

Causa C-88/03

Repubblica portoghese

contro

Commissione delle Comunità europee

«Ricorso di annullamento — Aiuti di Stato — Decisione 2003/442/CE — Misure fiscali adottate da una collettività regionale o territoriale — Riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche fiscalmente residenti nelle Azzorre — Qualificazione come aiuti di Stato — Carattere selettivo — Giustificazione in base alla natura ed alla struttura del sistema fiscale — Obbligo di motivazione — Compatibilità con il mercato comune»

Conclusioni dell'avvocato generale L.A. Geelhoed, presentate il 20 ottobre 2005

Sentenza della Corte (Grande Sezione) 6 settembre 2006

Massime della sentenza

1. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Carattere selettivo del provvedimento*

(Art. 87, n. 1, CE)

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Nozione — Carattere selettivo del provvedimento*

(Art. 87, n. 1, CE)

3. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata*

(Artt. 87, n. 1, CE e 253 CE)

4. *Aiuti concessi dagli Stati — Divieto — Deroche — Potere discrezionale della Commissione*

(Art. 87, n. 3, CE)

1. L'art. 87, n. 1, CE vieta gli aiuti di Stato che «favoriscono talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal detto regime, vale a dire gli aiuti selettivi. La nozione di aiuto di Stato non riguarda tuttavia i provvedimenti statali che stabiliscono una differenziazione tra imprese e, pertanto, selettivi a priori, qualora tale differenziazione risulti dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale in cui tali provvedimenti si inseriscono.

Una misura in deroga rispetto all'applicazione del sistema fiscale generale può essere giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema tributario qualora lo Stato membro interessato possa dimostrare che tale misura discende direttamente dai principi informatori o basilari del suo sistema tributario. In proposito va operata una distinzione fra, da un lato, gli obiettivi che persegue un determinato regime fiscale e che sono ad esso esterni e, dall'altro, i meccanismi inerenti al sistema tributario stesso, necessari per il raggiungimento di tali obiettivi.

(v. punti 52, 54, 81)

2. Allorché si tratta di esaminare se un provvedimento abbia carattere selettivo, la determinazione del contesto di riferimento è essenziale e tale contesto non è necessariamente definito entro i limiti del territorio nazionale.

Al fine di valutare la selettività di una misura adottata da un'entità infrastatale e intesa a stabilire, unicamente in una parte del territorio di uno Stato membro, un'aliquota fiscale ridotta in confronto all'aliquota in vigore nel resto del detto Stato membro, occorre quindi verificare se il detto provvedimento sia stato adottato da tale entità nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al governo centrale e, eventualmente, accertare se il provvedimento si applichi effettivamente a tutte le imprese stabilite o a tutte le produzioni realizzate nel territorio di competenza di tale entità.

In una situazione in cui un ente regionale o territoriale, nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un'aliquota fiscale inferiore a quella nazionale ed applicabile unicamente alle imprese presenti nel territorio di sua competenza, il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività di una misura fiscale può limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento qualora l'ente territoriale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza.

Affinché una decisione presa in simili circostanze possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è innanzi tutto necessario che tale decisione sia stata adottata da un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. Inoltre, la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto. Infine, le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

(v. punti 56-58, 62, 65-67)

3. La motivazione richiesta 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 comunitario di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi le condizioni 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.

Applicato alla qualificazione di una misura di aiuto, tale principio richiede che siano indicate le ragioni in base alle quali la Commissione considera che la misura di cui trattasi rientri nella sfera di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. A tale riguardo, anche qualora emerga dalle circostanze in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, la Commissione è tenuta quanto meno ad indicare queste circostanze nella motivazione della propria decisione.

(v. punti 88-89)

4. 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 controllo 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 valutazione non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere.

(v. punto 99)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

6 settembre 2006 (*)

«Ricorso di annullamento – Aiuti di Stato – Decisione 2003/442/CE – Misure fiscali adottate da una collettività regionale o territoriale – Riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche fiscalmente residenti nelle Azzorre – Qualificazione come aiuti di Stato – Carattere selettivo – Giustificazione in base alla natura ed alla struttura del sistema fiscale – Obbligo di motivazione – Compatibilità con il mercato comune»

Nella causa C-88/03,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento, proposto alla Corte, ai sensi dell'art. 230 CE, il 24 febbraio 2003,

Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti J. Da Cruz Vilaça e L. Romão, advogados, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra R. Caudwell, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Anderson, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenanti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. V. Di Bucci e F. de Sousa Fialho, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (relatore) e J. Malenovský, presidenti di sezione, dai sigg. J. P. Puissochet, R. Schintgen, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J. Klučka e U. Lõhmus, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 settembre 2005,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 ottobre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Repubblica portoghese ha chiesto l'annullamento della decisione della Commissione 11 dicembre 2002, 2003/442/CE, relativa alla parte del regime recante adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre che riguarda le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito (GU 2003, L 150, pag. 52; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

La normativa comunitaria

2 L'art. 87, n. 1, CE così dispone:

«Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

3 La comunicazione 10 dicembre 1998 della Commissione sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU C 384, pag. 3; in prosieguo: la «comunicazione relativa agli aiuti di Stato in materia di tassazione diretta») al punto 2 precisa che essa intende fornire chiarimenti in merito alla qualificazione come aiuti ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE relativamente alle misure fiscali.

4 L'art. 87, n. 3, CE prevede che possono considerarsi compatibili con il mercato comune:

«a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione;

(...)

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

(...)».

5 L'art. 299, n. 2, CE stabilisce che le disposizioni del Trattato si applicano ai dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madeira e alle isole Canarie. Tuttavia, tenuto conto del fatto che la situazione socioeconomica strutturale di tali regioni è aggravata da determinati fattori, la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il legislatore comunitario può adottare misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione del Trattato a tali regioni.

6 Ai sensi del punto 4.15 degli Orientamenti della Commissione in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (GU 1998, C 74, pag. 9), nella versione modificata del 9 settembre 2000 (GU C 258, pag. 5; in prosieguo: gli «orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale»), sono vietati gli aiuti regionali destinati a ridurre le spese correnti di un'impresa, ovvero gli aiuti al funzionamento.

7 Tuttavia, in base al punto 4.16.2 dei detti orientamenti, nelle regioni ultraperiferiche che beneficiano della deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE possono essere autorizzati aiuti che non siano simultaneamente decrescenti e limitati nel tempo, se contribuiscono a compensare i costi addizionali dell'esercizio dell'attività economica inerenti ai fattori di cui all'art. 299, n. 2, CE, la cui persistenza e il cui cumulo nuocciono gravemente allo sviluppo di tali regioni. Il punto in questione precisa altresì che spetta allo Stato membro valutare l'entità di detti costi e dimostrare il nesso esistente con i summenzionati fattori. Inoltre, gli aiuti previsti dovranno essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura, ed il loro ammontare dovrà essere proporzionale ai sovraccosti che intendono compensare.

La normativa nazionale

8 La Costituzione della Repubblica portoghese del 2 aprile 1976 stabilisce che «gli arcipelaghi delle Azzorre e Madeira costituiscono regioni autonome dotate di propri statuti politico-amministrativi e di propri organi di governo». A tale riguardo essa prevede un insieme di disposizioni che disciplinano i poteri, le attribuzioni e le competenze di tali regioni, così come i rispettivi organi politici ed amministrativi.

9 Dalle dette disposizioni si evince che le regioni autonome dispongono sia di entrate fiscali proprie, sia di una parte delle entrate fiscali dello Stato, come stabilito in base ad un principio che garantisce la solidarietà nazionale effettiva. Rientra, inoltre, nella competenza esclusiva delle assemblee legislative di tali regioni l'esercizio, nel rispetto delle condizioni previste da una legge quadro adottata dall'Assemblea della Repubblica, di un proprio potere fiscale, così come la facoltà di adeguare le imposte nazionali alle specificità regionali.

10 Con la legge 24 febbraio 1998, n. 13, Lei de Finanças das Regiões Autónomas (legge finanziaria delle regioni autonome; *Diário da República I*, série A, n. 46, pag. 746; in prosieguo: la «legge n. 13/98»), lo Stato portoghese ha definito in modo preciso le condizioni di tale autonomia finanziaria. Detta legge enuncia i principi e gli obiettivi dell'autonomia finanziaria regionale, prevede il coordinamento del regime finanziario delle regioni autonome con quello dello Stato, stabilisce il principio della solidarietà nazionale e l'obbligo di cooperazione tra lo Stato e le regioni autonome.

11 Per ciò che riguarda la cooperazione fra lo Stato e le regioni autonome, l'art. 5, nn. 1-3, della legge n. 13/98 dispone, in particolare, quanto segue:

«1. Nell'adempimento del dovere costituzionale e statutario di solidarietà, lo Stato, che a riguardo dovrà tenere conto delle disponibilità di bilancio e dell'esigenza di assicurare parità di trattamento a tutte le parti del territorio nazionale, si adopera con le autorità competenti delle regioni autonome al fine di promuovere lo sviluppo economico e di correggere le disparità derivanti dall'insularità e per il raggiungimento del livello economico e sociale del resto del territorio nazionale e dell'Unione europea.

2. Nella sfera finanziaria, la solidarietà nazionale si traduce, in particolare, in trasferimenti di bilancio stabiliti dal presente provvedimento, e dovrà adeguarsi in permanenza al livello di sviluppo delle regioni autonome e, soprattutto, perseguire la creazione di condizioni che consentano una

migliore copertura finanziaria attraverso entrate fiscali proprie.

3. La solidarietà nazionale mira a garantire un principio fondamentale di parità di trattamento di tutti i cittadini portoghesi e la possibilità per questi ultimi di godere di politiche sociali stabilite a livello nazionale, e si prefigge altresì di contribuire al raggiungimento del livello economico e sociale del resto del territorio nazionale e dell'Unione (...); essa si traduce, in particolare, in trasferimenti di bilancio la cui concretizzazione dovrà avvenire in conformità delle disposizioni del presente articolo».

12 Come rammentato al punto 7 della motivazione della decisione impugnata, la legge 13/98 prevede, peraltro, che l'imposta nazionale sul reddito delle persone fisiche e l'imposta nazionale sul reddito delle persone giuridiche costituiscono un'entrata delle regioni autonome, alle condizioni che essa stessa determina. Ai sensi dell'art. 37 di detta legge, le assemblee legislative delle regioni autonome sono autorizzate, in particolare, a ridurre le aliquote dell'imposta sul reddito ivi applicabili, fino al limite del 30% delle aliquote previste dalla legislazione nazionale.

Regime specifico della Regione autonoma delle Azzorre

13 Con decreto legislativo regionale 20 gennaio 1999, n. 2/99/A, così come modificato dal decreto legislativo regionale 30 dicembre 1999, n. 33/99/A (in prosieguo: il «decreto n. 2/99/A»), l'organo legislativo della Regione delle Azzorre, in forza delle competenze che gli sono attribuite in materia, ha adottato le modalità di adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità regionali. Tale decreto è in vigore dal 1° gennaio 1999 e comprende, in particolare, un capitolo relativo alle riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito.

14 Le succitate riduzioni delle aliquote d'imposta sono automaticamente applicabili a tutti gli operatori economici (persone fisiche e giuridiche) e, secondo le autorità portoghesi, avrebbero l'obiettivo specifico di consentire alle imprese stabilite nelle Azzorre di superare gli svantaggi strutturali derivanti dalla loro ubicazione in una regione insulare e ultraperiferica. In ragione di ciò, tutti i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche nella Regione delle Azzorre beneficiano di riduzioni delle aliquote di tali imposte, sino al 20% relativamente alla prima delle due imposte (15% nel 1999) e sino al 30% relativamente alla seconda. Il costo in bilancio di detta misura, quantificato in base alla corrispondente perdita di gettito fiscale, è valutato dalle autorità portoghesi a circa EUR 26,25 milioni l'anno.

La decisione impugnata

15 Con lettera 5 gennaio 2000 le autorità portoghesi hanno notificato alla Commissione delle Comunità europee un regime che adegua il sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre. Tale regime, che è stato notificato tardivamente, in risposta a una richiesta di informazioni dei servizi della Commissione del 7 dicembre 1999 formulata in seguito ad articoli apparsi sulla stampa, ed è entrato in vigore prima di essere autorizzato dalla Commissione, è stato iscritto nel registro degli aiuti non notificati.

16 In seguito all'esame delle informazioni trasmesse dalle autorità portoghesi, la Commissione ha deciso di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE rispetto alla parte del regime relativa alle riduzioni delle aliquote d'imposta sul reddito. Nell'ambito di tale procedimento, il governo regionale delle isole Åland (Finlandia) ha presentato alla Commissione osservazioni a sostegno della posizione delle autorità portoghesi.

17 Al termine di tale procedimento la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

18 Al punto 23 della motivazione di tale decisione, con riferimento alla sua comunicazione relativa agli aiuti di Stato nell'ambito della tassazione diretta, la Commissione ricorda i criteri della definizione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. La misura in questione deve conferire ai beneficiari un vantaggio che riduce gli oneri di norma gravanti sul loro bilancio. Tale vantaggio deve essere concesso dallo Stato o mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma. La misura in questione deve incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati membri. Infine, la misura deve essere specifica o selettiva, ossia volta a favorire talune imprese o talune produzioni.

19 Al punto 24 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione conclude che ognuno dei detti criteri è soddisfatto per quanto riguarda le riduzioni delle aliquote delle imposte sul reddito in questione. In particolare, la Commissione, relativamente ai primi tre criteri, osserva che:

«— (...) [d]al momento che le riduzioni delle aliquote d'imposta in esame si applicano alle imprese, esse conferiscono a queste ultime (...) un vantaggio che ne alleggerisce gli oneri normalmente gravanti sul bilancio,

— la concessione di una riduzione d'imposta implica una perdita di gettito fiscale che (...) "è equivalente al consumo di risorse statali sotto forma di spesa fiscale". Dal momento che questo principio si applica anche al caso degli aiuti concessi da enti regionali e locali degli Stati membri (...), le riduzioni delle aliquote d'imposta in esame sono concesse mediante risorse statali, ossia risorse che, nel sistema delle finanze pubbliche portoghesi, sono allocate alla Regione autonoma delle Azzorre,

— il criterio secondo cui la misura deve incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri presuppone che il beneficiario della misura svolga un'attività economica, indipendentemente dal suo statuto giuridico o dalle modalità del finanziamento. Secondo una giurisprudenza costante, la condizione per cui la misura deve incidere sugli scambi è soddisfatta, poiché le imprese beneficiarie svolgono un'attività economica che è oggetto di commercio tra gli Stati membri (...) È il caso appunto delle riduzioni d'imposta in esame, tenuto conto della portata del [loro] ambito di applicazione settoriale e nella misura in cui almeno una parte delle imprese in questione svolge un'attività che è oggetto di scambi tra Stati membri».

20 Per quanto riguarda il criterio della selettività, la Commissione cita il punto 17 della sua comunicazione relativa agli aiuti di Stato nell'ambito della tassazione diretta, ove è precisato che la prassi decisionale della Commissione dimostra «che solo le misure il cui ambito si estende a tutto il territorio dello Stato non soddisfano il criterio di specificità di cui all'art. 87, n. 1, [CE]», e «il Trattato stesso definisce come configuranti aiuti le misure volte a promuovere lo sviluppo economico di una regione». La Commissione rileva che le riduzioni d'aliquota d'imposta in oggetto costituiscono, per le imprese situate in una determinata regione del Portogallo, un vantaggio del quale non possono giovare imprese che intendano compiere analoghe operazioni economiche in altre zone del Portogallo. Secondo il punto 24 della motivazione della decisione impugnata, le riduzioni delle aliquote d'imposta sopra menzionate favoriscono, pertanto, ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE le imprese soggette ad imposta nella Regione delle Azzorre rispetto a tutte le altre imprese portoghesi.

21 La Commissione basa tale conclusione sul ragionamento che segue, illustrato ai punti 26, 27, 31 e 33 della motivazione della decisione impugnata.

22 In primo luogo, in quanto l'elemento di selettività insito nel concetto di aiuto riposa su un confronto tra due gruppi d'imprese che si trovano nello stesso ambito di riferimento (quelle che beneficiano del vantaggio e quelle che non ne beneficiano), esso può essere accertato

unicamente in rapporto ad una tassazione definita normale. Secondo la Commissione, «si evince simultaneamente dall'economia del Trattato, che contempla gli aiuti concessi dallo Stato o mediante risorse statali, e dal ruolo fondamentale che svolgono, nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese, le autorità centrali degli Stati membri, grazie alle misure che adottano, ai servizi che prestano ed, eventualmente, ai trasferimenti finanziari che operano, che l'ambito in cui si deve effettuare detto confronto è lo spazio economico dello Stato membro. (...) La prassi costante della Commissione (...) consiste (...) nel qualificare come aiuti i regimi fiscali che sono applicabili in determinate regioni o territori e che sono favorevoli rispetto al regime generale di uno Stato membro (...)».

23 In secondo luogo, risulterebbe inconciliabile con il concetto di aiuto, che comprende tutti gli interventi che diminuiscono gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di una o più imprese, indipendentemente dalla loro finalità, dalla loro giustificazione, dal loro obiettivo e dallo status dell'autorità pubblica che li istituisce o il cui bilancio sostiene l'onere, affermare, come fanno le autorità portoghesi, che benefici di portata territoriale limitata diventano misure generali nella regione in questione per il semplice fatto di essere stati istituiti non dall'autorità centrale, bensì dall'autorità regionale e di applicarsi in tutto il territorio soggetto alla giurisdizione della regione in questione. «Una distinzione basata unicamente sull'ente che decide la misura priverebbe di qualsiasi efficacia l'articolo 87 [CE], che intende disciplinare le misure in questione esclusivamente in funzione dei loro effetti sulla concorrenza e sugli scambi comunitari (...)».

24 La Commissione aggiunge che «la presente decisione non riguarda un meccanismo che consenta al complesso delle collettività locali di un determinato livello (regioni, comuni o altre) di istituire e riscuotere imposte locali, senza alcun rapporto con il regime fiscale nazionale. Al contrario, si tratta, nel caso specifico, di una riduzione, applicabile unicamente nelle Azzorre, dell'aliquota d'imposta fissata dalla legislazione nazionale e applicabile nella parte continentale del Portogallo. In queste circostanze, è evidente che la misura adottata dalle autorità regionali costituisce una deroga al sistema fiscale nazionale».

25 In terzo luogo, le riduzioni delle aliquote d'imposta di cui sopra non potrebbero essere giustificate dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale portoghese. La Commissione osserva che, in particolare «se queste riduzioni non derivano dall'applicazione di principi come la proporzionalità o la progressività fiscale, favorendo piuttosto imprese ubicate in una regione specifica, indipendentemente dalla loro situazione finanziaria, gli obiettivi di sviluppo regionale che sono loro riconosciuti non possono essere considerati come inerenti al citato sistema fiscale portoghese».

26 Dopo aver qualificato, al punto 34 della motivazione della decisione impugnata, come aiuti di Stato le misure in questione, la Commissione, al punto 35 della detta motivazione, osserva che questi aiuti, in quanto finalizzati a superare gli svantaggi strutturali permanenti dovuti al carattere insulare della Regione delle Azzorre e alla grande distanza dai centri economici continentali mediante una riduzione delle spese correnti delle imprese, costituiscono aiuti al funzionamento. La Commissione aggiunge, inoltre, che tali aiuti possono essere autorizzati se destinati a ridurre i sovraccosti dell'esercizio dell'attività economica inerenti agli svantaggi enunciati all'art. 299, n. 2, CE, secondo le condizioni stabilite al punto 4.16.2 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, ossia, siano giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale, nonché della loro natura, ed il loro livello sia proporzionale ai sovraccosti che intendono compensare.

27 In proposito la Commissione, al punto 38 della motivazione della decisione impugnata, fa valere che, dal momento che le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito in questione sono applicabili a «imprese operanti fuori del settore finanziario», la Commissione le può considerare

come aiuti compatibili con il mercato comune in virtù della deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. a), CE.

28 Invece, secondo la Commissione, per quanto riguarda l'applicazione delle riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito a imprese operanti nel settore finanziario, le stesse non si giustificano in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e il loro ammontare non è proporzionale agli svantaggi che intenderebbero compensare. La Commissione, pertanto, non potrebbe considerare tali riduzioni come aiuti compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE, tanto più che continuerebbero a mancare gli elementi quantificati per calcolare obiettivamente l'ammontare dei sovraccosti in cui incorrerebbero le imprese delle Azzorre operanti nel settore finanziario. Gli aiuti in oggetto non potrebbero nemmeno essere considerati compatibili in virtù di altre deroghe previste dal Trattato.

29 Occorre precisare che, al punto 18 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione, con riguardo allo studio prodotto dalle autorità portoghesi, ha rilevato l'assenza di imprese del settore finanziario tra le imprese del campione di base. La Commissione ha riscontrato che le autorità portoghesi si erano limitate a giustificare detta assenza con la mancanza di dati statistici relativi al settore, pur riconoscendo che, rispetto a tali attività, non sarebbe stato loro possibile dimostrare in modo rigoroso che le riduzioni delle aliquote d'imposta in questione sarebbero, per loro natura e ammontare, idonee a risolvere i problemi specifici della Regione delle Azzorre.

30 La Commissione, peraltro, al punto 42 della motivazione della decisione impugnata, aggiunge che risulta necessario, per ragioni di trasparenza e di certezza del diritto, ugualmente escludere dal beneficio di una decisione di compatibilità con il mercato comune «le attività del tipo "servizi intragruppo" (attività il cui fondamento economico consiste nel prestare servizi alle imprese appartenenti a uno stesso gruppo, come centri di coordinamento, di tesoreria o di distribuzione)». La Commissione ritiene che, in realtà, «dette attività non partecipino in misura sufficiente allo sviluppo regionale e non possano perciò essere dichiarate compatibili ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), né in virtù di altre deroghe previste dal trattato, per le stesse ragioni indicate a proposito del settore finanziario».

31 Di conseguenza, nell'art. 1 della decisione impugnata, la Commissione ha dichiarato compatibile con il mercato comune la parte del regime recante adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre che riguarda le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito, fatto salvo il disposto dall'art. 2, in base al quale la parte del regime di aiuti di cui all'art. 1 è incompatibile con il mercato comune nella misura in cui si applichi ad imprese che esercitino attività finanziarie, così come ad imprese che esercitino attività del tipo «servizi intragruppo». All'art. 3 della decisione impugnata, la Commissione ingiunge al Portogallo di adottare tutte le misure necessarie per recuperare, presso le imprese che esercitano le attività di cui all'art. 2, gli aiuti concessi in base alla parte del regime di aiuti di cui all'art. 1.

Le conclusioni delle parti

32 Con ordinanza 16 settembre 2003 del presidente della Corte, è stato autorizzato l'intervento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni della Repubblica portoghese.

33 Con ordinanza 9 giugno 2005 del presidente della Corte, è stato autorizzato l'intervento del Regno di Spagna a sostegno delle conclusioni della Repubblica portoghese.

34 La Repubblica portoghese conclude che la Corte voglia:

- dichiarare il presente ricorso ricevibile;
- dichiarare il presente ricorso fondato e, pertanto, annullare la decisione impugnata nella parte in cui qualifica come aiuti di Stato le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche residenti nelle Azzorre;
- in subordine, e fatto salvo quanto precede, dichiarare il presente ricorso fondato ed annullare parzialmente la decisione impugnata nella parte in cui dichiara incompatibili con il mercato comune le riduzioni d'imposta applicabili ad imprese che esercitino attività finanziarie, così come ad imprese che esercitino attività del tipo «servizi intragruppo» e in quanto, all'art. 3, ingiunge alla Repubblica portoghese di recuperarne l'importo;
- condannare la Commissione al pagamento di tutte le spese di giudizio, ivi comprese quelle sostenute dalla Repubblica portoghese.

35 La Commissione delle Comunità europee conclude:

- che il ricorso sia respinto come infondato;
- che la Repubblica portoghese sia condannata alle spese.

36 Il Regno Unito, intervenuto a sostegno delle conclusioni del Portogallo, conclude che la Corte voglia dichiarare il ricorso fondato e, pertanto, annulli la decisione impugnata nella parte in cui qualifica come aiuti di Stato le riduzioni delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche con domicilio fiscale nelle Azzorre.

Sul ricorso

37 Il governo portoghese deduce tre motivi a sostegno del proprio ricorso. In primo luogo, la decisione impugnata sarebbe viziata, sotto un duplice profilo, da un errore di diritto nell'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. In secondo luogo, tale decisione non sarebbe sufficientemente motivata e ciò rappresenterebbe una violazione dell'art. 253 CE. In terzo luogo, la decisione in questione sarebbe inficiata da un manifesto errore di valutazione dei fatti che condizionano l'applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE.

Sul primo motivo, attinente ad un errore di diritto nell'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE

Argomenti delle parti

38 Con il primo motivo di ricorso il governo portoghese sostiene che le riduzioni delle aliquote d'imposta sul reddito previste dal decreto n. 2/99/A a favore delle persone fisiche e giuridiche residenti nelle Azzorre non rappresentano misure selettive, bensì misure a carattere generale e che, comunque sia, la differenziazione in materia di oneri che le dette riduzioni operano è giustificata dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale portoghese.

39 Con riguardo alla valutazione del carattere selettivo delle misure in questione, il governo portoghese afferma innanzi tutto che la Commissione ha assunto erroneamente come ambito di riferimento la totalità del territorio portoghese. Per valutare la selettività di una misura, non si dovrebbe necessariamente collocare detta misura in un quadro di riferimento nazionale. Così, qualora benefici fiscali con ambito limitato a una parte del territorio nazionale siano concessi da un'autorità infrastatale per la parte del territorio che le compete, l'ambito di riferimento dovrebbe essere la regione interessata. Dal momento che i benefici fiscali concessi in tali condizioni sono applicabili a tutte le imprese soggette ad imposta in tale regione, si tratterebbe di misure generali e

non selettive.

40 Successivamente, il governo portoghese sottolinea che le riduzioni delle aliquote d'imposta in questione discendono direttamente dai principi basilari del sistema tributario portoghese, in particolare dai principi di redistribuzione e di solidarietà nazionale, così come dal grado di autonomia della regione interessata. Le dette riduzioni costituirebbero il risultato dell'esercizio di un potere sovrano garantito dalla Costituzione e la loro adozione sarebbe giustificata in base ai fattori elencati nell'art. 299, n. 2, CE, ossia, l'insularità, il clima difficile e la dipendenza economica delle Azzorre da un numero limitato di prodotti.

41 Secondo il governo portoghese, ad ogni modo, la decisione impugnata ignora il fatto che le riduzioni dell'aliquota d'imposta in questione sono giustificate dalla natura e dalla struttura del sistema fiscale portoghese. In merito, detto governo sostiene che tali misure contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi strutturali del sistema fiscale portoghese, ovvero, la ripartizione degli oneri fiscali, secondo la capacità contributiva, a fini redistributivi. Il governo portoghese, inoltre, rammenta che esistono differenze oggettive tra i contribuenti residenti nel territorio continentale portoghese e quelli residenti nelle Azzorre. Questi due elementi, del resto, trarrebbero il loro fondamento direttamente dai testi costituzionali e legislativi che stabiliscono i principi informatori del sistema fiscale portoghese così come l'autonomia delle regioni ultraperiferiche.

42 Secondo la Commissione, dal sistema del Trattato si evince che la selettività di una misura è da valutare rispetto all'ambito nazionale. Utilizzare come quadro di riferimento la regione che adotta la misura significherebbe ignorare la funzione e la ragione d'essere delle norme del Trattato sugli aiuti di Stato. Anche in assenza di selettività materiale, i benefici riservati ad imprese operanti in determinate regioni di uno Stato membro assumerebbero un carattere selettivo e, pertanto, rappresenterebbero aiuti di Stato. Nel caso in esame, le controverse riduzioni dell'aliquota d'imposta favorirebbero le imprese assoggettate ad imposta nella regione delle Azzorre rispetto a tutte le altre imprese portoghesi, in quanto, nelle regioni continentali del Portogallo, le imposte nazionali in questione non possono essere ridotte dagli enti territoriali e, quindi, si applica l'aliquota piena, ciò che risulterebbe sufficiente per concludere nel senso della selettività della misura controversa ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Il fatto che le riduzioni dell'aliquota d'imposta in questione siano state adottate da un organismo diverso dallo Stato centrale sarebbe irrilevante: solo gli effetti della misura, e non la sua forma, potrebbero venire presi in considerazione ai fini della relativa qualificazione.

43 La Commissione, inoltre, osserva che il grado di autonomia della Regione autonoma delle Azzorre è in realtà limitato. Le autorità centrali portoghesi continuerebbero a svolgere un ruolo fondamentale nella definizione del contesto economico in cui operano le imprese. Per esempio, le imprese operanti nelle Azzorre potrebbero usufruire di infrastrutture finanziate dallo Stato centrale o di un sistema previdenziale il cui equilibrio finanziario è ugualmente garantito dallo Stato centrale. Peraltro, il minor gettito fiscale all'interno della regione interessata a seguito delle riduzioni delle aliquote d'imposta in questione sarebbe indirettamente compensato, a livello di bilancio, con trasferimenti dallo Stato centrale, in base al principio della solidarietà finanziaria.

44 Quanto all'argomento secondo cui i benefici fiscali contestati sarebbero giustificati dalla natura e dalla struttura del sistema tributario portoghese, la Commissione rileva che tale giustificazione potrebbe essere ammessa solo nel caso in cui i benefici di cui trattasi scaturissero da disparità oggettive fra i contribuenti. Ciò, tuttavia, non si verificherebbe nel caso delle riduzioni in questione, dato che tali riduzioni si applicano alla totalità delle imprese ubicate nelle Azzorre, a prescindere dalla rispettiva situazione finanziaria, e derivano dalle caratteristiche economiche della regione, le quali costituiscono un elemento esterno al sistema fiscale. La Commissione precisa che la nozione di natura o di struttura del sistema rinvia alla logica interna del sistema di

prelievi obbligatori, nonché a differenziazioni tecniche necessarie e proporzionate, destinate a far fronte alle situazioni oggettivamente diverse cui il sistema di prelievi si applica, e che rispondono all'esigenza di ottimizzare la funzionalità di tale sistema in tutte le ipotesi ad esso attinenti.

45 Il governo del Regno Unito, intervenuto a sostegno della Repubblica portoghese, ha concentrato la sua argomentazione sulla questione della selettività. Respingendo l'argomento della Commissione secondo cui le misure il cui ambito non si estende a tutto il territorio di uno Stato membro soddisfano il criterio di specificità stabilito all'art. 87, n. 1, CE, il Regno Unito sostiene che, a volte, possono non soddisfare tale criterio le misure fiscali adottate da regioni decentrate o autonome, che siano applicabili in tutto il territorio di loro competenza e siano prive di specificità settoriale.

46 Secondo il governo del Regno Unito, allorché, come nel caso in esame, il legislatore di una regione autonoma stabilisce aliquote d'imposta che si applicano in maniera uniforme all'intero territorio della regione interessata, ma che sono inferiori a quelle applicate, in base alla decisione del legislatore nazionale, alle altre parti dello Stato membro, la selettività della misura non potrebbe dedursi dal solo fatto che le altre regioni siano soggette ad un livello impositivo differente. In relazione alle circostanze, sarebbe opportuno valutare la selettività in questione nell'ambito della regione stessa e non nel contesto dello Stato membro nel suo insieme. Ciò si verificherebbe in presenza di un sistema costituzionale che riconoscesse un'autonomia fiscale sufficiente affinché una riduzione di tassazione concessa da una collettività locale potesse essere considerata come decisa da una regione autonoma o decentrata che, non solo ha il potere di adottare tale decisione, ma che, per di più, deve sopportare le conseguenze finanziarie e politiche.

47 Pertanto, prima di qualificare come aiuti di Stato le aliquote fiscali regionali ridotte rispetto alle aliquote fiscali nazionali, la Commissione, secondo il detto governo, avrebbe dovuto tener conto del grado di autonomia dell'autorità infrastatale che ha stabilito le aliquote ridotte in questione con riguardo a diversi elementi, quali la circostanza che la competenza in materia fiscale si inserisce nell'ambito di un sistema costituzionale in cui alla regione è conferito un grado significativo di autonomia politica, la circostanza che la decisione concernente la riduzione delle aliquote fiscali sia emanata da un organo eletto dalla popolazione regionale o di fronte a questa responsabile, e la circostanza che le conseguenze finanziarie della decisione in questione ricadano sulla regione e non siano compensate da sovvenzioni o contributi delle altre regioni o del governo centrale.

48 Secondo il governo del Regno Unito, la valutazione della natura di un regime fiscale regionale in relazione agli aiuti di Stato solleva questioni di più ampia portata concernenti l'autonomia regionale, che hanno notevole rilevanza sul piano costituzionale. In particolare, potrebbe essere rimesso in discussione l'assetto costituzionale di decentralizzazione «asimmetrica» del Regno Unito relativamente alla situazione della Scozia e dell'Irlanda del Nord.

49 Il Regno di Spagna, anch'esso intervenuto a sostegno della Repubblica portoghese, evidenzia che il decentramento, laddove esiste, costituisce parte dell'impianto costituzionale degli Stati membri. Accogliere gli argomenti della Commissione, quindi, significherebbe non tener conto di tale struttura costituzionale, considerato, in particolare, che la politica fiscale in materia di imposte dirette continua a rientrare in un potere proprio degli Stati membri.

50 In replica all'intervento del Regno Unito, la Commissione contesta il fatto che l'impostazione adottata nella decisione impugnata possa impedire l'esercizio, da parte della Scozia o dell'Irlanda del Nord, dei poteri loro riconosciuti in materia fiscale.

51 La Commissione aggiunge che il fatto di trattare allo stesso modo, da un lato, riduzioni d'imposta applicabili all'interno di una determinata regione e stabilite a livello centrale e, dall'altro,

riduzioni analoghe stabilite da un'autorità regionale, risulta coerente con il principio per cui la nozione d'aiuto è definita in funzione degli effetti del provvedimento nei confronti delle imprese o dei produttori, senza dover prenderne in considerazione le cause o i fini, e nemmeno la situazione degli enti che distribuiscono o gestiscono l'aiuto (sentenza 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione, Racc. pag. 709, punti 27 e 28, nonché sentenza 22 marzo 1977, causa 78/76, Steinike & Weilig, Racc. pag. 595, punto 21). I criteri proposti dal Regno Unito, invece, secondo i quali la selettività di un provvedimento andrebbe analizzata «in base alle circostanze» nell'ambito della regione o nel contesto dello Stato membro nella sua globalità, sarebbero inconciliabili con il summenzionato principio, e condurrebbero ad una situazione di incertezza del diritto tale da compromettere il controllo degli aiuti di Stato.

Giudizio della Corte

52 L'art. 87, n. 1, CE vieta gli aiuti che «favoriscono talune imprese o talune produzioni», vale a dire, gli aiuti selettivi (v. sentenza 15 dicembre 2005, causa C?66/02, Italia/Commissione, Racc. pag. I?10901, punto 94). È, tuttavia, giurisprudenza costante che la nozione di aiuto di Stato non riguarda i provvedimenti statali che stabiliscono una differenziazione tra imprese e, pertanto, selettivi a priori, qualora tale differenziazione risulti dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale in cui tali provvedimenti si inseriscono (v. in questo senso, sentenze 2 luglio 1974, Italia/Commissione, cit., punto 33, e 15 dicembre 2005, causa C?148/04, Unicredito Italiano, Racc. pag. I?11137, punto 51).

53 Pertanto occorre, innanzi tutto, accertare se le misure di riduzione delle aliquote d'imposta in questione abbiano un carattere selettivo e, eventualmente, verificare se, come sostenuto dal governo portoghese, tali misure siano giustificate dalla natura e dalla struttura del sistema fiscale portoghese.

54 In merito alla valutazione del requisito della selettività, che è un elemento costitutivo della nozione di aiuto di Stato, da una giurisprudenza costante risulta che l'art. 87, n. 1, CE richiede di stabilire se, nell'ambito di un dato regime giuridico, un provvedimento statale sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal detto regime (v., in questo senso, sentenze 8 novembre 2001, causa C?143/99, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Racc. pag. I?8365, punto 41; 29 aprile 2004, causa C-308/01, GIL Insurance e a., Racc. pag. I-4777, punto 68, e 3 marzo 2005, causa C?172/03, Heiser, Racc. pag. I?1627, punto 40).

55 Una simile verifica è altrettanto necessaria con riguardo ad un provvedimento adottato non dal legislatore nazionale, ma da un ente infrastatale, in quanto una misura adottata da una collettività territoriale e non dal potere centrale può costituire un aiuto qualora ricorrano i presupposti di cui all'art. 87, n. 1, CE (v. sentenza 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione, Racc. pag. 4013, punto 17).

56 Da quanto precede risulta che, per valutare la selettività della misura in questione, occorre accertare se, nell'ambito di un dato regime giuridico, detta misura rappresenti un vantaggio per talune imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga. La determinazione del contesto di riferimento assume un'importanza maggiore nel caso delle misure fiscali, dal momento che l'esistenza stessa di un vantaggio può essere accertata solo rispetto a un livello di tassazione definito «normale». L'aliquota fiscale normale è quella in vigore nell'area geografica che costituisce l'ambito di riferimento.

57 A tale riguardo, l'ambito di riferimento non deve essere necessariamente definito entro i limiti del territorio dello Stato membro interessato, cosicché un provvedimento che concede un

beneficio solo in una parte del territorio nazionale non è per ciò solamente selettivo ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

58 Non si può escludere che un'entità infrastatale sia dotata di uno statuto di fatto e di diritto che la renda sufficientemente autonoma rispetto al governo centrale di uno Stato membro affinché, grazie alle misure adottate, sia la detta entità, e non il governo centrale, a rivestire un ruolo fondamentale nella definizione dell'ambiente politico ed economico in cui operano le imprese. In tali circostanze, il territorio nel quale esercita la sua competenza l'entità infrastatale che ha adottato il provvedimento, e non il territorio nazionale nella sua totalità, rappresenta il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato da tale entità favorisca determinate imprese rispetto ad altre che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga, tenuto conto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento o dal regime giuridico interessato.

59 L'argomento della Commissione secondo cui tale analisi sarebbe in contrasto con la lettera del Trattato e con una giurisprudenza ben consolidata in materia non può essere accolto.

60 Certo, la Corte ha già dichiarato che il fatto che un programma di aiuti sia stato adottato da una collettività territoriale non osta all'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE qualora ricorrano i presupposti formulati in tale articolo (v., in questo senso, sentenza Germania/Commissione, cit., punto 17). Peraltro, come posto in evidenza dalla Commissione al punto 26 della motivazione della decisione impugnata, il testo stesso del Trattato, che all'art. 87, n. 3, lett. a) e c), qualifica come aiuti di Stato che possono essere ritenuti compatibili le misure finalizzate a «favorire lo sviluppo economico delle regioni», indica che i benefici la cui portata si limita a una parte del territorio dello Stato soggetto alla disciplina degli aiuti possono costituire benefici selettivi. Non si può, tuttavia, dedurre che una misura sia selettiva ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE per il solo fatto che si applica esclusivamente ad una zona geografica limitata del territorio di uno Stato membro.

61 Né si può, tanto meno, dedurre dalla sentenza 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione (Racc. pag. I?6857), che una misura il cui beneficio sia riservato alle imprese ubicate in talune regioni sia, per ciò solo, selettiva. Al punto 23 di tale sentenza, la Corte ha ritenuto che la circostanza che uno sgravio fiscale avvantaggiasse talune imprese site nei nuovi Länder e a Berlino Ovest ne escludesse il carattere di misura generale di politica fiscale o economica. Il provvedimento di sgravio fiscale in questione, però, era stato adottato dal legislatore nazionale e l'applicazione riguardava unicamente una parte delle imprese stabilite in talune regioni della Germania, e cioè quelle con un organico di 250 dipendenti al massimo e con sede sociale e direzione nei nuovi Länder ovvero a Berlino Ovest, in deroga al regime nazionale per il resto uniforme.

62 Al fine di valutare la selettività di una misura adottata da un'entità infrastatale e intesa, come la misura in questione, a stabilire, unicamente in una parte del territorio di uno Stato membro, un'aliquota fiscale ridotta in confronto all'aliquota in vigore nel resto del detto Stato membro, occorre, come è stato esposto al punto 58 della presente sentenza, verificare se il detto provvedimento sia stato adottato da tale entità nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al governo centrale e, eventualmente, accertare se il provvedimento si applichi effettivamente a tutte le imprese situate o a tutte le produzioni realizzate nel territorio di competenza di tale entità.

63 L'avvocato generale, ai paragrafi 50 e seguenti delle sue conclusioni, ha individuato, in particolare, tre situazioni in cui può porsi la questione della qualificazione di aiuto di Stato di una misura volta a fissare, per un'area limitata geograficamente, aliquote fiscali ridotte rispetto alle aliquote in vigore a livello nazionale.

64 Nella situazione considerata in primo luogo, il governo centrale decide unilateralmente di

applicare in un'area geografica determinata un'aliquota minore in confronto all'aliquota applicabile a livello nazionale. La seconda situazione riflette un modello di ripartizione delle competenze in materia fiscale in cui tutti gli enti territoriali dello stesso livello (regioni, comuni o altri) possono liberamente stabilire, nel limite delle competenze di cui dispongono, l'aliquota d'imposta applicabile nel territorio di loro competenza. La Commissione, come i governi del Portogallo e del Regno Unito, ha riconosciuto che una misura adottata da un ente territoriale in questa seconda situazione non è selettiva, poiché non risulta possibile individuare un livello impositivo normale che possa rappresentare il parametro di riferimento.

65 Nella situazione presentata in terzo luogo, un ente regionale o territoriale, nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un'aliquota fiscale inferiore a quella nazionale ed applicabile unicamente alle imprese situate all'interno del territorio di sua competenza.

66 In quest'ultima situazione, il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività di una misura fiscale potrebbe limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento qualora l'ente territoriale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza.

67 Affinché una decisione presa in simili circostanze possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è innanzi tutto necessario, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 54 delle sue conclusioni, che tale decisione sia stata adottata da un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale. Inoltre, la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto. Infine, le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale.

68 Da quanto precede risulta che un'autonomia politica e fiscale rispetto al governo centrale che sia sufficiente per quanto riguarda l'applicazione delle disposizioni comunitarie relative agli aiuti di Stato presuppone, come sostenuto dal governo del Regno Unito, che l'ente infrastatale sia dotato, non solo della competenza per adottare, nel territorio di competenza, misure di riduzione dell'aliquota d'imposta indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello Stato centrale, ma altresì che detto ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura.

69 Poiché il governo portoghese contesta la valutazione, effettuata dalla Commissione, della selettività delle misure di riduzioni fiscali in questione, occorre verificare se tali misure, vantaggiose per le imprese soggette ad imposta nella Regione delle Azzorre, soddisfino i criteri esposti ai punti 67 e 68 della presente sentenza.

70 In proposito si deve osservare che, in virtù della Costituzione della Repubblica portoghese, le Azzorre costituiscono una regione autonoma, dotata di uno statuto politico-amministrativo e di organi di governo propri, che hanno il potere di esercitare proprie competenze fiscali e di adeguare le disposizioni fiscali nazionali alle specificità regionali, in conformità della legge n. 13/98 e del decreto n. 2/99/A.

71 Per quanto concerne l'autonomia sotto il profilo finanziario, il governo portoghese, replicando all'argomento della Commissione relativo alla mancanza di autonomia della Regione autonoma delle Azzorre a causa dei trasferimenti finanziari compensatori provenienti dallo Stato centrale, si è limitato ad osservare che la Commissione non aveva addotto prove circa la fondatezza di tale

argomento, senza tuttavia dimostrare a sua volta che la Regione autonoma delle Azzorre non riceve alcun finanziamento da parte dello Stato per compensare un minor gettito fiscale derivante eventualmente dalla concessione di riduzioni dell'aliquota fiscale.

72 A tale riguardo, occorre constatare che, in base all'art. 5, n. 1, della legge n. 13/98 e nell'ambito dell'adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità regionali, il principio costituzionale della solidarietà nazionale è stato precisato nel senso che lo Stato centrale partecipa, con le autorità delle regioni autonome, al compito di promuovere lo sviluppo economico, alla correzione delle disparità che derivano dall'insularità e al raggiungimento del livello economico e sociale del resto del territorio nazionale.

73 Secondo l'art. 32 della legge summenzionata, l'applicazione di tale principio si traduce in un obbligo, sia per le autorità centrali, sia per quelle regionali, di promuovere la correzione delle disparità derivanti dall'insularità riducendo la pressione fiscale regionale, ed altresì nell'obbligo di assicurare un livello appropriato di servizi pubblici e di attività gestite da privati.

74 Come riconosciuto dal governo portoghese, in quanto corollario di tale struttura costituzionale e legislativa, il decreto n. 2/99/A opera un adeguamento del sistema tributario nazionale alle specificità regionali.

75 Anche se il minor gettito fiscale derivante eventualmente per la regione delle Azzorre dalla concessione delle riduzioni dell'aliquota d'imposta in questione può incidere sulla realizzazione dell'obiettivo, riconosciuto dal governo portoghese, della correzione delle disparità attinenti allo sviluppo economico, ciò è in ogni caso compensato da un meccanismo di finanziamento gestito a livello centrale. Nel caso di specie, tale finanziamento è previsto espressamente dall'art. 5, n. 2, della legge n. 13/98 sotto forma di trasferimenti di bilancio.

76 Ne consegue che i due profili della politica fiscale del governo regionale, ossia, da un lato, la decisione di diminuire la pressione tributaria regionale grazie al potere di ridurre le aliquote d'imposta sul reddito e, dall'altro, l'adempimento della missione di correzione delle disparità derivanti dall'insularità, sono indissolubilmente legati e dipendono, dal punto di vista finanziario, dai trasferimenti di bilancio gestiti dal governo centrale.

77 In tali circostanze occorre concludere che la decisione del governo della Regione autonoma delle Azzorre di esercitare il suo potere di riduzione delle aliquote d'imposta nazionale sul reddito, al fine di consentire agli operatori economici della regione di superare gli svantaggi strutturali derivanti dalla loro ubicazione in una regione insulare e ultraperiferica, non è stata adottata nel rispetto di tutte le condizioni menzionate ai punti 67 e 68 della presente sentenza.

78 Di conseguenza, il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività delle misure fiscali in questione non può essere definito esclusivamente entro i limiti geografici della regione delle Azzorre. Tali misure devono essere valutate con riferimento alla totalità del territorio portoghese, nell'ambito del quale esse appaiono come selettive.

79 Ne deriva che la Commissione, nella decisione impugnata, ha giustamente ritenuto che le riduzioni delle aliquote fiscali in questione rappresentino misure selettive, e non misure a carattere generale.

80 Conformemente alla giurisprudenza citata al punto 52 della presente sentenza, occorre quindi accertare se le misure fiscali in questione possano essere giustificate in base alla natura o alla struttura del sistema tributario portoghese, cosa che spetta allo Stato membro interessato dimostrare.

81 Una misura in deroga rispetto all'applicazione del sistema fiscale generale può essere giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema tributario qualora lo Stato membro interessato possa dimostrare che tale misura discende direttamente dai principi informatori o basilari del suo sistema tributario. In proposito va operata una distinzione fra, da un lato, gli obiettivi che persegue un determinato regime fiscale e che sono ad esso esterni e, dall'altro, i meccanismi inerenti al sistema tributario stesso, necessari per il raggiungimento di tali obiettivi.

82 Ora, non si può ritenere che misure quali quelle in questione, applicabili a tutti gli operatori economici senza differenziazioni in base alla rispettiva situazione finanziaria, possano essere considerate conformi ad un intento di rispetto della capacità contributiva in una logica di redistribuzione. Se è vero che, in linea di principio, ogni operatore economico subirebbe gli svantaggi connessi all'insularità delle Azzorre, a prescindere dalla sua situazione finanziaria, il solo fatto che il sistema fiscale regionale sia concepito in modo da assicurare la correzione di tali disparità non consente di ritenere che qualsiasi beneficio fiscale concesso dalle autorità della Regione autonoma in questione sia giustificato dalla natura e dalla struttura del sistema fiscale nazionale. Agire sulla scorta di una politica di sviluppo regionale o di coesione sociale non è sufficiente affinché una misura adottata nel contesto di tale politica sia considerata per ciò solo giustificata.

83 Di conseguenza, il governo portoghese non ha dimostrato che l'adozione da parte della Regione autonoma delle Azzorre delle misure in questione fosse necessaria al funzionamento ed all'efficacia del sistema fiscale generale. Detto governo si è limitato unicamente ad un'affermazione generale in tal senso, senza apportare elementi precisi a sostegno. Non ha, perciò, dimostrato che le misure in questione siano giustificate dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale portoghese.

84 Di conseguenza, la Commissione, nella decisione impugnata, ha correttamente considerato che la differenziazione in materia di oneri derivante dalla riduzione delle aliquote fiscali in questione non è giustificata dalla natura o dalla struttura del sistema fiscale portoghese.

85 Sulla base di quanto sopra esposto, il primo motivo di ricorso deve essere respinto.

Sul secondo motivo, attinente all'insufficiente motivazione in merito all'esistenza di un pregiudizio agli scambi tra gli Stati membri ed a restrizioni sensibili della concorrenza

Argomenti delle parti

86 Con il secondo motivo di ricorso, il governo portoghese afferma, sostanzialmente, che la motivazione della decisione impugnata non soddisfa i requisiti di cui all'art. 253 CE, dal momento che detta decisione non specifica né giustifica l'incidenza sugli scambi fra Stati membri delle riduzioni dell'aliquota fiscale in questione, e nemmeno l'effetto sensibile della distorsione della concorrenza che da queste misure deriva.

87 La Commissione contesta tale affermazione sulla base, in particolare, della giurisprudenza della Corte secondo cui, qualora si tratti di un regime di aiuti di portata generale, risulta sufficiente indicare che, quantomeno relativamente a taluni beneficiari, la misura incide sugli scambi, senza che la Commissione sia tenuta a entrare ulteriormente nei dettagli a questo riguardo nelle sue decisioni (sentenza 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2289). Nel caso in esame, le riduzioni delle aliquote d'imposta si applicherebbero a tutti gli operatori economici soggetti ad imposta nella regione delle Azzorre. Dato che almeno una parte delle imprese interessate svolge un'attività che costituisce oggetto di scambi tra Stati membri ed è soggetta alla concorrenza comunitaria, la decisione sarebbe sufficientemente motivata.

Giudizio della Corte

88 Secondo una giurisprudenza costante, la motivazione richiesta 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 comunitario di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfa le condizioni 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, sentenze 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-723, punto 86; 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione, Racc. pag. I-2507, punto 17, e 15 luglio 2004, causa C-501/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-6717, punto 73).

89 Applicato alla qualificazione di una misura di aiuto, tale principio richiede che siano indicate le ragioni in base alle quali la Commissione considera che la misura di cui trattasi rientri nella sfera di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. A tale riguardo, anche qualora emerga dalle circostanze in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e a falsare o a minacciare di falsare la concorrenza, la Commissione è tenuta quanto meno ad indicare queste circostanze nella motivazione della propria decisione (sentenze 7 giugno 1988, causa 57/86, Grecia/Commissione, Racc. pag. 2855, punto 15; 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e a./Commissione, Racc. pag. I-5151, punto 52, e 19 settembre 2000, Germania/Commissione, cit., punto 98).

90 Nel caso in esame, è sufficiente osservare in merito che la decisione impugnata indica chiaramente ed applica al caso di specie i criteri che una misura deve soddisfare per costituire un aiuto di Stato.

91 Quanto alla valutazione da parte della Commissione degli effetti dell'aiuto sugli scambi fra Stati membri, occorre constatare che la decisione impugnata, al punto 24 della sua motivazione, e come ricordato al punto 19 della presente sentenza, deduce logicamente dalle caratteristiche del sistema in questione, così come dalla portata generale delle riduzioni d'imposta che tale sistema comporta, e dato che tali riduzioni si applicano a tutti i settori economici delle Azzorre, che almeno una parte delle imprese interessate svolgerà un'attività economica che costituisce oggetto di tali scambi e che, pertanto, gli scambi fra gli Stati membri possono essere pregiudicati.

92 Ne deriva che il secondo motivo di ricorso dedotto dal governo portoghese, connesso ad un'insufficienza di motivazione, deve essere respinto.

Sul terzo motivo, attinente ad un manifesto errore di valutazione nell'applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE

Argomenti delle parti

93 Con il terzo motivo, il governo portoghese addebita alla Commissione di aver commesso un manifesto errore di valutazione nell'applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE escludendo dal beneficio della deroga prevista da tale disposizione le riduzioni delle aliquote fiscali in oggetto, in quanto applicabili ad imprese che esercitano attività finanziarie o attività del tipo «servizi intragrupo» e ritenendole incompatibili con il mercato comune all'art. 2 della decisione impugnata.

94 Orbene, secondo il governo portoghese, da un lato, nell'ordinamento giuridico portoghese non esisterebbero attività del tipo «servizi intragrupo» e, dall'altro, le imprese attive nel settore finanziario potrebbero sopportare i medesimi sovraccosti, derivanti dal carattere ultraperiferico e dall'insularità della regione delle Azzorre, di quelli individuati, con riguardo ad altri settori economici, da uno studio effettuato dal Centre for European Policy Studies e presentato il 3 novembre 1999 nell'ambito di una procedura in materia di aiuti di Stato relativa alla Regione autonoma di Madeira. Tale studio si proponeva di stabilire le conseguenze dell'art. 299, n. 2, CE relativamente alle regioni autonome di Madeira e delle Azzorre.

95 La Commissione contesta di aver commesso un manifesto errore di valutazione e ricorda, in primo luogo, che, nel valutare la compatibilità degli aiuti, essa gode di un ampio potere discrezionale, il cui esercizio comporta valutazioni di carattere economico e sociale.

96 In secondo luogo, la Commissione fa valere che lo studio del Centre for European Policy Studies, cui si riferisce il governo portoghese, non è rilevante per valutare la compatibilità delle riduzioni delle aliquote fiscali applicabili alle imprese operanti nel settore finanziario. Tale studio elencherebbe i costi connessi alla situazione ultraperiferica della regione in questione, senza quantificare l'impatto dei sovraccosti sui vari settori economici. Ora, pur potendosi ragionevolmente ammettere che tutte le imprese situate nella regione delle Azzorre incorrano nei medesimi svantaggi strutturali permanenti, dovuti al carattere insulare dell'arcipelago delle Azzorre e alla grande distanza dai centri economici continentali, non ne deriverebbe che l'incidenza di tali svantaggi sui costi addizionali dell'esercizio dell'attività economica sia identica in ogni settore.

97 Secondo la Commissione, tenuto conto dell'estrema mobilità dei servizi offerti, il settore finanziario si trova in una situazione differente rispetto agli altri settori economici delle Azzorre. Per questo motivo, dall'inizio del procedimento, la Commissione ha ripetutamente invitato le autorità portoghesi a fornirle gli elementi atti a dimostrare che i benefici concessi al settore finanziario erano giustificati. La Commissione, in mancanza di tali elementi separatamente individuati, afferma di non aver potuto, sulla base della documentazione presentata dalle autorità portoghesi, considerare le riduzioni dell'aliquota d'imposta applicabili alle imprese attive nel settore in questione come aiuti compatibili con il mercato comune in virtù della deroga di cui all'art. 87, n. 3, lett. a), CE.

98 La Commissione ricorda inoltre che, se uno Stato membro non fornisce le informazioni richieste o se fornisce solamente informazioni parziali, la legittimità della sua decisione deve essere valutata in funzione degli elementi di informazione di cui la Commissione disponeva quando ha adottato la decisione stessa (sentenza 13 giugno 2002, causa C-382/99, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5163, punto 49). Tale principio dovrebbe ricevere applicazione ancor più rigorosa nel caso in esame, poiché le autorità portoghesi sono state sollecitate più volte e l'onere di provare che i benefici concessi fossero giustificati spetta allo Stato membro, in applicazione del punto 4.16.2 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.

Giudizio della Corte

99 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 controllo 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 valutazione non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere (v., in particolare, sentenze 7 marzo 2002, Italia/Commissione, cit., punti 45 e 46; 12 dicembre 2002, causa C?456/00, Francia/Commissione, Racc. pag. I?11949, punto 41, e 15 dicembre 2005, causa C?66/02, Italia/Commissione, cit., punto 135).

100 Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale vietano gli aiuti regionali destinati a ridurre le spese correnti delle imprese, ossia gli aiuti al funzionamento. Tuttavia, in base al punto 4.16.2 di tali orientamenti, nelle regioni ultraperiferiche che beneficiano delle deroghe di cui all'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE possono essere autorizzati aiuti al funzionamento in quanto contribuiscano a compensare i costi addizionali dell'esercizio dell'attività economica inerenti ai fattori di cui all'art. 299, n. 2, CE, la cui persistenza e il cui cumulo nuocciono gravemente allo sviluppo di tali regioni.

101 Tale punto degli orientamenti precisa che è compito dello Stato membro interessato calcolare l'entità di questi costi addizionali e dimostrare l'esistenza di un nesso con tali fattori. Aiuti di tale genere devono essere giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura, e il loro ammontare deve essere proporzionale ai costi addizionali che intendono compensare.

102 Occorre osservare che il governo portoghese, allorché fa valere che le misure in questione soddisfano i criteri previsti dai detti orientamenti non solo con riguardo ai settori di attività economica diversi da quello dei servizi finanziari, come ammette la Commissione nella decisione impugnata, ma anche con riguardo al detto settore, non contesta la lettera degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale. Tale governo contesta solamente le modalità con cui la Commissione ha applicato questi orientamenti al settore finanziario nella regione delle Azzorre. Il governo portoghese, infatti, ritiene di aver dimostrato che le imprese che esercitano attività finanziarie debbano far fronte agli stessi sovraccosti, derivanti dalla specificità geografica della regione in questione, che incontra ogni impresa ivi stabilita.

103 Come è stato ricordato al punto 101 della presente sentenza, in base agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale, è compito dello Stato membro che abbia concesso gli aiuti calcolarne l'entità e dimostrare che sono giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo della regione e che il loro ammontare é proporzionale ai costi addizionali che intendono compensare. Orbene, dagli atti e dal punto 18 della motivazione della decisione impugnata risulta che le autorità portoghesi non sono state in grado di fornire tali elementi con riguardo al settore finanziario.

104 Anche se la decisione impugnata non precisa la ragione per cui la Commissione aveva ritenuto necessario disporre di elementi probatori quantificati relativamente al settore finanziario, non sarebbe possibile dedurre che tale istituzione abbia oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale.

105 Pertanto, dichiarando incompatibile con il mercato comune la parte del regime di aiuti di cui all'art. 1 della decisione impugnata nella misura in cui si applica ad imprese che esercitano attività finanziarie, la Commissione non ha commesso alcun manifesto errore di valutazione.

106 Occorre altresì rilevare, relativamente alle imprese che esercitano attività del tipo «servizi intragruppo», che, in replica all'argomento delle autorità portoghesi secondo cui tali attività non esisterebbero attualmente nell'ordinamento giuridico portoghese, la Commissione, al punto 42 della motivazione della decisione impugnata, ha constatato che, per ragioni di trasparenza e di certezza del diritto, qualora dette attività, in pratica, possano essere svolte nell'ambito di servizi forniti principalmente alle imprese di un gruppo, le riduzioni delle aliquote fiscali applicabili alle imprese che esercitano tali attività devono, come accade alle imprese attive nel settore finanziario, essere escluse de jure dal beneficio della deroga ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE. La Commissione ritiene infatti che, dato che i loro effetti sulla decisione relativa all'ubicazione delle imprese di un gruppo e i loro effetti esterni sull'economia locale sono modesti, dette attività non partecipino in misura sufficiente allo sviluppo regionale affinché i provvedimenti in questione, in quanto applicabili a tali attività, possano essere dichiarati compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE, né in virtù di altre deroghe previste dal Trattato, per le stesse ragioni indicate a proposito del settore finanziario ed a prescindere dall'esistenza o meno di tali attività nell'ordinamento giuridico portoghese in un dato momento. In mancanza di un'argomentazione svolta dal governo portoghese in replica a queste affermazioni, non è stato dimostrato che sia stato commesso un manifesto errore di valutazione relativamente a tali imprese.

107 Pertanto, il terzo motivo di ricorso, relativo alla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE deve essere respinto.

108 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla Repubblica portoghese può essere accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

109 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 portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese. In forza del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, gli Stati membri intervenienti nella causa sopportano le proprie spese.

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

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**
- 3) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ed il Regno di Spagna supporteranno le proprie spese.**

Firme

* Lingua processuale: il portoghese.