CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 26 de Junho de 1997 *

Introdução

1. O presente processo tem por objecto o facto de o Governo italiano não ter recuperado um auxílio concedido, em 1992, a um grupo de 100 000 a 150 000 empresas italianas de transporte rodoviário, sob a forma de um crédito fiscal calculado com base no seu consumo de gasóleo e lubrificantes. O Governo italiano não contesta o facto de não ter tomado medidas para recuperar o auxílio, como exige uma decisão da Comissão de Junho de 1993. Na contestação que apresentou na presente acção por incumprimento, o Governo italiano sustenta que é impossível recuperar o auxílio, dado que, por um lado, os transportadores rodoviários em questão reagiriam com uma greve que conduziria a uma crise social e a uma perturbação da ordem pública e, por outro lado, devido às dificuldades técnicas em identificar o montante do crédito concedido, tendo em consideração o elevado número de beneficiários e a variedade de impostos e de períodos fiscais em questão.

Contexto jurídico e factual

2. Em Itália, os impostos sobre o consumo de gasóleo são dos mais elevados da Comunidade. Em 1990, as dificuldades que afectaram o sector dos transportes rodoviários culminaram numa greve de uma semana, que teve graves repercussões na vida económica e social do país. Em 19 de Abril de 1990, o Governo italiano chegou a acordo com os sindicatos envolvidos para pôr termo ao litígio, obrigando-se a reduzir os custos que afectavam a competitividade do sector e, em especial, a conceder um crédito fiscal destinado a reduzir o preço real do gasóleo. Em 28 de Janeiro de 1992, o Governo italiano instituiu, por decreto ministerial (a seguir «decreto de 1992») [1], um crédito fiscal, para o exercício de 1992, em favor dos transportadores rodoviários italianos que exercem actividades por conta de outrem. As empresas em questão podiam deduzir este crédito do imposto sobre os seus rendimentos auferidos na qualidade de pessoas singulares ou colectivas, do imposto local, do imposto sobre o valor acrescentado, ou das retenções na fonte efectuadas sobre as remunerações dos trabalhadores assalariados ou não assalariados. O montante do crédito era calculado com base na diferença entre o preço em Itália do gasóleo e dos lubrificantes utilizados por essas empresas de transportes rodoviários no exercício das suas actividades e o preço médio desses produtos nos outros Estados-Membros. O montante do crédito estava sujeito a limites fixados por referência à distância média anual percorrida e ao consumo médio anual de gasóleo dos veículos de quatro categorias diferentes, definidas em função do peso total autorizado. Este crédito era dedutível das prestações semestrais e dos saldos finais relativos a impostos directos,

* Língua original: inglês.

1 — *GURI* n.º 25 de 31 de Janeiro de 1992, p. 17. Este decreto foi modificado pelos decretos ministeriais de 7 de Março de 1992 e de 16 de Janeiro de 1993.

bem como dos pagamentos mensais e trimestrais de imposto sobre o valor acrescentado e dos pagamentos mensais de retenções na fonte relativas a esse mesmo exercício. Na audiência, o agente do Governo italiano salientou que qualquer crédito remanescente no fim do exercício de 1992, apurado antes da decisão da Comissão, através da declaração final do contribuinte em Maio de 1993, podia ser transferido para o ano ou anos seguintes, embora tenha acrescentado que as quantias envolvidas nos últimos anos seriam provavelmente insignificantes. Em resposta a uma pergunta escrita do Tribunal de Justiça, a propósito do funcionamento do sistema de crédito fiscal, o Governo italiano declarou que o beneficiário era obrigado a indicar, num formulário «*ad hoc*» previsto por decreto ministerial [2], os elementos justificativos do montante do crédito solicitado e a forma como esse direito fora exercido no ano fiscal em questão.

3. A Comissão escreveu uma carta ao Governo italiano, em 15 de Abril de 1992, solicitando informações detalhadas sobre o decreto de 1992, e indicando que considerava que o sistema de crédito fiscal se enquadrava no artigo 92.°, n.° 1, do Tratado que institui a Comunidade Europeia (a seguir «Tratado») [3]. A Comissão, não satisfeita com a resposta do Governo italiano de 4 de Agosto de 1992, informou-o por carta datada de 26 de Outubro de 1992 de que tinha decidido iniciar o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado e pediu que lhe enviasse as informações solicitadas e as suas observações [4]. Não obtendo resposta, a Comissão adoptou a Decisão 93/496/CEE, de 9 de Junho de 1993, relativa ao auxílio estatal C 32/92 (ex NN 67/92) — Itália (crédito fiscal aos transportadores rodoviários profissionais) (a seguir «decisão») [5], que foi notificada ao Governo italiano por carta de 16 de Junho de 1993.

4. Os artigos 1.° a 3.° da decisão dispõem:

«Artigo 1.°

O auxílio concedido aos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias em Itália sob a forma de crédito fiscal sobre impostos sobre rendimentos, impostos locais ou IVA e previsto no decreto ministerial de 28 de Janeiro de 1992 é ilegal, dado ser conferido em violação das normas processuais enunciadas no n.° 3 do artigo 93.° do Tratado CEE. O auxílio é igualmente incompatível com o mercado comum, nos termos do n.° 1 do artigo 92.° do Tratado CEE, dado não satisfazer nenhuma das condições das excepções previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 92.° nem as previstas no Regulamento (CEE) n.° 1170/70.

2 — Decreto ministerial de 26 de Julho de 1990, *GURI* n.° 175 de 28 de Julho de 1990.

3 — A Comissão enviou um segundo aviso em 6 de Maio de 1992.

4 — Em 12 de Fevereiro de 1993 foi enviado um segundo aviso.

5 — JO L 233, p. 10.

Artigo 2.°

A Itália deve suprimir o auxílio referido no artigo 1.° e garantir que o auxílio concedido seja recuperado no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão. O auxílio será recuperado em conformidade com a legislação nacional, nomeadamente a relativa aos juros sobre pagamentos em atraso de montantes devidos ao Estado, sendo os juros contados a partir da data em que o auxílio ilegal foi concedido.

Artigo 3.°

O Governo italiano informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.»

5. Entretanto, o Governo italiano prorrogou a aplicação do sistema de crédito fiscal para o ano fiscal de 1993, alargando, além disso, a sua aplicação a empresas estrangeiras de transporte rodoviário relativamente ao gasóleo consumido no território italiano [6]. Em carta enviada à Comissão em 26 de Agosto de 1993, o Governo italiano sustentava que esta prorrogação eliminava qualquer fundamento de ilegalidade e acrescentava que, do posto de vista técnico, seria extremamente difícil e oneroso para a administração fiscal recuperar os créditos concedidos, porque a data das deduções, a sua frequência e modalidades variavam em função dos impostos escolhidos para dedução pelas empresas individuais. Todavia, o Governo italiano não tomou qualquer medida no sentido de impugnar a decisão.

6. Na sua resposta de 24 de Novembro de 1993, a Comissão indicou que, em seu entender, o sistema de crédito fiscal modificado não eliminava a distorção da concorrência que tinha identificado na decisão [7], e salientou que o Governo italiano ainda não tinha tomado qualquer medida para recuperar o auxílio concedido nos termos do decreto de 1992. Na sua resposta de 21 de Dezembro de 1993, o Governo italiano defendeu o sistema de crédito fiscal modificado [8], mas não mencionou a decisão. Posteriormente, por carta de 13 de Janeiro de 1994, o Governo italiano sustentou que, após análise aprofundada, se verificara ser tecnicamente impossível recuperar o auxílio concedido pelo decreto de 1992, como exigia a decisão, porque isso obrigaria à análise de uma enorme quantidade de declarações, apresentadas por cerca de 150 000 empresas de transporte rodoviá-

6 — Decreto legislativo n.° 19 de 26 de Janeiro de 1993, *GURI* n.° 21 de 27 de Janeiro de 1993; prorrogado pelo decreto legislativo n.° 82 de 29 de Março de 1993, *GURI* n.° 73 de 29 de Março de 1993; prorrogado e alterado pela Lei n.° 162 de 27 de Maio de 1993, *GURI* n.° 123 de 28 de Maio de 1993. O sistema de crédito fiscal foi ulteriormente prorrogado aos anos fiscais subsequentes.

7 — Por carta de 5 de Julho de 1993, a Comissão já tinha pedido informações sobre o sistema modificado de crédito fiscal.

8 — Em carta de 4 de Dezembro de 1995, a Comissão pediu ao Governo italiano que suspendesse o sistema modificado de crédito fiscal. Este sistema foi condenado pela Decisão 97/270/CE da Comissão, de 22 de Outubro de 1996, relativa ao regime de crédito fiscal instituído pela Itália no sector do transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem (C 45/95 ex NN 48/95) (JO 1997, L 106, p. 22), que é actualmente objecto de um recurso de anulação interposto pela Itália (processo C-6/97).

rio, relativas a uma série de impostos diferentes [9]. Há que salientar que o Governo italiano não afirmou, nesta carta nem em qualquer outra ocasião antes da propositura da presente acção, que uma tentativa de recuperar o crédito fiscal conduziria a perturbações sociais inaceitáveis.

7. Em 18 de Agosto de 1995, a Comissão intentou uma acção nos termos do n.º 2 do artigo 93.º do Tratado, pedindo que o Tribunal declare que, ao não ter adoptado as medidas necessárias para dar cumprimento da decisão, e designadamente ao não ter recuperado o auxílio concedido nos termos do decreto de 1992, sob a forma de crédito fiscal para o ano fiscal de 1992, relativo ao imposto sobre o rendimento, ao imposto local ou ao imposto sobre o valor acrescentado, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, e que o Tribunal condene a República Italiana nas despesas.

Observações das partes

8. A Comissão e a República Italiana apresentaram alegações escritas e orais.

9 — Na contestação, o Governo italiano estima em mais de 100 000 o número de empresas abrangidas.

9. A Comissão sustenta que os Estados-Membros não podem invocar obstáculos inerentes à sua ordem jurídica para justificar o incumprimento das obrigações que lhes incumbem por força do direito comunitário [10] e que só uma impossibilidade absoluta poderia justificar o incumprimento da decisão pela Governo italiano [11]. Quando um Estado-Membro encontre dificuldades imprevistas para cumprir uma decisão da Comissão em matéria de auxílios estatais, deve submeter o problema à Comissão para que possam ambos cooperar de boa fé e superar as dificuldades, em conformidade com o artigo 5.º do Tratado [12]. Embora o Governo italiano tenha exposto as suas dificuldades nas cartas dirigidas à Comissão, não tentou recuperar o auxílio, nem propôs à Comissão qualquer procedimento alternativo.

10. O Governo italiano reconhece que não pode pôr agora em causa a validade da decisão. Todavia, argumenta que, nas cartas de 26 de Agosto de 1993 e 13 de Janeiro de 1994, dirigidas à Comissão, chamou a atenção para

10 — Acórdão de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha, (C-5/89, Colect., p. I-3437, n.º 18).

11 — Acórdãos de 15 de Janeiro de 1986, Comissão/Bélgica (52/84, Colect., p. 89, n.º 14); de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Alemanha (94/87, Colect., p. 175, n.º 8); e de 10 de Junho de 1993, Comissão/Grécia (C-183/91, Colect., p. I-3131, n.º 10).

12 — Acórdãos Comissão/Bélgica, referido na nota 11, n.º 16; Comissão/Alemanha, referido na nota 11, n.º 9; e Comissão/Grécia, referido na nota 11, n.º 19.

as dificuldades em executar a decisão e, depois, não tendo havido qualquer outra comunicação por parte da Comissão, considerou o caso encerrado. O Governo italiano invoca o tempo que decorreu antes da propositura da presente acção, não tanto com o objectivo de contestar a sua admissibilidade, mas para sustentar que o tempo que a Comissão demorou a agir agrava as dificuldades em recuperar o auxílio. O Governo italiano sustenta que é impossível recuperar o auxílio em causa: em primeiro lugar, porque o crédito fiscal foi concedido para fazer face a uma grave crise social, e qualquer tentativa para o recuperar conduziria a novas greves e novas desordens num sector económico muito militante que afectariam a ordem pública e em que o Estado seria derrotado; e, em segundo lugar, porque o número de contribuintes envolvidos e a diversidade dos impostos, dos períodos tributáveis e dos serviços de administração fiscal pelos quais se repartiriam as deduções tornariam inaceitavelmente onerosa a recuperação do auxílio, que em todo o caso só podia ser parcial. O Governo italiano, em resposta a uma pergunta escrita do Tribunal de Justiça relativamente aos procedimentos de recuperação, declarou que esta envolveria um elevado número de diferentes serviços da administração fiscal dispersos pelo território italiano, porque a legislação vigente dispõe que cada serviço da administração fiscal, dividida com base em critérios geográficos e funcionais, proceda à recuperação das imposições da sua competência. Na audiência, o agente do Governo italiano alegou que a recuperação deve ser considerada objectivamente impossível, dado que não é razoável nem relativamente possível, de modo que as acções com graves consequências negativas devem ser consideradas, na realidade, impossíveis. O Governo italiano declarou que estava disposto a procurar um compromisso com a Comissão, apesar de afirmar que mesmo as estratégias alternativas de recuperação parcial do auxílio, por exemplo a prestações, não seriam praticáveis.

11. A Comissão alega que o argumento de ordem pública invocado pelo Governo italiano levaria à existência de uma lei para os fortes e outra para os fracos, e que as dificuldades em causa não eram imprevisíveis, porque o auxílio foi concedido precisamente para minorar uma crise social semelhante àquela que o Governo italiano agora sustenta que seria desencadeada pela tentativa de recuperação. Além disso, o Governo italiano não tentou proceder à recuperação em 1993, quando podia ter sido mais fácil. Tendo em consideração a dimensão da administração fiscal italiana, a Comissão entende que os obstáculos técnicos à recuperação invocados pelo Governo italiano não são suficientemente onerosos para satisfazer o critério da impossibilidade absoluta. A Comissão admite que a recuperação «até à última lira» talvez não seja possível, mas o Governo italiano convida a Comissão a especificar as medidas ou o grau de recuperação que a satisfariam. Independentemente da questão do período de tempo decorrido, a Comissão sustenta que a sua atitude relativamente à necessidade de recuperar o auxílio ilegal foi sempre clara e que fez sugestões, como a criação de uma «task-force» no Ministério das Finanças, que poderiam ter permitido ao Governo italiano demonstrar que estava disposto a cumprir a decisão. Além disso, a Comissão afirmou, em resposta a uma pergunta escrita do Tribunal de Justiça, que a recuperação seria facilitada pelo recurso a uma tabela especial relativamente ao montante e ao modo de utilização do crédito fiscal, a incluir na declaração fiscal anual de cada contribuinte [13].

13 — V. o decreto ministerial de 26 de Julho de 1990, referido na nota 2.

Análise

12. As partes concordam em que a validade da decisão não pode ser contestada no quadro do presente processo, uma vez que não foi impugnada dentro do prazo fixado no artigo 173.° do Tratado. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, apenas a impossibilidade absoluta pode justificar o incumprimento por um Estado-Membro de uma obrigação de recuperar um auxílio de Estado ilegalmente pago [14]. Além disso, embora a recuperação do auxílio ilegalmente pago deva, em princípio, fazer-se em conformidade com as disposições processuais relevantes do direito nacional, estas não devem ser aplicadas de modo a tornar praticamente impossível a recuperação exigida pelo direito comunitário [15]. Antes de apreciar as razões específicas que, segundo o Governo italiano, tornam impossível o cumprimento da decisão, analisarei em termos gerais o critério da impossibilidade absoluta.

13. Foi definida uma série de condições para a aplicação do critério da impossibilidade absoluta, analisado no contexto específico da recuperação de auxílios de Estado ilegais. Um Estado-Membro que, «*quando da execução de tal decisão*, depare com dificuldades imprevistas e imprevisíveis ou tome consciência de consequências não encaradas pela Comissão», deve submeter esses problemas à apreciação da Comissão, bem como propostas de alteração adequadas da decisão em causa [16]. O Tribunal de Justiça rejeitou sistematicamente os argumentos de impossibilidade absoluta apresentados pelos Estados-Membros que se limitaram a «comunicar à Comissão as dificuldades de ordem política e jurídica que o cumprimento da decisão suscitava, sem fazer nenhuma diligência junto da sociedade antes referida para obter a recuperação do auxílio e sem propor à Comissão modalidades de aplicação da decisão, que teriam permitido ultrapassar as dificuldades em questão» [17]. Por conseguinte, a impossibilidade absoluta não pode basear-se em simples suposições, mas deve ser demonstrada pelo fracasso de tentativas de recuperação efectuadas de boa fé, acompanhadas de cooperação com a Comissão, em conformidade com o artigo 5.° do Tratado, com vista a ultrapassar as dificuldades encontradas.

14. A justificação do incumprimento das obrigações decorrentes do direito comunitário por impossibilidade absoluta exclui, pelos seus próprios termos, qualquer grau de relatividade e não é compatível com a argumentação do Governo italiano. Deste modo, a jurisprudência estabeleceu uma distinção entre a impossibilidade absoluta e o conceito mais amplo de *force majeure*, que abrange as circunstâncias cujas consequências apenas poderiam ter sido evitadas através de sacrifícios excessivos, apesar de toda a diligência

14 — Acórdãos Comissão/Bélgica, referido na nota 11, n.° 14; Comissão/Alemanha, referido na nota 11, n.° 8; e Comissão/Grécia, referido na nota 11, n.° 10.

15 — Acórdãos de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão (C-142/87, Colect., p. I-959, n.° 61); Comissão/Alemanha, referido na nota 10, n.° 12; e de 20 de Março de 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Colect., p. I-1591, n.° 24).

16 — Acórdão Comissão/Bélgica, referido na nota 11, n.° 16, sublinhado meu.

17 — Acórdão Comissão/Alemanha, referido na nota 11, n.° 10; v. igualmente, em termos praticamente idênticos, o acórdão Comissão/Grécia, referido na nota 11, n.° 20.

aplicada [18]. Mesmo que, ao aplicar o critério da impossibilidade absoluta, fosse permitida alguma ponderação dos meios e dos fins em casos de desproporção extrema entre os dois, a condição imposta ao Estado-Membro de tomar as medidas necessárias para fazer face às dificuldades previsíveis constitui manifestamente uma garantia contra as tentativas de abuso.

15. Examinarei agora o fundamento do Governo italiano sobre a impossibilidade absoluta de cumprir a disposição da decisão relativa à recuperação do auxílio, bem como os dois fundamentos específicos invocados, nomeadamente a ordem pública e os problemas técnicos que uma eventual tentativa de recuperação encontraria. Os argumentos do Governo italiano não me convencem, por várias razões.

16. Em primeiro lugar, o Governo italiano não fez qualquer tentativa para recuperar o auxílio. Na verdade, verifica-se que o Governo italiano continuou, pelo menos até certo ponto, a conceder o auxílio ilegal, permitindo que créditos não utilizados fossem transferidos para 1992 e deduzidos dos impostos relativos a anos fiscais subsequentes, mesmo após a data da decisão de Junho de 1993. Embora o Governo italiano tenha apontado, desde o início, as dificuldades técnicas que, segundo as suas previsões, o cumprimento da decisão suscitaria, não fez qualquer proposta relativamente aos meios para ultrapassar estas dificuldades, ou à forma como a recuperação poderia ser efectuada, na totalidade ou em parte. Além disso, o Governo italiano não mencionou qualquer problema de ordem pública antes da propositura da presente acção. Daí resulta que não respeitou as condições definidas no n.° 13, *supra*.

17. Em segundo lugar, os problemas que o Governo italiano espera agora encontrar se tentar recuperar o auxílio ilegal eram inteiramente previsíveis. O n.° 3 do artigo 93.° do Tratado exige que os projectos de auxílios sejam notificados à Comissão e, excepto no caso de esta não levantar objecções, proíbe que se executem as medidas projectadas antes de o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado ter sido objecto de uma decisão final. O Governo italiano teve muito tempo para notificar o auxílio entre a data do acordo, em 19 de Abril de 1990, e a execução deste pelo decreto de 1992. Em todo o caso, em 15 de Abril de 1992, data em que a Comissão informou, pela primeira vez, o Governo italiano de que considerava que o regime de crédito fiscal constituía um auxílio de Estado, ou o mais tardar em 26 de Outubro de 1992, quando a Comissão indicou que tinha decidido iniciar o procedimento previsto no n.° 2 do artigo 93.° do Tratado, o Governo italiano tinha sido formalmente notificado de que os créditos não deviam ser concedidos e de que podia ter de recuperar

18 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Colect. 1969-1970, p. 625, n.° 23; v. igualmente os acórdãos de 27 de Outubro de 1987, Theodorakis (109/86, Colect., p. 4319, n.° 7), e de 15 de Dezembro de 1994, Transáfrica (C-136/94, Colect., p. I-5757, n.° 14). V., todavia, o acórdão de 1 de Outubro de 1985, Corman (125/83, Recueil, p. 3039, n.° 28).

os créditos efectivamente concedidos. Todavia, o Governo italiano não informou os transportadores rodoviários desta possibilidade e continuou a aplicar o regime de auxílios. Dadas as circunstâncias que deram origem a este regime, o Governo italiano devia saber que uma tentativa de recuperação do auxílio poderia resultar em novas acções militantes, greves ou outras perturbações da ordem pública. Além disso, o modo de funcionamento do regime de auxílios deveria ter permitido ao Governo italiano prever que a recuperação dos auxílios pagos representaria um pesado encargo administrativo. Este encargo não resulta de uma causa externa, mas das próprias decisões do Governo italiano relativamente às modalidades do regime de auxílios e à organização dos serviços da sua administração fiscal.

18. Em terceiro lugar, independentemente do facto de o Governo italiano não satisfazer as condições gerais para uma justificação pela impossibilidade absoluta, os dois fundamentos que invoca não podem ser aceites.

19. O Tribunal de Justiça admite que haja obstáculos *concretos* de ordem pública que podem, em condições extremas, impedir um Estado-Membro de respeitar as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário, mas entende que só o pode fazer temporariamente, até que as condições normais sejam restabelecidas [19]. Todavia, em matéria de controlo das pescas, o Tribunal de Justiça observou que a aplicação uniforme da política comum de pescas seria comprometida «se as autoridades competentes de um Estado-Membro se abstiverem sistematicamente de perseguir penal e administrativamente os responsáveis por essas infracções» [20]. Em resposta ao argumento do Governo francês, segundo o qual este tinha de evitar actuar contra as pessoas responsáveis pelas infracções ao regime de quotas, porque o ambiente socioeconómico era tão difícil que se podiam prever perturbações importantes susceptíveis de originar graves problemas económicos, o Tribunal de Justiça declarou que «o *mero receio* de dificuldades internas não pode justificar a falta de aplicação do regime em causa» [21]. Como indiquei nas conclusões apresentadas neste processo, resulta das obrigações impostas pelos artigos 5.° e 189.° do Tratado que, quando os Estados-Membros são especificamente encarregados de aplicar o direito comunitário, são obrigados a utilizar todo o aparelho de Estado, incluindo, se necessário, os seus poderes policiais, para garantir o cumprimento das suas obrigações [22]. O mesmo raciocínio pode ser aplicado no presente caso sem alterações. A mera perspectiva de problemas de ordem pública não pode permitir que o Governo italiano se exima à sua obrigação de proceder à recuperação do auxílio ilegal.

19 — V., por exemplo, o acórdão de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália (101/84, Recueil, p. 2629), em que o Tribunal de Justiça admitiu que um atentado à bomba a um centro de processamento de dados podia justificar a omissão do Governo italiano de reunir determinados dados estatísticos exigidos pelo direito comunitário, mas somente pelo período limitado necessário que demoraria uma administração diligente a substituir o equipamento, recolher e trabalhar os novos dados.

20 — Acórdão de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França (C-52/95, Colect., p. I-4443, n.° 35).

21 — *Ibidem*, n.os 37 e 38 do acórdão, sublinhado meu.

22 — *Ibidem*, n.os 31 e 32 das minhas conclusões.

20. O argumento do Governo italiano relativo à dificuldade técnica de recuperar o auxílio é igualmente inaceitável. O processo Comissão/Grécia [23] também dizia respeito à obrigação de recuperar um auxílio ilegal concedido por meio de uma isenção fiscal. O Governo grego alegava que a diminuta importância financeira da isenção, as dificuldades administrativas para fazer a distinção entre as diferentes actividades dos beneficiários, bem como o custo desproporcionado das medidas de recuperação do auxílio tornariam antieconómica e irracional a recuperação da imposição [24]. O Tribunal de Justiça não aceitou que estes obstáculos constituíssem uma impossibilidade absoluta, não tendo havido qualquer tentativa de recuperação ou qualquer proposta feita à Comissão sobre modalidades alternativas [25]. Em minha opinião, o Tribunal deveria chegar à mesma conclusão no presente processo [26].

21. Na audiência, o agente do Governo italiano admitiu que a recuperação seria, segundo os termos que empregou, teoricamente possível, com base nos elementos que resultam da declaração fiscal anual obrigatória. Todavia, sustentou que a recuperação seria extremamente onerosa, devido ao elevado número de beneficiários do auxílio e ao facto de a competência para a recuperação estar repartida pelos diferentes serviços da administração fiscal responsáveis para as diferentes zonas geográficas e para os diversos impostos. No entanto, não me parece que, tendo em conta a informatização dos dados fiscais, o problema da recuperação com que a República Italiana seria confrontada se distinga da necessidade rotineira de controlar as numerosas dívidas, reclamações e benefícios fiscais que caracterizam o sistema fiscal de um Estado moderno. Em qualquer hipótese, como já referi, e contrariamente ao ponto de vista do Governo italiano, que defende um critério baseado na possibilidade razoável e relativa, a noção de impossibilidade absoluta não permite qualquer apreciação da proporcionalidade entre os fins e os meios, quando se trata de fazer cessar uma distorção ilícita da concorrência, excepto talvez em circunstâncias muito extremas. Além disso, na medida em que os problemas técnicos têm origem nos procedimentos de recuperação em vigor em Itália, deve ter-se presente que os procedimentos nacionais não deveriam ser aplicados de forma a tornar praticamente impossível a recuperação.

22. Deste modo, nada pode justificar a omissão do Governo italiano de aplicar os recursos dos serviços da administração fiscal e, se necessário, os serviços policiais para superar obstáculos que deveriam ter sido previstos e que são parcialmente da sua responsabilidade, nem a sua omissão de recuperar o auxílio ilegal, em conformidade com a decisão. Daí resulta que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

23 — Acórdão já referido na nota 11.

24 — *Ibidem*, n.º 12.

25 — *Ibidem*, n.ºs 19 e 20.

26 — Há que salientar que o Tribunal de Justiça rejeitou, em diferentes ocasiões, os argumentos que tentavam encontrar uma justificação baseada na insuficiência de pessoal e na sobrecarga do centro informático encarregado de efectuar determinadas tarefas: v. os acórdãos Comissão/Itália, referido na nota 19, e de 5 de Fevereiro de 1987, Denkavit (145/85, Colect., p. 565).

Conclusão

23. Pelos motivos expostos, proponho ao Tribunal de Justiça que decida:

«1) Ao não dar cumprimento à Decisão 93/496/CEE da Comissão, de 9 de Junho de 1993, relativa ao auxílio estatal C 32/92 (ex NN 67/92) — Itália (crédito fiscal para os transportadores rodoviários profissionais), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.»