II

*(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)*

# COMMISSIONE

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

**del 9 giugno 1993**

**relativa all'aiuto di Stato n. C 32/92 (ex NN 67/92) — Italia (Credito d'imposta a favore degli autotrasportatori professionisti)**

**(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)**

(93/496/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il Trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni ai sensi del suddetto articolo,

considerando quanto segue :

I

Con lettera del 15 aprile 1992 la Commissione ha chiesto al governo italiano informazioni particolareggiate sul seguente provvedimento relativo alla concessione di un credito di imposta nel settore dell'autotrasporto :

« Ministero dei trasporti — Decreto 28 gennaio 1992

Determinazione dei criteri per la concessione di un credito di imposta a favore delle imprese esercenti l'autotrasporto di merci per conto di terzi » ([1]).

In base alle informazioni a sua disposizione la Commissione riteneva che il provvedimento rientrasse nel campo d'applicazione dell'articolo 92, paragrafo 1 del Trattato CEE.

In assenza di risposta alla lettera del 15 aprile 1992, è stato inviato, in data 6 maggio 1992, un sollecito al quale è stata data risposta con lettera del 4 agosto 1992. Le informazioni fornite non hanno potuto eliminare i dubbi circa l'incompatibilità del provvedimento con il mercato comune.

Non avendo il governo italiano osservato l'obbligo della notifica preventiva di cui all'articolo 93, paragrafo 3, il provvedimento è stato varato illegittimamente. La Commissione ha considerato inoltre che il provvedimento non può essere ritenuto compatibile con il mercato comune ai sensi del regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile ([2]), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 3578/92 ([3]), né soddisfa alle condizioni necessarie per beneficiare delle deroghe di cui all'articolo 93, paragrafi 2 e 3, ed ha pertanto deciso di avviare la procedura di cui all'articolo 93, paragrafo 2.

Con lettera del 26 ottobre 1992 il governo italiano è stato invitato a presentare osservazioni e fornire le informazioni particolareggiate richieste. È stato inoltre inviato un sollecito in data 12 febbraio 1993. Con la pubblicazione della lettera inviata al governo italiano ([4]) gli altri Stati membri e i terzi interessati sono stati invitati a presentare le loro osservazioni.

II

Benché la Commissione avesse chiesto alle autorità italiane, con lettere del 26 ottobre 1992 e 12 febbraio 1993, di fornire informazioni particolareggiate sul provvedimento, non le è pervenuta alcuna risposta.

([1]) *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana* del 31. 1. 1992, Serie generale, n. 25, pag. 13.

([2]) GU n. L 130 del 15. 6. 1970, pag. 1.
([3]) GU n. L 364 del 12. 12. 1992, pag. 11.
([4]) GU n. C 316 del 3. 12. 1992, pag. 7.

In tale situazione, derivante dalla mancanza di collaborazione da parte del governo italiano, la Commissione è nondimeno costretta a chiudere il procedimento emanando una decisione in base agli elementi di cui dispone [vedi sentenze della Corte di giustizia del 14 febbraio 1990 nella causa 301/87, Francia c/Commissione *(Boussac)*(1) e del 10 luglio 1986 nella causa 234/84, Belgio c/Commissione *(Meura)*(2)].

Nessun altro Stato membro né altre parti interessate hanno presentato osservazioni.

III

A norma del decreto italiano del 28 gennaio 1992, gli autotrasportatori, indipendentemente dalla loro condizione giuridica, fruiranno nel 1992 di un credito d'imposta a valere sull'imposta sul reddito o sulle imposte comunali o sull'imposta sul valore aggiunto. Il provvedimento si applica soltanto ai veicoli di peso superiore a 3 500 kg, purché gli autotrasportatori siano stati registrati, entro il 31 dicembre 1991, nel registro nazionale degli autotrasportatori, istituito dalla legge 6 giugno 1974 n. 298.

La dotazione per il 1992 ammonta a 275 Mrd di Lit (179 Mio di ECU). È noto che tale importo era stato stabilito già nel 1990. Risulta altresì che verrà approvato quanto prima un ulteriore importo di 300 Mrd di Lit (195 Mio di ECU), il che porterà lo stanziamento complessivo a 374 Mio di ECU. In base a stime della Commissione, la prima rata di 179 Mio di ECU non coprirà tutte le richieste, ma con la dotazione totale prevista di 374 Mio di ECU si dovrebbe riscontrare un'eccedenza di circa 50 Mio di ECU.

Il volume dell'aiuto assegnato ad un'impresa determinata dipende dal numero e dalle dimensioni dei suoi veicoli. L'aiuto è limitato al 13,5 % della spesa effettiva, al netto dell'IVA, per carburanti e lubrificanti, nei limiti dei seguenti massimali, stabiliti in funzione del peso complessivo (PMA) di ciascun veicolo a pieno carico :

| Classi di veicoli | Lit | ECU | PMA |
|---|---|---|---|
| A | 364 000 | 237 | 3 500 kg < PMA < 6 000 kg |
| B | 776 000 | 505 | 6 000 kg < PMA < 11 500 kg |
| C | 2 180 000 | 1 420 | 11 500 kg < PMA < 24 000 kg |
| D | 3 760 000 | 2 450 | 24 000 kg e oltre |

A norma del decreto, questi importi sono basati su una percorrenza per litro di gasolio di rispettivamente 8, 6, 3,5 e 2,2 km, per le classi di veicoli anzidette. Ciò significa che, dato un prezzo del gasolio di 941,176 Lit al litro (0,613 ECU), al netto dell'IVA, al 15 dicembre 1991, il credito d'imposta copre 3 100 km per i veicoli della classe A, 4 900 km per la classe B, 8 100 km per la classe C e 8 800 km per le classe D. Queste cifre dovrebbero essere raffrontate con una prestazione media annua nei trasporti internazionali compresa tra 70 000 e 120 000 km.

Inoltre, in termini di tassa annua di circolazione, l'aiuto copre l'88 % per i veicoli della classe A, il 132 % per la classe B, il 293 % per la classe C e il 505 % per i veicoli della classe D. Va notato che il credito d'imposta aumenta con le dimensioni del veicolo in modo non lineare.

L'effetto del provvedimento è un aumento del flusso di cassa diretto netto a favore delle imprese di un solo settore economico.

Secondo « Europa Transport », una pubblicazione della Commissione sulle statistiche del trasporto interno rese disponibili dagli Stati membri (3), il trasporto intracomunitario è rilevante e si suddivide come segue (ultimi dati disponibili : 1989) :

**Trasporto intracomunitario** (1)

| | % per Stato membro (EUR 12 = 100 %) (intracomunitario + nazionale) | % dei trasporti totali |
|---|---|---|
| Belgio | 12,6 | 61,2 |
| Danimarca | 3,1 | 34,7 |
| Germania | 14,4 | 16,4 |
| Grecia | 1,7 | 16,1 |
| Spagna | 9,7 | 13,7 |
| Francia | 17,5 | 21,5 |
| Irlanda | 0,8 | 23,7 |
| Italia | 12,7 | 13,9 |
| Lussemburgo | 1,5 | 89,1 |
| Paesi Bassi | 17,9 | 56,3 |
| Portogallo | 2,6 | 28,4 |
| Regno Unito | 5,4 | 5,9 |
| EUR 12 | 100 | 19,6 |

(1) Definizioni : trasporti intracomunitari : somma dei trasporti bilaterali e dei traffici terzi (esclusi il trasporto nazionale e il cabotaggio) ; traffici terzi : trasporti tra gli Stati membri effettuati con veicoli di altri Stati membri.

Inoltre, secondo la stessa fonte, il trasporto stradale da e per l'Italia è aumentato più velocemente rispetto a quello effettuato da trasportatori italiani in questo segmento del mercato ; rispetto ad altri Stati membri, i traffici terzi sono elevati nei rapporti con l'Italia.

(1) Raccolta 1990, pag. I-307.
(2) Raccolta 1986, pag. 2263.

(3) Il trasporto tra gli Stati membri non era ancora interamente liberalizzato prima del 1° gennaio 1993. Il fatto che ora lo sia [in base al regolamento (CEE) n. 881/92] comporterà anche un incremento del trasporto intracomunitario.

In base a uno studio svolto per la Commissione da Coopers & Lybrand nell'ottobre 1989, in tutti gli Stati membri esclusa la Grecia i trasporti su strada nazionali sono strettamente collegati con quelli internazionali. Gran parte degli autotrasportatori internazionali operano anche nel loro mercato nazionale, che nella maggior parte dei paesi è considerevolmente più grande del mercato internazionale. I veicoli utilizzati per l'autotrasporto internazionale non sono sostanzialmente diversi da quelli usati nel trasporto nazionale. È quindi facile per i trasportatori spostare risorse tra le operazioni nazionali e internazionali, a seconda delle condizioni dei mercati. Lo stato dell'autotrasporto internazionale rifletterà quindi lo stato dei singoli e più vasti mercati nazionali.

L'obiettivo dell'articolo 92 del Trattato è di evitare che sul commercio tra Stati membri possano avere incidenza eventuali vantaggi concessi dalle autorità pubbliche che, in varia misura, alterino o rischino di alterare le condizioni di concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni. L'articolo 92 non opera quindi distinzioni tra le misure d'intervento statale facendo riferimento alle cause o agli obiettivi, ma le definisce in rapporto ai loro effetti.

Risulta inoltre che i vantaggi derivanti dal decreto sono destinati a tutti gli autotrasportatori professionisti; non sono legati ad obiettivi di ristrutturazione del settore interessato, né lo scopo perseguito riguarda una regione specifica. L'unico requisito per beneficiare dell'aiuto è essere iscritti, al 31 dicembre 1991, nel registro istituito dalla legge 6 giugno 1974 n. 298. Il decreto mira quindi a un miglioramento generale della situazione finanziaria di tutte le imprese del settore in questione ed ha incidenza sul mercato. Quando uno Stato membro, per mezzo di aiuti finanziari, rafforza la posizione delle imprese di un particolare settore coinvolto nel commercio intracomunitario, quest'ultimo va considerato come condizionato da tale aiuto.

L'aiuto introdotto dal decreto è puramente e semplicemente aiuto di funzionamento. Va anche notato che la Commissione ha sempre valutato negativamente tali aiuti, in quanto possono costringere altri Stati membri ad adottare provvedimenti analoghi a costo elevato, o possono trasferire problemi da uno Stato membro all'altro.

Si ritiene inoltre che gli effetti del decreto ostacoleranno nel lungo termine l'appropriato adattamento del mercato italiano dei trasporti su strada ad una nuova struttura economica efficiente e che il mantenimento dello status quo non farà altro che ritardare gli adeguamenti necessari in un settore che, come tutti riconoscono, è caratterizzato da un eccesso di capacità. Si deve pertanto concludere che il piano di aiuto introdotto dal decreto è contrario al comune interesse.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che il decreto tenda ad avere un'incidenza negativa sul commercio tra gli Stati membri e ad alterare le condizioni di concorrenza tra le imprese di trasporto aventi sede in Italia e quelle di altri Stati membri e tra le merci trasportate.

Questo parere non è tuttavia condiviso dalle autorità italiane, come risulta dalla loro risposta del 4 agosto 1992. Esse ritengono che il decreto del 28 gennaio non costituisca un aiuto di Stato, ma un piano in materia di imposizione fiscale. A sostegno del loro punto di vista affermano inoltre che il carico fiscale sui veicoli a gasolio in Italia è particolarmente elevato, e rappresenta un fattore di costo di particolare rilievo per le imprese in questione. Esse fanno anche riferimento alla prevista armonizzazione delle imposte fra gli Stati membri.

Per quanto riguarda l'argomento dell'imposizione e della sovranità nazionale in questo campo, occorre sottolineare che le norme che disciplinano gli aiuti di Stato e quelle che disciplinano l'imposizione hanno obiettivi diversi. Ciò significa che una misura nazionale può essere conforme alle norme in materia d'imposizione ma essere in contrasto con altre disposizioni, quali gli articoli 92 e 93 del Trattato. Inoltre, l'articolo 92 non opera una distinzione tra le misure d'intervento statale facendo riferimento alle loro cause o ai loro obiettivi, ma le definisce in rapporto ai loro effetti. L'effetto del provvedimento è un aumento del flusso di cassa diretto netto a favore delle imprese di un solo settore economico. Va inoltre rilevato che il provvedimento si applica soltanto agli autotrasportatori registrati in Italia. Questi ultimi operano in concorrenza con le imprese degli altri modi di trasporto e degli altri Stati membri. Il flusso di cassa derivante dal provvedimento si risolve pertanto in un'evidente distorsione della concorrenza a favore delle imprese alle quali il provvedimento si applica. Di conseguenza, l'asserito carattere fiscale o obiettivo sociale della misura non è sufficiente per escludere l'applicazione dell'articolo 92. Per questi motivi, l'esenzione da imposte concessa su base settoriale o regionale è stata trattata costantemente come un aiuto di Stato.

Alla luce di quanto sopra il decreto, così com'è, costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del Trattato.

IV

Poiché il decreto riguarda i trasporti su strada l'aiuto dovrebbe essere valutato sulla base del regolamento (CEE) n. 1107/70. Detto regolamento è stato introdotto per eliminare le disparità che possono falsare le condizioni di concorrenza sul mercato dei trasporti e consente la concessione di aiuti soltanto in determinate circostanze. L'articolo 2 del regolamento stabilisce che gli articoli 92, 93 e 94 del Trattato si applicano agli aiuti accordati nel settore dei trasporti. L'articolo 3 precisa le condizioni alle quali l'aiuto può essere concesso.

L'aiuto istituito dal decreto non è tuttavia conforme alle disposizioni del regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio.

L'articolo 3 di detto regolamento recita: « ..., gli Stati membri adottano misure di coordinamento ... comportanti la concessione di aiuti ai sensi dell'articolo 77 del Trattato soltanto nei casi e alle condizioni seguenti:

(...)

d) fino all'entrata in vigore di regolamentazioni comunitarie relative all'accesso al mercato dei trasporti: quando gli aiuti sono accordati a titolo eccezionale e temporaneo per eliminare, nel quadro di un piano di risanamento, una sovraccapacità comportante gravi difficoltà strutturali, e per contribuire in tal modo ad un migliore soddisfacimento delle necessità del mercato dei trasporti; ».

Secondo il governo italiano il mercato dei trasporti su strada accusa un grave squilibrio tra domanda e offerta, come risulta dai protocolli tra lo stesso governo e le organizzazioni di categoria interessate (1). Tuttavia, non si può sostenere che le altre condizioni previste da detto regolamento sussistano, in quanto esso esige risultati concreti, ossia l'elaborazione di un piano di risanamento e la riduzione di sovraccapacità, e dato che il sistema introdotto mediante il decreto in questione è volto a migliorare la posizione finanziaria di tutte le imprese del settore, senza esigere una qualsiasi contropartita da parte loro.

Sulla base di quanto rilevato dalla Commissione nella decisione 90/224/CEE (2), confermata dalla Corte nella sentenza del 3 ottobre 1991 nella causa 261/89, Italia c/Commissione (3), la violazione si può ritenere sufficientemente definita per concludere che il decreto è incompatibile con il mercato comune. La Commissione aggiunge, come argomento supplementare, che le deroghe di cui all'articolo 92, paragrafi 2 e 3, nella fattispecie non si applicano.

L'articolo 92, paragrafo 1 del Trattato stabilisce il principio che un aiuto avente determinate caratteristiche, ivi specificate, è incompatibile con il mercato comune.

Per quanto riguarda le deroghe a tale principio, quelle previste dall'articolo 92, paragrafo 2 del Trattato CEE nella fattispecie non si applicano, tenuto conto della natura e degli obiettivi dell'aiuto. D'altronde le autorità italiane non le hanno fatte valere.

Quanto agli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, neanche questo fatto valere dalle autorità italiane, va rilevato, tra l'altro, che gli obiettivi elencati in detto articolo debbono rivestire interesse per la Comunità e non unicamente per le imprese che ricevono l'aiuto. Le disposizioni del paragrafo in questione devono essere interpretate restrittivamente in sede di esame di qualsiasi programma di aiuto regionale o settoriale. Deroghe al principio di incompatibilità dell'aiuto con il mercato comune definito nel primo paragrafo dell'articolo sono ammissibili unicamente qualora la Commissione possa accertare che, in assenza dell'aiuto in questione, il libero gioco delle forze di mercato non è sufficiente, di per sé, a garantire che le imprese beneficiarie si adoperino per contribuire a realizzare uno degli obiettivi di tali deroghe.

L'erogazione di un aiuto non legato ad alcuna contropartita equivarrebbe a concedere a taluni Stati membri vantaggi indebiti, che inciderebbero negativamente sugli scambi tra gli Stati membri e comporterebbero distorsioni di concorrenza, senza che ciò sia giustificato dall'interesse comunitario.

Un sistema di aiuto che non contribuisca al conseguimento degli obiettivi delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3 e non abbia alcuna contropartita ha per ciò stesso, come unico risultato, il miglioramento della posizione finanziaria delle imprese interessate.

Niente dimostra che dalle imprese beneficiarie del provvedimento si preveda qualcosa in cambio.

Si ritiene pertanto che il sistema di aiuto, tenuto conto del fatto che riguarda tutte le imprese nazionali appartenenti a un determinato settore economico, indipendentemente dalla loro ubicazione, non si prefigga lo sviluppo regionale come obiettivo, quale definito all'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c).

D'altro canto, il sistema non implica nessun progetto rilevante di interesse europeo, né è tale da porre rimedio a un grave turbamento dell'economia italiana, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b).

Per quanto riguarda l'articolo 92, paragrafo 3, lettera c), che ha anch'esso ad oggetto l'aiuto destinato a promuovere lo sviluppo di talune attività economiche, va rilevato che l'aiuto in questione, di cui possono beneficiare tutte le società di autotrasporti, non è altro che un aiuto al funzionamento che, di norma, si considera non soddisfi, di per sé, le condizioni di ammissibilità ai sensi della disposizione in questione; l'assenza di qualsiasi contropartita non consente inoltre di affermare che sia destinato ad agevolare lo « sviluppo ».

Il fatto che l'aiuto differisca a seconda delle dimensioni dei veicoli non ha nessuna incidenza sulle considerazioni sopra esposte.

(1) Cfr. i protocolli del 13 aprile 1990 e del 15 novembre 1990 ai quali le autorità italiane hanno fatto riferimento nella loro risposta del 4 agosto 1992.
(2) GU n. L 118 del 9. 5. 1990, pag. 42.
(3) Raccolta 1991, pag. I-4437.

V

Come previsto all'articolo 93, paragrafo 3 del Trattato, l'aiuto avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione. Poiché il governo italiano ha omesso di farlo, la Commissione non ha potuto pronunciarsi sulla misura prima della sua esecuzione. Conseguentemente, non essendo state rispettate le disposizioni dell'articolo 93, paragrafo 3 del Trattato, l'aiuto è da considerare illegittimo alla stregua del diritto comunitario.

Occorre ricordare che, data l'imperatività delle norme procedurali di cui all'articolo 93, paragrafo 3 del Trattato, norme che hanno rilevanza anche sotto il profilo dell'ordine pubblico e cui la Corte di giustizia ha riconosciuto efficacia diretta nelle sentenze pronunciate il 19 giugno 1973 nella causa 77/72 [1], l'11 dicembre 1973 nella causa 120/73 [2], il 22 marzo 1977 nella causa 78/76 [3] e il 21 novembre 1991 nella causa C-354/90 [4], non è possibile sanare a posteriori l'illegittimità dell'aiuto in questione.

Inoltre, in caso d'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, la Commissione può ricorrere alla facoltà riconosciutale dalla sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 1973 nella causa 70/72 [5], confermata dalle sentenze del 24 febbraio 1987 e del 20 settembre 1990 nelle cause 310/85 [6] e C-5/89 [7], obbligando gli Stati membri a recuperare presso i beneficiari l'importo degli aiuti concessi illegittimamente.

Tenuto conto di quanto precede, l'aiuto introdotto dal decreto deve essere soppresso e gli importi erogati devono essere rimborsati.

Il rimborso deve essere effettuato secondo le norme procedurali e sostanziali vigenti in Italia, in particolare secondo quelle concernenti gli interessi di mora sui crediti dello Stato, con decorrenza degli interessi dalla data della erogazione dell'aiuto. Questa misura è necessaria per ripristinare lo status quo ante eliminando tutti i vantaggi finanziari di cui le imprese alle quali è stato erogato l'aiuto illegittimo hanno beneficiato a partire dalla data in cui l'aiuto è stato versato [vedi sentenza della Corte del 21 marzo 1990 nella causa C-142/87, Belgio c/ Commissione *(Tubemeuse)*, punto 66 della motivazione [8]].

Occorre ricordare che la soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità (vedi sentenza *Tubemeuse)*,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*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.

*Articolo 4*

La Repubblica Italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 9 giugno 1993.

*Per la Commissione*

Abel MATUTES

*Membro della Commissione*

(1) Raccolta 1973, pag. 611.
(2) Raccolta 1973, pag. 1471.
(3) Raccolta 1977, pag. 595.
(4) Raccolta 1991, pag. I-5505.
(5) Raccolta 1973, pag. 813.
(6) Raccolta 1987, pag. 901.
(7) Raccolta 1990, pag. I-3437.
(8) Raccolta 1990, pag. I-959.