

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 7 de febrero de 2007

relativa al régimen de ayudas que Italia tiene previsto ejecutar mediante la Ley de la Región de Sicilia nº 17/2004, artículo 60 — Asunto C 34/05 (ex N 113/05)

[notificada con el número C(2007) 284]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2007/493/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

- (1) Por carta de 9 de marzo de 2005, las autoridades italianas notificaron a la Comisión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, del Tratado CE, una medida de ayuda prevista por el artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 (*Disposizioni programmatiche e finanziarie per l' anno 2005*).
- (2) Por cartas de 29 de marzo de 2005 y 10 de junio de 2005, la Comisión pidió información complementaria sobre la medida notificada.
- (3) Las autoridades italianas respondieron a un recordatorio de la Comisión de 27 de abril de 2005 por carta de 18 de mayo de 2005 y por cartas de 12 de julio de 2005 y de 14 de julio de 2005.
- (4) Por carta de 21 de septiembre de 2005, la Comisión informó a Italia de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado con respecto a esta medida.
- (5) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽²⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda en cuestión.

⁽¹⁾ DO C 82 de 5.4.2006, p. 71.⁽²⁾ Véase la nota 1.

- (6) La Comisión no recibió observaciones al respecto por parte de los interesados.

- (7) Por carta de 10 de noviembre de 2005, registrada en la Comisión el 15 de noviembre de 2005, las autoridades italianas pidieron a la Comisión que suspendiera el procedimiento a la espera de la sentencia del Tribunal de Justicia en el Asunto C-475/2003 sobre la compatibilidad del impuesto regional italiano sobre las actividades de producción (*imposta regionale italiana sulle attività produttive o IRAP*) con el apartado 1 del artículo 33 de la Sexta Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme ⁽³⁾. Esta petición se confirmó posteriormente por carta de 2 de agosto de 2006 tras una petición de 11 de julio de 2006. El 3 de octubre de 2006, el Tribunal de Justicia declaró la compatibilidad del IRAP con el apartado 1 del artículo 33 de la Directiva 77/388/CEE ⁽⁴⁾.

- (8) Por carta de 8 de mayo de 2006, registrada en la Comisión el 11 de mayo de 2006, las autoridades italianas informaron a la Comisión de una modificación del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004, declarando que la medida en cuestión estaría sujeta al Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* ⁽⁵⁾ no solo hasta la autorización de la Comisión, sino también «en caso de decisión negativa adoptada por la Comisión».

II. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

II.1. Objetivo de la medida

- (9) Según las autoridades italianas, la medida tiene por objeto favorecer la creación de nuevas empresas y reducir la brecha existente entre las empresas que operan en Sicilia y las situadas en otras regiones de Italia en que el nivel de vida es anormalmente bajo o existe una grave situación de subempleo según lo establecido en el artículo 87, apartado 3, letra a), del Tratado CE.

⁽³⁾ DO L 145 de 13.6.1977, p. 1.⁽⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 3 de octubre de 2006, Banca popolare di Cremona Soc.coop.arl contra Agenzia Entrate Ufficio Cremona, todavía no publicada.⁽⁵⁾ DO L 10 de 13.1.2001, p. 30.

- (10) Por otra parte, la medida en cuestión tendría como finalidad aumentar las perspectivas de inversión en Sicilia gracias a la mejora de los niveles de seguridad y la prevención de la delincuencia.

II.2. Base jurídica de la medida

- (11) El apartado 1 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 prevé una reducción del tipo del IRAP del 1 % en 2005, del 0,75 % en 2006 y del 0,5 % en 2007 en favor de las cooperativas (o, más concretamente, de las «società cooperative a mutualità prevalente»), según la definición recogida en el Código Civil italiano ⁽⁶⁾.
- (12) El apartado 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 extiende esta ventaja a las empresas que ejercen actividades de vigilancia privada definidas en el Real Decreto nº 773 de 18 de junio de 1931, que fija las condiciones en las que el Prefecto puede autorizar a organismos o particulares a prestar servicios de vigilancia de bienes muebles o inmuebles y a realizar investigaciones privadas ⁽⁷⁾.
- (13) Las autoridades regionales decidieron reducir el tipo del IRAP en virtud de la facultad de modificarlo que la legislación nacional reconoce a cualquier región italiana ⁽⁸⁾.

II.3. Dotación de la medida

- (14) Las autoridades italianas consideran que la incidencia presupuestaria del artículo 60 puede cifrarse en unos 2 millones de euros para todo el período 2005-2007.

II.4. Acumulación

- (15) La medida en cuestión no puede acumularse con otras ayudas percibidas en el marco de otros regímenes locales, regionales, nacionales o comunitarios para cubrir los mismos costes subvencionables.

II.5. Duración de la medida

- (16) La Ley Regional nº 17/2004 entró en vigor el 29 de diciembre de 2004, pero el artículo 60 dispone que la medida estará sujeta al Reglamento *de minimis* hasta la autorización de la Comisión Europea. Por carta de 16 de mayo de 2006, las autoridades italianas comunicaron que la medida estaría sujeta al Reglamento *de minimis* incluso en caso de decisión negativa adoptada por la Comisión.

⁽⁶⁾ Título VI del volumen V del Código Civil, en su versión modificada por el artículo 8 del Decreto Ley nº 6/2003, de 17 de enero de 2003.

⁽⁷⁾ Título IV del Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931, y sucesivas modificaciones y complementos. El Prefecto puede denegar la licencia en razón, también, del número de establecimientos ya existentes.

⁽⁸⁾ Decreto Ley IRAP nº 446, de 15 de diciembre de 1997.

- (17) El régimen se aplica a tres ejercicios fiscales: del 2005 al 2007.

III. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

- (18) En su carta de 21 de septiembre de 2005, la Comisión afirmaba que la ayuda notificada constituía una ayuda estatal según lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, del Tratado, dado que implica la utilización de fondos estatales, es selectiva por cuanto se destina a determinados sectores y/o categorías de empresas, confiere una ventaja a estas empresas con relación a otras empresas que prestan los mismos servicios y podría falsear la competencia y los intercambios a escala comunitaria.
- (19) Uno de los motivos para incoar el procedimiento fue que la Comisión no podía excluir que los efectos de la medida en los intercambios intracomunitarios fueran contrarios al interés común, considerando por otro lado que, en virtud del régimen, los beneficiarios no están obligados a compensar estas distorsiones.
- (20) La Comisión dudaba asimismo de que la medida notificada satisficiera las condiciones contempladas en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional ⁽⁹⁾ (en lo sucesivo, las Directrices). En efecto, según la notificación, la medida concedería una ayuda de funcionamiento a cooperativas sicilianas y a empresas de servicios de seguridad.
- (21) De acuerdo con el punto 4.15 de las Directrices, las ayudas de funcionamiento pueden concederse en la medida en que estén justificadas en función de su contribución al desarrollo regional y su naturaleza, y siempre que su nivel sea proporcional a las desventajas que pretenden compensar. En este sentido, la Comisión duda de que las autoridades italianas hayan logrado justificar la concesión de la ayuda de funcionamiento demostrando la existencia de posibles desventajas y cuantificando su magnitud.
- (22) La Comisión ha emitido sus dudas en cuanto a la compatibilidad con el mercado común de la ayuda de funcionamiento prevista en el apartado 1 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 sobre la base de que contribuiría a crear nuevas empresas y a reducir la brecha existente entre las empresas sicilianas y las empresas que operan en otras partes de Italia. En este sentido, la Comisión ha observado que la conexión entre la reducción del IRAP para todas las cooperativas y la creación de nuevas empresas en Sicilia no está clara, y las autoridades italianas no han proporcionado ninguna explicación al respecto.

⁽⁹⁾ DO C 74 de 10.3.1998, p. 9.

- (23) En la notificación, las autoridades italianas alegaban que las empresas sicilianas padecen desventajas estructurales debido a que Sicilia es una región insular y ultraperiférica, situada a gran distancia de los «centros económicos continentales». En este sentido, la Comisión señala que por regiones ultraperiféricas se entiende las regiones recogidas en una lista exhaustiva que figura en la Declaración 26 relativa a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, anexa al Tratado de la Unión Europea ⁽¹⁰⁾. Además, la ayuda no parece destinada a solucionar los problemas que se derivan del carácter insular de Sicilia, ya que no guarda ninguna relación con los costes suplementarios vinculados a la insularidad, como los gastos de transporte.
- (24) Por otra parte, las autoridades italianas han afirmado que la prevalencia de microempresas provoca un aumento de los costes de financiación y una mayor utilización de mano de obra; los costes laborales y del endeudamiento representan una gran parte de la base imponible del IRAP, lo cual penaliza a las empresas sicilianas. La Comisión ha observado que aunque el problema de la economía siciliana fuese la prevalencia de microempresas, con las correspondientes consecuencias, una reducción generalizada del IRAP para las cooperativas de cualquier tamaño no lo resolvería dado que el IRAP no tiene por objeto las microempresas. La ayuda no debería tampoco concederse solamente a las microcooperativas.
- (25) La Comisión ha destacado asimismo que las diferencias entre los tipos fiscales efectivos, como las observadas por las autoridades italianas, se producen en todos los impuestos y son consustanciales a su naturaleza. Sin embargo, esto no parece constituir una razón suficiente para conceder ayudas estatales diferenciadas por tipo de empresas y, en el caso que nos ocupa, las autoridades italianas no han facilitado pruebas concretas de que las cooperativas sufran una excesiva penalización por tener que hacer frente a unos elevados tipos efectivos de IRAP.
- (26) Además, la Comisión ha expresado sus dudas en cuanto a la solidez de los datos utilizados por las autoridades italianas para demostrar que la empresa siciliana «normal», con un volumen de negocios inferior a 10 millones de euros y menos de diez empleados, que opera en el sector industrial —con exclusión de las empresas químicas y petroquímicas—, en el sector de las tecnologías de la información o en el sector del turismo o la hostelería, pague un impuesto IRAP más elevado que la empresa lombarda «normal» de características similares. Realmente, dado que el apartado 1 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 concede ayudas a cooperativas de cualquier tamaño y en todos los sectores, la utilización de datos referidos exclusivamente a las empresas que tienen un volumen de negocios inferior a 10 millones de euros y menos de diez empleados que operan en el sector industrial-con exclusión de las empresas químicas y petroquímicas-no parece poder demostrar la proporcionalidad de la medida en cuestión.
- (27) Otras dudas de la Comisión se referían a la información proporcionada por las autoridades italianas para demostrar la compatibilidad con el mercado común de la ayuda de funcionamiento contemplada en el apartado 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004.
- (28) En la notificación de la medida, las autoridades italianas alegaban que el apartado 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 contribuiría a aumentar las perspectivas de inversión en Sicilia gracias a la mejora de las normas de seguridad y la prevención de la delincuencia. Las autoridades italianas destacaron que la mediana empresa siciliana de servicios de seguridad paga un impuesto IRAP más elevado que la mediana empresa que opera en otras regiones de Italia, bien porque la relación coste del trabajo/valor de la producción neta para las empresas de seguridad sicilianas es por término medio superior a la de las empresas que operan en otras regiones italianas, bien por la rigidez del mercado laboral siciliano, que se caracteriza por una escasa rotación de los trabajadores asalariados.
- (29) Desde esta perspectiva, la Comisión sostiene que la existencia de una conexión entre el apartado 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 y la mejora de las perspectivas de inversión en Sicilia gracias al incremento de los niveles de seguridad y las razones del coste más elevado para las empresas sicilianas de los servicios de seguridad con respecto a las empresas que operan en otras regiones de Italia no están suficientemente explicadas. El mercado laboral siciliano no parece presentar, con relación al mercado laboral de otras regiones, unas características que justifiquen unos salarios más elevados en este sector.
- (30) Además, la Comisión duda que sea necesario tener en cuenta los argumentos formulados por las autoridades italianas en el sentido de que el Prefecto puede imponer restricciones de precios a los servicios del sector (las denominadas «tariffe di legalità»), así como la necesidad de recompensar la profesionalidad de los trabajadores del sector. La Comisión considera que estas razones no explican la incidencia de las diferencias relativas a las tarifas legales en el aumento de los costes laborales en Sicilia.
- (31) Así pues, la Comisión explicó que consideraba necesario proceder a un análisis más exhaustivo de la cuestión, teniendo en cuenta las observaciones eventualmente formuladas por los terceros interesados. Solo después de haber tenido en cuenta las observaciones de los terceros interesados, la Comisión podía decidir si la medida propuesta por las autoridades italianas incidía en las condiciones de intercambio en forma contraria al interés común.

⁽¹⁰⁾ Nota a pie de página nº 27 de las Directrices (véase nota 9).

IV. OBSERVACIONES ENVIADAS POR ITALIA

- (32) La Comisión no ha recibido, ni por parte de las autoridades italianas ni por parte de terceros interesados, ninguna observación que disipe las dudas expresadas en la decisión de incoar el procedimiento de examen formal.

V. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

V.1. Legitimidad

- (33) Al notificar el régimen de ayuda con una cláusula suspensiva y al ejecutarlo con arreglo al Reglamento *de minimis* en espera de la autorización de la Comisión, las autoridades italianas han satisfecho las exigencias procedimentales a que se refiere el artículo 88, apartado 3, del Tratado CE.

V.2. Carácter de ayuda estatal del régimen

- (34) La Comisión considera que la medida constituye una ayuda estatal según lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, por las siguientes razones:

V.2.1. Presencia de fondos estatales

- (35) La medida supone la utilización de fondos estatales en forma de una pérdida de ingresos fiscales por parte de la Región de Sicilia por un importe correspondiente a la disminución de la carga fiscal del beneficiario.

V.2.2. Ventaja económica

- (36) La medida confiere al beneficiario una ventaja económica resultante de la disminución de la carga fiscal efectiva, que se traduce en una ventaja financiera en términos de disminución del impuesto adeudado, de la que las empresas se benefician inmediatamente durante los años en que se aplica la reducción.

V.2.3. Presencia de selectividad dado que la medida favorece a «algunas empresas» o «algunas producciones»

- (37) La Ley nacional sobre el IRAP establece que todas las regiones tienen la facultad de aumentar o reducir el tipo de base del 4,25 % del impuesto hasta un máximo de un punto porcentual en cualquier dirección; vemos pues que esto refleja un régimen fiscal aplicado de manera simétrica, en virtud del cual todas las regiones están facultadas, jurídicamente y de hecho, a aumentar o reducir el impuesto, y que, en sí mismo, no implica ayuda estatal.

- (38) En el pasado, la Comisión decidió⁽¹¹⁾ que estos poderes limitados de adaptar el tipo fiscal son simétricos por naturaleza, siempre que las regiones no utilicen tales poderes para aplicar, dentro de los límites de su discrecionalidad autónoma, tipos diferenciados por sectores y sujetos pasivos, y no constituyen ayudas estatales. Esta conclusión no queda invalidada por la sentencia dictada en el Asunto C-88/2003 («Azzorre») ⁽¹²⁾.

- (39) No obstante, en el caso notificado, la Región de Sicilia no limitó su intervención al margen de poder discrecional autónomo fijado por la legislación nacional, sino que utilizó sus competencias para introducir, para sectores y sujetos pasivos específicos, unos tipos fiscales diferenciados e inferiores al tipo fiscal regional normal aplicable. En efecto:

a) el artículo 1 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 confiere una ventaja en favor, exclusivamente, de las cooperativas sicilianas, y por lo tanto excluye como potenciales beneficiarios del régimen a las empresas sicilianas de cualquier otro sector que no sean cooperativas;

b) el apartado 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 confiere una ventaja en el sentido de que la medida favorece la actividad económica que consiste en prestar servicios de vigilancia. Además, las empresas de vigilancia ofrecen los siguientes servicios: i) depósito temporal de valores, transporte y escolta de bienes y personas, ii) vigilancia de bienes, iii) gestión de instalaciones especializadas para el archivo, y iv) producción de aparatos y sistemas de seguridad. En opinión de la Comisión, algunos de estos servicios pueden prestarlos empresas que no ejercen actividades de vigilancia privada según lo dispuesto en la normativa oficial aplicable (Real Decreto nº 773/1931).

V.2.4. Distorsión de la competencia

- (40) Según una reiterada jurisprudencia⁽¹³⁾, para que una medida falsee la competencia, basta con que el destinatario de la ayuda compita con otras empresas en los mercados abiertos a la competencia.

- (41) La Comisión constata que las medidas contempladas en los apartados 1 y 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 parecen falsear la competencia y tener una incidencia en los intercambios entre Estados miembros en la medida en que tienen como efecto eximir a los beneficiarios de una carga a la que de otro modo estarían sujetos.

⁽¹¹⁾ Decisión de la Comisión C(2005) de 4675 de 7.12.2005 — Ayuda estatal nº 198/05 — «Ayuda fiscal para la creación de puestos de trabajo en zonas asistidas, reducciones IRAP-Ley nº 80/2005, artículo 11-ter». Casos con respecto a los cuales la Comisión no plantea objeciones, DO C 42 de 18.2.2006, p. 3.

⁽¹²⁾ Sentencia del Tribunal de 6 de septiembre de 2006 — República Portuguesa contra Comisión de las Comunidades Europeas, pendiente de publicación.

⁽¹³⁾ Asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisión (Rec. 1998, p. II-717).

- (42) En el caso que nos ocupa, según la información transmitida por las autoridades italianas, los beneficiarios son cooperativas (apartado 1 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004) de cualquier tamaño operantes en cualquier sector. Dado que las cooperativas compiten con otras empresas en mercados abiertos a la competencia, el apartado 1 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 puede falsear la competencia e incidir en los intercambios, según ha confirmado una reiterada jurisprudencia. Del mismo modo, la Comisión considera que la medida contemplada en el apartado 2 del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 falsea la competencia e incide en los intercambios entre los Estados miembros.
- (43) Considerando todo lo expuesto, la Comisión concluye que el régimen de ayudas propuesto constituye una ayuda estatal.

V.3. Compatibilidad

- (44) Desde el momento en que la medida constituye una ayuda estatal según lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, es necesario evaluar su compatibilidad a la luz de las excepciones contempladas en el artículo 87, apartados 2 y 3, del Tratado. Las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 87 del Tratado, relativas a las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional y las ayudas concedidas a determinadas regiones de la República Federal de Alemania, no son de aplicación en el caso que nos ocupa. La medida no puede considerarse un proyecto importante de interés común europeo y no está destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de Italia, como exige el artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado. La medida tampoco puede beneficiarse de la excepción contemplada en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, en virtud de la cual pueden autorizarse las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en contra del interés común. La medida tampoco pretende promover la cultura y la conservación del patrimonio, como exige el artículo 87, apartado 3, letra d), del Tratado.
- (45) De acuerdo con lo establecido en el artículo 87, apartado 3, letra a), están autorizadas las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo. Sicilia es una región que puede beneficiarse de esta excepción.

- (46) En la decisión de incoar el procedimiento de examen formal, la Comisión explicaba las razones (que se resumen en los puntos 18 a 31 de la presente Decisión) por las que dudaba de que la medida pudiera beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 87, apartado 3, letra a), del Tratado. En ausencia de observaciones por parte de Italia o terceros interesados, la Comisión no puede sino constatar que se confirman tales dudas.

VI. CONCLUSIÓN

- (47) La Comisión concluye que la medida notificada por Italia, ilustrada en los puntos 11 a 17, no es compatible con el mercado común y no puede acogerse a ninguna de las excepciones previstas por el Tratado CE. Por lo tanto, debe prohibirse. Según las autoridades italianas, la ayuda aún no ha sido concedida, de forma que no es preciso recuperarla.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El régimen de ayudas que Italia tiene previsto ejecutar mediante la aplicación del artículo 60 de la Ley Regional nº 17/2004 constituye una ayuda estatal.

La ayuda a que se refiere el párrafo primero es incompatible con el mercado común y no puede ejecutarse.

Artículo 2

Italia informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 7 de febrero de 2007.

Por la Comisión

Neelie KROES

Miembro de la Comisión