

5. L'article 87, paragraphe 1, CE prohibe les aides qui affectent les échanges entre États membres et faussent ou menacent de fausser la concurrence. Dans le cadre de son appréciation de ces deux conditions, la Commission est tenue, non pas d'établir une incidence réelle des aides sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si ces aides sont susceptibles d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence.

L'incompatibilité d'une aide avec le marché commun doit, en définitive, être constatée dès lors qu'elle a ou est susceptible d'avoir une incidence sur les échanges intracommunautaires et un effet de distorsion de la concurrence existant dans ceux-ci. En particulier, lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide. À cet égard, la circonstance qu'un secteur économique a fait l'objet d'une libéralisation au niveau communautaire est de nature à caractériser une incidence réelle ou potentielle des aides sur la concurrence, ainsi que leur effet sur les échanges entre États membres. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que l'entreprise bénéficiaire participe elle-même aux échanges intracommunautaires. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, l'activité intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer le marché de cet État membre en sont diminuées. En outre, un renforcement d'une entreprise qui, jusqu'alors, ne participait pas à des échanges intracommunautaires peut la placer dans une situation lui permettant de pénétrer le marché d'un autre État membre.

C'est ainsi que doivent être prohibés des allègements fiscaux renforçant la position des entreprises bénéficiaires par rapport aux entreprises actives dans les échanges intracommunautaires, spécialement dans le contexte d'un important processus de libéralisation au niveau communautaire dans le secteur des services financiers qui a accentué la concurrence pouvant résulter déjà de la libre circulation des capitaux prévue par le traité.

(cf. points 110-111, 114-119)

6. La Commission jouit, pour l'application de l'article 87, paragraphe 3, CE, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire. Le juge communautaire, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, ne saurait substituer son appréciation en la matière à celle de

l'autorité compétente, mais doit se limiter à examiner si cette dernière appréciation est entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir.

En excluant la qualification de «projet d'intérêt européen commun» au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous b), CE, s'agissant de certaines mesures fiscales dont il ressort qu'elles tendent essentiellement à améliorer la compétitivité des opérateurs établis dans un État membre pour renforcer leur seule position concurrentielle dans le marché intérieur, la Commission ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation. Il ne saurait lui être opposé utilement que lesdites mesures s'inscrivent dans le cadre de l'achèvement d'un processus de privatisation, un tel processus engagé par un État membre ne pouvant être considéré, en soi, comme constituant un projet d'intérêt européen commun.

Elle ne commet pas davantage une erreur manifeste d'appréciation en considérant que des mesures, qui ont essentiellement pour effet d'améliorer la compétitivité des bénéficiaires dans un secteur caractérisé par une concurrence internationale intense et sont en fait destinées à renforcer la position des bénéficiaires de l'aide par rapport aux concurrents qui n'en bénéficient pas, ne satisfont pas à la condition de ne pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, à laquelle doivent satisfaire les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

(cf. points 135, 138-140, 142, 144, 147-149)

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

15 décembre 2005 (*)

«Recours en annulation – Aides d'État – Décision 2002/581/CE – Avantages fiscaux octroyés aux banques – Motivation de la décision – Qualification d'aide d'État – Conditions – Compatibilité avec le marché commun – Conditions – Projet important d'intérêt européen commun – Développement de certaines activités»

Dans l'affaire C-66/02,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 21 février 2002,

République italienne, représentée initialement par M. U. Leanza, puis par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agents, assistés de M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. V. Di Bucci et R. Lyal, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. C. Gulmann (rapporteur), R.

Schintgen, G. Arestis et J. Klučka, juges,

avocat général: Mme C. Stix-Hackl,

greffier: Mme M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 février 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 septembre 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la République italienne demande l'annulation de la décision 2002/581/CE de la Commission, du 11 décembre 2001, relative au régime d'aides d'État mis en œuvre par l'Italie en faveur des banques (JO 2002, L 184, p. 27, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique national

2 En Italie, une réforme du système bancaire a été entreprise par la loi n° 218, du 30 juillet 1990, portant dispositions en matière de restructuration et de renforcement de la dotation patrimoniale des établissements de crédit de droit public (GURI n° 182, du 6 août 1990, p. 8, ci-après la «loi n° 218/90»).

3 Cette loi a rendu possible la transformation des établissements de crédit de droit public en sociétés par actions. À cette fin, une banque publique était autorisée à céder l'établissement bancaire à une société par actions, de manière à séparer la personne morale cédante, appelée en pratique «fondation bancaire» (ci-après la «fondation bancaire»), propriétaire des participations, de la société par actions cessionnaire (ci-après la «société bancaire»), unique titulaire de l'activité bancaire. La fondation bancaire administrait la participation dans la société bancaire et utilisait les revenus y afférents pour poursuivre des finalités sociales.

4 Lors d'opérations de cession d'entreprises de banque, des avoirs non actifs, c'est-à-dire non utilisés directement dans le processus de production, ont également été transférés aux sociétés bancaires. Ces avoirs augmentaient le patrimoine de celles-ci. Il s'en est suivi que, à égalité de résultat opérationnel, les sociétés bancaires ont présenté des résultats moins favorables en termes de rentabilité que les banques concurrentes.

5 Les participations des établissements de crédit de droit public au capital de la Banca d'Italia ont également été transférées aux sociétés bancaires. Elles ne pouvaient être attribuées aux fondations bancaires, au motif que celles-ci n'entraient pas dans le groupe des institutions autorisées à détenir de telles participations.

6 L'article 2 de la loi n° 489, du 26 novembre 1993, portant, notamment, prorogation du délai prévu à l'article 7, paragraphe 6, de la loi n° 218/90 (GURI n° 284, du 3 décembre 1993, p. 4, ci-après la «loi n° 489/93»), a rendu obligatoire, au plus tard le 30 juin 1994, la transformation des établissements bancaires publics en sociétés par actions.

7 La loi n° 461, du 23 décembre 1998, portant délégation de compétence au gouvernement pour la réorganisation de la réglementation civile et fiscale des organismes visés à l'article 11, paragraphe 1, du décret législatif n° 356, du 20 novembre 1990, ainsi que du régime fiscal des opérations de restructuration bancaire (GURI n° 4, du 7 janvier 1999, p. 4, ci-après la «loi n° 461/98»), a donné délégation au gouvernement italien à l'effet de procéder à une nouvelle réforme

de la réglementation applicable au secteur bancaire, en particulier en matière de restructuration.

8 Son article 2, paragraphe 1, sous m), a ouvert la possibilité de détenir des participations dans la Banca d'Italia aux fondations bancaires ayant effectué les modifications statutaires prescrites par cette réforme.

9 Le décret législatif n° 153, du 17 mai 1999, portant réglementation civile et fiscale des organismes visés à l'article 11, paragraphe 1, du décret législatif n° 356, du 20 novembre 1990, et du régime fiscal des opérations de restructuration bancaire, conformément à l'article 1er de la loi n° 461, du 23 décembre 1998 (GURI n° 125, du 31 mai 1999, p. 4, ci-après le «décret n° 153/99»), a mis en œuvre la délégation donnée par la loi n° 461/98 en introduisant les avantages fiscaux suivants:

- réduction à 12,5 % du taux d'impôt sur le revenu (IRPEG) pour les banques qui entreprennent une fusion ou une restructuration semblable, pendant cinq périodes d'imposition consécutives, à condition que les bénéficiaires soient affectés à une réserve spéciale soumise à une contrainte de non-répartition pendant une période de trois ans; les bénéficiaires affectés à la réserve spéciale ne peuvent dépasser 1,2 % de la différence entre la somme totale des crédits et des débits des banques ayant participé à la fusion et l'agrégat analogue de la plus grande banque qui a participé à cette opération (articles 22, paragraphe 1, et 23, paragraphe 1);
- neutralité fiscale des opérations de rétrocession à l'organisme apporteur des biens et des actifs non indispensables pour réaliser l'objet social, transférés précédemment aux sociétés bancaires conformément à la loi n° 218/90 (article 16, paragraphe 3);
- application d'une taxe fixe au lieu des impôts dus en relation avec les opérations visées aux deux tirets précédents (articles 24, paragraphe 1, et 16, paragraphe 5);
- neutralité fiscale, aux fins de l'impôt communal sur les plus-values immobilières, en relation avec ces mêmes opérations (articles 24, paragraphe 1, et 16, paragraphe 5);
- exonération d'impôt pour le transfert par les sociétés bancaires des apports, aux fondations bancaires, des participations au capital de la Banca d'Italia (article 27, paragraphe 2).

La décision attaquée

10 À la suite d'une question parlementaire, la Commission des Communautés européennes a, par lettre du 24 mars 1999 adressée dans le cadre de ses compétences en matière d'aides d'État, demandé aux autorités italiennes de lui fournir des informations pour évaluer la portée et les effets de la loi n° 461/98.

11 Par lettres des 24 juin et 2 juillet 1999, les autorités italiennes lui ont fourni des informations sur cette loi et sur le décret n° 153/99.

12 Par lettre du 23 mars 2000, la Commission a avisé les autorités italiennes que, selon elle, la loi n° 461/98 et le décret n° 153/99 pouvaient contenir des éléments d'aide et les a invitées à ne pas mettre à exécution les mesures en question. Le 12 avril 2000, les autorités italiennes lui ont répondu qu'elles avaient suspendu l'application de celles-ci, puis, le 14 juin 2000, elles lui ont fourni des renseignements complémentaires.

13 Le montant maximal théorique des avantages fiscaux obtenus au titre de la réduction à 12,5 % du taux d'impôt sur le revenu, accordée en vertu des articles 22, paragraphe 1, et 23, paragraphe 1, du décret n° 153/99, a été estimé par les autorités italiennes à 5 358 milliards de ITL, soit 2 767 millions d'euros, au titre de 76 opérations effectuées au cours des années 1998,

1999 et 2000.

14 Par lettre du 25 octobre 2000, la Commission a notifié au gouvernement italien sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE. Cette décision a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 2001, C 44, p. 2).

15 Au terme de la procédure, la Commission a conclu que la République italienne avait mis à exécution de manière illicite la loi n° 461/98 et le décret n° 153/99, en violation de l'article 88, paragraphe 3, CE. Elle a considéré que, à l'exception de l'exonération d'impôt pour certains transferts de participations au capital de la Banca d'Italia, prévue à l'article 27, paragraphe 2, du décret n° 153/99, les mesures fiscales mises à exécution constituaient un régime d'aides d'État incompatible avec le marché commun. De telles mesures confèreraient un avantage aux banques en ce qu'elles leur permettraient d'augmenter leur propre dimension et de bénéficier d'économies d'échelle à un coût réduit.

16 En conséquence, la Commission a adopté la décision attaquée, en précisant que la loi n° 461/98 et le décret n° 153/99 introduisaient des avantages fiscaux également en faveur des fondations bancaires, mais que ces avantages n'étaient pas examinés dans cette décision.

17 La décision attaquée est libellée dans les termes suivants:

«Article premier

À l'exception des mesures visées à l'article 2, le régime d'aides d'État que l'Italie a mis à exécution sur la base de la [loi n° 461/98] et du [décret n° 153/99], en particulier sur la base de l'article 16, paragraphes 3 et 5, de l'article 22, paragraphe 1, de l'article 23, paragraphe 1, de l'article 24, paragraphe 1, et de l'article 27, paragraphe 2, du [décret n° 153/99], est incompatible avec le marché commun.

Article 2

Les mesures d'allègement visées à l'article 27, paragraphe 2, du [décret n° 153/99] ne constituent pas des aides d'État dans la mesure où la double opération que constituent l'attribution des participations au capital de la Banca d'Italia à la société bénéficiaire de l'apport et leur transfert subséquent à la fondation ne produit pas d'effets sur le budget de ladite société.

Article 3

L'Italie supprime le régime d'aides visé à l'article 1er.

Article 4

1. L'Italie adopte toutes les mesures nécessaires afin de récupérer auprès des bénéficiaires les aides octroyées sur la base du régime visé à l'article 1er et déjà mises illégalement à leur disposition.

2. La récupération est exécutée sans retard selon les procédures de droit interne, à condition que celles-ci permettent l'exécution immédiate et effective de la décision. L'aide à récupérer comprend les intérêts, qui vont de la date où l'aide est devenue disponible pour les bénéficiaires à celle de la récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

[...]»

Les conclusions des parties

18 La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler la décision attaquée en ce qu'il n'est pas satisfait aux conditions requises pour que les mesures fiscales d'accompagnement de la réforme du système bancaire italien puissent être qualifiées d'«aides d'État»;
- condamner la Commission aux dépens.

19 La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- rejeter le recours;
- condamner la requérante aux dépens.

Les autres procédures pendantes devant le juge communautaire

20 Par requêtes déposées au greffe du Tribunal de première instance des Communautés européennes les 21 février 2002 et 11 avril 2002, l'Associazione bancaria italiana (ABI) (T-36/02), la Banca Sanpaolo IMI SpA (T-37/02), la Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (T-39/02), la Banca di Roma SpA (T-40/02), la Mediocredito Centrale SpA (T-41/02), la Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (T-42/02), ainsi que la Compagnia di San Paolo Srl (T-121/02) ont également introduit contre la Commission des recours en annulation de la décision attaquée dans la présente affaire. Devant le Tribunal, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité des recours, tirée d'une absence d'intérêt individuel des requérantes, les aides en cause ne constituant pas, selon elle, des aides individuelles, mais relevant d'un régime d'aides. Par ordonnances en date du 9 juillet 2003, le Tribunal a suspendu les sept procédures dans l'attente de l'arrêt de la Cour à intervenir dans la présente affaire. Des pourvois ont été formés par les requérantes contre les ordonnances de suspension dans les affaires T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02 et T-42/02. Par ordonnance de la Cour du 26 novembre 2003, ABI e.a./Commission (C-366/03 P à C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P et C-394/03 P, non publiée au Recueil), lesdits pourvois ont été rejetés comme manifestement irrecevables.

21 Par ordonnance du 11 février 2004, parvenue à la Cour le 23 mars 2004 (affaire C-148/04), la Commissione tributaria provinciale di Genova (Italie) a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle sur la validité de la décision attaquée, ainsi que sur l'interprétation des articles 87 CE et suivants, de l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1), et des principes généraux du droit communautaire, demande sur laquelle la Cour statue par arrêt séparé de ce jour.

Sur le recours

22 La République italienne soulève cinq moyens, tirés de violations de l'article 253 CE, du principe de respect des droits de la défense, de l'article 87, paragraphe 1, CE, de l'article 87, paragraphe 3, sous b), CE et de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 253 CE

Argumentation des parties

23 La République italienne soutient que la Commission a violé l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE.

24 Le moyen soulevé se subdivise en trois branches:

- la décision attaquée serait affectée d'un défaut de motivation sous l'angle de l'appréciation de l'encouragement de la concurrence dans le secteur bancaire;
- elle examinerait, sans les distinguer, les arguments développés par le gouvernement italien, respectivement, sur la question de la qualification des mesures fiscales litigieuses en tant qu'aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE et sur celle, distincte, d'une éventuelle déclaration de compatibilité fondée sur l'article 87, paragraphe 3, CE;
- elle développerait une motivation insuffisante, erronée et contradictoire pour exclure que les mesures fiscales litigieuses puissent être considérées comme compatibles avec le traité CE en application de l'article 87, paragraphe 3, CE.

25 La Commission conteste les allégations de la requérante. Elle considère que la décision attaquée respecte les conditions fixées par la jurisprudence en matière de motivation.

Appréciation de la Cour

26 Selon une jurisprudence constante, l'obligation de motivation constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé de la motivation, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux. La motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. Cette exigence doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99, Rec. p. I-2289, point 48).

- Sur la première branche du moyen

27 Dans le cadre de la première branche de son moyen, la République italienne allègue un défaut de motivation de la décision attaquée sous l'angle de l'appréciation de l'encouragement de la concurrence dans le secteur bancaire.

28 Cette allégation générale est suivie par des développements qui, essentiellement, se limitent à décrire l'évolution de la réglementation du secteur bancaire italien, sans fournir des éléments précis quant au contenu du grief formulé.

29 La description détaillée de l'évolution du droit applicable met en exergue, en particulier, la loi n° 218/90.

30 Cette loi est présentée comme ayant engagé initialement une opération de modification en profondeur du système bancaire italien, alors caractérisé par un secteur public étendu, en prévoyant les instruments juridiques permettant de transformer les banques publiques en sociétés

par actions.

31 La loi n° 461/98 est, quant à elle, présentée comme la dernière étape du processus de réforme du système de crédit italien.

32 Elle serait devenue nécessaire, surtout, pour éliminer ou, en tout cas, pour réduire définitivement la présence du secteur public dans le domaine bancaire, ainsi que pour réaliser définitivement le processus de privatisation et de restructuration du système bancaire italien, engagé par la loi n° 218/90.

33 Elle aurait visé, notamment, à:

- favoriser les opérations tendant à développer les dimensions des banques ou des groupes bancaires;
- permettre la rétrocession aux fondations bancaires, en régime de neutralité fiscale, des avoirs non actifs appartenant aux sociétés bancaires, qui leur avaient été transférés dans le cadre de l'application de la loi n° 218/90.

34 La nécessité de mener à son terme le processus de privatisation serait allée de pair avec un projet visant à procéder à une réforme fiscale dans un contexte général de réduction de la pression fiscale pesant sur les activités productives.

35 En l'état de sa formulation, et dans le contexte de l'ensemble des écritures des parties, la première branche du moyen examiné doit être comprise comme contenant le grief d'un défaut d'indication, dans la décision attaquée, des motifs pour lesquels la Commission a qualifié d'aides d'État la loi n° 461/98 et le décret n° 153/99, alors qu'ils n'auraient constitué que le prolongement de la loi n° 218/90 qui, quant à elle, n'avait pas été remise en cause par la Commission au regard des règles relatives aux aides d'État.

36 À cet égard, il convient d'observer que, aux points 16, 30 et 32 des motifs de la décision attaquée, la Commission a:

- résumé la description faite par le gouvernement italien, au cours de la procédure, de l'évolution de la réglementation du secteur bancaire italien;
- rappelé l'allégation de ce gouvernement selon laquelle la loi n° 218/90 et le décret n° 153/99 devraient être considérés comme faisant partie du même processus tendant à la modernisation du secteur bancaire italien;
- rappelé l'objectif poursuivi par l'État membre concerné de consolider et de restructurer ce secteur.

37 Il doit être constaté que la Commission énonce ensuite, aux points 51 à 54 des motifs de la décision attaquée, les raisons pour lesquelles, selon elle, la circonstance que la loi n° 218/90 n'a pas été remise en cause au regard des règles relatives aux aides d'État n'a pas d'incidence sur la qualification qu'elle a donnée de la loi n° 461/98 et du décret n° 153/99 au regard des mêmes règles.

38 Elle souligne, d'abord, s'agissant de la circonstance qu'elle n'a pas remis en question la loi n° 218/90, que cette loi ne lui a pas été notifiée par le gouvernement italien. Elle ajoute qu'elle a examiné seulement certains aspects de ladite loi en rapport avec des cas individuels et que la justification admise en ce qui concerne ces aspects ne s'applique pas aux mesures en cause dans la présente affaire.

39 Par ailleurs, la Commission relève que, dès la fin de l'année 1992, les banques publiques, à quelques rares exceptions, avaient été transformées en sociétés anonymes et que cette transformation avait été rendue obligatoire par la loi n° 489/93.

40 En outre, selon elle, le fait que, à l'époque, elle n'ait pas soulevé d'objections sur les autres mesures, peut-être plus semblables à celles introduites par le décret n° 153/99, n'implique pas qu'elle doive considérer favorablement ces dernières. Ainsi, une exonération fiscale des transferts d'actifs de la fondation bancaire à la société bancaire ne devrait pas nécessairement être évaluée de la même façon que l'exonération d'une opération analogue de rétrocession de la société bancaire à la fondation. En effet, l'apport des actifs à la société bancaire pourrait avoir eu pour effet de faciliter la transformation des banques publiques en sociétés anonymes, tandis que la rétrocession de ces actifs aux fondations, éventuellement réévalués, en exonération d'impôt, aurait pour objectif et pour effet d'améliorer les indices de rentabilité de la société bancaire.

41 Enfin, d'après la Commission, la loi n° 218/90 demeurerait une mesure ad hoc susceptible d'être justifiée, en principe, par les circonstances spécifiques relatives à son adoption. Pour autant, les mesures en cause dans la présente affaire ne pourraient à aucun moment être jugées compatibles avec le marché commun.

42 Il apparaît ainsi que, contrairement à l'affirmation de la République italienne, la Commission a fourni, dans la décision attaquée, une motivation en réponse à l'argumentation qui lui était soumise.

43 Cette motivation, indépendamment de la question de son bien-fondé, était suffisante pour permettre aux intéressés de connaître les justifications de la décision attaquée sur cette argumentation et à la Cour d'exercer son contrôle.

44 La première branche du moyen examiné doit, en conséquence, être rejetée.

– Sur la deuxième branche du moyen

45 Dans le cadre de la deuxième branche de son moyen, la République italienne fait grief à la Commission de ne pas avoir fourni des motivations distinctes en ce qui concerne, respectivement, la question de la qualification des mesures fiscales litigieuses au regard de l'article 87, paragraphe 1, CE et celle, distincte, d'une éventuelle déclaration de compatibilité fondée sur l'article 87, paragraphe 3, CE.

46 À cet égard, il y a lieu de relever que le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié en fonction, d'abord, du contenu de celle-ci, plutôt que de son mode de présentation.

47 En tout état de cause, il suffit de constater que, en l'espèce, la Commission a examiné, aux points 32 à 43 des motifs de la décision attaquée, la question de la qualification des mesures fiscales litigieuses au regard de l'article 87, paragraphe 1, CE et, séparément, aux points 45 à 48 des motifs de la même décision, la question de l'application éventuelle de l'article 87, paragraphe 3, CE.

48 Dans ces conditions, la deuxième branche du moyen examiné doit être rejetée.

– Sur la troisième branche du moyen

49 Dans le cadre de la troisième branche de son moyen, la République italienne reproche à la Commission une motivation insuffisante, erronée et contradictoire de la décision attaquée en ce qui concerne la question de l'application de l'article 87, paragraphe 3, sous b) ou c), CE.

50 À cet égard, il convient de rappeler que la Commission, aux points 45 à 48 des motifs de la décision attaquée, énonce le raisonnement au terme duquel elle parvient à la conclusion que les mesures fiscales litigieuses ne peuvent pas être déclarées compatibles avec le traité en application de ces dispositions.

51 Elle relève, notamment, que le renforcement du système bancaire italien ne peut être considéré comme un «projet important d'intérêt européen commun» au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous b), CE, dès lors que sont avantagés principalement les opérateurs économiques d'un État membre et non la Communauté dans son ensemble, et que n'est pas assurée la promotion d'un projet concret, précis et bien défini.

52 S'agissant de la compatibilité des mesures fiscales litigieuses au regard de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, au titre du «développement de certaines activités» économiques, la Commission indique que, selon elle, les conditions d'application des lignes directrices communautaires contenues dans sa communication 1999/C 288/02, relative aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO 1999, C 288, p. 2), ne sont pas réunies. Le régime ne serait pas limité aux petites et moyennes entreprises. Les aides n'auraient pas été notifiées individuellement à la Commission et aucun plan de restructuration n'aurait été présenté. En général, les banques bénéficiant de l'aide ne seraient pas en difficulté et l'aide ne serait pas destinée à rétablir une rentabilité économique-financière à long terme. Les orientations exigeraient l'adoption de mesures tendant à compenser, dans la mesure du possible, d'éventuelles répercussions négatives de l'aide sur les concurrents. En l'espèce, l'aide serait en fait destinée à renforcer la position des bénéficiaires par rapport aux concurrents qui n'en bénéficient pas. Les mesures d'allégement ne pourraient être qualifiées d'aides à l'investissement ou d'aides pour d'autres types de dépenses qui pourraient autrement être jugées compatibles. Aucune autre caractéristique du régime ne permettrait de le juger compatible pour d'autres motifs au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE. En outre, ne serait pas remplie la condition, exigée par cette dernière disposition, que les aides «n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun». En effet, à la différence des mesures précédentes résultant, en particulier, de la loi n° 218/90, qui pourraient avoir facilité l'adoption par les banques publiques de la forme des sociétés anonymes, en réduisant, du point de vue de la concurrence, des déséquilibres par rapport aux autres banques, les mesures en cause auraient eu essentiellement pour effet d'améliorer la compétitivité des bénéficiaires dans un secteur caractérisé par une concurrence internationale intense.

53 Il convient d'admettre que la motivation ainsi présentée par la Commission, indépendamment de la question de son bien-fondé, était suffisante pour permettre aux intéressés de connaître les justifications de la décision attaquée sur la question examinée et à la Cour d'exercer son contrôle.

54 Pour le surplus, le grief formulé par la République italienne quant au caractère erroné et contradictoire de la motivation contient, en réalité, une contestation du bien-fondé de celle-ci, voire, également, l'allégation d'une insuffisance de motivation d'un changement d'une position antérieurement adoptée par la Commission. En effet, le gouvernement italien fait valoir, en

particulier, que l'observation de la Commission, contenue dans la décision attaquée, selon laquelle le régime en question avantagera principalement les opérateurs d'un État membre, et non la Communauté, «apparaît entièrement réductrice et gratuite». Il affirme, par ailleurs, que l'observation de la Commission selon laquelle le régime en cause n'assurera pas la promotion d'un projet concret, précis et bien défini est «entièrement non fondée, outre que contradictoire». Enfin, s'agissant de la question de la compatibilité d'une aide destinée à faciliter le développement de certaines activités, il soutient que le raisonnement de la Commission est «contradictoire» et ne présente «aucune cohérence» avec les conclusions auxquelles elle serait parvenue dans d'autres affaires et dont elle se serait écartée très nettement dans la présente espèce.

55 Or, ainsi qu'il a été rappelé au point 26 du présent arrêt, la question du bien-fondé de la motivation d'un acte relève de la légalité au fond de celui-ci. Partant, une contestation du bien-fondé de cette motivation ne peut être examinée au stade du contrôle du respect de l'obligation édictée par l'article 253 CE.

56 En outre, s'agissant de la motivation de la position différente adoptée par la Commission par rapport à des affaires précédentes, la décision attaquée contient, aux points 51 à 54 de ses motifs, l'indication des éléments qui, selon l'institution, distinguent les situations comparées et, dès lors, justifient cette position.

57 Dans ces conditions, la troisième branche du moyen examiné doit également être rejetée.

58 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré d'une violation de l'article 253 CE doit être rejeté dans son ensemble.

Sur le moyen tiré d'une violation du principe de respect des droits de la défense

Argumentation des parties

59 La République italienne prétend que, pour la première fois dans la décision attaquée, la Commission a articulé des griefs propres aux mesures fiscales litigieuses prises en matière d'impositions indirectes, sans avoir donné au préalable au gouvernement italien et aux bénéficiaires l'occasion de fournir des éclaircissements. La Commission aurait ainsi violé le principe de respect des droits de la défense.

60 La Commission considère que cet argument constitue un moyen nouveau, irrecevable en application de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, comme ayant été soulevé pour la première fois au stade de la réplique.

Appréciation de la Cour

61 Aux termes de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

62 Dans sa requête, la République italienne n'a pas soulevé de moyen tiré d'une violation des droits de la défense commise au cours de la procédure ayant abouti à la décision attaquée.

63 Elle n'a invoqué un tel moyen qu'au stade de la réplique, sans le fonder sur des éléments de droit ou de fait qui se seraient révélés pendant la procédure.

64 Le moyen en cause est donc un moyen nouveau qui, en tant que tel, doit être déclaré irrecevable.

Sur le moyen tiré d'une violation de l'article 87, paragraphe 1, CE

Argumentation des parties

65 La République italienne affirme que la Commission a violé l'article 87, paragraphe 1, CE en qualifiant d'aides d'État les mesures fiscales litigieuses.

66 Le moyen soulevé se subdivise en six branches.

67 Dans le cadre de la première branche, la requérante fait valoir que la décision attaquée est fondée sur une prémisse erronée en ce qui concerne la réduction à 12,5 % du taux d'impôt sur le revenu pour les banques qui entreprennent une fusion ou une restructuration semblable. Cette réduction serait accordée non pas sur le revenu global de la banque qui entreprend une fusion ou une opération de restructuration analogue, mais uniquement sur la part du revenu qui est affectée à une réserve spéciale. En outre, la taxation réduite ne pourrait pas dépasser la limite globale de 1,2 % de l'agrégat visé aux articles 22, paragraphe 1, et 23, paragraphe 1, du décret n° 153/99. Enfin, la Commission n'aurait pas tenu compte de la condition selon laquelle la réserve spéciale ne pouvait pas être distribuée aux actionnaires pendant une période de trois ans.

68 Dans le cadre des cinq autres branches de son moyen, la République italienne soutient que les mesures litigieuses:

- ne donnent lieu à aucun transfert de ressources de l'État ni à une renonciation, de la part de celui-ci, à des recettes fiscales déterminées;
- ne constituent pas des aides d'État, parce qu'elles profitent également à des bénéficiaires, tels que des holdings, qui ne sont pas des entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE;
- présentent un caractère non pas sélectif, comme le prétend la Commission, mais, au contraire, un caractère général, en ce qu'elles contiennent des exigences non discriminatoires et non discrétionnaires dans leur application;
- n'affectent pas les échanges entre États membres ou, tout au plus, ne les affectent que partiellement, auquel cas une récupération seulement partielle des aides aurait dû être ordonnée;
- ne faussent pas la concurrence.

69 S'agissant plus particulièrement des mesures contenues à l'article 16, paragraphe 3, du décret n° 153/99 et prévoyant la neutralité fiscale des opérations de rétrocession des biens et actifs non indispensables pour réaliser l'objet social, elles n'auraient pas donné lieu à un avantage économique consistant en une exemption d'impôt pour la société procédant à la rétrocession, mais à un simple transfert de la charge fiscale de cette dernière au sujet attributaire des biens rétrocédés et à un décalage des délais de paiement de l'impôt de l'acte de rétrocession à la réalisation ultérieure desdits biens.

70 La Commission fait valoir que la République italienne n'a présenté qu'au stade de la réplique l'argument selon lequel l'article 16, paragraphe 3, du décret n° 153/99, en tant qu'il prévoit la neutralité fiscale des opérations de rétrocession des biens et actifs non indispensables, profiterait également à des bénéficiaires qui ne sont pas des entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE. Cet argument constituerait un moyen nouveau, irrecevable en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure.

71 Pareillement, la requérante n'aurait présenté qu'au stade de la réplique l'argumentation

selon laquelle une aide pourrait n'affecter que partiellement les échanges entre États membres et donc n'être remboursable que pour partie. Elle considère que la demande de réduction du montant à récupérer constitue une nouvelle conclusion, qui modifie l'objet du litige en violation de l'article 19 du statut CE de la Cour de justice (devenu article 21 du statut de la Cour de justice) et de l'article 38 du règlement de procédure.

72 Pour le surplus, la Commission considère que le moyen tiré d'une violation de l'article 87, paragraphe 1, CE n'est pas fondé.

Appréciation de la Cour

– Sur la première branche, tirée du caractère erroné d'une prémisse relative à la réduction du taux d'impôt sur le revenu

73 Contrairement à l'allégation de la République italienne, la Commission ne s'est pas référée à une réduction du taux d'impôt accordée sur le revenu global de la banque. Au point 5 des motifs de la décision attaquée, elle a fait état de la réduction en cause en ce qui concerne les bénéficiaires affectés à une réserve spéciale, cette affectation constituant une condition de la réduction. En tout état de cause, une éventuelle prise en considération d'une réduction applicable à la totalité du revenu de la banque aurait affecté la décision attaquée quant à l'analyse de l'étendue de l'aide, mais non quant à l'existence de celle-ci.

74 Par ailleurs, au même point des motifs de la décision attaquée, la Commission a expressément visé la limite globale de 1,2 % ainsi que la contrainte de non-répartition d'une durée de trois ans invoquées par la République italienne et prévues par le décret n° 153/99.

75 La première branche du moyen examiné doit donc être rejetée.

– Sur la deuxième branche, relative à la condition d'un financement des mesures litigieuses par l'État ou au moyen de ressources d'État

76 L'article 87, paragraphe 1, CE vise «les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit».

77 Selon une jurisprudence constante, la notion d'aide est plus générale que celle de subvention, parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques (voir, notamment, arrêts du 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline* et *Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, Rec. p. I-8365, point 38, et du 15 juillet 2004, *Espagne/Commission*, C-501/00, Rec. p. I-6717, point 90, ainsi que la jurisprudence citée).

78 Il en découle qu'une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui, bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE (voir arrêt du 15 mars 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, Rec. p. I-877, point 14). De même, peut constituer une aide d'État une mesure accordant à certaines entreprises une réduction d'impôt ou un report du paiement de l'impôt normalement dû.

79 En l'espèce, les mesures litigieuses consistent en:

- une réduction du taux de l'impôt sur le revenu;
- des exonérations d'impôts accordées au titre de dispositifs assurant la neutralité fiscale des opérations visées, c'est-à-dire l'absence de prise en compte à des fins fiscales de la réalisation des conditions d'existence d'un impôt, le paiement de celui-ci étant reporté à la date d'une éventuelle opération ultérieure de même nature;
- l'application d'une taxe fixe au lieu des impôts normalement dus en relation soit avec une opération de fusion ou de restructuration semblable, soit avec une opération de rétrocession de biens et d'actifs non indispensables à la réalisation de l'objet social;
- une exonération d'impôt pour le transfert par les sociétés bancaires, aux fondations bancaires, des participations au capital de la Banca d'Italia.

80 Elles emportent ainsi soit une réduction d'impôt liée à l'application d'un taux minoré ou à la substitution d'une taxe fixe aux impôts normalement dus, soit une exonération d'impôt en cas de plus-value effective lors d'une rétrocession de biens non indispensables à la réalisation de l'objet social ou, ainsi que le relève le point 39 in fine des motifs de la décision attaquée, lorsqu'une société bancaire qui transfère à une fondation bancaire ses participations dans la Banca d'Italia retire un bénéfice de l'opération, en particulier si lesdites participations ont été obtenues initialement à titre gratuit et sont transférées à la fondation à titre onéreux ou soumises à une réévaluation.

81 Dans ces conditions, les allègements fiscaux concernés sont accordés au moyen de ressources d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.

82 Cette conclusion n'est pas remise en cause, en ce qui concerne les mesures prévoyant la neutralité fiscale d'opérations de rétrocession, par l'argumentation selon laquelle le paiement de l'impôt normalement dû n'est que reporté à la date d'une réalisation ultérieure éventuelle du même bien. En effet, non seulement le report du paiement d'une dette fiscale peut constituer une aide d'État, mais, surtout, une rétrocession telle que celle visée en l'espèce opère un transfert de propriété du bien d'un sujet de droit à un autre, de sorte que, pour la société bancaire réalisant la rétrocession au profit d'une fondation bancaire, sujet de droit distinct, l'exonération est définitive.

83 La deuxième branche du moyen examiné doit donc être rejetée.

– Sur la troisième branche, relative à la qualité des bénéficiaires de la mesure prévoyant la neutralité fiscale des opérations de rétrocession des biens et actifs non indispensables pour réaliser l'objet social

84 La République italienne a fait valoir, au stade de la réplique, l'argument selon lequel la mesure prévoyant la neutralité fiscale des opérations de rétrocession des biens et actifs non indispensables à la réalisation de l'objet social profiterait également à des bénéficiaires qui ne sont pas des entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.

85 Il convient de rappeler que, conformément à l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

86 Toutefois, il convient de rappeler également qu'un moyen qui constitue une amplification d'un moyen énoncé antérieurement, directement ou implicitement, dans la requête introductive d'instance doit être considéré comme recevable (arrêts du 19 mai 1983, Verros/Parlement,

306/81, Rec. p. 1755, point 9, et du 22 novembre 2001, Pays-Bas/Conseil, C-301/97, Rec. p. I-8853, point 169).

87 Dans sa requête, la République italienne a soulevé le moyen examiné, tiré d'une violation de l'article 87, paragraphe 1, CE, en soutenant que plusieurs des conditions énoncées par cette disposition avaient été méconnues par la Commission.

88 L'allégation, contenue dans la réplique, selon laquelle les mesures profitent également à des bénéficiaires qui ne sont pas des entreprises constitue une amplification du moyen initialement développé. Elle vise l'une des conditions cumulatives à laquelle est subordonnée l'application de l'article 87, paragraphe 1, CE. L'argument correspondant est contenu implicitement dans le moyen soulevé.

89 L'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission doit, dès lors, être rejetée.

90 Sur le fond, il y a lieu de constater que les mesures litigieuses relèvent d'un régime d'aides.

91 Dans le cas d'un régime d'aides, la Commission peut se borner à étudier les caractéristiques générales du régime en cause, sans être tenue d'examiner chaque cas d'application particulier (voir, notamment, arrêts du 19 octobre 2000, Italie et Sardegna Lines/Commission, C-15/98 et C-105/99, Rec. p. I-8855, point 51, et du 29 avril 2004, Grèce/Commission, C-278/00, Rec. p. I-3997, point 24), afin de vérifier si ce régime comporte des éléments d'aide.

92 En l'espèce, il est constant que le dispositif fiscal examiné profite aux entreprises bancaires. La circonstance que, le cas échéant, il profite également à des bénéficiaires qui ne seraient pas des entreprises ne remet pas en cause cette constatation, suffisante aux fins de l'application de l'article 87, paragraphe 1, CE à un régime d'aides.

93 La troisième branche du moyen examiné doit donc être rejetée.

– Sur la quatrième branche, relative à la condition de sélectivité des mesures litigieuses

94 L'article 87, paragraphe 1, CE interdit les aides «favorisant certaines entreprises ou certaines productions», c'est-à-dire les aides sélectives.

95 Une aide peut être sélective au regard de cette disposition même lorsqu'elle concerne tout un secteur économique (voir, notamment, arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, Rec. p. I-3671, point 33).

96 En l'espèce, les mesures fiscales litigieuses s'appliquent au secteur bancaire. Elles ne profitent pas aux entreprises d'autres secteurs économiques. À cet égard, il y a lieu d'observer que, dans sa requête, la République italienne souligne elle-même que les opérations visées par les mesures peuvent impliquer également d'autres sociétés, comme des sociétés financières, des sociétés de services, des compagnies d'assurances, mais que, «en toute hypothèse, les avantages prévus sont exclusivement attribués aux banques intéressées».

97 En outre, au sein du secteur bancaire, les mesures litigieuses profitent uniquement aux entreprises réalisant les opérations visées.

98 Sans qu'il y ait lieu d'apprécier si, de surcroît, ainsi que le soutient la Commission au point 33 des motifs de la décision attaquée, la réduction d'impôt applicable en cas de fusion ou de restructuration semblable profite davantage aux entreprises participantes de grande taille, il doit donc être constaté que les mesures litigieuses sont sélectives par rapport aux autres secteurs économiques et au sein même du secteur bancaire.

99 Ne s'appliquant pas à tous les opérateurs économiques, elles ne peuvent être considérées comme des mesures générales de politique fiscale ou économique.

100 Elles dérogent, en réalité, au régime fiscal de droit commun. Les entreprises bénéficiaires profitent d'allègements fiscaux auxquels elles n'auraient pas droit dans le cadre de l'application normale de ce régime et auxquels ne peuvent prétendre des entreprises d'autres secteurs réalisant des opérations analogues ou des entreprises du secteur bancaire ne réalisant pas des opérations telles que celles visées.

101 Les mesures litigieuses ne sont pas justifiées par la nature et l'économie du système fiscal en cause (voir, par analogie, arrêt du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, Rec. p. 709, point 33). Elles ne constituent pas une adaptation du système général à des caractéristiques particulières des entreprises bancaires. Il ressort du dossier qu'elles ont été explicitement présentées par les autorités nationales comme un moyen d'améliorer la compétitivité de certaines entreprises à un moment donné de l'évolution du secteur.

102 La quatrième branche du moyen examiné doit donc être rejetée.

– Sur les cinquième et sixième branches, relatives aux conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence

103 Dans la requête, la République italienne a contesté que la condition d'une affectation des échanges entre États membres soit remplie. Dans sa réplique, elle a reproché à la Commission de ne pas avoir vérifié si, à défaut d'affecter totalement les échanges entre États membres, les mesures litigieuses ne les affectaient pas seulement dans une mesure partielle, appréciation qui, si elle avait été faite en ce sens, aurait dû se refléter dans la portée de la récupération des aides, dans le cadre de l'application du principe de proportionnalité.

104 La Commission considère que cette dernière argumentation constitue une conclusion nouvelle modifiant l'objet du litige. Elle serait donc irrecevable en application des articles 21 du statut de la Cour de justice et 38 du règlement de procédure.

105 À cet égard, il doit être relevé que ces dernières dispositions font obstacle à la présentation de nouvelles demandes, qui n'étaient pas contenues dans la requête.

106 L'argumentation dont la recevabilité est contestée est présentée au soutien de la demande d'annulation de l'acte attaqué, contenue dans la requête. Elle n'est pas assortie d'une modification de cette demande ni de la présentation d'un complément à celle-ci.

107 Par suite, elle ne peut être qualifiée de conclusion nouvelle.

108 Cette argumentation constitue en réalité l'amplification d'un moyen soulevé dans la requête, de sorte qu'elle ne peut davantage être qualifiée de moyen nouveau au sens de l'article 42 du règlement de procédure (voir arrêts précités Verros/Parlement, point 9, et Pays-Bas/Conseil, point 169).

109 Dès lors, une fin de non-recevoir ne peut lui être opposée.

110 Sur le fond, il convient de rappeler que l'article 87, paragraphe 1, CE prohibe les aides qui affectent les échanges entre États membres et faussent ou menacent de fausser la concurrence.

111 Dans le cadre de son appréciation de ces deux conditions, la Commission est tenue, non pas d'établir une incidence réelle des aides sur les échanges entre les États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si ces aides sont susceptibles d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence (arrêt du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-372/97, Rec. p. I-3679, point 44).

112 Dans ce contexte, la notion d'«affectation» des échanges entre États membres, qui doit être comprise comme impliquant une incidence sur ces échanges, voire seulement la possibilité d'une telle incidence, exclut la pertinence d'une interprétation qui ferait dépendre la récupération de l'intégralité d'une aide d'un critère d'affectation «totale» des échanges, par opposition à une affectation «partielle», qui ne permettrait que la récupération d'une fraction de cette aide en application du principe de proportionnalité.

113 Sur ce dernier point, il convient de rappeler, au demeurant, que la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité et que cette récupération en vue du rétablissement de la situation antérieure ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du traité en matière d'aides d'État (voir arrêt du 29 avril 2004, Italie/Commission, précité, point 103, et la jurisprudence citée).

114 L'incompatibilité d'une aide avec le marché commun doit en définitive être constatée dès lors qu'elle a ou est susceptible d'avoir une incidence sur les échanges intracommunautaires et un effet de distorsion de la concurrence existant dans ceux-ci.

115 En particulier, lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide (voir, notamment, arrêts du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission, 730/79, Rec. p. 2671, point 11; du 22 novembre 2001, Ferring, C-53/00, Rec. p. I-9067, point 21, et du 29 avril 2004, Italie/Commission, précité, point 52).

116 À cet égard, la circonstance qu'un secteur économique a fait l'objet d'une libéralisation au niveau communautaire est de nature à caractériser une incidence réelle ou potentielle des aides sur la concurrence, ainsi que leur effet sur les échanges entre États membres (voir arrêt du 13 février 2003, Espagne/Commission, C-409/00, Rec. p. I-1487, point 75).

117 Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que l'entreprise bénéficiaire participe elle-même aux échanges intracommunautaires. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, l'activité intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer le marché de cet État membre en sont diminuées (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité, point 84). En outre, un renforcement d'une entreprise qui, jusqu'alors, ne participait pas à des échanges intracommunautaires peut la placer dans une situation lui permettant de pénétrer le marché d'un autre État membre.

118 En l'espèce, il doit être constaté que les allègements fiscaux prévus par les mesures litigieuses en cas de fusion, de rétrocession de certains biens et actifs ainsi que dans certains cas

de transfert de participations au capital de la Banca d'Italia (voir point 80 du présent arrêt) renforcent la position des entreprises bénéficiaires par rapport aux entreprises actives dans les échanges intracommunautaires.

119 Il convient de constater également que le secteur des services financiers a fait l'objet d'un important processus de libéralisation au niveau communautaire, qui a accentué la concurrence pouvant résulter déjà de la libre circulation des capitaux prévue par le traité.

120 Or, il ressort du dossier que, au moment de leur adoption, les mesures litigieuses relatives aux opérations de fusion et de restructuration des banques ont été présentées dans l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de la loi n° 461/98 comme un moyen d'éviter que, en raison d'un retard important du système bancaire italien par rapport à ses concurrents européens, la réalisation de l'Union monétaire ne se traduise, dans les faits, par l'effritement du système italien en faveur des banques européennes les plus solides.

121 L'avantage, en termes de compétitivité, conféré par les mesures litigieuses aux opérateurs établis en Italie est de nature à rendre plus difficile la pénétration du marché italien par des opérateurs d'autres États membres, voire à faciliter la pénétration d'autres marchés par des opérateurs établis en Italie.

122 La circonstance, invoquée par la République italienne, que le régime d'aides est également accessible, en Italie, aux succursales de banques d'autres États membres n'est pas de nature à faire obstacle à de tels effets.

123 Dès lors, il y a lieu de conclure que les aides en cause sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence.

124 Les cinquième et sixième branches du moyen examiné doivent donc être rejetées.

125 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré d'une violation de l'article 87, paragraphe 1, CE doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les moyens tirés de violations de l'article 87, paragraphe 3, sous b) et c), CE

Argumentation des parties

126 La République italienne fait valoir, en ce qui concerne ses deux moyens fondés sur l'article 87, paragraphe 3, CE, que le défaut de notification préalable du régime d'aides n'autorisait pas la Commission à conclure que ce régime ne pouvait pas être déclaré compatible avec le marché commun en vertu de cette disposition du traité.

127 La requérante estime, en premier lieu, que la Commission a violé l'article 87, paragraphe 3, sous b), CE en refusant de déclarer les aides compatibles avec le marché commun en tant que «destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun», au sens de cette disposition. Selon elle, la loi n° 461/98 et le décret n° 153/99 avaient pour objectif de parachever la privatisation des établissements bancaires italiens, au moyen d'un encouragement à un désengagement ou à une réduction des capitaux publics ou de capitaux n'appartenant pas à des investisseurs privés dans les établissements bancaires italiens. Une telle action n'aurait pas eu pour résultat de fausser la concurrence, mais aurait, au contraire, réduit les déséquilibres existant avant l'introduction du régime en question entre banques réellement privées et banques qui ne l'étaient que formellement et non du point de vue du capital de contrôle.

128 La République italienne fait valoir que la privatisation complète et définitive des établissements bancaires italiens peut constituer un «projet d'intérêt européen commun»

s'inscrivant, à son tour, dans le projet communautaire de réalisation de la zone euro et du marché intérieur. À la lumière de l'article 295 CE, le projet de privatisation ne pourrait être réalisé que par les États membres, chacun pour ce qui le concerne. La privatisation renforcerait la concurrence sur un marché financier important comme le marché italien, ce qui bénéficierait à la Communauté entière.

129 La République italienne considère, en second lieu, que la Commission a violé l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE en ne déclarant pas les mesures litigieuses compatibles avec le marché commun en tant qu'«aides destinées à faciliter le développement de certaines activités», en l'occurrence l'activité bancaire.

130 Elle fait grief à la Commission de n'avoir examiné la question de l'application de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE qu'au regard de sa communication 1999/C 288/02, relative aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, ainsi que de sa communication 96/C 213/04, relative à l'encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises (JO 1996, C 213, p. 4), visée de manière implicite dans la décision attaquée. Elle affirme qu'elle n'a jamais soutenu que le régime d'aides pouvait être considéré comme comportant des aides à des entreprises en difficulté ou à des petites et moyennes entreprises. Selon la requérante, l'appréciation de la compatibilité devait être effectuée directement sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, le régime à l'examen ne correspondant à aucune des hypothèses «codifiées» par les deux communications de la Commission.

131 La République italienne reproche à la Commission de s'être écartée très nettement de la position qu'elle avait adoptée dans ses décisions 1999/288/CE, du 29 juillet 1998, portant approbation conditionnée de l'aide accordée par l'Italie à Banco di Napoli (JO 1999, L 116, p. 36), et 2000/600/CE, du 10 novembre 1999, portant autorisation conditionnelle de l'aide accordée par l'Italie aux banques publiques siciliennes Banco di Sicilia et Sicilcassa (JO 2000, L 256, p. 21).

132 Ces décisions auraient porté sur des aides présentant de nombreux aspects semblables à ceux des mesures litigieuses, notamment parce qu'elles étaient fondées pour partie sur la loi n° 218/90. Ces aides n'auraient jamais été notifiées. La Commission, sous certaines conditions, les auraient finalement déclarées compatibles avec le marché commun, en application de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

133 La réduction du taux d'impôt sur le revenu, prévue aux articles 22 et 23 du décret n° 153/99, se situerait dans le droit fil de la mesure fiscale, analogue et même plus favorable, prévue à l'article 7, paragraphe 3, de la loi n° 218/90. Cette dernière disposition aurait accordé aux établissements et instituts de crédit résultant d'opérations de fusion, ainsi qu'à ceux qui étaient destinataires de cessions, dès lors que celles-ci donnaient lieu à des phénomènes de concentration, la faculté de déduire pendant cinq années les cantonnements effectués sur une réserve spéciale, dans une certaine limite maximale. Or, la Commission n'aurait pas adopté la même position à l'égard de cette précédente mesure.

134 La Commission soutient que les deux moyens soulevés ne sont pas fondés.

Appréciation de la Cour

135 À titre liminaire, il convient de rappeler que la Commission jouit, pour l'application de l'article 87, paragraphe 3, CE, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire. La Cour, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, ne saurait substituer son appréciation en la matière à celle de l'autorité compétente, mais doit se limiter à examiner si cette

dernière appréciation est entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (voir arrêt du 12 décembre 2002, France/Commission, C-456/00, Rec. p. I-11949, point 41, et la jurisprudence citée).

136 En outre, il convient de constater d'emblée que, dans la décision attaquée, contrairement à l'affirmation de la requérante, la Commission n'a nullement déduit de l'absence de notification préalable du régime d'aides que celui-ci ne pouvait pas être déclaré compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, CE.

– Sur la notion d'«aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun»

137 L'article 87, paragraphe 3, sous b), CE permet à la Commission de déclarer compatibles avec le marché commun des aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun.

138 Au point 45 des motifs de la décision attaquée, la Commission relève que les mesures litigieuses visent à un renforcement du système bancaire italien en avantageant principalement les opérateurs économiques d'un État membre et non la Communauté dans son ensemble.

139 À cet égard, il suffit de constater que, ainsi qu'il résulte de l'examen du moyen fondé sur l'article 87, paragraphe 1, CE et, en particulier, de l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de la loi n° 461/98, les mesures litigieuses tendent essentiellement à améliorer la compétitivité des opérateurs établis en Italie pour renforcer leur seule position concurrentielle dans le marché intérieur.

140 Dès lors, en excluant la qualification de «projet d'intérêt européen commun», la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

141 La République italienne ne peut faire valoir utilement que les mesures litigieuses s'inscrivent dans le cadre d'un processus de privatisation complète et définitive, lequel pourrait constituer un projet d'intérêt européen commun.

142 En effet, d'une part, certains des allègements fiscaux ne présentent pas de lien nécessaire avec un processus de privatisation. D'autre part et surtout, un processus de privatisation engagé par un État membre ne peut être considéré, en soi, comme constituant un projet d'intérêt européen commun.

143 Par suite, le moyen tiré d'une violation de l'article 87, paragraphe 3, sous b), CE doit être rejeté.

– Sur la notion d'«aides destinées à faciliter le développement de certaines activités»

144 L'article 87, paragraphe 3, sous c), CE permet à la Commission de déclarer compatibles avec le marché commun des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités.

145 Contrairement à l'affirmation de la requérante, la Commission n'a pas examiné la question de l'application de cette disposition uniquement au regard de ses communications 1999/C 288/02 et 96/C 213/04.

146 Au point 47 des motifs de la décision attaquée, après avoir effectivement analysé les mesures litigieuses au regard de critères contenus dans ces deux communications, elle relève qu'aucune caractéristique du régime d'aides examiné ne permet de le juger compatible pour d'autres motifs au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

147 En outre, elle souligne que, selon elle, n'est pas rempli le critère, établi par cette disposition, en vertu duquel les aides en cause ne doivent pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

148 En relevant, sur ce dernier point, que les mesures litigieuses ont essentiellement pour effet d'améliorer la compétitivité des bénéficiaires dans un secteur caractérisé par une concurrence internationale intense, et après avoir souligné précédemment qu'elles sont en fait destinées à renforcer la position des bénéficiaires des aides par rapport aux concurrents qui n'en bénéficient pas, la Commission exclut implicitement que le régime d'aides examiné vise au «développement» de l'activité bancaire en général.

149 En considération des motifs énoncés lors de l'examen des précédents moyens, en ce qui concerne les caractéristiques des mesures litigieuses, il y a lieu de constater que cette analyse de la Commission ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

150 La République italienne ne peut soutenir utilement que la Commission s'est écartée de la position adoptée à l'égard de mesures contenues dans la loi n° 218/90 et, en particulier, de la position prise dans ses décisions 1999/288 et 2000/600.

151 En effet, il est constant que les mesures contenues dans la loi n° 218/90 n'ont jamais été notifiées à la Commission. Dès lors, s'agissant de l'allégation de la République italienne selon laquelle une mesure prévue à l'article 7, paragraphe 3, de la loi n° 218/90 aurait présenté un lien étroit avec la réduction du taux d'impôt sur le revenu prévue aux articles 22 et 23 du décret n° 153/99, il suffit de constater que la mesure invoquée n'a pas été examinée par la Commission. De surcroît, à supposer même que les deux mesures successives se situent dans le prolongement l'une de l'autre, la circonstance que la Commission ne soit pas intervenue à l'égard de la première est indifférente, dès lors que le régime en cause dans la présente affaire, examiné indépendamment de l'ancien, favorise certaines entreprises (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 1988, Grèce/Commission, 57/86, Rec. p. 2855, point 10).

152 S'agissant des décisions 1999/288 et 2000/600, il convient d'observer qu'elles concernent des aides octroyées à des banques bénéficiaires identifiées et se rapportent à des mesures différentes de celles en cause dans la présente espèce, à savoir des augmentations de capital social, des avances accordées par la Banca d'Italia, un apport à une banque d'une participation du Trésor ainsi que des allègements fiscaux pour des actes concernant principalement des opérations de cession d'entreprise, de branches d'entreprise et de biens.

153 Par suite, le moyen tiré d'une violation de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE doit être rejeté.

154 En définitive, aucun des moyens d'annulation soulevés par la République italienne n'est fondé.

155 Le recours doit, en conséquence, être rejeté.

Sur les dépens

156 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui

succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République italienne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens de la Commission.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: l'italien.