# DECISIONI

## DECISIONE (UE) 2022/1414 DELLA COMMISSIONE

**del 4 dicembre 2020**

**sul regime di aiuti SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) cui il Portogallo ha dato esecuzione per la Zona Franca di Madera (ZFM) — Regime III**

*[notificata con il numero C(2020) 8550]*

**(Il testo in lingua portoghese è il solo facente fede)**

**(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ([1]) e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

### 1. **PROCEDIMENTO**

(1) Con lettera del 12 marzo 2015 la Commissione ha chiesto informazioni al Portogallo, nell'ambito del controllo del 2015 («controllo del 2015») ([2]) volto a stabilire se il regime di aiuti a favore della Zona Franca di Madera («regime ZFM» o «regime III») approvato dalla Commissione in quanto aiuto compatibile a finalità regionale rispettava le norme applicabili, in particolare la decisione della Commissione del 27 giugno 2007 ([3]) («decisione della Commissione del 2007»), applicabile a decorrere dal 1º gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2013, e la decisione della Commissione del 2 luglio 2013 ([4]) («decisione della Commissione del 2013»), applicabile a decorrere dal 1º gennaio 2013 fino al 31 dicembre 2013. In una prima fase, la Commissione ha chiesto informazioni sul quadro giuridico del regime ([5]) e in una seconda fase ne ha esaminato l'attuazione scegliendo un campione di 26 beneficiari che hanno beneficiato del regime ZFM negli anni 2012 e 2013.

([1]) GU C 101 del 15.3.2019, pag. 7.

([2]) A norma dell'articolo 108, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), «[l]a Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati». Cfr. anche articolo 21, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9). A tal fine, la Commissione esamina regolarmente, sulla base di un campione di regimi, se gli Stati membri applichino correttamente le norme in materia di aiuti di Stato in termini tanto di rispetto della normativa nazionale quanto di singoli aiuti concessi, questi ultimi sulla base di un campione di beneficiari. Il controllo del 2015 ha riguardato gli anni 2012 e 2013.

([3]) Autorizzazione degli aiuti di Stato sulla base degli articoli 87 e 88 del trattato CE — Casi contro i quali la Commissione non solleva obiezioni (GU C 240 del 12.10.2007, pag. 1).

([4]) Autorizzazione degli aiuti di Stato sulla base degli articoli 107 e 108 TFUE — Casi contro i quali la Commissione non solleva obiezioni (GU C 220 dell'1.8.2013, pag. 1).

([5]) Articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*, «EBF») approvato con decreto-legge n. 215/89 del 1º luglio 1989, come ripubblicato con decreto-legge n. 108/2008 del 26 giugno, e modificato dalla legge n. 83/2013 del 9 dicembre. Cfr. anche il decreto-legge n. 165/86 del 26 giugno, come modificato dall'articolo 2 della legge n. 55/2013 dell'8 agosto, e dall'ordinanza n. 46/2010 del 18 agosto della segreteria regionale delle finanze (*Secretaria Regional do Plano e das Finanças*).

(2) Il Portogallo ha presentato informazioni il 4 maggio 2015. Il 5 giugno i servizi della Commissione hanno presentato un'ulteriore richiesta di informazioni alla quale il Portogallo ha risposto il 6 luglio. Il 1º ottobre 2015 la Commissione ha inviato un'ulteriore richiesta di informazioni alla quale il Portogallo ha risposto il 29 ottobre. Il 29 febbraio 2016 i servizi della Commissione hanno chiesto ulteriori informazioni e il Portogallo ha risposto a tale richiesta il 1º, l'8 e il 12 aprile 2016. A seguito delle richieste di informazioni supplementari da parte dei servizi della Commissione datate 29 marzo e 11 agosto 2017, il Portogallo ha presentato informazioni rispettivamente il 2 maggio e l'11 settembre 2017. A seguito di una teleconferenza tenutasi con le autorità portoghesi il 26 ottobre 2017, la Commissione ha inviato al Portogallo un'ulteriore richiesta di informazioni il 27 ottobre, alla quale le autorità portoghesi hanno risposto il 21 e il 22 novembre 2017. A seguito di un incontro tra la Commissione e le autorità portoghesi tenutosi il 4 dicembre 2017, il Portogallo ha chiesto una proroga del termine fino alla fine di dicembre 2017 per la presentazione delle informazioni mancanti. Il 7 dicembre 2017 i servizi della Commissione hanno inviato al Portogallo le domande per le quali si attendeva ancora una risposta. Il Portogallo ha presentato informazioni il 2 febbraio 2018. A seguito della richiesta del Portogallo, il 27 marzo 2018 si è tenuto un ulteriore incontro tra la Commissione e le autorità portoghesi.

(3) Con lettera del 6 luglio 2018, la Commissione ha informato il Portogallo di aver deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in relazione al regime ZFM («decisione di avvio») ([6]).

(4) Con lettera del 30 luglio 2018, le autorità portoghesi hanno rilevato che l'intero testo della decisione di avvio costituiva, a loro avviso, un'informazione riservata e hanno chiesto alla Commissione di astenersi dal pubblicare tale decisione e di pubblicarne soltanto una sintesi succinta per la quale hanno proposto il testo.

(5) Con lettera dell'11 settembre 2018, il Portogallo ha fornito un elenco di tutte le imprese registrate nella ZFM per il periodo dal 2007 al 2014, così come l'elenco dei 25 principali beneficiari dell'aiuto negli anni dal 2007 al 2011 e nel 2014, come richiesto al punto 64, sottopunti 1 e 2, della decisione di avvio. Il Portogallo ha inoltre chiesto una proroga del termine per la presentazione delle informazioni mancanti fino alla fine di settembre del 2018. Le osservazioni del Portogallo sull'avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE e sulle informazioni richieste al punto 64, sottopunti da 3 a 7, della decisione di avvio sono state presentate il 26 settembre 2018.

(6) Con lettera dell'11 febbraio 2019 ([7]), a seguito di approfondite discussioni con il Portogallo in merito a questioni di riservatezza relative alla decisione di avvio e senza un accordo in merito alle stesse, la Commissione ha informato il Portogallo di aver deciso di respingere la richiesta di riservatezza presentata dalle autorità portoghesi e di pubblicare la decisione adottata il 6 luglio 2018. Il Portogallo si è astenuto dall'impugnare la decisione adendo gli organi giurisdizionali della Corte di giustizia e ha accettato la sua pubblicazione con lettera del 5 marzo 2019.

(7) La decisione di avvio è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ([8]) il 15 marzo 2019. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni sul regime di aiuti.

(8) A seguito della richiesta del Portogallo, il 10 aprile 2019 si è tenuto un ulteriore incontro tra la Commissione e le autorità portoghesi. Nel corso dell'incontro, al Portogallo è stato ricordato di fornire le informazioni mancanti richieste al punto 64 della decisione di avvio. A seguito di tale incontro, con lettera del 24 aprile 2019 il Portogallo ha fornito dati sui controlli fiscali effettuati dalle autorità fiscali nazionali sui beneficiari del regime ZFM. Inoltre il Portogallo ha fornito, per il medesimo periodo, dati sulle divergenze rilevate nelle dichiarazioni dei redditi delle imprese della ZFM e ulteriori elementi su correzioni dell'imposta dovuta dai contribuenti della ZFM.

(9) Alla Commissione sono pervenute osservazioni da interessati. Con lettere del 23e del 12 giugno 2019, la Commissione ha trasmesso tali osservazioni al Portogallo, il quale ha avuto la possibilità di rispondere. Le osservazioni del Portogallo sono pervenute con lettera del 26 giugno 2019.

([6]) Aiuti di Stato — Portogallo — Aiuto di Stato SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) — Zona Franca da Madera (ZFM) — Regime III — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 101 del 15.3.2019, pag. 7).

([7]) C(2019) 1066 final (non soggetta a pubblicazione nella Gazzetta ufficiale).

([8]) Aiuto di Stato — Portogallo, Aiuto di Stato SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) — Zona Franca di Madera (ZFM) — Regime III — Invito a presentare osservazioni a norma dell'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 101 del 15.3.2019, pag. 7).

## 2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DEL REGIME DI AIUTI

### 2.1. Il regime ZFM ai sensi della decisione della Commissione del 2007

(10) In seguito alla notifica presentata dal Portogallo, nel 2007 la Commissione ha approvato il regime ZFM ([9]) per il periodo a decorrere dal 1º gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2013, sulla base degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 ([10]) (orientamenti sugli aiuti a finalità regionale, «RAG 2007»). Le imprese registrate e autorizzate nel contesto di tale regime prima del 31 dicembre 2013 ([11]) hanno potuto beneficiare fino al 31 dicembre 2020 di una riduzione dell'imposta sul reddito delle società o di altre esenzioni fiscali, come descritto al considerando 12 della presente decisione.

(11) La Commissione ha approvato il regime ZFM in quanto aiuto al funzionamento compatibile diretto alla promozione dello sviluppo regionale e alla diversificazione della struttura economica di Madera. Poiché la regione autonoma di Madera è una regione ultraperiferica a norma dell'articolo 299, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità economica europea («trattato CE») (attuale articolo 349 TFUE), è ammissibile a beneficiare degli aiuti a finalità regionale al funzionamento ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE (attuale articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE). Gli aiuti a finalità regionale al funzionamento mirano a compensare, per le imprese che esercitano la loro attività economica in tale regione, i costi aggiuntivi derivanti dagli svantaggi strutturali cui le regioni ultraperiferiche sono soggette ([12]).

(12) Il regime ZFM approvato dalla Commissione nel 2007 autorizzava gli aiuti sotto forma di riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società ([13]) sui profitti derivanti da attività effettivamente e materialmente svolte a Madera ([14]), l'esenzione dalle imposte municipali e locali nonché l'esenzione dalle imposte sui trasferimenti di beni immobiliari per l'avviamento di un'impresa nella ZFM ([15]), fino a importi di aiuto massimi stabiliti sulla base di massimali della base imponibile applicati sulla base imponibile annua dei beneficiari. Tali massimali sono stati determinati in base al numero di posti di lavoro occupati dal beneficiario per ogni esercizio finanziario, con queste modalità:

| Numero di posti di lavoro creati/ mantenuti/anno | Massimali della base imponibile in EUR | Importo massimo dell'aiuto in EUR |
|---|---|---|
| 1-2 | 2 000 000 | 420 000 |
| 3-5 | 2 600 000 | 546 000 |
| 6-30 | 16 000 000 | 3 360 000 |
| 31-50 | 26 000 000 | 5 460 000 |
| 51-100 | 40 000 000 | 8 400 000 |
| > 100 | 150 000 000 | 31 500 000 |

([9]) Il regime ZFM comprende il centro internazionale del commercio di Madera (*Centro Internacional de Negócios da Madera*, CINM), il registro internazionale delle navi (MAR) e la zona franca industriale (ZFI). È stato approvato per la prima volta nel 1987 (regime I) con decisione della Commissione del 27 maggio 1987 nel caso N 204/86 (SG(87) D/6736); ed è stato poi prorogato nel 1992 con decisione della Commissione del 27 gennaio 1992 nel caso E 13/91 [SG(92) D/1118] e nel 1995 con decisione della Commissione del 3 febbraio 1995 nel caso E 19/94 [SG(95) D/1287]. Il regime successivo (regime II) è stato approvato con decisione della Commissione dell'11 dicembre 2002 nel caso N222/A/2002 (GU C 65 del 19.3.2003, pag. 23). Nel 2007, un terzo regime successivo (regime III) è stato approvato con decisione della Commissione del 27 giugno 2007 nel caso N 421/2006 (GU C 240 del 12.10.2007, pag. 1), che è stato modificato nel 2013 (modifica del regime III) con decisione della Commissione del 2 luglio 2013 nel caso SA.34160 (2011/N) (GU C 220 dell'1.8.2013, pag. 1). Nel 2013 la sua durata è stata prorogata fino al 30 giugno 2014 con decisione della Commissione del 26 novembre 2013 nel caso SA. 37668 (2013/N) (GU C 37 del 7.2.2014, pag. 10) e nel 2014 (proroga del regime III fino alla fine del 2014) con decisione della Commissione dell'8 maggio 2014 nel caso SA. 38586 (2014/N) (GU C 210 del 4.7.2014, pag. 27).

([10]) GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.

([11]) A seguito delle due proroghe approvate dalle decisioni della Commissione di cui alla nota 9, tale scadenza è stata prorogata al 31 dicembre 2014.

([12]) Grande distanza, insularità, superficie ridotta, topografia e clima difficili, dipendenza economica da alcuni prodotti.

([13]) 3 % dal 2007 al 2009, 4 % dal 2010 al 2012 e 5 % dal 2013 al 2020.

([14]) Considerando 14 della decisione della Commissione del 2007.

([15]) Considerando 17 della decisione della Commissione del 2007. Cfr. anche articolo 36, primo e decimo comma, e articolo 33, dal quarto all'ottavo comma e undicesimo comma, dello statuto degli incentivi fiscali.

(13) A determinate condizioni ([16]), le imprese registrate nella zona franca industriale prevista dal regime ZFM hanno potuto beneficiare di un ulteriore decurtazione del 50 % dell'imposta sul reddito delle società.

(14) L'accesso al regime ZFM è stato limitato alle attività incluse in un elenco che figura nella decisione della Commissione del 2007, sulla base della classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee, NACE Rev. 1.1 ([17]): agricoltura e allevamento di animali (sezione A, codici 01.4 e 02.02), pesca, acquacoltura e servizi connessi (sezione B, codice 05), attività manifatturiere (sezione D), produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas e acqua (sezione E, codice 40), commercio all'ingrosso (sezione G, codici 50 e 51), trasporti e comunicazioni (sezione I, codici 60-64), attività immobiliari, noleggio e servizi alle imprese (sezione K, codici 70-74), istruzione universitaria e post-universitaria e/o istruzione per adulti (sezione M, codici 80.3 e 80.4), altri servizi pubblici, sociali e personali (sezione O, codici 90, 92 e 93.01) ([18]). In caso di modifiche all'elenco, dato che i sistemi di classificazione di questo tipo potrebbero svilupparsi ulteriormente, le autorità portoghesi hanno convenuto di notificarli debitamente alla Commissione ([19]).

(15) Sono state escluse dall'applicazione del regime tutte le attività che prevedono l'intermediazione finanziaria, le assicurazioni e le attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni (sezione J, codici NACE 65-67), oltre a tutte le attività dei servizi infra-gruppo (coordinamento, tesoro e centri di distribuzione) che potrebbero essere svolte nell'ambito della sezione K, codice 74 (servizi forniti prevalentemente alle imprese) ([20]). La decisione della Commissione del 2007 comprendeva altresì l'impegno da parte delle autorità portoghesi di trasmettere alla Commissione i nominativi delle imprese a cui era stata negata la registrazione al regime ZFM con una spiegazione dei motivi di tale rifiuto ([21]).

### 2.2. **Il regime ZFM ai sensi della decisione della Commissione del 2013**

(16) In seguito all'avviso presentato dal Portogallo, nel 2013 la Commissione ha autorizzato un incremento del 36,7 % dei massimali della base imponibile sui quali sarebbe stata applicata la riduzione dell'imposta sul reddito delle società. Pertanto, a partire dall'esercizio 2013, i massimali della base imponibile e gli importi massimi degli aiuti sono stati i seguenti:

| Numero di posti di lavoro creati/ mantenuti/anno | Massimali della base imponibile in EUR (2013-2014) | Importo massimo dell'aiuto in EUR (2013-2014) |
|---|---|---|
| 1-2 | 2 730 000 | 546 000 |
| 3-5 | 3 550 000 | 710 000 |
| 6-30 | 21 870 000 | 4 374 000 |
| 31-50 | 35 540 000 | 7 108 000 |
| 51-100 | 54 680 000 | 10 936 000 |
| > 100 | 205 500 500 | 41 100 000 |

(17) Nell'ambito della notifica da cui è scaturita la decisione della Commissione del 2013, le autorità portoghesi hanno indicato che tutte le altre condizioni del regime approvato nel 2007 erano rimaste invariate ([22]).

([16]) Almeno due delle seguenti: a) modernizzazione del tessuto economico regionale tramite innovazioni tecnologiche concernenti prodotti o metodi di fabbricazione o di impresa; b) diversificazione dell'economia regionale, in particolare attraverso l'introduzione di nuove attività ad alto valore aggiunto; c) assunzione di risorse umane altamente qualificate; d) miglioramento delle condizioni ambientali; ed e) creazione di almeno 15 nuovi posti di lavoro da mantenere per una durata minima di cinque anni (considerando 16 della decisione della Commissione del 2007 e articolo 36, quinto comma, dello statuto degli incentivi fiscali).

([17]) Regolamento (CE) n. 29/2002 della Commissione, del 19 dicembre 2001, che modifica il regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio relativo alla classificazione statistica delle attività economiche nelle Comunità europee (GU L 6 del 10.1.2002, pag. 3).

([18]) Considerando 25 della decisione della Commissione del 2007.

([19]) Considerando 29 della decisione della Commissione del 2007.

([20]) Considerando 26 della decisione della Commissione del 2007.

([21]) Considerando 32 della decisione della Commissione del 2007.

([22]) Considerando 12 della decisione della Commissione del 2013.

### 2.3. **Il regime ZFM messo in atto dal Portogallo e i pareri espressi da tale paese nel contesto del controllo del 2015**

(18) Il regime III è stato monitorato per gli anni 2012 e 2013 nel contesto del controllo del 2015 ([23]). Le informazioni fornite dal Portogallo durante tale controllo e la successiva indagine d'ufficio («indagine del 2016») hanno prodotto i risultati riportati di seguito.

#### 2.3.1. *Origine dei profitti che beneficiano della riduzione dell'imposta sul reddito*

(19) Come menzionato nelle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013, la riduzione fiscale consentita dal regime ZFM si applica soltanto ai «*profitti derivanti da attività effettivamente e materialmente svolte a Madera*» ([24]). Nel corso del controllo del 2015, la Commissione ha chiesto chiarimenti sull'attuazione di tale condizione. Durante il controllo del 2015 e l'indagine del 2016 è emerso che talune imprese registrate nel regime ZFM e incluse nel campione hanno beneficiato della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società su profitti derivanti da attività non «effettivamente e materialmente svolte a Madera».

(20) Tale circostanza è stata confermata dal Portogallo, che a tale riguardo ha indicato che, per quanto concerne l'imposta sul reddito delle società, i soggetti passivi con sede centrale o sede di direzione effettiva a Madera sarebbero stati tassati su tutti i loro guadagni, indipendentemente dal fatto che la loro attività avesse generato guadagni, utilizzato fattori produttivi e/o sostenuto costi in un luogo diverso da quello della loro sede centrale o della loro sede di direzione effettiva, purché detti guadagni, fattori produttivi e costi fossero stati ricevuti, assegnati e sostenuti dall'impresa e collegati alla sua attività. Tali guadagni sarebbero stati tutti ottenuti all'interno o all'esterno del territorio portoghese e, a condizione che fossero generati da attività autorizzate all'interno della ZFM e svolte da soggetti aventi sede centrale o sede di direzione effettiva a Madera, tali guadagni sarebbero stati dichiarati e presi in considerazione per il calcolo della base imponibile e dell'importo al quale sarebbe stata applicata l'aliquota d'imposta di riferimento ([25]).

(21) Per garantire che i guadagni fossero dichiarati correttamente ai fini fiscali, il Portogallo ha spiegato che il regime ZFM richiedeva una contabilità separata tra i guadagni considerati generati nel territorio portoghese, soggetti alla normale imposta sul reddito, e quelli considerati generati al di fuori del territorio portoghese, soggetti alla riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società del regime ZFM. I primi consistono in guadagni che i beneficiari del regime ZFM ottengono da operazioni con residenti nel territorio portoghese, o nella sua zona geografica, che comprende la regione autonoma di Madera, ma esclude la Zona Franca di Madera stessa. I secondi consistono invece nei guadagni che i beneficiari del regime ZFM ottengono dalle loro operazioni con soggetti non residenti nel territorio nazionale nonché in quelli generati nella ZFM stessa ([26]).

(22) Il Portogallo ha sostenuto che, in considerazione dei codici NACE autorizzati nel contesto del regime ZFM nonché della natura e della portata prevalentemente internazionali delle attività svolte nell'ambito della ZFM, la condizione che le attività fossero svolte effettivamente e materialmente a Madera non significava, né potrebbe significare che le attività debbano essere limitate, geograficamente parlando, al territorio di Madera e i guadagni debbano essere ottenuti esclusivamente in tale zona geografica ([27]). Pertanto, secondo il Portogallo, l'«interpretazione restrittiva» della Commissione non rispecchiava la situazione corrente, non era coerente con l'obiettivo dei regimi per le regioni ultraperiferiche, che era quello di attrarre investimenti dall'interno e dall'esterno del mercato unico, ed era inoltre in contrasto con la libertà fondamentale dell'Unione di stabilimento e libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. L'assenza di competitività del regime III rispetto ad altre giurisdizioni concorrenti a Madera è stata una delle ragioni per cui la Commissione ha approvato l'aumento dei massimali del regime nel 2013: ciò ha dimostrato che attrarre imprese internazionali e non solo regionali era ed è molto importante per lo sviluppo delle regioni ultraperiferiche.

([23]) Nota 2.
([24]) Nota 14.
([25]) Lettera del Portogallo dell'11 settembre 2017 (2017/085166), pagg. 20-23.
([26]) Lettera del Portogallo dell'11 settembre 2017, pag. 22.
([27]) Lettere del Portogallo del 31 marzo 2016 (2016/031779), pag. 6, e dell'11 settembre 2017, pag. 18.

(23) Inoltre il Portogallo ha affermato che l'attività poteva essere considerata effettivamente e materialmente svolta nella regione autonoma di Madera, se veniva effettivamente svolta in tale luogo e se l'impresa disponeva di un ufficio adeguato, di personale e risorse adeguati nonché di un centro decisionale effettivo ed efficace in tale sede. Il Portogallo ha inoltre sostenuto che ciò non significava che tutte le risorse umane dell'impresa dovevano necessariamente svolgere tutti i loro compiti in tale luogo o che la loro attività doveva essere limitata esclusivamente alla zona geografica di Madera. Infine il Portogallo ha affermato che le attività «svolte effettivamente e materialmente a Madera», quali definite al considerando 14 della decisione della Commissione del 2007, non potevano essere intese come riferite soltanto alle attività svolte all'interno del territorio della regione autonoma di Madera ([28]).

(24) Inoltre il Portogallo ha riferito che le dichiarazioni fiscali annuali, sulla base delle quali sono state stabilite l'imposta dovuta e la riduzione d'imposta, sono state determinate sulla scorta dell'autovalutazione dei beneficiari. Le autorità fiscali presumono che tali dichiarazioni siano veritiere e corrette e sono successivamente convalidate a livello centrale dall'autorità fiscale e doganale. In caso di dubbio, tale presunzione viene meno, consentendo alle autorità fiscali di richiedere informazioni supplementari per valutare se le entrate soggette all'aliquota ridotta riguardino effettivamente operazioni con non residenti ([29]).

(25) Infine il Portogallo ha affermato che erano stati effettuati controlli mediante ispezioni fiscali in caso di dubbio sull'autenticità e sull'eventualità o meno che l'attività fosse effettiva e realmente svolta, così come che era in atto una cooperazione internazionale con altre autorità fiscali ed erano state scambiate informazioni al riguardo ([30]).

2.3.2. *Creazione/mantenimento di posti di lavoro nella regione*

(26) Il regime ZFM autorizzato dalla Commissione definiva il numero di posti di lavoro creati e mantenuti nella regione dai beneficiari come uno dei suoi criteri fondamentali di compatibilità, collegando l'aiuto massimo consentito al numero di posti di lavoro come contributo allo sviluppo regionale.

(27) Dal controllo del 2015 e dalla successiva indagine del 2016 è emerso che talune imprese registrate al regime ZFM, che avevano beneficiato della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società, non erano in grado di dimostrare la creazione effettiva/il mantenimento effettivo di posti di lavoro nella regione, un calcolo oggettivo del numero di posti di lavoro o il fatto che i dipendenti dichiarati avessero svolto la loro attività a Madera.

(28) Nella sua attuazione del regime ZFM, il Portogallo ha dichiarato di considerare come posti di lavoro validamente creati qualsiasi tipo di rapporto di lavoro previsto dal codice nazionale del lavoro ([31]), in base al quale il rapporto di lavoro può essere instaurato in una qualsiasi delle forme previste dalla legge ([32]). Su tale base ha accettato come posti di lavoro validi ai fini dell'applicazione del regime ZFM qualsiasi impiego di qualsiasi natura giuridica indipendentemente dal numero di ore, giorni, mesi di lavoro attivo svolto in ciascun anno. Dato che il lavoro svolto da membri dei consigli di amministrazione e il lavoro a tempo parziale sono consentiti dal diritto interno, i posti di dipendenti a tempo parziale (di qualsiasi tipo) e i membri dei consigli di amministrazione segnalati come occupati in più di un'impresa beneficiaria, sono stati presi in considerazione come posti di lavoro validi per la finalità del calcolo del massimo vantaggio fiscale per ciascuna impresa beneficiaria che li ha dichiarati.

([28]) Lettere del Portogallo del 31 marzo 2016, pag. 6, e dell'11 settembre 2017, pag. 23.
([29]) Lettera del Portogallo del 21 novembre 2017 (2017/110431), pag. 7.
([30]) Lettere del Portogallo del 2 maggio 2017 (2017/042449), pag. 11; dell'11 settembre 2017, pag. 25, e del 21 novembre 2017, pagg. 28 e 29.
([31]) Legge n. 7/2009 del 12 febbraio 2009.
([32]) Compresi il dispiegamento/il dislocamento (articoli 7 e 8), il contratto con più datori di lavoro (articolo 101), il contratto a tempo determinato e il telelavoro (articolo 139), il contratto a tempo indeterminato (articolo 147), il lavoro a tempo parziale (articolo 150), il lavoro intermittente (articolo 157), il distacco (articolo 161), il lavoro interinale (articolo 172), il prestito (articolo 288), incarichi occasionali (articolo 289) ecc. Cfr. lettera del Portogallo del 2 maggio 2017, pag. 7.

(29) Di conseguenza, ai fini del calcolo del vantaggio fiscale dei beneficiari del regime ZFM, il Portogallo non ha considerato, né verificato, gli equivalenti a tempo pieno («ETP») ([33]), bensì soltanto il numero di posti di lavoro dichiarati dai beneficiari nelle loro dichiarazioni fiscali annuali (modulo 22, in portoghese: *Modelo 22* ([34])), e in taluni casi, nelle dichiarazioni presentate dalle imprese beneficiarie relative alla ritenuta d'acconto sul reddito dei propri dipendenti (modulo 10, in portoghese: *Modelo 10*; modulo 30, in portoghese: *Modelo 30*; oppure la dichiarazione mensile salariale, in portoghese: *declaração mensal de remunerações,* «DMR» ([35])): queste ultime dichiarazioni possono consentire un controllo incrociato rispetto alle informazioni sui posti di lavoro dichiarati nel *Modelo 22* ([36]). Tutte queste dichiarazioni si presumono vere ai sensi dell'articolo 75 della legge tributaria generale (*Lei Geral Tributária*). Qualora i soggetti non adempiano i propri obblighi di dichiarazione, omettendo di presentare le dichiarazioni oppure fornendo informazioni errate, si applicano le sanzioni previste dalla legge generale sugli illeciti fiscali («*Regime Geral das Infrações Tributárias*») ([37]).

(30) A partire dal 2013 la «DMR» includeva dichiarazioni mensili ([38]) e il Portogallo ha riferito di tenere conto soltanto del numero di posti di lavoro dichiarati a dicembre di ogni anno, indipendentemente dal fatto che i dipendenti interessati lavorassero o meno presso l'impresa per l'intero anno. A fronte della richiesta di fornire i calcoli del numero di posti di lavoro espressi in ETP conformemente alla definizione di cui ai RAG 2007, il Portogallo ha sostenuto che tale definizione di occupazione non si applicava agli aiuti a finalità regionale al funzionamento ma soltanto ai regimi di aiuti agli investimenti approvati nel contesto dei RAG 2007, dato che detta definizione non era specificamente inclusa nella sezione sugli aiuti al funzionamento di cui a tali orientamenti bensì nella sezione sugli aiuti agli investimenti. Le autorità portoghesi hanno inoltre sostenuto che la definizione di effettivi di cui all'allegato I, all'articolo 5, del regolamento (CE) n. 800/2008 ([39]) della Commissione (regolamento generale di esenzione per categoria, il «regolamento generale 2008») riguardava soltanto la definizione di piccole e medie imprese (PMI) nel contesto del regolamento generale 2008 e non si applicava al regime III, essendo quest'ultimo oggetto di una decisione ad hoc. Il Portogallo ha inoltre affermato che la finalità principale del regime ZFM approvato non era la creazione di posti di lavoro o la compensazione dei costi salariali, quanto piuttosto la promozione della coesione economica, sociale e territoriale in una regione ultraperiferica attraverso la modernizzazione e la diversificazione della sua economia ([40]).

(31) Nel contesto dell'indagine del 2016, i servizi della Commissione hanno chiesto al Portogallo di fornire il numero di previdenza sociale di tutti i dipendenti impiegati dai beneficiari del regime ZFM negli anni 2012 e 2013 al fine di verificare l'eventuale doppio conteggio dei posti di lavoro. Sebbene abbia fornito i dati in questione, il Portogallo ha indicato che non erano pertinenti ai fini dell'applicazione del regime ZFM poiché si trattava di un regime fiscale e i controlli venivano effettuati mediante dichiarazioni dei redditi ([41]).

---

([33]) Sulla base della definizione di cui al punto 58 e alla nota 52 dei RAG 2007 (ossia «*[p]er 'numero di dipendentì si intende il numero di unità di lavoro-anno (ULA), cioè il numero di lavoratori subordinati occupati a tempo pieno (ETP) per un anno; il lavoro a tempo parziale o il lavoro stagionale sono frazioni di ULA*»). Il concetto di ULA è presente anche nell'articolo 5 dell'allegato I del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione [e nel regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione] come «unità lavorative/anno (ULA)». Cfr. note 39 e 56 di seguito.

([34]) Ai sensi degli articoli 117 e 127 del codice dell'imposta sul reddito delle società («CIRC»), il *Modelo 22* (allegato D, campo 6 — «*Soggetti titolari di licenza nella ZFM*») è presentato annualmente dalle imprese per indicare il numero di posti di lavoro creati/mantenuti al fine di stabilire il rispetto dei requisiti di ammissibilità di cui all'articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali. Secondo le autorità portoghesi, tale modello consente soltanto la quantificazione dei posti di lavoro che generano ritenute alla fonte che vengono creati e mantenuti nel periodo (decisione n. 16566-A/2012 del gabinetto del ministro delle Finanze). Cfr. lettera del Portogallo del 21 novembre 2017, pagg. 3 e 4.

([35]) Il *Modelo 10* viene presentato dalle imprese per dichiarare il reddito annuo imponibile, esente e non imponibile percepito da soggetti passivi (dipendenti dell'impresa), soggetti all'imposta sul reddito alla fonte, che sono residenti in Portogallo ai fini fiscali. Il *Modelo 30* costituisce un medesimo tipo di dichiarazione fiscale, ma per i redditi di soggetti passivi (dipendenti dell'impresa) che non sono residenti in Portogallo. Secondo le autorità portoghesi, tale dichiarazione fiscale contiene soltanto informazioni sul paese di residenza del contribuente, che potrebbe non coincidere con il paese in cui esercita la propria attività di lavoratore dipendente sotto la direzione dell'impresa per la quale lavora. La DMR entrata in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2013 (decreto ministeriale di attuazione n. 6/2013 del 10 gennaio 2013) ha la medesima funzione ma soltanto per i redditi derivanti da lavoro dipendente e su base mensile. Include altresì informazioni sulla ritenuta d'acconto, sui contributi obbligatori ai regimi di previdenza sociale nonché sui sottosistemi giuridici per la salute e per i sindacati (cfr. lettera del Portogallo del 21 novembre 2017, pagg. 2 e 3). Tutte queste dichiarazioni sono considerate dalle autorità fiscali portoghesi come «obbligazioni accessorie», in quanto non danno luogo ad accertamento fiscale.

([36]) Lettere del Portogallo del 29 ottobre 2015 (2015/107167), del 2 maggio 2017, pagg. 8 e 9, e dell'11 settembre 2017, pag. 25.

([37]) Lettera del Portogallo del 21 novembre 2017, pag. 2.

([38]) Nota 35.

([39]) Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3).

([40]) Lettere del Portogallo dell'11 settembre 2017, pagg. 15 e 16 e del 21 novembre 2017, pagg. 5 e 6.

([41]) Lettere del Portogallo del 2 maggio 2017, pag. 7, dell'11 settembre 2017, pagg. 14 e 17, e del 21 novembre 2017, pag. 1.

(32) Inoltre il Portogallo ha riferito che le imprese beneficiarie non erano tenute a fornire all'amministrazione fiscale alcun elemento di prova in merito al rapporto di lavoro dichiarato che avevano con i dipendenti, dato che l'accertamento fiscale veniva effettuato sulla base delle dichiarazioni fiscali (*Modelos*) di cui al considerando 29 della presente decisione ([42]). Tali informazioni possono essere richieste dall'amministrazione fiscale soltanto nel caso in cui disponga di informazioni che fanno sospettare errori, omissioni, inesattezze ecc. ([43]). L'articolo 16 del codice del lavoro portoghese prevede la tutela della vita privata, che non consente automaticamente l'accesso ai dati personali contemplati in un rapporto di lavoro senza il consenso dell'interessato ([44]). Inoltre, ai sensi dell'articolo 59, secondo comma, e dell'articolo 75, primo comma, della *Lei Geral Tributária*, si ritiene che i contribuenti agiscano in buona fede. Pertanto le dichiarazioni da loro presentate, nonché i dati e le valutazioni dei loro libri contabili e della loro contabilità, si presumono essere veritieri e tenuti in buona fede ([45]).

(33) Inoltre il Portogallo ha presentato informazioni che dimostrano che per taluni dei beneficiari degli aiuti del regime ZFM inclusi nel campione del controllo del 2015 e della successiva indagine del 2016, parte dei posti di lavori per i quali erano stati concessi vantaggi fiscali si trovavano al di fuori di Madera (taluni persino al di fuori dell'Unione). Il Portogallo ha indicato che ai fini dell'applicazione del regime ZFM, la sua pratica era di tenere conto dei posti di lavoro creati all'interno o all'esterno della regione di Madera, purché i posti di lavoro fossero creati dall'impresa registrata all'interno della ZFM, e che non era necessario che tali posti di lavoro fossero situati nella regione. Dato che le imprese e i dipendenti sono liberi, in conformità con il diritto del lavoro portoghese, di definire contrattualmente il luogo in cui il dipendente fornirà i propri servizi, ai fini dell'applicazione del regime ZFM, il luogo di lavoro può essere situato ovunque, anche al di fuori di Madera e del Portogallo. Il Portogallo ha inoltre ritenuto che i dati sui «dipendenti» forniti nelle dichiarazioni fiscali in questione non avessero alcuna relazione con la loro nazionalità (ossia la nazionalità è irrilevante ai fini fiscali) ([46]). Inoltre, secondo il Portogallo, i dipendenti delle imprese beneficiarie del regime ZFM che lavorano su base permanente al di fuori del Portogallo sono dipendenti oggettivamente retribuiti dell'impresa beneficiaria e contribuiscono attraverso il loro lavoro alla generazione di entrate per l'impresa beneficiaria e, quindi, il loro lavoro deve essere conteggiato come «posti di lavoro creati e mantenuti» ai fini dell'applicazione del regime ZFM ([47]).

(34) In merito ai controlli effettuati dalle autorità portoghesi per quanto concerne il numero di posti di lavoro creati e mantenuti dai beneficiari del regime ZFM, il Portogallo ha indicato che in caso di discrepanze tra le informazioni contenute nelle diverse dichiarazioni, si trattava del *Modelo 10* e del *Modelo 30*, nonché della DMR (dal 1º gennaio 2013) che ha avuto la precedenza sul *Modelo 22* ([48]). A seguito della richiesta di informazioni da parte dei servizi della Commissione in merito a diverse discrepanze rilevate nel controllo del 2015, il Portogallo ha dichiarato che il *Modelo 22* consentiva la quantificazione soltanto per i posti che generavano ritenuta d'acconto creati e mantenuti durante il periodo in questione. Ciò poteva comportare discrepanze con gli altri *Modelo*, in particolare nel caso di redditi da lavoro dipendente al di sotto di una certa soglia che non generavano ritenuta d'acconto. Inoltre il Portogallo ha riferito che le autorità fiscali hanno chiesto alle imprese interessate di correggere il numero di posti di lavoro dichiarati nelle loro dichiarazioni fiscali annuali, senza che la prova effettiva dell'esistenza dei posti di lavoro fosse mai messa in discussione.

(35) Il Portogallo ha inoltre indicato che in corso di applicazione del regime III, anche nel caso in cui i beneficiari avevano omesso di dichiarare il numero di posti di lavoro creati nella regione, le dichiarazioni fiscali annuali sono state considerate validamente presentate e, di conseguenza, l'accertamento dell'imposta dovuta e dell'importo della riduzione d'imposta non era stato pregiudicato.

([42]) Lettere del Portogallo del 6 luglio 2015 (2015/065783), pag. 8, del 31 marzo 2016, pag. 19, e dell'11 settembre 2017, pag. 17.

([43]) Lettere del Portogallo del 29 ottobre 2015, pag. 11, dell'11 settembre 2017, pag. 25, e del 21 novembre 2017, pag. 7. Laddove ritenuto necessario, l'autorità fiscale nazionale chiede alle imprese di presentare il contratto di lavoro dei propri dipendenti. In caso di indisponibilità del contratto di lavoro (in molti casi il rapporto di lavoro si costituisce senza formalizzazione scritta — contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno — per cui si applica il principio della libertà di forma secondo il diritto portoghese (articolo 219 del codice civile)], il soggetto passivo può essere tenuto a dimostrare l'esistenza di un rapporto di lavoro con altri mezzi. In particolare, cfr. lettere del Portogallo del 31 marzo e del 2 maggio 2017, rispettivamente pag. 5 e pag. 9.

([44]) Lettera del Portogallo dell'11 settembre 2017, pagg. 16 e 17.

([45]) Lettera del Portogallo del 21 novembre 2017, pagg. 7 e 8.

([46]) Lettera del Portogallo del 21 novembre 2017, pag. 4.

([47]) Lettera del Portogallo del 31 marzo 2016, pagg. 5 e 6.

([48]) Lettere del Portogallo del 2 maggio 2017, pag. 9, e del 21 novembre 2017, pag. 2.

(36) Infine il Portogallo ha affermato che, per un tipo specifico di società di partecipazione, le *Sociedades Gestoras de Participações Sociais* («SGPS»), il regime ZFM non richiedeva la creazione di posti di lavoro affinché queste imprese potessero beneficiare della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società. Secondo il Portogallo, la rinuncia all'obbligo di creazione di posti di lavoro per le SGPS è stata inclusa nel progetto di decreto-legge ([49]) allegato alla notifica. A loro avviso, l'approvazione del regime da parte della decisione della Commissione del 2007 ha quindi implicitamente approvato lo stesso unitamente alle altre disposizioni della medesima legge.

## 3. MOTIVI CHE HANNO PORTATO ALL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO D'INDAGINE FORMALE

(37) Nella sua decisione di avvio, la Commissione ha ritenuto in via preliminare che il regime ZFM costituisse un aiuto di Stato ai fini dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ed ha espresso seri dubbi sulla compatibilità del regime, quale attuato dal Portogallo, con il mercato interno.

(38) Per quanto concerne l'esistenza dell'aiuto, la Commissione ha concluso in via preliminare che il regime ZFM attuato dal Portogallo a favore delle imprese della ZFM costituiva un aiuto di Stato ([50]). Si tratta di un aiuto deciso dallo Stato che è imputabile a quest'ultimo ([51]). L'aiuto è selettivo dato che conferisce un vantaggio alle imprese stabilite nella ZFM in quanto consente a tali imprese di ottenere una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società normalmente dovuta, una circostanza questa che non può essere giustificata dalla logica del sistema fiscale ([52]). Nella misura in cui le imprese registrate nella ZFM svolgevano attività aperte alla concorrenza internazionale, la Commissione ha concluso in via preliminare che il regime ZFM ha falsato o minacciato di falsare la concorrenza, in quanto era passibile di migliorare la posizione concorrenziale dei beneficiari del regime ZFM rispetto ad altre imprese con cui erano in concorrenza ([53]).

(39) Per quanto concerne la liceità del regime ZFM, la Commissione ha deciso di avviare un procedimento di indagine formale in merito a due questioni ([54]):

i) l'origine geografica dei profitti; e

ii) la creazione/il mantenimento di posti di lavoro non verificati nella regione.

(40) Conformemente alle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013, il regime ZFM è stato approvato a condizione che la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito consentita fosse applicata ai profitti derivanti da attività effettivamente e materialmente svolte nella regione. Tale condizione fondamentale è strettamente legata all'obiettivo degli aiuti a finalità regionale al funzionamento a favore delle regioni ultraperiferiche (ossia la compensazione dei costi aggiuntivi che le imprese sostengono in tali regioni a causa degli svantaggi strutturali presenti in tali regioni) e spiega anche perché l'approvazione della decisione della Commissione del 2007 si basava sullo studio in merito a costi aggiuntivi sostenuti dalle imprese nella regione ultraperiferica di Madera ([55]).

(41) La Commissione ha concluso in via preliminare che se le imprese non svolgevano le loro attività a Madera, non avrebbero dovuto sostenere costi aggiuntivi in ragione della loro attività in una regione ultraperiferica. Di conseguenza non potevano essere considerate beneficiarie valide del regime ZFM approvato e non avevano diritto agli aiuti a finalità regionale al funzionamento.

(42) La Commissione ha inoltre sottolineato che il Portogallo non ha fornito alcuna prova in merito a eventuali controlli effettuati dalle autorità fiscali pertinenti in merito all'origine delle entrate dichiarate e soggette alla riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito. Inoltre, come illustrato dal caso di ciascun beneficiario campione del regime, il Portogallo non ha fornito informazioni sul luogo di attività effettiva, ma si è limitato a fornire l'indirizzo della sede centrale dei beneficiari a Madera. Dato che il Portogallo ha riconosciuto che si trattava principalmente di redditi

([49]) Articolo 36, ottavo comma, del progetto di decreto-legge che modifica il decreto-legge n. 163/2003 del 24 luglio 2003, il decreto-legge n. 215 del 1º luglio 1989 e il decreto-legge n. 500/80 del 20 ottobre 1980. Cfr. lettera del Portogallo del 28 giugno 2006 (1900/80392).
([50]) Punto 54 della decisione di avvio.
([51]) Punto 51 della decisione di avvio.
([52]) Punto 52 della decisione di avvio.
([53]) Punto 53 della decisione di avvio.
([54]) Punto 63 della decisione di avvio.
([55]) *Towards a Diversification Strategy for Madera Autonomous Region — Recommendations to overcome the problem of ultra-peripherality, final report*, ECORYS-NEI Netherlands Economic Institute), Rotterdam, 2004.

derivanti da attività svolte al di fuori del Portogallo ad essere soggetti a riduzioni fiscali, esisteva già una notevole indicazione del fatto che la relativa condizione di compatibilità sull'origine dei profitti che beneficiano della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito non fosse stata rispettata. Inoltre il lavoro segnalato di dipendenti al di fuori di Madera o persino dell'Unione oppure l'inesistenza di dipendenti in ragione del maggior numero di duplicazioni, come illustrato nel controllo del 2015, ha fornito altresì una forte indicazione del fatto che i vantaggi fiscali concessi ai beneficiari del regime ZFM avrebbero potuto non riguardare profitti generati nella regione.

(43) Per quanto concerne il criterio di compatibilità relativo alla creazione/al mantenimento di posti di lavoro nella regione di Madera, la Commissione ha ritenuto in via preliminare che il Portogallo avesse applicato il regime ZFM, per tutta la sua durata, in modo contrario all'obiettivo del regime approvato, nonché ai criteri di compatibilità stabiliti nelle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013. La creazione/il mantenimento di posti di lavoro non verificati sono stati illustrati dai risultati del monitoraggio 2015, dai quali è emerso che: i) i dipendenti che hanno lavorato per una parte dell'esercizio finanziario sono stati considerati come dipendenti in pieno utilizzo; ii) i dipendenti e i membri dei consigli di amministrazione sono stati conteggiati contemporaneamente dipendenti validi in più di un'impresa della ZFM; e iii) per il calcolo della creazione di posti di lavoro che dava accesso alla detrazione fiscale prevista dal regime sono stati considerati i dipendenti in servizio fuori da Madera e addirittura fuori dall'UE; tutti elementi confermati dal Portogallo come prassi comune nell'indagine del 2016.

(44) Inoltre la Commissione ha osservato che la nozione di «posto di lavoro» e il metodo per calcolare i posti di lavoro creati e mantenuti nella regione non erano conformi alle definizioni, alle condizioni e ai principi stabiliti nei RAG 2007.

(45) In via preliminare, la Commissione ha concluso altresì che le attività svolte da dipendenti al di fuori della regione non possono essere considerate svolte materialmente ed efficacemente a Madera, anche se le entrate generate potrebbero risultare assegnate a imprese stabilite nella ZFM.

(46) La Commissione ha inoltre ritenuto in via preliminare che i controlli fiscali attuati dalle autorità fiscali portoghesi fornissero una chiara indicazione del fatto che in pratica il Portogallo non garantiva un controllo adeguato del rispetto dei criteri fondamentali di compatibilità stabiliti nelle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013. In effetti il Portogallo non ha fornito alcuna prova di aver condotto controlli al di fuori dell'ambito del monitoraggio dei servizi della Commissione; la natura di tali controlli è apparsa comunque meramente tributaria e non connessa ai criteri di cui sopra; inoltre il [30 %-40 %] (*) di tutti i dipendenti dichiarati come dipendenti di beneficiari del regime ZFM per gli anni 2012 e 2013 è stato conteggiato come lavoratori in più di un'impresa beneficiaria del regime ZFM ai fini della determinazione della riduzione fiscale per i beneficiari.

(47) Infine la Commissione ha espresso dubbi circa il mancato mantenimento di posti di lavoro creati sulla base dei risultati del monitoraggio 2015, dai quali è emersa una fluttuazione decisamente importante dei dipendenti che ogni mese sono stati occupati dai beneficiari del regime ZFM.

(48) Inoltre la Commissione ha esaminato se le singole assegnazioni nel contesto del regime ZFM potessero essere ritenute compatibili, se fossero esentate per categoria dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione (regolamento generale di esenzione per categoria, «regolamento generale 2014») ([56]), che potrebbe applicarsi retroattivamente ad aiuti individuali concessi prima dell'entrata in vigore delle rispettive disposizioni del regolamento generale 2014, purché siano rispettate le relative condizioni ([57]).

(49) La regione autonoma di Madera è una regione ultraperiferica designata dall'articolo 349 TFUE. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, del regolamento generale 2014, tale regione è ammissibile a beneficiare degli aiuti a finalità regionale al funzionamento in virtù della deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, a condizione che: i) i beneficiari svolgano la loro attività economica effettivamente in una regione ultraperiferica; e ii) l'importo di aiuto annuale non superi una percentuale massima del valore aggiunto lordo generato annualmente, oppure del costo annuo del lavoro sostenuto, oppure del fatturato annuo realizzati dal beneficiario nella regione.

(*) Informazioni riservate

([56]) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

([57]) Articolo 58 del regolamento generale 2014.

(50) Il regime ZFM è costituito da vantaggi fiscali, come descritto nel considerando 12 della presente decisione, che hanno l'effetto di ridurre le spese che le imprese dovrebbero sostenere nel contesto delle loro attività commerciali. Costituisce pertanto un aiuto al funzionamento a favore delle imprese che possono beneficiarne nella ZFM. Tuttavia sulla base delle informazioni fornite dal Portogallo durante il controllo, la Commissione ha ritenuto in via preliminare che i beneficiari del regime attuato dal Portogallo non svolgessero necessariamente la loro attività a Madera. Inoltre, in via preliminare, la Commissione ha concluso che gli importi degli aiuti in questione non erano necessariamente correlati al valore aggiunto lordo, al costo del lavoro o al fatturato generati a Madera ([58]).

(51) In conclusione la Commissione ha espresso il parere preliminare secondo il quale il regime ZFM, come attuato dal Portogallo, non sarebbe conforme alle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013 e, in ogni caso, ai RAG 2007, dato che le due questioni di cui al considerando 39 della presente decisione rispecchiavano le condizioni fondamentali per l'approvazione degli aiuti a finalità regionale al funzionamento ai sensi dei RAG 2007. La Commissione ha altresì espresso dubbi circa il fatto che i singoli aiuti concessi nel contesto del regime potessero essere considerati compatibili sulla base del regolamento generale 2014 sugli aiuti al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche ([59]). Infine la Commissione ha espresso i suoi dubbi sul fatto che il regime ZFM attuato dal Portogallo possa essere considerato compatibile direttamente a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, dal momento che risulta che le autorità portoghesi abbiano applicato tale regime secondo modalità che non hanno contribuito a compensare gli svantaggi strutturali che le imprese che svolgono le proprie attività a Madera possono effettivamente trovarsi ad affrontare ([60]).

## 4. INFORMAZIONI PRESENTATE DOPO LA DECISIONE DI AVVIO E OSSERVAZIONI DEL PORTOGALLO

### 4.1. Informazioni supplementari presentate dal Portogallo nel corso dell'indagine approfondita

(52) Con la decisione di avvio, la Commissione ha chiesto al Portogallo di fornire informazioni dettagliate sull'attuazione del regime ZFM per tutta la sua durata (dal 2007 al 2014) ([61]). In particolare il Portogallo era tenuto a fornire:

— un elenco di tutte le imprese registrate nella ZFM per il periodo dal 2007 al 2014, indicando gli importi degli aiuti ricevuti ogni anno;

— un elenco di tutti i dipendenti impiegati dalle imprese registrate nella ZFM (dal 2007 al 2014);

— un elenco dei 25 principali beneficiari di aiuti del regime ZFM nel contesto del regime III negli anni dal 2007 al 2011 e nel 2014 (indicando gli importi degli aiuti ricevuti ogni anno e il numero di dipendenti presi in considerazione per la concessione della riduzione fiscale, nonché fornendo prove documentali pertinenti);

— prova dell'origine del reddito per tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione selezionati nel corso del controllo per gli anni 2012 e 2013, nonché per i 25 principali beneficiari di aiuti del regime ZFM per gli anni dal 2007 al 2011 e per il 2014 (comprese prove documentali pertinenti);

— prova del luogo effettivo di svolgimento dell'attività per tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione per il periodo dal 2007 al 2014 (comprese prove documentali pertinenti);

— un calcolo del numero di dipendenti di tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione (anni dal 2007 al 2014) in equivalenti a tempo pieno sulla base della definizione di cui al punto 58 e alla nota 52 dei RAG 2007 (comprese prove documentali pertinenti);

([58]) Punto 60 della decisione di avvio.
([59]) Punto 61 della decisione di avvio.
([60]) Punto 62 della decisione di avvio.
([61]) Punto 64, sottopunti da 1 a 7 della decisione di avvio. Quindi, oltre i due anni oggetto del controllo del 2015 (ossia il 2012 e il 2013). Inoltre occorre osservare che la maggior parte delle informazioni richieste al punto 64 della decisione di avvio erano già state incluse in richieste di informazioni reiterate e infruttuose rivolte al Portogallo nel corso dell'indagine del 2016; in particolare per quanto concerne: i) la prova dell'origine del reddito preso in considerazione per il calcolo della base imponibile per tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione; ii) la prova del luogo di attività effettiva per tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione; iii) il calcolo del numero di dipendenti (compresi i posti dirigenziali) per tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione espresso in equivalenti a tempo pieno; e iv) la prova del controllo delle attività dei beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione per il periodo 2012 e 2013; cfr. lettere della Commissione del 29 febbraio 2016 (D/020793), del 29 marzo 2017 (D/030362), dell'11 agosto 2017 (D/069475) e del 2 ottobre 2017 (D/099275).

— argomentazioni non fornite prima in merito alle condizioni di compatibilità del regime ZFM attuato dal Portogallo sulla base del regolamento generale 2014 o dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE.

(53) La Commissione ha inoltre informato il Portogallo che, in assenza di tali informazioni, avrebbe dovuto adottare una decisione sulla base delle informazioni in suo possesso ([62]).

(54) Con lettere rispettivamente dell'11 e del 26 settembre 2018 ([63]) e del 24 aprile 2019, il Portogallo ha fornito informazioni supplementari sull'attuazione del regime ZFM e ha presentato le sue osservazioni in merito alla decisione di avvio.

(55) L'11 settembre 2018 il Portogallo ha presentato i dati relativi a tutte le imprese registrate nella ZFM per l'intera durata del regime (dal 2007 al 2014). Ha inoltre fornito gli importi degli aiuti ricevuti ogni anno suddivisi per ciascun beneficiario fino al 2014. Il Portogallo ha inoltre fornito un elenco dei 25 principali beneficiari di aiuti del regime ZFM negli anni dal 2007 al 2011 e nel 2014 ([64]), nonché l'indicazione degli importi degli aiuti ricevuti. Inoltre, con lettera del 26 settembre 2018 per gli anni dal 2007 al 2014, il Portogallo ha fornito un elenco dei dipendenti impiegati da tutte le imprese registrate nella ZFM ([65]). Tuttavia, tali informazioni non consentono una verifica completa delle problematiche rilevate nel corso del controllo: i) membri dei consigli di amministrazione e lavoratori che ricoprono tali funzioni contemporaneamente in più imprese della ZFM; ii) incidenza del doppio conteggio dei posti di lavoro; e iii) posti di lavoro a tempo parziale presi in considerazione per la creazione/il mantenimento di posti di lavoro e per i vantaggi fiscali pieni concessi alle imprese della ZFM.

(56) Il Portogallo non ha fornito informazioni sul numero di dipendenti presi in considerazione per la concessione della riduzione d'imposta per gli anni 2008, 2009 e 2010 ([66]) e ha fornito informazioni incomplete per gli anni 2011 e 2014 ([67]). Inoltre, per ogni anno le informazioni presentate sul numero dei dipendenti sono presentate in termini poco chiari: i) fonti diverse; e ii) periodi diversi di dichiarazione senza una relazione diretta tra il numero di posti di lavoro creati/mantenuti e l'importo dell'aiuto ricevuto in ciascun periodo.

(57) Inoltre il Portogallo non ha fornito le informazioni, i dati e le prove documentali a sostegno ([68]) che seguono, necessari per valutare la compatibilità dell'aiuto:

— prova della documentazione utilizzata per verificare il numero di dipendenti; per gli anni fino al 2010, il Portogallo ha precisato che non vi era alcun obbligo per le imprese di dichiarare il numero dei dipendenti nelle loro dichiarazioni fiscali;

— prova dell'origine del reddito dei beneficiari inclusi nel campione selezionate nel corso dell'indagine preliminare ([69]) e dei 25 principali beneficiari del regime ZFM per gli anni dal 2007 al 2009 ([70]);

— prova della sede effettiva di attività dei dipendenti dei beneficiari del regime ZFM;

— calcolo del numero di dipendenti di tutti i beneficiari del regime ZFM inclusi nel campione selezionati nel corso del controllo per gli anni 2012 e 2013, nonché per i 25 principali beneficiari di aiuti negli anni dal 2007 al 2011 e nel 2014, in ETP sulla base della definizione di cui al punto 58 e alla nota 52 dei RAG 2007.

([62]) Punto 64, secondo comma, della decisione di avvio.
([63]) Lettere dell'11 settembre 2018 (2018/144207) e del 26 settembre 2018 (2018/153989).
([64]) Le informazioni per gli anni 2012 e 2013 sono state fornite nel contesto del controllo del 2015.
([65]) Informazioni basate su dati forniti dall'autorità fiscale e di previdenza sociale in data 6 agosto 2018.
([66]) il *Modelo 22 dal* 2007 al 2010 non richiedeva tali informazioni ai contribuenti.
([67]) Per l'anno 2011 sono disponibili informazioni per 25 beneficiari di aiuti su 62. Per il 2014 sono disponibili informazioni per 25 beneficiari di aiuti su 526.
([68]) Informazioni richieste ai sensi del punto 64, sottopunti da 3 a 6, della decisione di avvio.
([69]) Per quanto concerne il punto 64, sottopunto 3, della decisione di avvio, il Portogallo spiega che tali informazioni sono state richieste ai beneficiari del regime ZFM dalle autorità fiscali nazionali. Tuttavia, tali «informazioni non sono ancora disponibili». Cfr. lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 127, pag. 30.
([70]) Il Portogallo non ha fornito i 25 principali beneficiari di aiuti del regime ZFM per gli anni dal 2007 al 2009 perché i beneficiari degli aiuti erano meno di 25 ogni anno: 2007:0; 2008:9 e 2009:20.

(58) Durante l'incontro con i servizi della Commissione del 10 aprile 2019 di cui al considerando 8 della presente decisione, al Portogallo sono state ricordate le fasi procedurali del procedimento di indagine formale in corso, nonché l'impegno di cooperazione reciproca a decorrere dal settembre del 2017, che non aveva prodotto risultati fruttuosi fino a quel momento. Inoltre il Portogallo è stato invitato a fornire le informazioni mancanti conformemente al punto 64 della decisione di avvio, una circostanza questa che consentirebbe ai servizi della Commissione di disporre di una serie completa di fatti/informazioni sul regime ZFM.

(59) Con lettera del 24 aprile 2019 ([71]), per rispondere al parere preliminare della Commissione sull'inadeguatezza dei controlli fiscali ([72]), il Portogallo ha presentato i dati sui controlli fiscali svolti tra il 2015 e il 2018 sui beneficiari del regime ZFM ([73]) mediante ispezioni fiscali. Nel periodo in esame sono state avviate [300-600] ispezioni fiscali e ne sono state completate [300-600]. Le rettifiche fiscali comunicate ammontano a circa [100-250] milioni di EUR. Il Portogallo ha inoltre segnalato divergenze per quanto concerne [100-300] dichiarazioni fiscali di beneficiari del regime ZFM. Tuttavia per quanto riguarda le ispezioni fiscali chiuse per il regime ZFM (regime III), le informazioni fornite non hanno consentito di stabilire il nesso tra i controlli fiscali e le rettifiche fiscali comunicate e le due questioni su cui è stato avviato il procedimento di indagine formale.

(60) Inoltre il Portogallo ha riconosciuto che i criteri per la creazione/il mantenimento di posti di lavoro dovrebbero essere ulteriormente chiariti, con l'obiettivo di eliminare ogni dubbio sulla loro interpretazione, prevenendo un utilizzo abusivo dell'aiuto in questione e introducendo ulteriori garanzie volte a garantire che la contabilità dei posti di lavoro contribuisca allo sviluppo sociale ed economico ([74]). A questo proposito il Portogallo ha presentato un progetto di ordinanza (*projeto de despacho da Vice-Presidência do governo Regional da Madera*) che chiarisce il concetto di «creazione di posti di lavoro» in linea con le definizioni dei RAG 2007 ([75]).

(61) In questo contesto il Portogallo ha riconosciuto la necessità di introdurre modifiche legislative al regime ZFM al fine di evitare potenziali abusi. Inoltre il Portogallo ha presentato una serie di misure legislative, normative ed ispettive relative al regime ZFM per le quali ha chiesto l'accordo della Commissione mediante una raccomandazione che proponga misure opportune allo Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 22, lettere a) e b), del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio ([76]). In alternativa il Portogallo ha previsto che tali modifiche giuridiche dovrebbero essere approvate con decisione della Commissione («decisione condizionale»), come previsto dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2015/1589 ([77]).

(62) A questo proposito, oltre al chiarimento del concetto di «creazione di posti di lavoro» di cui al considerando 60 della presente decisione, il Portogallo ha proposto alcune modifiche alla base giuridica del regime ZFM ([78]): i) l'esclusione delle SGPS ([79]); ii) la destinazione delle entrate derivanti dall'imposta sul reddito delle società della ZFM a favore di obiettivi delle politiche sanitarie e dell'istruzione; iii) la creazione di una specifica clausola antiabusi per il regime ZFM conformemente alla direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio ([80]) sulle pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno per quanto riguarda i disallineamenti ibridi con paesi terzi; e iv) la definizione di criteri per individuare i grandi contribuenti presenti nella ZFM la cui situazione fiscale richiede un controllo permanente da parte dell'Ufficio della zona franca (*Gabinete da Zona Franca*) ([81]) a complemento delle attività di ispezione fiscale da svolgere su base annuale.

([71]) Lettera del Portogallo del 24 aprile 2019 (2019/055874).

([72]) Punti 36, 44 e 45 della decisione di avvio.

([73]) La comunicazione riguarda anche il regime IV, il regime ZFM successivo (2015-2020) che è stato attuato dal Portogallo dal 1º gennaio 2015 nel quadro del regolamento generale 2014.

([74]) Lettera del Portogallo del 24 aprile 2019, pag. 4.

([75]) Il progetto di ordinanza mira a garantire che: i) il lavoro a tempo parziale sia considerato soltanto in modo proporzione al numero di ore lavorate («equivalenti a tempo pieno»); ii) sia assicurato il legame tra il lavoratore e la regione di Madera; e iii) la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro mediante lavoro interinale non sia considerato rientrare nella definizione. A differenza della prima versione del progetto di ordinanza presentata il 6 aprile 2018, la versione attuale si applica anche al regime III (il «progetto di decreto 2018» si applicava soltanto al regime IV).

([76]) Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

([77]) Lettera del Portogallo del 24 aprile 2019, pag. 3.

([78]) L'articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali riguarda materie che rientrano nell'ambito della competenza legislativa riservata del parlamento nazionale (ossia tasse e agevolazioni fiscali). Cfr. articolo 165, primo comma, lettera i), della costituzione portoghese. Il Portogallo ha riconosciuto che gli emendamenti proposti destinati a introdurre un «regime nuovo» per la ZFM richiedono ulteriori atti giuridici approvati dal parlamento nazionale e non possono essere attuati semplicemente mediante misure amministrative. Cfr. lettera del Portogallo del 24 aprile 2019, pag. 4.

([79]) Considerando 36 della presente decisione.

([80]) Direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio, del 12 luglio 2016, recante norme contro le pratiche di elusione fiscale che incidono direttamente sul funzionamento del mercato interno (GU L 193 del 19.7.2016, pag. 1).

([81]) Decreto normativo n. 14/2015/M del 19 agosto 2015. Conformemente all'articolo 8, primo comma, la missione dell'ufficio è monitorare e coordinare le attività svolte nella ZFM.

4.2. **Osservazioni del Portogallo**

(63) Le osservazioni presentate dal Portogallo nella lettera del 26 settembre 2018 sono riepilogate nei considerando seguenti.

(64) Il Portogallo sostiene che una decisione negativa sul regime ZFM avrebbe effetti drammatici e irreparabili sulla sostenibilità economica di Madera ([82]). La Commissione dovrebbe pertanto tenere conto dello status di regione ultraperiferica di Madera, riconosciuto dall'articolo 349 TFUE.

(65) Il Portogallo sostiene inoltre che la Commissione dovrebbe considerare nella sua valutazione l'impatto economico del regime ZFM sullo sviluppo della regione ([83]), in particolare considerando il suo effetto economico sul commercio nazionale, europeo e internazionale ([84]).

(66) Infine il Portogallo ritiene che l'indagine approfondita in corso discriminerebbe Madera nei confronti di altre giurisdizioni, che applicano aliquote preferenziali per l'imposta sul reddito e sfuggirebbero alle norme in materia di aiuti di Stato ([85]).

*Sussistenza di un aiuto*

(67) Il Portogallo ritiene che il regime ZFM non comporti risorse statali (ossia un aumento della spesa o addirittura una riduzione delle entrate nel quadro del bilancio pubblico). Il regime non corrisponde a «spese fiscali effettive» ma semplicemente a una spesa fiscale virtuale o addirittura a una finzione contabile («perdite teoriche di entrate fiscali») ([86]). Il Portogallo spiega inoltre che le imprese sono stabilite soltanto nella ZFM e vi investono, a seguito dell'esistenza dello sgravio fiscale. Diversamente, in assenza del vantaggio fiscale, non si sarebbero stabilite nella ZFM né avrebbero pagato le consuete tasse applicabili nel Portogallo continentale o a Madera ([87]).

(68) Il Portogallo sostiene che il regime ZFM fa parte dell'economia generale del regime fiscale portoghese ([88]). Il Portogallo ritiene inoltre che, secondo la prassi della Commissione ([89]), un'aliquota fiscale bassa applicata in un intero Stato membro o in una regione autonoma debba essere considerata una misura generale e, pertanto, non conferisca un vantaggio alle imprese stabilite nella ZFM ([90]).

([82]) Nel 2016 la ZFM ha consentito la riscossione di quasi [100-200] milioni di EUR di imposta sulle imprese (quasi il [15-25] % del totale delle imposte riscosse in quell'anno nella regione). Implicherebbe il trasferimento di oltre [1 000-2 000] imprese registrate nella ZFM in altre regioni o paesi e un forte aumento della disoccupazione nella regione (nel 2014 c'erano [4 000-6 000] posti di lavoro diretti, indiretti e indotti nella ZFM, che rappresentavano l'[1-10] % dell'occupazione totale a Madera). Cfr. lettere del Portogallo del 2 maggio 2017, pag. 6, e del 26 settembre 2018 (allegato I), pag. 62.

([83]) Nel periodo 2012-2015, in media, l'attività della ZFM, secondo le informazioni fornite dalla direzione regionale delle statistiche di Madera (*Direção Regional de Estatística da Madera*), rappresentava circa l'[1-10] % del valore aggiunto lordo [0,5-10] % dell'occupazione della regione autonoma di Madera. Le attività legate al commercio, al trasporto e all'immagazzinamento nonché agli alloggi e alla ristorazione hanno contribuito maggiormente al valore aggiunto lordo totale delle imprese stabilite nella ZFM (circa [70-80] %). Le attività manifatturiere, legate all'industria, hanno contribuito maggiormente all'occupazione totale generata nella regione ([30-40] %). Nel 2014 la ZFM ammontava all'[1-10] % del valore aggiunto generato nella regione, ossia circa [200-400] milioni di EUR, *Tax and economic analysis report - Madera Free Trade Zone*, Ernest & Young, settembre 2018, pagg. 60-62 (allegato I della lettera del Portogallo del 26 settembre 2018).

([84]) Nel 2014 le imprese ZFM hanno assicurato il 79 % delle esportazioni ([50-200] milioni di EUR). Nel 2016, rispetto al 2014, le esportazioni verso l'Unione europea sono passate da [20 000-30 000] a [30 000-40 000] migliaia di EUR. Il settore alimentare e quello dell'agricoltura hanno rappresentato il volume principale delle esportazioni, seguiti dai settori dei macchinari e del tessile, che hanno avuto innegabili effetti positivi sullo sviluppo dell'economia europea. Cfr. *Tax and economic analysis report*, Ernest & Young, 24 settembre 2018, pag. 68.

([85]) Malta, Lussemburgo, Paesi Bassi e Cipro. Cfr. lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, pagg. 14 e 16.

([86]) I bilanci generali dello Stato dal 1999 al 2004 affermano: «[q]uesta esenzione […] rappresenta un'imposta non riscossa sul reddito che, in assenza di tale vantaggio, non esisterebbe» (bilancio generale dello Stato 2002), oppure «l'eliminazione del regime attuale […] non porterebbe certamente all'ottenimento di tali entrate fiscali» (bilancio generale dello Stato 2004).

([87]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 50, pag. 18.

([88]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 29, pag. 13, e lettera del Portogallo dell'11 settembre 2017, pag. 30.

([89]) Decisione (UE) 2019/1252 della Commissione, del 19 settembre 2018, relativa ai ruling fiscali SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) concessi dal Lussemburgo a McDonald's Europe (GU L 195 del 23.7.2019, pag. 20).

([90]) *Tax and economic analysis report*, Ernest & Young, 24 settembre 2018, pag. 67.

(69) Il Portogallo ritiene inoltre che il regime ZFM non sia selettivo in quanto la misura non «*favorisce talune imprese o talune produzioni*» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Il Portogallo sostiene che, ai sensi dell'articolo 36, sesto comma, dello statuto degli incentivi fiscali (*Estatuto dos Benefícios Fiscais*, «EBF»), tutte le imprese impegnate in attività commerciali, industriali, marittime o di altri servizi (se non esplicitamente escluse dal regime, come accade per le attività assicurative e finanziarie), sono verosimilmente stabilite nella ZFM. Di conseguenza i vantaggi fiscali di cui godono i beneficiari del regime ZFM non soddisfano la condizione di selettività, essenziale per constatare la sussistenza di un aiuto di Stato. Infine non si può nemmeno concludere che sussista la selettività «di fatto», dato che i vantaggi fiscali rilevanti non sono limitati a talune categorie o taluni settori aventi caratteristiche comuni.

(70) Il Portogallo conclude che il regime ZFM deve essere considerato una misura generale piuttosto che una misura di aiuto di Stato ([91]). La misura in esame non comporta un vantaggio selettivo per le imprese registrate nella ZFM e può essere giustificata dalla logica del sistema fiscale. Infine il Portogallo ritiene che spetti alla Commissione l'onere della prova di stabilire se il regime ZFM comporti un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(71) Inoltre, il Portogallo sostiene che se il regime ZFM dovesse comportare «aiuti», tali aiuti dovrebbero qualificarsi come «aiuti esistenti». Il regime ZFM è anteriore all'adesione del Portogallo alla Comunità economica europea ([92]) e il regime non ha subito modifiche sostanziali al di fuori del quadro negoziale sugli aiuti esistenti. Di conseguenza il regime ZFM non dovrebbe essere soggetto all'approvazione preventiva della Commissione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Al contrario, la Commissione dovrebbe piuttosto avviare la procedura relativa alle misure opportune ([93]), che potrebbe comportare modificazioni del contenuto del regime di aiuti, l'introduzione di obblighi o il suo chiarimento. In alternativa, il Portogallo propone che la Commissione adotti una decisione positiva subordinata al rispetto di talune condizioni («decisione condizionale») ([94]).

*Origine dei profitti che beneficiano della riduzione dell'imposta sul reddito*

(72) Il Portogallo riconosce che le decisioni della Commissione del 2007 e del 2013 prevedono che l'aiuto sotto forma di riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società si applichi ai «*profitti derivanti da attività effettivamente e materialmente svolte a Madera*» ([95]). Tuttavia il Portogallo respinge la conclusione della Commissione secondo la quale, se le imprese non svolgono le loro attività a Madera, non devono sostenere costi aggiuntivi in ragione della loro attività in una regione ultraperiferica e, di conseguenza, non hanno diritto agli aiuti a finalità regionale al funzionamento ([96]).

(73) Il Portogallo ricorda che i costi aggiuntivi quantificati sostenuti dalle imprese nella regione ultraperiferica di Madera ([97]) sono stati adeguati alla dimensione economica della ZFM, che è stata riconosciuta dalla decisione della Commissione del 2007 ([98]). Inoltre l'attuazione attuale del regime ZFM è del tutto coerente con quella risultante dalle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013, le quali hanno concluso che «la misura consente di compensare i costi aggiuntivi delle imprese situate nella regione ultraperiferica di riferimento» ([99]). Il Portogallo sostiene inoltre che i vantaggi fiscali offerti dal regime ZFM sono sostanzialmente inferiori ai «costi aggiuntivi» e la condizione che le attività debbano essere «svolte effettivamente e materialmente a Madera» si rispecchia nell'obbligo di rilascio di licenze per la ZFM e nel rispetto di ulteriori requisiti di legge che rendono le imprese registrate nel regime ZFM (regime III) beneficiarie legittime del regime e aventi diritto a beneficiare di aiuti a finalità regionale al funzionamento ([100])

([91]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 28, pag. 13, e *Tax and economic analysis report*, Ernest & Young, settembre 2018, pagg. 66-68.
([92]) Considerando 10 della decisione della Commissione del 2007.
([93]) Articolo 22, lettere a) e b), del regolamento (UE) 2015/1589. Cfr. il considerando 61 della presente decisione.
([94]) Articolo 9, paragrafo 4, e articolo 20 del regolamento (UE) 2015/1589. Cfr. lettera del Portogallo del 24 aprile 2019, pag. 3. Cfr. anche considerando 61 della presente decisione.
([95]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 88, pag. 20.
([96]) Punto 30 della decisione di avvio.
([97]) Nota 55. I costi aggiuntivi minimi derivanti dalla grande distanza di Madera ammontano al 26 % del valore aggiunto lordo del settore privato o al 16,7 % del prodotto interno lordo (PIL) di Madera, per un totale di circa 400 milioni di EUR nel 1998. Cfr. considerando 46 e 48 della decisione della Commissione del 2007.
([98]) Considerando 51 della decisione della Commissione del 2007.
([99]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 124.
([100]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 125.

(74) Il Portogallo ribadisce che «*svolgere le proprie attività a Madera*» dovrebbe semplicemente significare che l'attività è svolta a Madera se è svolta lì con una sede legale, un centro di direzione e decisionale senza la necessità di un capitale umano permanente completo. Il Portogallo ritiene che, richiedendo l'effettiva attuazione a Madera di attività, per definizione internazionali, la Commissione neghi il legame di tali attività internazionali con la regione, riconosciuto dalle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013 ([101]).

(75) Il Portogallo ribadisce inoltre il suo parere secondo il quale esigere che le attività siano svolte effettivamente e materialmente a Madera, non significa, né potrebbe significare, che le attività debbano essere limitate, geograficamente parlando, al territorio di Madera e ai guadagni ottenuti esclusivamente in tale zona geografica. Pertanto, l'«interpretazione restrittiva» della Commissione non è coerente con la giurisprudenza costante dell'Unione in materia di «centro degli interessi principali» ([102]), con la prassi decisionale della Commissione e la giurisprudenza dell'Unione in materia di «effetto di ricaduta» ([103]), nonché con la libertà fondamentale dell'Unione di stabilimento e libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

(76) Il Portogallo conclude inoltre che l'imputabilità si verifica con riferimento al luogo della sede centrale dell'impresa o all'ubicazione della sua direzione effettiva. Ciò è pienamente coerente con la decisione della Commissione del 2007, che prevede che *il regime si applichi indistintamente alle imprese residenti e non residenti in Portogallo* ([104]). La decisione della Commissione del 2013 riconosce inoltre che le attività delle imprese titolari di licenza per la ZFM sono essenzialmente di natura internazionale, poiché «*le attività svolte da tali imprese sono aperte alla concorrenza internazionale*» ([105]). Di conseguenza la reinterpretazione del considerando 14 della decisione della Commissione del 2007 secondo la quale le attività pertinenti potevano essere pienamente attuate soltanto entro i rigorosi limiti geografici di Madera contraddice lo stesso regime ZFM e i RAG 2007 come strumento chiave per attrarre investimenti provenienti dall'interno e dall'esterno del mercato interno. Essa contraddice altresì l'obiettivo di cui all'articolo 349 TFUE, che consente l'adozione di misure (fiscali) specifiche per attrarre investimenti e favorire così la modernizzazione e la diversificazione dell'economia.

(77) Inoltre il Portogallo rispetta gli impegni assunti nell'ambito del piano d'azione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili ([106]) («piano d'azione BEPS») firmato dallo stesso nel 2016. Il piano d'azione BEPS comprende il concetto di «attività sostanziale», che limita l'applicazione di regimi preferenziali ai guadagni che hanno un nesso causale con i costi sostenuti dall'impresa per sviluppare l'attività sottostante.

(78) Il Portogallo ritiene che la Commissione nel suo esame della liceità del regime ZFM dovrebbe considerare il criterio dell'«attività sostanziale» come definito nelle norme dell'OCSE e, in particolare, nei «Principi guida generali relativi alla valutazione delle misure nell'ambito del piano d'azione BEPS» ([107]). Il Portogallo ritiene che la Commissione dovrebbe includere nella sua valutazione gli strumenti giuridici dell'Unione esistenti in materia di lotta all'evasione e alla frode fiscali, in particolare le norme sull'abuso di costruzioni genuine stabilite dalla direttiva (UE) 2016/1164. Inoltre le norme sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni in materia fiscale in relazione a meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica introdotte dalla direttiva 2011/16/UE del Consiglio ([108]).

([101]) Considerando 11, 25, 72 e 73 della decisione della Commissione del 2007 e considerando 24, 26 e 28 della decisione della Commissione del 2013.

([102]) Sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, ECLI:EU:C:2006:281, punti da 34 a 36, e sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, Weald Leasing, C-103/09, ECLI:EU:C:2010:804, punto 44.

([103]) Le attività al di fuori di una determinata regione possono apportare vantaggi notevoli alla regione interessata. Secondo il Portogallo, la Commissione ha riconosciuto questo principio in una decisione del 2007 relativa ai dipartimenti francesi d'oltremare, ossia la decisione C(2007) 5115 final della Commissione del 27 ottobre 2007 sul caso di aiuti di Stato N522/2006 Francia — Loi de programme pour l'outre-mer –Aide fiscale, sezioni 2.8.3 e 2.8.8., pagg. 24 e 25. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, GAMP, C-579/11, ECLI:EU:C:2012:833, punti da 30 a 39.

([104]) Considerando 22 e nota 9 della decisione della Commissione del 2007.

([105]) Considerando 22 della decisione della Commissione del 2013.

([106]) Azione 5 «Contrastare pratiche fiscali dannose, tenendo conto della trasparenza e della sostanza» e azione 6 «Prevenire l'abuso dei trattati» (http://www.oecd.org/tax/beps/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting-9789264202719-en.htm).

([107]) Relazione sull'azione 5 del BEPS e linee guida del forum sulla concorrenza fiscale dannosa dell'OCSE, rispetto al requisito di attività sostanziale nel contesto dei regimi non concernenti la proprietà intellettuale (https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/).

([108]) Direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale e che abroga la direttiva 77/799/CEE (GU L 64 dell'11.3.2011, pag. 1).

(79) Il Portogallo spiega che le norme in materia di elusione fiscale introdotte dalla direttiva (UE) 2016/1164 mirano ad applicarsi a costruzioni non genuine (ossia situazioni nelle quali le imprese stabilite in zone a bassa tassazione e che non vi svolgono alcun tipo di attività economica sono tassate secondo un'aliquota inferiore o persino un'aliquota pari a zero). Conformemente a tale direttiva, va sottolineato che, ai fini della valutazione della liceità delle imprese stabilite nella ZFM, la Commissione dovrebbe avvalersi di clausole generali antiabuso nella fase di valutazione della concessione di aiuti di Stato. Il Portogallo ritiene inaccettabile concludere che il vantaggio fiscale concesso alle imprese titolari di licenze nella ZFM, che costituisce uno «sgravio fiscale», significhi necessariamente che tali imprese siano soggette a costruzioni non genuine ([109]).

(80) Infine il Portogallo descrive il sistema di controllo fiscale in vigore per quanto concerne le imprese registrate nella ZFM ([110]). Le autorità portoghesi descrivono inoltre la verifica dell'obbligo di contabilità separata per quanto concerne i guadagni della ZFM ([111]) e su questa base contestano il punto di vista della Commissione di cui alla decisione di avvio secondo cui potrebbero sussistere dubbi circa l'efficacia dei controlli effettuati dalle autorità fiscali ([112]).

*Creazione/mantenimento di posti di lavoro nella regione*

(81) Il Portogallo spiega che l'introduzione delle limitazioni relative al numero minimo di posti di lavoro è intrinseca a una logica analoga a quella di una misura antiabuso: l'obiettivo era evitare che le imprese, che non hanno un'attività economica sostanziale, traggano indebiti vantaggi a Madera. Tuttavia, ciò non impone né legittima una lettura di requisiti in materia di lavoro al di fuori del contesto del diritto dell'Unione e nazionale applicabile.

(82) A seguito della normativa dell'Unione in materia di armonizzazione ([113]), il Portogallo sostiene che il diritto dell'Unione non adotta una nozione uniforme di «contratto di lavoro» o di «rapporto di lavoro» o di «lavoratore» ([114]) o, di conseguenza, di «posto di lavoro». Il concetto pertinente di «posto di lavoro» è enunciato nel diritto del lavoro portoghese ([115]), che non è in contraddizione con il diritto dell'Unione applicabile.

(83) Il Portogallo ha sempre ritenuto che il requisito per i soggetti titolari di licenza per operare nella ZFM per creare o mantenere posti di lavoro sia rispettato soltanto fintantoché viene stipulato un contratto di lavoro con un'impresa avente sede nella ZFM ([116]). Non possono essere ignorate le forme di contratto di lavoro rientranti nella normativa sindacale e nazionale, in particolare il lavoro interinale nonché la libera circolazione (fondamentale) dei lavoratori.

(84) Il Portogallo sostiene inoltre che lo spirito della legislazione ([117]) e della giurisprudenza ([118]) dell'Unione sia quello di accettare e tutelare i vari tipi di rapporto di lavoro (a tempo determinato o permanente) e la mobilità dei lavoratori negli Stati membri tenendo conto di tale fenomeno (mobilità), anche come elemento positivo per lo sviluppo dell'economia degli Stati membri. Analogamente l'Unione riconosce ampiamente la libertà delle imprese di fornire servizi di altri Stati membri, di distaccare temporaneamente i propri dipendenti in tali Stati membri, il che

([109]) *Tax and economic analysis report*, Ernest & Young, 24 settembre 2018, pag. 66.
([110]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punti da 282 a 318.
([111]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punti da 296 a 298.
([112]) Punto 34 della decisione di avvio.
([113]) Direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 225 del 12.8.1998, pag. 16); direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16); o direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1).
([114]) Conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro del 27 gennaio 2005 nella causa *Celtec*, C-478/03, ECLI:EU:C:2005:66.
([115]) Legge n. 7/2009 del 12 febbraio 2009, modificata dalla legge n. 14/2018 del 19 marzo 2018.
([116]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 222.
([117]) Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9); regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU L 141 del 27.5.2011, pag. 1); e direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori (GU L 128 del 30.4.2014, pag. 8).
([118]) Conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer del 10 luglio 2003 nella causa *Collins*, C-138/02, ECLI:EU:C:2003:409.

rispecchia ancora una volta la natura mobile degli attuali rapporti di lavoro, senza che ciò implichi una mancanza di verifica dell'attività economica sostanziale delle imprese. Di conseguenza il Portogallo non accetta che la legalità del regime ZFM dipenda direttamente dalla creazione di un certo numero di posti di lavoro, né sulla base di un concetto retrogrado di «posto di lavoro», che si basa esclusivamente sulla nozione di spazio (luogo fisico) in cui i dipendenti svolgono i propri compiti, né su una base permanente ([119]).

(85) Il Portogallo fa riferimento ai negoziati con la Commissione nel contesto delle decisioni del 2002 di approvazione della Commissione del regime II ([120]), a seguito delle quali il Portogallo ha accettato di includere i massimali della base imponibile relativi al numero di posti di lavoro; tuttavia, ciò non significava che tale condizione fosse una condizione sine qua non e il Portogallo non ha mai attuato il regime considerando che lo fosse ([121]).

(86) Infine il Portogallo ritiene che la ZFM non sia un regime di aiuti all'occupazione, bensì un regime di aiuti a sostegno della diversificazione e della modernizzazione di Madera. L'obiettivo del regime ZFM è principalmente quello di contribuire al prodotto interno lordo (PIL) regionale. Il contributo del regime al PIL di Madera dimostra il forte legame tra le attività economiche svolte dalle imprese della ZFM e la regione.

*Definizione del numero di posti di lavoro creati*

(87) Il Portogallo ribadisce che i concetti di «creazione di posti di lavoro» e «unità di lavoro-anno» (ULA) di cui al punto 58 e alla nota 52 dei RAG 2007 non si applicano al regime ZFM. Le definizioni si applicano soltanto agli «aiuti a finalità regionale agli investimenti» (sezione quattro dei RAG 2007) e non agli aiuti al funzionamento (sezione cinque dei RAG 2007). Il Portogallo sottolinea inoltre che non esistono precedenti nell'applicazione del concetto di ULA agli aiuti a finalità regionale in una regione ultraperiferica, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione nella decisione di avvio ([122]). Secondo le autorità portoghesi, in ragione del carattere eccezionale delle regioni ultraperiferiche, dovrebbe essere accettata una definizione diversa di creazione di posti di lavoro. Il Portogallo ricorda, in via più generale, che i RAG 2007 e le condizioni delle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013 non sono vincolanti. In ogni caso, per quanto concerne il concetto di creazione di posti di lavoro nei RAG 2007, il Portogallo non si è mai impegnato ad applicare tale concetto. Il calcolo dei posti di lavoro creati e mantenuti nella regione non dovrebbe pertanto essere subordinato alle condizioni previste nei RAG 2007 o agli effettivi determinati ai sensi dell'articolo 5 della raccomandazione della Commissione sulla definizione di micro, piccole e medie imprese ([123]).

*Posti di lavoro situati fuori dalla regione di Madera*

(88) Il Portogallo ribadisce inoltre che l'attività dei beneficiari del regime ZFM non dovrebbe necessariamente svolgersi nella regione dato che il regime mira ad attrarre investimenti stranieri e a sviluppare servizi internazionali. Un'interpretazione restrittiva che limiti l'attività al territorio di Madera toglie l'incentivo all'internazionalizzazione delle imprese, ribaltando la logica dello sviluppo regionale che deve essere promosso. Il Portogallo conclude che i posti di lavoro limitati esclusivamente a Madera o la riscossione delle entrate fiscali non erano le preoccupazioni principali del regime ZFM.

([119]) *Tax and economic analysis report*, Ernest & Young, settembre 2018, pag. 54.

([120]) Decisione C(2002) 4811 della Commissione, dell'11 dicembre 2002, Aiuto di Stato N 222/A/02 — Portogallo — Regime di aiuti relativo alla Zona Franca di Madera per il periodo dal 2003 al 2006 (GU C 65 del 19.3.2003, pag. 23) e decisione C(2003) 92 della Commissione, del 4 aprile 2003 (Aiuto di Stato N222/B/2002 — Portogallo — *Regime de auxílios da Zona Franca da Madera para o período 2003-2006*). Cfr. anche lettera D/52122 della Commissione del 25 febbraio 2002 e lettera di risposta delle autorità portoghesi del 3 giugno 2002 (1580).

([121]) L'impegno deve essere interpretato rispetto alla posizione espressa dal Portogallo durante il «processo di negoziazione» del regime di aiuti. Il Portogallo ha sostenuto che il regime ZFM dovrebbe essere considerato al di là della proporzionalità rispetto ai costi aggiuntivi sostenuti dalle imprese nella regione ultraperiferica di Madera («*limitare l'idea di proporzionalità ai semplici costi aggiuntivi quantificabili significa svalutare l'importanza dell'articolo 349 TFUE (ex articolo 299, paragrafo 2, del trattato CE)*»). Cfr. lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, pagg. 22 e 24.

([122]) Punto 41 della decisione di avvio.

([123]) Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese [C (2003) 1422] (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

*Controlli della creazione/del mantenimento di posti di lavoro*

(89) Il Portogallo ribadisce che il controllo della creazione/del mantenimento di posti di lavoro nella ZFM è svolto in maniera sufficiente attraverso le dichiarazioni fiscali annuali «*Modelos 10, 30* e DMR (dichiarazione mensile)» e la dichiarazione sui posti di lavoro creati/mantenuti come indicato nel *Modelo 22*, allegato D, campo 6 (obbligatorio soltanto per i beneficiari del regime ZFM) ([124]). Tali dichiarazioni, in conformità con il diritto del lavoro portoghese, consentono di verificare i posti di lavoro esistenti all'inizio e alla fine dell'esercizio finanziario.

(90) Il Portogallo ritiene che il sistema fiscale portoghese preveda molteplici strumenti che consentono un controllo efficace del regime ZFM. Le imprese stabilite nella ZFM sono soggette a ispezione da parte dell'autorità fiscale e doganale, dell'amministrazione regionale, dell'ispettorato generale delle finanze e di tutti gli altri dipartimenti fiscali, compresa la direzione per le Indagini sulle frodi e le azioni speciali, la direzione delle Ispezioni fiscali e l'unità Grandi contribuenti. Inoltre ogniqualvolta venga rilevata un'attività illecita, vengono avviati procedimenti per illeciti amministrativi o addirittura procedimenti penali. La supervisione, l'ispezione e il controllo della legalità delle attività svolte nella ZFM è stata una priorità nei piani nazionali di ispezione fiscale.

(91) Infine il Portogallo ritiene che i pareri preliminari della Commissione secondo cui le diverse dichiarazioni fiscali non possono essere utilizzate come base per un calcolo accurato del numero di posti di lavoro detenuti da ciascun beneficiario del regime ZFM e non possono nemmeno essere utilizzate come alternativa valida alla definizione di posti di lavoro ai sensi dei RAG 2007 ([125]) costituiscano violazione del rispetto dovuto alle funzioni dello Stato di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea.

*Contributo allo sviluppo regionale*

(92) Il Portogallo sottolinea il contributo del regime ZFM allo sviluppo regionale della regione ultraperiferica di Madera e presenta a tal fine uno studio ([126]) che dimostra la rilevanza della ZFM nell'internazionalizzazione e nella diversificazione dell'economia di Madera. Il Portogallo sostiene inoltre che la misura applicata è conforme alle decisioni della Commissione del 2007 e 2013 e alle norme applicabili in materia di aiuti di Stato. Il Portogallo conclude inoltre che la Commissione dovrebbe valutare, in modo coerente, il regime ZFM rispetto alle politiche dell'Unione nelle regioni ultraperiferiche per quanto riguarda la coesione economica, sociale e territoriale.

*Applicazione retroattiva del regolamento generale 2014*

(93) Il Portogallo ribadisce che il regolamento generale 2014 non può applicarsi retroattivamente agli aiuti individuali concessi nel contesto del regime ZFM ai fini della dichiarazione della loro compatibilità, se tale regolamento generale di esenzione per categoria li esenta. Il Portogallo ritiene inoltre che un'interpretazione flessibile del regolamento generale 2014 non richiederebbe che i beneficiari ZFM svolgano le loro attività economiche esclusivamente nella regione ultraperiferica di Madera. Il Portogallo conclude che l'attuazione del regime ZFM deve basarsi sui RAG 2007, in vigore all'epoca.

*Recupero e violazione del legittimo affidamento e certezza del diritto*

(94) Il Portogallo sostiene che il regime ZFM è stato approvato dalla Commissione diverse volte in passato. Pertanto le autorità fiscali nazionali non potevano ora essere chiamate a recuperare l'aiuto.

(95) Il Portogallo ritiene inoltre che tutti i vantaggi fiscali siano stati concessi nel pieno rispetto del regime ZFM. Di conseguenza una diversa interpretazione non soddisferebbe i requisiti di chiarezza, precisione o prevedibilità degli effetti della giurisprudenza costante dell'Unione ([127]). Il Portogallo e i beneficiari degli aiuti presumevano di poter contare sul fatto che il regime ZFM attuato rientrasse legittimamente nell'ambito di applicazione delle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013. Il Portogallo conclude che le imprese che hanno ricevuto aiuti nel contesto del regime III hanno acquisito il diritto alla certezza e alla sicurezza del diritto nonché al legittimo affidamento di non essere soggette ad alcuna decisione di recupero.

([124]) Considerando 29 della presente decisione.
([125]) Punto 42 della decisione di avvio.
([126]) Nota 55.
([127]) Sentenza della Corte di giustizia del 15 febbraio 1996, Duff e a., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, punto 20, e conclusioni dell'avvocato generale Cosmas dell'8 giugno 1995, ECLI:EU:C:1995:170; sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2007, Britannia Alloys & Chemicals/Commissione, C-76/06 P, ECLI:EU:C:2007:326, punto 79; e sentenza della Corte di giustizia del 18 novembre 2008, *Förster*, C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630, punto 67.

## 5. OSSERVAZIONI DI TERZI INTERESSATI E OSSERVAZIONI DEL PORTOGALLO

### 5.1. Osservazioni di terzi interessati

(96) Alla Commissione sono pervenute osservazioni da 102 interessati (cittadini, imprese o associazioni di imprese). Le imprese della ZFM e i loro dipendenti hanno presentato la maggior parte delle osservazioni (94 su 102). Tali interessati hanno sottolineato le loro preoccupazioni circa la cessazione o la riduzione del funzionamento della ZFM, che comporterebbe massicce perdite di posti di lavoro e un impatto negativo sull'economia regionale. Inoltre hanno sostenuto che la natura delle attività sviluppate dalle imprese della ZFM non dovrebbe essere limitata al territorio di Madera, non soltanto perché le dimensioni del suo mercato sarebbero piuttosto ridotte, ma principalmente perché l'internazionalizzazione dell'economia di una regione ultraperiferica era uno degli obiettivi della ZFM sin dal suo inizio. Inoltre tali soggetti hanno concluso che il punto di vista della Commissione in merito al «*luogo in cui sono svolte le attività economiche*» fosse un'interpretazione restrittiva delle condizioni operative della ZFM in un contesto di un'economia aperta e globale.

(97) La Commissione ha altresì ricevuto osservazioni da sette associazioni di imprese di settore ([128]) e dall'impresa che gestisce la ZFM stessa ([129]). Tali soggetti hanno criticato all'unanimità quella che considerano l'interpretazione restrittiva da parte della Commissione del nesso tra l'importo dell'aiuto e la creazione e il mantenimento di posti di lavoro effettivi a Madera, nonché l'applicazione dell'esenzione dall'imposta sul reddito ai redditi derivanti da «*attività effettivamente e materialmente svolte a Madera*».

(98) Le argomentazioni avanzate dagli interessati a sostegno dei loro pareri circa la sussistenza di un aiuto, l'origine dei profitti e la creazione di posti di lavoro sono sintetizzate nei considerando che seguono.

(99) Solo un interessato, l'Associazione commerciale e industriale di Funchal (*Associação Comercial e Industrial do Funchal*, ACIF) ([130]), sostiene che la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società non costituisca un aiuto. Ritiene che tale riduzione d'imposta rappresenti semplicemente il differenziale delle imposte sul reddito non riscosse che, in assenza di tale riduzione, non esisterebbe affatto. Il regime ZFM riguarda spese fiscali puramente teoriche e artificiose, che vengono incluse a bilancio e calcolate annualmente ai soli fini contabili, in quanto non corrisponde a un onere fiscale effettivo o a una diminuzione delle entrate riscosse. L'eliminazione dei vantaggi fiscali offerti dalla ZFM non darebbe luogo alla riscossione di tale differenziale d'imposta. L'ACIF ritiene inoltre che, se Madera deve essere paragonata ad altri paesi europei che hanno sistemi fiscali competitivi, che non devono affrontare gli stessi vincoli permanenti e non limitano i vantaggi fiscali ai posti di lavoro creati, si dovrebbe concludere che non esiste alcun vantaggio economico legato al regime ZFM di Madera. A questo proposito è altamente improbabile che il regime ZFM distorca la concorrenza e incida sugli scambi tra Stati membri.

(100) Gli interessati sostengono che l'ubicazione di attività e posti di lavoro di natura internazionale nella regione di Madera limiti erroneamente il sostegno a favore della regione ultraperiferica di Madera alla mera compensazione dei costi aggiuntivi sostenuti dalle imprese di Madera in ragione dei suoi svantaggi naturali come sancito dall'articolo 349 TFUE.

(101) Gli interessati ritengono che l'interpretazione della Commissione ignori il fatto che tutte le imprese stabilite nella ZFM possono beneficiare del regime soltanto se hanno una stabile organizzazione a Madera, tenendo conto del modello della convenzione dell'OCSE per evitare la doppia imposizione ([131]), e hanno il loro domicilio combinato e la sede effettiva di attività nella regione.

---

([128]) *Associação Comercial e Industrial do Funchal* («ACIF»), *Câmara do Comércio e Indústria dos Açores* («CCIA»), *Confederação de Comércio e Serviços de Portugal* («CCP»), *Confederação da Indústria Portuguesa* («CIP»), *Confederação de Turismos de Portugal* («CTP»), Associazione degli armatori internazionali europei del Portogallo («EISAP») e «EURODOM» (associazione rappresentativa delle regioni ultraperiferiche francesi).

([129]) Sociedade de Desenvolvimento da Madera SA («SDM»). SDM è, dal 1984, l'impresa competente, per conto dell'amministrazione regionale di Madera («contratto di concessione»), per la gestione, l'amministrazione e la promozione della ZFM (denominata anche centro internazionale del commercio di Madera, CINM).

([130]) L'ACIF è un'associazione di imprese che rappresenta 800 imprese associate afferenti a tutti i settori di attività (63 % afferenti al commercio e ai servizi, 23 % all'industria e 14 % al turismo).

([131]) OCSE, *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017* (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419).

(102) Inoltre gli interessati affermano che un gran numero di attività attualmente svolte dalle imprese ZFM oltre ad attività immateriali devono essere svolte in un luogo diverso dalla loro sede. Una limitazione di tale possibilità costituirebbe un trattamento discrezionale e negativo di Madera, incomprensibile e irragionevole, soprattutto nel caso di incentivi che non sono una spesa fiscale effettiva, ma piuttosto una spesa virtuale o apparente, né una perdita di entrate fiscali per la regione di Madera.

(103) Soltanto un numero limitato di interessati afferma che la Commissione sta vietando l'internazionalizzazione dell'economia di Madera incoraggiando piuttosto un isolazionismo economico della regione, che costituirà una violazione dei principi di un'economia di mercato e dell'integrazione in essa delle regioni svantaggiate.

(104) Gli interessati ritengono inoltre abusiva la subordinazione del regime ZFM alle definizioni, alle condizioni e ai principi stabiliti nei RAG 2007 in termini di definizione e calcolo dei posti di lavoro, dato che il regime di aiuti è stato approvato come un aiuto a finalità regionale al funzionamento e non come un aiuto agli investimenti. Di conseguenza non è opportuno applicare, neppure in modo analogico, i criteri e i concetti di cui al punto 58 e alla nota 52 dei RAG 2007 alla valutazione degli aiuti di Stato a finalità regionale al funzionamento, ivi compreso l'aiuto autorizzato per il regime ZFM. Infine gli interessati sostengono che il concetto di «posto di lavoro» deve essere considerato secondo le definizioni e le condizioni stabilite nel codice del lavoro portoghese.

(105) Gli interessati rilevano inoltre che, ai sensi delle disposizioni del regolamento generale, il concetto di «creazione di posti di lavoro» è previsto esclusivamente dall'articolo 14, che disciplina gli aiuti a finalità regionale agli investimenti, e dall'articolo 17, che disciplina gli aiuti agli investimenti a favore di piccole e medie imprese. In entrambi i casi, per la delimitazione dei loro costi ammissibili, la «*stima dei costi salariali derivanti dalla creazione di posti di lavoro, a seguito di un investimento iniziale, è calcolata su un periodo di due anni*». Gli interessati concludono che «l'aiuto concesso alle imprese della ZFM non riguarda costi salariali, non rientra in alcun investimento iniziale e non è limitato a un periodo di 2 anni».

(106) Soltanto un numero limitato di interessati sostiene che il concetto di «numero di unità lavorative/anno (ULA)» è enunciato soltanto nell'articolo 5 dell'allegato I del regolamento generale 2014 (come era il caso nel contesto del regolamento generale 2008). Inoltre tali soggetti affermano che il concetto è inteso a «proteggere» le piccole e medie imprese impedendo che tutti i loro dipendenti siano considerati «effettivi» e conteggiati come «dipendenti a tempo pieno», in particolare al fine di evitare il superamento del numero massimo di lavoratori accettabile per il mantenimento dello status di piccola e media impresa ([132]).

(107) Gli interessati sostengono altresì che il «requisito delle unità lavorative/anno» per i posti dirigenziali delle imprese beneficiarie del regime sia privo di qualsiasi senso logico e giuridico. In conformità con le norme nazionali applicabili che disciplinano i membri degli organi aziendali di gestione ([133]), lo svolgimento di tali compiti/incarichi in più imprese è legale. Di conseguenza l'interpretazione della Commissione di «vietare» lo svolgimento di tali compiti/incarichi in più di un'impresa non solo sovverte il quadro giuridico nazionale, ma ignora il contenuto funzionale degli incarichi/delle posizioni in questione e le caratteristiche dei soggetti che ricoprono tali incarichi.

(108) Gli interessati affermano che gli incarichi dirigenziali e i compiti in questione non richiedono una piena ed esclusiva permanenza e disponibilità, in quanto tali incarichi d'ufficio sono generalmente ricoperti da persone altamente qualificate e specializzate, che spesso svolgono altre attività professionali e commerciali. Sono infiniti i casi di amministratori/direttori e/o dirigenti-imprenditori legati a più imprese, che contribuiscono con la loro competenza e professionalità allo sviluppo di tali imprese. Gli interessati concludono inoltre che, contrariamente al punto di vista della Commissione, non vi è alcuna norma né limitazione riguardo al possibile cumulo di posizioni/incarichi in più imprese stabilite nella ZFM. Pertanto i membri dei consigli di amministrazione delle imprese sono considerati «dipendenti effettivi» purché siano rispettate le norme previste dalla normativa nazionale a tale proposito.

([132]) Cfr. lettera dell'ACIF del 12 aprile 2019, allegato I sulla difesa della ZFM e delle sue imprese, pag. 26.

([133]) L'esercizio di tali funzioni non può essere remunerato. La retribuzione è fissata liberamente dall'impresa e non è necessariamente correlata al numero di ore effettivamente lavorate o alla remunerazione percepita dagli altri dipendenti. Non vi è alcuna prestazione in esclusiva, fatto salvo il caso in cui tale esclusiva sia imposta dall'impresa e accettata dal membro del consiglio di amministrazione. Tali mansioni sono di norma svolte in esenzione dall'orario di lavoro e non soggette a limiti minimi o massimi del periodo di lavoro.

(109) Solo un numero limitato di interessati rivendica una discriminazione positiva a favore di Madera sulla base del suo carattere di regione ultraperiferica come riconosciuto dall'articolo 349 TFUE e sottolinea l'importanza della ZFM nell'economia di Madera ([134]) (compresa la quantificazione dell'impatto sulla regione, qualora la maggior parte o tutte le imprese che vi operano attualmente cessino di operarvi ([135])).

(110) Infine un numero limitato di interessati sostiene che qualsiasi recupero costituirebbe una violazione dei principi generali del diritto dell'Unione. A questo proposito, affermano che la Commissione, concludendo che il regime attuato dal Portogallo costituisce un aiuto illegale, violerebbe i principi della certezza del diritto ([136]) e del legittimo affidamento sanciti dalla giurisprudenza dell'Unione ([137]).

### 5.2. **Osservazioni del Portogallo**

(111) Il 23 maggio e il 12 giugno 2018 la Commissione ha trasmesso al Portogallo le osservazioni ricevute dagli interessati. La risposta del Portogallo a tali osservazioni può essere sintetizzata come segue ([138]):

(112) Il Portogallo sottolinea che in tutte le osservazioni inviate, i portatori di interesse affermano inequivocabilmente che il regime ZFM attuato dal Portogallo è compatibile con il mercato interno. Tali osservazioni sottolineano altresì l'importanza della ZFM per lo sviluppo regionale, la coesione del territorio, l'occupazione della regione di Madera nonché il suo contributo alla riduzione delle conseguenze del carattere ultraperiferico di Madera. Le autorità portoghesi ritengono quindi che i rischi e le situazioni che hanno determinato le conclusioni preliminari della Commissione non siano dimostrati.

(113) Il Portogallo osserva inoltre che il numero e il significato delle osservazioni ricevute dimostrano l'assenza di un effetto apprezzabile del regime sugli scambi tra Stati membri o sulla concorrenza.

(114) Inoltre il Portogallo ritiene che le osservazioni generalmente positive ricevute, l'assenza di osservazioni da giurisdizioni che competono con il regime ZFM e l'assenza di osservazioni da imprese che non beneficiano del regime costituiscano indicatori notevoli della corretta attuazione del regime.

(115) Il Portogallo esorta la Commissione a tenere conto della natura giuridica della regione autonoma di Madera in veste di regione ultraperiferica ai sensi e ai fini dell'articolo 349 TFUE e dell'atto di adesione del Portogallo alla Comunità economica europea (CEE), considerando giustificata la discriminazione positiva che deriva dal regime approvato.

---

([134]) Al 31 dicembre 2017, per quanto riguarda l'occupazione, c'erano [5 000-10 000] persone occupate nella ZFM ([1 000-3 000] nei servizi internazionali; [100-1 000] nella zona industriale e [4 000-6 000] presso il registro internazionale delle navi). Nel 2018, secondo i dati raccolti direttamente attraverso un'indagine condotta dall'ACIF, c'erano [1 000-3 000] dipendenti nei servizi internazionali facenti parte della ZFM. Al 31 dicembre 2018 vi erano [1 000-3 000] imprese costituite nella ZFM. Secondo i dati raccolti dall'autorità fiscale di Madera, nel 2018 la ZFM ha generato entrate fiscali dirette per la regione autonoma di Madera pari a [50 000-200 000] migliaia di EUR, corrispondente al [10-20] % delle entrate fiscali complessive riscosso nella regione. Secondo i dati della Banca del Portogallo del 2013, la ZFM era responsabile del [10-20] % degli investimenti diretti in Portogallo. Cfr. difesa dell'ACIF della ZFM e delle imprese ivi stabilite, pagg. 29-35 (allegato I della lettera dell'ACIF del 12 aprile 2019).

([135]) Ipotizzando che tutte le imprese attualmente stabilite nella ZFM cessino la loro attività nella regione (scenario 1), si stima che si registrerebbe un calo del valore aggiunto lordo compreso tra l'[1-10] % e il [10-20] %, espresso in percentuale del valore aggiunto lordo nel 2015, così come un calo dell'occupazione compreso tra [1 000-4 000] e [5 000-7 000] posti di lavoro. Qualora venga mantenuta una qualsiasi delle attività attuali, ma in tale contesto le imprese responsabili dell'[80-90] % del valore aggiunto lordo attualmente generato nella ZFM cessino la loro attività (scenario 2), gli effetti previsti corrispondono anche a una crisi, con un calo dall'[1-10] % all'[1-10] % e una perdita di posti di lavoro compresa tra [1 000-3 000] e [4 000-6 000]. Cfr. lettera dell'ACIF del 12 aprile 2018, pagg. 36-37, e studio allegato commissionato dall'ACIF al Centro di studi applicati dell'Università cattolica portoghese di Lisbona: CONFRARIA, João, *Impacto do Centro Internacional de Negócios da Madera na economia da Região*, Universidade Católica de Lisboa — Centro de Estudos Aplicados, 4 aprile 2019, pagg. 1-25.

([136]) Sentenza della Corte di giustizia del 5 luglio 2012, SIAT, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415. sentenza della Corte di giustizia del 3 ottobre 2013, Itelcar, C-282/12, ECLI:EU:C:2013:629; e sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386.

([137]) Sentenza della Corte di giustizia del 24 novembre 2005, Germania/Commissione, C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, punto 58; e sentenza del Tribunale del 3 dicembre 2014, Castelnou Energía/Commissione, T-57/11, ECLI:EU:T:2014:1021, punto 189.

([138]) Lettera del Portogallo del 26 giugno 2019 (2019/082914).

(116) Il Portogallo ritiene inoltre che la ZFM sia estremamente importante tanto per lo Stato quanto per la modernizzazione, la diversificazione e lo sviluppo della regione di Madera, dato che rappresenta un contributo decisivo ai sistemi economici e finanziari e incide in maniera rilevante sull'economia e sulle finanze nazionali. Tale modernizzazione e tale sviluppo non sarebbero stati possibili senza l'esistenza dei posti di lavoro creati e sviluppati efficacemente nella regione, in associazione agli investimenti materiali.

(117) Il Portogallo sottolinea che la diversità delle attività svolte nella ZFM, il numero di posti di lavoro diretti e indiretti creati, gli investimenti (interni e stranieri) effettuati, i consumi generati, il forte contributo da parte delle tasse riscosse al bilancio regionale, nonché l'internazionalizzazione dell'economia regionale sono cruciali per la sostenibilità economica e sociale di Madera. Ciò risulta anche dagli studi economici allegati alle osservazioni presentate dall'ACIF.

(118) Il Portogallo esprime inoltre il parere secondo il quale le osservazioni degli interessati confermano che le autorità portoghesi hanno esercitato i propri poteri di vigilanza in merito alle condizioni di ammissibilità del regime. In una certa misura dalle osservazioni presentate emerge che il controllo esercitato dalle autorità portoghesi nei confronti dei beneficiari del regime ZFM è stato più impegnativo rispetto alle prescrizioni di cui alle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

(119) Infine il Portogallo sostiene che l'articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali richiede la creazione di posti di lavoro senza menzionare espressamente che tali posti di lavoro devono essere creati nella regione. Il Portogallo sostiene inoltre che la creazione di posti di lavoro non è stata concepita come un modo per verificare in che modo ciascuna impresa ha contribuito in modo specifico allo sviluppo della regione; è stata piuttosto considerata come un mero criterio di attività economica sostanziale, alla luce delle raccomandazioni dell'OCSE e del gruppo Codice di condotta (Tassazione delle imprese) ([139]), al fine di escludere le imprese fittizie ([140]).

## 6. **VALUTAZIONE DELL'AIUTO**

### 6.1. **Sussistenza di un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE**

(120) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, «sono incompatibili con il mercato interno, 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».

(121) Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, una misura di sostegno costituisce un aiuto se risultano cumulativamente soddisfatte le condizioni seguenti: i) deve essere finanziata dallo Stato o mediante risorse statali e deve essere imputabile allo Stato; ii) deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario, favorendo talune imprese o talune produzioni; iii) deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza; e iv) deve essere suscettibile di incidere sugli scambi tra Stati membri.

(122) Nei considerando che seguono la Commissione valuterà se il regime ZFM attuato dal Portogallo a favore dei beneficiari di tale regime soddisfi i criteri di cui al considerando 121 e costituisca di conseguenza un aiuto di Stato.

#### 6.1.1. *Risorse statali e imputabilità*

(123) Il Portogallo ritiene che il regime ZFM non comporti risorse statali perché non corrisponde a «spese fiscali effettive» bensì semplicemente a una spesa fiscale virtuale («perdite teoriche di entrate fiscali») e pertanto non costituisca una misura di aiuto di Stato ([141]).

([139]) Il 1º dicembre 1997 il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, hanno adottato una risoluzione in merito a un codice di condotta per la tassazione delle imprese, con l'obiettivo di frenare la concorrenza fiscale dannosa. Il gruppo Codice di condotta (Tassazione delle imprese) è stato istituito nel quadro del Consiglio da parte del Consiglio Ecofin il 9 marzo 1998 al fine di valutare le misure fiscali che possono rientrare nell'ambito di applicazione del codice di condotta (GU C 99 dell'1.4.1998, pag. 1). Cfr. https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/

([140]) Lettera del Portogallo del 26 giugno 2019, pag. 3.

([141]) Considerando 67 della presente decisione.

(124) Un interessato, ACIF, solleva argomentazioni analoghe e ritiene che il regime non costituisca un aiuto ([142]).

(125) La Commissione osserva che la costituzione portoghese riconosce Madera come una «regione autonoma» con un proprio status politico e amministrativo («*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madera*» ([143]), «*Estatuto*») e istituzioni di autogoverno. La Commissione rileva inoltre che, ai sensi dell'articolo 5, primo comma, del suo *Estatuto*, la regione autonoma di Madera gode, tra l'altro, di autonomia finanziaria, economica e fiscale. La Commissione rileva inoltre che l'*Estatuto* garantisce l'esistenza di uno specifico «sistema fiscale regionale», che include espressamente anche la ZFM ([144]). Le imposte e i tributi riscossi dalle autorità regionali sono entrate della regione autonoma di Madera ([145]) e le entrate fiscali sono, tra l'altro, quelle risultanti dai redditi e dalle plusvalenze delle persone giuridiche e dall'imposta di bollo ([146]). La regione autonoma di Madera ha una propria competenza fiscale e il potere di adeguare le disposizioni fiscali nazionali a particolari caratteristiche regionali ([147]). Inoltre il parlamento regionale ha il potere di ridurre l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società stabilita annualmente dal parlamento nazionale per il territorio portoghese ([148]). Infine la Commissione osserva che l'articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali disciplina il quadro giuridico della ZFM ([149]).

(126) Come descritto nei considerando 12 e 13 della presente decisione, il regime ZFM riguarda una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società e altre esenzioni fiscali normalmente dovute allo Stato portoghese ([150]). In particolare consente una riduzione dell'imposta sul reddito delle società rispetto all'imposta normalmente dovuta sul reddito delle società ai sensi del Codice dell'imposta sul reddito delle società — Reddito e guadagni delle persone collettive (*Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*, «CIRC») ([151]), tra cui, a determinate condizioni, un ulteriore decurtazione del 50 % dell'imposta sul reddito delle società.

(127) Una perdita di entrate fiscali per lo Stato equivale al consumo di risorse statali sotto forma di spese fiscali. Consentendo una riduzione dell'imposta da parte della CIRC in conformità con il regime ZFM approvato dall'articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali, il Portogallo rinuncia alle entrate che avrebbe ottenuto se non avesse emanato tale disposizione fiscale. La riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società è concessa attraverso risorse statali. Questa misura è stata attuata sotto forma di un regolamento statale (lo statuto degli incentivi fiscali, che è un atto parlamentare) che è un atto giuridico imputabile allo Stato portoghese. Poiché tale vantaggio fiscale è concesso dalle autorità portoghesi, è imputabile allo Stato.

(128) Il concetto di aiuto vale a designare non soltanto prestazioni positive, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, ne condividono la natura e producono effetti identici ([152]).

(129) La Commissione conclude pertanto che la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (compresa l'ulteriore decurtazione del 50 % dell'imposta sul reddito delle società per le imprese che svolgono attività industriali nella zona industriale della ZFM) è concessa mediante risorse statali e imputabile allo Stato ([153]).

([142]) Considerando 99 della presente decisione.
([143]) Legge n. 13/91 del 5 giugno 1991, modificata dalla legge n. 130/99 del 21 agosto 1999 e dalla legge n. 12/2000 del 21 giugno 2000.
([144]) Articolo 107, quarto comma, e articolo 146, dell'*Estatuto*.
([145]) Articolo 108, lettera b), dell'*Estatuto*.
([146]) Articolo 112, primo comma, lettere b) ed e), dell'*Estatuto*. Cfr. anche l'articolo 26 della legge n. 2/2013 del 2 settembre 2013 (Legge delle finanze delle regioni autonome, *Lei das Finanças das Regiões Autónomas*, «LFRA»).
([147]) Articoli 55 e 56 LFRA.
([148]) Articolo 59, secondo comma, LFRA.
([149]) Articolo 146, quarto comma, dell'*Estatuto* e articolo 59, sesto comma, LFRA.
([150]) Articolo 5, articolo 26 e articolo 59, secondo, terzo, quarto e sesto comma, LFRA. Per il periodo dal 2007 al 2013 cfr. legge n. 1/2007, del 19 febbraio, così come modificata dalla legge n. 1/2010 del 29 marzo 2010, dalla legge n. 2/2010 del 16 giugno e dalla legge n. 64/2012 del 20 dicembre 2012.
([151]) 3 % dal 2007 al 2009, 4 % dal 2010 al 2012, 5 % dal 2013 al 2020, anziché il 29 % nel 2007, il 20 % dal 2008 al 2011, il 25 % dal 2012 al 2013, il 23 % nel 2014 e il 21 % dal 2015 al 2020.
([152]) Sentenza della Corte di giustizia dell'8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punto 38; sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punto 13; e sentenza della Corte di giustizia del 1º dicembre 1998, Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, punto 34.
([153]) Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, Francia/Commissione, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 24; sentenza del Tribunale del 5 aprile 2006, Deutsche Bahn/Commissione, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punto 103.

6.1.2. *Vantaggio selettivo*

(130) Il Portogallo ritiene che il regime ZFM non sia selettivo in quanto la misura non «*favorisce talune imprese o talune produzioni*» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Il Portogallo ritiene che tutte le imprese impegnate in attività commerciali, industriali, marittime o di altro tipo possano essere stabilite nella ZFM. Le autorità portoghesi sostengono che il regime ZFM è parte dell'economia generale del regime fiscale portoghese e che la misura non comporta un vantaggio selettivo per le imprese registrate nel ZFM. Essa non costituisce, pertanto, un aiuto di Stato. Il regime ZFM dovrebbe essere piuttosto qualificato come una misura generale ([154]).

(131) Secondo una giurisprudenza costante dell'Unione, per valutare se una misura statale costituisca un aiuto di Stato, si deve determinare se le imprese beneficiarie ricevono un vantaggio economico che non avrebbero ottenuto in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di un intervento dello Stato. Una misura con la quale le autorità pubbliche accordano a talune imprese un'esenzione fiscale che pone i beneficiari in una situazione più favorevole rispetto agli altri contribuenti costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ([155]). Allo stesso modo, può costituire un aiuto di Stato una misura che conceda a talune imprese una riduzione d'imposta normalmente dovuta.

(132) Il regime ZFM è un regime di aiuti a finalità regionale che, come approvato dalla decisione della Commissione del 2007, autorizzava aiuti sotto forma di riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società sui profitti derivanti da attività effettivamente e materialmente svolte a Madera e altre esenzioni fiscali come descritto nel considerando 12 della presente decisione.

(133) Conformemente al considerando 127 della presente decisione, il regime ZFM è disciplinato dall'articolo 36 dello statuto degli incentivi fiscali ([156]).

(134) Le imprese nella regione di Madera sono state soggette a diverse aliquote (normali) di tassazione sul reddito delle società nel periodo dal 2007 al 2014 ai sensi delle successive leggi di bilancio regionali ([157]). Le imprese registrate nella ZFM beneficiano di una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società sui profitti ([158]) o di altre esenzioni fiscali fino al 31 dicembre 2020. Il regime ZFM consente ai beneficiari di risparmiare sulle loro spese. Tale deroga è posta in essere con l'obiettivo specifico di apportare vantaggi e promuovere le attività svolte dalle imprese registrate nella ZFM, ponendo tali imprese in una posizione più favorevole rispetto ad altre imprese dislocate altrove nel paese o nella regione autonoma di Madera.

(135) Di conseguenza la misura in esame conferisce un vantaggio alle sole imprese stabilite nella ZFM. Data la sua portata geografica di applicazione, la misura in esame è selettiva, in quanto riservata alle sole imprese registrate nella ZFM limitata.

(136) Alla luce di quanto sopra, la Commissione conclude che, alleviando un onere fiscale che dovrebbero normalmente sostenere, il regime ZFM conferisce un vantaggio selettivo alle imprese registrate nella ZFM ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

---

([154]) Cfr. considerando 68 e 69 della presente decisione.

([155]) Sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA e a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punto 132.

([156]) Nota 5.

([157]) 29 % nel 2007 (articolo 12 del decreto legislativo regionale (*Decreto Legislativo Regional*) n. 3/2007/M del 9 gennaio 2007); 20 % dal 2008 al 2011 (articolo 15 del decreto legislativo regionale n. 2/2008/M del 16 gennaio 2008, articolo 14 del decreto legislativo regionale n. 45/2008/M del 31 dicembre 2008, articolo 13 del decreto legislativo regionale n. 34/2009/M del 31 dicembre 2009, e articolo 14 del decreto legislativo regionale n. 2/2011/M del 10 gennaio 2011); 25 % dal 2012 al 2013 (articolo 2 del decreto legislativo regionale n. 20/2011/M del 26 dicembre 2011, e articolo 16 del decreto legislativo regionale n. 42/2012/M del 31 dicembre 2012); 23 % nel 2014 (articolo 18 del decreto legislativo regionale n. 31-A/2013/M del 31 dicembre 2013).

([158]) Nota 15.

6.1.3. *Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi*

(137) Il Portogallo non ha sostenuto direttamente che la misura non ha falsato o minacciato di falsare la concorrenza e non ha inciso sugli scambi tra Stati membri ([159]). Al contrario, l'ACIF, uno degli interessati, ha affermato che era altamente improbabile che il regime ZFM falsasse la concorrenza e incidesse sugli scambi tra Stati membri ([160]).

(138) Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti ([161]). Si riscontra una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in tutti i casi in cui lo Stato concede a un'impresa un vantaggio finanziario nell'ambito di un settore liberalizzato nel quale esiste o potrebbe esistere concorrenza ([162]). Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto ([163]).

(139) Nella misura in cui le imprese registrate nella ZFM svolgono attività aperte alla concorrenza internazionale, la misura in questione migliora la loro posizione concorrenziale e minaccia di falsare la concorrenza e quindi può incidere sugli scambi tra Stati membri.

6.1.4. *Classificazione degli aiuti esistenti e misure opportune*

(140) Il Portogallo sostiene che il regime ZFM dovrebbe essere trattato come un aiuto esistente, qualora dovesse costituire un «aiuto». Il Portogallo sostiene inoltre che la ZFM è stata istituita nel 1980 ([164]), data antecedente l'adesione del Portogallo alla CEE nel 1986, e non ha subito modifiche sostanziali al di fuori del quadro negoziale sugli aiuti esistenti. Dovrebbe pertanto essere classificata come un regime di «aiuto esistente» ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento (UE) 2015/1589 ([165]).

(141) Alla luce di quanto sopra, il Portogallo ritiene che la Commissione dovrebbe proporre misure opportune per garantire la continua compatibilità del regime ZFM con il mercato interno, il che potrebbe comportare modificazioni del contenuto del regime di aiuti, l'introduzione di obblighi o il chiarimento di obblighi esistenti ([166]).

(142) L'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento (UE) 2015/1589 definisce aiuti esistenti «tutte le misure di aiuto esistenti in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del TFUE, ossia tutti i regimi di aiuti e gli aiuti individuali ai quali è stata data esecuzione prima dell'entrata in vigore del TFUE e che sono ancora applicabili dopo tale entrata in vigore».

(143) L'articolo 26 e la sezione 10 dell'allegato I dell'atto di adesione del Portogallo ([167]) prevedono adeguamenti degli atti adottati dalle istituzioni, tra cui, nel contesto della normativa doganale, la sezione «Zona Franca di Madera». L'atto di adesione del Portogallo non prevede che la ZFM debba essere considerata un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, del trattato CE (attuale articolo 108, paragrafo 1, TFUE).

([159]) Considerando 113 della presente decisione.
([160]) Cfr. parte finale del considerando 99 della presente decisione.
([161]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 1980, Philip Morris, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11; e sentenza del Tribunale di primo grado del 15 giugno 2000, Alzetta Mauro e a./Commissione, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punto 80.
([162]) Sentenza del Tribunale di primo grado del 15 giugno 2000, Alzetta Mauro e a./Commissione, cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, da T-600/97 a 607/97, T-1/98, da T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punti da 141 a 147.
([163]) Sentenza del Tribunale di primo grado del 4 aprile 2001, Regione autonoma Friulia-Venezia Giulia/Commissione, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.
([164]) Decreto Legge n. 500/80 del 20 ottobre 1980 e decreto regolamentare regionale n. 53/82 del 23 agosto 1982. Cfr. anche decreto-legge n. 502/85 del 30 dicembre 1985 e decreto-legge n. 165/86 del 26 giugno 1986.
([165]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 67.
([166]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 85.
([167]) Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese ed agli adattamenti dei trattati (GU L 302 del 15.11.1985, pag. 23).

(144) Inoltre, la prima notifica del regime ZFM (regime I) ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato risale al 1986, che la Commissione ha approvato con decisione del 25 maggio 1987. Dal 1987 il regime ZFM è stato soggetto a diverse proroghe e regimi subentrati approvati dalle decisioni della Commissione rispettivamente nel 2002 e nel 2007 ([168]). Inoltre il regime ZFM è stato soggetto a modifiche sostanziali nei successivi regimi I, II e III. Il regime I non richiedeva la creazione/il mantenimento di posti di lavoro. Tale requisito è stato introdotto nel regime II (legato ai massimali della base imponibile imposti in relazione alla base imponibile annua dei beneficiari) e mantenuto nel regime III. Il regime II ha escluso tutte le attività di intermediazione finanziaria, le assicurazioni e le attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni, nonché le attività di servizi infragruppo (centri di coordinamento, tesoreria e distribuzione) ([169]). Ha inoltre introdotto una progressiva riduzione degli aiuti nel sistema aumentando le aliquote fiscali applicabili (1 % nel 2003 e nel 2004, 2 % nel 2005 e nel 2006 e 3 % a partire dal 2007). Infine ha introdotto il vantaggio aggiuntivo di una decurtazione dell'imposta sul reddito delle società del 50 % per le imprese situate nella zona franca industriale della ZFM. Con il regime III, in particolare a seguito della decisione della Commissione del 2013, è stato approvato un aumento del 36,7 % dei massimali della base imponibile ai quali era possibile applicare la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società.

(145) In considerazione di quanto sopra, le misure del presente caso non costituiscono aiuti esistenti ai sensi all'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento (UE) 2015/1589. L'articolo 22 di tale regolamento, in base al quale il Portogallo invita la Commissione a limitarsi all'adozione di «opportune misure», non è pertanto applicabile.

6.1.5. *Aiuti «de minimis»*

(146) Nei casi in cui singoli beneficiari del regime ZFM hanno ricevuto un vantaggio che non supera la soglia di cui al regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione ([170]), tale vantaggio non sarà considerato un aiuto di Stato e pertanto non ricade nel divieto di cui all'articolo 87, paragrafo 1, del trattato CE (attuale articolo 107, paragrafo 1, TFUE), sempre che ricorrano tutti gli altri presupposti previsti da detto regolamento. Analogamente, i beneficiari del regime ZFM che hanno ricevuto un vantaggio non superiore alle soglie di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione ([171]) (che si applica retroattivamente al caso di specie in virtù dell'articolo 7, paragrafo 1, dello stesso) non hanno ricevuto aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, sempre che ricorrano tutti gli altri presupposti previsti da detto regolamento.

(147) Sulla base dei dati quantitativi forniti dal Portogallo, sembrerebbe che in numerosi casi l'importo dell'aiuto ricevuto dai beneficiari del regime ZFM sia inferiore alla soglia *de minimis* di 200 000 EUR.

*Conclusione sulla sussistenza di un aiuto*

(148) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che la misura attuata dal Portogallo a favore delle imprese della ZFM costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(149) Per inciso, va aggiunto che il Portogallo non ha contestato la constatazione della sussistenza di un aiuto cui la Commissione è giunta nella sua decisione del 2007 ([172]).

([168]) Cfr. nota 9.

([169]) Cfr. preambolo del decreto-legge 163/2003 del 24 luglio 2003.

([170]) Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («*de minimis*») (GU L 379 del 28.12.2006, pag. 5). Questo regolamento è stato applicato dal 1º gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 (cfr. articolo 6).

([171]) Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1).

([172]) Nel contesto della notifica del regime ZFM presentata alla Commissione nel 2006, il Portogallo fa riferimento al regime ZFM come ad un «regime di aiuti a finalità regionale al funzionamento». Cfr. lettera del Portogallo del 28 giugno 2006 (1900/80932); in particolare le sottosezioni 2.1 e 10 del modulo generale di notifica, la sottosezione 1.2 della scheda per le informazioni supplementari, il preambolo al disegno di legge notificato, la motivazione e il preambolo del decreto-legge n. 163/2003 del 24 luglio 2003. Cfr. anche lettere del Portogallo del 29 ottobre 2015, pag. 22, del 31 marzo 2016, pag. 4, e del 21 novembre 2017, pagg. 5 e 6.

6.2. **Compatibilità dell'aiuto**

6.2.1. *Conformità del regime ZFM rispetto alle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013*

(150) Il Portogallo ritiene che il regime ZFM attuato dalle autorità portoghesi sia coerente con gli impegni assunti dal Portogallo al momento della notifica così come con le decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

*Origine dei profitti che beneficiano della riduzione dell'imposta sul reddito*

(151) Il regime ZFM è stato valutato sulla base dei RAG 2007 come aiuti a finalità regionale al funzionamento e approvato dalle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013. Il regime ZFM autorizzava aiuti sotto forma di una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società sui profitti derivanti da attività effettivamente e materialmente svolte a Madera nonché di esenzione da altre imposte, fino a importi massimi di aiuto, calcolati su massimali della base imponibile basati sul numero di posti di lavoro detenuti in ogni esercizio finanziario dai beneficiari.

(152) Nel corso del processo di notifica che ha portato alla decisione della Commissione del 2007, il Portogallo non ha contestato che le riduzioni fiscali previste dal regime sarebbero state limitate alle attività svolte a Madera, come ricordato al punto 32 della decisione di avvio ([173]).

(153) I RAG 2007 consentono aiuti a finalità regionale al funzionamento soltanto in casi eccezionali ([174]): «possono essere concessi aiuti di questo tipo nelle regioni che beneficiano della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE (attuale articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE) purché essi siano giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e della loro natura e purché il loro livello sia proporzionale agli svantaggi che intendono compensare» ([175]).

(154) Non c'è dubbio che Madera sia una regione ultraperiferica ai fini dell'articolo 349 TFUE ed è pertanto ammissibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE.

(155) Tuttavia il contributo di un regime di aiuti al funzionamento allo sviluppo regionale di una regione deve essere valutato in relazione e in proporzione agli svantaggi di tale regione, che nel caso delle regioni ultraperiferiche sono svantaggi strutturali e permanenti riconosciuti dal TFUE, quali la grande distanza, l'insularità, la superficie ridotta, la topografia e il clima difficili, la dipendenza economica da alcuni prodotti, come sancito dall'articolo 349 TFUE.

(156) Come ricordato al punto 30 della decisione di avvio, la ragione stessa dell'esistenza degli aiuti a finalità regionale al funzionamento a favore delle regioni ultraperiferiche è compensare i costi aggiuntivi che le imprese sostengono in queste regioni in ragione di detti svantaggi.

(157) Nella valutazione del regime ZFM, i costi aggiuntivi sono stati individuati e quantificati sulla base di uno studio presentato dalle autorità portoghesi. Nella decisione della Commissione del 2007, la valutazione della proporzionalità della misura è stata effettuata sulla base di tali costi aggiuntivi quantificati, a livello aggregato della ZFM, e a livello di ciascun beneficiario registrato nella ZFM ([176]).

(158) In merito all'origine dei profitti che beneficiano della riduzione dell'imposta sul reddito, il Portogallo sostiene che essa deve essere valutata in relazione al contributo del regime allo sviluppo regionale della regione autonoma di Madera e non dovrebbe essere limitata geograficamente alla regione in quanto ciò limiterebbe il regime di sostegno alla mera compensazione dei costi aggiuntivi sostenuti dalle imprese ubicate nella ZFM ([177]). Il Portogallo sostiene inoltre che il regime attuato è coerente con le norme fiscali internazionali e che le imprese della ZFM vi svolgono un'attività sostanziale ai sensi del piano d'azione BEPS dell'OCSE e sono soggette a requisiti giuridici fiscali e soggette a numerosi controlli ([178]). Questa posizione è sostenuta in generale dagli interessati ([179]).

([173]) Lettera del Portogallo del 19 dicembre 2006.
([174]) RAG 2007, punto 6.
([175]) RAG 2007, punto 76.
([176]) Considerando 53 e 59 della decisione della Commissione del 2007.
([177]) Considerando 74 della presente decisione.
([178]) Considerando 77 della presente decisione.
([179]) Considerando 100 e 101 della presente decisione.

(159) Contrariamente a quanto affermato dal Portogallo ([180]), le imprese registrate nella ZFM sostengono tali costi aggiuntivi soltanto se svolgono effettivamente e materialmente le loro attività a Madera, il che implica che i loro profitti derivano da operazioni direttamente gravate da tali costi aggiuntivi. Altre tipologie di profitti, non gravate da tali costi, in quanto realizzati per effetto di attività svolte fuori dalla regione, non possono essere prese in considerazione nella base imponibile che beneficia della misura fiscale.

(160) La Commissione osserva che il Portogallo ha affermato chiaramente durante tutto il controllo del 2015 e ha confermato nel corso dell'indagine formale che i beneficiari non dovevano necessariamente svolgere la loro attività nella regione e che anche le attività svolte al di fuori della regione hanno beneficiato di aiuti nel contesto del regime (cfr. considerando 20 e 21 della presente decisione).

(161) La Commissione ritiene che la cosiddetta «restrizione geografica» dell'origine dei profitti dal Portogallo sia una mera traduzione nelle decisioni della Commissione del 2007 e 2013 dei principi di base enunciati nei RAG 2007 e che l'attuazione del regime ZFM sull'origine dei profitti non sia conforme alle disposizioni in materia di aiuti al funzionamento di detti orientamenti.

(162) Nella sua decisione di avvio, la Commissione non ha sollevato dubbi circa la coerenza del regime rispetto alle norme fiscali internazionali e ai requisiti giuridici fiscali. Ai fini del controllo degli aiuti di Stato, l'efficacia e la rilevanza dell'attività svolta dai beneficiari deve essere valutata in relazione ai principi dei RAG 2007 sugli aiuti al funzionamento richiamati ai considerando 156 e 157 della presente decisione, e non in relazione agli accordi fiscali dell'OCSE, che perseguono i propri obiettivi fiscali.

(163) Analogamente la Commissione sottolinea che l'obbligo giuridico di contabilizzare separatamente il reddito generato nella ZFM a fini fiscali, descritto al considerando 21 della presente decisione non è, in quanto tale, sufficiente a risolvere i dubbi della Commissione in merito all'adeguatezza della base imponibile per il regime ZFM, poiché la generazione di reddito nella ZFM soggetta a tale requisito non è definita in relazione ai principi dei RAG 2007 sugli aiuti al funzionamento.

(164) Al contrario, tale separazione dei conti mostra semplicemente che l'aliquota fiscale inferiore è stata applicata ai guadagni risultanti da operazioni tra, da una parte, i beneficiari dell'aiuto e, dall'altra, soggetti residenti nella ZFM nonché soggetti residenti al di fuori del territorio nazionale portoghese. Tuttavia tale separazione dei conti non consente di concludere se tali operazioni siano derivate da attività effettivamente e materialmente svolte dai beneficiari dell'aiuto all'interno o all'esterno di Madera.

(165) Infine la Commissione osserva che i controlli fiscali approfonditi effettuati in merito alla base imponibile e all'origine dei profitti sono stati effettuati alla luce dell'approccio delle autorità portoghesi richiamato al considerando 158 della presente decisione e non hanno tenuto conto del collegamento tra profitti ammissibili e costi aggiuntivi sostenuti nella ZFM, come implicito nei RAG 2007 e nelle successive decisioni della Commissione del 2007 e 2013.

(166) La Commissione ritiene pertanto che le argomentazioni addotte dal Portogallo in merito alla coerenza con le norme fiscali, ai requisiti giuridici e ai controlli fiscali non siano pertinenti per la valutazione dell'attuazione del regime ZFM in relazione ai RAG 2007 e alle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

(167) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che i suoi dubbi circa l'origine dei profitti che beneficiano della riduzione d'imposta nella ZFM non siano stati risolti e conclude che l'attuazione del regime ZFM in relazione a questo criterio viola le decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

*Creazione/mantenimento di posti di lavoro nella regione*

(168) Come ricordato al considerando 151 della presente decisione, gli importi massimi degli aiuti di cui i beneficiari registrati nella ZFM possono beneficiare nel quadro del regime di aiuti a finalità regionale al funzionamento approvati sono calcolati su massimali della base imponibile basati sui posti di lavoro detenuti in ogni esercizio finanziario dai beneficiari.

([180]) Considerando 73 e 74 della presente decisione.

(169) La Commissione sottolinea che il requisito della creazione/del mantenimento di posti di lavoro era una condizione per l'accesso al regime ed era integrato nel metodo di calcolo dell'importo dell'aiuto nel regime ZFM notificato dal Portogallo ([181]) e approvato dalle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

(170) Inoltre, nella decisione della Commissione del 2007, la creazione di posti di lavoro nel regime ZFM è stata valutata come un contributo allo sviluppo regionale ([182]).

(171) La Commissione rileva inoltre che la creazione/il mantenimento di posti di lavoro era una parte intrinseca del regime ZFM regionale approvato. Di conseguenza il numero di posti di lavoro è un parametro dell'importo dell'aiuto e una misura del contributo del regime allo sviluppo regionale e, per entrambi queste finalità, dovrebbe basarsi su un metodo oggettivo e comprovato utilizzato nella pratica delle decisioni in materia di aiuti di Stato.

(172) Il Portogallo respinge la definizione restrittiva di posti di lavoro in ETP o ULA utilizzata dalla Commissione ai fini del calcolo degli importi degli aiuti. Al contrario il Portogallo sostiene che la sua «definizione di posti di lavoro» è coerente con le norme nazionali e internazionali del lavoro, che i beneficiari sono stati soggetti a numerosi controlli, i cui risultati sono stati condivisi con la Commissione, e che l'attuazione del regime è quindi conforme rispetto alle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

(173) Contrariamente a quanto sostiene il Portogallo ([183]), la Commissione ritiene che l'applicazione del metodo di cui al punto 58 dei RAG 2007, e in particolare la corrispondente nota 52, per calcolare il numero di posti di lavoro creati/mantenuti, ossia «*[p]er "numero di dipendenti" si intende il numero di unità di lavoro-anno (ULA), cioè il numero di lavoratori subordinati occupati a tempo pieno per un anno; il lavoro a tempo parziale o il lavoro stagionale sono frazioni di ULA*», sia appropriata, anche se questa definizione è contenuta soltanto nella sezione dei RAG 2007 relativa agli aiuti agli investimenti. Questo metodo è richiamato anche all'articolo 5 della raccomandazione della Commissione relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese ([184]), che trova applicazione generale nella legislazione dell'Unione e in particolare delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato, poiché tali raccomandazioni sono state coerentemente incluse come allegato I del regolamento generale 2008, nonché del regolamento generale 2014.

(174) Contrariamente all'argomentazione del Portogallo, una tale definizione di posti di lavoro in ETP e ULA costituisce il modo migliore per includere senza discriminazioni tutti i tipi di rapporti e contratti di lavoro, lavoro a tempo indeterminato o temporaneo, dipendenti e membri dei consigli di amministrazione con più contratti di lavoro con diverse imprese, telelavoratori, in quanto il tempo effettivamente speso dal dipendente per l'impresa nella ZFM viene calcolato in modo oggettivo e verificabile. La Commissione rimane neutrale per quanto concerne la natura del rapporto di lavoro ai sensi del diritto nazionale, a condizione che il calcolo dei posti di lavoro ai fini degli aiuti di Stato sia effettuato in modo obiettivo.

(175) In ogni caso la Commissione osserva inoltre che, a prescindere dalla definizione di cui alla nota 52 dei RAG 2007, il Portogallo non ha applicato alcuna definizione di posti di lavoro che conterebbe effettivamente il numero di posti di lavoro creati e mantenuti a Madera. Come indicato al considerando 28 della presente decisione, il Portogallo ha accettato come posti di lavoro validi nel contesto del regime ZFM qualsiasi impiego di qualsiasi natura giuridica, indipendentemente dal numero di ore, giorni e mesi di lavoro attivo l'anno, dichiarati dai beneficiari nelle loro dichiarazioni fiscali annuali. Lo ha fatto senza verificare la realtà del tempo trascorso dal titolare del posto di lavoro a favore di ciascun beneficiario e senza tradurlo in ETP.

(176) Alla luce degli esiti del controllo del 2015 e delle informazioni fornite dal Portogallo nel corso dell'indagine formale, la Commissione ritiene che le autorità portoghesi, sulla base delle dichiarazioni rese dai beneficiari, non fossero in grado di verificare la realtà né la permanenza dei posti di lavoro dichiarati come richiesto dalle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013, proprio per l'assenza di una metodologia di calcolo oggettivo comune applicabile a tutte le fattispecie di rapporto di lavoro.

([181]) Lettera del Portogallo del 28 giugno 2006 (notifica del regime III).
([182]) Considerando 64 della decisione della Commissione del 2007.
([183]) Considerando 87 della presente decisione.
([184]) Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese [C(2003) 1422] (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

(177) Infine la Commissione sottolinea che il Portogallo non ha confermato che tutti i posti di lavoro registrati per l'applicazione del regime ZFM fossero svolti da dipendenti che contribuivano ad attività effettivamente e materialmente svolte a Madera. Le autorità portoghesi hanno indicato che in alcuni casi l'omissione di dichiarare un certo numero di dipendenti nelle dichiarazioni annuali non ha inciso sulla valutazione dell'imposta dovuta e del vantaggio fiscale; in altri casi, durante il controllo del 2015, sono emerse prove di posti di lavoro al di fuori della ZFM, di Madera e persino al di fuori dell'Unione. La Commissione osserva inoltre che il Portogallo non ha fornito informazioni sul luogo di attività effettiva dei dipendenti di tutti i beneficiari del regime ZFM, nonostante le numerose richieste della Commissione ([185]).

(178) La Commissione riconosce che il Portogallo ha fornito la documentazione che dimostra che sono stati condotti numerosi controlli sui beneficiari del regime ZFM. Contrariamente all'argomentazione del Portogallo, la Commissione non ha mai messo in dubbio l'efficacia dei controlli fiscali effettuati dalle autorità portoghesi di per sé, ma soltanto la loro efficacia rispetto a un calcolo accurato del numero di posti di lavoro detenuti da ciascun beneficiario del regime ZFM e una valutazione del legame tra i posti di lavoro creati e le attività effettivamente e materialmente svolte a Madera. La documentazione condivisa con la Commissione conferma la realtà dei controlli ai fini fiscali. I dati raccolti non sono, tuttavia, rilevanti dal punto di vista degli aiuti di Stato, poiché i controlli non hanno verificato i due problemi in questione nel caso di specie: il calcolo accurato del numero di posti di lavoro detenuti da ciascun beneficiario del regime ZFM e il collegamento tra i posti di lavoro creati e le attività effettivamente e materialmente svolte a Madera da tale beneficiario.

(179) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che i suoi dubbi in merito al criterio di creazione/mantenimento di posti di lavoro nella ZFM non siano stati risolti e conclude che l'attuazione del regime ZFM in relazione a questo criterio viola le decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

*Conclusioni*

(180) La Commissione conclude pertanto che il regime ZFM attuato dal Portogallo viola le decisioni della Commissione del 2007 e del 2013, che hanno autorizzato il regime III, ed è pertanto illegale.

6.2.2. *Compatibilità del regime ZFM con i RAG 2007*

(181) Il Portogallo sostiene di non aver mai accettato l'interpretazione della Commissione delle condizioni delle sue decisioni del 2007 e del 2013 per quanto concerne l'origine dei profitti e la creazione di posti di lavoro. Le autorità portoghesi ritengono inoltre che tali requisiti non siano vincolanti, poiché tali decisioni sono state adottate sulla base dei RAG 2007, che il Portogallo considera altresì non vincolanti ([186]).

(182) Il Portogallo sostiene inoltre che la definizione di creazione di posti di lavoro di cui alla decisione della Commissione del 2007 per quanto concerne ETP e ULA non è menzionata nella sezione dei RAG 2007 sugli aiuti al funzionamento, circostanza che la Commissione non nega ([187]). Pertanto, secondo le autorità portoghesi, il regime ZFM dovrebbe essere valutato esclusivamente sulla base dei punti da 76 a 83 dei RAG 2007.

(183) La Commissione sottolinea che il Portogallo ha accettato i RAG 2007 e le successive opportune misure ([188]) con lettera del 10 maggio 2006, il che implica che le norme stabilite nei RAG 2007 dovevano essere rispettate da qualsiasi regime di aiuti a finalità regionale ([189]).

([185]) Considerando 52 e 57 della presente decisione.
([186]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2019, punti 106, 107 e 272.
([187]) Punto 41 della decisione di avvio.
([188]) La Commissione ha proposto opportune misure per modificare o abolire i precedenti regimi di aiuti a finalità regionale esistenti in considerazione delle nuove norme adottate, come avviene sempre dopo l'adozione di nuovi orientamenti.
([189]) Aiuti di Stato: Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 - Accettazione da parte di 24 Stati membri della proposta della Commissione di opportune misure ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, del trattato CE (2006/C 153/04) (GU C 153 dell'1.7.2006, pag. 1).

(184) I punti 76 e 80 dei RAG 2007 hanno autorizzato aiuti al funzionamento nelle regioni ultraperiferiche a condizione che: i) fossero destinati a compensare, per le imprese, i costi aggiuntivi dello svolgimento dell'attività economica derivanti dai fattori identificati nell'articolo 299, paragrafo 2, [attuale articolo 349] TFUE, ii) fossero giustificati in funzione del loro contributo allo sviluppo regionale e iii) fossero proporzionali agli svantaggi che intendono compensare.

(185) Pertanto, nella misura in cui il regime ZFM ha conferito un vantaggio alle imprese che non svolgevano effettivamente e materialmente le proprie attività nella regione e non hanno pertanto sostenuto i costi aggiuntivi di cui ai RAG 2007, l'attuazione di tale regime non è stata in linea con i requisiti di cui al considerando 184 della presente decisione.

(186) Inoltre, in assenza di una valutazione della condizione di creazione/mantenimento di posti di lavoro in relazione al concetto di creazione di posti di lavoro come stabilito nella sezione sugli aiuti agli investimenti dei RAG 2007 o nella pratica relativa agli aiuti di Stato della Commissione, il regime ZFM attuato dal Portogallo non rispetterebbe comunque le condizioni stabilite nei RAG 2007 sugli aiuti al funzionamento in ragione del mancato collegamento tra l'origine dei profitti e i costi aggiuntivi effettivi.

*Conclusioni*

(187) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che il regime ZFM attuato dal Portogallo violi le disposizioni dei RAG 2007 e costituisca pertanto un aiuto illegale che non può essere considerato compatibile con il mercato interno.

6.2.3. *Compatibilità del regime di aiuti direttamente sulla base dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE*

(188) Il Portogallo sostiene che la Commissione dovrebbe valutare l'impatto del regime ZFM «in modo coerente con le politiche dell'UE in materia di regioni ultraperiferiche per quanto concerne la coesione economica, sociale e territoriale» e tenere conto del fatto che si tratta dello «strumento di politica economica più efficiente per promuovere la coesione, la crescita economica e la sostenibilità economica di Madera» ([190]).

(189) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, possono considerarsi compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni di cui all'articolo 349 TFUE, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale.

(190) Nei RAG 2007 la Commissione ha definito le condizioni alle quali gli aiuti a finalità regionale possono essere ritenuti compatibili con il mercato interno e stabilito i criteri per identificare le zone che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE. Conformemente alla giurisprudenza ([191]), adottando norme di condotta ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può, in linea di principio, discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento. Pertanto la Commissione è tenuta a valutare il caso in esame in base agli orientamenti applicabili, ossia i RAG 2007, fatto salvo il caso in cui le autorità portoghesi dimostrassero che circostanze eccezionali, diverse da quelle previste nei RAG 2007, richiedano che la Commissione valuti il regime ZFM direttamente ai sensi del trattato. Tuttavia, nel caso di specie, le autorità portoghesi non hanno nemmeno invocato, né tanto meno dimostrato, tali circostanze eccezionali. Anche qualora la valutazione di compatibilità del regime ZFM attuato dal Portogallo dovesse pertanto essere effettuata nel quadro dei RAG 2007, la Commissione valuterà comunque, per ragioni di completezza, nei considerando che seguono se il regime ZFM attuato dal Portogallo possa essere considerato compatibile direttamente sulla base del TFUE.

*Contributo al raggiungimento di un obiettivo di interesse comune*

(191) Il Portogallo sostiene che il regime ZFM contribuisce allo sviluppo economico della regione autonoma di Madera riconosciuta come regione ultraperiferica dal TFUE. Le autorità portoghesi hanno fornito elementi sull'impatto del regime a livello macroeconomico.

([190]) Lettera del Portogallo del 26 settembre 2018, punto 209.

([191]) Sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2016, Grecia/Commissione, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, punti 69 e 70.

(192) In particolare le autorità portoghesi insistono sull'importante contributo del regime ZFM al risanamento di bilancio della regione autonoma di Madera. Secondo l'autorità fiscale regionale di Madera, il contributo delle imprese della ZFM al bilancio regionale di Madera è stato in media pari a circa il [10-20] % nel periodo 2012-2018 ([192]).

(193) In considerazione di quanto precede, la Commissione ritiene che, contrariamente al suo punto di vista preliminare espresso al punto 33 della decisione di avvio, il regime ZFM potrebbe contribuire allo sviluppo regionale di Madera, una regione ultraperiferica, e quindi a un obiettivo di interesse comune.

*Adeguatezza e proporzionalità*

(194) Gli aiuti al funzionamento sono diretti a sollevare un'impresa dai costi cui avrebbe dovuto normalmente far fronte nell'ambito della propria gestione corrente o delle proprie normali attività ([193]).

(195) Di conseguenza tale tipo di aiuto può eccezionalmente essere concesso nelle regioni ultraperiferiche ammissibili alla deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE [attuale articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE], nella misura in cui è destinato a compensare i costi aggiuntivi dello svolgimento dell'attività economica derivanti dai fattori identificati nell'articolo 299, paragrafo 2 del trattato CE [attuale articolo 349 TFUE] ([194]).

(196) La Commissione osserva che le imprese che hanno beneficiato del regime attuato sono state affrancate dai normali oneri fiscali sebbene talune imprese abbiano svolto attività per le quali non hanno sostenuto costi aggiuntivi in ragione degli svantaggi strutturali della regione, come è stato valutato nelle sezioni 6.2.1 e 6.2.2 della presente decisione.

(197) In tale contesto, poiché non è stato attuato in modo da porre rimedio alle difficoltà strutturali che le imprese possono effettivamente affrontare nella loro attività a Madera, il regime ZFM non può essere considerato appropriato, né proporzionale rispetto ai principi/alle condizioni degli aiuti a finalità regionale al funzionamento finalizzati alla promozione dello sviluppo economico delle regioni ultraperiferiche (articolo 349 TFUE) in considerazione della loro situazione strutturale, economica e sociale.

*Conclusioni*

(198) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che il regime ZFM attuato dal Portogallo violi l'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, e costituisca pertanto un aiuto illegale che non può essere considerato compatibile con il mercato interno.

6.2.4. *Compatibilità dell'aiuto con il regolamento generale 2014*

(199) Il Portogallo ritiene che il regolamento generale 2014 non si applichi retroattivamente agli aiuti individuali concessi nel contesto del regime ZFM ai fini della dichiarazione della loro compatibilità ([195]). Il Portogallo ritiene inoltre che un'interpretazione flessibile del regolamento generale 2014 non richiederebbe che i beneficiari del regime ZFM svolgano le loro attività economiche a Madera. Le singole concessioni di aiuti devono essere esaminate alla luce delle condizioni previste per gli aiuti a finalità regionale al funzionamento dai RAG 2007 e sono altresì disciplinate dalle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013.

(200) Poiché il regime è stato attuato dal Portogallo in violazione delle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013 e non può essere considerato compatibile con il mercato interno ai sensi dei RAG 2007, la Commissione deve esaminare se le singole concessioni di aiuti nel contesto di tale regime possano, tuttavia, essere ritenute compatibili ([196]) ai sensi del regolamento generale 2014, che può applicarsi retroattivamente agli aiuti individuali, purché siano rispettate le relative condizioni ([197]).

([192]) *Centro Internacional de Negócios da Madera*, Sociedade de Desenvolvimento da Madera, statistiche, dicembre 2018.
([193]) Sentenza del Tribunale di primo grado del 9 settembre 2009, Diputación Foral de Álava e a./Commissione, cause riunite da T-30/01 a T-32/01 e da T-86/02 a T-88/02, ECLI:EU:T:2009:314, punto 226.
([194]) RAG 2007, punto 80.
([195]) Articolo 58, paragrafo 1, del regolamento generale 2014.
([196]) La Commissione non ritiene necessario condurre un'analisi del carattere di aiuto del regime, dato che il Portogallo non ha mai sostenuto che il regime ZFM non costituisse un regime di aiuti ai sensi del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1), non più in vigore.
([197]) Articolo 58, paragrafo 1, del regolamento generale 2014.

(201) Conformemente all'articolo 15, paragrafo 4, del regolamento generale 2014, «[n]elle regioni ultraperiferiche i regimi di aiuti al funzionamento compensano i sovraccosti di esercizio ivi sostenuti come conseguenza diretta di uno o più degli svantaggi permanenti di cui all'articolo 349 del trattato, se i beneficiari svolgono la loro attività economica in una regione ultraperiferica e a condizione che l'importo di aiuto annuale per beneficiario nel quadro di tutti i regimi di aiuto al funzionamento attuati ai sensi del presente regolamento non superi una delle seguenti percentuali: a) il 35 % del valore aggiunto lordo generato annualmente dal beneficiario nella regione ultraperiferica interessata; b) il 40 % del costo annuo del lavoro sostenuto dal beneficiario nella regione ultraperiferica interessata; c) il 30 % del fatturato annuo realizzato dal beneficiario nella regione ultraperiferica interessata». Come menzionato in tale articolo, il motivo di tale autorizzazione eccezionale di aiuti al funzionamento per un'impresa consiste nel compensare i costi aggiuntivi derivanti dallo svolgere la propria attività nella regione ultraperiferica.

(202) La regione autonoma di Madera è una regione ultraperiferica designata dall'articolo 349 TFUE. Di conseguenza, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 4, del regolamento generale 2014, è ammissibile agli aiuti a finalità regionale nel contesto della deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE, a condizione che: i) i beneficiari svolgano la loro attività in una regione ultraperiferica; e ii) l'importo di aiuto annuale non superi una percentuale massima del valore aggiunto lordo generato annualmente, oppure del costo annuo del lavoro sostenuto, oppure del fatturato annuo realizzato dal beneficiario nella regione.

(203) La Commissione sottolinea che la misura attuata consiste in vantaggi fiscali che hanno l'effetto di ridurre le spese che le imprese dovrebbero sostenere nel contesto delle loro attività commerciali. Di conseguenza costituisce un aiuto al funzionamento a favore delle imprese che possono beneficiarne nella ZFM.

(204) Sulla base delle informazioni fornite dal Portogallo nel corso del controllo del 2015, i beneficiari del regime ZFM attuato dal Portogallo non svolgono necessariamente la loro attività effettiva a Madera. Inoltre gli importi degli aiuti in questione non sono necessariamente correlati al valore aggiunto lordo, al costo del lavoro o al fatturato generati a Madera.

*Conclusioni*

(205) In considerazione di quanto sopra, la Commissione ritiene che gli aiuti individuali concessi nel contesto del regime ZFM attuato dal Portogallo violino le disposizioni del regolamento generale 2014.

*Conclusioni*

(206) In considerazione di quanto sopra, la Commissione conclude che il regime ZFM attuato dal Portogallo costituisce un aiuto illegale non compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE.

(207) L'adozione di una decisione condizionale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2015/1589, come suggerito dal Portogallo ([198]), non è pertanto un mezzo appropriato per affrontare le questioni sollevate nella sezione 6.2 della presente decisione.

## 7. **RECUPERO, CERTEZZA DEL DIRITTO E LEGITTIMO AFFIDAMENTO**

### 7.1. **Recupero**

(208) Conformemente al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e secondo una giurisprudenza costante degli organi giurisdizionali dell'Unione, la Commissione, qualora abbia accertato l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, è competente a decidere che lo Stato membro interessato dovrebbe sopprimere o modificare tale aiuto ([199]). Gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno altresì stabilito in più occasioni che l'obbligo degli Stati membri di sopprimere gli aiuti che la Commissione ha dichiarato incompatibili con il mercato interno mira al ripristino della situazione preesistente ([200]).

([198]) Considerando 71 della presente decisione.
([199]) Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973, Commissione/Germania, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punto 13.
([200]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 marzo 1990, Belgio/Commissione, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punto 66.

(209) In tale contesto gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno precisato che tale obiettivo è raggiunto quando il destinatario ha rimborsato gli importi concessi a titolo degli aiuti illegittimi, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito rispetto ai suoi concorrenti sul mercato interno, e la situazione antecedente al pagamento dell'aiuto risulta ripristinata ([201]).

(210) In linea con la giurisprudenza, l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589 statuisce che «[n]el 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».

(211) Pertanto, poiché la misura in questione è stata attuata in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e deve essere considerata un aiuto illegale e incompatibile, l'importo dell'aiuto deve essere recuperato per ripristinare la situazione del mercato interno antecedente alla loro concessione. Il recupero dovrebbe coprire il periodo compreso tra la data in cui è stato creato il vantaggio per il beneficiario e il recupero effettivo. L'importo da recuperare dovrebbe essere fruttifero di interessi fino all'effettivo recupero.

*Individuazione dei beneficiari presso i quali recuperare l'aiuto*

(212) L'aiuto illegale e incompatibile deve essere recuperato presso le imprese che ne hanno effettivamente tratto vantaggio. Tuttavia, qualora la Commissione non sia in grado di individuare, nella decisione stessa, tutte le imprese che hanno ricevuto aiuti illegittimi e incompatibili, è solo al momento dell'avvio dell'attuazione del processo di recupero da parte dello Stato membro interessato che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata.

(213) Nella fattispecie, i potenziali beneficiari dell'aiuto di Stato illegale e incompatibile sono le persone fisiche e giuridiche registrate nella ZFM dal 1º gennaio 2007 al 31 dicembre 2014. Da tale gruppo iniziale di beneficiari, le autorità portoghesi dovrebbero escludere dal recupero le persone fisiche e giuridiche per le quali può essere fornita prova del fatto che: i) hanno soddisfatto le condizioni necessarie per beneficiare del regime ZFM approvato nelle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013, il che significa che i loro guadagni erano legati a un'attività svolta effettivamente e materialmente a Madera e a posti di lavoro effettivamente creati/mantenuti nella regione; oppure ii) il vantaggio complessivo ricevuto per beneficiario nel contesto del regime non supera le soglie di cui al regolamento (CE) n. 1998/2006 ([202]) o al regolamento (UE) n. 1407/2013 ([203]), purché tali vantaggi soddisfino anche le altre condizioni stabilite in tali regolamenti; o iii) il singolo aiuto ricevuto da un determinato beneficiario soddisfa le condizioni stabilite da un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 1 del regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio ([204]), come il regolamento generale 2014.

(214) Le restanti persone fisiche o giuridiche che hanno beneficiato del regime ZFM sono i beneficiari dell'aiuto di Stato attuato illegalmente presso le quali le autorità portoghesi sono tenute a recuperare il vantaggio di aiuto ricevuto.

*Quantificazione dell'aiuto*

(215) Nessuna norma giuridica impone alla Commissione di determinare l'importo esatto dell'aiuto da restituire, in particolare quando non disponga dei dati necessari. È invece sufficiente che la decisione della Commissione contenga elementi che permettano allo Stato membro di determinare senza difficoltà eccessive l'importo da recuperare.

(216) La Commissione ritiene che il Portogallo dovrebbe utilizzare la seguente metodologia per stabilire l'importo dell'aiuto incompatibile da recuperare presso ciascun beneficiario:

a) stabilire, per ciascun anno, il numero di posti di lavoro, in ULA, creati e detenuti nella regione per ciascun beneficiario;

([201]) Sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 1999, Belgio/Commissione, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punti 64 e 65.
([202]) Nota 170.
([203]) Nota 171.
([204]) Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 1).

b) stabilire, per ciascun anno, la base imponibile in relazione ai guadagni legati all'attività effettivamente e materialmente svolta a Madera;

c) applicare l'aliquota fiscale della ZFM a tale base imponibile tenendo conto del numero di posti di lavoro creati di cui alla lettera a), sulla base delle tabelle di calcolo presentate ai considerando 12 e 16 della presente decisione;

d) l'importo dell'aiuto sarà pari all'importo effettivo ricevuto per ciascun beneficiario per ogni anno, da cui va sottratto l'importo effettivamente collegato all'attività svolta a Madera calcolato come alla lettera c).

(217) In tutti i casi in cui sia richiesto il recupero, quest'ultimo ha effetto a decorrere dal momento in cui è stato conferito il vantaggio ai beneficiari, ossia dalla data dell'atto giuridico che attribuisce ai beneficiari il diritto di beneficiare di tale regime, fermo restando il termine di prescrizione per il recupero degli aiuti previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589.

(218) Le somme da recuperare devono includere gli interessi decorrenti dalla data in cui le stesse sono state poste a disposizione dei beneficiari fino alla data del loro effettivo recupero. Gli interessi dovrebbero essere calcolati secondo il regime dell'interesse composto conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ([205]).

(219) Durante il procedimento di indagine formale, il Portogallo ha avuto difficoltà a fornire informazioni affidabili ai fini dell'individuazione dei beneficiari e a valutare se e quanto aiuto hanno ricevuto nel contesto del regime. Non si può escludere che al momento della definizione dell'elenco definitivo dei beneficiari e dei relativi importi di aiuto da recuperare, come previsto dal metodo illustrato al considerando 216 della presente decisione, il Portogallo potrebbe nuovamente necessitare di più tempo. In linea con la comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili ([206]) per quanto concerne i tempi di recupero presso i singoli beneficiari degli importi degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, le autorità portoghesi dovrebbero disporre di quattro mesi per presentare un elenco definitivo dei beneficiari unitamente al piano di attuazione del processo di recupero e otto mesi per attuare effettivamente il recupero.

### 7.2. **Certezza del diritto e legittimo affidamento**

(220) Il Portogallo ritiene che le imprese, che hanno ricevuto aiuti nel contesto del regime ZFM, abbiano acquisito il diritto alla certezza del diritto e al legittimo affidamento di non essere soggette ad alcuna decisione di recupero ([207]).

(221) Un numero limitato di terzi interessati ha sollevato un'argomentazione analoga ([208]).

(222) Orbene, per giurisprudenza costante il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce un principio generale del diritto dell'Unione. Tale principio è stato progressivamente recepito nell'ordinamento giuridico dell'Unione dalla giurisprudenza, che lo ha definito una «norma giuridica superiore» a tutela dei singoli ([209]), trattandosi di «uno dei principi fondamentali della Comunità» ([210]) e come «principio generale» ([211]). Tale principio è considerato il corollario del principio della certezza del diritto, che esige che la normativa dell'Unione sia certa e la sua applicazione prevedibile per i soggetti cui si applica, avendo lo scopo, in caso di cambiamento della norma, di

([205]) Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1). Cfr. in particolare la modifica dell'articolo 9 e dell'articolo 11, paragrafo 3, apportata dal regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1).

([206]) Comunicazione della Commissione sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili (2019/C 247/01) (GU C 247 del 23.7.2019, pag. 1), punti 68 e 72.

([207]) Considerando 94 e 95 della presente decisione.

([208]) Considerando 110 della presente decisione.

([209]) Sentenza della Corte del 14 maggio 1975, CNTA/Commissione, 74/74, ECLI:EU:C:1975:59, punto 44.

([210]) Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, punto 73.

([211]) Sentenza della Corte di giustizia del 4 ottobre 2001, Italia/Commissione, C-403/99, ECLI:EU:C:2001:507, punto 35.

assicurare, in particolare, la protezione delle situazioni in legittimamente cui trovano una o più persone fisiche o giuridiche ([212]). Come descritto nei considerando da 12 a 17 della presente decisione, i requisiti stabiliti nelle decisioni della Commissione del 2007 e del 2013 affinché il regime ZFM fosse considerato compatibile con il mercato interno erano chiari e l'attuazione di tali requisiti era chiaramente prevedibile. Di conseguenza una decisione di recupero nel contesto del presente caso rispetta pienamente il principio della certezza del diritto.

(223) Secondo la giurisprudenza costante dell'Unione, il diritto di far valere il principio del legittimo affidamento presuppone che assicurazioni precise, incondizionate e concordanti provenienti da fonti autorizzate e affidabili siano state fornite all'interessato da un'istituzione dell'UE ([213]). Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione ([214]).

(224) Di conseguenza si può fare legittimo affidamento sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal 108 TFUE, dato che un operatore economico diligente deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata ([215]).

(225) Come risulta dalla presente decisione, la Commissione non contesta l'esistenza e la compatibilità del regime di aiuti che aveva approvato nelle sue decisioni del 2007 e del 2013. La presente decisione riguarda l'attuazione del regime ZFM nella misura in cui non ha rispettato i termini di tali decisioni (ossia nella misura in cui ha consentito in alcuni casi alle imprese registrate nella ZFM di beneficiare di aiuti sotto forma di riduzione dell'aliquota fiscale sui profitti derivanti da attività non effettivamente e materialmente svolte a Madera e calcolata sulla base di un numero non verificabile di posti di lavoro creati o mantenuti nella ZFM). Il fatto che la Commissione abbia approvato il regime ZFM con le sue decisioni del 2007 e del 2013 non porta alla conclusione che essa avrebbe fornito assicurazioni precise, incondizionate e concordanti in merito al fatto che il regime III sarebbe stato trattato come un aiuto compatibile anche in situazioni nelle quali i termini dell'approvazione non fossero stati rispettati.

(226) La Commissione ricorda inoltre di aver chiesto l'introduzione di una disposizione espressa nel disegno di legge notificato dal Portogallo il 28 giugno 2006 che stabiliva che le riduzioni fiscali sarebbero state limitate ai profitti derivanti dalle attività svolte a Madera ([216]). Il Portogallo si è rifiutato di procedere in tal senso ritenendo che tale disposizione non fosse necessaria dato che tale fatto derivava dalla base giuridica della ZFM ([217])-.

(227) In considerazione di quanto sopra, il Portogallo e i beneficiari del regime ZFM non possono validamente sostenere che la constatazione del fatto che il regime ZFM, così come attuato dal Portogallo, costituisce un aiuto incompatibile con il mercato interno violerebbe i principi del legittimo affidamento o della certezza del diritto, il che precluderebbe il recupero di tale aiuto incompatibile.

([212]) In tal senso, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 18 maggio 2000, Rombi e Arkopharma, C-107/97, ECLI:EU:C:2000:253, punto 66 e giurisprudenza ivi citata, nonché le conclusioni dell'avvocato generale Léger del 9 febbraio 2006, Regno del Belgio e Forum 187 ASBL/Commissione, C-182/03 e C-217/03, ECLI:EU:C:2006:89, punto 367.

([213]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 luglio 2011, Alcoa Trasformazioni/Commissione, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punto 71 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del Tribunale del 30 giugno 2005, Branco/Commissione, T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, punto 102 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del Tribunale del 23 febbraio 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Commissione, T-282/02, ECLI:EU:T:2006:64, punto 77; sentenza del Tribunale del 30 giugno 2009, CPEM/Commissione, T-444/07, ECLI:EU:T:2009:227, punto 126.

([214]) Sentenza del Tribunale di primo grado del 14 febbraio 2006, TEA-CEGOS e a./Commissione, cause riunite T-376/05 e T-383/05, ECLI:EU:T:2006:47, punto 88 e giurisprudenza ivi citata. Cfr. anche per analogia sentenza del Tribunale di primo grado del 30 novembre 2009, *Francia e France* Télécom/Commissione, cause riunite T-427/04 e T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, punto 261.

([215]) Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punto 25 e giurisprudenza ivi citata.

([216]) Lettera del 9 novembre 2006 (D/54422).

([217]) Lettera di risposta del Portogallo del 19 dicembre 2006.

## 8. **CONCLUSIONI**

(228) La Commissione conclude che il Portogallo ha attuato illegalmente il regime ZFM in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e che gli aiuti concessi a singoli beneficiari nel quadro di tale regime sono incompatibili con il mercato interno,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Il regime di aiuti «Zona Franca di Madera (ZFM) — Regime III», nella misura in cui è stato attuato dal Portogallo in violazione delle decisioni della Commissione C(2007) 3037 final e C(2013) 4043 final, è stato attuato dal Portogallo in maniera illegittima in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ed è incompatibile con il mercato interno.

*Articolo 2*

L'aiuto individuale accordato a norma del regime di cui all'articolo 1 non costituisce aiuto se, al momento della sua concessione, soddisfa le condizioni previste da un regolamento adottato in applicazione dell'articolo 2 del regolamento (UE) 2015/1588 in vigore nel momento in cui l'aiuto stesso è stato concesso.

*Articolo 3*

L'aiuto individuale concesso nel quadro del regime di cui all'articolo 1, che, al momento della concessione, soddisfa le condizioni previste dalle decisioni di cui all'articolo 1 o da un regolamento adottato a norma dell'articolo 1 del regolamento (UE) 2015/1588, è compatibile con il mercato interno, fino alle intensità massime di aiuto applicabili a quel tipo di aiuto.

*Articolo 4*

1. Il Portogallo recupera gli aiuti incompatibili concessi nel quadro del regime di cui all'articolo 1 presso i beneficiari.

2. Le somme da recuperare sono fruttifere di interessi a decorrere dalla data in cui sono state poste a disposizione dei beneficiari fino al loro recupero.

3. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto, a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004.

4. Il Portogallo abolisce il regime di aiuti incompatibili nella misura di cui all'articolo 1 e annulla tutti i pagamenti di aiuti in sospeso a decorrere dalla data di notifica della presente decisione.

*Articolo 5*

1. Il recupero dell'aiuto concesso ai sensi del regime di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.

2. Il Portogallo provvede a dare esecuzione alla presente decisione entro otto mesi dalla data di notifica della stessa.

*Articolo 6*

1. Entro quattro mesi dalla notifica della presente decisione, il Portogallo trasmette le seguenti informazioni:

a) l'elenco dei beneficiari che hanno ricevuto aiuti nel quadro del regime di cui all'articolo 1 e l'importo complessivo degli aiuti ricevuti da ciascuno di essi a norma del regime;

b) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso ciascun beneficiario;

c) una descrizione dettagliata delle misure programmate per conformarsi alla presente decisione.

2. Il Portogallo informa la Commissione dei progressi compiuti in relazione alle misure nazionali adottate per l'attuazione della presente decisione fino al completo recupero degli aiuti concessi nell'ambito del regime di cui all'articolo 1. Esso trasmette immediatamente, dietro richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione.

Il Portogallo fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo all'importo dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso i beneficiari.

*Articolo 7*

La Repubblica portoghese è destinataria della presente decisione.

La Commissione può pubblicare l'identità dei beneficiari dell'aiuto incompatibile e gli importi recuperati in relazione agli aiuti e agli interessi relativi al recupero in applicazione della presente decisione, fatto salvo l'articolo 30 del regolamento (UE) 2015/1589.

Fatto a Bruxelles, il 4 dicembre 2020

*Per la Commissione*
Margrethe VESTAGER
*Membro della Commissione*