

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 26 giugno 1997 *

Introduzione

1. La presente causa ha ad oggetto il mancato recupero da parte dell'Italia di un aiuto concesso nel 1992 a circa 100 000-150 000 imprese italiane di autotrasporti sotto forma di credito d'imposta calcolato sulla base del loro consumo di carburante e lubrificanti. L'Italia non contesta la mancata adozione, da parte sua, di misure intese a procedere al recupero dell'aiuto, come prescritto nella decisione della Commissione del giugno 1993. Nelle sue difese nel presente procedimento per inadempimento l'Italia fa valere che è impossibile recuperare l'aiuto, sia per il fatto che gli autotrasportatori interessati reagirebbero con uno sciopero che porterebbe a una crisi sociale e a una minaccia per l'ordine pubblico, sia in ragione delle difficoltà tecniche che sorgerebbero nel determinare l'ammontare del credito concesso a un numero così vasto di beneficiari data la varietà delle imposte e dei periodi d'imposta.

Fatti e sfondo normativo

2. Le accise sul gasolio in Italia sono tra le più elevate nella Comunità. Le difficoltà nel settore degli autotrasporti portavano, nel 1990, ad uno sciopero di una settimana nel detto settore con pesanti ripercussioni sulla

vita economica e sociale del paese. Il 19 aprile 1990 il governo italiano raggiungeva con le associazioni sindacali di categoria un accordo per comporre la controversia in forza del quale si impegnava a ridurre gli oneri che gravavano sulla competitività del settore e, in particolare, a concedere un credito d'imposta per ridurre il prezzo effettivo del gasolio. Il 28 gennaio 1992, il governo italiano introduceva, con decreto ministeriale (in prosieguo: il «decreto del 1992») ¹, un credito d'imposta per l'anno fiscale 1992 a favore delle imprese esercenti l'autotrasporto di merci per conto terzi. Tali imprese potevano detrarre il credito d'imposta dall'imposta sul reddito delle persone fisiche o giuridiche su loro gravante, dall'imposta comunale, dall'IVA e dalle trattenute fiscali sulle retribuzioni dei lavoratori subordinati o autonomi da loro operate alla fonte in qualità di sostituti d'imposta. L'ammontare del credito era basato sulla differenza tra il prezzo praticato in Italia e il prezzo medio praticato negli altri Stati membri della Comunità per il carburante e i lubrificanti impiegati dalle dette imprese di autotrasporto nello svolgimento della loro attività, con massimali stabiliti sulla base della percorrenza media e del consumo medio annui di carburante dei veicoli, suddivisi in quattro differenti categorie, a seconda del peso complessivo ammissibile. Il credito era scomputabile dagli acconti semestrali e dai saldi relativi alle imposte dirette, dalle liquidazioni mensili e trimestrali dell'IVA e dai versamenti delle trattenute

1 — GURI n. 25 del 31 gennaio 1992, pag. 17, successivamente modificato con decreti ministeriali 7 marzo 1992 e 16 gennaio 1993.

* Lingua originale: l'inglese.

mensili effettuate alla fonte durante l'esercizio finanziario 1992. Il rappresentante del governo italiano ha precisato, nel corso della trattazione orale, che ogni credito in eccesso restante alla fine dell'esercizio finanziario 1992, che fosse stato comprovato prima della data della decisione della Commissione dalla dichiarazione finale dei redditi dei contribuenti del maggio 1993, poteva essere riportato all'anno o agli anni successivi, pur aggiungendo che gli importi interessati negli ultimi anni erano probabilmente trascurabili. Rispondendo a un quesito scritto rivolto dalla Corte a proposito della gestione del sistema di credito d'imposta, l'Italia ha dichiarato che il beneficiario era tenuto ad indicare, in un apposito prospetto del modello di dichiarazione dei redditi previsto con decreto ministeriale², sia gli elementi comprovanti l'ammontare del credito d'imposta vantato sia il modo in cui tale diritto era stato esercitato nell'anno fiscale considerato.

3. La Commissione, in data 15 aprile 1992, indirizzava al governo italiano una lettera con la quale chiedeva dettagliate informazioni a proposito del decreto del 1992, precisando di ritenere che il sistema di credito d'imposta rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato che istituisce la CE (in prosieguo: il «Trattato»)³. Insoddisfatta della risposta fornita dal governo italiano con lettera 4 agosto 1992, la Commissione, con lettera 26 ottobre 1992, informava il detto governo che aveva deciso di avviare il procedimento amministrativo

previsto nell'art. 93, n. 2, del Trattato. Con la stessa lettera essa invitava il detto governo a fornire le dettagliate informazioni richieste e le sue osservazioni⁴. Non avendo ricevuto risposta, la Commissione adottava la decisione 9 giugno 1993, 93/496/CEE, relativa all'aiuto di Stato n. C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (Credito d'imposta a favore degli autotrasportatori professionisti) (in prosieguo: la «decisione»)⁵ notificata al governo italiano con lettera 16 giugno 1993.

4. Gli artt. 1-3 della decisione recitano:

«Articolo 1

L'aiuto sotto forma di credito d'imposta a valere sull'imposta sul reddito o sulle imposte comunali o sull'IVA introdotto dal decreto ministeriale italiano del 28 gennaio 1992 a favore degli autotrasportatori professionisti in Italia è illegittimo, in quanto concesso in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 93, paragrafo 3 del Trattato. L'aiuto è inoltre incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del Trattato, in quanto non soddisfa nessuna delle condizioni necessarie per beneficiare delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, né le condizioni del regolamento (CEE) n. 1107/70.

2 — Decreto ministeriale 26 luglio 1990, GURI n. 175 del 28 luglio 1990.

3 — Una lettera di sollecito venne inviata il 6 maggio 1992.

4 — Una lettera di sollecito venne inviata il 12 febbraio 1993.

5 — GU L 233, pag. 10.

Articolo 2

L'Italia è tenuta a sopprimere l'aiuto di cui all'articolo 1 e a provvedere affinché l'aiuto erogato sia recuperato entro due mesi dalla notifica della presente decisione. L'aiuto deve essere recuperato secondo le norme procedurali e sostanziali di diritto interno, in particolare secondo quelle concernenti gli interessi di mora sui crediti dello Stato, con decorrenza degli interessi dalla data in cui l'aiuto illegittimo è stato erogato.

Articolo 3

Il governo italiano comunica alla Commissione, entro il termine di due mesi a decorrere dalla data di notifica della presente decisione, le misure adottate per conformarsi alla decisione stessa».

5. Nel frattempo, il governo italiano estendeva l'applicazione del sistema del credito d'imposta all'esercizio finanziario 1993, rendendolo però applicabile anche agli autotrasportatori non italiani, relativamente al gasolio consumato sul territorio italiano⁶. Il governo italiano, in una lettera del 26 agosto 1993 indirizzata alla Commissione, sosteneva che tale estensione aveva rimosso ogni motivo di illegittimità e che inoltre il recu-

pero dei crediti concessi sarebbe stato, dal punto di vista tecnico, estremamente difficoltoso e oneroso per l'amministrazione finanziaria, poiché la data, la frequenza e le modalità di gestione delle detrazioni variavano in relazione ai tributi dai quali le singole imprese sceglievano di detrarre il credito. Ad ogni modo tale governo non ha esperito alcun ricorso per impugnare la detta decisione.

6. Nella sua risposta del 24 novembre 1993, la Commissione faceva presente che, a suo avviso, il regime di credito d'imposta modificato non eliminava le distorsioni alla concorrenza da essa individuate nella decisione⁷ e rilevava che il governo italiano non aveva ancora preso misure per procedere al recupero dell'aiuto concesso ai sensi del decreto del 1992. Il governo italiano, nella sua lettera di risposta del 21 dicembre 1993⁸, difendeva il regime di credito d'imposta modificato, senza però fare riferimento alla decisione. In una successiva lettera del 13 gennaio 1994 il governo italiano affermava che, dopo ulteriori verifiche, era stato provato che era tecnicamente impossibile recuperare l'aiuto concesso ai sensi del decreto del 1992, come prescritto dalla decisione, perché ciò avrebbe comportato l'esame di una massa di dichiarazioni presentate da circa 150 000 diverse

6 — Decreto legge 26 gennaio 1993, n. 19 (GURI n. 21 del 27 gennaio 1993), prorogato con decreto legge 29 marzo 1993, n. 82 (GURI n. 73 del 29 marzo 1993), convertito con modifiche dalla legge 27 maggio 1993, n. 162 (GURI n. 123 del 28 maggio 1993). Il regime di credito d'imposta è stato poi esteso agli esercizi finanziari successivi.

7 — La Commissione aveva già chiesto informazioni in merito al regime di credito d'imposta, così come modificato, in una lettera del 5 luglio 1993.

8 — La Commissione chiese al governo italiano di sospendere l'applicazione del modificato regime di credito d'imposta con lettera del 4 dicembre 1995. Tale regime venne censurato nella decisione della Commissione 22 ottobre 1996, 97/270/CE, concernente il regime di crediti d'imposta istituito dall'Italia a favore del settore dei trasporti di merci su strada per conto terzi (C 45/95 ex NN 48/95) (GU 1997, L 106, pag. 22), che forma attualmente oggetto di un ricorso di annullamento esperito dall'Italia (causa C-6/97).

imprese di autotrasporto, aventi ad oggetto una serie di tributi differenti⁹. Va rilevato che il governo italiano non ha mai affermato in tale lettera, né mai prima dell'apertura del presente procedimento, che un tentativo di recupero del credito d'imposta comporterebbe un inaccettabile conflitto sociale.

7. Il 18 agosto 1995 la Commissione ha proposto un ricorso dinanzi alla Corte ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, chiedendo che la Corte stessa dichiarasse che, non avendo adottato le misure necessarie per adeguarsi alla decisione e, in particolare, avendo ommesso di recuperare l'aiuto concesso ai sensi del decreto del 1992 sotto forma di credito d'imposta per l'esercizio finanziario 1992 a valere sull'imposta sul reddito, sulle imposte comunali o sull'IVA, la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato e che le spese processuali fossero poste a carico della Repubblica italiana.

Le difese delle parti

8. La Commissione e la Repubblica italiana hanno presentato alla Corte difese scritte e orali.

9. La Commissione sostiene che gli Stati membri non possono eccepire norme, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi all'esecuzione degli obblighi ad essi incombenti in base al diritto

comunitario¹⁰ e che solo un'impossibilità assoluta potrebbe giustificare la mancata esecuzione della decisione da parte del governo italiano¹¹. Qualora uno Stato membro, in occasione dell'esecuzione di una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, incontri difficoltà impreviste, deve sottoporre la questione alla valutazione di questa, in modo che essi possano cooperare in buona fede per la soluzione del problema, come prescritto dall'art. 5 del Trattato¹². Pur avendo sollevato il problema delle difficoltà da esso incontrate nella sua corrispondenza con la Commissione, il governo italiano non ha però né tentato di recuperare l'aiuto né proposto linee d'azione alternative alla Commissione.

10. L'Italia ammette che attualmente essa non può mettere in discussione la validità della decisione. Essa sostiene, ad ogni modo, di avere esposto le sue difficoltà a dare esecuzione alla decisione nelle lettere 26 agosto 1993 e 13 gennaio 1994 indirizzate alla Commissione. Dopo tali lettere, in mancanza di ogni ulteriore comunicazione da parte della Commissione, essa ha considerato chiusa la questione. L'Italia fa valere il tempo trascorso prima dell'avvio del presente procedi-

⁹ — Nel suo controricorso nel presente procedimento l'Italia ritiene che il numero delle imprese interessate sia di oltre 100 000.

10 — Sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437, punto 18).

11 — Sentenze 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 14); 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania (Racc. pag. 175, punto 8), e 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131, punto 10).

12 — Sentenze nelle cause 52/84, punto 16; 94/87, punto 9, e C-183/91, punto 19 (citare alla nota 11).

mento, non tanto per mettere in discussione l'ammissibilità di quest'ultimo, quanto per sostenere che il ritardo della Commissione rende ancora più difficile il recupero dell'aiuto. L'Italia sostiene che è impossibile procedere al recupero dell'aiuto considerato, in primo luogo, perché il credito d'imposta era una risposta ad una grave crisi sociale e ogni tentativo di recuperarlo comporterebbe nuovamente scioperi e conflitti in un settore economico molto combattivo che comprometterebbero l'ordine pubblico, determinando una situazione dalla quale lo Stato non potrebbe che uscire perdente, e, in secondo luogo, perché il numero dei contribuenti interessati, la varietà dei tributi, dei periodi di imposta e degli uffici dell'amministrazione tributaria attraverso i quali potrebbero essere disseminate le deduzioni d'imposta renderebbero intollerabilmente oneroso il tentativo di recuperare l'aiuto, recupero che, in ogni caso, non potrebbe essere che parziale. Rispondendo a un quesito scritto rivolto dalla Corte a proposito delle procedure di recupero, l'Italia ha affermato che il recupero coinvolgerebbe una molteplicità di uffici dell'amministrazione tributaria sparsi sul territorio nazionale, poiché la legge applicabile prevede che ciascun settore dell'amministrazione tributaria, suddiviso secondo criteri geografici e funzionali, proceda al recupero delle imposte per le quali è competente. Il rappresentante del governo italiano ha asserito, nel corso della trattazione orale che il recupero dovrebbe ritenersi obiettivamente impossibile qualora non risultasse possibile né ragionevolmente né in concreto, di modo che azioni aventi gravi ripercussioni negative verrebbero considerate, in realtà, impossibili. L'Italia afferma che essa era disponibile a cercare una soluzione di compromesso con la Commissione, pur precisando che anche soluzioni alternative di recupero parziale dell'aiuto, per esempio mediante rateizzazioni, non sarebbero praticabili.

11. La Commissione sostiene che l'argomento dell'Italia basato sull'ordine pubblico verrebbe a risolversi nell'esistenza di una legge per i forti e di una per i deboli e che le sue difficoltà non sarebbero imprevedibili, dato che l'aiuto era stato introdotto proprio per alleviare il tipo di crisi sociale che l'Italia ora sostiene scoppierebbe con il suo tentativo di recupero. Inoltre l'Italia non ha tentato di procedere al recupero nel 1993, quando sarebbe stato più agevole. Date le dimensioni dell'amministrazione tributaria italiana, la Commissione non ritiene che gli ostacoli tecnici per procedere al recupero adottati dall'Italia siano così onerosi da integrare il criterio dell'impossibilità assoluta. La Commissione riconosce che il recupero non è forse possibile «fino all'ultima lira», ma l'Italia invita la Commissione, sotto questo profilo, a specificare quali misure o quale quota di recupero soddisferebbe il detto criterio. La Commissione sostiene che, a prescindere da qualsiasi periodo di tempo trascorso, la sua posizione circa la necessità di procedere al recupero dell'aiuto illegittimo era sempre stata chiara e che essa aveva fornito suggerimenti, quali l'istituzione di un'unità operativa presso il ministero delle Finanze, per dimostrare la volontà dell'Italia di dare esecuzione alla decisione. Per giunta, la Commissione ha affermato, rispondendo a un quesito scritto formulato dalla Corte, che il recupero sarebbe stato facilitato ricorrendo all'apposito prospetto relativo all'importo del credito d'imposta e alle sue modalità di utilizzazione, che doveva essere incluso in ciascuna dichiarazione annuale dei redditi dei contribuenti ¹³.

13 — V. decreto ministeriale 26 luglio 1990, citato alla nota 2.

Analisi

12. Le parti sono concordi nel ritenere che nel presente procedimento la validità della decisione non possa essere contestata poiché quest'ultima non è stata impugnata entro il termine previsto all'art. 173 del Trattato. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'inosservanza da parte di uno Stato membro dell'obbligo di recuperare un aiuto di Stato illegittimamente versato può essere giustificata solo da un'impossibilità assoluta¹⁴. Inoltre, se è vero che il recupero di un aiuto illegittimamente versato deve, in linea di principio, avvenire conformemente alle pertinenti disposizioni procedurali previste dal diritto nazionale, tali disposizioni non devono però essere applicate in modo tale da rendere praticamente impossibile il recupero prescritto dal diritto comunitario¹⁵. Prima di valutare i motivi specifici in base ai quali l'Italia afferma l'impossibilità di ottemperare alla decisione, prenderò innanzi tutto in considerazione, in termini generali, il criterio dell'impossibilità assoluta.

13. Nell'applicazione del criterio dell'impossibilità assoluta, quale formulato nello specifico contesto del recupero di un aiuto di Stato illegittimo, è stato fissato un certo numero di condizioni. Uno Stato membro che, «*nell'eseguire una simile decisione*, incontri difficoltà imprevedute ed imprevedibili o si renda conto di conseguenze non consi-

derate dalla Commissione» dovrebbe sottoporre tali problemi alla valutazione della Commissione stessa, proponendo appropriate modifiche¹⁶. La Corte ha sistematicamente disatteso argomenti basati su un'impossibilità assoluta addotti da Stati membri che si limitavano «a comunicare alla Commissione le difficoltà politiche e giuridiche causate dall'esecuzione della decisione, senza compiere alcun passo presso l'impresa onde ripetere l'aiuto e senza proporre alla Commissione modalità di esecuzione della decisione che consentissero di sormontare le difficoltà di cui sopra»¹⁷. L'impossibilità assoluta, pertanto, non può essere semplicemente supposta, ma dev'essere dimostrata dal fallimento di tentativi di recupero dell'aiuto illegittimo operati in buona fede e dev'essere accompagnata dalla collaborazione con la Commissione, conformemente all'art. 5 del Trattato, al fine di superare le difficoltà incontrate.

14. La giustificazione dell'inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario per motivi di impossibilità assoluta sembra, per la sua stessa formulazione, escludere ogni grado di relatività ed è incompatibile con la tesi sostenuta dall'Italia. Così è stata tracciata una distinzione, nella giurisprudenza, tra l'impossibilità assoluta e il più ampio concetto di forza maggiore, il quale abbraccia eventi che, nonostante tutta la debita diligenza impiegata, avrebbero potuto

14 — Sentenze nelle cause 52/84, Commissione/Belgio, punto 14; 94/87, Commissione/Germania, punto 8, e 183/91, Commissione/Grecia, punto 10 (citata alla nota 11).

15 — Sentenze 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 21); 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (citata alla nota 10), punto 12, e 20 marzo 1997, causa C-24/95, Alcan Deutschland (Racc. pag. I-1591, punto 24).

16 — Sentenza nella causa 52/84, Commissione/Belgio (citata alla nota 11), punto 16; il corsivo è mio.

17 — Sentenza nella causa 94/87, Commissione/Germania (citata alla nota 11), punto 10; v., nello stesso senso, sentenza nella causa C-183/91, Commissione/Grecia (citata alla nota 11), punto 20.

essere evitati solo a costo di sacrifici eccessivi¹⁸. Anche se, applicando il criterio dell'impossibilità assoluta, alcune valutazioni sui fini e sui mezzi fossero consentite in casi di estrema sproporzione tra gli uni e gli altri, la condizione che sia stata usata una debita diligenza per risolvere le difficoltà prevedibili costituisce un'ovvia salvaguardia contro ogni tentativo di abuso.

15. Passo ora all'esame dell'argomento addotto dall'Italia in ordine all'impossibilità assoluta di dare esecuzione alla disposizione della decisione che prescrive il recupero nonché dei due specifici motivi dedotti, vale a dire l'ordine pubblico e i problemi tecnici che si presenterebbero in ogni tentativo di recupero dell'aiuto illegittimo. Per una serie di motivi gli argomenti avanzati dall'Italia non mi convincono.

16. Innanzitutto, da parte dell'Italia non sono stati fatti tentativi di alcun tipo per recuperare l'aiuto. Infatti, pare che l'Italia continui, in qualche misura, a concedere l'aiuto illegittimo, consentendo di riportare i crediti non utilizzati dal 1992 e di detrarli dalle imposte nei successivi esercizi finanziari, anche dopo la data della decisione del

giugno 1993. Pur avendo fatto valere fin dall'inizio le difficoltà tecniche ad ottemperare alla decisione che essa si attendeva, l'Italia non ha avanzato alcuna proposta su come tali difficoltà potessero essere superate o su come il recupero potesse essere in tutto o in parte effettuato. Per di più, l'Italia non ha fatto alcuna menzione di problemi di ordine pubblico prima dell'avvio del presente procedimento. L'Italia, pertanto, non ha soddisfatto le condizioni esposte in precedenza, al paragrafo 13.

17. In secondo luogo, i problemi ai quali l'Italia pensa di andare ora incontro qualora tentasse di procedere al recupero dell'aiuto illegittimo erano del tutto prevedibili. L'art. 93, n. 3, del Trattato prescrive che gli aiuti progettati siano notificati alla Commissione e che, salvo il caso in cui la Commissione non sollevi obiezioni, lo Stato membro non può dare esecuzione alle misure progettate prima che la procedura prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato abbia condotto a una decisione finale. L'Italia ha avuto ampie possibilità di notificare l'aiuto tra la data di conclusione dell'accordo del 19 aprile 1990 e l'applicazione di quest'ultimo con il decreto del 1992. In ogni modo, dal 15 aprile 1992, allorché la Commissione informò per la prima volta l'Italia del suo punto di vista secondo cui il sistema del credito d'imposta costituiva un aiuto di Stato, ovvero dal 26 ottobre 1992, al più tardi, allorché la Commissione comunicò di aver deciso di avviare la procedura prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato, l'Italia era formalmente informata del fatto che i crediti non avrebbero dovuto essere concessi e che

18 — Sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide (Racc. pag. 1125, punto 23); v. altresì sentenza 27 ottobre 1987, causa 109/86, Theodorakis/Grecia (Racc. pag. 4319, punto 7), e sentenza 15 dicembre 1994, causa C-136/93, TransAfrica (Racc. pag. I-5757, punto 14); v., tuttavia, sentenza 1° ottobre 1985, causa 125/83, OBEA/Corman (Racc. pag. 3039, punto 28).

essa avrebbe forse dovuto recuperare ogni credito effettivamente accordato. Ciononostante, essa non ha informato gli autotrasportatori di tale eventualità e ha continuato a dare corso al programma di aiuti. Date le circostanze che hanno dato luogo al provvedimento, l'Italia avrebbe dovuto sapere se un tentativo di recupero dell'aiuto avrebbe potuto sfociare in una ripresa della conflittualità e in scioperi o altre minacce per l'ordine pubblico. Per di più, il modo di gestione del regime di credito d'imposta avrebbe dovuto consentire all'Italia di prevedere che il recupero di quest'ultimo sarebbe stato amministrativamente oneroso. Tale onere non deriva da un fattore esterno, ma dalle decisioni dell'Italia stessa circa le modalità di gestione dell'aiuto e l'organizzazione dei suoi servizi tributari.

18. In terzo luogo, prescindendo completamente dal fatto che essa non soddisfa le condizioni generali necessarie per una giustificazione per impossibilità assoluta, i due specifici motivi dedotti dall'Italia non possono essere accolti.

19. La Corte riconosce che ostacoli concreti di ordine pubblico possono, in casi estremi, impedire l'adempimento di obblighi derivanti dal diritto comunitario, precisando però che ciò è ammissibile solo in via temporanea, fintantoché non vengano ripristinate le

condizioni di normale amministrazione¹⁹. Tuttavia, in materia di controlli sulla pesca, la Corte ha osservato che l'applicazione uniforme della politica comune della pesca verrebbe messa a repentaglio, «se le autorità competenti di uno Stato membro si astenessero sistematicamente dal perseguire i responsabili di tali infrazioni»²⁰. A fronte della tesi della Francia, secondo cui essa era costretta ad astenersi dal perseguire i responsabili di infrazioni al regime delle quote perché il clima socio-economico era talmente difficile che vi era un rischio di gravi disordini, tali da provocare serie difficoltà economiche, la Corte ha affermato che «il mero timore di difficoltà interne non può giustificare la mancata applicazione del regime di cui trattasi»²¹. Come ebbi ad affermare nelle mie conclusioni in tale causa, dagli obblighi imposti dagli artt. 5 e 189 del Trattato consegue che, qualora agli Stati membri sia affidato specificamente il compito di applicare il diritto comunitario, essi sono tenuti ad avvalersi di tutto il loro apparato statale, comprese, se necessario, le autorità di pubblica sicurezza, al fine di garantire l'adempimento dei loro obblighi²². Il medesimo ragionamento può essere applicato, senza modifiche, anche al presente caso. La semplice prospettiva di problemi di ordine pubblico non può consentire all'Italia di eludere il suo obbligo di procedere al recupero dell'aiuto illegittimo.

19 — V., ad esempio, sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 2629), in cui la Corte ha ammesso che un attentato a un centro di elaborazione dati potrebbe giustificare la mancata compilazione, da parte dell'Italia, di talune rilevazioni statistiche prescritte dal diritto comunitario, ma solo per il limitato periodo di tempo necessario a un'amministrazione diligente per sostituire gli impianti e per acquisire ed elaborare nuovi dati.

20 — Sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4443, punto 35).

21 — Ibidem, punti 37 e 38. Il corsivo è mio.

22 — Ibidem, paragrafi 31 e 32 delle mie conclusioni.

20. Altrettanto inaccettabile è l'argomento dell'Italia relativo alle difficoltà tecniche nel recuperare l'aiuto. Anche la sentenza Commissione/Grecia²³ riguardava l'obbligo di recuperare un aiuto illegittimo concesso sotto forma di esonero fiscale. La Grecia sosteneva che l'entità finanziaria minima dell'esonero, le difficoltà amministrative inerenti alla distinzione tra le differenti attività dei beneficiari e l'eccessivo costo dei provvedimenti di recupero dell'aiuto avrebbero reso antieconomico e irrazionale esigere il pagamento dell'imposta²⁴. La Corte non ha riconosciuto che tali ostacoli costituissero un'impossibilità assoluta, in assenza di tentativi di recupero o di qualsiasi proposta di soluzioni alternative rivolta alla Commissione²⁵. A mio modo di vedere, la Corte dovrebbe pervenire alla medesima conclusione nella presente causa²⁶.

recupero tra uffici dell'amministrazione finanziaria competenti per aree geografiche diverse e imposte diverse. Non mi pare, tuttavia, che, data l'informatizzazione dei dati fiscali, vi sia motivo per distinguere il problema del recupero di fronte al quale si trova l'Italia dall'ordinaria esigenza di controllare la miriade di obblighi fiscali, di diritti e abbuoni che costituiscono la caratteristica dell'apparato fiscale di uno Stato moderno. In ogni caso, come ho già precisato, e in senso contrario all'argomento dell'Italia a favore di un criterio di possibilità ragionevole e concreta, la nozione di impossibilità assoluta non consente, salvo forse nei casi estremi, alcun accertamento della proporzionalità tra i fini e i mezzi impiegati nel porre termine a un'illegittima distorsione nelle condizioni di concorrenza. Inoltre, qualora dalle procedure di recupero dell'Italia sorgessero problemi tecnici, si deve tenere presente che le procedure nazionali non vanno applicate in maniera tale da rendere praticamente impossibile il recupero.

21. Il rappresentante dell'Italia ha ammesso, nel corso della trattazione orale, che il recupero sarebbe stato, a suo dire, teoricamente possibile sulla base della prova fornita dalla dichiarazione annuale dei redditi. Egli ha però osservato che il recupero sarebbe stato irragionevolmente oneroso, a causa del gran numero di beneficiari dell'aiuto e della frammentazione della competenza a procedere al

22. Quindi l'Italia non ha scuse per non aver dispiegato i mezzi dei propri servizi tributari e, se necessario, di polizia al fine di superare ostacoli che essa avrebbe dovuto prevedere, dovuti in parte al suo stesso comportamento, e al fine di recuperare l'aiuto illegittimo conformemente alla decisione. Ne consegue che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato.

23 — Sentenza nella causa C-183/91, citata alla nota 11.

24 — Ibidem, punto 12.

25 — Ibidem, punti 19 e 20.

26 — V. inoltre le sentenze con le quali la Corte, in contesti differenti, ha rigettato argomenti giustificativi basati sulla mancanza di personale e sul sovraccarico del centro elaborazione dati incaricato di un determinato compito (v. sentenza nella causa 101/84, Commissione/Italia, citata alla nota 19, e sentenza 5 febbraio 1987, causa 145/85, Denkavit/Belgio, Racc. pag. 565).

Conclusione

23. Propongo pertanto che la Corte statuisca nei seguenti termini:

«1) Non avendo ottemperato alla decisione della Commissione 9 giugno 1993, 93/496/CEE, relativa all'aiuto di Stato n. C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (Credito d'imposta a favore degli autotrasportatori professionisti), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi del Trattato che istituisce la CE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese».