

AYUDA ESTATAL — ITALIA

Ayuda estatal nº C 18/2006 (ex N 524/2005) — Incentivo de fusión

Invitación a presentar observaciones, en aplicación del artículo 88, apartado 2, del Tratado CE

(2006/C 146/09)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

Por carta de 16 de mayo de 2006, reproducida en la versión lingüística auténtica en las páginas siguientes al presente resumen, la Comisión notificó a Italia su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE en relación con la ayuda antes citada.

Las partes interesadas podrán presentar sus observaciones, en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación del presente resumen y de la carta siguiente, enviándolas a:

Comisión Europea
Dirección General de Competencia
Registro de Ayudas Estatales
B-1049 Bruselas.
Fax: (32-2) 296 12 42

Dichas observaciones se comunicarán a Italia. La parte interesada que presente observaciones podrá solicitar por escrito, exponiendo los motivos de su solicitud, que su identidad sea tratada confidencialmente.

TEXTO DEL RESUMEN

1. Procedimientos

La medida se notificó el 18 de octubre de 2005. Tras serle solicitada información complementaria, Italia presentó sus últimos datos el 27 de marzo de 2006.

2. Descripción de la medida respecto de la cual se incoa el procedimiento:

La base jurídica de la medida es el artículo 2 del Decreto Legge nº 106 de 17 de junio de 2005, convertido en la Ley nº 156 de 31 de julio de 2005. La base jurídica contiene una cláusula de statu quo. La medida consiste en una deducción de un 10 % de la cuota íntegra (basada en Irap) concedida a empresas pequeñas y microempresas del mismo sector para su consolidación a través de operaciones de fusión o adquisición. La fusión o adquisición debe durar al menos tres años. El presupuesto previsto para la medida notificada es de 120 millones de euros en 2006, 242 millones de euros en 2007 y 122 millones de euros en 2008. Por lo que respecta a la acumulación de ayudas, las autoridades italianas han señalado que la medida puede acumularse con otras. Puesto que se trata de un régimen fiscal no existen costes subvencionables.

3. Evaluación de la medida

La Comisión considera que, como señalaron las autoridades italianas, la medida constituye una ayuda en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE. La medida implica la utilización de fondos estatales. Es selectiva, pues favorece sólo a empresas pequeñas y microempresas que pueden ser beneficiarias de la deducción de la cuota íntegra. Estas empresas operan o tienen la posibilidad de hacerlo en sectores en los que existe comercio entre Estados miembros. La medida falsea o amenaza falsear la competencia.

En primer lugar, se reconoce entre los objetivos el fomento del desarrollo de PYMEs tal y como se recoge en normas concretas sobre ayudas a las PYMEs, en particular el Reglamento (CE) nº 70/2001. Este Reglamento, si bien reconoce que el crecimiento de las PYMEs es un objetivo que los Estados miembros pueden fomentar con ayudas, establece al mismo tiempo las condiciones que garantizan que aquéllas no falseen la competencia de manera incompatible con el mercado común. En concreto, el Reglamento prevé ayudas al crecimiento de las PYMEs mediante inversiones o creación de puestos de trabajo más bien que a través de adquisiciones externas. Por todo ello, la Comisión duda de que la medida que nos ocupa pueda considerarse compatible por el hecho de que fomente el crecimiento de las PYMEs.

En segundo término, la información facilitada por Italia señala diversas causas que limitan el tamaño de las empresas italianas. Estas causas dependen fundamentalmente de «fallos del marco legal», por lo que la Comisión duda de que una medida fiscal transitoria sea precisa y adecuada para resolver las dificultades estructurales existentes.

En tercer lugar, la Comisión tiene dudas sobre la proporcionalidad de la reducción fiscal. El incentivo no está vinculado con los costes de la operación y podría reportar ganancias importantes a los beneficiarios, sobre todo dado que la empresa resulta de la suma de muchas empresas diferentes.

En cuarto lugar, la Comisión considera que la medida podría acumularse a otras ayudas. Por último, la Comisión estima en esta fase que no puede aprobar el régimen de incentivo de fusión si este se aplica directamente a empresas que deben reembolsar ayudas anteriores ilegales e incompatibles, en particular en los casos en que el procedimiento de recuperación ni si quiera ha comenzado y se ha llevado a Italia ante el Tribunal por omisión a este respecto. Una aplicación automática de este tipo impediría que la Comisión tuviera en cuenta la distorsión acumulada que resultaría de la concesión de la antigua ayuda y la nueva.

TESTO DE LA CARTA

- «1. La Commissione desidera informarLa che intende iniziare, riguardo al provvedimento in oggetto, la procedura d'indagine di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE.

Procedimento

2. Le autorità italiane hanno notificato il provvedimento in oggetto con lettera del 18 ottobre 2005, alla quale la Commissione ha inviato una prima risposta il 10 novembre. Le autorità italiane hanno fornito altre informazioni, in particolare studi economici di supporto, con lettera del 20 dicembre 2005, protocollata presso la Commissione il 22 dicembre (A/40729). La Commissione ha chiesto raggugli supplementari con lettera dell'8 febbraio 2006 e le autorità italiane hanno risposto con due lettere, rispettivamente del 13 marzo (A/31911) e del 27 marzo 2006 (A/32302).

Descrizione

3. Scopo del provvedimento è favorire la crescita di microimprese e di piccole imprese mediante un processo di consolidamento (concentrazione o aggregazione di microimprese e piccole imprese).
4. La base giuridica del provvedimento è l'articolo 2 del decreto-legge 17 giugno 2005, n. 106, convertito dalla legge 31 luglio 2005, n. 156. Tale base giuridica comprende una clausola di sospensione.
5. Il provvedimento consiste in un credito d'imposta, da accordare a microimprese e piccole imprese del medesimo settore che si consolidano mediante concentrazione o aggregazione. Il credito d'imposta è pari al 10 % della differenza tra il valore della produzione dell'impresa risultante dal processo di concentrazione e il valore della produzione dell'impresa più grande tra quelle partecipanti a tale processo. Il valore della produzione è la base imponibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Tale credito può essere utilizzato come compensazione dei pagamenti di varie imposte societarie o di contributi sociali. Benché vi sia un nesso con il processo di consolidamento, l'importo del credito d'imposta non viene calcolato sulla base degli investimenti o dei costi.
6. L'Italia ha già applicato un provvedimento analogo nel 2005⁽¹⁾, nell'ambito del regolamento che prevede l'esenzione per categoria per gli aiuti alle PMI⁽²⁾. Tale precedente versione del provvedimento limita il credito d'imposta al massimale del 50 % dei costi di consulenza per il processo di concentrazione o aggregazione. Le autorità italiane hanno informato che, dato il suddetto limite, il provvedimento ha avuto un'applicazione ridotta: sono state ricevute 132 domande, per un importo totale di 3 442 261 EUR di credito d'imposta. Sono state accolte soltanto 46 domande, per l'importo totale di 415 306 EUR.

⁽¹⁾ Basato sull'articolo 9 del decreto-legge n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80/2005. Tale provvedimento è stato registrato presso la Commissione il 21.4.2005, con il riferimento XS 89/05.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 33).

7. Per il provvedimento ora notificato è stato previsto un bilancio di 120 milioni di EUR per il 2006, di 242 milioni di EUR per il 2007 e di 122 milioni di EUR per il 2008.

8. Potranno beneficiare del provvedimento imprese risultanti dalla concentrazione di microimprese e piccole imprese, ai sensi della definizione di PMI⁽³⁾. Data la sua natura fiscale, il provvedimento si applica solo ad imprese con sede stabile in Italia che possono, tuttavia, concentrarsi con imprese provenienti da tutto il SEE. Il beneficio è limitato al caso delle operazioni alle quali partecipano due o più imprese del medesimo settore. Le imprese in questione potranno ottenere il credito d'imposta soltanto se la loro concentrazione o aggregazione perdurerà per almeno tre anni.

9. Per beneficiare del credito d'imposta, le imprese devono inoltrarne domanda al Centro operativo di Pescara dell'Agenzia delle entrate. L'esame delle domande viene effettuato secondo l'ordine cronologico di presentazione, fino a esaurimento dei fondi. Le domande vengono accolte o respinte entro il lasso di tempo di 30 giorni.

10. Inoltre, le autorità italiane hanno informato che potranno beneficiare del provvedimento le imprese che realizzano profitti, dato che le imprese non redditizie non sarebbero in grado di avvalersi del credito d'imposta. Le autorità italiane hanno anche segnalato che tale strumento fiscale presenta il vantaggio di essere concesso a posteriori e che in tal modo si agevolano i controlli a posteriori (il credito d'imposta viene revocato, per esempio, se la concentrazione si scinde prima di tre anni).

11. Per quanto riguarda il cumulo, le autorità italiane hanno informato che il provvedimento può cumularsi con altre misure di aiuto. Poiché si tratta di un regime fiscale, non vi sono costi ammissibili.

12. Nella lettera dell'8 febbraio 2006, la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di sospendere l'erogazione del nuovo aiuto previsto dal regime di premi di concentrazione alle imprese che non avevano rimborsato aiuti incompatibili, in ottemperanza a precedenti decisioni di recupero, in particolare la decisione 2000/128/CE della Commissione, dell'11 maggio 1999, relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione (GU L 42 del 15.2.2000, pag. 1) e la decisione 2003/193/CE della Commissione, del 5 giugno 2002, relativa alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi dall'Italia in favore di imprese di servizi pubblici (GU L 77 del 24.3.2003, pag. 21). Le autorità italiane hanno rifiutato d'impegnarsi in tal senso e hanno inoltre dichiarato che, a loro parere, non si può applicare ai regimi la giurisprudenza della sentenza Deggendorf, in base alla quale la Commissione deve controllare il cumulo tra vecchi e nuovi aiuti.

Valutazione

13. Le autorità italiane hanno notificato il provvedimento a norma dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato CE. Tale misura comprende una clausola di sospensione.

⁽³⁾ Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

14. Le autorità italiane dichiarano che, a loro parere, il provvedimento in oggetto costituisce un aiuto. Esso comporta l'intervento di risorse statali ed è selettivo, poiché favorisce soltanto le microimprese e piccole imprese che possono avvalersi del credito d'imposta. Queste imprese sono o possono essere operanti in settori nei quali si effettuano scambi tra gli Stati membri. Il provvedimento falsa o minaccia di falsare la concorrenza. Secondo la Commissione, risultano soddisfatte le condizioni enunciate all'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE per riconoscere l'esistenza di un aiuto.
15. La Commissione ha quindi esaminato se il provvedimento possa essere ritenuto compatibile con il trattato CE.
16. Tale provvedimento non si configura come un aiuto ai consumatori, né come un aiuto inteso a porre rimedio ai danni provocati da inondazioni o altre calamità naturali. Di conseguenza, ad esso non si applicano le deroghe previste all'articolo 87, paragrafo 2 del trattato CE.
17. La Commissione ha poi esaminato se il provvedimento possa considerarsi compatibile con le deroghe previste all'articolo 87, paragrafo 3 del trattato CE. La Commissione osserva che lo scopo del provvedimento non consiste nel favorire lo sviluppo economico di determinate regioni, in quanto riguarda le imprese in tutto il territorio italiano.
18. Inoltre, la Commissione osserva che il provvedimento non è inteso a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo, né a porre rimedio a una perturbazione dell'economia di uno Stato membro. Infine, la Commissione osserva che il provvedimento non si prefigge di promuovere la cultura o la conservazione del patrimonio, né rientra in altre categorie di aiuti.
19. La Commissione osserva invece che il provvedimento può rientrare nella deroga prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), riguardante gli aiuti intesi ad agevolare lo sviluppo di determinate attività.
20. In particolare, il provvedimento è destinato alle aggregazioni di microimprese e piccole imprese. La promozione dello sviluppo delle microimprese e piccole imprese è riconosciuto come uno degli obiettivi degli aiuti, quale è sancito dall'adozione di norme specifiche riguardanti gli aiuti a favore delle PMI⁽⁴⁾, in special modo nel regolamento n. 70/2001.
21. Tale regolamento, nel riconoscere che lo sviluppo delle PMI è un obiettivo che gli Stati membri possono favorire mediante aiuti⁽⁵⁾, stabilisce le condizioni per assicurare che simili aiuti non falsino la concorrenza in misura contraria all'interesse comune. In particolare, l'articolo 4 del regolamento consente l'erogazione di aiuti per la crescita delle PMI mediante investimenti o creazione di posti di lavoro⁽⁶⁾, piuttosto che mediante acquisizioni esterne.
22. Il provvedimento non rispetta né le condizioni previste dall'articolo 4, né quelle di altri articoli del regolamento. Di conseguenza, la Commissione dubita, in questa fase, che il provvedimento in esame possa essere ritenuto compatibile sulla base del fatto che promuova la crescita delle PMI.
23. In aggiunta, e ad ogni buon fine, la Commissione ha proceduto a valutare il provvedimento sotto gli aspetti della necessità, della proporzionalità e del numero limitato di effetti negativi.

Necessità dell'aiuto

24. Le autorità italiane hanno fatto notare che le minori dimensioni delle imprese italiane, rispetto ai partner UE, costituiscono un fallimento del mercato. L'Italia ha presentato alcuni studi volti a dimostrare tale imperfezione. Per esempio, uno studio effettuato di recente da un istituto di ricerca in materia economica⁽⁷⁾ mostra che la struttura dimensionale delle imprese italiane esercita un'incidenza negativa sull'incremento della produttività e stima che, se in Italia vi fosse una struttura analoga a quella del resto dell'Europa, il settore manifatturiero avrebbe una produttività superiore del 20 %. Le piccole imprese tendono a investire di meno nella R&S e nell'innovazione e sono meno in grado di trasformare in maggiore produttività gli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, il che a sua volta porta a una minore efficienza dell'economia, a tassi inferiori d'impiego delle nuove tecnologie ed a minore produttività, creando così una sorta di circolo vizioso, una trappola dimensionale.
25. Tuttavia, dai medesimi studi risulta che le cause di tale problema sono dovute soprattutto a questioni regolamentari, in misura tale che può sembrare opportuno parlare piuttosto di un "fallimento regolamentare". L'Italia non è stata in grado d'indicare in qual modo il provvedimento in esame sia necessario per ovviare a tale imperfezione: ha informato che il provvedimento è stato adottato prescindendo da tali cause.
26. Di conseguenza, la Commissione dubita una misura fiscale temporanea sia necessaria ed appropriata a risolvere le difficoltà strutturali in questione.

Proporzionalità

27. Le autorità italiane hanno spiegato di essersi risolte a uno sgravio fiscale del 10 % mediante una semplice soluzione, consistente anzitutto nel decidere che era necessario un incentivo a due cifre per attrarre l'interesse dei potenziali beneficiari, e nel fissarlo poi al livello minimo di tale ordine di grandezza. Inoltre, le autorità italiane hanno indicato che lo sgravio fiscale viene calcolato in base all'IRAP, che è un'imposta pagata da pressoché tutte le imprese ed è più onerosa per le imprese a impiego più intensivo di manodopera.

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese.

⁽⁵⁾ Vedere in particolare il considerando 5 e specialmente il considerando 13 del regolamento n. 70/2001.

⁽⁶⁾ Vedere in particolare l'articolo 4 — Investimenti — del regolamento (CE) n. 70/2001.

⁽⁷⁾ Prometeia/Banca Intesa: Analisi dei settori industriali, ottobre 2005.

28. La Commissione ha dubbi riguardo alla proporzionalità di tale sgravio fiscale. Pur riconoscendo che il sistema adottato dalle autorità italiane per stabilire il tasso dello sgravio fiscale ha il pregio della semplicità, la Commissione desidera altri chiarimenti sulla sua proporzionalità, poiché l'incentivo non è correlato ai costi causati dal processo di concentrazione o aggregazione e potrebbe esser tale da comportare inaspettati guadagni per i beneficiari. In particolare, quando l'impresa risultasse dall'aggregazione di varie imprese, il valore del beneficio, misurato dalla differenza tra il valore della produzione della nuova entità e il valore della produzione della maggiore tra le imprese partecipanti nell'aggregazione, potrebbe essere estremamente elevato.

Cumulo

29. Le autorità italiane hanno informato che il provvedimento può cumularsi, in quanto si tratta di una misura fiscale non correlata a costi ammissibili. La Commissione osserva anzitutto che ciò appare in contraddizione con l'articolo 8, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 70/2001 ⁽⁸⁾.

Beneficiari aventi ricevuto aiuti illegali ed incompatibili

30. Inoltre, la Commissione fa notare il problema del cumulo delle distorsioni risultanti dall'aiuto ricevuto nell'ambito del regime di premi di concentrazione con altre distorsioni derivanti da aiuti illegittimi e incompatibili, in particolare quelli previsti nei regimi menzionati al punto 12, che non sono ancora stati rimborsati. Nella sentenza del 15 maggio 1997, la Corte di giustizia ha statuito che *"quando la Commissione esamina la compatibilità di un aiuto con il mercato comune, deve prendere in considerazione tutti gli elementi pertinenti, ivi compreso, eventualmente, il contesto già esaminato in una decisione precedente, nonché gli obblighi che tale decisione precedente abbia potuto imporre ad uno Stato membro"*. Secondo la Corte di giustizia, la compatibilità di un nuovo aiuto può dipendere dall'esistenza di un precedente aiuto illegittimo che non sia stato restituito, poiché l'effetto cumulativo degli aiuti potrebbe produrre gravi distorsioni della concorrenza nel mercato comune. Di conseguenza, la Commissione, nell'esaminare la compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato comune, ha la facoltà di prendere in considerazione al tempo stesso l'effetto cumulativo di tale aiuto con un aiuto precedente e il fatto che l'aiuto precedente non sia stato rimborsato ⁽⁹⁾.

31. In applicazione della giurisprudenza Deggendorf, la Commissione valuta una nuova misura di aiuto tenendo conto dell'eventualità che i beneficiari non abbiano ottemperato a precedenti decisioni con le quali la Commissione stessa abbia ordinato loro di rimborsare precedenti aiuti illegittimi e incompatibili. In simili casi, la Commissione deve accertare gli effetti che esercita sui beneficiari il combinarsi del nuovo aiuto con i precedenti aiuti incompatibili che non sono stati ancora restituiti.

32. La Commissione nota che, nel caso in esame, le autorità italiane hanno rifiutato d'impegnarsi a non erogare il nuovo aiuto previsto dal regime di premi di concentrazione alle imprese che non hanno ancora rimborsato l'aiuto incompatibile, in ottemperanza alle decisioni di recupero menzionate al punto 12. Le autorità italiane hanno dichiarato che, a loro parere, la giurisprudenza Deggendorf non si applica ai regimi.

33. La Commissione fa notare anzitutto che la giurisprudenza Deggendorf si applica a tutti i tipi di aiuto, che siano concessi singolarmente o nell'ambito di regimi.

34. In secondo luogo, la Commissione rammenta alle autorità italiane l'esigenza di eseguire le decisioni in materia di aiuti di Stato, in particolare quando esse impongono il recupero di aiuti illegittimi e incompatibili mediante rimborso da parte dei beneficiari.

35. In considerazione di quanto detto sinora, e in applicazione della giurisprudenza Deggendorf, a questo stadio la Commissione ritiene di non poter approvare il regime di premi di concentrazione, se questo si applica automaticamente ad imprese che devono ripagare precedenti aiuti illegali ed incompatibili, anche se tali aiuti erano stati erogati in base ad un regime, in particolare nei casi menzionati al punto 12.

36. Su tale aspetto, la Commissione chiede il parere delle autorità italiane e delle parti interessate.

Conclusioni

37. In base alle precedenti considerazioni, e agendo secondo la procedura stabilita all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE, la Commissione chiede all'Italia di presentarle le sue osservazioni e di trasmetterle, entro un mese dalla data alla quale avrà ricevuto la presente lettera, tutte le informazioni che possano essere utili per valutare il provvedimento.

38. La Commissione rammenta all'Italia che l'articolo 88, paragrafo 3 del trattato CE ha effetto sospensivo e richiama l'attenzione sull'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, a norma del quale tutti gli aiuti illegittimi possono essere recuperati presso i beneficiari.

39. La Commissione avverte l'Italia che informerà le parti interessate, pubblicando la presente lettera e una sintesi del caso nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Inoltre, la Commissione informerà le parti interessate degli Stati EFTA firmatari dell'Accordo SEE, pubblicando una comunicazione nel Supplemento SEE della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e informerà l'Autorità di vigilanza EFTA inviandole una copia della presente lettera. Tutti gli interessati saranno invitati a presentare osservazioni entro un mese dalla data delle suddette pubblicazioni.»

⁽⁸⁾ Vedere anche il considerando n. 19 del regolamento (CE) n. 70/2001.

⁽⁹⁾ Causa C-355/95P, *Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) contro Commissione*, Racc. 1997, pag. I-2549, punti 25-27.