

Causa C-66/02

Repubblica italiana

contro

Commissione delle Comunità europee

«Ricorso di annullamento — Aiuti concessi dagli Stati — Decisione 2002/581/CE — Agevolazioni fiscali concesse alle banche — Motivazione della decisione — Qualificazione come aiuto di Stato — Presupposti — Compatibilità con il mercato comune — Presupposti — Importante progetto di comune interesse europeo — Sviluppo di talune attività»

Conclusioni dell'avvocato generale sig.ra C. Stix-Hackl, presentate l'8 settembre 2005

Sentenza della Corte (Seconda Sezione) 15 dicembre 2005

Massime della sentenza

1. *Ricorso di annullamento — Motivi — Mancanza o insufficienza di motivazione — Motivo distinto da quello relativo alla legittimità nel merito*

(Art. 230 CE e 253 CE)

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Provvedimenti fiscali di esenzione, di riduzione di imposta o di rinvio di pagamento per talune operazioni di ristrutturazione bancaria — Inclusione*

(Art. 87, n. 1, CE)

3. *Aiuti concessi dagli Stati — Esame da parte della Commissione — Esame di un regime di aiuti considerato globalmente — Ammissibilità — Conseguenze*

(Art. 87, n. 1, CE)

4. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Carattere selettivo del provvedimento — Provvedimento fiscale che avvantaggia unicamente imprese del settore bancario che effettuano talune operazioni — Inclusione*

(Art. 87, n. 1, CE)

5. *Aiuti concessi dagli Stati — Pregiudizio per gli scambi tra Stati membri — Pregiudizio per la concorrenza — Criteri di valutazione*

(Art. 87, n. 1, CE)

6. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroche — Aiuti che contribuiscono alla realizzazione di un progetto importante di interesse comune — Aiuti miranti allo sviluppo di un settore di attività economica — Potere discrezionale della Commissione — Sindacato giurisdizionale — Limiti*

[Art. 87, n. 3, lett. b) e c), CE]

1. Nell'ambito di un ricorso di annullamento, la questione della fondatezza della motivazione di

un atto attiene alla legittimità nel merito dell'atto medesimo. Pertanto, una contestazione della fondatezza di tale motivazione non può essere esaminata nella fase del controllo del rispetto dell'obbligo dettato dall'art. 253 CE.

(v. punti 26, 55)

2. La nozione di aiuto è più generale di quella di sovvenzione, dato che essa non designa soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti. Ne deriva che un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri contribuenti costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Del pari, può costituire un aiuto di Stato un provvedimento che accordi a determinate imprese una riduzione d'imposta o un rinvio del pagamento dell'imposta normalmente dovuta.

Tale è il caso, nell'ambito di una normativa fiscale che riguarda operazioni di ristrutturazione bancaria, di provvedimenti che implicano vuoi una riduzione di imposta connessa all'applicazione di un'aliquota ridotta o alla sostituzione delle imposte normalmente dovute con un'imposta fissa, vuoi un'esenzione fiscale in caso di plusvalenza effettiva in occasione di una retrocessione di beni non indispensabili alla realizzazione dell'oggetto sociale da una banca alla fondazione bancaria che le ha trasferito precedentemente questi beni, o in caso di trasferimento da parte di una banca cessionaria delle sue partecipazioni nella banca centrale dello Stato membro alla fondazione bancaria che le ha precedentemente ceduto queste partecipazioni, in particolare se le dette partecipazioni siano state inizialmente ottenute a titolo gratuito e siano state trasferite alla fondazione a titolo oneroso o sottoposte a rivalutazione.

Tale conclusione non viene rimessa in discussione, per quanto riguarda le misure che prevedono la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione, dall'argomento secondo cui il pagamento dell'imposta normalmente dovuta è semplicemente rimandato alla data della successiva eventuale realizzazione del medesimo bene. Infatti, non solo il rinvio del pagamento di un debito fiscale può costituire un aiuto di Stato, ma, soprattutto, una retrocessione come quella considerata nel caso di specie opera il trasferimento della proprietà di un bene da una persona giuridica ad un'altra, sicché, per la società bancaria che opera la retrocessione a vantaggio di una fondazione bancaria, che costituisce una distinta persona giuridica, l'esenzione è definitiva.

(v. punti 77-82)

3. Nel caso di un regime d'aiuti, la Commissione può, al fine di verificare se il detto regime presenti elementi di aiuto, limitarsi a studiarne le caratteristiche generali, senza essere tenuta ad esaminare ogni singolo caso di applicazione. Pertanto, quando è pacifico che un regime di aiuti favorisce talune imprese, la circostanza che, eventualmente, esso giovi anche a beneficiari che non siano imprese non rimette in discussione tale constatazione, sufficiente ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE.

(v. punti 91-92)

4. L'art. 87, n. 1, CE vieta gli aiuti che «favoriscono talune imprese o talune produzioni», vale a dire gli aiuti selettivi. Un aiuto può essere selettivo alla luce della detta disposizione anche qualora riguardi tutto un settore economico.

Tale è il caso di provvedimenti fiscali che contengono vuoi una riduzione o una esenzione di

imposta, vuoi un rinvio di pagamento, che si applicano solo al settore bancario e, nell'ambito del settore bancario, avvantaggiano unicamente le imprese che effettuano talune operazioni. Non applicandosi a tutti gli operatori economici, e derogando, in realtà, al regime fiscale di diritto comune, essi non possono essere considerati come provvedimenti generali di politica fiscale o economica.

Tali provvedimenti fiscali devono quindi essere vietati in forza dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto essi non costituiscono un adattamento del sistema generale a caratteristiche specifiche delle imprese bancarie, ma sono stati concepiti come mezzo per migliorare la competitività di talune imprese in un dato momento dell'evoluzione del settore.

(v. punti 94-101)

5. L'art. 87, n. 1, CE vieta gli aiuti che incidano sugli scambi tra Stati membri e falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Nell'ambito della sua valutazione di tali due condizioni, la Commissione non è tenuta a dimostrare un'incidenza effettiva degli aiuti sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma deve solamente esaminare se i detti aiuti siano idonei a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza.

L'incompatibilità di un tale aiuto con il mercato comune, in definitiva, va accertata quando l'aiuto ha o può avere un'incidenza sugli scambi intracomunitari e un effetto distorsivo della concorrenza ivi esistente. In particolare, allorché un aiuto concesso da uno Stato membro rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto. A tal riguardo, la circostanza che un settore economico sia stato oggetto di una liberalizzazione a livello comunitario è tale da evidenziare un'incidenza reale o potenziale degli aiuti sulla concorrenza, nonché gli effetti di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri. Peraltro, non è necessario che l'impresa beneficiaria dell'aiuto partecipi direttamente agli scambi intracomunitari. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di inserirsi nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite. Inoltre, il rafforzamento di un'impresa che, sino a quel momento, non partecipasse a scambi intracomunitari può collocare l'impresa medesima in una situazione che le consente di inserirsi nel mercato di un altro Stato membro.

Devono pertanto essere vietati sgravi fiscali che rafforzano la posizione delle imprese beneficiarie rispetto alle imprese attive negli scambi intracomunitari, specialmente nel contesto di un rilevante processo di liberalizzazione a livello comunitario nel settore dei servizi finanziari che ha accentuato la concorrenza già eventualmente risultante dalla libera circolazione dei capitali prevista dal Trattato.

(v. punti 110-111, 114-119)

6. La Commissione, ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 3, CE, dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario. Il giudice comunitario, nell'effettuare il sindacato di legittimità sull'esercizio di tale libertà, non può sostituire la propria valutazione in materia a quella dell'autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se quest'ultima non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere.

Escludendo la qualificazione di «progetto di comune interesse europeo» ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. b), CE, per quanto riguarda taluni provvedimenti fiscali dei quali risulta che essi sono volti essenzialmente a migliorare la competitività degli operatori stabiliti in uno Stato membro per rafforzare solo la loro posizione concorrenziale nel mercato interno, la Commissione non

commette alcun manifesto errore di valutazione. Non le si può utilmente contestare che i detti provvedimenti si inseriscono nell'ambito del completamento di un processo di privatizzazione, in quanto tale processo avviato da uno Stato membro non può essere considerato, di per sé, come configurante un progetto di comune interesse europeo.

Essa non commette inoltre un manifesto errore di valutazione nel ritenere che provvedimenti che producono essenzialmente l'effetto di migliorare la competitività dei beneficiari in un settore caratterizzato da un'intensa concorrenza internazionale e sono destinati di fatto a rafforzare la posizione dei beneficiari dell'aiuto rispetto ai concorrenti che non ne beneficiano non soddisfino la condizione di non alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, condizione che devono soddisfare gli aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di talune attività ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

(v. punti 135, 138-140, 142, 144, 147-149)

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

15 dicembre 2005 (*)

«Ricorso di annullamento – Aiuti concessi dagli Stati – Decisione 2002/581/CE – Agevolazioni fiscali concesse alle banche – Motivazione della decisione – Qualificazione come aiuto di Stato – Presupposti – Compatibilità con il mercato comune – Presupposti – Importante progetto di comune interesse europeo – Sviluppo di talune attività»

Nella causa C-66/02,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 21 febbraio 2002,

Repubblica italiana, rappresentata inizialmente dal sig. U. Leanza, successivamente dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agenti, assistiti dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. V. Di Bucci e R. Lyal, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. C. Gulmann (relatore), R. Schintgen, G. Arestis e J. Klučka, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 febbraio 2005, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 settembre 2005, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Repubblica italiana chiede l'annullamento della decisione della Commissione 11 dicembre 2001, 2002/581/CE, relativa al regime di aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione in favore delle banche (GU 2002, L 184, pag. 27; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo nazionale

2 In Italia è stata intrapresa una riforma del sistema bancario con la legge 30 luglio 1990, n. 218, recante disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico (GURI n. 182 del 6 agosto 1990, pag. 8; in prosieguo: la «legge n° 218/90»).

3 La detta legge ha reso possibile la trasformazione degli istituti di credito di diritto pubblico in società per azioni. A tal fine, una banca pubblica era autorizzata a cedere l'istituto di credito ad una società per azioni, in modo tale da separare la persona giuridica cedente, chiamata nella prassi «fondazione bancaria» (in prosieguo: la «fondazione bancaria»), proprietaria delle partecipazioni, dalla società per azioni cessionaria (in prosieguo: la «società bancaria»), unica titolare dell'attività bancaria. La fondazione bancaria amministrava la partecipazione nella società bancaria e utilizzava le relative entrate per perseguire finalità sociali.

4 Nell'ambito di operazioni di cessione di aziende bancarie, alle società bancarie sono stati parimenti trasferiti beni non strumentali, vale a dire non utilizzati direttamente nel processo produttivo. Tali beni hanno aumentato il patrimonio di queste ultime. Ne è conseguito che, a parità di risultato operativo, le società bancarie hanno conseguito risultati meno favorevoli, in termini di redditività, rispetto alle banche concorrenti.

5 Le quote di partecipazione degli istituti di credito di diritto pubblico al capitale della Banca d'Italia sono state parimenti trasferite alle società bancarie. Tali quote di partecipazione non potevano essere attribuite alle fondazioni bancarie, in considerazione del fatto che queste ultime non erano ricomprese nel gruppo delle istituzioni autorizzate a detenerle.

6 L'art. 2 della legge 26 novembre 1993, n. 489, recante, segnatamente, proroga del termine previsto dall'art. 7, n. 6, della legge n. 218/90 (GURI n. 284 del 3 dicembre 1993, pag. 4; in prosieguo: la «legge n. 489/93»), ha reso obbligatoria, entro e non oltre il 30 giugno 1994, la trasformazione degli istituti bancari pubblici in società per azioni.

7 La legge 23 dicembre 1998, n. 461, recante delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'art. 11, n. 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria (GURI n. 4 del 7 gennaio 1999, pag. 4; in prosieguo: la «legge n. 461/98»), ha delegato il governo italiano al fine di procedere ad una nuova riforma della normativa applicabile al settore bancario, in particolare in materia di ristrutturazione.

8 Il suo art. 2, n. 1, lett. m), ha dato alle fondazioni bancarie che abbiano provveduto alle modificazioni statutarie previste dalla detta riforma la possibilità di detenere quote di

partecipazione nella Banca d'Italia.

9 Il decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, recante la disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'art. 11, n. 1, del D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461 (GURI n. 125 del 31 maggio 1999, pag. 4; in prosieguo: il «decreto n° 153/99»), ha dato attuazione alla delega prevista dalla legge n. 461/98, introducendo le seguenti agevolazioni fiscali:

- la riduzione al 12,5% dell'aliquota dell'imposta sul reddito (IRPEG) per le banche che effettuano fusioni o analoghe operazioni di ristrutturazione per cinque periodi di imposta consecutivi, a condizione che gli utili siano destinati ad una riserva speciale non distribuita per un periodo di tre anni; gli utili destinabili alla riserva speciale non possono superare l'1,2% della differenza tra la consistenza complessiva dei crediti e debiti delle banche che hanno partecipato alla fusione e l'analogo aggregato della maggiore banca che ha partecipato a tale operazione (art. 22, n. 1, e art. 23, n. 1);
- la neutralità fiscale per le operazioni di retrocessione all'ente conferente dei beni e cespiti non indispensabili alla realizzazione dell'oggetto sociale già conferiti alle società bancarie in base alla legge n. 218/90 (art. 16, n. 3);
- l'applicazione di un'imposta fissa in luogo delle imposte dovute in relazione alle operazioni di cui ai due trattini precedenti (art. 24, n. 1, e art. 16, n. 5);
- la neutralità fiscale, ai fini dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili in relazione alle stesse operazioni (art. 24, n. 1, e art. 16, n. 5);
- l'esenzione di imposta per il trasferimento dalle società bancarie alle fondazioni bancarie delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia (art. 27, n. 2).

La decisione impugnata

10 A seguito di un'interrogazione parlamentare, con lettera 24 marzo 1999 la Commissione delle Comunità europee, nell'ambito delle proprie competenze in materia di aiuti di Stato, chiedeva alle autorità italiane di fornirle informazioni ai fini della valutazione della portata e degli effetti della legge n. 461/98.

11 Con lettere 24 giugno e 2 luglio 1999, le autorità italiane le fornivano informazioni relative alla detta legge nonché al decreto n. 153/99.

12 Con lettera 23 marzo 2000, la Commissione avvisava le autorità italiane che, a suo parere, la legge n. 461/98 e il decreto n. 153/99 potevano contenere elementi propri dell'aiuto di Stato, e le invitava a non dare esecuzione alle misure in questione. Con lettera 12 aprile 2000, le autorità italiane comunicavano alla detta istituzione che avevano sospeso l'applicazione di queste ultime e, il 14 giugno 2000, le fornivano ulteriori informazioni.

13 L'importo massimo teorico delle agevolazioni fiscali ottenute con la riduzione al 12,5% dell'aliquota dell'imposta sul reddito, concessa ai sensi degli artt. 22, n. 1, e 23, n. 1, del decreto n. 153/99 è stato valutato dalle autorità italiane in ITL 5 358 miliardi, vale a dire EUR 2 767 milioni, per 76 operazioni compiute durante gli anni 1998, 1999 e 2000.

14 Con lettera 25 ottobre 2000, la Commissione notificava al governo italiano la propria decisione di avviare il procedimento previsto dall'art. 88, n. 2, CE. Tale decisione veniva pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 2001, C 44, pag. 2).

15 In esito al procedimento, la Commissione concludeva che la Repubblica italiana aveva illegittimamente dato esecuzione alla legge n. 461/98 e al decreto n. 153/99, in violazione dell'art. 88, n. 3, CE. Essa considerava che, ad eccezione dell'esenzione d'imposta per determinati trasferimenti di partecipazioni al capitale della Banca d'Italia, prevista all'art. 27, n. 2, del decreto n. 153/99, le misure fiscali attuate costituivano un regime di aiuti di Stato incompatibile con il mercato comune. Misure siffatte concedevano un'agevolazione alle banche, consentendo loro di aumentare le proprie dimensioni e di beneficiare di economie di scala a un costo ridotto.

16 Conseguentemente, la Commissione adottava la decisione impugnata, precisando che la legge n. 461/98 e il decreto n. 153/99 introducevano agevolazioni fiscali anche a favore delle fondazioni bancarie, ma che tali agevolazioni non venivano esaminate nella detta decisione.

17 La decisione controversa prevede quanto segue:

«Articolo 1

Fatto salvo l'articolo 2, il regime d'aiuti di Stato cui l'Italia ha dato esecuzione a favore delle banche in base alla legge [n. 461/98] ed al decreto [n. 153/99], in particolare in base all'articolo 16, commi 3 e 5, all'articolo 22, comma 1, all'articolo 23, comma 1, all'art. 24, comma 1, ed all'art. 27, comma 2, del decreto [n. 153/99], è incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

Le agevolazioni di cui all'articolo 27, comma 2, del decreto [n. 153/99] non costituiscono aiuti di Stato nella misura in cui la duplice operazione costituita dall'attribuzione delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia alla società conferitaria e dal successivo trasferimento alla fondazione non produca effetti sul bilancio della società conferitaria.

Articolo 3

L'Italia sopprime il regime di aiuti di cui all'articolo 1.

Articolo 4

1. L'Italia adotta tutti i provvedimenti necessari per recuperare dai beneficiari l'aiuto concesso in base al regime di cui all'articolo 1 e già posto illegalmente a loro disposizione.

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

[...]».

Conclusioni delle parti

18 La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

– annullare la decisione impugnata per carenza dei presupposti per ritenere che le norme fiscali di accompagnamento della riforma del sistema bancario italiano possano essere qualificate come «aiuti di Stato»;

– condannare la Commissione alle spese.

19 La Commissione chiede che la Corte voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

Altri procedimenti pendenti dinanzi al giudice comunitario

20 Con atti introduttivi depositati presso la cancelleria del Tribunale di primo grado in data 21 febbraio 2002 e 11 aprile 2002, l'Associazione bancaria italiana (ABI) (causa T-36/02), la Banca Sanpaolo IMI SpA (causa T-37/02), la Banca Intesa Banca Commerciale italiana SpA (causa T-39/02), la Banca di Roma SpA (causa T-40/02), la Mediocredito Centrale SpA (causa T-41/02), la Banca Monte dei Paschi di Siena SpA (causa T-42/02), nonché la Compagnia di San Paolo Srl (causa T-121/02) hanno parimenti proposto contro la Commissione ricorsi di annullamento della decisione impugnata nella presente controversia. Dinanzi al Tribunale, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità dei ricorsi per mancanza di interesse individuale delle ricorrenti, dal momento che gli aiuti in questione non costituirebbero, a suo avviso, aiuti individuali, ma farebbero parte di un regime di aiuti. Con ordinanze 9 luglio 2003, il Tribunale ha sospeso i sette procedimenti nelle more della sentenza della Corte da emanare nella presente causa. Le ricorrenti proponevano impugnazioni avverso le ordinanze di sospensione nelle cause T-36/02, T-37/02, T-39/02, T-40/02, T-41/02 e T-42/02. Con ordinanza della Corte 26 novembre 2003, cause riunite da C-366/03 P a C-368/03 P, C-390/03 P, C-391/03 P e C-394/03 P, ABI e a./Commissione (non pubblicata nella Raccolta), le dette impugnazioni sono state dichiarate manifestamente irricevibili.

21 Con ordinanza 11 febbraio 2004, pervenuta in cancelleria il 23 marzo 2004 (causa C-148/04), la Commissione tributaria provinciale di Genova ha sottoposto alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla validità della decisione impugnata, nonché sull'interpretazione degli artt. 87 CE e seguenti, dell'art. 14 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1), e dei principi generali del diritto comunitario, domanda sulla quale la Corte decide con sentenza separata in data odierna.

Sul ricorso

22 La Repubblica italiana deduce cinque motivi, attinenti alla violazione dell'art. 253 CE, del principio del rispetto dei diritti della difesa, dell'art. 87, n. 1, CE, dell'art. 87, n. 3, lett. b), CE e dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 253 CE

Argomenti delle parti

23 La Repubblica italiana sostiene che la Commissione ha violato l'obbligo di motivazione previsto dall'art. 253 CE.

24 Il motivo dedotto si articola in tre capi:

- la decisione impugnata sarebbe viziata da un difetto di motivazione in punto di valutazione sotto il profilo della incentivazione della concorrenza nel settore bancario;
- essa esaminerebbe, senza operare distinzioni, gli argomenti esposti dal governo italiano, rispettivamente, sulla questione della qualificazione delle misure fiscali controverse come aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, e su quella, distinta, di una eventuale dichiarazione di compatibilità basata sull'art. 87, n. 3, CE;
- sarebbe sorretta da una motivazione insufficiente, errata e contraddittoria per escludere che le misure fiscali controverse possano essere considerate compatibili con il Trattato CE in applicazione dell'art. 87, n. 3, CE.

25 La Commissione contesta le affermazioni della ricorrente. Essa ritiene che la decisione impugnata rispetti le condizioni fissate dalla giurisprudenza in materia di motivazione.

Giudizio della Corte

26 Secondo costante giurisprudenza, l'obbligo di motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, attinente, quest'ultima, alla legittimità nel merito dell'atto controverso. La motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. Tale requisito dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2289, punto 48).

- Sul primo capo del motivo

27 Nell'ambito del primo capo del motivo, la Repubblica italiana asserisce un difetto di motivazione della decisione impugnata in punto di valutazione sotto il profilo della incentivazione della concorrenza nel settore bancario.

28 A tale asserzione di carattere generale fanno seguito ulteriori considerazioni che, essenzialmente, si limitano a descrivere l'evoluzione della normativa del settore bancario italiano, senza fornire elementi precisi quanto al contenuto della censura formulata.

29 La descrizione dettagliata dell'evoluzione della normativa applicabile pone in particolare evidenza la legge n. 218/90.

30 Tale legge viene presentata quale punto di avvio di un'operazione di profonda modifica del sistema bancario italiano, caratterizzato, all'epoca, da un settore pubblico esteso, con la previsione degli strumenti giuridici che consentivano di trasformare le banche pubbliche in società per azioni.

31 La legge n. 461/98, da parte sua, è presentata come l'ultima fase del processo di riforma del

sistema creditizio italiano.

32 Essa si sarebbe resa necessaria, soprattutto, per rimuovere o, in ogni caso, per ridurre definitivamente la presenza del settore pubblico nell'ambito bancario, nonché per realizzare definitivamente il processo di privatizzazione e di ristrutturazione del sistema bancario italiano, avviato con la legge n. 218/90.

33 Essa sarebbe stata finalizzata, in particolare, a:

- favorire le operazioni volte allo sviluppo delle dimensioni delle banche o dei gruppi bancari;
- consentire la retrocessione alle fondazioni bancarie, in regime di neutralità fiscale, dei beni non strumentali appartenenti alle società bancarie, trasferiti alle stesse nel contesto dell'applicazione della legge n. 218/90.

34 La necessità di condurre a termine il processo di privatizzazione sarebbe stata parallela al progetto volto alla realizzazione di una riforma fiscale in un generale contesto di riduzione della pressione fiscale gravante sulle attività produttive.

35 Alla luce del suo tenore letterale, e nel contesto complessivo delle memorie delle parti, il primo capo del motivo in esame deve essere inteso nel senso che con esso si contesta la mancata indicazione, nella decisione impugnata, dei motivi per cui la Commissione ha qualificato la legge n. 461/98 e il decreto n. 153/99 quali aiuti di Stato, mentre tali due provvedimenti normativi avrebbero semplicemente costituito il prolungamento della legge n. 218/90 che, da parte sua, non era stata censurata dalla Commissione con riferimento alle norme relative agli aiuti di Stato.

36 A tal riguardo, occorre osservare che, ai punti 16, 30 e 32 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha:

- sintetizzato la descrizione operata dal governo italiano, nel corso del procedimento, dell'evoluzione della normativa del settore bancario italiano;
- ricordato l'affermazione del detto governo, secondo cui la legge n. 218/90 e il decreto n. 153/99 dovrebbero essere considerati parte del medesimo processo volto alla modernizzazione del settore bancario italiano;
- ricordato l'obiettivo perseguito dallo Stato membro interessato di consolidare e ristrutturare il detto settore.

37 Si deve rilevare che la Commissione chiarisce quindi, ai punti 51-54 della motivazione della decisione impugnata, le ragioni per le quali, a suo avviso, la circostanza che la legge n. 218/90 non sia stata contestata alla luce delle norme relative agli aiuti di Stato sarebbe ininfluenza sulla qualificazione da essa stessa data alla legge n. 461/98 ed al decreto n. 153/99 in relazione alle medesime norme.

38 L'istituzione sottolinea, anzitutto, con riguardo alla circostanza che essa non ha contestato la legge n. 218/90, che tale legge non le è stata notificata dal governo italiano. Essa aggiunge di aver esaminato solo alcuni aspetti della detta legge in relazione a casi individuali e che la giustificazione ammessa per quanto riguarda tali aspetti non si applica ai provvedimenti in esame nella presente controversia.

39 La Commissione rileva, peraltro, che, sin dalla fine del 1992, le banche pubbliche, salvo rare eccezioni, erano state trasformate in società per azioni e che tale trasformazione era stata resa

obbligatoria con la legge n. 489/93.

40 Inoltre, a suo avviso, il fatto di non aver sollevato, all'epoca, obiezioni sulle altre misure, forse più simili a quelle introdotte dal decreto n. 153/99, non implica che essa debba considerare favorevolmente queste ultime. Così, un'esenzione fiscale dei trasferimenti di cespiti dalla fondazione bancaria alla società bancaria non dovrebbe necessariamente essere valutata allo stesso modo di un'operazione analoga di retrocessione dalla società bancaria alla fondazione. Infatti, il conferimento dei cespiti alla società bancaria potrebbe aver avuto l'effetto di facilitare la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni, mentre la retrocessione di detti cespiti alle fondazioni, eventualmente rivalutati, in esenzione fiscale, avrebbe l'obiettivo di migliorare gli indici di redditività della società bancaria.

41 Infine, secondo la Commissione, la legge n. 218/90 resterebbe una misura ad hoc giustificabile, in linea di principio, in base alle circostanze specifiche relative alla sua adozione. Tuttavia, le misure oggetto della presente controversia non potrebbero essere mai considerate compatibili con il mercato comune.

42 Risulta in tal modo chiaro che, contrariamente a quanto affermato dalla Repubblica italiana, la Commissione, nella decisione impugnata, ha fornito una motivazione in risposta agli argomenti ad essa sottoposti.

43 Tale motivazione, indipendentemente dalla questione della sua fondatezza, era sufficiente per consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione impugnata sugli argomenti medesimi e per consentire alla Corte di esercitare il proprio controllo.

44 Il primo capo del motivo in esame deve quindi essere respinto.

– Sul secondo capo del motivo

45 Nell'ambito del secondo capo del motivo, la Repubblica italiana contesta alla Commissione di non aver fornito motivazioni distinte per quanto riguarda, rispettivamente, la questione della qualificazione delle misure fiscali controverse ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE e quella, distinta, di una eventuale dichiarazione di compatibilità basata sull'art. 87, n. 3, CE.

46 A tal riguardo, si deve osservare che il rispetto dell'obbligo di motivazione va valutato in funzione, anzitutto, del suo contenuto, anziché delle sue modalità di presentazione.

47 In ogni caso, è sufficiente rilevare che, nella specie, la Commissione ha esaminato, ai punti 32-43 della motivazione della decisione impugnata, la questione della qualificazione delle misure fiscali controverse alla luce dell'art. 87, n. 1, CE e, separatamente, ai punti 45-48 della motivazione della decisione medesima, la questione dell'eventuale applicazione dell'art. 87, n. 3, CE.

48 Ciò premesso, il secondo capo del motivo esaminato deve essere respinto.

– Sul terzo capo del motivo

49 Nell'ambito del terzo capo del motivo, la Repubblica italiana contesta alla Commissione una motivazione insufficiente, errata e contraddittoria della decisione impugnata con riguardo alla questione dell'applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. b) o c), CE.

50 A questo proposito, si deve ricordare che la Commissione, ai punti 45-48 della motivazione della decisione impugnata, ha esposto l'iter logico in esito al quale essa giunge alla conclusione che i provvedimenti fiscali controversi non possono essere dichiarati compatibili con il Trattato in

applicazione delle dette disposizioni.

51 Essa rileva, in particolare, che il rafforzamento del sistema bancario italiano non può essere considerato un «importante progetto di comune interesse europeo» ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. b), CE, dato che ne beneficiano principalmente gli operatori economici di uno Stato membro e non la Comunità nel suo complesso e dato che non è garantito che sarà promosso un progetto concreto, preciso e ben definito.

52 In ordine alla compatibilità dei provvedimenti fiscali controversi alla luce dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, con riferimento allo «sviluppo di talune attività» economiche, la Commissione osserva che, a suo avviso, non sussistono le condizioni per applicare gli orientamenti comunitari contenuti nella sua comunicazione 1999/C 288/02, relativa agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU 1999, C 288, pag. 2). Il regime non sarebbe limitato alle piccole e medie imprese. Gli aiuti non sarebbero stati notificati individualmente alla Commissione né sarebbe stato presentato alcun piano di ristrutturazione. Le banche beneficiarie dell'aiuto, di norma, non si troverebbero in difficoltà né l'aiuto sarebbe destinato a ripristinarne la redditività economico-finanziaria a lungo termine. Gli orientamenti esigerebbero l'adozione di misure tese a controbilanciare, per quanto possibile, eventuali ripercussioni negative dell'aiuto sui concorrenti. Nel presente caso, l'aiuto sarebbe di fatto destinato a rafforzare la posizione dei beneficiari rispetto ai concorrenti che non ne beneficiano. Le misure di sgravio non sarebbero qualificabili come aiuti all'investimento o come aiuti per altri tipi di spesa che possano altrimenti essere considerati compatibili. Nessun'altra caratteristica del regime consentirebbe di considerarlo compatibile per altre ragioni ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE. Inoltre, non sarebbe soddisfatta la condizione, richiesta da quest'ultima disposizione, che gli aiuti «non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». Infatti, a differenza delle misure precedenti risultanti, in particolare, dalla legge n. 218/90, che potrebbero avere facilitato l'adozione da parte delle banche pubbliche della forma di società per azioni, riducendo, sotto il profilo concorrenziale, gli squilibri con le altre banche, i provvedimenti di cui trattasi avrebbero avuto prevalentemente l'effetto di migliorare la competitività dei beneficiari in un settore caratterizzato da un'intensa concorrenza internazionale.

53 Si deve riconoscere che la motivazione così presentata dalla Commissione, a prescindere dalla sua fondatezza, era sufficiente per consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione impugnata sulla questione esaminata ed alla Corte di esercitare il proprio controllo.

54 Inoltre, la censura formulata dalla Repubblica italiana quanto al carattere erroneo o contraddittorio della motivazione contiene, in realtà, una contestazione della fondatezza di quest'ultima, o addirittura, del pari, l'affermazione di una insufficiente motivazione della modifica di una posizione precedentemente adottata dalla Commissione. Il governo italiano, infatti, fa valere, in particolare, che l'osservazione della Commissione, contenuta nella decisione impugnata, secondo cui il regime in questione avvantaggerà principalmente gli operatori di uno Stato membro e non la Comunità, «appare del tutto riduttiva e inconferente». Il detto governo afferma, peraltro, che l'osservazione della Commissione secondo cui il regime de quo non promuoverà un progetto concreto, preciso e ben definito è «del tutto infondata, oltre che contraddittoria». Infine, con riguardo alla questione della compatibilità di un aiuto destinato ad agevolare lo sviluppo di alcune attività, il governo medesimo ritiene il ragionamento della Commissione «contraddittorio» e «incoerente» con le conclusioni raggiunte in altri casi, dalle quali essa si sarebbe nettamente discostata nel caso di specie.

55 Orbene, come ricordato al punto 26 della presente sentenza, la questione della fondatezza della motivazione di un atto attiene alla legittimità nel merito dell'atto medesimo. Pertanto, una contestazione della fondatezza di tale motivazione non può essere esaminata nella fase del

controllo del rispetto dell'obbligo dettato dall'art. 253 CE.

56 Inoltre, quanto alla motivazione della diversa posizione adottata dalla Commissione rispetto a casi precedenti, la decisione impugnata contiene, ai punti 51-54 della sua motivazione, l'indicazione degli elementi che, secondo l'istituzione, differenziano le situazioni poste a confronto e, pertanto, giustificano tale posizione.

57 Alla luce di quanto sopra, anche il terzo capo del motivo esaminato dev'essere respinto.

58 Da quanto precede risulta che il motivo attinente alla violazione dell'art. 253 CE va respinto in toto.

Sul motivo attinente alla violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa

Argomenti delle parti

59 La Repubblica italiana sostiene che, per la prima volta nella decisione impugnata, la Commissione ha formulato addebiti specifici in ordine ai provvedimenti fiscali controversi, adottati in materia di imposte indirette, senza aver precedentemente dato modo né al governo italiano né ai beneficiari di fornire chiarimenti. La Commissione avrebbe così violato il principio del rispetto dei diritti della difesa.

60 A parere della Commissione, tale argomento costituisce un motivo nuovo, irricevibile in applicazione dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, in quanto fatto valere per la prima volta in sede di replica.

Giudizio della Corte

61 A termini dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

62 Nel ricorso, la Repubblica italiana non ha sollevato motivi attinenti ad una violazione dei diritti della difesa compiuta nel corso del procedimento sfociato nella decisione impugnata.

63 Essa ha invocato tale motivo solo in sede di replica, senza fondarlo su elementi di diritto o di fatto emersi durante il procedimento.

64 Il motivo in esame è quindi un motivo nuovo che, in quanto tale, deve essere dichiarato irricevibile.

Sul motivo attinente alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE

Argomenti delle parti

65 Secondo la Repubblica italiana, la Commissione, qualificando i provvedimenti fiscali controversi come aiuti di Stato, ha violato l'art. 87, n. 1, CE.

66 Il motivo dedotto si articola in sei capi.

67 Nell'ambito del primo capo, la ricorrente fa valere che la decisione impugnata si fonda su un erroneo presupposto per quanto riguarda la riduzione al 12,5% dell'aliquota dell'imposta sul reddito per le banche che effettuano una fusione o una analoga operazione di ristrutturazione. La detta riduzione verrebbe concessa non sul reddito complessivo della banca che effettua una fusione o una analoga operazione di ristrutturazione, bensì unicamente sulla quota di reddito

destinata ad una riserva speciale. Inoltre, la tassazione ridotta non potrebbe superare il limite complessivo dell'1,2% sull'aggregato considerato agli artt. 22, n. 1, e 23, n. 1, del decreto n. 153/99. Infine, la Commissione non avrebbe tenuto conto della condizione secondo cui la riserva speciale non può essere distribuita agli azionisti per il periodo di tre anni.

68 Nell'ambito degli altri cinque capi del motivo, la Repubblica italiana sostiene che le misure controverse:

- non danno luogo ad un trasferimento di risorse dello Stato né ad una rinuncia, da parte di quest'ultimo, a determinate entrate fiscali;
- non costituiscono aiuti di Stato, in quanto avvantaggiano anche beneficiari, quali le holding, che non sono imprese ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE;
- non presentano un carattere selettivo come sostiene la Commissione, bensì hanno, al contrario, carattere generale, in quanto contengono requisiti non discriminatori e non discrezionali nella loro applicazione;
- non pregiudicano gli scambi tra Stati membri o, tutt'al più, li pregiudicano solo parzialmente, nel qual caso si sarebbe dovuto disporre un recupero solo parziale degli aiuti;
- non falsano la concorrenza.

69 Con riguardo, più specificamente, alle misure di cui all'art. 16, n. 3, del decreto n. 153/99, che prevede la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione di beni e cespiti non indispensabili per la realizzazione dell'oggetto sociale, esse non avrebbero dato luogo ad un'agevolazione economica consistente in un'esenzione d'imposta per la società che procede alla retrocessione, bensì ad un mero trasferimento dell'onere fiscale della retrocessione medesima sul soggetto cessionario dei beni retrocessi nonché ad uno slittamento dei termini di pagamento dell'imposta dall'atto di retrocessione alla successiva realizzazione dei detti beni.

70 La Commissione fa valere che la Repubblica italiana ha presentato solo in sede di replica l'argomento secondo cui l'art. 16, n. 3, del decreto n. 153/99, laddove prevede la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione di beni e cespiti non indispensabili, avvantaggerebbe anche beneficiari diversi dalle imprese ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Tale argomento costituirebbe un motivo nuovo, irricevibile ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura.

71 Parallelamente, la ricorrente avrebbe presentato solo in sede di replica l'argomento secondo cui un aiuto potrebbe pregiudicare solo parzialmente gli scambi tra Stati membri e sarebbe dunque restituibile solo parzialmente. Essa ritiene che la domanda di riduzione della somma da recuperare costituisca una domanda nuova, la quale modifica l'oggetto della controversia in violazione dell'art. 19 dello Statuto CE della Corte di giustizia (divenuto art. 21 dello Statuto della Corte di giustizia) e dell'art. 38 del regolamento di procedura.

72 Quanto al resto, la Commissione considera che il motivo relativo alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE è infondato.

Giudizio della Corte

- Sul primo capo, attinente all'erroneità del presupposto relativo alla riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito

73 Contrariamente a quanto afferma la Repubblica italiana, la Commissione non si è riferita ad una riduzione dell'aliquota d'imposta concessa sul reddito complessivo della banca. Al punto 5

della motivazione della decisione impugnata, essa ha menzionato la riduzione in questione con riguardo agli utili destinati ad una riserva speciale, destinazione che costituiva un presupposto per la riduzione. In ogni caso, l'eventuale presa in considerazione di una riduzione applicabile alla totalità del reddito della banca avrebbe inficiato la decisione impugnata quanto all'analisi della portata dell'aiuto, ma non quanto all'esistenza di questo.

74 Peraltro, allo stesso punto della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha espressamente previsto il limite complessivo dell'1,2% nonché l'obbligo di non distribuzione per un periodo di tre anni, fatti valere dalla Repubblica italiana e previsti dal decreto n. 153/99.

75 Il primo capo del motivo esaminato deve pertanto essere respinto.

– Sul secondo capo, relativo al requisito del finanziamento dei provvedimenti controversi da parte dello Stato o mediante risorse statali

76 L'art. 87, n. 1, CE riguarda «gli aiuti concessi dallo Stato, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma».

77 Secondo costante giurisprudenza, la nozione di aiuto è più generale di quella di sovvenzione, dato che essa non designa soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni stesse, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne hanno la stessa natura e producono identici effetti (v., in particolare, sentenze 8 novembre 2001, causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Racc. pag. I-8365, punto 38, e 15 luglio 2004, causa C-501/00, *Spagna/Commissione*, Racc. pag. I-6717, punto 90 nonché giurisprudenza ivi richiamata).

78 Di conseguenza, un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri contribuenti costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (v. sentenza 15 marzo 1994, causa C-387/92, *Banco Exterior de España*, Racc. pag. I-877, punto 14). Del pari, può costituire un aiuto di Stato un provvedimento che accordi a determinate imprese una riduzione d'imposta o un rinvio del pagamento dell'imposta normalmente dovuta.

79 Nella specie, i provvedimenti controversi consistono in:

– una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito;

– esenzioni fiscali accordate con meccanismi che garantiscono la neutralità fiscale delle operazioni interessate, vale a dire la mancata presa in considerazione, a fini fiscali, del verificarsi dei presupposti per il sorgere dell'imposta, il cui pagamento è rinviato alla data di un'eventuale successiva operazione della stessa natura;

– l'applicazione di un'imposta fissa in luogo delle imposte normalmente dovute per un'analogha operazione di fusione o di ristrutturazione, ovvero per un'operazione di retrocessione di beni e di cespiti non indispensabili alla realizzazione dell'oggetto sociale;

– un'esenzione di imposta per il trasferimento dalle società bancarie alle fondazioni bancarie delle partecipazioni al capitale della Banca d'Italia.

80 Tali provvedimenti implicano, in tal modo, vuoi una riduzione d'imposta connessa all'applicazione di un'aliquota ridotta o alla sostituzione delle imposte normalmente dovute con un'imposta fissa, vuoi un'esenzione fiscale in caso di plusvalenza effettiva in occasione di una

retrocessione di beni non indispensabili alla realizzazione dell'oggetto sociale ovvero, come rilevato al punto 39, in fine, della motivazione della decisione impugnata, quando una società bancaria che trasferisca ad una fondazione bancaria le proprie partecipazioni al capitale della Banca d'Italia tragga un beneficio dall'operazione, in particolare se le dette partecipazioni siano state inizialmente ottenute a titolo gratuito e siano state trasferite alla fondazione a titolo oneroso o sottoposte a rivalutazione.

81 Pertanto, gli sgravi fiscali di cui trattasi vengono concessi mediante risorse statali ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

82 Tale conclusione non viene rimessa in discussione, per quanto riguarda le misure che prevedono la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione, dall'argomento secondo cui il pagamento dell'imposta normalmente dovuta è semplicemente rimandato alla data della successiva eventuale realizzazione del medesimo bene. Infatti, non solo il rinvio del pagamento di un debito fiscale può costituire un aiuto di Stato, ma, soprattutto, una retrocessione come quella considerata nel caso di specie opera il trasferimento della proprietà di un bene da una persona giuridica ad un'altra, sicché, per la società bancaria che opera la retrocessione a vantaggio di una fondazione bancaria, che costituisce una distinta persona giuridica, l'esenzione è definitiva.

83 Il secondo capo del motivo esaminato deve pertanto essere respinto.

– Sul terzo capo, relativo alla qualità dei beneficiari della misura che prevede la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione dei beni e cespiti non indispensabili alla realizzazione dell'oggetto sociale

84 La Repubblica italiana ha fatto valere, in sede di replica, l'argomento secondo il quale le misure che prevedono la neutralità fiscale delle operazioni di retrocessione dei beni e cespiti non indispensabili alla realizzazione dell'oggetto sociale potrebbero giovare anche a beneficiari diversi dalle imprese ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

85 Si deve ricordare che, a termini dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

86 Tuttavia, occorre rammentare che un motivo che costituisca l'estensione di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio va considerato ricevibile (sentenze 19 maggio 1983, causa 306/81, Verros/Parlamento, Racc. pag. 1755, punto 9, e 22 novembre 2001, causa C-301/97, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-8853, punto 169).

87 Nel ricorso, la Repubblica italiana ha dedotto il motivo in esame, relativo alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE, rilevando che varie condizioni enunciate dalla detta disposizione non erano state prese in considerazione dalla Commissione.

88 L'affermazione, contenuta nella replica, secondo cui i provvedimenti gioverebbero anche a beneficiari che non sono imprese costituisce un'estensione del motivo inizialmente formulato. Essa riguarda una delle condizioni cumulative cui è subordinata l'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. L'argomento corrispondente è implicitamente contenuto nel motivo dedotto.

89 L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione deve essere pertanto respinta.

90 Nel merito, si deve rilevare che i provvedimenti controversi rientrano in un regime d'aiuti.

91 Nel caso di un regime d'aiuti, la Commissione può limitarsi a studiarne le caratteristiche

generali, senza essere tenuta ad esaminare ogni singolo caso di applicazione (v., in particolare, sentenze 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione, Racc. pag. I-8855, punto 51, e 29 aprile 2004, causa C-278/00, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-3997, punto 24), al fine di verificare se il detto regime presenti elementi di aiuto.

92 Nella fattispecie, è pacifico che il congegno fiscale esaminato favorisca le imprese bancarie. La circostanza che, eventualmente, esso giovi anche a beneficiari che non siano imprese non rimette in discussione tale constatazione, sufficiente ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE a un regime di aiuti.

93 Il terzo capo del motivo esaminato deve, pertanto, essere respinto.

– Sul quarto capo, relativo al requisito della selettività dei provvedimenti controversi

94 L'art. 87, n. 1, CE vieta gli aiuti che «favoriscono talune imprese o talune produzioni», vale a dire gli aiuti selettivi.

95 Un aiuto può essere selettivo alla luce della detta disposizione anche se riguardi tutto un settore economico (v., in particolare, sentenza 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 33).

96 Nella fattispecie, i provvedimenti fiscali controversi si applicano al settore bancario e non avvantaggiano le imprese di altri settori economici. A tal riguardo, si deve osservare che, nel ricorso, la stessa Repubblica italiana sottolinea che le operazioni interessate dai provvedimenti possono riguardare anche società diverse, come società finanziarie, società strumentali, compagnie assicurative, ma che «in ogni caso, i benefici previsti sono attribuiti esclusivamente alle banche interessate».

97 Inoltre, nell'ambito del settore bancario, le misure controverse avvantaggiano unicamente le imprese che svolgano le operazioni considerate.

98 Senza che occorra verificare se, come sostenuto dalla Commissione al punto 33 della motivazione della decisione controversa, la riduzione d'imposta applicabile in caso di fusione o di ristrutturazione analoga favorisca maggiormente le imprese partecipanti di grandi dimensioni, deve pertanto constatarsi che le misure controverse sono selettive rispetto agli altri settori economici e nello stesso ambito del settore bancario.

99 Non applicandosi a tutti gli operatori economici, esse non possono essere considerate come misure generali di politica fiscale o economica.

100 Esse derogano, in realtà, al regime fiscale di diritto comune. Le imprese beneficiarie godono di sgravi fiscali ai quali esse non avrebbero diritto nell'ambito della normale applicazione di tale regime e che non possono essere pretesi da imprese di altri settori che svolgano operazioni analoghe o da imprese del settore bancario che non svolgano operazioni del genere di quelle considerate.

101 Le misure controverse non sono giustificate dalla natura e dalla struttura del sistema fiscale in questione (v., per analogia, sentenza 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punto 33). Esse non costituiscono un adattamento del sistema generale a caratteristiche specifiche delle imprese bancarie. Dagli atti di causa risulta che esse sono state espressamente presentate dalle autorità nazionali come un mezzo per migliorare la competitività di talune imprese in un dato momento dell'evoluzione del settore.

102 Il quarto capo del motivo esaminato deve pertanto essere respinto.

– Sul quinto e sul sesto capo, relativi alle condizioni dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri e della distorsione della concorrenza

103 Nel ricorso, la Repubblica italiana ha contestato che ricorresse la condizione dell'incidenza sugli scambi tra Stati membri. Nella replica, essa ha contestato alla Commissione di non aver verificato se, pur non incidendo totalmente sugli scambi tra Stati membri, i provvedimenti controversi non incidessero su tali scambi solo parzialmente, valutazione che, se fosse stata compiuta in tal senso, avrebbe dovuto riflettersi sulla portata del recupero degli aiuti, nel contesto dell'applicazione del principio di proporzionalità.

104 Secondo la Commissione, tale ultimo argomento costituisce una domanda nuova, che modifica l'oggetto della controversia. Esso sarebbe pertanto irricevibile ai sensi degli artt. 21 dello Statuto della Corte di giustizia e 38 del regolamento di procedura.

105 A tal riguardo, si deve rilevare che tali ultime disposizioni ostano alla presentazione di domande nuove, non formulate nel ricorso.

106 L'argomento di cui viene contestata la ricevibilità viene addotto a fondamento della domanda di annullamento dell'atto impugnato, contenuta nel ricorso. Esso non è accompagnato da una modifica di tale domanda, né da un'integrazione della medesima.

107 Conseguentemente, esso non può venire qualificato quale domanda nuova.

108 Tale argomento costituisce, in realtà, l'estensione di un motivo dedotto nel ricorso, sicché non può neppure essere qualificato come motivo nuovo ai sensi dell'art. 42 del regolamento di procedura (v. citate sentenze Verros/Parlamento, punto 9, e Paesi Bassi/Consiglio, punto 169).

109 Pertanto, avverso tale argomento non può essere opposta un'eccezione di irricevibilità.

110 Nel merito, si deve ricordare che l'art. 87, n. 1, CE vieta gli aiuti che incidano sugli scambi tra Stati membri e falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

111 Nell'ambito della sua valutazione di tali due condizioni, la Commissione non è tenuta a dimostrare un'incidenza effettiva degli aiuti sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, ma deve solamente esaminare se i detti aiuti siano idonei a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza (sentenza 29 aprile 2004, causa C-372/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3679, punto 44).

112 In tale contesto, la nozione di «incidenza» sugli scambi tra Stati membri, che va intesa nel senso che implica un'influenza su tali scambi, o addirittura la mera possibilità di una tale influenza, esclude la pertinenza di un'interpretazione che faccia dipendere il recupero di un intero aiuto da un criterio di incidenza «totale» sugli scambi, in opposizione ad un'incidenza «parziale», che consentirebbe solo il recupero di una frazione del detto aiuto in applicazione del principio di proporzionalità.

113 Su tale ultimo punto si deve rilevare, del resto, che la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità e che tale recupero al fine di ripristinare lo status quo ante, non può, in linea di principio, ritenersi un provvedimento sproporzionato rispetto alle finalità delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato (v. sentenza 29 aprile 2004, Italia/Commissione, cit., punto 103 e giurisprudenza ivi richiamata).

114 L'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune, in definitiva, va accertata quando l'aiuto ha o può avere un'incidenza sugli scambi intracomunitari e un effetto distorsivo della concorrenza ivi esistente.

115 In particolare, allorché un aiuto concesso da uno Stato membro rafforzi la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto (v., segnatamente, sentenze 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione, Racc. pag. 2671, punto 11; 22 novembre 2001, causa C-53/00, Ferring, Racc. pag. I-9067, punto 21, e 29 aprile 2004, Italia/Commissione, cit., punto 52).

116 A tal riguardo, la circostanza che un settore economico sia stato oggetto di una liberalizzazione a livello comunitario è tale da evidenziare un'incidenza reale o potenziale degli aiuti sulla concorrenza, nonché gli effetti di tali aiuti sugli scambi fra Stati membri (v. sentenza 13 febbraio 2003, causa C-409/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-1487, punto 75).

117 Peraltro, non è necessario che l'impresa beneficiaria dell'aiuto partecipi direttamente agli scambi intracomunitari. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di inserirsi nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite (v., in tal senso, segnatamente, sentenza 7 marzo 2002, Italia/Commissione, cit., punto 84). Inoltre, il rafforzamento di un'impresa che, sino a quel momento, non partecipasse a scambi intracomunitari può collocare l'impresa medesima in una situazione che le consente di inserirsi nel mercato di un altro Stato membro.

118 Nella fattispecie, si deve rilevare che gli sgravi fiscali previsti dai provvedimenti controversi in caso di fusione, di retrocessione di taluni beni e cespiti, nonché nell'ipotesi di trasferimento di partecipazioni al capitale della Banca d'Italia (v. punto 80 della presente sentenza) rafforzano la posizione delle imprese beneficiarie rispetto alle imprese attive negli scambi intracomunitari.

119 Si deve parimenti rilevare che il settore dei servizi finanziari è stato oggetto, a livello comunitario, di un rilevante processo di liberalizzazione che ha accentuato la concorrenza già eventualmente risultante dalla libera circolazione dei capitali prevista dal Trattato.

120 Orbene, dagli atti di causa risulta che, all'epoca della loro adozione, i provvedimenti controversi relativi alle operazioni di fusione e di ristrutturazione bancaria sono stati presentati, nella relazione di accompagnamento del disegno di legge da cui è scaturita la legge n. 461/98, quale strumento per evitare che, a seguito di un considerevole ritardo del sistema bancario italiano rispetto ai suoi concorrenti europei, la realizzazione dell'Unione monetaria si traducesse, di fatto,

nella disgregazione del sistema italiano a vantaggio delle banche europee più solide.

121 Il vantaggio, in termini di competitività, conferito dai provvedimenti controversi agli operatori stabiliti in Italia è tale da rendere più difficile l'inserimento nel mercato italiano da parte di operatori di altri Stati membri, o addirittura da facilitare l'inserimento in altri mercati da parte di operatori stabiliti in Italia.

122 La circostanza, fatta valere dalla Repubblica italiana, che, in Italia, anche le succursali di banche di altri Stati membri possono usufruire del regime di aiuti non è tale da impedire effetti del genere.

123 Si deve pertanto concludere che gli aiuti controversi possono incidere sugli scambi tra Stati membri e falsare la concorrenza.

124 Il quinto ed il sesto capo del motivo esaminato devono quindi essere respinti.

125 Da quanto precede risulta che il motivo attinente alla violazione dell'art. 87, n. 1, CE va respinto in toto.

Sui motivi attinenti alla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. b) e c), CE

Argomenti delle parti

126 La Repubblica italiana fa valere che, per quanto riguarda i suoi due motivi attinenti all'art. 87, n. 3, CE, la mancanza di previa notifica del regime di aiuti non autorizzava la Commissione a concludere che tale regime non poteva essere dichiarato compatibile con il mercato comune in forza della detta disposizione del Trattato.

127 Secondo la ricorrente, in primo luogo, la Commissione ha violato l'art. 87, n. 3, lett. b), CE avendo rifiutato di dichiarare gli aiuti compatibili con il mercato comune in quanto «destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo» ai sensi di tale disposizione. A suo avviso, la legge n. 461/98 e il decreto n. 153/99 avevano l'obiettivo di completare la privatizzazione degli istituti bancari italiani, incentivando un disimpegno o una riduzione dei capitali pubblici o di capitali non riconducibili ad investitori privati negli istituti bancari italiani. Tale azione non avrebbe condotto a falsare la concorrenza ma, al contrario, avrebbe ridotto gli squilibri che esistevano prima dell'introduzione del regime in questione tra banche realmente private e banche private solo nella forma, ma non quanto al capitale di controllo.

128 Secondo la Repubblica italiana, la completa e definitiva privatizzazione degli istituti bancari italiani può costituire un «progetto di comune interesse europeo» che, a sua volta, si inquadra nel progetto comunitario di realizzazione dell'area dell'euro e del mercato interno. Alla luce dell'art. 295 CE, il progetto di privatizzazione non può essere realizzato che dai singoli Stati membri, ciascuno per quanto lo riguarda. La privatizzazione rafforzerebbe la concorrenza su un mercato finanziario importante come quello italiano, dal che trarrebbe beneficio l'intera Comunità.

129 La Repubblica italiana, in secondo luogo, fa valere che la Commissione, non avendo dichiarato le misure controverse compatibili con il mercato comune in quanto «aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività», nella fattispecie l'attività bancaria, ha violato l'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

130 Essa contesta alla Commissione il fatto di aver esaminato la questione dell'applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE esclusivamente con riferimento alla sua comunicazione 1999/C 288/02, relativa agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà, nonché alla sua comunicazione 96/C 213/04, relativa alla

disciplina comunitaria degli aiuti di Stato alle piccole e medie imprese (GU 1996, C 213, pag. 4), considerata implicitamente nella decisione impugnata. La ricorrente afferma che essa non ha mai sostenuto che si potesse ritenere che il regime di aiuti comportasse aiuti a imprese in difficoltà ovvero a piccole e medie imprese. A suo avviso, la valutazione della compatibilità doveva essere compiuta direttamente in base all'art. 87, n. 3, lett. c), CE, dal momento che il regime in esame non corrispondeva ad alcuna delle ipotesi «codificate» dalle due comunicazioni della Commissione.

131 La Repubblica italiana contesta alla Commissione il fatto di essersi totalmente discostata dalla posizione adottata nelle sue decisioni 29 luglio 1998, 1999/288/CE, recante approvazione condizionata dell'aiuto concesso dall'Italia al Banco di Napoli (GU 1999, L 116, pag. 36), e 10 novembre 1999, 2000/600/CE, recante approvazione condizionata dell'aiuto accordato dall'Italia alle banche pubbliche siciliane Banco di Sicilia e Sicilcassa (GU 2000, L 256, pag. 21).

132 Tali decisioni sarebbero state relative ad aiuti per molti aspetti simili a quelli dei provvedimenti controversi, in particolare poiché erano parzialmente fondati sulla legge n° 218/90. Tali aiuti non sarebbero mai stati comunicati. La Commissione, a talune condizioni, li avrebbe infine dichiarati compatibili con il mercato comune, ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

133 La riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito, prevista dagli artt. 22 e 23 del decreto n° 153/99, si collocherebbe sulla falsariga della misura fiscale, analoga e persino più favorevole, prevista dall'art. 7, n. 3, della legge n. 218/90. Tale ultima disposizione avrebbe concesso agli istituti bancari e agli istituti di credito risultanti da operazioni di fusione, nonché a quelli destinatari di cessioni, qualora tali operazioni dessero luogo a fenomeni di concentrazione, la facoltà di dedurre per cinque anni gli accantonamenti effettuati su una riserva speciale, entro un certo limite massimo. Orbene, la Commissione non avrebbe adottato la medesima posizione nei confronti di tale precedente misura.

134 Secondo la Commissione, i due motivi dedotti sono infondati.

Giudizio della Corte

135 In limine, occorre ricordare che la Commissione, ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 3, CE, dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario. La Corte, nell'effettuare il sindacato di legittimità sull'esercizio di tale libertà, non può sostituire la propria valutazione in materia a quella dell'autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se quest'ultima non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere (v. sentenza 12 dicembre 2002, causa C-456/00, Francia/Commissione, Racc. pag. I-11949, punto 41 e giurisprudenza ivi richiamata).

136 Si deve inoltre rilevare subito che, nella decisione impugnata, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, la Commissione non ha affatto dedotto dalla mancata previa comunicazione del regime di aiuti che quest'ultimo non potesse essere dichiarato compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 3, CE.

– Sulla nozione di «aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo»

137 L'art. 87, n. 3, lett. b), CE consente alla Commissione di dichiarare compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo.

138 Al punto 45 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione rileva che le misure controverse mirano al rafforzamento del sistema bancario italiano, avvantaggiando

principalmente gli operatori economici di uno Stato membro e non la Comunità nel suo complesso.

139 A tal riguardo, è sufficiente constatare che, come emerge dall'esame del motivo attinente all'art. 87, n. 1, CE e, in particolare, dalla relazione di accompagnamento del progetto di legge da cui è scaturita la legge n° 461/98, i provvedimenti controversi sono volti essenzialmente a migliorare la competitività degli operatori stabiliti in Italia, per rafforzare solo la loro posizione concorrenziale nel mercato interno.

140 Pertanto, escludendo la qualifica di «progetto di comune interesse europeo», la Commissione non ha commesso un errore manifesto di valutazione.

141 La Repubblica italiana non può utilmente sostenere che le misure controverse rientrino nel contesto di un processo di privatizzazione completo e definitivo, che potrebbe costituire un progetto di comune interesse europeo.

142 Infatti, da una parte, alcuni degli sgravi fiscali non presentano la necessaria connessione con un processo di privatizzazione. Dall'altra, e soprattutto, un processo di privatizzazione avviato da uno Stato membro non può essere considerato, di per sé, come configurante un progetto di comune interesse europeo.

143 Conseguentemente, il motivo relativo alla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. b), CE deve essere respinto.

– Sulla nozione di «aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività»

144 L'art. 87, n. 3, lett. c), CE consente alla Commissione di dichiarare compatibili con il mercato comune aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività.

145 Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, la Commissione non ha esaminato la questione dell'applicazione di tale disposizione esclusivamente alla luce delle proprie comunicazioni 1999/C 288/02 e 96/C 213/04.

146 Al punto 47 della motivazione della decisione impugnata, dopo aver effettivamente analizzato le misure controverse alla luce dei criteri contenuti nelle due dette comunicazioni, la Commissione rileva che nessuna caratteristica del regime di aiuti esaminato consente di considerarlo compatibile per altri motivi ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

147 Inoltre, essa sottolinea che, a suo parere, non è soddisfatta la condizione, fissata dalla detta disposizione, in forza della quale gli aiuti di cui trattasi non devono alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

148 Nel rilevare, su tale ultimo punto, che le misure controverse producono essenzialmente l'effetto di migliorare la competitività dei beneficiari in un settore caratterizzato da un'intensa concorrenza internazionale, e dopo aver sottolineato, precedentemente, che esse sono destinate, di fatto, a rafforzare la posizione dei beneficiari degli aiuti rispetto ai concorrenti che non ne beneficiano, la Commissione esclude implicitamente che il regime di aiuti esaminato miri allo «sviluppo» dell'attività bancaria in genere.

149 Alla luce degli argomenti esposti nell'ambito dell'esame dei precedenti motivi, per quanto attiene alle caratteristiche delle misure controverse, si deve riconoscere che tale analisi della Commissione non procede da un manifesto errore di valutazione.

150 La Repubblica italiana non può utilmente sostenere che la Commissione si sia discostata dalla posizione adottata nei confronti delle misure contenute nella legge n. 218/90 e, in particolare,

dalla posizione assunta nelle sue decisioni 1999/288 e 2000/600.

151 Infatti, è pacifico che le misure contenute nella legge n. 218/90 non sono mai state comunicate alla Commissione. Pertanto, con riguardo all'affermazione della Repubblica italiana secondo la quale una misura prevista dall'art. 7, n. 3, della legge n. 218/90 avrebbe presentato una stretta connessione con la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito prevista dagli artt. 22 e 23 del decreto n. 153/99, è sufficiente constatare che la misura fatta valere non è stata esaminata dalla Commissione. Per giunta, anche supponendo che le due misure consecutive si collocino l'una quale prosecuzione dell'altra, il fatto che la Commissione non si sia pronunciata a proposito della prima è irrilevante, in quanto il regime controverso nella presente causa, esaminato indipendentemente da quello precedente, favorisce talune imprese (v., in tal senso, sentenza 7 giugno 1988, causa 57/86, Grecia/Commissione, Racc. pag. 2855, punto 10).

152 In ordine alle decisioni 1999/288 e 2000/600, si deve rilevare che esse riguardano aiuti concessi a banche beneficiarie identificate e si riferiscono a misure diverse da quelle oggetto della presente controversia, vale a dire aumenti di capitale sociale, anticipi concessi dalla Banca d'Italia, il conferimento ad una banca di una partecipazione del Tesoro, nonché sgravi fiscali per atti concernenti, principalmente, operazioni di cessione d'azienda, di parti di azienda e di beni.

153 Conseguentemente, il motivo attinente alla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, deve essere respinto.

154 In definitiva, nessuno dei motivi di annullamento dedotti dalla Repubblica italiana è fondato.

155 Il ricorso deve pertanto essere respinto.

Sulle spese

156 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda. La Repubblica italiana, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.