

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

30 aprile 2002 *

Nelle cause riunite T-195/01 e T-207/01,

Governo di Gibilterra, rappresentato dai sigg. A. Sutton, M. Llamas, barristers, e dall'avv. W. Schuster, 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,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

aventi ad oggetto due domande di annullamento delle decisioni della Commissione 11 luglio 2001, SG(2001) D/289755 e SG(2001) D/289757, di avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE nei confronti delle normative di Gibilterra concernenti le società esenti e le società qualificate,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Seconda Sezione ampliata),

composto dal sig. R.M. Moura Ramos, presidente, dalla sig.ra V. Tiili, dai sigg. J. Pirrung, P. Mengozzi e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 5 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

Normativa comunitaria

- 1 L'art. 87, n. 1, CE prevede che, salvo deroghe, gli aiuti di Stato sono vietati. Per garantire l'efficacia di questo divieto, l'art. 88 CE impone alla Commissione un dovere specifico di controllo e, agli Stati membri, obblighi precisi al fine di facilitare il compito della Commissione e di evitare che questa non sia posta di fronte ad un fatto compiuto.

- 2 Così, conformemente all'art. 88, n. 1, CE, la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi ultimi e propone loro, all'occorrenza, «le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune».

- 3 Per quanto riguarda i progetti diretti a istituire o modificare aiuti, l'art. 88, n. 3, CE richiede che essi siano comunicati alla Commissione in tempo utile perché quest'ultima presenti le sue osservazioni. La Commissione deve avviare il

procedimento in contraddittorio previsto all'art. 88, n. 2, CE se ritiene che un progetto notificato non sia compatibile con il mercato comune. Gli Stati membri sono tenuti a non dare esecuzione alle misure progettate prima che la Commissione abbia adottato una decisione finale riguardo all'eventuale compatibilità di tali misure con il mercato comune.

- 4 L'art. 1 del regolamento (CE) del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. [88] del Trattato CE (GU L 83, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento “procedimento aiuti di Stato”»), che è entrato in vigore il 16 aprile 1999, contiene le seguenti definizioni pertinenti per i presenti procedimenti:

«a) “aiuti”: qualsiasi misura che risponda a tutti i criteri stabiliti all'articolo [87], paragrafo 1, del Trattato;

b) “aiuti esistenti”:

- i) (...) tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del Trattato, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del Trattato e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore;

(...)

- v) gli aiuti considerati aiuti esistenti in quanto può essere dimostrato che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato comune e

senza aver subito modifiche da parte dello Stato membro. Qualora alcune misure diventino aiuti in seguito alla liberalizzazione di un'attività da parte del diritto comunitario, dette misure non sono considerate aiuti esistenti dopo la data fissata per la liberalizzazione;

- c) “nuovi aiuti”: tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

(...)

- f) “aiuti illegali”: i nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo [88], n. 3, del Trattato;

(...)».

- 5 Ai sensi degli artt. 2, n. 1, e 3 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», «qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato» e a tale aiuto non deve essere data esecuzione prima che «la Commissione abbia adottato, o sia giustificato ritenere che abbia adottato una decisione di autorizzazione dell'aiuto». L'art. 4, n. 4, del medesimo regolamento prevede che la Commissione adotti una decisione di avviare il procedimento ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE (in prosieguo: il «procedimento d'indagine formale»), ove, dopo un esame preliminare, essa constati che sussistono «dubbi in ordine alla compatibilità con il mercato comune della misura notificata».

- 6 Conformemente all'art. 6, n. 1, del medesimo regolamento, una «decisione di avvio del procedimento d'indagine formale espone sinteticamente i punti di fatto e di diritto pertinenti, contiene una valutazione preliminare della Commissione relativa al carattere di aiuto della misura prevista ed espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune».
- 7 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato», «il procedimento d'indagine formale si conclude con una decisione ai sensi dei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo». La Commissione, se constata che la misura notificata non costituisce aiuto, lo dichiara mediante una decisione (n. 2 dello stesso articolo). Se constata che l'aiuto notificato non è compatibile con il mercato comune, essa decide che all'aiuto in questione non può essere data esecuzione (n. 5 dello stesso articolo). Le decisioni adottate a norma dei nn. 2-5 devono intervenire non appena risultino eliminati i dubbi di cui all'art. 4, n. 4 (n. 6 dello stesso articolo).
- 8 Quanto alle misure non notificate, l'art. 10, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato» dispone che «[l]a Commissione esamina senza indugio le informazioni di cui sia eventualmente in possesso, in merito a presunti aiuti illegali, da qualsiasi fonte esse provengano». All'art. 13, n. 1, del medesimo regolamento si prevede che questo esame dà luogo, se necessario, ad una decisione di avvio di un procedimento d'indagine formale.
- 9 Ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato», la Commissione può adottare una decisione, con la quale ordina allo Stato membro di sospendere il versamento di ogni aiuto illegale, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. Il n. 2 di tale articolo autorizza la Commissione ad adottare una decisione con la quale essa ordina allo Stato membro di recuperare a titolo provvisorio ogni aiuto concesso illegalmente, fino a che non abbia deciso in merito alla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune, e in particolare a condizione che «in base a una pratica consolidata non [sussistano] dubbi circa il carattere di aiuto della misura in questione».

- 10 Per quanto riguarda il recupero dell'aiuto, all'art. 14, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato» si stabilisce che, nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali, la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario, salvo che, richiedendo tale recupero, «ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto comunitario». Ai sensi dell'art. 15, n. 1, del medesimo regolamento, i poteri della Commissione per quanto riguarda il recupero degli aiuti sono soggetti ad un termine di prescrizione di dieci anni.
- 11 Il procedimento relativo ai regimi di aiuti esistenti è previsto agli artt. 17-19 del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Ai sensi dell'art. 18, se la Commissione conclude che il regime di aiuti esistente non è, ovvero non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone opportune misure allo Stato membro interessato. Nel caso in cui lo Stato membro interessato non accetti le misure proposte, la Commissione, in forza dell'art. 19, n. 2, può avviare un procedimento di indagine formale in conformità del citato art. 4, n. 4.

Status di Gibilterra e normative controverse

- 12 Poiché il territorio di Gibilterra è un territorio europeo, ai sensi dell'art. 299, n. 4, CE, di cui il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord assume la rappresentanza nei rapporti con l'estero, ad esso si applicano le disposizioni del Trattato. Mentre in forza dell'art. 28 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, che è allegato al Trattato relativo all'adesione di questi Stati (GU 1972, L 73, pag. 5), gli atti delle istituzioni comunitarie riguardanti, in particolare, l'«armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative all'imposta sulle cifre d'affari non si applicano a Gibilterra», in mancanza di una decisione del Consiglio che disponga diversamente, le norme di diritto comunitario in materia di concorrenza, comprese quelle relative agli aiuti accordati dagli Stati membri, si applicano a tale territorio.

- 13 Le presenti cause riguardano due normative relative al diritto societario, aventi ad oggetto, rispettivamente, le «società esenti» e le «società qualificate». Le prime non sono stabilite a Gibilterra, mentre le seconde vi hanno «a bricks and mortar presence» («beni al sole») ed operano in vari settori.

Società esenti

- 14 Il 9 marzo 1967 la House of Assembly (Gibilterra) ha adottato l'Ordinance No. 2 of 1967, più conosciuta con la denominazione di Companies (Taxation and Concessions) Ordinance [legge sulle società (imposizione e vantaggi fiscali)]. Questa legge è stata modificata nel 1969 e nel 1970, nonché dieci volte dopo l'adesione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, cioè nel 1974, 1977, 1978, 1983, 1984, 1985, 1987, 1988, 1990 e 1993. La versione di tale legge, come modificata nel 1978 e nel 1983 (in prosieguo: la «normativa sulle società esenti»), costituisce l'oggetto di questo procedimento.
- 15 Per godere dello status di società esente, un'impresa deve soddisfare i requisiti previsti all'art. 3 della normativa sulle società esenti. Tra questi requisiti figura il divieto di esercitare un'attività commerciale od ogni altra attività a Gibilterra, salvo che con altre società esenti, e, secondo le informazioni fornite nel corso del procedimento sommario, con società qualificate. I cittadini di Gibilterra ed i residenti non possono essere titolari o beneficiari di alcuna partecipazione in una società esente, salvo che per il tramite di una società anonima e come azionisti di questa. Inoltre, prima della modifica introdotta nel 1983, l'art. 3 della normativa sulle società esenti escludeva lo status di società esente per le società previste al capitolo IX della legge, ossia per le società non costituite a Gibilterra e che avevano ivi solo una sede; si trattava, in particolare, di succursali registrate di società straniere.

- 16 In forza dell'art. 8 della normativa sulle società esenti, e salvo alcune limitate eccezioni, una società esente è esonerata dall'imposta sui redditi a Gibilterra; in forza dell'art. 10 di tale normativa, essa è tenuta solamente al versamento di un'imposta forfettaria annua di lire sterline (GBP) 225. Inoltre, ai sensi dell'art. 9 della stessa normativa, ogni partecipazione in una società esente, ogni prestito accordato ad una tale società ed ogni obbligazione emessa dalla stessa sono esenti dall'imposta sui trasferimenti.

— Modifica del 1978

- 17 A seguito della modifica introdotta nel 1978, l'art. 9 della normativa sulle società esenti dispone che la franchigia dall'imposta sui trasferimenti copre ormai ogni polizza di assicurazione sulla vita emessa da una società esente, dato che il valore di una tale polizza assicurativa non può esser preso in considerazione o aggiunto a quello di altri beni al fine di determinare l'aliquota dell'imposta sui trasferimenti da versare su questi ultimi. Tuttavia, le polizze di assicurazione sulla vita che riguardano un cittadino o un residente di Gibilterra non beneficiano dell'esenzione dall'imposta sui trasferimenti e possono, quindi, essere prese in considerazione per il loro valore. Lo stesso art. 9, nella versione modificata del 1978, stabilisce che, salve le disposizioni della Stamp Duty Ordinance (legge sull'imposta di bollo), non viene riscossa alcuna imposta di bollo all'atto dell'emissione di polizze di assicurazione sulla vita esenti dall'imposta sui trasferimenti, all'atto del versamento di rendite da parte delle società esenti o all'atto di alcune operazioni relative a tali polizze o rendite, quali la costituzione di garanzie, la vendita, ecc.

— Modifica del 1983

- 18 La modifica introdotta nel 1983 ha eliminato, nel testo dell'art. 3 della legge sulle società esenti, l'inciso «fatta eccezione per il suo capitolo IX» (vedi supra, punto 15) e ha così permesso alle società indicate in tale capitolo di acquisire lo status di società esenti.

Società qualificate

- 19 Il 14 luglio 1983 la House of Assembly ha adottato l'Ordinance No. 24 del 1983, più conosciuta con la denominazione di Income Tax (Amendment) Ordinance 1983 (legge recante modifica della legge relativa all'imposta sul reddito). Tale legge ha introdotto la definizione di un tipo di società chiamata «qualifying company» («società qualificata») nel testo dell'Ordinance No. 11 del 1952, più conosciuta con la denominazione di Income Tax Ordinance (legge relativa all'imposta sul reddito), nonché alcune disposizioni relative a tale tipo di società. Le modalità necessarie all'esecuzione di tali nuove disposizioni sono state adottate nelle Income Tax (Qualifying Companies) Rules [regolamento relativo all'imposta sul reddito (società qualificate)] del 22 settembre 1983. La citata Ordinance No. 24 e il regolamento del 1983 (in prosieguo: la «normativa sulle società qualificate») costituiscono la normativa applicabile alle società qualificate controverse nei presenti procedimenti.
- 20 I requisiti per beneficiare dello status di società qualificata sono, in sostanza, identici a quelli sopra menzionati per poter beneficiare dello status di società esente.
- 21 Ai sensi dell'art. 41, n. 4, dell'Income Tax Ordinance, le società qualificate sono assoggettate all'imposta sugli utili, ma l'aliquota non può superare quella dell'imposta sulle società applicabile a Gibilterra (fissata attualmente al 35% degli utili). Nessuna disposizione di legge precisa l'aliquota effettiva dell'imposta che una società qualificata deve versare. Tuttavia, tutte queste società versano, secondo le informazioni fornite nel fascicolo e nell'ambito del procedimento sommario, un'imposta ad un'aliquota che viene trattata con le autorità fiscali di Gibilterra e che varia tra il 2% e il 10% dei loro utili. L'art. 41, n. 4, lett. b) e c), dell'Income Tax Ordinance dispone altresì che gli emolumenti che una società qualificata deve corrispondere a non residenti (inclusi i direttori), nonché i dividendi versati agli azionisti, sono assoggettati ad imposta alla stessa aliquota applicabile agli utili di tale società. Infine, conformemente alla Stamp Duty

Ordinance, non si deve versare l'imposta di bollo sui trasferimenti di azioni di una società qualificata, né sulla sottoscrizione di polizze di assicurazione sulla vita emesse o sulle rendite versate da queste società, né su alcuna operazione di vendita, ipotecaria o altre relative a tali polizze o rendite.

Fatti all'origine delle controversie

- 22 Con lettera 12 febbraio 1999, la Commissione ha chiesto al rappresentante permanente del Regno Unito presso l'Unione europea di fornirle informazioni generali, in particolare, su cinque regimi fiscali in vigore a Gibilterra che erano già oggetto, peraltro, di un esame effettuato dal Consiglio nell'ambito del codice di condotta in materia di tassazione delle imprese (allegato alle conclusioni del Consiglio «Ecofin» del 1° dicembre 1997 sulla politica fiscale, GU 1998, C 2, pag. 1) e da un gruppo, attualmente presieduto dalla sig.ra Primarolo (in prosieguo: il «gruppo Primarolo»), istituito dal Consiglio nel 1997 e comprendente esperti nazionali ad alto livello in materia fiscale ed un rappresentante della Commissione.
- 23 Tra tali normative figuravano quelle sulle società esenti e sulle società qualificate. Il governo del Regno Unito ha fornito le informazioni richieste con lettera 22 luglio 1999 e ha sollecitato, al fine di discutere su tali normative, una riunione con i servizi competenti della Commissione.
- 24 Il 23 maggio ed il 28 giugno 2000 la Commissione ha inviato, rispettivamente, una lettera ed un sollecito al rappresentante permanente del Regno Unito, chiedendo un'integrazione delle informazioni riguardanti le dette normative.

- 25 La rappresentanza permanente del Regno Unito ha risposto con lettera 3 luglio 2000, a cui essa ha allegato copia della legge sulle società esenti del 1967, modificata nel 1983, nonché la legge del 1983 sulle società qualificate, nella versione in vigore nel 1984.
- 26 Con lettera 14 luglio 2000, diretta al rappresentante permanente del Regno Unito, la Commissione ha confermato, sulla base delle informazioni di cui disponeva, che la normativa sulle società esenti costituiva a suo parere un aiuto al funzionamento incompatibile con il mercato comune. Al fine di determinare se tale normativa costituisse un aiuto esistente, essa ha chiesto anche copia della legge nella versione originale del 1967 e ha invitato il governo del Regno Unito, in conformità all'art. 17, n. 2, del regolamento sul «procedimento aiuti di Stato», a comunicarle le sue osservazioni.
- 27 La rappresentanza permanente del Regno Unito ha risposto alla Commissione con lettere 3 agosto e 12 settembre 2000, fornendo, con la prima, copia del testo iniziale della normativa, come modificata negli anni 1969, 1970, 1977 e 1978, e chiedendo nuovamente la fissazione di una riunione con i rappresentanti della Commissione. Nella seconda, essa ha ricordato tale richiesta e ha trasmesso alla Commissione un documento predisposto dal governo di Gibilterra che esponeva le ragioni per le quali quest'ultimo riteneva che la normativa sulle società esenti non costituisse un aiuto di Stato.
- 28 Il 19 ottobre 2000 a Bruxelles si è tenuta una riunione tra i rappresentanti del governo del Regno Unito ed i servizi della Commissione. Il governo del Regno Unito ha invitato ad assistere a tale riunione anche i rappresentanti del governo di Gibilterra. Alcune risposte ai quesiti posti dalla Commissione durante la riunione sono state formulate dal governo di Gibilterra e presentate alla Commissione il 28 novembre 2000, prima di essere formalmente trasmesse alla stessa l'8 gennaio 2001 dal governo del Regno Unito.

Decisioni impugnate

- 29 Con decisioni 11 luglio 2001, SG(2001) D/289755 e SG(2001) D/289757, notificate al governo del Regno Unito con lettere in pari data, la Commissione ha deciso di avviare un procedimento di indagine formale in merito alle normative sulle società esenti e qualificate.

Decisione sulle società esenti

- 30 Nella motivazione della decisione SG(2001) D/289755, dopo avere riassunto i principali requisiti che devono essere soddisfatti per ottenere lo status di società esente, la Commissione afferma:

«Sulla base delle informazioni comunicate dalle autorità britanniche, risulta che la disciplina di legge relativa alle imprese esenti, che è stata introdotta dopo l'adesione del Regno Unito all'Unione europea, sembra contenere almeno due modifiche che possono essere considerate come elementi da notificare in conformità alla normativa sugli aiuti di Stato (...)».

- 31 Quanto alla modifica del 1978, la Commissione considera che essa ha liberato le società esenti dal loro assoggettamento ad un'imposta introducendo un'esenzione dall'imposta di bollo percepita sulla sottoscrizione delle polizze di assicurazione sulla vita, sull'ammontare delle rendite da esse versate e su talune operazioni relative a tali polizze o rendite. Quanto alla modifica del 1983, la Commissione ritiene che essa abbia fatto beneficiare del regime fiscale in questione nuove imprese, che non soddisfacevano le condizioni richieste per beneficiare dello

status di società esente secondo la versione originaria del 1967 della legge sulle società esenti [cioè le succursali delle società straniere registrate conformemente al titolo IX della Companies Ordinance (legge sulle società) di Gibilterra]. Tali imprese, se ottengono lo status di società esente, versano solamente un'imposta annua forfettaria di GBP 300. La Commissione conclude che, tenuto conto di queste «modifiche sostanziali», che riguardano nel contempo l'ammontare del vantaggio accordato e l'estensione dei potenziali beneficiari, «la normativa sulle società esenti non può essere considerata come un aiuto esistente ma come un aiuto illegale».

- 32 Dopo avere riassunto le osservazioni presentate dal governo del Regno Unito e dal governo di Gibilterra al momento dell'esame preliminare, la Commissione asserisce che tali osservazioni non sono sufficienti a dissipare i suoi dubbi circa le loro affermazioni sulla natura di aiuto di Stato esistente della normativa in questione. Inoltre, essa esamina la compatibilità dell'aiuto e conclude che quest'ultimo non sembra rientrare nel campo di applicazione delle eccezioni previste dall'art. 87, n. 3, CE. La Commissione esprime l'auspicio di ricevere le osservazioni delle parti interessate riguardanti l'esistenza di eventuali ostacoli al recupero dell'aiuto, «nell'ipotesi in cui [esso] sia dichiarato illegittimo ed incompatibile con il mercato comune». La Commissione ricorda al governo del Regno Unito che il procedimento previsto all'art. 88, n. 3, CE ha effetti sospensivi e che l'art. 14 del regolamento sul «procedimento aiuti di Stato» prevede che un aiuto illegale è recuperabile presso il beneficiario.

Decisione sulle società qualificate

- 33 Nella motivazione della decisione SG(2001) D/289757, la Commissione osserva che la normativa sulle società qualificate «non sembra rientrare» nella definizione di aiuto esistente fornita dall'art. 1 del regolamento sul «procedimento aiuti di Stato», e che «essa deve essere considerata, in questa fase, come un aiuto non notificato».

- 34 Avendo constatato che tale normativa sembra costituire un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, la Commissione conclude che, «in questa fase», essa potrebbe essere considerata come un aiuto al funzionamento, che non sembra rientrare nelle eccezioni previste all'art. 87, n. 3, CE. La Commissione sollecita osservazioni delle parti interessate in merito all'esistenza di eventuali ostacoli al recupero dell'aiuto, «nell'ipotesi in cui [quest'ultimo] sia dichiarato illegittimo ed incompatibile con il mercato comune». Il governo del Regno Unito è informato degli effetti sospensivi del procedimento previsto all'art. 88, n. 3, CE e viene richiamata la sua attenzione sul fatto che l'art. 14 del regolamento sul «procedimento aiuti di Stato» prevede che un aiuto illegale è recuperabile presso il beneficiario.

Procedimento

- 35 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 20 agosto 2001, registrato con il numero T-195/01, il governo di Gibilterra, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, ha proposto un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione SG(2001) D/289755 (in prosieguo: la «decisione impugnata I»), di avvio di un procedimento di indagine formale nei confronti della normativa sulle società esenti.
- 36 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il medesimo giorno, il richiedente ha presentato una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata I e di provvedimenti provvisori, sotto forma di ingiunzione, volti ad impedire la pubblicazione, da parte della Commissione, dell'avvio del detto procedimento.
- 37 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 settembre 2001, registrato con il numero T-207/01, il ricorrente, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, ha proposto un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento della decisione SG(2001) D/289757 (in prosieguo: la «decisione impugnata II»), di avvio di un procedimento di indagine formale nei confronti della normativa sulle società qualificate.

- 38 Con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il medesimo giorno, il richiedente ha presentato una domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata II e di provvedimenti provvisori, sotto forma di ingiunzione volta ad impedire la pubblicazione, da parte della Commissione, dell'avvio del detto procedimento.
- 39 In risposta ad una richiesta di informazioni inviata al rappresentante permanente del Regno Unito nell'ambito del procedimento sommario, il governo del Regno Unito ha asserito, con lettera 11 ottobre 2001 (in prosieguo: la «risposta del Regno Unito»), che il ricorrente e la House of Assembly sono rispettivamente competenti per proporre ed adottare la normativa riguardante la tassazione delle imprese, dato che quest'ultima rientra nelle «defined domestic matters» («questioni interne determinate») ai sensi dell'art. 55 del Gibraltar Constitution Order (legge sulla costituzione di Gibilterra) del 1969. Solo le questioni non rientranti in questa categoria resterebbero di competenza esclusiva del governatore di Gibilterra. La nota ministeriale del 23 maggio 1969 prevedrebbe che il governatore può intervenire, a nome del governo del Regno Unito, nel caso in cui un tale intervento si rivelasse necessario per assicurare il rispetto, in particolare, degli obblighi internazionali, compresi quelli derivanti dal diritto comunitario, del governo del Regno Unito. Per quanto riguarda la legittimazione a stare in giudizio nelle cause relative alla tassazione delle imprese, il Chief Minister potrebbe essere delegato a proporre un ricorso a nome del ricorrente, dato che quest'ultimo ha il diritto di promuovere un ricorso del genere nonostante la ripartizione di competenza interna in materia tra esso e la House of Assembly.
- 40 Nella sua riunione di sezione del 12 novembre 2001, la Seconda Sezione ampliata del Tribunale, a cui sono state attribuite le cause di merito, sulla base dell'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale, come modificato il 6 dicembre 2000 (GU L 322, pag. 4), dopo aver sentito il ricorrente su tale questione, ha deciso di accogliere l'istanza di procedimento accelerato depositata dalla Commissione il 18 ottobre 2001.
- 41 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale del 14 novembre 2001, le due cause di merito sono state riunite ai fini della fase scritta, della fase orale e della sentenza, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura del Tribunale.

- 42 Con memorie depositate il 29 novembre 2001, il ricorrente e la Commissione hanno presentato, su invito del Tribunale, osservazioni scritte sulle eventuali conseguenze della sentenza della Corte 9 ottobre 2001, causa C-400/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-7303; in prosieguo la «sentenza Tirrenia»), per le presenti controversie.
- 43 Con ordinanza 19 dicembre 2001, il presidente del Tribunale ha respinto le domande di provvedimenti urgenti presentate dal ricorrente nelle cause T-195/01 R e T-207/01 R.
- 44 Con ordinanza 21 gennaio 2002, il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale ha ammesso il Regno di Spagna ad intervenire nelle presenti cause a sostegno delle conclusioni della convenuta e ha accolto, in un primo momento, la domanda del ricorrente volta ad ottenere un trattamento riservato di alcune prove documentali nei confronti dell'intervenente.
- 45 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso di passare alla fase orale.
- 46 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza svoltasi il 5 marzo 2002.

Conclusioni delle parti

47 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata I e la decisione impugnata II;
- condannare la Commissione alle spese.

48 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare i ricorsi irricevibili;
- in subordine, respingerli;
- condannare il ricorrente alle spese.

49 Il Regno di Spagna si associa alle conclusioni della Commissione.

Sulla ricevibilità dei ricorsi

- 50 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, deduce due motivi di irricevibilità. Con il primo, essa contesta la legittimazione ad agire del ricorrente. Con il secondo, essa sostiene che le decisioni impugnate non producono effetti giuridici e non possono dunque essere impugnate tramite un ricorso di annullamento.

Sulla legittimazione ad agire

Argomenti della Commissione e del Regno di Spagna

- 51 La Commissione e il Regno di Spagna esprimono dubbi sulla legittimazione ad agire del ricorrente e sul potere del Chief Minister di esperire i ricorsi in esame. Essi ritengono che esista una certa incompatibilità tra la risposta del Regno Unito (vedi supra, punto 39) e la posizione adottata dal Regno Unito nella causa in cui è stata pronunciata la sentenza della Corte 29 giugno 1993, causa C-298/89, Gibilterra/Consiglio (Racc. pag. I-3605), nella quale il Regno Unito ha asserito che, anche per quanto concerne gli affari interni determinati, la competenza del Consiglio dei Ministri non si estende all'applicazione delle convenzioni internazionali a Gibilterra, né all'esecuzione a Gibilterra delle obbligazioni contratte a livello internazionale, né alla partecipazione di Gibilterra ad organizzazioni internazionali specializzate. In tali ambiti, un ricorso giurisdizionale a nome del governo di Gibilterra potrebbe essere intentato solo su istruzioni del Governatore di Gibilterra. La Commissione rimette al prudente apprezzamento del Tribunale la valutazione dell'opportunità di proseguire l'esame di tale questione.

Giudizio del Tribunale

- 52 A tale proposito occorre ricordare, innanzi tutto, che l'art. 230, quarto comma, CE, autorizza «qualsiasi persona fisica o giuridica» a presentare un ricorso di annullamento. Nel caso di specie è pacifico che, nel diritto britannico, il ricorrente gode di personalità giuridica e deve, pertanto, essere considerato come una persona giuridica ai sensi della citata disposizione.
- 53 Quanto al potere del ricorrente di esperire il presente ricorso, emerge dalla risposta del Regno Unito (vedi supra, punto 39) che il diritto britannico pertinente attribuisce al ricorrente una competenza nell'ambito specifico che forma oggetto del caso di specie, quello della fiscalità delle imprese, in quanto «questione interna determinata». Nessun elemento del fascicolo permette al Tribunale di infirmare il contenuto di tale risposta.
- 54 Pertanto il riferimento della Commissione e del Regno di Spagna alla causa in cui è stata pronunciata la citata sentenza Gibilterra/Consiglio, nella quale il Regno Unito avrebbe contestato la legittimazione ad agire del governo di Gibilterra, non è pertinente, essendo constatato che l'oggetto di tale controversia verteva sul traffico aereo intracomunitario ed era quindi fundamentalmente diverso da quello del caso di specie.
- 55 Conseguentemente, alla luce degli elementi agli atti, si deve respingere il primo motivo di irricevibilità senza che sia necessario procedere d'ufficio ad un'analisi più approfondita di tale questione di irricevibilità.

Sulla natura giuridica delle decisioni impugnate

Argomenti della Commissione e del Regno di Spagna

- 56 Secondo la Commissione, le decisioni impugnate non hanno effetti giuridici. A differenza delle decisioni che hanno formato oggetto delle sentenze della Corte 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4117; in prosieguo: la «sentenza Cenemesa»), e causa C-47/91, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4145; in prosieguo: la «sentenza Italgrani»), le decisioni impugnate non comporterebbero conclusioni definitive quanto alla qualificazione come nuovi o esistenti dei pretesi aiuti e alla loro compatibilità con il mercato comune. Conseguentemente, tali decisioni non implicherebbero automaticamente l'esecuzione dell'obbligo di sospensione previsto all'art. 88, n. 3, CE. Esse rammenterebbero semplicemente al Regno Unito l'effetto di tale disposizione nel caso in cui questa sia applicabile. La questione se le normative controverse, nel caso in cui costituiscano degli aiuti, debbano essere qualificate come nuovi aiuti o aiuti esistenti resterebbe dunque in sospenso.
- 57 La Commissione aggiunge di non aver preso alcuna decisione che ingiungesse allo Stato membro di recuperare a titolo provvisorio l'aiuto in applicazione dell'art. 11, n. 2, del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Essa avrebbe semplicemente invitato il Regno Unito e le altre parti interessate a presentare le proprie osservazioni sulla questione se i beneficiari degli aiuti potessero aver maturato un legittimo affidamento tale da impedire il recupero «nell'ipotesi in cui tali aiuti fossero considerati illegittimi e incompatibili con il mercato comune».
- 58 Ammettendo che la giurisprudenza delle sentenze Cenemesa e Italgrani è stata confermata dalla Corte nella sentenza Tirrenia, la Commissione ritiene che questa sentenza, tuttavia, non stabilisca che ogni decisione di avvio del procedimento d'indagine formale comporta necessariamente effetti giuridici. Analogamente alle sentenze Cenemesa e Italgrani, la sentenza Tirrenia si baserebbe sull'idea che la Commissione aveva qualificato la misura controversa come nuovo aiuto. In tale

contesto, la Commissione rinvia, in particolare, al punto 59 della sentenza *Tirrenia*, che riguarda la decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE per una misura in corso di esecuzione «e qualificata come aiuto nuovo». Nel caso di specie, invece, la Commissione non avrebbe preso alcuna decisione in tal senso né avrebbe dichiarato gli aiuti illegali.

- 59 Inoltre, nella causa in cui è stata pronunciata la sentenza *Tirrenia*, la Commissione avrebbe sollevato, nella sua lettera di diffida inviata alle autorità italiane, la sola questione dell'esistenza e della compatibilità con il diritto comunitario dell'aiuto segnalato dagli autori delle denunce. La Commissione non avrebbe mai menzionato dubbi circa il carattere di novità del preteso aiuto. Al contrario, essa avrebbe chiaramente precisato che, a suo parere, l'aiuto di cui trattasi era nuovo e doveva essere soppresso. La Commissione avrebbe chiesto alle autorità italiane di confermare la sospensione di tale aiuto entro un termine di dieci giorni, ricordando loro la necessità di tale misura per evitare ogni ulteriore distorsione del mercato. Essa avrebbe altresì fatto presente la possibilità di adire direttamente la Corte in applicazione dell'art. 88, n. 2, CE, nel caso in cui la Repubblica italiana non si fosse conformata alla decisione di sospensione. In una successiva lettera, essa avrebbe reso nota la propria intenzione di emanare una decisione che ingiungesse alla Repubblica italiana di sospendere il versamento di tale aiuto.
- 60 Nel caso di specie, invece, la Commissione non avrebbe adottato una decisione di sospensione del preteso aiuto né avrebbe manifestato l'intenzione di farlo. Essa non avrebbe nemmeno minacciato di adire direttamente la Corte se il preteso aiuto non fosse stato sospeso. Essa non avrebbe preso alcuna di tali misure per il semplice motivo che non ha ancora determinato se il preteso aiuto sia nuovo o esistente. Una delle questioni che il procedimento d'indagine formale dovrebbe risolvere riguarderebbe appunto il carattere di nuovi aiuti delle asserite misure. Secondo la Commissione, sarà possibile stabilire chiaramente se Gibilterra debba sospendere o meno il versamento del preteso aiuto solo quando sarà data una risposta a tale questione.
- 61 La Commissione aggiunge che, nella sentenza *Tirrenia*, la Corte ha considerato che la decisione di avviare il procedimento d'indagine formale produceva effetti

giuridici autonomi, poiché tale decisione implicava che la Commissione «non intende[va] esaminare l'aiuto nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti» (punto 58). Così, secondo la Corte, l'aiuto, dal punto di vista della Commissione, era stato «attuato in modo illegittimo, tenendo in non cale l'effetto sospensivo che deriva, nei confronti degli aiuti nuovi, dall'art. 88, n. 3, ultima frase, CE» (punto 58). Tale decisione comportava, sempre secondo la Corte, «quantomeno un notevole dubbio sulla legittimità di tale misura che (...) [doveva] indurre lo Stato membro a sospenderne l'erogazione» (punto 59).

62 La Commissione sottolinea che le decisioni impugnate nel caso di specie non possono essere equiparate a quella adottata nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Tirrenia*. Nel caso di specie la Commissione non avrebbe affermato, né sarebbe giunta alla conclusione, che l'aiuto fosse stato messo in atto in modo illegittimo; inoltre, le decisioni impugnate non implicherebbero che essa non intenda esaminare l'aiuto «nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti». La Commissione non sarebbe ancora pervenuta ad uno stadio in cui possa con certezza affermare che le misure di cui trattasi sono nuove o esistenti. Se sono esistenti, allora esse dovrebbero essere esaminate nell'ambito del regime degli aiuti esistenti, mentre, se sono nuove, s'imporrebbe la loro sospensione. In ogni caso, per determinare il regime applicabile, sarebbe necessario disporre di maggiori informazioni.

63 La Commissione ammette che le decisioni impugnate nel caso di specie fanno sorgere un dubbio sulla legittimità delle misure di cui trattasi (essa si riferisce al punto 59 della sentenza *Tirrenia*). Tuttavia, tale dubbio potrebbe logicamente presentarsi in qualsiasi fase del procedimento, qualora sia sollevata la questione della qualificazione come nuovo o esistente del preteso aiuto.

64 Secondo la Commissione, non è dunque esatto ritenere, sulla base della sentenza *Tirrenia*, che ogni decisione di avvio del procedimento d'indagine formale comporti necessariamente una decisione in cui si accerti che l'aiuto esaminato è un nuovo aiuto. Ogni decisione dovrebbe essere valutata in funzione del suo

contenuto. Ora, nelle decisioni impugnate nel caso di specie non si trarrebbe alcuna conclusione definitiva sulla questione se le misure controverse debbano essere considerate nuovi aiuti o aiuti esistenti. Tali decisioni si limiterebbero a presentare elementi tendenti ad indicare che si tratta di nuovi aiuti e inviterebbero le parti interessate a comunicare le proprie osservazioni. Solo in tal modo la Commissione potrebbe ottenere informazioni complete dal maggior numero possibile di fonti.

- 65 All'udienza la Commissione ha dichiarato che l'avvio del procedimento d'indagine formale, quale operato dalle decisioni impugnate senza attribuire alle misure di cui trattasi alcuna qualificazione giuridica, costituisce un indirizzo procedurale «innovativo». Tale indirizzo sarebbe nondimeno conforme alle norme applicabili.
- 66 La Commissione sostiene che ogni opinione contraria equivarebbe a ritenere che essa non possa avviare il procedimento d'indagine formale senza previamente determinare se la misura in questione, qualora sia un aiuto, costituisca un nuovo aiuto o un aiuto esistente. Ora, la possibilità di ottenere informazioni dallo Stato membro interessato non sarebbe sempre sufficiente. La Commissione potrebbe, almeno in certi casi, aver bisogno del contributo di terzi per poter valutare correttamente tale questione come pure per giungere ad una conclusione sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. Nel caso di specie, in particolare, in cui la determinazione del carattere di novità dei pretesi aiuti dipende dai loro effetti economici o dall'andamento del mercato, le migliori fonti d'informazione sarebbero costituite dagli operatori economici.
- 67 Il Regno di Spagna si associa, sostanzialmente, al ragionamento della Commissione.

Giudizio del Tribunale

- 68 Occorre cercare di individuare i criteri di una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale e verificare se gli atti impugnati rispondano a tali criteri o se debbano essere considerati, come sostenuto dalla Commissione, quali innovazioni procedurali di natura diversa da quella di una decisione di avvio «classica».
- 69 A tale proposito si deve ricordare, innanzi tutto, che l'avvio da parte della Commissione del procedimento d'indagine formale è previsto, in forza dell'art. 88 CE e dell'art. 4, n. 4, del regolamento «procedimento aiuti di Stato», nonché degli artt. 13, 16 e 19, n. 2, dello stesso regolamento, in quattro fattispecie tassativamente elencate, ossia ai fini dell'esame di un nuovo aiuto notificato, ai fini dell'esame di «presunti aiuti illegali», in caso di aiuti attuati in modo abusivo, ai sensi dell'art. 1, lett. g), del suddetto regolamento, e qualora uno Stato membro respinga le misure utili proposte dalla Commissione in ordine ad un regime di aiuti esistente.
- 70 Nel caso in esame le due ultime fattispecie devono essere subito scartate. Inoltre, le normative nazionali controverse non hanno formato oggetto di una notifica conforme all'art. 88, n. 3, CE, dato che la loro comunicazione al gruppo Primarolo — istituito dal Consiglio e costituito in particolare da esperti nazionali — non può essere equiparata ad una notifica formale alla Commissione ai sensi delle norme comunitarie relative agli aiuti di Stato. Di conseguenza, la questione se l'indirizzo procedurale scelto dalla Commissione nel caso di specie debba essere qualificato come avvio del procedimento d'indagine formale, con gli effetti giuridici connessi ad un tale atto, può essere esaminata solo in relazione all'ipotesi di «presunti aiuti illegali».

- 71 Si deve inoltre rilevare che, ai sensi dell'art. 4, n. 4, e dell'art. 6, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato», ogni procedimento d'indagine formale deve essere avviato tramite una decisione che, da un lato, contenga una «valutazione preliminare» della misura di cui trattasi da parte della Commissione volta a determinare se la misura stessa presenti il carattere di aiuto e, dall'altro, espone i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune. Il procedimento d'indagine formale può concludersi, in forza dell'art. 7 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», con una decisione con cui si constati che la misura controversa non costituisce aiuto (n. 2), con una decisione positiva con cui sia dichiarato che l'aiuto è compatibile con il mercato comune (n. 3), con una decisione positiva condizionale (n. 4) o con una decisione con cui l'aiuto sia dichiarato incompatibile con il mercato comune (n. 5).
- 72 Tali disposizioni permettono alla Commissione di esaminare sotto ogni possibile aspetto il carattere della misura statale controversa, che può costituire un nuovo aiuto o la modifica di un aiuto esistente, al fine di pervenire, nel corso della procedura d'indagine formale, a dissipare i dubbi che essa nutre circa la compatibilità della detta misura con il mercato comune (v., in tal senso, la sentenza *Tirrenia*, punto 45). La Commissione ha addirittura l'obbligo di avviare tale procedimento, in conformità dell'art. 4, n. 4, del regolamento «procedimento aiuti di Stato», qualora il suo esame preliminare della misura controversa non abbia consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione di tale misura (v. sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-95/96, *Gestevisión Telecinco/Commissione*, Racc. pag. II-3407, punto 52, 15 settembre 1998, causa T-11/95, *BP Chemicals/Commissione*, Racc. pag. II-3235, punto 166, e 15 marzo 2001, causa T-73/98, *Prayon-Rupel/Commissione*, Racc. pag. II-867, punto 42).
- 73 Al termine della fase d'indagine preliminare avente ad oggetto una misura statale, la Commissione ha così una triplice scelta: o decide che la misura statale in questione non costituisce un aiuto di Stato, o decide che tale misura, ancorché costituisca un aiuto, è compatibile con il mercato comune, ovvero decide di avviare il procedimento d'indagine formale (sentenza *Gestevisión Telecinco/Commissione*, citata, punto 55, e sentenza del Tribunale 3 giugno 1999, causa T-17/96, *TF1/Commissione*, Racc. pag. II-1757, punto 28).

- 74 Da quanto sopra esposto risulta che il procedimento d'indagine formale può essere avviato solo mediante una «decisione» ai sensi dell'art. 249, quarto comma, CE e che tale decisione deve contenere una «valutazione preliminare» del carattere della misura statale controversa. Tale valutazione costituisce un elemento inerente alla decisione di avvio.
- 75 Poiché si tratta di esaminare se gli atti impugnati nel caso di specie soddisfano o meno tali criteri, si deve constatare, innanzi tutto, che ciascuno di essi contiene una formula introduttiva secondo la quale la Commissione «ha deciso di avviare il procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE». Inoltre, ciascuno contiene una «valutazione preliminare» della normativa sulle società esenti o di quella sulle società qualificate.
- 76 Così, nella decisione impugnata I, la Commissione rileva che, sulla base delle informazioni comunicate dalle autorità britanniche, emerge che la normativa di cui trattasi «sembra contenere almeno due modifiche che possono essere considerate come elementi da notificare» (punto 9). La Commissione conclude che, tenuto conto di queste «modifiche sostanziali», la normativa sulle società esenti può essere considerata non come un aiuto esistente, ma come un aiuto illegale (punto 16). Essa aggiunge che le osservazioni presentate dal governo del Regno Unito e dal governo di Gibilterra non sono sufficienti a dissipare i suoi dubbi circa le loro affermazioni sulla natura di aiuto di Stato esistente della normativa di cui trattasi (punti 34 e 35) e, infine, che l'aiuto non sembra rientrare nel campo di applicazione delle eccezioni previste dall'art. 87, n. 3, CE (punto 48).
- 77 Nella decisione impugnata II la Commissione osserva che la normativa in questione «non sembra rientrare» nella definizione di aiuto esistente e «deve essere considerata, in questa fase, come un aiuto non notificato» (punto 1). Avendo constatato che la normativa sembra costituire un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE (punto 17), la Commissione conclude che, «in questa fase», essa potrebbe essere considerata come un aiuto al funzionamento, il quale non sembra rientrare nelle eccezioni previste all'art. 87, n. 3, CE (punti 23 e 24).

- 78 Di conseguenza, nonostante l'argomentazione fondata dalla Commissione sulla pretesa innovazione procedurale, gli atti impugnati, lungi dall'essere caratterizzati da un'assenza totale di valutazione giuridica preliminare, costituiscono vere e proprie decisioni di avvio del procedimento d'indagine formale ai sensi del regolamento «procedimento aiuti di Stato» e della giurisprudenza pertinente.
- 79 L'interpretazione, secondo la quale la Commissione ha ritenuto provvisoriamente che le normative controverse costituissero aiuti illegali e incompatibili con il mercato comune non è infirmata dall'invito, rivolto alle parti interessate (rispettivamente al punto 49 e al punto 25 delle decisioni impugnate), ad esprimersi su un eventuale recupero dell'aiuto, «nell'ipotesi in cui [esso] sia dichiarato illegittimo ed incompatibile con il mercato comune». Si tratta al riguardo di una semplice clausola precauzionale, la quale non fa che ricordare che una decisione finale, adottata al termine del procedimento d'indagine formale e alla luce delle osservazioni presentate dalle parti interessate, potrà comportare una qualificazione giuridica diversa dalla valutazione preliminare figurante nella decisione di avvio.
- 80 Ora, proprio in ordine ad una decisione di avviare il procedimento d'indagine formale nei confronti di un preteso aiuto illegale, la Corte, nella sentenza *Tirrenia*, ha dichiarato che, «per quanto riguarda un aiuto in corso di esecuzione che continua ad essere erogato e che lo Stato membro considera come un aiuto esistente, la qualificazione contraria di aiuto nuovo adottata, anche solo provvisoriamente, dalla Commissione nella sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE nei confronti di tale aiuto comporta effetti giuridici autonomi» (punto 57). Secondo la Corte, una siffatta decisione «implica (...) che la Commissione non intende esaminare l'aiuto nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuto esistenti di cui agli artt. 88, n. 1, CE e 17-19 del regolamento «procedimento aiuti di Stato»» (punto 58) e «modifica necessariamente la situazione giuridica della misura considerata, nonché quella delle imprese che ne beneficiano, in particolare per quanto riguarda il prosieguo della sua attuazione» (punto 59). La Corte ha aggiunto:

«Mentre, fino all'adozione di tale decisione, lo Stato membro, le imprese beneficiarie e gli altri operatori economici possono ritenere che la misura sia regolarmente eseguita in quanto aiuto esistente, dopo la sua adozione esiste

quantomeno un notevole dubbio sulla legittimità di tale misura che (...) deve indurre lo Stato membro a sospenderne l'erogazione, dato che l'avvio del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE esclude una decisione immediata nel senso della compatibilità con il mercato comune che consentirebbe di proseguire regolarmente l'esecuzione della detta misura» (punto 59).

- 81 È importante rilevare che tale ragionamento della Corte è stato formulato nei confronti di una decisione di avvio della Commissione che non aveva ingiunto allo Stato membro interessato né di sospendere l'esecuzione delle misure considerate, in conformità dell'art. 11, n. 1, del regolamento «procedimento aiuti di Stato» (punto 55), né di recuperare provvisoriamente l'aiuto che era già stato versato (art. 11, n. 2, del regolamento «procedimento aiuti di Stato»). Il fatto di non aver utilizzato le possibilità offerte dall'art. 11 non è dunque, contrariamente alla tesi della Commissione, privo di pertinenza ai fini della qualificazione della natura giuridica di una decisione di avvio del procedimento d'indagine formale.
- 82 Conseguentemente, anche se la qualificazione dell'aiuto corrisponde ad una situazione oggettiva che non dipende dalla valutazione operata nella fase di avvio del procedimento d'indagine formale e se il semplice avvio di tale procedimento non ha lo stesso carattere vincolante immediato di un'ingiunzione di sospensione rivolta allo Stato membro interessato (sentenza Tirrenia, punti 58 e 60), la scelta da parte della Commissione del procedimento d'indagine formale, unitamente alla qualificazione provvisoria di nuovi aiuti delle normative controverse, in luogo della scelta del procedimento relativo agli eventuali aiuti esistenti, comporta effetti giuridici come quelli descritti dalla Corte nella sentenza Tirrenia.
- 83 Occorre aggiungere che, malgrado il carattere provvisorio delle valutazioni giuridiche che essa contiene, ogni decisione di avvio del procedimento d'indagine formale, come le decisioni impugnate nel caso di specie, presenta un elemento definitivo nei limiti in cui la scelta operata dalla Commissione di avviare tale procedimento produce effetti almeno fino alla sua conclusione.

84 Da un lato, infatti, neppure una decisione finale della Commissione che, dopo aver qualificato le misure statali controverse come nuovi aiuti, dichiarasse tali aiuti compatibili con il mercato comune, potrebbe sanare gli atti di esecuzione che fossero ritenuti contrari al divieto di cui all'art. 88, n. 3, ultima frase, CE (sentenza Cenemesa, punto 23).

85 D'altro lato, la decisione di avvio può essere fatta valere, in ogni caso, dinanzi ad un giudice nazionale (sentenza Tirrenia, punto 59) ed esporre così i beneficiari della misura controversa e le entità territoriali come il ricorrente al rischio di vedere il giudice nazionale ordinare la sospensione della misura e/o il recupero dei versamenti effettuati, al fine di assicurare il rispetto dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE, dato che l'effetto diretto del divieto di dare esecuzione alle misure progettate previsto da tale articolo si estende ad ogni aiuto a cui sia stata data esecuzione senza che esso sia stato notificato (sentenze della Corte 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz, Racc. pag. 1471, punto 8, e 11 luglio 1996, causa C-39/94, Sfei e a., Racc. pag. I-3547, punto 39). Tali beneficiari ed entità territoriali incorrono dunque in un rischio economico e finanziario più elevato rispetto al caso in cui il procedimento d'indagine formale non fosse stato avviato. È in particolare per questo motivo che la decisione di avviare tale procedimento è atta a pregiudicare la loro posizione giuridica (v., per analogia, sentenza del Tribunale 9 novembre 1994, causa T-46/92, Scottish Football/Commissione, Racc. pag. II-1039, punto 13).

86 Ne consegue che la scelta procedurale della Commissione deve poter essere sottoposta ad un controllo di legittimità anche in un'ipotesi come quella in esame. Infatti, l'avvio del procedimento d'indagine formale produce gli effetti giuridici summenzionati mentre, nell'ambito dell'esame di un aiuto esistente, la situazione giuridica non cambia fino all'eventuale accettazione da parte dello Stato membro interessato di proposte di opportune misure o fino all'adozione di una decisione finale da parte della Commissione (sentenza Tirrenia, punto 61).

87 Di conseguenza, nemmeno il secondo motivo di irricevibilità può essere accolto.

88 Pertanto i ricorsi debbono essere dichiarati ricevibili.

Sul merito

89 A sostegno delle sue domande di annullamento, il ricorrente deduce motivi che coincidono ampiamente nelle due cause. Il primo motivo è relativo ad una violazione dell'obbligo di motivazione, il secondo alla violazione dei diritti della difesa del ricorrente e del Regno Unito. Con il suo terzo motivo, il ricorrente denuncia l'incompatibilità delle decisioni impugnate con l'art. 88 CE e con l'art. 1 del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Il quarto motivo è relativo ad una violazione del principio di proporzionalità, mentre il quinto si fonda su una violazione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

90 Nelle circostanze del caso di specie, è opportuno raggruppare tali motivi e cominciare con l'esame congiunto dei motivi fondati, rispettivamente, su una violazione degli artt. 88 CE e 1 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», nonché su una violazione dei principi di proporzionalità, di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

Sui motivi fondati, rispettivamente, su una violazione degli artt. 88 CE e 1 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», nonché su una violazione dei principi di proporzionalità, di certezza del diritto e di legittimo affidamento

Argomenti delle parti

91 Riguardo alla normativa sulle società esenti, il ricorrente sostiene che la Commissione ha commesso un manifesto errore di valutazione dichiarando che

le modifiche del 1978 e del 1983 costituivano «modifiche sostanziali» apportate ad un regime di aiuti non notificato. Qualificando così tali modifiche e, conseguentemente, qualificando l'insieme della normativa sulle società esenti come «regime di aiuti nuovo», senza considerare il contesto giuridico comunitario nel quale, all'epoca, tale normativa è stata adottata e senza procedere ad un'analisi economica, la Commissione avrebbe dato un significato eccessivo ed arbitrario alla nozione di nuovo aiuto.

- 92 Quanto alla modifica del 1978, il ricorrente asserisce che essa non ha fatto altro che confermare, tramite atto normativo, una prassi esistente e largamente diffusa e non avrebbe dunque avuto alcun effetto concreto. Per quanto concerne la modifica del 1983, il ricorrente sostiene che la Commissione ha omesso di effettuare un'analisi economica dell'impatto di tale modifica sulla concorrenza e sugli scambi nel mercato unico.
- 93 Il ricorrente ritiene che la Commissione, in ogni caso, qualificando il regime fiscale delle società esenti nel suo insieme come nuovo aiuto, abbia violato il principio di proporzionalità, benché le modifiche del 1978 e del 1983 siano separabili dal regime del 1967.
- 94 Circa la normativa sulle società qualificate, il ricorrente considera che la Commissione ha commesso un errore di diritto non qualificandola come regime di aiuti esistente. Secondo il ricorrente, tale normativa risale al 1983, vale a dire ad un periodo in cui non era chiaro né alla Commissione, né agli Stati membri, né, soprattutto, agli operatori economici, se, ed in quale misura, si dovessero applicare sistematicamente le norme in materia di aiuti di Stato ad una normativa nazionale riguardante l'imposta sulle società. La normativa controversa precederebbe dunque di dieci anni la liberalizzazione dei movimenti di capitali e di quindici anni il chiarimento della nozione di aiuti di Stato operato dalla Commissione nella sua comunicazione, pubblicata il 10 dicembre 1998, sull'applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese (GU 1998, C 384, pag. 3)

- 95 La normativa sulle società qualificate sarebbe stata persino notificata al gruppo Primarolo dal governo del Regno Unito prima della pubblicazione della citata comunicazione della Commissione del 1998. Secondo il ricorrente, tale comunicazione contiene la prima definizione globale, ma non esaustiva, degli «aiuti di Stato di carattere fiscale» e può essere considerata più come una dichiarazione politica in merito alla futura azione della Commissione in questo settore che come un «chiarimento» delle disposizioni applicabili.
- 96 Inoltre, il fatto che le disposizioni di diritto comunitario applicabili agli aiuti di Stato possano evolvere grazie alle decisioni della Commissione e dei giudici comunitari sarebbe riconosciuto all'art. 1, lett. b), v), del regolamento «procedimento aiuti di Stato» (v. supra, punto 4). La normativa sulle società qualificate costituirebbe una misura, quale prevista da tale disposizione, che sarebbe divenuta un aiuto solo in seguito. Non considerando tale normativa come un aiuto esistente, la Commissione applicherebbe, retroattivamente, i criteri relativamente elaborati che servivano alla definizione degli aiuti di Stato nel 2001 alla differente situazione giuridica ed economica che esisteva nel 1983. Il ricorrente fa riferimento, a tale riguardo, al regime fiscale delle società irlandesi che, a suo parere, all'inizio non è stato considerato come un aiuto, mentre il punto di vista della Commissione è cambiato in seguito rispecchiando la progressiva evoluzione della normativa comunitaria verso una maggiore severità quanto ai regimi di agevolazione fiscale [v. la proposta di opportune misure della Commissione concernente il Centro di servizi finanziari internazionali e la zona franca aeroportuale di Shannon (GU 1998, C 395, pag. 14) e la proposta di opportune misure della Commissione concernente l'imposta irlandese sulle società (GU 1998, C 395, pag. 19)].
- 97 Il ricorrente ritiene che la Commissione abbia anche violato il principio di proporzionalità sottoponendo la normativa fiscale delle società qualificate al regime previsto per i nuovi aiuti. Un tale trattamento avrebbe conseguenze economiche drammatiche. Questo rilevante pregiudizio sarebbe sproporzionato rispetto all'interesse perseguito attraverso l'avvio di un procedimento, tenuto conto, in particolare, delle esigue dimensioni dell'economia di Gibilterra e dell'impatto trascurabile della normativa controversa sulla concorrenza e sul commercio internazionale. Il ricorrente sostiene che un modo di procedere più

equo da parte della Commissione sarebbe stato quello di considerare la normativa controversa vuoi unicamente dal punto di vista del codice di condotta nell'ambito della tassazione delle imprese, vuoi alla luce degli artt. 96 CE e 97 CE o della procedura applicabile agli aiuti esistenti.

- 98 Infine, la Commissione avrebbe violato il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento attendendo rispettivamente 18 e 23 anni prima di contestare le normative di cui trattasi, adottate nel 1967 e nel 1983, e non effettuando entro un termine ragionevole la sua indagine sulle dette normative. La conformità di tali normative con il diritto comunitario non sarebbe mai stata messa in dubbio dalla Commissione prima del mese di febbraio 1999. Tale inerzia prolungata da parte della Commissione avrebbe ingenerato legittime aspettative da parte di Gibilterra. Inoltre, le norme sulla prescrizione dovrebbero essere applicabili alle indagini della Commissione. Così, in applicazione dell'art. 15 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», ogni aiuto individuale accordato in forza di un regime di aiuti dieci anni prima che la Commissione si fosse attivata dovrebbe essere considerato come aiuto esistente. Applicando tale norma, la Commissione avrebbe dovuto considerare le normative controverse come regimi di aiuti esistenti. La Commissione avrebbe, in ogni caso, violato il principio di legittimo affidamento e quello di certezza del diritto lasciando trascorrere un periodo di tempo eccessivo dopo l'avvio della sua indagine sulle dette normative. L'indagine preliminare avrebbe avuto inizio il 12 febbraio 1999; tuttavia, il procedimento d'indagine formale sarebbe stato avviato solo due anni e mezzo dopo, l'11 luglio 2001. Nel corso dell'indagine preliminare, la Commissione sarebbe rimasta inerte per un periodo, rispettivamente, di 10 e 12 mesi.

- 99 Quanto alla normativa sulle società esenti, la Commissione sostiene che la vera questione che si pone è quella di stabilire se le modifiche apportate nel 1978 e nel 1983 siano sostanziali nel senso che riguardano la sostanza dell'aiuto, anziché la sua entità (conclusioni dell'avvocato generale Fennelly per la sentenza della Corte 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione, Racc. pagg. I-8855, I-8859, paragrafi 62 e 63). La Commissione non sarebbe dunque obbligata ad analizzare l'effetto economico delle modifiche apportate, ma solamente ad esaminare le disposizioni di legge di cui trattasi. Si

dovrebbe procedere ad un esame nell'ambito di un procedimento di indagine formale non appena sembrasse ingiustificato concludere prima facie che le modifiche considerate non hanno modificato la sostanza del regime controverso.

100 Ora, esisterebbero, in questa fase, motivi che permettono di considerare prima facie che le due modifiche menzionate nella decisione impugnata I hanno modificato il regime nel suo contenuto sostanziale. La modifica del 1978 avrebbe liberato le imprese rientranti nel regime dal loro assoggettamento ad un'imposta; anche se quest'ultima era ampiamente elusa, nondimeno resterebbe il fatto che è stata istituita una nuova esenzione. Quanto alla modifica del 1983, essa avrebbe esteso il beneficio del regime ad una nuova categoria potenzialmente molto rilevante di imprese. Il fatto che le imprese che hanno fatto uso di tale possibilità siano state poco numerose nulla toglie al carattere sostanziale della modifica. Gli elementi dei quali disponeva la Commissione sarebbero dunque stati sufficienti almeno ad autorizzarla ad avviare il procedimento d'indagine formale al fine di procedere ad un'indagine approfondita. La Commissione aggiunge che il ricorrente avrà la possibilità di far valere, nel corso del procedimento formale, gli argomenti da esso adottati dinanzi al Tribunale.

101 La Commissione ammette che gli argomenti del ricorrente relativi al carattere minimo delle modifiche apportate al precedente regime e alla possibilità che la qualificazione di nuovo aiuto si limiti agli aspetti del regime che sono stati modificati sono argomenti legittimi e pertinenti. Occorrerebbe tenere conto di tali argomenti, non per ragioni di proporzionalità, ma perché essi vertono sul carattere sostanziale della modifica e sulle sue conseguenze. Tuttavia essi non giustificerebbero il fatto che la Commissione fosse impedita a procedere alla valutazione stessa del regime. Per il resto, la Commissione ritiene che alcune delle considerazioni addotte dal ricorrente possano riguardare la questione se si debba ordinare il recupero dell'aiuto versato, mentre altre possono fare riferimento all'esame della compatibilità di tale misura con il mercato comune.

102 Quanto alla normativa sulle società qualificate, la Commissione sostiene che non rientrava nelle sue intenzioni stabilire in via definitiva se il preteso aiuto fosse un nuovo aiuto o un aiuto esistente. Tale questione dovrebbe essere approfondita nel

corso del procedimento d'indagine formale. Tuttavia, sussisterebbero, in questa fase, indizi tali da ritenere che la misura costituisca un aiuto ai sensi dell'art. 87 CE dall'inizio. Gli elementi di prova di cui dispone la Commissione sarebbero dunque sufficienti per lo meno ad autorizzare l'avvio del procedimento al fine di procedere ad un esame approfondito.

103 Nel corso del procedimento d'indagine formale, il ricorrente sarebbe in grado di far valere i propri argomenti. Secondo la Commissione, dovrebbe aver luogo un contraddittorio, in particolare, sulla questione di determinare in quale misura le attività delle imprese beneficiarie del regime delle società qualificate fossero aperte alla concorrenza internazionale, dato che tali imprese operano in un'ampia gamma di settori, tra cui quelli dei servizi finanziari, della riparazione navale, degli autoveicoli, delle telecomunicazioni e del gioco d'azzardo. Si dovrebbe dunque concentrare l'analisi sulle diverse attività esercitate da tali imprese e sulle condizioni del mercato nel 1983 ed in seguito. Nondimeno, in questa fase, il fatto stesso che le società qualificate debbano svolgere attività al di fuori di Gibilterra farebbe ritenere che esse operino nel commercio internazionale.

104 Il Regno di Spagna sostiene sostanzialmente gli argomenti di merito adottati dalla Commissione.

Giudizio del Tribunale

— Sulla decisione impugnata I relativa al regime fiscale delle società esenti

105 Trattandosi di verificare se la Commissione fosse autorizzata ad avviare il procedimento d'indagine formale o se essa avrebbe dovuto esaminare la misura

statale controversa nell'ambito dell'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti di cui agli artt. 88, n. 1, CE e 17-19 del regolamento "procedimento aiuti di Stato", si deve ricordare, innanzi tutto, che il procedimento è stato avviato, nel caso di specie, perché la Commissione aveva seri dubbi sulla qualificazione di tale regime come «presunto aiuto illegale» e sulla sua eventuale compatibilità con il mercato comune. Gli aiuti illegali sono definiti dall'art. 1, lett. f), del regolamento «procedimento aiuti di Stato», come i «nuovi aiuti attuati in violazione dell'articolo [88], n. 3, del Trattato».

106 È certo che il regime fiscale iniziale del 1967 — supponendo che possa essere definito quale «regime di aiuti» — costituiva, in ogni caso, un «aiuto esistente» ai sensi dell'art. 1, lett. b), i), del regolamento «procedimento aiuti di Stato» quando il Regno Unito ha aderito alla Comunità, il 1° gennaio 1973.

107 Nella decisione impugnata I si rileva espressamente che tale regime iniziale ha formato oggetto di due modifiche che sono state ad esso apportate nel 1978 e nel 1983. Tali modifiche sono qualificate sostanziali, di modo che «la normativa sulle società esenti non può essere considerata come un aiuto esistente ma come un aiuto illegale» (punto 16 della decisione). Inoltre, la decisione fa riferimento a tutte le società esenti che esistono a Gibilterra e non soltanto a quelle interessate dalle modifiche del 1978 e del 1983 (punto 38).

108 La Commissione ha dunque provvisoriamente ritenuto che le due modifiche, adottate dopo l'adesione del Regno Unito alla Comunità, abbiano trasformato il regime fiscale iniziale nel suo insieme in un regime di aiuti nuovo.

109 Ora, in forza dell'art. 1, lett. c), del regolamento «procedimento aiuti di Stato», debbono essere considerate come nuovi aiuti «le modifiche degli aiuti esistenti».

Secondo tale formulazione inequivocabile, non è «ogni aiuto esistente modificato» a dover essere considerato nuovo aiuto, ma solamente la modifica in quanto tale può essere qualificata nuovo aiuto.

110 Tale interpretazione è confermata dalla sentenza della Corte 9 agosto 1994, causa C-44/93, *Namur-Les assurances du crédit* (Racc. pag. I-3829, punti 13 e 16), nella quale la Corte ha dichiarato che devono essere considerati nuovi aiuti i provvedimenti «diretti a modificare aiuti» e che «i progetti diretti (...) a modificare aiuti» non possono essere eseguiti prima che la procedura sia sfociata in una decisione finale della Commissione.

111 È dunque solo nell'ipotesi in cui la modifica incida sulla sostanza stessa del regime iniziale che tale regime viene trasformato in un regime di aiuti nuovo. Ora, non può parlarsi di una siffatta modifica sostanziale qualora l'elemento nuovo sia chiaramente separabile dal regime iniziale.

112 Nel caso di specie la Commissione stessa ha dichiarato, al punto 12 della decisione impugnata I, che la modifica del 1978 ha introdotto un'esenzione dall'imposta di bollo all'atto dell'emissione da parte delle società esenti di polizze di assicurazione sulla vita, del versamento di rendite da parte di tali società o di determinate operazioni relative a tali polizze o rendite, mentre il vantaggio così accordato alle società esenti non era stato previsto dalla normativa iniziale. Ai punti 13 e 14 della stessa decisione la Commissione ha rilevato che la modifica del 1983 ha fatto beneficiare del regime fiscale controverso una nuova categoria di imprese, che in precedenza non soddisfaceva le condizioni richieste per beneficiare del regime iniziale del 1967.

113 Risulta dunque che, nel ragionamento stesso della Commissione, le due modifiche controverse costituiscono semplici aggiunte al regime iniziale del 1967, che hanno, da un lato, esteso le operazioni esenti ad un solo tipo di operazione ulteriore, quello delle assicurazioni sulla vita, e, dall'altro, hanno aggiunto una sola categoria di società al numero dei beneficiari della franchigia fiscale, quella delle succursali di determinate società. Per contro, nessun elemento del fascicolo

permette di stabilire che tali aggiunte abbiano inciso sul funzionamento intrinseco del regime fiscale iniziale per quanto concerne le altre transazioni e categorie di società. Le modifiche del 1978 e del 1983 debbono dunque essere considerate come elementi separabili dal regime fiscale iniziale del 1967, di modo che — supponendo che siano qualificabili come aiuti — esse non possono modificare il carattere di aiuto esistente di quest'ultimo.

114 Tale interpretazione non è contraddetta dalla sentenza *Namur-Les assurances du crédit* (citata, punto 28), nella quale la Corte ha dichiarato che un aiuto può essere qualificato come nuovo aiuto o come modifica in riferimento alle disposizioni che lo prevedono. Infatti, se è vero che, nel caso di specie, le modifiche del 1978 e del 1983 sono state introdotte nel testo della normativa iniziale del 1967, non è meno vero che tali modifiche sono elementi separabili dal regime iniziale. Ora, nella causa in cui è stata pronunciata la citata sentenza *Namur-Les assurances du crédit* non è emersa la questione della separabilità della modifica e la Corte non si è pronunciata su tale punto.

115 Da quanto in precedenza esposto risulta che, avviando il procedimento d'indagine formale nei confronti del regime fiscale delle società esenti nel suo insieme e qualificando provvisoriamente tale regime come nuovo aiuto nel suo insieme, la Commissione ha violato gli artt. 88 CE e 1 del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Conseguentemente, la decisione impugnata I dev'essere annullata in toto, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi e argomenti fatti valere contro di essa.

116 Occorre aggiungere che un annullamento parziale di tale decisione, limitato all'introduzione nel regime iniziale delle modifiche controverse, è escluso, dato che il Tribunale non può sostituirsi alla Commissione decidendo che sia giustificato mantenere in essere il procedimento d'indagine formale nei confronti delle sole modifiche del 1978 e del 1983.

— Sulla decisione impugnata II relativa al regime fiscale delle società qualificate

- 117 Si deve rilevare, innanzi tutto, che il regime fiscale delle società qualificate risale al 1983. Esso è dunque posteriore all'adesione del Regno Unito alla Comunità. Pertanto esso non può essere considerato «aiuto esistente» ai sensi dell'art. 1, lett. b), i), del regolamento «procedimento aiuti di Stato».
- 118 Occorre poi ricordare che la scelta della Commissione di ricorrere al procedimento d'indagine formale anziché a quello relativo agli aiuti esistenti potrebbe eventualmente essere censurata dal Tribunale solo sulla base dei motivi e degli argomenti sollevati dal ricorrente a sostegno delle sue conclusioni. Ora, nessuno degli argomenti o dei motivi addotti dal ricorrente nella presente controversia è realmente diretto contro la presentazione degli elementi di fatto e di diritto o contro la valutazione preliminare di natura giuridica che la Commissione ha effettuato nella decisione impugnata II e con la quale essa è giunta a ritenere provvisoriamente che il regime controverso costituisca un nuovo aiuto incompatibile con il mercato comune.
- 119 Infatti, il ricorrente si limita a menzionare l'evoluzione storica, la situazione giuridica incerta del 1983, la successiva liberalizzazione dei movimenti di capitali e i chiarimenti della nozione di aiuto di Stato di carattere fiscale che sarebbero stati forniti solo verso la fine degli anni '90. Inoltre, esso si limita ad affermare, in modo generale, che le norme in materia di aiuti di Stato costituiscono un «diritto vivente» e che la nozione di aiuto è soggetta ad una certa evoluzione nel tempo, fenomeno riconosciuto dall'art. 1, lett. b), v), del regolamento «procedimento aiuti di Stato». Infine, esso ritiene che sarebbe sensato ed equo concludere che, nel 2001, la normativa sulle società qualificate del 1983 costituisce un regime «esistente», mentre il fatto di qualificarlo come «nuovo» sarebbe contrario ad ogni logica e al normale e usuale significato delle disposizioni comunitarie applicabili.

- 120 È giocoforza rilevare che tale argomentazione generale non è tale da dimostrare che il regime fiscale del 1983, in ragione delle proprie caratteristiche intrinseche, debba essere qualificato come regime di aiuti esistenti.
- 121 Occorre aggiungere che la Corte, nella sua sentenza 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio (Racc. pag. I-3735, punti 45-48), ha affermato che l'accertamento del fatto che un aiuto sia nuovo non può dipendere da una valutazione soggettiva della Commissione. Così la Corte ha sanzionato, nel 1999, il comportamento della Commissione nei confronti di una legge nazionale del 1979 che era stata qualificata dalla Commissione come aiuto di Stato esistente «per ragioni di opportunità», tra le quali figuravano i dubbi, che la Commissione aveva avuto per 14 anni, sulla qualificazione di aiuto di Stato di tale legge. Da ciò il Tribunale desume che il carattere di aiuto esistente o di nuovo aiuto di una data misura statale dev'essere determinato indipendentemente dal tempo trascorso dal momento dell'introduzione della misura controversa e indipendentemente da ogni prassi amministrativa precedente.
- 122 Nei limiti in cui il ricorrente sostiene che il regime fiscale controverso dev'essere qualificato come aiuto esistente per il fatto che è stato portato a conoscenza del gruppo Primarolo, è già stato rilevato in precedenza (punto 70) che tale comunicazione non può essere equiparata ad una notifica formale alla Commissione ai sensi delle norme comunitarie relative agli aiuti di Stato.
- 123 Quanto al riferimento alle due proposte della Commissione concernenti il regime irlandese in materia di imposta sulle società, si deve constatare che la situazione di fatto e di diritto all'origine di tali proposte si distingue nettamente da quella del caso di specie. Nessun insegnamento può dunque trarsi da tali proposte ai fini di un'eventuale qualificazione come aiuto esistente del regime fiscale oggetto della presente controversia.

- 124 Il ricorrente sottolinea ancora le dimensioni ridotte di Gibilterra, facendo valere che l'impatto del regime controverso sulla concorrenza in seno al mercato comune e sugli scambi tra gli Stati membri è sempre stato marginale, dato che il numero di società qualificate registrate a Gibilterra dopo 18 anni di attuazione del regime ammonta solo a 150. Peraltro, la Commissione avrebbe omissis di effettuare un'analisi economica di tale impatto.
- 125 È giocoforza constatare che tale argomento non contiene alcuna precisazione numerica sull'entità delle misure fiscali controverse e sulle dimensioni delle società beneficiarie in termini di cifre d'affari e di utili. È sufficiente dunque rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, l'entità relativamente esigua di un aiuto o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi tra Stati membri (v. sentenza del Tribunale 28 gennaio 1999, causa T-14/96, BAI/Commissione, Racc. pag. II-139, punto 77 e giurisprudenza citata). Inoltre, perché la qualificazione di aiuto di Stato sia presa in considerazione, è sufficiente che le misure statali controverse «minaccino» di falsare la concorrenza e «possano» avere un'incidenza sugli scambi tra Stati membri.
- 126 Di conseguenza, in mancanza di precisazioni da parte del ricorrente, la constatazione espressa nella decisione impugnata II (punto 14), secondo la quale le società qualificate beneficiarie del regime controverso sono idonee, effettivamente o potenzialmente, a commerciare con società situate in un altro Stato membro, e ciò in quanto esse non sono normalmente autorizzate ad esercitare commerci a Gibilterra, non è stata validamente contestata.
- 127 Inoltre, giustamente la Commissione ha fatto valere che il procedimento d'indagine formale, in quanto permette di associare gli operatori economici interessati all'iter di adozione della decisione finale, costituisce il quadro

procedurale appropriato per effettuare l'analisi economica sollecitata dal ricorrente.

128 Quanto all'argomento relativo al fatto che l'avvio del procedimento d'indagine formale comporta un danno irreparabile alla posizione di Gibilterra quale piazza finanziaria internazionale, poiché il rischio di abrogazione del regime fiscale controverso grava come una minaccia concreta sulla vitalità dell'economia di Gibilterra, basta ricordare (v. supra, punti 72 e 121), che la Commissione ha l'obbligo di avviare il procedimento d'indagine formale se, dopo aver provvisoriamente qualificato la misura controversa come nuovo aiuto, essa incontra serie difficoltà nella valutazione della sua compatibilità con il mercato comune. I rischi economici provocati dalla decisione di avviare tale procedimento, quali denunciati dal ricorrente, non potrebbero dunque in alcun modo inficiare, da soli, la legittimità di una tale decisione. Di conseguenza, questo argomento dev'essere respinto.

129 Nei limiti in cui il ricorrente fa valere infine i principi di proporzionalità, di legittimo affidamento e di certezza del diritto, emerge da quanto in precedenza esposto che il semplice fatto che la Commissione non abbia avviato, per un periodo di tempo relativamente lungo, alcuna indagine su una misura statale determinata non può di per sé conferire a tale misura il carattere oggettivo di aiuto esistente, se si tratta di un aiuto (citata sentenza Piaggio, punti 45-47). Come la Commissione ha giustamente rilevato, si può tutt'al più ritenere che le incertezze eventualmente esistite a tal proposito possano aver fatto insorgere un affidamento legittimo dei beneficiari tale da impedire il recupero dell'aiuto versato per il passato (sentenze della Corte 24 novembre 1987, causa 223/85, RSV/Commissione, Racc. pag. 4617, punti 16 e 17, e 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3437, punti 16 e 17).

130 Lo stesso vale per il termine di prescrizione previsto all'art. 15 del regolamento «procedimento aiuti di Stato» che, lungi dall'essere espressione di un principio generale che trasformi un nuovo aiuto in aiuto esistente, esclude solamente il recupero degli aiuti istituiti più di dieci anni prima del primo intervento della Commissione.

- 131 Risulta da quanto in precedenza esposto che i motivi tratti da una violazione degli artt. 88 CE e 1 del regolamento «procedimento aiuti di Stato» nonché dai principi di proporzionalità, di certezza del diritto e di legittimo affidamento devono essere respinti, per quanto attiene al ricorso diretto contro la decisione impugnata II.
- 132 Si deve dunque procedere all'esame degli altri motivi sollevati a sostegno del presente ricorso.

Sul motivo relativo ad una violazione dell'obbligo di motivazione

Argomenti del ricorrente

- 133 Il ricorrente sostiene che l'art. 253 CE sancisce il principio secondo cui gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie devono poggiare su una motivazione sufficientemente precisa che faccia apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione interessata. Esso sottolinea che, contrariamente ai regolamenti, di natura generale, le decisioni, che sono destinate a persone determinate, richiedono una motivazione dettagliata.
- 134 Le decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato avrebbero effetti particolarmente importanti per gli Stati membri, per le regioni e per gli enti locali, così come per le imprese private. Esse sarebbero di natura economica e

richiederebbero quindi una motivazione economica in ordine all'impatto della misura sulla concorrenza e sugli scambi da un punto di vista sia qualitativo sia quantitativo.

- 135 Il ricorrente considera che, al punto 1 della decisione impugnata II, la Commissione ha scelto una formulazione incerta che è lungi dall'essere chiara e che non spiega affatto perché la normativa sulle società qualificate non costituisca un regime di aiuti esistente. Orbene, una motivazione approfondita sarebbe stata necessaria, in quanto la normativa controversa ha fatto parte dell'ordinamento giuridico di Gibilterra per 18 anni senza essere stata contestata dalla Commissione e in quanto la questione se le norme in materia di aiuti di Stato dovessero essere applicate sistematicamente al regime fiscale delle società era lungi dall'essere risolta nel 1983.

Giudizio del Tribunale

- 136 Come rilevato giustamente dalla Commissione, la motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto controverso e deve consentire di conoscere le ragioni di quest'ultimo. A tal proposito, occorre prendere in considerazione non solo il tenore dell'atto, ma anche il suo contesto e il complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 63).
- 137 Al fine di valutare la portata dell'obbligo di motivare una decisione di avviare un procedimento d'indagine formale, bisogna rammentare che, in conformità dell'art. 6 del regolamento «procedimento aiuti di Stato», quando la Commissione decide di avviare il procedimento d'indagine formale, la decisione di avvio può limitarsi a ricapitolare gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, a includere una «valutazione preliminare» della misura statale controversa volta a determinare se essa presenti il carattere di un aiuto e ad esporre i dubbi attinenti alla sua compatibilità con il mercato comune.

- 138 Ai sensi del medesimo art. 6, la decisione di avvio deve mettere le parti interessate nelle condizioni di partecipare in modo efficace al procedimento d'indagine formale, nel corso del quale esse avranno la possibilità di far valere i loro argomenti. A tal fine, è sufficiente che le parti conoscano l'iter logico che ha portato la Commissione a ritenere provvisoriamente che la misura controversa potesse costituire un nuovo aiuto incompatibile con il mercato comune.
- 139 Pertanto, le carenze della motivazione addotte dal ricorrente non dovrebbero essere prese in considerazione come violazione dell'art. 253 CE. Per quanto concerne la pretesa formulazione incerta della decisione impugnata II, esso riprende proprio le interrogazioni della Commissione che l'hanno indotta ad avviare il procedimento d'indagine formale. Per il resto tale decisione illustra le caratteristiche del regime fiscale che forma oggetto del procedimento di indagine formale e precisa che la Commissione, alla luce degli elementi di cui dispone in questa fase, considera provvisoriamente che si tratta di un aiuto incompatibile con il mercato comune.
- 140 Conseguentemente, tale motivo dev'essere respinto.

Sul motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa del ricorrente e del Regno Unito

Argomenti del ricorrente

- 141 Il ricorrente sostiene che il destinatario di una decisione recante pregiudizio dev'essere messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista

sugli elementi presi in considerazione dalla Commissione per motivare la decisione controversa (sentenza del Tribunale 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal e a./Commissione, Racc. pag. II-1177, punto 42). Tale principio andrebbe anche a beneficio di ogni persona direttamente e individualmente interessata da una decisione del genere (sentenza della Corte 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione, Racc. pag. I-2885, punti 26 e 41). Ora, avendo adottato la decisione impugnata II senza alcuna previa discussione con l'interessato e senza aver autorizzato quest'ultimo a esprimere un qualsiasi punto di vista, la Commissione avrebbe violato i diritti della difesa del ricorrente.

- 142 Il ricorrente precisa che, a seguito della risposta del Regno Unito del 3 luglio 2000 diretta alla Commissione, quest'ultima ha interrotto la sua indagine sulla normativa relativa alle società qualificate pur proseguendo le sue indagini parallele sulla normativa concernente le società esenti. Così facendo, la Commissione avrebbe unilateralmente eliminato ogni possibilità di discussione sulla natura della normativa relativa alle società qualificate. Inoltre, la Commissione non avrebbe tentato di coinvolgere il ricorrente nel procedimento amministrativo e avrebbe rifiutato di trattare direttamente con esso.
- 143 A parere del ricorrente, gli argomenti addotti a proposito della violazione dei suoi diritti della difesa valgono *mutatis mutandis* anche per i diritti della difesa del Regno Unito.

Giudizio del Tribunale

- 144 A tal proposito, basta ricordare che la Corte ha dichiarato, nella sua citata sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France (punti 58 e 59), che non sussiste alcun fondamento per imporre alla Commissione l'obbligo di procedere ad un dibattito in contraddittorio con un denunciante durante la fase di indagine

preliminare sugli aiuti di Stato. Tale ragionamento vale anche per tutte le parti interessate e per tutti gli Stati membri, a cui le norme applicabili non conferiscono alcun diritto a partecipare, in contraddittorio, alla fase di indagine preliminare anteriore alla decisione di avvio del procedimento d'indagine formale. Infatti, solo la Commissione ha il potere di ingiungere allo Stato membro interessato di «fornire informazioni» (art. 2, n. 2, art. 5, nn. 1 e 2, e art. 10, n. 2, del regolamento «procedimento aiuti di Stato»). Ne consegue che gli Stati membri e le parti interessate non hanno la possibilità di obbligare la Commissione a sentirli al fine di poter influenzare la «valutazione preliminare» che porta la Commissione ad avviare il procedimento d'indagine formale.

145 Pertanto, la Commissione non era tenuta a mettere il ricorrente o il Regno Unito in condizione di rendere noti i loro punti di vista nel corso della fase di indagine preliminare.

146 In ogni caso, emerge dagli atti che il ricorrente e il Regno Unito hanno effettivamente potuto far valere la loro posizione nel corso del procedimento preliminare: dopo aver trasmesso alla Commissione diverse lettere relative alle normative sulle società esenti e sulle società qualificate, il Regno Unito ha inviato alla Commissione, il 12 settembre 2000, un documento, proveniente dal governo di Gibilterra, che presentava le ragioni per cui quest'ultimo riteneva che la normativa sulle società esenti non rientrasse nell'ambito di applicazione del regime comunitario degli aiuti di Stato; il ricorrente ha anche potuto assistere ad una riunione indetta dalla Commissione il 19 ottobre 2000, nel corso della quale il detto documento è stato discusso. Se tali interventi erano apparentemente limitati alla normativa sulle società esenti, nulla permette di supporre che al Regno Unito e al ricorrente sarebbe stato impedito commentare anche la normativa sulle società qualificate, se essi lo avessero ritenuto opportuno.

147 Pertanto, anche tale motivo dev'essere respinto.

- 148 Poiché nessuno dei motivi diretti contro la decisione impugnata II è stato accolto, il ricorso proposto nella causa T-207/01 dev'essere respinto.

Sulle spese

- 149 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nella causa T-195/01, poiché la Commissione è rimasta soccombente e il ricorrente ne ha fatto domanda, si deve condannare la Commissione alle spese. Nella causa T-207/01, poiché il ricorrente è rimasto soccombente e la Commissione ne ha fatto anch'essa domanda, si deve condannare il ricorrente alle spese.
- 150 Nelle cause riunite T-195/01 R e T-207/01 R, poiché il richiedente è rimasto soccombente e la Commissione ne ha fatto domanda, si deve condannare il richiedente alle spese.
- 151 Contrariamente alla domanda formulata dal ricorrente all'udienza, non si deve applicare l'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura, dato che il caso di specie non può essere qualificato eccezionale e che le spese che la Commissione ha causato al ricorrente non possono essere considerate superflue o defatigatorie.
- 152 In forza dell'art. 87, n. 4, del medesimo regolamento, il Regno di Spagna sosterrà le proprie spese nelle due cause.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Nella causa T-195/01:

a) la decisione della Commissione 11 luglio 2001, SG(2001) D/289755, di avvio del procedimento previsto all'art. 88, n. 2, CE nei confronti della normativa di Gibilterra sulle società esenti è annullata;

b) la Commissione è condannata a sopportare le spese sostenute dal governo di Gibilterra nonché le proprie, ad eccezione delle spese del procedimento sommario T-195/01 R, che saranno sopportate in toto dal governo di Gibilterra;

c) il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

2) Nella causa T-207/01:

a) il ricorso è respinto;

b) il governo di Gibilterra è condannato a sopportare le spese sostenute dalla Commissione nonché le proprie, comprese le spese del procedimento sommario T-207/01 R;

c) il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Moura Ramos

Tiili

Pirrung

Mengozzi

Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 aprile 2002.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

R.M. Moura Ramos