DÉCISION DE LA COMMISSION

du 7 février 2007

relative au régime d'aides que l'Italie envisage de mettre à exécution au moyen de la loi de la Région de Sicile nº 17/2004, article 60, N. C 34/2005 (ex N 113/2005)

[notifiée sous le numéro C(2007) 284]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2007/493/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1], et vu les observations transmises,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre datée du 9 mars 2005, les autorités italiennes ont notifié à la Commission, en vertu de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE une mesure d'aide prévue par l'article 60 de la loi régionale nº 17/2004 «Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005».

(2) Par lettres datées du 29 mars 2005 et du 10 juin 2005, la Commission a demandé des renseignements complémentaires sur la mesure notifiée.

(3) Par lettre datée du 18 mai 2005, les autorités italiennes ont répondu à un rappel de la Commission du 27 avril 2005, et par lettres du 12 juillet 2005 et du 14 juillet 2005.

(4) Par lettre datée du 21 septembre 2005, la Commission a informé l'Italie de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE à l'encontre de la mesure.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [2]. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause.

(6) La Commission n'a pas reçu d'observations de la part des intéressés.

(7) Par lettre datée du 10 novembre 2005, enregistrée auprès de la Commission le 15 novembre 2005, les autorités italiennes ont demandé à la Commission de suspendre la procédure en attente de l'arrêt de la Cour de justice en l'affaire C-475/2003 concernant la compatibilité de l'impôt régional sur les activités de production (IRAP) avec l'article 33, paragraphe 1, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme [3]. Cette demande a été ultérieurement confirmée par lettre datée du 2 août 2006 faisant suite à une demande du 11 juillet 2006. Le 3 octobre 2006, la Cour de justice a déclaré la compatibilité de l'IRAP avec l'article 33, paragraphe 1, de la directive 77/388/CEE [4].

(8) Par lettre datée du 8 mai 2006, enregistrée auprès de la Commission le 11 mai 2006, les autorités italiennes ont informé la Commission d'une modification de l'article 60 de la loi régionale nº 17/2004, déclarant que la mesure en cause est soumise au règlement (CE) nº 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'importance mineure (de minimis) [5] non seulement jusqu'à l'autorisation de la Commission, mais aussi «en cas de décision négative adoptée par la Commission».

II. DESCRIPTION DE LA MESURE

II.1. Objectif de la mesure

(9) D'après les autorités italiennes, la mesure vise à favoriser la création de nouvelles entreprises et à combler le fossé qui existe entre les entreprises opérant en Sicile et celles situées dans d'autres régions d'Italie, dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi au sens de l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité CE.

[1] JO C 82 du 5.4.2006, p. 71.
[2] Voir note 1 de bas de page.
[3] JO L 145 du 13.6.1977, p. 1.
[4] Arrêt de la Cour de justice du 3 octobre 2006, affaire C-475/03, *Banca popolare di Cremona Soc. coop. arl contre Agenzia Entrate Ufficio Cremona*, Rec. 2006, p. I-9373.
[5] JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

(10) En outre, la mesure en cause aurait comme finalité d'accroître les perspectives d'investissement en Sicile grâce à l'amélioration des normes de sécurité et la prévention de la criminalité.

II.2. **Base juridique de la mesure**

(11) L'article 60, paragraphe 1, de la loi régionale nº 17/2004 prévoit une réduction du taux de l'IRAP de 1 % en 2005, 0,75 % en 2006 et 0,5 % en 2007 en faveur des coopératives (ou, plus précisément, des «società cooperative a mutualità prevalente») au sens du code civil italien ([6]).

(12) L'article 60, paragraphe 2, de la loi régionale nº 17/2004 étend cet avantage aux entreprises de sécurité définies par le décret royal nº 773 du 18 juin 1931, qui fixe les conditions auxquelles des organismes ou des particuliers peuvent être autorisés par le préfet à fournir des services de surveillance de biens mobiliers ou immobiliers et de mener des enquêtes privées ([7]).

(13) Les réductions du taux de l'IRAP ont été décidées par les autorités régionales de Sicile en vertu des compétences conférées par la loi nationale à chaque région d'Italie pour ce qui est de l'ajustement du taux de l'IRAP ([8]).

II.3. **Dotation de la mesure**

(14) Les autorités italiennes estiment l'incidence budgétaire de l'article 60 à quelque 2 millions EUR pour l'ensemble de la période 2005-2007.

II.4. **Cumul**

(15) La mesure en question ne peut être cumulée avec d'autres aides perçues au titre d'autres régimes locaux, régionaux, nationaux ou communautaires pour couvrir les mêmes coûts éligibles.

II.5. **Durée de la mesure**

(16) La loi régionale nº 17/2004 est entrée en vigueur le 29 décembre 2004, mais l'article 60 dispose que la mesure est soumise au règlement de minimis jusqu'à l'autorisation de la Commission européenne. Par lettre datée du 16 mai 2006, les autorités italiennes ont argué que la mesure est soumise au règlement de minimis même en cas de décision négative adoptée par la Commission.

(17) Le régime s'applique à trois exercices fiscaux de 2005 à 2007.

III. **MOTIFS DE L'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE**

(18) Par lettre datée du 21 septembre 2005, la Commission a affirmé que l'aide notifiée constituait une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité étant donné qu'elle comporte des ressources d'État, qu'elle est sélective car elle est destinée à des secteurs et/ou des catégories particuliers d'entreprises, qu'elle confère un avantage à ces entreprises par rapport à d'autres entreprises qui fournissent les mêmes services et qu'elle est susceptible de fausser la concurrence et les échanges au niveau communautaire.

(19) Un des motifs pour engager la procédure est que la Commission ne pouvait exclure que les effets de la mesure sur les échanges intracommunautaires seraient contraires à l'intérêt commun, considérant en outre que, en vertu du régime, les bénéficiaires ne sont pas tenus de compenser ces distorsions.

(20) La Commission doutait en outre que la mesure notifiée satisfasse aux conditions visées dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ([9]) (ci-après les lignes directrices). En effet, la mesure, selon la notification, accorderait une aide au fonctionnement à des coopératives siciliennes et à des entreprises de services de sécurité.

(21) En vertu du point 4.15 des lignes directrices, les aides au fonctionnement peuvent être octroyées à condition qu'elles soient justifiées par leur contribution au développement régional et leur nature et que leur niveau soit proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier. À cet égard, la Commission doute que les autorités italiennes aient réussi à justifier l'octroi de l'aide au fonctionnement en démontrant l'existence des handicaps éventuels et en en mesurant l'importance.

(22) La Commission a émis des doutes quant à la compatibilité avec le marché commun de l'aide au fonctionnement prévue à l'article 60, paragraphe 1, de la loi régionale nº 17/2004 au motif qu'elle contribuerait à créer de nouvelles entreprises et à combler le fossé qui existe entre les entreprises siciliennes et les entreprises opérant ailleurs en Italie. À cet égard, la Commission a observé que le lien entre l'abattement de l'IRAP pour toutes les coopératives et la création de nouvelles entreprises en Sicile n'est pas clair et que les autorités italiennes n'ont apporté aucune explication à ce sujet.

([6]) *Titre VI du volume V du code civil*, tel que modifié par l'article 8 du décret-loi du 17 janvier 2003, nº 6/2003.

([7]) *Titre IV du décret royal nº 773 du 18 juin 1931* et modifications ultérieures et compléments. Le préfet peut refuser la licence notamment au vu du nombre et de l'importance des établissements déjà existants.

([8]) Décret-loi IRAP nº 446 du 15 décembre 1997.

([9]) JO C 74 du 10.3.1998, p. 9.

(23) Dans la notification, les autorités italiennes ont fait valoir que les entreprises siciliennes présentent des handicaps structurels du fait que la Sicile est une région insulaire et ultrapériphérique, située à grande distance des «centres économiques continentaux». À cet égard, la Commission a fait remarquer que par régions ultrapériphériques on entend les régions reprises dans une liste exhaustive figurant dans la déclaration 26 sur les régions ultrapériphériques de la Communauté, annexée au traité sur l'Union européenne ([10]). Qui plus est, l'aide ne semble pas propre à pallier les problèmes liés au caractère insulaire de la Sicile, puisqu'elle n'a aucun rapport avec les coûts supplémentaires liés à l'insularité, tels que les coûts de transport.

(24) Les autorités italiennes ont indiqué, en outre, que la prédominance de microentreprises entraîne des coûts de financement plus élevés et une plus forte intensité de main-d'œuvre; le coût du travail et de l'endettement constituent une grande partie de la base imposable de l'IRAP, pénalisant donc les entreprises siciliennes. La Commission a fait remarquer que quand bien même le problème de l'économie sicilienne résulterait de la prédominance de microentreprises et des conséquences qui en découlent, une réduction de l'IRAP généralisée pour les coopératives de toutes dimensions n'est pas une solution, parce qu'elle n'est pas destinée aux microentreprises. L'aide ne devrait pas non plus être accordée uniquement aux microcoopératives.

(25) La Commission a également souligné que des différences entre taux d'imposition effectifs, telles que celles relevées par les autorités italiennes, se produisent pour tous les impôts et sont implicites dans leur nature. Cela ne semble toutefois pas constituer un motif suffisant pour accorder des aides d'État différenciées par type d'entreprises et, dans le cas d'espèce, les autorités italiennes n'ont pas fourni les preuves concrètes du fait que les coopératives sont exagérément pénalisées par des taux effectifs élevés d'IRAP.

(26) En outre, la Commission a exprimé des doutes quant à la solidité des données utilisées par les autorités italiennes pour démontrer que l'entreprise sicilienne «normale», avec un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions EUR et moins de dix salariés, opérant dans le secteur industriel, à l'exclusion des entreprises chimiques et pétrochimiques, dans le secteur des technologies de l'information ou dans le secteur du tourisme/hôtellerie paie un impôt IRAP plus élevé que l'entreprise lombarde «normale» présentant des caractéristiques comparables. En réalité, étant donné que l'article 60, alinéa 1, de la loi régionale n° 17/2004 accorde des aides à des coopératives de toutes tailles et dans tous secteurs, l'utilisation de données ne concernant que les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions EUR et moins de dix salariés opérant dans le secteur industriel, à l'exclusion des entreprises chimiques et pétrochimiques, ne semble pas pouvoir démontrer la proportionnalité de la mesure en question.

(27) Par ailleurs, la Commission nourrissait des doutes concernant l'information fournie par les autorités italiennes pour démontrer la compatibilité avec le marché commun de l'aide au fonctionnement prévue à l'article 60, alinéa 2, de la loi régionale n° 17/2004.

(28) Dans la notification, les autorités italiennes ont fait valoir que l'article 60, alinéa 2, de la loi régionale n° 17/2004 contribuerait à accroître les perspectives d'investissement en Sicile grâce à l'amélioration des normes de sécurité et la prévention de la criminalité. Les autorités italiennes ont souligné que l'entreprise sicilienne moyenne de services de sécurité paie un impôt IRAP plus élevé que l'entreprise moyenne opérant dans d'autres régions d'Italie, que ce soit parce que le rapport coût du travail / valeur de la production nette pour les entreprises de sécurité siciliennes est en moyenne supérieur à celui des entreprises opérant dans d'autres régions italiennes, ou à cause de la rigidité du marché du travail sicilien, qui se caractérise par une faible rotation des salariés.

(29) À cet égard, la Commission considère que l'existence d'un lien entre l'article 60, alinéa 2, de la loi régionale n° 17/2004 et l'amélioration des perspectives d'investissement en Sicile grâce à l'élévation des normes de sécurité et les raisons du coût plus élevé pour les entreprises siciliennes de services de sécurité par rapport aux entreprises opérant dans d'autres régions d'Italie ne sont pas suffisamment expliquées. Le marché du travail sicilien ne semble pas présenter, par rapport au marché du travail d'autres régions, des caractéristiques qui justifieraient des salaires plus élevés dans ce secteur.

(30) En outre, la Commission doute non seulement qu'il faille tenir compte des arguments avancés par les autorités italiennes, selon lesquelles le préfet peut imposer des contraintes tarifaires sur les prix des services du secteur (les «tarifs légaux», *tariffe di legalità*), mais aussi qu'il faille rémunérer le professionnalisme des travailleurs du secteur. La Commission estime que ces motifs n'expliquent pas l'incidence des différences relatives aux tarifs légaux sur l'augmentation du coût du travail en Sicile.

(31) La Commission a donc précisé qu'elle jugeait nécessaire une analyse plus approfondie de la question qui inclurait les observations éventuellement formulées par des tiers intéressés. Ce n'est qu'après avoir examiné ces observations que la Commission pourrait décider si la mesure proposée par les autorités italiennes a une incidence sur les conditions des échanges qui serait contraire à l'intérêt commun.

([10]) Note 27 de bas de page des lignes directrices (voir note 9).

IV. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR L'ITALIE

(32) La Commission n'a reçu aucune observation des autorités italiennes ni de tiers intéressés permettant de dissiper les doutes formulés lors de l'ouverture de la procédure formelle.

V. APPRÉCIATION DE LA MESURE

V.1. Légalité

(33) En notifiant le régime d'aide avec une clause suspensive et en le mettant à exécution sur la base du règlement de minimis en attente de l'autorisation de la Commission, les autorités italiennes ont satisfait aux exigences en matière de procédures visées à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.

V.2. Caractère d'aide d'État du régime

(34) La Commission estime que la mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 87 paragraphe 1, du traité CE pour les raisons suivantes:

V.2.1. *Présence de ressources d'État*

(35) La mesure comporte l'utilisation de ressources d'État sous forme d'un manque à gagner fiscal pour la région de Sicile pour un montant correspondant à l'abattement de la charge fiscale du bénéficiaire.

V.2.2. *Avantage économique*

(36) La mesure confère au bénéficiaire un avantage économique résultant de l'abattement de la charge fiscale effective, qui se traduit par un avantage financier sous forme d'une réduction de la taxe due dont les entreprises bénéficient immédiatement pendant les années d'application de la réduction en question.

V.2.3. *Caractère sélectif de la mesure dans le sens où elle favorise «certaines entreprises ou certaines productions»*

(37) La loi nationale sur l'IRAP établit que toutes les régions ont la faculté d'augmenter ou de réduire le taux de base de 4,25 % de l'impôt jusqu'à un maximum de un pour cent en plus ou en moins; cela traduit donc un régime fiscal appliqué de manière symétrique, en vertu duquel toutes les régions sont habilitées, en droit et en fait, à majorer ou à réduire l'impôt, et qui, en soi, ne comporte pas d'aide d'État.

(38) Par le passé, la Commission a décidé ([11]) que ces pouvoirs limités d'adapter le taux de l'impôt sont symétriques par nature, à condition que les régions ne se prévalent pas de leurs pouvoirs pour appliquer, dans les limites de leur marge de pouvoir discrétionnaire autonome, des taux différenciés par secteurs et par assujettis et ne constituent pas des aides d'État. Cette conclusion n'est pas annulée par l'arrêt dans l'affaire C-88/2003 («Azzorre») ([12]).

(39) Toutefois, dans le cas notifié, la région de Sicile n'a pas limité son intervention à la marge de pouvoir discrétionnaire autonome fixée par la loi nationale, mais a fait valoir ses compétences pour introduire des taux d'impôt pour des secteurs et des assujettis déterminés, différenciés et inférieurs au taux fiscal régional normal applicable. En effet:

a) l'article 60, alinéa 1, de la loi régionale nº 17/2004 confère un avantage en faveur uniquement des coopératives siciliennes, et de ce fait exclut des bénéficiaires potentiels du régime les entreprises siciliennes de tout autre secteur qui ne sont pas des coopératives;

b) l'article 60, alinéa 2, de la loi régionale nº 17/2004 confère un avantage en ce sens que la mesure favorise l'activité économique qui consiste à fournir des services de surveillance. Deuxièmement, les entreprises de surveillance offrent les services suivants: i) dépôt temporaire de valeurs, transport et escorte de biens et de personnes; ii) surveillance des biens; iii) gestion d'installations spécialisées pour l'archivage et iv) production d'appareils et de systèmes de sécurité. Selon la Commission, une partie de ces services peut être offerte par des entreprises qui ne sont pas des entreprises exerçant des activités de surveillance privée au sens de la réglementation étatique applicable (décret royal nº 773/1931).

V.2.4. *Distorsion de concurrence*

(40) Selon une jurisprudence constante ([13]), pour qu'une mesure fausse la concurrence, il suffit que le destinataire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur les marchés ouverts à la concurrence.

(41) La Commission observe que les mesures visées à l'article 60, alinéas 1 et 2, de la loi régionale nº 17/2004 semblent fausser la concurrence et avoir une incidence sur les échanges entre États membres, étant donné qu'elles ont pour effet de réduire une charge que devraient normalement supporter les bénéficiaires.

([11]) Décision de la Commission C(2005) 4675 du 7.12.2005 — Aide d'État nº 198/05 — «Aide fiscale pour la création de postes de travail dans des zones assistées, réductions IRAP — loi nº 80/2005, article 11 *ter*». Cas à l'égard desquels la Commission ne soulève pas d'objections, JO C 42 du 18.2.2006, p. 3.

([12]) Arrêt de la Cour de justice du 6 septembre 2006, affaire C-88/03, *République portugaise contre Commission des Communautés européennes*, Rec. 2006, p. I-7115.

([13]) Arrêt du Tribunal de première instance du 30 avril 1998, affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Région flamande) contre Commission des Communautés européennes*, Rec. 1998, p. II-717.

(42) En l'espèce, d'après les informations transmises par les autorités italiennes, les bénéficiaires sont des coopératives (article 60, alinéa 1, de la loi régionale nº 17/2004) de toutes tailles, présentes dans tous les secteurs d'activités. Étant donné que les coopératives sont en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence, l'article 60, alinéa 1, de la loi régionale nº 17/2004 est susceptible de fausser la concurrence et d'avoir une influence sur les échanges, selon ce qui est établi par une jurisprudence constante. De même, la Commission estime que la mesure visée à l'article 60, alinéa 2, de la loi régionale nº 17/2004 fausse la concurrence et a une incidence sur les échanges entre États membres.

(43) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission conclut que le régime d'aide proposé constitue une aide d'État.

V.3. **Compatibilité**

(44) Dès lors que la mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, il convient d'en évaluer la compatibilité à la lumière des dérogations visées à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité. Les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 2, du traité, qui concernent les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et les aides octroyées à certaines régions de la république fédérale d'Allemagne ne s'appliquent pas en l'espèce. Le régime ne peut être considéré comme un projet important d'intérêt européen commun et il n'est pas destiné à remédier à une perturbation grave de l'économie de l'Italie, comme le prévoit l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité. Le régime ne peut pas non plus bénéficier de la dérogation visée à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, en vertu de laquelle les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques sont admises à condition qu'elles ne modifient pas les conditions des échanges d'une manière contraire à l'intérêt commun. Enfin, la mesure n'a pas davantage pour objet de promouvoir la culture et la conservation du patrimoine au sens de l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité.

(45) L'alinéa 3 du même article 87, point a), autorise les aides destinées à favoriser le développement des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. La Sicile fait partie des régions qui peuvent bénéficier de cette dérogation.

(46) Dans sa décision d'ouvrir la procédure d'enquête formelle, la Commission a exposé les motifs, résumés aux points 18 à 31 de la présente décision, pour lesquels elle doutait toutefois que la mesure puisse bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité. À défaut d'observations transmises par l'Italie ou des parties tierces intéressées, la Commission ne peut que constater que ses doutes sont confirmés.

VI. **CONCLUSION**

(47) La Commission conclut que la mesure notifiée par l'Italie, telle qu'exposée aux points 11 à 17, n'est pas compatible avec le marché commun et ne peut pas non plus bénéficier des dérogations prévues par le traité CE et doit donc être interdite. Selon les autorités italiennes, l'aide n'a pas été octroyée et il n'y a donc pas lieu de la récupérer,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le régime d'aides que l'Italie entend mettre à exécution, par l'application de l'article 60 de la loi régionale nº 17/2004, constitue une aide d'État.

L'aide visée au premier paragraphe est incompatible avec le marché commun et ne peut être mise à exécution.

Article 2

L'Italie informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 3

L'Italie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 7 février 2007.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission