

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 5 juin 2002

relative à une aide d'État aux exonérations fiscales et prêts à des conditions préférentielles consentis par l'Italie à des entreprises de services publics dont l'actionnariat est majoritairement public

C 27/99 (ex NN 69/98)

[notifiée sous le numéro C(2002) 2006 final]

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

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

(2003/193/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 aux dispositions précitées ⁽¹⁾ et après avoir tenu compte des observations reçues,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 3 mars 1997, la Commission a reçu une plainte concernant une aide d'État prétendument accordée par l'Italie à plusieurs entreprises de services publics sous la forme d'une exonération temporaire de l'impôt des sociétés et d'un accès à des prêts consentis à des conditions préférentielles.

(2) Par lettres des 12 mai, 16 juin et 21 novembre 1997, les services de la Commission ont demandé aux autorités italiennes une première série de renseignements sur les mesures en question. Par lettre du 17 décembre 1997, enregistrée par la Commission le 23 décembre, les autorités italiennes ont fourni une partie des renseignements souhaités. Le 19 janvier 1998, une réunion a été organisée à Rome à la demande des autorités italiennes.

(3) Par lettre du 17 mai 1999 («décision d'ouverture de la procédure»), la Commission a notifié à l'Italie sa décision d'ouvrir, au sujet de l'aide susmentionnée, la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* ⁽²⁾ et la Commission a invité les tiers intéressés à lui présenter leurs observations sur l'aide en question.

(5) La Commission a reçu des observations de tiers intéressés. Elle les a transmises à l'Italie, laquelle y a répondu en présentant ses observations aux dates suivantes:

— 2 août 1999: premier envoi d'observations,

— 15 octobre 1999: demande de prorogation du délai de présentation des observations,

— 28 octobre 1999: observations sur les prêts de la Cassa Depositi e Prestiti («CDDPP»),

— 14 décembre 1999: demande de prorogation du délai de présentation d'observations,

— 3 février 2000: observations supplémentaires,

— 8 février 2001: lettre par laquelle les autorités italiennes signalent que la mesure mentionnée dans les observations de Federazione Gas Italia («Gas-it») n'a pas été adoptée,

— 31 juillet et 3 août 2001: demande de prorogation du délai imparti pour la réponse à la lettre de la Commission du 25 juillet 2001,

— 25 octobre 2001: observations sur l'exonération des droits sur les transferts» (considérant 16),

⁽¹⁾ JO C 220 du 31.7.1999, p. 14.

⁽²⁾ Note 1 de bas de page.

- 22 novembre 2001: observations sur les prêts CDDPP,
 - 21 décembre 2001: observations sur les prêts CDDPP.
- (6) La Commission a reçu des observations de tiers intéressés, en date des:
- 10 septembre 1999: observations présentées par Azienda Elettrica Municipale SpA («AEM») et ACEA SpA («ACEA»),
 - 31 août 1999: observations présentées par le Bundesverband der Deutschen Industrie («BDI»),
 - 21 janvier 2000: complément d'observations d'AEM et d'ACEA.
- (7) La Commission a reçu des observations supplémentaires de tiers intéressés en date des:
- 16 mars 2000: observations présentées par Conf-servizi CISPEL («CISPEL»),
 - 13 mars et 17 avril 2000: observations de Gas-it concernant une nouvelle mesure prévue par l'État italien pour l'octroi d'une aide en sus de celle faisant déjà l'objet d'un examen,
 - 11 avril 2000: observations d'Azienda Mediterranea Gas e Acqua SpA («AMGA»).
- (8) Enfin, la Commission a reçu d'autres observations d'AMGA, d'ACEA et d'AEM en date du 12 juin 2000. Le 7 juillet 2000, ces mêmes parties ont envoyé à la Commission des observations concernant l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance dans l'affaire Alzetta Mauro ⁽³⁾.
- (9) Par ailleurs, la Commission a écrit aux autorités italiennes aux dates suivantes:
- 23 août 1999: première lettre après la décision d'ouverture de la procédure,
 - 1^{er} octobre 1999: lettre de transmission des observations reçues de tiers intéressés,
- 5 octobre 1999: relance concernant la lettre du 23 août 1999,
 - 25 octobre 1999: octroi d'une prorogation pour la présentation d'autres observations,
 - 4 février 2000: lettre de transmission d'autres observations de tiers,
 - 21 janvier 2000: relance concernant la lettre du 23 août 1999,
 - 11 et 14 avril 2000: lettre de transmission d'autres observations de tiers,
 - 25 avril 2000: avis d'obligation de notification des nouvelles mesures d'aide au sens de l'article 87 du traité, concernant la nouvelle aide mentionnée par Gas-it,
 - 25 juillet 2001: demande d'éclaircissements sur l'exonération des droits sur les transferts (considérant 16),
 - 17 août 2001: octroi d'une prorogation pour la présentation d'autres observations.
- (10) En outre, la Commission a rencontré des représentants d'ACEA et d'AEM les 18 novembre 1999, 23 mars et 20 juin 2000. Le 14 avril 2000, elle a rencontré des représentants de GAS-it.
- (11) La Commission a rencontré les autorités italiennes le 24 octobre 2001.

2. DESCRIPTION DES MESURES

2.1. Base juridique nationale

- (12) En Italie, les collectivités locales (communes) procurent traditionnellement à leurs administrés, directement ou indirectement, divers services locaux ⁽⁴⁾ (distribution et traitement de l'eau, transports en commun, distribution de gaz, etc.) en ayant recours à différents instruments d'organisation. En 1990, la loi 142 du 8 juin («loi 142/90») a introduit une réforme des instruments d'organisation légaux offerts aux communes pour la gestion de ces services. En vertu de l'article 22 de cette loi, ultérieurement modifié par l'article 17, point 58, de la loi 127 du 15 mai 1997, la commune peut fournir les services:

⁽³⁾ Arrêt du Tribunal de première instance du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro contre Commission (Recueil 2000, p. II-2319).

⁽⁴⁾ Ordinairement par l'intermédiaire d'entités administratives et comptables distinctes, appelées entreprises municipalisées.

- a) directement (régie),
 b) par l'intermédiaire d'une entité administrative et comptable distincte (entreprise spéciale),
 c) par l'intermédiaire d'un organisme pour services non commerciaux,
 d) par leur concession à des sociétés publiques ou privées (concession à des tiers),
 e) par la constitution de sociétés commerciales (sociétés de capitaux) ou de sociétés à responsabilité limitée à actionnariat majoritairement public.
- (13) L'article 12 de la loi 498 de 1992 (ci-après dénommée «loi 498/92») a introduit une option supplémentaire pour la gestion de ces services, à savoir la constitution de sociétés de capitaux à participation publique minoritaire.
- (14) En principe, dans le cas de services publics fournis: a) directement par la commune, ou b) par l'intermédiaire d'une entité comptable distincte, le prestataire des services ne peut pas opérer en dehors du territoire de la commune d'appartenance ⁽⁵⁾. En revanche, les sociétés de capitaux constituées en vertu de la loi 142/90 ne sont pas limitées par la loi à un territoire ou à des activités préétablies et elles exercent généralement leur activité comme des sociétés commerciales normales soumises aux règles du droit privé et commercial ⁽⁶⁾.
- 2.2. Description détaillée des mesures
- (15) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a exprimé des doutes sur la qualification d'aides d'État, au sens de l'article 87 du traité, de certaines mesures nationales applicables aux sociétés de capitaux à actionnariat majoritairement public constituées en
- vertu de la loi 142/90 (ci-après dénommées «sociétés loi 142/90»), et sur leur compatibilité avec le marché commun. Il s'agit plus précisément des dispositions suivantes:
- a) dispositions combinées de l'article 3, point 69, de la loi 549 du 28 décembre 1995 et de l'article 13 bis du décret-loi 6 du 12 janvier 1991 ⁽⁷⁾;
- b) dispositions combinées de l'article 3, point 70, de la loi 549/1995 et de l'article 66, point 14, du décret-loi 331 du 30 août 1993 ⁽⁸⁾;
- c) article 9 bis introduit par la loi 488 du 9 août 1986, «Conversion en loi, avec modifications, du décret-loi 318 du 1^{er} juillet 1986 portant mesures d'urgence en faveur des finances publiques» (ci-après dénommé «article 9 bis du décret-loi 318/1986»).
- (16) L'article 3, points 69 et 70, de la loi 549/1995 réserve un régime fiscal particulier aux sociétés de capitaux à actionnariat majoritairement public constituées en vertu de la loi 142/90, à savoir:
- a) l'exonération de tous les droits grevant les transferts d'actifs effectués lors de la transformation d'entreprises spéciales et d'entreprises municipalisées en sociétés de capitaux (ci-après dénommée «l'exonération des droits sur les transferts»);
- b) l'exonération totale de l'impôt des sociétés pendant trois ans, et au plus tard jusqu'à l'exercice 1999, en faveur des sociétés de capitaux à actionnariat majoritairement public (ci-après dénommée «l'exonération triennale de l'impôt des sociétés»).
- (17) Plus précisément, les dispositions combinées de l'article 3, point 69, de la loi 549/95 et de l'article 13 bis du décret-loi 6 du 12 janvier 1991 (ci-après dénommé «le point 69»), établissent que le transfert d'actifs effectué dans le cadre de la transformation d'entreprises spéciales et d'entreprises municipalisées en sociétés de capitaux constituées en vertu de la loi 142/90 et de la loi 498/92 est exonéré de:
- a) droits d'enregistrement;
- b) droits de timbre;
- c) taxe sur les plus-values des biens immeubles (INVIM);

⁽⁵⁾ Il faut cependant noter qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du décret présidentiel n° 902 du 4 octobre 1986, une commune peut, avec l'accord des autres communes intéressées, élargir le cadre territorial de l'activité de son entreprise aux territoires de ces communes. Toutefois, la jurisprudence italienne subordonne cette possibilité à des conditions précises: voir, par exemple, Conseil d'État, section IV, 29 septembre 1988, n° 1291; section V, 3 août 1995, n° 1159; section V, 14 novembre 1996, n° 1374.

⁽⁶⁾ Voir, par exemple, *Corte di cassazione Sezioni unite* (Cour de cassation, assemblée plénière), 6 mai 1995, n° 4989.

⁽⁷⁾ Converti, avec des modifications, par la loi 80 du 15 mars 1991.

⁽⁸⁾ Converti par la loi 427 du 29 octobre 1993.

- d) taxes hypothécaires et cadastrales;
- e) tout autre impôt ou taxe lié au transfert.
- (18) Le régime fiscal visé au point 69 a été confirmé par l'article 115, paragraphe 6, et l'article 118, paragraphes 1 et 2, du décret-loi 267 du 18 août 2000.
- (19) Les dispositions combinées de l'article 3, point 70, de la loi 549/95 et de l'article 66, point 14, du décret-loi 331 du 30 août 1993 ⁽⁹⁾ (ci-après dénommé «le point 70»), prévoient l'exonération, pendant trois ans, de l'IRPEG (impôt sur le bénéfice des personnes morales) et ILOR (impôt local sur le revenu) en faveur des sociétés loi 142/90, à compter de la date d'acquisition de la personnalité morale et, au plus tard, jusqu'à l'exercice qui se termine le 31 décembre 1999.
- (20) L'article 9 bis du décret-loi 318/1986 a reconnu aux sociétés de capitaux à actionnariat majoritairement public qui sont prestataires de services publics la possibilité de contracter des prêts à taux d'intérêt réduit auprès de la CDDPP. D'après les renseignements fournis par les autorités italiennes, ces prêts ont été accordés à des sociétés loi 142/90 de 1994 à 1998 ⁽¹⁰⁾. Les prêts examinés dans la présente décision sont uniquement ceux qui ont été consentis à des sociétés de capitaux constituées en vertu de la loi 142/90, conformément à l'article 9 bis du décret-loi 318/1986.
- res examinées. Il manque donc un élément essentiel de la notion d'aide d'État, à savoir la «distorsion de concurrence»;
- b) de toute façon, même si ces mesures devaient être considérées comme des aides d'État, il s'agirait d'aides à qualifier d'aides existantes;
- c) à titre subsidiaire, ces aides devraient de toute façon être jugées compatibles au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c), car, bien que transitoires, elles étaient destinées à faciliter la transformation et la restructuration des sociétés afin de leur permettre de gérer le passage d'une situation de marché fermé à une situation de marché libéralisé.
- (23) À propos du considérant 22, point a), les entreprises susmentionnées affirment que les sociétés loi 142/90 fournissaient des services en exclusivité sur le territoire de leur commune d'appartenance. Ce faisant, elles ne participaient pas aux appels d'offres pour l'adjudication de services sur le territoire d'autres communes, à la seule exception de l'appel d'offres pour la gestion de l'aqueduc d'Arezzo auquel ont participé ACEA, AMGA et la Compagnie générale des eaux ⁽¹¹⁾. En outre, AMGA a soumissionné, de conserve avec la Lyonnaise des eaux, pour la concession de la gestion du service des eaux intégré de l'Alto Valdarno ⁽¹²⁾. Les entreprises susmentionnées affirment également que les mesures en cause n'ont pas favorisé l'accès des sociétés loi 142/90 à de nouveaux marchés, car l'avantage fiscal était peu important par rapport au coût de pénétration sur de nouveaux marchés (par exemple, dans le secteur des télécommunications).

3. OBSERVATIONS DE TIERS INTÉRESSÉS

- (21) La Commission a reçu des observations de plusieurs tiers intéressés.
- (22) Certaines entreprises (AEM, AMGA et ACEA) ont présenté les observations suivantes:
- a) les mesures ne constituent pas une aide d'État. Étant donné que les secteurs dans lesquels opèrent les sociétés loi 142/90 n'étaient pas ouverts à la concurrence, celle-ci ne pouvait être affectée par les mesu-
- (24) En ce qui concerne le considérant 22, point b), ces entreprises affirment que la qualification des mesures en cause comme aides d'État existantes est fondée sur deux séries de considérations. Elles soulignent d'abord que les communes et les entreprises municipales étaient exonérées de l'impôt des sociétés depuis le début du siècle. Sur le plan économique, les nouvelles sociétés loi 142/90 sont les entreprises spéciales qui bénéficiaient de cette exonération. En fait, l'exonération triennale établie au point 70 fixe une limite à une exonération fiscale antérieure, ce qui fait que le point 70 ne constitue ni une nouvelle mesure ni la modification d'une mesure existante et doit être qualifié d'aide existante.

⁽⁹⁾ Les dispositions établissent que le régime fiscal prévu pour la collectivité locale qui contrôle la société loi 142/90 s'applique à la société de capitaux pendant trois ans à partir de l'acquisition de la personnalité morale. C'est pourquoi la société de capitaux bénéficie de la susdite exonération triennale de l'impôt des sociétés.

⁽¹⁰⁾ Observations des autorités italiennes du 28 octobre 1999 et du 21 décembre 2001.

⁽¹¹⁾ Observations d'AEM et d'ACEA du 21 janvier 2000, paragraphe 28.

⁽¹²⁾ Observations d'AMGA du 11 avril 2000, paragraphe 23. On ne voit pas très bien si ces observations se réfèrent à l'appel d'offres mentionné par AEM et par ACEA dans leurs observations du 21 janvier 2000.

- (25) Ensuite, et plus généralement, le fait qu'à l'époque de l'entrée en vigueur des mesures examinées, les marchés sur lesquels opéraient les sociétés loi 142/90 étaient fermés à la concurrence signifie que ces mesures devraient toutes être considérées actuellement comme une aide existante [voir notamment l'article 1^{er}, paragraphe b), point v), du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (13) et l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire *Alzetta Mauro* (14)].
- (26) En ce qui concerne la question abordée au point c), AEM, AMGA et ACEA ont expliqué que les mesures examinées avaient pour seul objectif de faciliter le passage d'une structure de marché monopolistique à un régime de concurrence et de permettre la participation de capitaux privés à la gestion de services locaux et la propriété privée de ces services. C'est pourquoi il faudrait considérer que les mesures en cause relèvent de l'article 87, paragraphe 3, point c), car il s'agit d'aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, et plus précisément la prestation de services publics locaux. La Commission s'est déjà prononcée en faveur de la compatibilité au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c), d'une aide destinée à faciliter le passage d'une structure de marché monopolistique à une structure concurrentielle [voir notamment la décision de la Commission dans l'affaire *Milk Marketing Board* (15) et la décision relative aux transports publics néerlandais (16)].
- (27) Enfin, ces tiers ont affirmé que les mesures n'étaient pas discriminatoires, puisque les éventuels concurrents privés des sociétés loi 142/90 n'avaient pas besoin de se transformer en sociétés de droit privé pour opérer librement sur le marché et que, de surcroît, l'État n'a pas renoncé à des ressources auxquelles il avait droit, puisque les recettes fiscales manquantes ont été compensées par des rentrées plus élevées pour les communes.
- (28) Cispel — confédération de sociétés loi 142/90 et d'entreprises spéciales — a observé ce qui suit:
- a) à l'époque de l'adoption des mesures examinées, le secteur en question connaissait une situation de monopole légal. Les collectivités locales peuvent se réserver la gestion directe de certains services sur leur territoire ou peuvent en confier la gestion à des tiers par une concession avec reconnaissance de droits d'exclusivité. Il n'y a donc pas concurrence, et l'absence de concurrence signifie que la mesure ne peut pas être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1;
- b) les mesures en cause étaient destinées à faciliter la transformation d'entreprises publiques régies par le droit public en sociétés de droit privé, et donc le passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence. Elles n'ont opéré aucune discrimination entre entreprises publiques et privées, puisque ces dernières se trouvaient dans une position différente, n'ayant nul besoin de transformation pour opérer sur le marché. Ces mesures devraient donc être considérées au moins comme une aide compatible au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), s'agissant d'une aide destinée à faciliter le développement de certaines activités économiques;
- c) en outre, les mesures examinées ne constituent pas une aide, car: i) les sociétés loi 142/90 ne sont pas des entreprises aux fins du droit de la concurrence; ii) les mesures se bornent à compenser le surcoût du service public confié à ces sociétés; iii) elles ne sont pas financées par des ressources d'État, puisque l'État renonce à des recettes fiscales au niveau central, mais gagne au niveau local; iv) il s'agit de mesures générales; v) elles sont justifiées par la nature et l'économie générale du système: selon le droit fiscal italien, le législateur dispose d'une grande marge de manœuvre pour déterminer les personnes imposables; il avait donc la faculté de prévoir une période transitoire d'exonération en faveur des sociétés loi 142/90; vii) les mesures n'ont pas affecté les échanges intracommunautaires, puisque les biens et les services produits par les bénéficiaires ne font pas l'objet d'échanges entre États membres, mais sont destinés au seul marché local; viii) l'exonération des droits sur les transferts n'entraîne aucun avantage pour les sociétés de capitaux puisque ces droits auraient de toute façon été à la charge de la commune.
- a) à l'époque de l'adoption des mesures examinées, le secteur en question connaissait une situation de monopole légal. Les collectivités locales peuvent se

(13) JO L 83 du 27.3.1989, p. 1.

(14) Voir la note 3 de bas de page.

(15) Affaire C 45/93 (N 663/93) (JO C 100 du 9.4.1994, p. 9).

(16) Affaire N 199/99 (services de transports publics locaux néerlandais) (JO C 379 du 31.12.1999, p. 11).

(29) À titre subsidiaire, Cispel affirme que les mesures en cause sont justifiées par la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité pour les «aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre» et par l'article 86, paragraphe 2).

- (30) Le Bundesverband der Deutschen Industrie (association de l'industrie allemande) a observé que les exonérations fiscales et les prêts à taux d'intérêt bonifié en faveur d'entreprises contrôlées par l'État pourraient provoquer des distorsions de concurrence non seulement en Italie, mais aussi en Allemagne.
- (31) Gas-it — une association italienne d'opérateurs privés du secteur de la distribution de gaz opérant dans le cadre de concessions délivrées par les collectivités locales — déclare que les mesures indiquées par la Commission constituent une aide d'État. En particulier, l'exonération triennale de l'impôt des sociétés constitue manifestement une aide d'État en ce sens que les entreprises privées qui exercent les mêmes activités que les sociétés loi 142/90 doivent, contrairement à ces dernières, verser environ 50 % de leurs bénéfices au titre de l'impôt des sociétés. Gas-it a également souligné que l'article 87, paragraphe 3, point c), ne pouvait être invoqué pour justifier ces mesures, puisqu'elles n'étaient pas destinées à faciliter le développement de tout un secteur économique, mais plutôt à procurer des avantages à des entreprises déterminées opérant dans ce secteur en vertu de leur forme juridique (entreprises transformées en sociétés de capitaux) et de la structure de leur capital (majorité publique et minorité privée). Enfin, Gas-it a observé que les autorités italiennes étaient en train de débattre d'un projet de loi conférant d'autres avantages aux sociétés loi 142/90. Toutefois, le 8 février 2001, les autorités italiennes ont informé la Commission que l'examen de ce projet avait été bloqué.
- (32) Les autorités italiennes observent que les mesures examinées s'appliquent uniquement à des entreprises qui s'occupent presque exclusivement de la prestation de ce que ces autorités définissent comme étant des services publics locaux, c'est-à-dire les services fournis au niveau local dans les secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau, des transports, des déchets et des produits pharmaceutiques. Les autorités italiennes affirment que les mesures ne constituent pas une aide d'État pour les raisons suivantes:

- a) elles n'ont entraîné aucune distorsion de concurrence puisque, lorsqu'elles ont été mises en vigueur, les secteurs dans lesquels opéraient les sociétés loi 142/90 n'étaient pas ouverts à la concurrence;
- b) elles n'affectent pas les échanges intracommunautaires, puisque l'activité des entreprises considérées a une dimension purement locale;
- c) elles ne sont pas accordées au moyen de ressources d'État; l'État ne perd donc pas des ressources aux-

quelles il a droit. En effet, comme les bénéficiaires faisaient partie de l'administration publique, ils étaient déjà exonérés d'impôts avant même d'être transformés en sociétés de capitaux. À la place, l'État augmente ses recettes au niveau des communes.

- (33) Les autorités affirment en outre que, si les mesures en cause étaient considérées comme une aide d'État, il faudrait les considérer comme une aide existante, puisque à l'époque de leur adoption, les secteurs économiques concernés n'étaient pas ouverts à la concurrence. À titre subsidiaire, ces aides seraient compatibles avec le traité en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c), (aide à la restructuration) et de l'article 86, paragraphe 2, (service d'intérêt économique général) du traité.
- (34) En ce qui concerne la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), les autorités italiennes affirment que les mesures en cause ont permis à des entreprises publiques de services locaux d'évoluer vers une structure de marché plus concurrentielle. Elles affirment en outre que la Commission a déjà déclaré la compatibilité d'aides destinées à faciliter le passage d'une situation de monopole à une situation de libre concurrence et ajoutent que, compte tenu du degré de concurrence encore très faible ⁽¹⁷⁾ dans les secteurs concernés, la condition prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), à savoir que «l'aide ne doit pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun», est remplie.

- (35) En ce qui concerne la dérogation prévue à l'article 86, paragraphe 2, du traité, les autorités italiennes font valoir que toutes les entreprises concernées fournissent des services d'intérêt économique général et en concluent que ledit article devrait s'appliquer aux mesures en cause. Ces mesures concernent toutes les entreprises publiques qui fournissent ce type de services. Seule l'exonération triennale de l'impôt des sociétés concerne exclusivement les entreprises à actionnariat majoritairement public, mais cela vient du fait que le contrôle exercé par les autorités publiques dans ce type d'entreprises est plus important que celui qu'elles exercent dans les entreprises où leur participation n'est que minoritaire.

- (36) À propos du point 69, les autorités italiennes observent également que, d'une part, les impôts en cause grèvent quand même le budget des communes, c'est pourquoi la mesure ne peut pas être considérée comme procurant un avantage aux sociétés loi 142/90, et que, d'autre part, l'exonération des droits sur les transferts devrait être une mesure justifiée par la nature et l'économie du système.

⁽¹⁷⁾ Observations des autorités italiennes du 2 août 1999, p. 10.

(37) En ce qui concerne cette dernière justification, les autorités italiennes ont d'abord souligné que, d'un point de vue substantiel, la constitution en société loi 142/90 ne peut être assimilée à celle d'une entreprise commerciale normale. Ensuite, l'exonération en cause est une application du principe de la neutralité fiscale. Il s'agit d'un principe qui inspire la législation fiscale italienne et préside à la transformation de la forme juridique d'une entreprise (c'est-à-dire lorsqu'une entreprise change de forme juridique, mais reste la même du point de vue économique). En vertu de ce principe, le simple changement de forme juridique de l'entreprise est sans objet aux fins des obligations fiscales, car il ne confère aucun avantage économique à l'entreprise.

(38) En ce qui concerne plus particulièrement l'article 9 bis du décret-loi 318/1986, les autorités italiennes affirment que les prêts de la CDDPP ont été octroyés uniquement pour l'accomplissement de la mission de service public confiée à des sociétés loi 142/90 et que, de ce fait, la mesure devrait être jugée compatible au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité ou de l'article 86, paragraphe 2. En outre, depuis 1999, la CDDPP peut consentir des prêts à tout prestataire de services publics, quelle que soit sa forme juridique ⁽¹⁸⁾.

(39) Sur à la question de la comparaison entre le taux d'intérêt appliqué par la CDDPP aux prêts qu'elle accorde et le taux que les sociétés loi 142/90 auraient pu obtenir sur le marché, la position des autorités italiennes est la suivante. Dans les observations du 2 août 1999, elles ont déclaré que le taux d'intérêt pratiqué par la CDDPP était inférieur au taux du marché seulement lorsque «il était hors de doute que les activités en question étaient soustraites à la concurrence». Dans les observations du 28 octobre 1999, elles ont affirmé que le taux d'intérêt pratiqué par la CDDPP avait été substantiellement aligné sur le taux de marché. Pour parvenir à cette conclusion, les autorités italiennes se sont appuyées sur la comparaison entre le taux pratiqué par la CDDPP et le taux maximal des prêts aux collectivités locales, lequel est fixé par le ministère du Trésor.

(40) Dans leurs observations du 22 novembre 2001, les autorités italiennes ont confirmé les arguments exposés aux paragraphes 38 et 39. Le taux d'intérêt maximal fixé par le ministère du Trésor pour les prêts aux collectivités locales devrait être le taux de référence pour l'appréciation de la Commission. En tout cas, la jurisprudence et les statuts des sociétés loi 142/90 interdisent à ces der-

nières d'opérer en dehors du territoire de leur commune d'appartenance, mais les autorités italiennes ont également précisé que la Cassa a toujours eu pour principe de ne pas accorder de financement aux entreprises lorsque «il est constaté qu'elles exercent des activités en dehors de leur commune d'appartenance».

(41) Enfin, dans leurs observations du 21 décembre 2001, les autorités italiennes ont ajouté que le taux d'intérêt appliqué par la CDDPP ne saurait être considéré comme ayant procuré un avantage aux entreprises en cause. En effet, les taux des prêts consentis par la CDDPP ont été constamment plus élevés que les autres taux accordés pour des opérations de crédit bonifié et fixés selon les paramètres établis par le ministre du Trésor.

5. APPRÉCIATION DES MESURES

(42) Comme la Commission l'a déjà indiqué dans la décision d'ouverture de la procédure, «compte tenu de l'ampleur et de la nature abstraite de la législation examinée, [...] la Commission n'ouvre la présente procédure que par rapport aux aspects spécifiques recensés dans l'analyse qui a précédé» ⁽¹⁹⁾. Par conséquent, l'examen de la Commission porte sur les régimes d'aide institués par les mesures décrites et non sur les aides individuelles octroyées aux différentes entreprises ⁽²⁰⁾. Ces régimes sont en effet les instruments au moyen desquels l'Italie a conféré des avantages à toutes les entreprises remplissant les conditions qu'ils énoncent (c'est-à-dire les sociétés loi 142/90).

(43) En outre, l'Italie n'a pas accordé d'avantages fiscaux à titre individuel et n'a notifié à la Commission aucun cas individuel d'aide en lui communiquant tous les renseignements nécessaires à son appréciation. En conséquence, compte tenu de la nature même des mesures, la Commission est tenue de procéder à un examen général et abstrait des régimes, tant sur le plan de leur qualification comme aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité que sur le plan de leur compatibilité. Tous les éléments nécessaires pour apprécier si les régimes comportent des aides d'État et si ces aides sont compatibles avec le marché commun sont donc à rechercher dans les régimes eux-mêmes. Le traité, le

⁽¹⁹⁾ Décision d'ouverture de la procédure, section 3.

⁽²⁰⁾ En fait, dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission s'est déjà réservé le droit d'ouvrir d'autres procédures au sujet de mesures d'aide individuelles octroyées à ce titre (décision d'ouverture de la procédure, paragraphe 3).

⁽¹⁸⁾ DLGS n° 284/1999 du 1^{er} septembre 1999.

règlement (CE) n° 659/1999 et la jurisprudence de la Cour ⁽²¹⁾ autorisent la Commission à effectuer cet examen.

auraient dû informer la Commission de ces spécificités et lui fournir tous les renseignements nécessaires aux fins d'une appréciation individuelle.

5.1. Article 87, paragraphe 1

(44) La Commission n'examine donc pas l'exécution des aides dans les différents cas individuels. En outre, il faut savoir qu'en l'espèce, l'Italie n'a pas demandé à la Commission d'examiner les différents cas d'exécution des régimes. La Commission ne connaît pas le nombre exact ni l'identité des bénéficiaires des mesures examinées ⁽²²⁾, ne dispose pas de tous les renseignements pertinents et ne connaît pas le montant de l'aide octroyée dans chacun des cas.

(45) En ce qui concerne les prêts de la CDDPP, tant la possibilité de contracter les prêts que le taux d'intérêt ont été établis de manière générale sans tenir compte des conditions propres à chaque bénéficiaire. Les autorités italiennes n'ont pas notifié à la Commission les prêts individuels accordés par la CDDPP à des sociétés loi 142/90. Elles ont seulement fourni une liste de sociétés loi 142/90 qui ont bénéficié de prêts de la CDDPP, liste qui ne contient pas de renseignements pertinents sur la situation économique des entreprises et ne permet donc pas à la Commission de procéder à une appréciation individuelle. La Commission estime qu'elle ne serait tenue d'apprécier des cas individuels que si les autorités nationales en avaient fait la demande et si elles lui avaient fourni tous les renseignements nécessaires pour effectuer cette appréciation, c'est-à-dire tous les renseignements qui doivent en principe lui être fournis dans le cadre de la notification complète d'une aide individuelle au sens de l'article 88, paragraphe 3, du traité. À la suite de l'ouverture de la procédure, les autorités italiennes ont été parfaitement conscientes des doutes de la Commission sur le régime en cause. Si elles avaient estimé que certains cas particuliers devaient être appréciés à titre individuel en raison de leurs spécificités, elles

(46) Une mesure d'État constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité lorsque:

- a) elle est accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit;
- b) elle favorise certaines entreprises ou certaines productions (octroi d'un avantage sélectif);
- c) elle fausse ou menace de fausser la concurrence;
- d) elle affecte les échanges entre États membres.

(47) La Commission constate que l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et les prêts octroyés en vertu de l'article 9 bis du décret-loi 318/1986 constituent des mesures qui satisfont à tous les critères prévus à l'article 87, paragraphe 1, du traité. Par conséquent, ces mesures ont entraîné pour les bénéficiaires l'octroi d'une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Par ailleurs, la Commission considère qu'en étant justifiée par la nature et l'économie générale du système, l'exonération des droits sur les transferts ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1.

Aide accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit

(48) En ce qui concerne l'exonération triennale de l'impôt des sociétés, bien que la mesure n'entraîne pas un décaissement direct par l'État, elle a cependant une incidence directe sur le budget de celui-ci. En effet, l'État renonce volontairement à une recette fiscale à laquelle il aurait droit et qu'il aurait normalement recouvrée. Il est donc clair que l'aide est accordée au moyen de ressources d'État. La Cour de justice a constamment dit pour droit qu'«une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui, bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables constitue une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité» ⁽²³⁾.

(49) En ce qui concerne les prêts à taux réduit consentis par la CDDPP, la Commission observe que, d'après la législation italienne en la matière, la CDDPP a été instituée par

⁽²¹⁾ Arrêt du 14 octobre 1987 dans l'affaire 248/84 Allemagne contre Commission (Recueil 1987, p. 4013, points 17 et 18); arrêt du 5 octobre 1994 dans l'affaire C-47/91 Italie contre Commission (Recueil 1994, p. I-4635, points 20 et 21); arrêt du 17 juin 1999 dans l'affaire C-75/97 Belgique contre Commission (Recueil 1999, p. I-3671, point 48); arrêt du 19 octobre 2000 dans les affaires jointes C-15/98 et C-105/99 Italie et linee Sardegna contre Commission (Recueil 2000, p. I-8855, point 51).

⁽²²⁾ Dans la lettre du 2 août 1999, les autorités italiennes ont affirmé qu'une centaine de sociétés loi 142/90 ont été constituées. Dans leur lettre de mars 2000, elles ont fourni la liste de 31 sociétés de ce type qui ont bénéficié des mesures fiscales examinées, mais comme celles-ci sont applicables à toute société loi 142/90 au moment de sa constitution, le nombre des bénéficiaires n'est pas non plus très clair.

⁽²³⁾ Arrêt du 19 mai 1999 dans l'affaire C-6/97, République italienne contre Commission (Recueil 1999, p. I-2981, point 16).

l'État et est entièrement contrôlée par le ministère du Trésor, actuellement le ministère des affaires économiques et des finances. Le ministre du Trésor préside son conseil d'administration et en nomme les membres ainsi que le directeur général. Les activités de la CDDPP sont soumises au contrôle du Parlement, par l'intermédiaire d'une commission *ad hoc*. Selon la Cour de justice, pour établir si une mesure peut être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 87 du traité, «il n'y a pas lieu de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'État et ceux où l'aide est accordée par des organismes publics ou privés que l'État institue ou désigne»⁽²⁴⁾. L'octroi individuel de prêts à des sociétés loi 142/90 par la CDDPP représente précisément la mise en œuvre de la disposition législative contenue dans l'article 9 bis du décret-loi 318/1986. En outre, dans le système juridique italien, la CDDPP est expressément définie comme une administration publique⁽²⁵⁾. Le fait qu'une partie des fonds qu'elle gère est d'origine privée et doit être remboursée est sans objet dans ce contexte. Même si les sommes correspondant à la mesure en cause n'étaient pas de façon permanente en possession du Trésor, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État⁽²⁶⁾.

- (50) Une série d'éléments indique clairement que ces prêts, bien que consentis par la CDDPP, sont imputables à l'État⁽²⁷⁾. En effet, la CDDPP est intégrée dans les structures de l'administration publique, elle relève du droit public et sa gestion est placée sous la tutelle des autorités publiques. Les prêts eux-mêmes sont explicitement prévus à l'article 9 bis du décret-loi 318/1986 et doivent respecter les conditions (notamment le taux d'intérêt) établies par décret du ministre du Trésor conformément à l'article 9, paragraphe 3, dudit décret-loi. Tous ces éléments dénotent la participation évidente de l'autorité publique à l'octroi des prêts de la CDDPP. En conséquence, les prêts consentis par la CDDPP sont accordés par un État membre ou au moyen de ressources d'État.

Aide qui favorise certaines entreprises ou certaines productions

- (51) Selon une jurisprudence constante de la Cour, la notion d'aide d'État ne devrait pas être limitée à l'octroi de

fonds ou de subsides, mais inclure aussi toutes les mesures qui, même si elles n'ont pas la nature de subsides, peuvent produire les mêmes effets économiques. En particulier, cette notion est plus générale que celle de subvention parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et ont des effets identiques⁽²⁸⁾.

- (52) En ce qui concerne l'exonération triennale de l'impôt des sociétés, cette mesure produit le même effet qu'une subvention directe en ce sens qu'elle supprime un poste de coûts qui, sinon, aurait grevé les comptes du bénéficiaire⁽²⁹⁾. Le bénéfice net de ce dernier se trouve donc augmenté par rapport à celui de n'importe quelle autre entreprise se trouvant dans une situation analogue.
- (53) Comme l'ont indiqué les autorités italiennes⁽³⁰⁾ et certaines des observations reçues par la Commission, les sociétés de capitaux étaient assujetties, durant la période considérée, à un impôt sur les bénéfices qui était d'environ 50 %. L'exonération en cause a seulement permis aux entreprises municipales transformées en sociétés loi 142/90 d'éviter pendant trois ans, mais pas au-delà de l'exercice 1999, l'impôt normal sur les bénéfices des sociétés de capitaux sous réserve que l'autorité publique conserve la majorité du capital.
- (54) Par conséquent, la mesure en cause a favorisé certaines entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.
- (55) Selon une jurisprudence constante de la Cour⁽³¹⁾, l'octroi d'un prêt par un organisme contrôlé par l'État, comme la CDDPP, à une entreprise peut favoriser cette entreprise au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité lorsque l'emprunteur obtient des conditions qui sont plus avantageuses que celles qu'il aurait obtenues sur le marché des capitaux.

- (56) Pour établir si les prêts consentis par la CDDPP aux sociétés loi 142/90 ont favorisé celles-ci, il convient de comparer les taux d'intérêt pratiqués par la CDDPP au taux d'intérêt que ces entreprises auraient obtenu dans le même laps de temps sur le marché des capitaux⁽³²⁾. Compte tenu de la nature générale et abstraite de la

⁽²⁴⁾ Arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-305/89, République italienne contre Commission (Recueil 1991, p. I-1603, point 13).

⁽²⁵⁾ DLGS n° 284/1999 du 1^{er} septembre 1999.

⁽²⁶⁾ Arrêt du 16 mai 2000 dans l'affaire C-83/98 P, France contre Ladbroke Racing et Commission, point 50, (Recueil 2000, p. I-3271); arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, France contre Commission, point 37, non encore publié au Journal officiel. Voir aussi arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Air France contre Commission (Recueil 1996, p. I-2109, points 65 à 68).

⁽²⁷⁾ Arrêt du 16 mai 2000 dans l'affaire C-482/99, France contre Commission, points 55 et 56.

⁽²⁸⁾ Arrêt du 15 mars 1994 dans l'affaire C-387/92, Banco Exterior, point 13.

⁽²⁹⁾ Affaire C-387/92, Banco Exterior, précitée.

⁽³⁰⁾ Observations des autorités italiennes du 2 août 1999, p. 4.

⁽³¹⁾ Arrêt du 21 mai 1990 dans l'affaire C-142/87, Belgique contre Commission, (Recueil 1986, p. 231).

⁽³²⁾ Arrêt du 30 avril 1998 dans l'affaire T-16/96, Citiflyer, (Recueil 1998, p. II-0757).

mesure en cause, la Commission doit avoir recours à un taux général pour procéder à cette comparaison. Il va de soi que la Commission ne saurait accepter comme taux de référence les taux proposés par les autorités italiennes qui, par définition, ne sont pas des taux du marché, puisqu'ils sont déterminés en fonction de critères fixés par l'autorité publique. Le taux maximal pour les financements accordés aux collectivités locales ne semble pas non plus être un taux accessible aux entreprises et les taux des opérations de crédit bonifié sont explicitement destinés à être plus favorables que les taux du marché.

- (57) Par conséquent, le taux du marché à utiliser comme taux de référence dans cette comparaison est le taux établi pour l'appréciation des régimes d'aide d'État à finalité régionale ⁽³³⁾.
- (58) Le tableau qui suit compare le taux pratiqué par la CDDPP, tel que communiqué par les autorités italiennes à la Commission, et le taux de référence susmentionné.

Taux de référence de la CDDPP et taux de référence de la Commission

	Taux CDDPP	Taux de référence	
1994	9,00	11,9	
1995	9,00	11,35	
1996	8,81	11,35	12,37 (*)
1997	7,48	10,86	8,21 (*)
1998	5,53	8,20	6,95 (**)

(*) Taux applicable du 1^{er} août au 31 décembre de l'année considérée.

(**) Taux applicable du 1^{er} juin au 31 décembre de l'année considérée.

- (59) Le tableau montre que la mesure examinée a procuré un avantage sélectif aux sociétés loi 142/90. En outre, la Commission observe que la CDDPP a appliqué chaque année un taux d'intérêt uniforme sans tenir compte du risque spécifique lié à chacune des opérations de financement. Concrètement, les prêts consentis à un taux de référence inférieur aux taux du marché ont permis à des sociétés loi 142/90 de bénéficier d'un accès moins coûteux au marché des capitaux par rapport à d'autres entreprises.

- (60) Par conséquent, cette mesure a favorisé certaines entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, puisque seules les sociétés loi 142/90 (c'est-à-dire les sociétés dont la majorité du capital a été conservée par les communes) pouvaient contracter des prêts auprès de la CDDPP, et non d'autres entreprises se trouvant dans une situation analogue.

Aide qui fausse ou menace de fausser la concurrence

- (61) Il y a distorsion de concurrence lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires ⁽³⁴⁾.
- (62) Ces mesures renforcent la position concurrentielle des sociétés loi 142/90 par rapport à toutes les autres entreprises désireuses de fournir les mêmes services. Les entreprises dont la forme juridique n'est pas celle de la société de capitaux et dont le capital n'est pas majoritairement détenu par des collectivités locales sont désavantagées lorsqu'elles veulent participer à un appel d'offres pour l'adjudication de la prestation d'un certain service sur un certain territoire.
- (63) L'exonération triennale de l'impôt des sociétés allège d'un poste de coûts important les comptes de certaines entreprises, ce qui accroît d'autant le bénéfice net de l'entreprise bénéficiaire par rapport à celui de toute autre entreprise se trouvant dans une situation analogue. Ce bénéfice peut servir à distribuer des dividendes plus élevés (rendant ainsi particulièrement rentable l'investissement de capitaux dans ces entreprises, avec des effets de distorsion sur le marché des capitaux) ou encore à réaliser des investissements sans avoir à chercher sur le marché les capitaux nécessaires (ce qui affecte la concurrence sur le marché où l'investissement est réalisé). Par ailleurs, les avantages procurés par l'exonération permettent à ces entreprises de travailler dans des conditions qui, sinon, ne seraient pas possibles. On peut en dire autant de l'avantage financier inhérent aux prêts consentis à des sociétés loi 142/90 par la CDDPP à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché.

⁽³³⁾ Taux de référence pour le contrôle des aides d'État, tel que défini par la communication de la Commission concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation (JO C 273 du 9.9.1997, p. 3), adaptée techniquement par communication de la Commission (JO C 241 du 26.8.1999, p. 9).

⁽³⁴⁾ Arrêt du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79, Philip Morris (Recueil 1980, p. 2671, point 11) et conclusions de l'avocat général, p. 2698; arrêt du 11 novembre 1987 dans l'affaire 259/85, France contre Commission, (Recueil 1987, p. 4393, point 24). Voir aussi les conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-280/00, Altmark, non encore publiées au Journal officiel. Au point 103 de ses conclusions, l'avocat général observe que cette condition est très simple à satisfaire, car on peut supposer que toute aide d'État fausse ou menace de fausser la concurrence.

(64) Ces moyens financiers supplémentaires peuvent faciliter l'expansion de ces entreprises sur d'autres marchés, produisant ainsi des effets de distorsion, même dans d'autres secteurs que les services publics locaux ⁽³⁵⁾. De surcroît, ils peuvent rendre plus difficile la pénétration d'entreprises d'autres États membres sur les marchés italiens des activités économiques où les sociétés loi 142/90 sont présentes.

Incidence sur les échanges

(65) «Lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» ⁽³⁶⁾, quand bien même l'entreprise bénéficiaire ne participerait pas elle-même aux exportations ⁽³⁷⁾. De même, lorsqu'un État membre accorde des aides à des entreprises opérant dans le secteur des services de la distribution, il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires exercent elles-mêmes leurs activités en dehors dudit État membre pour que les aides influent sur les échanges communautaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'entreprises implantées près des frontières entre deux États membres ⁽³⁸⁾.

(66) Dans les secteurs des services publics locaux, où (aux dires des autorités italiennes) les sociétés loi 142/90 opèrent principalement, il arrive souvent que la concurrence ne concerne pas la vente d'un service dans la zone d'un autre concurrent. En effet, la majeure partie de ces services peut être fournie en exclusivité sur tout ou partie du territoire de la commune ⁽³⁹⁾. La concurrence s'exerce surtout lorsque des entreprises situées en Italie et dans d'autres États membres sont en compétition pour obtenir des concessions ou des marchés publics pour la prestation du service dans différentes communes d'Italie ou d'autres États membres.

(67) Comme il a été observé dans la décision d'ouverture de la procédure ⁽⁴⁰⁾, «dans le cas des services, comme en l'espèce, ce commerce n'entraîne pas un courant

d'échanges physiques de biens entre un État membre et un autre. Dans ce secteur, les entreprises concourent pour s'adjuger les concessions des services dans les différentes communes. Les entreprises bénéficiaires des mesures examinées peuvent éventuellement offrir des prix plus avantageux pour les concessions dans différentes communes, réduisant ainsi le marché potentiel pour les concurrents, actuels ou potentiels» ⁽⁴¹⁾.

(68) Il faut noter que le marché des concessions des «services publics locaux» est un marché ouvert à la concurrence communautaire, ouvert à toutes les entreprises de la Communauté et soumis aux règles du traité ⁽⁴²⁾.

(69) Les aides en cause affectent les échanges entre États membres dans la mesure où elles portent préjudice aux entreprises étrangères qui soumissionnent pour des concessions locales de services publics en Italie, en effet, les entreprises publiques bénéficiaires du régime en cause peuvent proposer des prix plus compétitifs que leurs concurrents nationaux ou communautaires qui n'en bénéficient pas. En outre, ce régime rendrait moins attractif pour les entreprises d'autres États membres l'investissement dans le secteur des services publics locaux en Italie (par exemple, par la prise d'une participation majoritaire), puisque les entreprises rachetées ne seraient pas admises au bénéfice (ou pourraient perdre le bénéfice) des aides du fait de la nature de leurs nouveaux actionnaires.

(70) En général, on observe que l'aide accordée à des prestataires locaux de services peut créer un obstacle pour les entreprises étrangères désireuses de s'implanter en Italie ou d'y proposer leurs services ⁽⁴³⁾, et donc affecter les échanges intracommunautaires. Les observations qui précèdent sont suffisantes, d'après la Commission, pour remplir la condition prévue à l'article 87, paragraphe 1, du traité, c'est-à-dire l'affectation des échanges entre États membres ⁽⁴⁴⁾.

(71) Les autorités italiennes ont affirmé que, durant la période d'application des mesures en cause, très peu de

⁽³⁵⁾ Le risque de distorsion de la concurrence est réel. Il est notoire, et les renseignements en possession de la Commission le confirment, que certaines sociétés loi 142/90 ont pénétré sur des marchés qui ne correspondent pas à la définition des services publics locaux donnée par les autorités italiennes.

⁽³⁶⁾ Arrêt du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79, Philip Morris (Recueil 1980, p. 2671, point 11), et arrêt du 11 novembre 1987 dans l'affaire 259/85 (Recueil 1987, p. 4393, point 11).

⁽³⁷⁾ Arrêt du 17 juin 1999 dans l'affaire C-75/97, Maribel *bis/ter*, (Recueil 1999, p. I-3671).

⁽³⁸⁾ Arrêt du 7 mars 2002 dans l'affaire C-310/99, Italie contre Commission, non encore publié au Journal officiel.

⁽³⁹⁾ Toutefois, cela ne s'applique pas à tous les secteurs indiqués par les autorités italiennes comme étant les principaux secteurs d'activité des sociétés loi 142/90. Par exemple, cela ne s'applique pas au secteur de la vente au détail de produits pharmaceutiques ni aux services de traitement des déchets.

⁽⁴⁰⁾ Décision d'ouverture de la procédure, paragraphe 3.3.

⁽⁴¹⁾ Il faut savoir que l'adjudication d'une concession à une entreprise tierce est l'une des possibilités prévues par la loi 142/90, qui est offerte aux communes pour organiser la prestation du «service public local».

⁽⁴²⁾ Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire (JO C 121 du 29.4.2000, p. 2).

⁽⁴³⁾ Décision de la Commission du 14 octobre 1998 dans l'affaire Société Marseillaise de crédit (JO L 198 du 30.7.1999, p. 1); arrêt du 25 octobre 2001 dans l'affaire C-475/99, Ambulanz Glockner, point 49, non encore publié au Journal officiel, et conclusions de l'avocat général dans la même affaire, point 170.

⁽⁴⁴⁾ La Commission n'est pas tenue de fonder son appréciation de l'incidence sur les échanges intracommunautaires sur la démonstration des conséquences effectives d'une aide sur la concurrence ou sur les échanges entre États membres [arrêt du 13 juin 2000 dans les affaires jointes T-204/97 et T-270/97 EPAC, (Recueil 2000, p. II-2267, point 85); arrêt du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro (Recueil 2000, p. II-2319, point 76.)]

cas de concessions adjudgées dans le cadre d'une procédure sélective ont été enregistrés. Elles ont en outre précisé que les entreprises en cause fournissent des services au niveau local. Par conséquent, l'effet sur le commerce doit être considéré comme insignifiant. Ces arguments ne peuvent être admis. En effet, d'après la jurisprudence constante de la Cour, lorsque les échanges entre États membres dans un secteur économique donné et à un moment donné sont limités, cela n'exclut pas qu'une mesure déterminée puisse être considérée comme une aide d'État⁽⁴⁵⁾, *a fortiori* si la faiblesse des échanges dépend aussi d'une violation du droit communautaire. Sinon les États membres pourraient être incités à faire obstacle au développement du commerce dans ce secteur déterminé afin d'empêcher l'application des règles du traité en matière d'aides d'État. En effet, on ne peut exclure que l'existence même de l'aide en faveur de sociétés loi 142/90 ait créé une incitation pour les communes à confier directement les services plutôt que d'accorder des concessions dans le cadre de procédures ouvertes. Enfin, il faut observer que, dans la mesure où les autorités italiennes ont organisé peu de procédures sélectives durant la période en cause, cette situation pourrait aussi être la conséquence d'une violation des règles communautaires et des principes régissant les marchés publics et les concessions. Cette violation fait actuellement l'objet d'une procédure d'infraction ouverte par la Commission contre l'Italie⁽⁴⁶⁾. En outre, «l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas *a priori* l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés»⁽⁴⁷⁾. De même, le fait que le bénéficiaire n'exporte pas lui-même ses produits vers d'autres États membres ou opère au niveau local n'exclut pas que les échanges intracommunautaires ne puissent être affectés⁽⁴⁸⁾.

- (72) Dans les régimes d'aide en cause, rien ne garantit que l'aide à affecter dans les différents cas remplira les conditions *de minimis*. Par conséquent, le principe *de minimis*

établi par les communications de la Commission et le droit dérivé⁽⁴⁹⁾ n'est manifestement pas applicable en tant que tel aux mesures examinées. Toutefois, on ne peut exclure que certains cas individuels entrent dans les seuils *de minimis*. Dans ces cas particuliers, les mesures en cause n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité ni dans celui de la présente décision.

- (73) En outre, il faut observer que les mesures examinées peuvent aussi affecter les échanges intracommunautaires pour les raisons suivantes. Il est hors de doute qu'à l'époque de l'exécution des mesures en cause, certains des secteurs indiqués par les autorités italiennes comme étant les principaux secteurs d'activité des sociétés loi 142/90 participaient déjà à des échanges entre l'Italie et d'autres États membres (par exemple, pour les produits pharmaceutiques, l'électricité et les déchets). Le commerce était donc non seulement prévisible, mais il existait déjà dans une certaine mesure.
- (74) Enfin, les sociétés loi 142/90 peuvent décider d'opérer sur des marchés d'autres produits où existent des échanges intracommunautaires. Comme la Commission l'a observé dans le cadre de la procédure et comme certaines entreprises l'ont confirmé dans leurs observations, certaines sociétés loi 142/90 ont pénétré sur d'autres marchés caractérisés par des échanges intracommunautaires⁽⁵⁰⁾ très intenses. Il était donc prévisible que les mesures en cause pouvaient aussi affecter les échanges dans des secteurs différents de ce que l'on appelle les services publics locaux.

⁽⁴⁵⁾ Arrêt du 15 décembre 1999 dans les affaires jointes T-132/96 et T-143/96, Volkswagen, (Recueil 1999, p. II-3663, point 211); arrêt du 6 juillet 1995 dans les affaires jointes T-447/93, T-448/93 et T-449/93, Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento et British Cement Association et Blue Circle Industries plc et Castle Cement Ltd et The Rugby Group plc et Titan Cement Company SA contre Commission (Recueil 1995, p. II-1971, points 139 et 140).

⁽⁴⁶⁾ Procédure n° 1999/2184, lettre de notification du 8 novembre 2000.

⁽⁴⁷⁾ Arrêt du 21 mars 1990 dans l'affaire C-142/87, Tubemeuse, (Recueil 1990, p. I-959, points 42 et 43). Arrêt du 7 mars 2002 dans l'affaire C-310/99, Italie contre Commission, point 86, non encore publié au Journal officiel.

⁽⁴⁸⁾ Arrêt du 21 mars 1990 dans l'affaire C-142/87, Royaume de Belgique contre Commission (Recueil 1990, p. I-959, point 35); arrêt du 13 juillet 1988 dans l'affaire 102/87, République française contre Commission (Recueil 1988, p. 4067, point 19); arrêt du 17 juin 1999 dans l'affaire C-75/97, Royaume de Belgique contre Commission (régime d'aide «Maribel *bis/ter*») (Recueil 1999, p. I-3671, point 49); arrêt du 15 juin 2000 dans les affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro, (Recueil 2000, p. II-2319, point 91); arrêt du 29 septembre 2000 dans l'affaire T-55/99, CETM (Recueil 2000, p. II-3207, point 86).

(75) C'est pourquoi la Commission conclut que l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et les prêts au titre de l'article 9 *bis* du décret-loi 31 du 1^{er} juillet 1986 ont accordé aux sociétés loi 142/90 une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises (JO C 213 du 19.8.1992, p. 2); communication de la Commission relative aux aides *de minimis* (JO C 68 du 6.3.1996, p. 9); règlement (CEE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis* (JO L 10 du 13.1.2001 p. 30).

⁽⁵⁰⁾ Exemple: ACEA et AEM ont fait leur entrée sur le marché des télécommunications; AMGA a déclaré qu'elle participait aussi à la fourniture de logiciels de gestion de réseaux de communication et d'autres services spécialisés pour d'autres entreprises, par exemple dans le secteur de la distribution d'eau.

⁽⁵¹⁾ Dans la mesure où l'on pourrait affirmer que les mesures en cause ne constituent pas des aides d'État, car elles compensent le coût net d'un service d'intérêt économique général, voir le raisonnement exposé aux considérants 107 et suivants de la présente décision concernant la compatibilité au sens de l'article 86, paragraphe 2.

5.2. L'exonération des droits sur les transferts ne relève pas de l'article 87, paragraphe 1

- (76) Les autorités italiennes reconnaissent que l'exonération des droits sur les transferts constitue un régime fiscal particulier qui ne s'applique qu'à la transformation d'entreprises municipalisées et d'entreprises spéciales en sociétés de capitaux. Le caractère sélectif d'une mesure peut cependant être justifié «par la nature ou l'économie du système» ⁽⁵²⁾. Si tel est le cas, la mesure échappe à la qualification d'aide d'État.
- (77) À ce propos, la Commission observe tout d'abord que les droits sur les transferts s'appliquent en principe à la constitution d'une nouvelle entité économique ou au transfert d'actifs entre différentes entités économiques. Lorsqu'une entreprise municipalisée est transformée en société loi 142/90, le simple effet des formalités du système juridique italien donne à penser qu'il y a constitution d'une nouvelle entité économique, mais il ne s'agit que d'une apparence. En effet, du point de vue substantiel, l'entreprise municipalisée et la société loi 142/90 sont la même entité économique qui opère sous une forme juridique différente.
- (78) Comme indiqué dans les travaux préparatoires du Sénat italien ⁽⁵³⁾, le système juridique italien ne prévoyait pas, parmi les règles générales applicables aux cas de transformation de la forme juridique d'entreprises, le cas de la transformation d'une entreprise municipalisée en société de capitaux. Cette transformation devait donc être réalisée au moyen de la liquidation «technique» de l'entreprise municipalisée et de la création d'une «nouvelle» société de capitaux. Au final, on a l'impression qu'une nouvelle entité économique a été constituée, alors qu'il s'agit, comme on l'a vu plus haut, de la même entité qui opère sous une forme juridique différente. Il est donc justifié que les règles fiscales communes relatives au transfert d'actifs pour la création d'une nouvelle entité économique ne soient pas applicables dans le cas d'espèce.
- (79) Par ailleurs, les autorités italiennes affirment que la simple transformation de la forme juridique des entreprises est régie par le principe de la neutralité fiscale, puisque la transformation en soi n'est pas indicative d'une augmentation des bénéfices ni de la capacité de générer des bénéfices. Par conséquent, l'exonération des droits sur les transferts constitue une application particulière de ce

principe à ce cas particulier et il est hors de doute que, contrairement à l'exonération triennale de l'impôt des sociétés, elle s'applique à tous les cas de transformation d'une entreprise spéciale ou d'une entreprise municipalisée en société de capitaux, quelle que soit la structure du capital de cette dernière.

- (80) En même temps, il est clair aussi que la transformation d'une entreprise spéciale ou d'une entreprise municipalisée en société de capitaux ne peut pas être assimilée à la constitution normale d'une société. En effet, il ne s'agit pas d'une opération figurant parmi les options d'un investisseur privé, mais de la décision d'une autorité publique sur les instruments juridiques à choisir parmi ceux que prévoit la loi 142/90 pour la prestation de certains services au niveau local ⁽⁵⁴⁾.
- (81) À la lumière de ce qui précède, la Commission constate que la logique de cette exonération reflète le bon fonctionnement et l'efficacité du système fiscal. L'exonération est fondée sur le principe de la neutralité fiscale, lequel est un principe fondamental du système fiscal. Par conséquent, la mesure en cause est justifiée par la nature ou l'économie du système et ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

5.3. La nature de l'aide: nouvelle ou existante

- (82) La nature de l'aide soulève deux questions. La première repose sur la thèse selon laquelle, à l'époque de l'entrée en vigueur des mesures examinées, les secteurs dans lesquels opéraient les sociétés loi 142/90 n'étaient pas ouverts à la concurrence. En conséquence, toutes les mesures en cause devraient être considérées comme une aide existante en vertu de l'article 1^{er}, point b) v), du règlement (CE) n° 659/99 et/ou de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Alzetta Mauro ⁽⁵⁵⁾.
- (83) Cette thèse ne saurait être admise. En effet, les mesures examinées doivent être analysées comme des régimes d'aide, puisqu'elles sont aptes à procurer un avantage à toutes les sociétés loi 142/90. Ces dernières sont des entreprises qui peuvent exercer leur activité directement ou indirectement dans tout secteur économique choisi d'avance par elles-mêmes et/ou leurs actionnaires et les

⁽⁵²⁾ Arrêt du 2 juillet 1974 dans l'affaire 173/73, Italie contre Commission (Recueil 1974, p. 709, point 33). Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (JO C 384 du 10.12.1998, p. 3).

⁽⁵³⁾ Actes parlementaires de la XII^e législature, Sénat de la République, p. 18, n° 2157.

⁽⁵⁴⁾ En gros, la commune doit décider si elle entend limiter l'activité de son entreprise à la prestation de services publics locaux sur son territoire, ou si elle décide de constituer une société habilitée à opérer dans différents secteurs économiques et là où des créneaux se présentent.

⁽⁵⁵⁾ Voir note 3 de bas de page.

régimes en cause ne contiennent aucun élément indiquant que les aides devaient être limitées exclusivement aux secteurs fermés à la concurrence.

(84) En outre, contrairement à ce qu'affirment les autorités italiennes, il ressort des renseignements en possession de la Commission qu'il y avait indubitablement une certaine concurrence, au moins dans certains des secteurs indiqués par les autorités italiennes comme étant ceux dans lesquels les sociétés de capitaux opéraient majoritairement au moment de l'entrée en vigueur des mesures en cause. Font notamment partie de ces secteurs, à titre indicatif, ceux des produits pharmaceutiques, des déchets, du gaz et de l'eau. Cette analyse est corroborée par les observations des autorités italiennes affirmant que, dans ces secteurs, «le degré de concurrence était encore très faible»⁽⁵⁶⁾. Quand bien même la concurrence dans un secteur économique déterminé et à un moment déterminé serait limitée, les États membres ne peuvent adopter des mesures comportant des aides d'État susceptibles d'en empêcher le développement ou de diminuer le degré de concurrence existant déjà.

(85) En conclusion, l'affirmation selon laquelle tous les secteurs dans lesquels opéraient les sociétés de capitaux à l'époque de l'entrée en vigueur des mesures examinées était fermés à la concurrence est dénuée de fondement. C'est pourquoi les mesures en cause ne peuvent être considérées comme des aides existantes sur la base de cette thèse, hormis la possibilité que des aides individuelles octroyées au titre des régimes en cause soient considérées comme des aides existantes en raison de la situation particulière du bénéficiaire.

(86) La deuxième question à résoudre concerne l'affirmation selon laquelle l'exonération triennale de l'impôt des sociétés devrait être considérée comme une aide existante. La thèse développée à ce propos est, en gros, la suivante. Depuis le début du siècle, les entreprises municipalisées, puis les entreprises spéciales étaient assimilées, aux fins de la fiscalité, aux collectivités locales et, à ce titre, n'étaient pas assujetties à cet impôt. Étant donné que les sociétés loi 142/90 ont remplacé les entreprises municipalisées, l'exonération triennale de l'impôt des

sociétés en faveur de ces sociétés ne constitue pas une nouvelle mesure fiscale, mais l'application d'une mesure existant déjà. Le point 70 n'a pas créé une aide d'État nouvelle, mais a eu pour effet de limiter à trois ans l'exonération fiscale en cause et de mettre fin à une situation réglementaire faussant la concurrence.

(87) Indépendamment de la question de savoir si les entreprises municipalisées, puis les entreprises spéciales ont effectivement été exonérées de tout impôt des sociétés, la Commission observe que la notion d'aide existante ne s'applique pas à l'exonération triennale de l'impôt des sociétés examinée en l'espèce.

(88) La jurisprudence fondamentale concernant la notion d'aide existante est l'arrêt rendu dans l'affaire Namur contre OND⁽⁵⁷⁾, dans lequel la Cour s'est prononcée sur la question de savoir si une décision qui autorise l'extension du champ d'activité d'un établissement public déterminé (OND) peut faire que l'aide accordée à cette entreprise devienne une aide nouvelle. La Cour a observé qu'une législation antérieure à l'entrée en vigueur du traité: i) avait déterminé l'objet et les secteurs d'intervention de l'OND de manière très générale (octroi de garanties à l'exportation); ii) avait procuré certains avantages, et iii) ne comportait pas de restriction matérielle ou géographique au champ d'activité de l'OND⁽⁵⁸⁾. Dans cette situation, l'OND, qui avait pendant de nombreuses années limité son activité à l'assurance de certains risques à l'exportation, a décidé (avec l'accord indispensable du gouvernement belge) d'étendre son activité d'assurance à l'exportation vers les pays d'Europe occidentale.

(89) La Cour a observé que la question de savoir si une aide constituait une aide nouvelle ou une aide existante devait être résolue en se référant à la législation instituant la mesure en cause. Elle a donc établi que la décision d'étendre les risques à l'exportation garantis par l'OND (qui n'allaient pas au-delà de la description initiale du champ d'activité de l'OND) n'avait pas modifié la législation qui avait institué ces avantages, ni en ce qui concerne la nature de ces avantages ni même en ce qui concerne les activités de l'établissement public. En conséquence, l'aide était une aide existante.

(90) En l'espèce, aucune des conditions indiquées dans l'arrêt précité pour que l'aide puisse être considérée comme une aide existante n'est remplie.

(91) L'exonération triennale de l'impôt des sociétés accordée aux sociétés loi 142/90 n'a pas été instituée par une

⁽⁵⁶⁾ Observations des autorités italiennes du 2 août 1999, p. 10. Dans ces observations, les autorités italiennes ont également laissé entendre que les sociétés loi 142/90 ont aussi exercé des activités ouvertes à la concurrence.

AMGA, une des entreprises qui a présenté des observations, après avoir nié l'existence de la moindre concurrence, reconnaît elle aussi qu'en réalité, il y avait une certaine concurrence. En effet, au point 35 de ses observations du 11 avril 2000, cette entreprise affirme que l'exonération triennale de l'impôt des sociétés était destinée à éliminer une distorsion de la concurrence.

⁽⁵⁷⁾ Arrêt du 9 août 1984 dans l'affaire C-44/93, Namur contre Office du dueroire (Recueil 1994, p. I-3829).

⁽⁵⁸⁾ Op. cit., points 23 et 24.

législation antérieure à l'entrée en vigueur du traité, mais par le point 14 de l'article 66 du décret-loi 331 du 30 août 1993 et le point 70 de l'article 3 de la loi 549 de 1995. En 1990 en effet, lorsque la loi 142/90 a donné aux communes la possibilité de constituer des sociétés de capitaux à actionnariat majoritairement public pour gérer les services publics locaux, aucune exonération de l'impôt des sociétés n'était encore prévue pour ces sociétés de capitaux. Les sociétés de capitaux en tout genre créées entre 1990 et l'entrée en vigueur en 1993 du point 14 de l'article 66 du décret-loi 331 du 30 août 1993 étaient assujetties à l'impôt des sociétés, comme le confirment explicitement les travaux préparatoires du Sénat italien ⁽⁵⁹⁾ affirmant que l'exonération fiscale a été octroyée en partant de la considération que, sans cette exonération, les sociétés loi 142/90 auraient été assujetties à l'impôt des sociétés ⁽⁶⁰⁾. Par conséquent, pour étendre aux sociétés de capitaux de ce type le régime fiscal applicable aux collectivités locales, l'Italie a dû adopter une nouvelle législation plusieurs décennies après l'entrée en vigueur du traité.

conséquent, contrairement à la situation existant dans le cas de l'OND, l'extension de l'objet et des secteurs d'intervention découlait directement de la loi 142/90 et de la transformation ultérieure des entreprises municipalisées et des entreprises spéciales en sociétés de capitaux.

- (93) La Commission conclut que l'exonération triennale de l'impôt des sociétés accordée aux sociétés loi 142/90 constitue une aide d'État nouvelle.

5.4. Compatibilité avec le marché commun

- (94) Après avoir conclu que l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et les prêts accordés au sens de l'article 9 bis du décret-loi 318/1986 ont accordé aux sociétés loi 142/90 une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, la Commission est tenue de vérifier si l'aide est compatible avec le marché commun. Sauf indication contraire, cette vérification est effectuée conjointement pour les deux mesures.

- (92) En outre, ni l'objet ni les secteurs d'intervention des entreprises municipalisées n'avaient été définis de manière générale. Les entreprises municipalisées, puis les entreprises spéciales se limitent à la prestation de certains services publics au niveau local et sont donc limitées par les restrictions matérielles ou géographiques instituées par la loi et la jurisprudence. La loi n'impose pas de restrictions analogues aux sociétés loi 142/90. Celles-ci peuvent en effet poursuivre n'importe quelle activité économique sur n'importe quel territoire ⁽⁶¹⁾. Par

- (95) L'aide n'est pas compatible au sens de l'article 87, paragraphe 2. En effet, il ne s'agit pas d'une aide à caractère social octroyée aux consommateurs individuels ni d'une aide destinée à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires; pas plus que d'une aide octroyée à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne. L'aide n'est pas non plus compatible au sens de l'article 87, paragraphe 3, point d), (aide destinée à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine) ou e) (autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil). Du reste, l'État membre n'a invoqué aucune de ces dérogations. Enfin, l'aide n'est pas compatible au sens de l'article 87, paragraphe 3, point b). La réorganisation du secteur des services publics en Italie ne peut être considérée comme un projet d'intérêt européen commun, étant donné qu'elle avantagerait essentiellement les opérateurs économiques d'un État membre et non pas ceux de toute la Communauté et qu'elle ne favoriserait pas un projet concret, précis et bien défini. De même, l'aide ne peut remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, puisqu'il n'a été fourni aucun élément de preuve montrant que le secteur italien des services publics locaux souffrait d'une crise systémique.

⁽⁵⁹⁾ Actes parlementaires de la XII^e législature, Sénat de la République p. 18, n° 2157. La partie qui nous intéresse dit ceci: «en partant de la considération que les "nouvelles" personnes [...] n'auraient pas pu bénéficier des allègements fiscaux non négligeables reconnus à ces collectivités locales (parmi lesquels l'exonération de l'IRPEG et de l'ILOR) [...] a prévu un "moratoire" [...] destiné à supprimer l'effet de désincitation lié à la perte subite de tout avantage fiscal».

⁽⁶⁰⁾ AMGA, ACEA et AEM, tout en partageant la définition de l'aide comme aide existante, reconnaissent aussi qu'en l'absence de cette nouvelle disposition, la simple transformation des entreprises municipalisées aurait entraîné l'assujettissement des sociétés loi 142/90 à l'impôt des sociétés (voir observations d'AMGA du 11 avril 2000, point 11, et observations d'ACEA et d'AEM du 21 janvier 2000, point 7).

⁽⁶¹⁾ Comme l'a déclaré la Cour de cassation italienne en assemblée plénière: «Les sociétés de capitaux à capital public local majoritaire doivent être considérées à tous effets comme des personnes morales privées [...]», arrêt n° 4989 du 6 mai 1995. En effet, les sociétés loi 142/90 opéraient et opèrent toutes en dehors du territoire de la commune d'appartenance et même hors d'Italie et/ou ont pénétré sur des marchés qui ne sont pas des marchés de services publics locaux.

- (96) L'aide s'appliquant à l'ensemble du territoire de l'État, elle ne peut être considérée comme compatible au sens de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c) (développement de certaines régions).

Article 87, paragraphe 3, point c)

- (97) En ce qui concerne la compatibilité avec le traité au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c) (développement de certaines activités économiques), il faut observer qu'en allégeant les charges grevant normalement les comptes d'une entreprise, les mesures en cause peuvent en fait avoir aidé certaines entreprises à se réorganiser, à accroître leur efficacité et à devenir plus compétitives ⁽⁶²⁾. Or les conditions d'application des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté ne sont pas remplies ⁽⁶³⁾. L'aide n'a pas été notifiée individuellement à la Commission et aucun plan de restructuration n'a été présenté, même si les mesures concernaient aussi les grandes entreprises. L'aide n'est pas destinée à avantager seulement les entreprises en difficulté pas plus qu'il n'a été démontré que toutes les entreprises bénéficiaires étaient dans une telle situation. En outre, l'aide n'est pas destinée à rétablir la viabilité à long terme des entreprises. Les lignes directrices précitées exigent l'adoption de mesures visant à contrebalancer, autant que possible, d'éventuelles répercussions négatives sur les concurrents. Il n'y a aucune trace de mesures de ce type.
- (98) Les mesures en cause ne sont pas limitées aux petites et moyennes entreprises (PME). En ce qui concerne les aides aux PME, la Commission observe que le régime examiné peut s'appliquer à d'autres entreprises que les PME et que les allègements ne peuvent être qualifiés d'aide à l'investissement, ni d'aides à d'autres types de dépenses qui, sinon, pourraient être considérées comme compatibles en vertu des règles applicables aux aides aux PME.
- (99) La signification de la thèse selon laquelle l'exonération triennale de l'impôt des sociétés est compatible au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c), puisqu'elle est destinée à favoriser la restructuration des entreprises en question et le passage d'une structure de marché monopolistique à une structure de marché concurrentielle, n'est absolument pas claire.
- (100) Si on l'interprète à la lettre, cette thèse est dénuée de fondement. En effet, toute société loi 142/90 jouit dans sa commune d'appartenance des mêmes droits d'exclusivité que ceux dont jouissait précédemment l'entreprise municipalisée ou l'entreprise spéciale qui l'a remplacée. Ce point a été confirmé à maintes reprises par les autorités italiennes qui ont déclaré que chaque commune ayant créé une société loi 142/90 lui a confié directement les missions précédemment confiées à l'entreprise municipalisée. Du reste, les entreprises qui ont présenté des observations ont souligné que les sociétés loi 142/90 se sont vu confier exactement les mêmes monopoles locaux que ceux qui étaient précédemment confiés aux entreprises municipalisées ou aux entreprises spéciales ⁽⁶⁴⁾. En outre, les avantages octroyés aux sociétés loi 142/90 vont au-delà de leur changement de forme juridique et se poursuivent pendant les trois ans suivant ce changement.
- (101) Par conséquent, le fait que, dans le passé, la Commission ait décidé à propos de mesures d'un autre type que l'aide destinée à faciliter le passage d'une structure de marché monopolistique à une structure concurrentielle peut être considéré comme compatible au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), est absolument sans objet aux fins de l'appréciation des mesures en cause ⁽⁶⁵⁾.
- (102) D'un autre côté, cette thèse peut être interprétée en ce sens que la mesure en cause était destinée à favoriser la privatisation d'entreprises contrôlées par les collectivités locales afin de promouvoir la libéralisation et une participation accrue du capital privé à la prestation des services locaux.
- (103) À lui seul, le raisonnement qu'elle avait développé empêche la Commission d'accepter cette thèse. Elle peut ajouter que si la mesure d'aide en cause avait effectivement eu pour objectif de faciliter le passage à un marché plus libéralisé et la participation de capital privé, elle aurait alors dû s'appliquer à toute forme de privatisation ou elle aurait dû être plus intense dans les cas où la privatisation était plus prononcée (par exemple, lorsque les communes avaient conservé une participation minoritaire dans la société de capitaux). Or la mesure ne s'applique pas de manière uniforme, mais aux seules sociétés loi 142/90 (c'est-à-dire celles dont l'actionnariat est majoritairement public). En tout état de cause, d'après le principe de l'égalité de traitement des entreprises publiques et privées, le fait que l'aide soit accordée afin de favoriser la privatisation d'une entreprise ne constitue pas, en principe, un motif valable pour déclarer la compatibilité de l'aide.

⁽⁶²⁾ Sur ce point, voir les observations d'AEM et d'ACEA du 21 janvier 2000, point 42.

⁽⁶³⁾ JO C 288 du 9.10.1999, p. 2. Les précédentes lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (JO C 368 du 23.12.1994, S. 12) et les règles indiquées en 1979 dans le huitième rapport sur la politique de concurrence, points 177, 227 et 228, s'appliquent aux aides octroyées avant la publication des nouvelles lignes directrices au Journal officiel. Aux fins de la présente affaire, le contenu de toutes ces règles est identique et l'application d'une quelconque série de règles n'a aucune incidence sur l'appréciation de l'espèce.

⁽⁶⁴⁾ Observations du 21 janvier 2000, point 6.

⁽⁶⁵⁾ Voir considérant 26.

(104) Les autorités italiennes ont affirmé qu'en l'absence de l'exonération triennale de l'impôt des sociétés, il aurait été extrêmement onéreux pour les communes de transformer leur entreprise spéciale en société de droit privé. Il est cependant normal qu'une entreprise qui modifie sa forme juridique (en l'occurrence, d'entreprise spéciale en société de capitaux) jouisse des droits et avantages inhérents à sa nouvelle forme juridique (possibilité d'opérer en dehors du territoire de la commune et dans n'importe quel secteur économique) et soit assujettie aux charges liées à celle-ci, et notamment à un traitement fiscal différent. En outre, il est logique que ces conséquences se répercutent sur le propriétaire de l'entreprise. En tout état de cause, il n'a pas été démontré qu'en l'absence de la mesure en question la transformation n'aurait pas eu lieu ni que l'avantage aurait été proportionné à l'objectif poursuivi. Enfin, comme on l'a vu plus haut, l'aide en cause n'a pas été accompagnée de mesures visant à atténuer la distorsion de la concurrence.

(105) Cette évaluation n'est pas en contradiction avec la pratique décisionnelle de la Commission. En particulier, elle n'est pas contraire à la décision relative aux transports locaux néerlandais, comme le prétendent les autorités italiennes ⁽⁶⁶⁾. Il suffit d'observer que dans ce cas, contrairement au cas d'espèce:

— les bénéficiaires se sont vu interdire de participer à des appels d'offres pendant toute la durée de l'aide tant que leurs marchés domestiques ne feraient pas l'objet de procédures ouvertes, transparentes et non discriminatoires,

— l'octroi de l'aide était subordonné à l'élaboration par l'entreprise d'un plan industriel détaillé.

(106) C'est pourquoi la Commission conclut que l'aide accordée au moyen de l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et des prêts octroyés au titre de l'article 9 bis du décret-loi 318/1986 ne peut pas être jugée compatible avec le traité en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point c). En outre, cette disposition exige que «les aides n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun», une condition que la Commission, à la lumière de ce qui précède, juge non remplie dans la présente espèce. De fait, l'effet principal des mesures en cause ne consiste pas à rendre le marché italien plus compétitif, mais à renforcer certaines entreprises italiennes (celles qui sont encore contrôlées par les collectivités locales) par rapport à leurs concurrents dans d'autres États membres et à entraver la pénétration de ces derniers sur le marché italien.

Article 86, paragraphe 2, du traité

(107) Les autorités italiennes estiment que l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et les prêts octroyés au titre de l'article 9 bis du décret-loi 318/1986 doivent être considérés comme une aide d'État compatible au sens de l'article 86, paragraphe 2. Elles affirment en effet que la majeure partie des activités exercées par les sociétés loi 142/90 sont des services d'intérêt économique général et que, sans les mesures en cause, il aurait été impossible à ces entreprises d'accomplir la mission de service général qui leur avait été confiée.

(108) La Commission ne partage pas l'avis selon lequel l'article 86, paragraphe 2, peut s'appliquer à l'aide en cause, de même qu'elle ne considère pas que ces mesures constituent un système compensatoire pour la mission d'intérêt général confiée aux sociétés loi 142/90. Dans sa communication sur les services d'intérêt général en Europe ⁽⁶⁷⁾, la Commission souligne que trois principes sous-tendent l'application de l'article 86, paragraphe 2, et la question de la compensation d'obligations d'intérêt économique général:

a) la neutralité;

b) la liberté des États membres de définir les services d'intérêt économique général, et

c) la proportionnalité.

(109) La neutralité signifie que la Commission ne s'occupe pas de savoir si les entreprises responsables de la prestation de services d'intérêt général devraient être publiques ou privées. D'autre part, les règles du traité s'appliquent quel que soit le régime de propriété d'une entreprise.

(110) La liberté des États membres de définir ce qu'ils considèrent comme des services d'intérêt économique général a pour seule limite le contrôle effectué par la Commission pour vérifier s'il n'y a pas d'abus ou d'erreur manifeste. «Toutefois, dans tous les cas, pour que l'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, soit applicable, la mission de service public doit être clairement définie et confiée explicitement (contrats inclus) par un acte de la puissance publique». Cette obligation est nécessaire pour garantir une sécurité juridique ainsi qu'une transparence vis-à-vis des citoyens, et elle est indispensable pour que la Commission puisse vérifier si le critère de proportionnalité est respecté ⁽⁶⁸⁾.

(111) La proportionnalité implique que les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas

⁽⁶⁶⁾ Voir la note 16 de bas de page.

⁽⁶⁷⁾ JO C 17 du 19.1.2001, p. 4.

⁽⁶⁸⁾ Point 22 de la communication.

d'inutiles distorsions commerciales et n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire pour garantir la bonne exécution de la mission. La prestation du service d'intérêt économique général doit être assurée et les entreprises auxquelles la mission a été confiée doivent donc être en mesure de supporter la charge spécifique et les coûts nets supplémentaires qu'engendre cette mission.

- (112) L'invocation par les autorités italiennes de l'article 86, paragraphe 2, doit être rejetée, en premier lieu parce que ces mesures opèrent une discrimination entre entreprises privées et entreprises publiques et sont donc incompatibles avec le principe de neutralité énoncé à l'article 295 du traité et avec le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination, un principe général du droit communautaire.
- (113) En effet, l'aide en cause n'est pas accordée en raison de l'imposition de l'obligation de service général, mais uniquement en fonction de la structure du capital de certaines entreprises. Les prêts bonifiés de la CDDPP et l'exonération triennale de l'impôt des sociétés ne s'appliquent qu'aux entreprises transformées en sociétés loi 142/90 (c'est-à-dire dans lesquelles les communes conservent au moins la majorité du capital). Les entreprises dans lesquelles les communes ne détiennent plus qu'une participation minoritaire et celles qui sont entièrement privées n'ont pas droit à ces avantages, même si elles fournissent le même service.
- (114) Le fait que l'exécution des mesures en cause ne soit pas liée à l'imposition de la moindre obligation de service public, de même que leur nature discriminatoire, sont manifestes lorsqu'on sait qu'une société loi 142/90 aurait perdu le droit à l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et la possibilité de contracter des prêts à taux réduit auprès de la CDDPP si, durant la période d'application des mesures d'aide en cause, la participation détenue par la commune dans son capital était passée sous le seuil de la majorité.
- (115) En second lieu, la Commission observe qu'en l'espèce, les principes de définition et de concession de la mission ne sont pas respectés.
- (116) Comme l'indiquent les autorités italiennes, les sociétés loi 142/90 poursuivent certaines activités qui, en principe, pourraient bénéficier d'une exonération au sens de l'article 86, paragraphe 2. L'article 22 de la loi 142/90 prévoit la possibilité pour les communes de fournir des services publics par l'intermédiaire de sociétés de capitaux. Toutefois, cette loi ne précise pas les services qui sont effectivement à considérer comme des services publics et dans quelle mesure. En outre, elle ne mentionne aucune obligation spécifique de service public. Cette loi ne peut donc pas être considérée comme un acte qui définit clairement la mission de service public et en confie expressément l'accomplissement à des entreprises déterminées. Les autorités italiennes n'ont pas présenté d'autres preuves, actes réglementaires ou renseignements de quelque nature que ce soit relatifs à la définition et à la concession de la mission de service public.
- (117) En troisième lieu, le principe de proportionnalité n'est pas non plus respecté. Le gouvernement italien n'a pas indiqué les obligations de service général imposées à ces entreprises ni les coûts nets supplémentaires découlant de ces obligations ni, enfin, le montant des fonds publics octroyés à des sociétés loi 142/90 au moyen des mesures examinées ou d'autres instruments. En conséquence, la Commission se trouve dans l'impossibilité d'effectuer le moindre contrôle de proportionnalité. En outre, l'avantage procuré par l'exonération triennale de l'impôt des sociétés dépend du montant du bénéfice imposable de l'entreprise et non du coût net découlant d'une éventuelle obligation de service public. En ce qui concerne les prêts CDDPP, les autorités italiennes n'ont pas démontré qu'ils étaient toujours justifiés par les coûts nets d'obligations spécifiques de service public.
- (118) Il est donc évident que les mesures en cause n'ont rien à voir avec le remboursement du coût net supplémentaire résultant de la bonne exécution d'une mission de service général: si tel était le cas, le remboursement ne pourrait être lié à la composition du capital de l'entreprise, mais à l'imposition d'obligations spécifiques. Or les mesures en cause sont uniquement liées à la composition du capital de l'entreprise et il n'y a aucun signe d'obligations de service général qui s'appliquent uniquement aux sociétés loi 142/90 en raison de leur forme juridique et non à d'autres entreprises qui fournissent le même type de services.
- (119) Enfin, il ressort également de ce qui est exposé que les autorités italiennes n'ont pas indiqué de manière détaillée les raisons pour lesquelles, en cas de suppression des mesures contestées, la bonne exécution de la mission d'intérêt économique général dans des conditions économiques acceptables serait, à leur avis, compromise. Par conséquent, les autorités italiennes n'ont pas respecté le principe établi par la Cour de justice selon lequel «s'agissant d'une dérogation aux règles fondamentales du traité, il incombe à l'État membre qui invoque l'article

86, paragraphe 2, de démontrer que les conditions d'application de cette disposition sont réunies»⁽⁶⁹⁾.

- (120) Pour conclure, la Commission constate que l'aide accordée au moyen de l'exonération triennale de l'impôt des sociétés et des prêts accordés au titre de l'article 9 bis du décret-loi 318/1986 ne peut pas être considérée comme compatible avec le marché commun en vertu de l'article 86, paragraphe 2, et que ces mesures ne peuvent pas être considérées comme une forme de compensation pour une éventuelle mission d'intérêt général confiée à ces entreprises.

Compatibilité avec d'autres dispositions du traité

- (121) Enfin, la Commission constate que l'aide d'État est également incompatible avec le marché commun pour une autre raison. En effet, les mesures s'appliquent à différents secteurs économiques (eau, gaz, électricité, etc.), mais pas à toutes les entreprises opérant dans ces secteurs. L'admissibilité d'une entreprise au bénéfice des régimes dépend uniquement de sa forme juridique (ancien établissement public transformé en société de capitaux) et de la composition de son actionnariat (majorité détenue par l'autorité publique).
- (122) Les entreprises opérant dans les mêmes secteurs mais dont, par exemple, le capital est détenu majoritairement ou intégralement par des investisseurs privés ne sont pas éligibles au bénéfice des mesures d'aide en cause. En particulier, les conditions pour bénéficier de ces mesures ne peuvent jamais être remplies par des entreprises d'autres États membres qui ont un établissement secondaire en Italie. Il y a donc discrimination entre entreprises opérant dans le même secteur, uniquement sur la base de la composition de leur actionnariat et, en fait, de l'État où se trouve l'établissement principal de l'entreprise, sans que cette différence de traitement soit justifiée par une raison objective. En tant que telle, la mesure est contraire au principe de non-discrimination en raison de la nationalité, qui est un principe général du droit communautaire, et elle est notamment contraire à la liberté d'établissement prévue à l'article 43 du traité CE. En fait, selon une jurisprudence constante de la Cour, «une aide d'État qui, par certaines de ses modalités, viole d'autres dispositions du traité, ne peut être déclarée compatible avec le marché commun par la Commission»⁽⁷⁰⁾.

6. CONCLUSIONS

- (123) La Commission constate que l'exonération des droits sur les transferts prévue à l'article 3, paragraphe 69, de la

loi 549 du 28 décembre 1995 ne constitue pas une aide d'État, car elle concorde avec la nature et l'économie générale du système.

- (124) La Commission constate en outre que l'Italie, en infraction aux dispositions de l'article 88, paragraphe 3, du traité, a donné illégalement exécution aux régimes d'aide d'État institués par l'article 3, paragraphe 70, et par l'article 9 bis du décret-loi 318/1986. La Commission conclut en outre que ces aides d'État sont incompatibles avec le marché commun.
- (125) En vertu d'une jurisprudence bien établie et de l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999, la Commission dispose que l'État membre intéressé doit prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès des bénéficiaires. Dans la présente espèce, les autorités italiennes n'ont pas affirmé que la récupération de l'aide serait contraire à un principe général du droit communautaire, pas plus que la Commission ne considère qu'un tel principe empêche la récupération de l'aide.
- (126) La présente décision concerne les deux régimes d'aide examinés et est exécutée sans délai, notamment en ce qui concerne la récupération de toutes les aides individuelles octroyées au titre de ces régimes. La Commission déclare en outre qu'une décision relative à des régimes d'aide ne préjuge pas de la possibilité que des aides individuelles soient jugées compatibles, en totalité ou en partie, avec le marché commun pour des raisons propres au cas d'espèce (par exemple, du fait que l'octroi individuel d'une aide relève des règles *de minimis* ou du contexte d'une décision future de la Commission ou en vertu d'un règlement d'exonération).
- (127) L'aide à récupérer est majorée des intérêts calculés, conformément à la pratique de la Commission, sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'exonération des droits sur les transferts, prévue à l'article 3, paragraphe 69, de la loi 549 du 28 décembre 1995, ne constitue pas une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Article 2

L'exonération triennale de l'impôt des sociétés prévue à l'article 3, paragraphe 70, de la loi 549 du 28 décembre 1995 et à l'ar-

⁽⁶⁹⁾ Arrêt du 23 octobre 1997 dans l'affaire C-159/94, GDF (Recueil 1997, p. I-5815, points 94 et 101).

⁽⁷⁰⁾ Arrêt du 19 février 2000 dans l'affaire C-156/98, Allemagne contre Commission (Recueil 2000, p. I-6857, point 78).

ticle 66, paragraphe 14, du décret-loi 331 du 30 août 1993, converti par la loi 427 du 29 octobre 1993 et les avantages découlant des prêts accordés au titre de l'article 9 bis du décret-loi 318 du 1^{er} juillet 1986, converti avec des modifications, par la loi 488 du 9 août 1986, en faveur des sociétés de capitaux à actionnariat majoritairement public constituées au sens de la loi 142 du 8 juin 1990, constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

Ces aides ne sont pas compatibles avec le marché commun.

Article 3

L'Italie prend toutes les mesures qui s'imposent pour exiger du bénéficiaire qu'il restitue l'aide décrite à l'article 2 qui lui a été accordée illégalement.

Le recouvrement de l'aide intervient immédiatement, conformément aux procédures nationales, dans la mesure où elles permettent l'exécution effective et immédiate de la décision.

L'aide à recouvrer comprend les intérêts à compter de la date à laquelle le bénéficiaire a perçu l'aide illégale jusqu'à la date de

son remboursement effectif. Ces intérêts sont calculés sur la base du taux de référence applicable au calcul de l'équivalent subvention des aides à finalité régionale.

Article 4

L'Italie informe la Commission, dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 5

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 5 juin 2002.

Par la Commission

Mario MONTI

Membre de la Commission