

|

61995J0280

Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 29 gennaio 1998. - Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana. - Aiuti di Stato - Bonus fiscale su imposte diverse - Recupero dell'aiuto - Assenza di impossibilità assoluta. - Causa C-280/95.

raccolta della giurisprudenza 1998 pagina I-00259

Massima

Parti

Motivazione della sentenza

Decisione relativa alle spese

Dispositivo

Parole chiave

Ricorso per inadempimento - Inosservanza di una decisione della Commissione relativa a un aiuto di Stato - Decisione non impugnata con ricorso di annullamento - Motivi di difesa - Impossibilità assoluta di esecuzione - Criteri di valutazione

(Trattato CE, art. 93, n. 2)

Massima

Qualora contro uno Stato membro destinatario di una decisione adottata ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato, non impugnata con ricorso di annullamento, venga proposto ricorso per inadempimento, con il quale gli viene ingiunto di recuperare un aiuto illegittimo, il solo mezzo di difesa che può essere opposto al ricorso è quello dell'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione.

Tale condizione non è tuttavia soddisfatta quando il governo dello Stato membro si limita a comunicare alla Commissione le difficoltà giuridiche, politiche o pratiche che presentava l'esecuzione della decisione, senza compiere alcun passo presso le imprese interessate, al fine di ripetere l'aiuto, e senza proporre alla Commissione altre modalità di esecuzione della decisione, che consentano di superare le difficoltà.

Del resto, se difficoltà insormontabili possono impedire a uno Stato membro di rispettare gli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario, il mero timore di tali difficoltà non può

giustificare l'omissione da parte di uno Stato membro di applicare correttamente tale diritto.

Parti

Nella causa C-280/95,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Antonio Aresu e Anders C. Jessen, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie per adeguarsi 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) (GU L 233, pag. 10), ed in particolare omettendo di recuperare con effetto dall'anno fiscale 1992 l'aiuto, sotto forma di credito d'imposta a valere sull'imposta sul reddito o sulle imposte comunali o sull'IVA, indebitamente introdotto con il decreto ministeriale 28 gennaio 1992 a favore degli autotrasportatori professionisti in Italia, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE,

LA CORTE

(Sesta Sezione),

composta dai signori H. Ragnemalm, presidente di sezione, R. Schintgen, G.F. Mancini, J.L. Murray e G. Hirsch (relatore), giudici,

avvocato generale: N. Fennelly

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 15 maggio 1997, nel corso della quale il governo italiano è stato rappresentato dal signor Oscar Fiumara e la Commissione dal signor Anders C. Jessen e dalla signora Laura Pignataro, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 giugno 1997,

ha pronunciato la seguente

Motivazione della sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 18 agosto 1995, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie per conformarsi 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) (GU L 233, pag. 10; in prosieguo: la «decisione»), ed in particolare omettendo di recuperare con effetto dall'anno fiscale 1992 l'aiuto, sotto forma di credito d'imposta a valere sull'imposta sul reddito o sulle imposte comunali o sull'IVA, indebitamente introdotto con il decreto ministeriale 28 gennaio 1992 a favore degli autotrasportatori professionisti in Italia, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE.

2 Con decreto ministeriale 28 gennaio 1992 (GURI n. 25 del 31 gennaio 1992, pag. 17; in prosieguo: il «decreto»), il governo italiano ha istituito, per l'anno fiscale 1992, a favore delle imprese italiane esercenti l'autotrasporto di merci per conto terzi, un credito d'imposta a valere sull'imposta sul reddito, sull'imposta comunale o sull'imposta sul valore aggiunto. Ai beneficiari di tale credito d'imposta era consentito scontare quest'ultimo dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società, dell'imposta locale sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché in occasione del versamento delle ritenute alla fonte, operate dai sostituti d'imposta, sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e sui compensi da lavoro autonomo. La data e la frequenza dello scomputo variavano in relazione al tipo d'imposta scelto dai beneficiari come base del credito d'imposta. L'importo di quest'ultimo è calcolato sulla base della differenza tra il prezzo del gasolio in Italia e il prezzo medio praticato negli altri Stati membri; l'importo totale del credito d'imposta è stato fissato a 275 miliardi di LIT.

3 Non essendo stata informata dal governo italiano prima dell'introduzione del credito d'imposta, la Commissione, con lettera 15 aprile 1992, ha chiesto a tale governo informazioni particolareggiate sul decreto e ha fatto presente che l'introduzione del detto credito d'imposta poteva costituire una violazione dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE. Il governo italiano ha precisato che il credito d'imposta non costituiva un aiuto ai sensi dell'art. 92 del Trattato, ma piuttosto una misura di natura puramente fiscale intesa a riequilibrare i prelievi nei confronti delle imprese di trasporto, in particolare quelli dovuti sul carburante e sui lubrificanti, e che quindi non creava alcuna distorsione della concorrenza. Con lettera del 26 ottobre 1992 la Commissione ha informato il governo italiano di aver deciso di avviare la procedura prevista all'art. 93, n. 2, di tale Trattato.

4 A conclusione di tale procedura, la Commissione ha adottato la decisione i cui artt. 1, 2 e 3 dispongono:

«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'articolo 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.

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 La Repubblica italiana, la quale non ha impugnato tale decisione né proceduto al recupero del credito d'imposta, ha, a più riprese, prorogato il decreto, modificandolo, a partire dall'esercizio fiscale 1993 affinché l'aiuto fosse concesso anche agli autotrasportatori professionisti degli altri Stati membri, in relazione al loro consumo di gasolio sul territorio italiano (art. 15 del decreto legge 29 marzo 1993, n. 82, convertito nella legge 27 maggio 1993, n. 162).

6 Così il governo italiano, con lettera 26 agosto 1993, ha informato la Commissione che, poiché la censura mossa nei suoi confronti nella detta decisione era essenzialmente fondata sulla discriminazione tra gli autotrasportatori italiani e quelli degli altri Stati membri, esso aveva eliminato la disparità di trattamento accordando agli autotrasportatori comunitari, a partire dall'esercizio fiscale 1993, un aiuto economicamente analogo al credito d'imposta concesso agli autotrasportatori italiani. Esso ha aggiunto che sarebbe tecnicamente molto difficile e oneroso per l'amministrazione fiscale recuperare il credito d'imposta già concesso, poiché quest'ultimo era scomputabile sui versamenti degli acconti e dei saldi relativi alle imposte dirette nonché sulle liquidazioni mensili o trimestrali relative all'imposta sul valore aggiunto.

7 Nella sua risposta del 24 novembre 1993 la Commissione ha fatto presente che la decisione non era soltanto motivata da una discriminazione tra gli autotrasportatori italiani e quelli degli altri Stati membri, ma anche dall'esistenza di una distorsione della concorrenza. Pertanto la Repubblica italiana, non avendo recuperato l'aiuto concesso nel 1992 e avendo altresì prorogato il sistema del credito d'imposta, anche se modificato, sarebbe venuta meno all'obbligo di conformarsi alla detta decisione.

8 Con lettera 13 gennaio 1994 il governo italiano ha risposto precisando che il recupero previsto dalla decisione era tecnicamente impossibile, poiché, il credito d'imposta essendo deducibile da vari tipi d'imposta, costringerebbe l'amministrazione finanziaria a effettuare una serie di controlli specifici su una massa di dichiarazioni presentate da circa 150 000 imprese di trasporti e sostituti d'imposta.

9 Nel contesto del presente ricorso la Commissione fa valere che la decisione ha fissato, in termini chiari, l'obbligo, gravante sul governo italiano, di esigere il rimborso dell'aiuto, di modo che, non avendo proceduto al recupero dell'aiuto, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa derivano dal Trattato.

10 La Repubblica italiana non nega che l'ingiunzione di procedere al recupero è la conseguenza della dichiarazione di incompatibilità dell'aiuto né che essa non ha recuperato il credito d'imposta concesso per l'esercizio fiscale 1992. Tuttavia, avverso la conclusione della Commissione secondo cui sarebbe venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato, essa fa

valere l'impossibilità assoluta di conformarsi alla decisione.

11 A questo proposito, essa sostiene, in primo luogo, che l'introduzione del sistema del credito d'imposta controverso era il risultato di gravi conflitti che hanno interessato il settore degli autotrasporti alla fine degli anni '80, con pesanti ripercussioni sulla vita economica e sociale in Italia. Infatti, nel 1990, il governo avrebbe firmato un protocollo di intesa con le associazioni di categoria avente lo scopo di contenere tutti i costi gravanti sull'esercizio dell'autotrasporto, con particolare riferimento a quello del gasolio. Tra i provvedimenti immediati adottati in forza del detto protocollo figurava il credito d'imposta. Il suo recupero presso una categoria che ha ottenuto un beneficio - lecito o no - attraverso una lotta molto decisa e compatta equivarrebbe a riaprire il conflitto con effetti ancora più dirompenti.

12 La Commissione ribatte che l'argomento addotto dal governo italiano implica che sarebbe sufficiente, per poter invocare la giustificazione relativa all'impossibilità assoluta di recuperare l'aiuto, che quest'ultimo sia concesso ad una cerchia molto ampia di operatori commerciali particolarmente conflittuali e che dispongono di mezzi adeguati per far valere le loro minacce. Al vantaggio conferito ai beneficiari mediante la concessione dell'aiuto si aggiungerebbe così quello di disporre di una capacità di dissuasione tale da scoraggiare qualsiasi tentativo di recupero. Un siffatto argomento sarebbe evidentemente inaccettabile.

13 Si deve a questo proposito constatare che non è messa in discussione la validità della decisione. Le parti sono tuttavia in disaccordo sulla questione se l'art. 2 di tale decisione, che ingiunge il recupero del credito d'imposta di cui trattasi, imponga un obbligo la cui esecuzione sia assolutamente impossibile. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, il solo mezzo di difesa che uno Stato membro può opporre al ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione sulla base dell'art. 93, n. 2, del Trattato è quello dell'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione (v., in particolare, sentenza 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione/Italia, Racc. pag. I-673, punto 16).

14 Tale condizione non è tuttavia soddisfatta quando il governo convenuto si limita a comunicare alla Commissione le difficoltà giuridiche, politiche o pratiche che presentava l'esecuzione della decisione, senza compiere alcun passo presso le imprese interessate, al fine di ripetere l'aiuto, e senza proporre alla Commissione altre modalità di esecuzione della decisione, che consentano di superare le difficoltà segnalate (v. sentenze 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania, Racc. pag. 175, punto 10, e 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3131, punto 20).

15 Ciò avviene nel caso di specie. Emerge infatti che il governo italiano non ha intrapreso alcun tentativo per recuperare il credito d'imposta controverso. Senza una siffatta iniziativa l'impossibilità di esecuzione della decisione di recupero non può essere dimostrata.

16 Si deve del resto sottolineare che, se difficoltà insormontabili possono impedire a uno Stato membro di rispettare gli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario (v. sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia, Racc. pag. 2629, punto 16), il mero timore di tali difficoltà non può giustificare l'omissione da parte di uno Stato membro di applicare correttamente tale diritto (v. sentenze 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4443, punto 38, e 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 55).

17 Poiché nella fattispecie il governo italiano si limita a prevedere un risorgere del vecchio conflitto nel settore dell'autotrasporto, senza tener conto di tutti gli aspetti che caratterizzano la situazione attuale, ivi compresi, in particolare, quelli relativi all'esistenza della decisione e all'obbligo di garantirne il rispetto, i suoi argomenti su questo punto non possono essere accolti.

18 La Repubblica italiana sostiene, in secondo luogo, che il recupero del credito d'imposta è altresì tecnicamente impossibile da realizzare. Infatti, esso imporrebbe la determinazione dei teorici beneficiari (circa 100 000), l'esame di ciascuna posizione individuale, per uno o più anni (gli anni '92 e seguenti), la verifica del credito d'imposta effettivamente utilizzato, la ripartizione del credito complessivo utilizzato da ciascuno nelle singole voci d'imposta, la predisposizione della documentazione cartacea a supporto di ciascuna richiesta di restituzione e la richiesta di restituzione, fermo restando che ciascun ufficio provvede al recupero delle imposte di sua competenza sia con riferimento al territorio sia alla tipologia dell'imposta. Sarebbe evidente che una siffatta procedura di recupero coinvolgerebbe un gran numero di uffici sparsi nel territorio (anagrafe tributaria, centri di servizio, uffici delle imposte dirette, uffici IVA) imponendo un'attività di controllo eccedente quella ordinariamente prevista e pianificata sulla base della loro capacità operativa. Il coinvolgimento delle risorse in una siffatta attività porrebbe in seria difficoltà la capacità operativa di controllo ordinaria degli uffici con effetti pregiudizievoli per il corretto funzionamento del sistema tributario.

19 In questa ottica, la Repubblica italiana rimprovera alla Commissione il fatto di aver aggravato le difficoltà di recupero avendo atteso quasi due anni prima di adire la Corte.

20 La Commissione sostiene, basandosi sulla normativa fiscale italiana, che, da un lato, la compilazione di un apposito prospetto nella dichiarazione dei redditi dei soggetti beneficiari, corredato dell'obbligo di indicare specificamente il calcolo effettuato e in che modo l'esenzione abbia operato sulle imposte dovute, e, dall'altro, la circostanza che gli uffici distrettuali delle imposte siano tenuti al controllo delle dichiarazioni inteso anche ad assicurare il corretto utilizzo da parte dei soggetti beneficiari del credito d'imposta consentono alle autorità italiane di quantificare in relazione ai singoli beneficiari l'ammontare esatto del credito di imposta dedotto dalla base imponibile, vale a dire la somma che deve essere restituita dagli autotrasportatori.

21 Quanto alle modalità concrete di recupero, la Commissione ritiene che il recupero delle imposte - sulle quali opera il regime di compensazione - non presenti difficoltà diverse da quelle che l'amministrazione finanziaria incontra nel caso di rettifica delle dichiarazioni dei redditi per il quale la legislazione italiana (v. la normativa base: DPR n. 600 del 29 settembre 1973, relativo alle disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi, e DPR n. 633 del 26 ottobre 1972, relativo all'istituzione e alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, come a più riprese modificati) prevede apposite procedure mediante invio di avvisi di accertamento, eventuale riscossione coattiva e collaborazione con la guardia di finanza, che consentono di riscuotere ciò che il contribuente non ha provveduto a pagare.

22 Del resto, la Commissione ritiene che il suo atteggiamento per quanto riguarda la necessità di recuperare l'aiuto concesso sia stato sempre chiaro.

23 Si deve a questo proposito rilevare che, anche supponendo che il recupero del credito d'imposta controverso ponga difficoltà sul piano amministrativo, tale circostanza non è tale da consentire di considerare il recupero tecnicamente impossibile da realizzare.

24 D'altro canto, il rappresentante del governo italiano ha riconosciuto in udienza che, in teoria, le modalità del sistema non ostano al recupero del credito, dato che le autorità italiane sono in grado di identificare i vari trasportatori, di ricostituire la posizione di ciascuno di essi verificando le dichiarazioni dei redditi presentate, di determinare le varie imposte come pure gli importi ad esse relativi scomputati a ciascuno di essi e di reclamare nei confronti di ciascuno dei trasportatori l'importo destinato a compensare la concessione del credito.

25 Per quanto riguarda gli oneri che deriverebbero all'amministrazione finanziaria, si deve

constatare che, con lettera della Commissione 15 aprile 1992 al più tardi, il governo italiano era stato informato dell'eventuale incompatibilità del sistema di credito d'imposta con l'art. 92, n. 1, del Trattato e, di conseguenza, del rischio di dover recuperare il detto credito. Riconoscere, in queste condizioni, un'impossibilità di recupero significherebbe mettere in discussione l'efficacia del diritto comunitario in materia di aiuti di Stato, il che non è ammissibile.

26 Tenuto conto di quanto precede, si deve pertanto constatare che, non conformandosi alla decisione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

27 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La Repubblica italiana è rimasta soccombente e va pertanto condannata alle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE

(Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non essendosi conformata 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 in forza del Trattato CE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.