SENTENZA DELLA CORTE
DEL 22 MARZO 1977 [1]

Iannelli e Volpi S.p.A. contro Ditta Paolo Meroni (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dalla Pretura di Milano)

Causa 74/76

Massime

1. *Aiuti corrisposti dagli Stati — Compatibilità col diritto comunitario — Contestazione da parte dei singoli — Inammissibilità*
   (Trattato CEE, artt. 92 e 93)

2. *Restrizioni quantitative — Eliminazione — Diritti individuali — Tutela*
   (Trattato CEE, art. 30)

3. *Aiuti corrisposti dagli Stati — Artt. 92-93 e 30 del trattato CEE — Ambito d'applicazione — Differenza — Modalità di un aiuto non necessarie al suo oggetto o al suo funzionamento — Incompatibilità con l'art. 30 del trattato CEE — Applicazione di questa disposizione*

4. *Aiuti corrisposti dagli Stati — Modalità di un aiuto non necessarie al suo oggetto o al suo funzionamento — Incompatibilità con una disposizione del trattato CEE diversa dagli artt. 92 e 93*

5. *Tributi interni — Prodotto importato — Prodotto nazionale — Discriminazione — Divieto — Campo d'applicazione*
   (Trattato CEE, art. 95)

6. *Tributi interni — Prodotto importato — Prodotto nazionale — Discriminazione ai sensi dell'art. 95 del trattato CEE — Competenza del giudice nazionale*

1. Il trattato, disponendo, all'art. 93, che la Commissione deve procedere in via permanente all'esame ed al controllo degli aiuti, vuole che l'eventuale incompatibilità di un determinato aiuto con il mercato comune venga accertata, sotto il controllo della Corte di giustizia, mediante un apposito procedimento, che spetta alla Commissione avviare. Di conseguenza, i singoli non possono, richiamandosi unicamente all'art. 92, contestare la compatibilità di un aiuto con il diritto comunitario dinanzi ai giudici nazionali né chiedere a questi di pronunziarsi, in via principale o incidentale, sull'eventuale incompatibilità.
2. L'art. 30 del trattato ha efficacia diretta e attribuisce ai singoli, al più tardi alla fine del periodo di transizione, diritti che i giudici nazionali devono tutelare.
3. Gli aiuti di cui agli artt. 92 e 93 del trattato non rientrano di per sé nella sfera d'applicazione del divieto delle restrizioni quantitative all'importa-

1 — Lingua processuale: l'italiano.

zione e delle misure di effetto equivalente sancito dall'art. 30; tuttavia, eventuali modalità di un aiuto non necessarie al suo oggetto o al suo funzionamento e contrarie al suddetto divieto possono essere, per tale motivo, considerate incompatibili con detta disposizione.

4. Il fatto che una determinata modalità di un aiuto, non necessaria al suo oggetto o al suo funzionamento, sia incompatibile con una norma del trattato diversa dagli artt. 92 e 93 non vizia l'aiuto nel suo complesso né rende illegittimo, per questo motivo, il sistema di finanziamento dell'aiuto stesso.
5. Dato che l'art. 95 del tattato concerne i tributi interni di qualsiasi natura, un onere o contributo non può essere sottratto alla sfera d'applicazione di tale norma per il fatto di essere riscosso da un ente di diritto pubblico diverso dallo Stato, o a suo vantaggio, e di costituire una tassa speciale o avente una specifica destinazione. Ai fini dell'applicazione dell'art. 96 del trattato è necessario prendere in considerazione non solo l'aliquota del tributo interno gravante direttamente o indirettamente sui prodotti nazionali e su quelli importati, ma anche la base imponibile e le modalità di riscossione del tributo stesso. Qualora, sotto questo profilo, sussistano differenze implicanti per il prodotto importato, nella medesima fase del processo produttivo o della distribuzione, un maggior onere fiscale rispetto all'analogo prodotto nazionale, si ha violazione del divieto di cui all'art. 95.
6. Spetta al giudice nazionale stabilire, in base al diritto interno, se un tributo interno discriminatorio ai sensi dell'art. 95 debba essere considerato non dovuto nella sua totalità, oppure limitatamente alla parte che eccede l'onere gravante sul prodotto nazionale.

Nel procedimento 74/76,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Pretura di Milano (III sezione civile) nell'ambito della causa dinanzi ad essa pendente fra

IANNELLI E VOLPI S.P.A., Milano

e

DITTA PAOLO MERONI,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30 e 95 del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. In occasione dell'importazione di taluni rotoli di carta da parati dalla Francia in Italia, la società Iannelli e Volpi, attrice nella causa principale, versava all'Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (in prosieguo ENCC), a titolo di contributo sui prodotti cartotecnici, la somma di Lit 9 483. Nel 1974, essa rivendeva in tutto o in parte la merce di cui trattasi alla ditta Meroni, addebitando a questa in via di rivalsa Lit 7 875, come quota del contributo versato all'ENCC. L'acquirente si rifiutava di pagare la somma richiesta, sostenendo che detto contributo è incompatibile col diritto comunitario sia in quanto è destinato al finanziamento di un sistema di sovvenzioni contrastante con l'art. 30 del trattato, sia perché la sua riscossione costituisce comunque una violazione dell'art. 95 del trattato stesso.

2. A seguito di tale rifiuto, la ditta Iannelli e Volpi adiva il pretore di Milano il quale, dopo aver disposto l'intervento in causa dell'ENCC, con ordinanza 26 giugno 1976 sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato, le seguenti questioni:

1) Se costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione vietata dagli artt. 30 e segg. del trattato CEE un sistema di sovvenzioni, ruotante intorno ad un ente di diritto pubblico e basato su una normativa interna, che (con riferimento al periodo di cui è causa) consenta agli editori nazionali di ricevere a prezzo agevolato la carta da giornale prodotta dalle sole cartiere nazionali, mentre la carta da giornale importata dai paesi membri può essere acquistata soltanto a prezzo pieno, non beneficiando essa di alcuna sovvenzione.
2) Se l'eventuale illegittimità, ai sensi dell'art. 30 o di altra norma del trattato CEE (specie direttiva 70/50 del 31. 12. 1969) del sistema di sovvenzioni di cui sopra, tenuto conto del fatto che tale sistema è finanziato con contributi parafiscali applicati sui prodotti cartacei importati dagli altri paesi membri, renda a sua volta illegittimi tali contributi — limitatamente a quelli percepiti sui prodotti comunitari importati — in quanto il gettito relativo risulta destinato a finanziare un'attività contraria alle disposizioni del trattato e quindi illecita.
3) In caso di risposta affermativa ai quesiti di cui sopra, se la normativa degli artt. 30 e segg. del trattato CEE sia direttamente applicabile e comporti pure un diritto soggettivo degli importatori di prodotti comunitari a chiedere la restituzione dei contributi corrisposti (indicando da quale termine iniziale il diritto debba decorrere).
4) In caso di risposta negativa ai quesiti precedenti, se il divieto di operare discriminazioni fiscali introdotto dall'art. 95 del trattato concerna pure la materia di contributi speciali che gravano sia le merci nazionali sia quelle importate, ed il cui gettito sia destinato ad enti pubblici minori diversi dallo Stato.
5) Se sussista una discriminazione vietata dall'art. 95 del trattato CEE nell'ipotesi in cui l'applicabilità dei contributi di cui sopra, sul prodotto nazionale (nella specie: carta da parati), avvenga in relazione ad una base imponibile costituita dal prezzo della sola carta

considerata come materia prima, mentre la base imponibile per l'applicazione del contributo sul corrispondente prodotto importato risulti dal suo valore complessivo: intendendosi per valore complessivo del prodotto importato il costo del prodotto finito indicato in fattura (composto quindi dal costo della materia prima all'origine più il valore aggiunto) aumentato delle «spese di carico o di imbarco, di commissione, di assicurazione, di trasporto, ecc. fino al confine, anche se dette spese non sono comprese in tutto o in parte nella fattura del venditore».

6) Qualora dalla soluzione del quesito di cui sopra al punto n. 5 dovesse risultare come vietata l'applicazione di un contributo in modo discriminatorio a causa della più elevata base imponibile sulla quale è calcolato per i soli prodotti importati, se l'art. 95 del trattato faccia sorgere in capo agli importatori di prodotti provenienti da paesi comunitari il diritto soggettivo a chiedere la restituzione della parte di detto contributo pagato in eccedenza a partire dall'1. 1. 1962, data di inizio della seconda tappa.

3. L'ENCC è un ente di diritto pubblico che riunisce i produttori e consumatori di cellulosa nonché i produttori di carta e mira a promuovere l'uso della cellulosa in Italia e ad organizzare la produzione e il commercio della carta. Esso, fra l'altro, sovvenziona l'acquisto, da parte degli editori, di carta destinata alla pubblicazione di quotidiani e riviste. La sua attività è finanziata mediante contributi riscossi sulla produzione, sulla vendita e sull'importazione di cellulosa e di carta. Per quanto concerne la vendita e l'importazione di carta e di cartone, le modalità di riscossione di tali contributi sono disciplinate dal decreto ministeriale 3 luglio 1940 e possono essere riassunte come segue:

a) *sulle vendite di carta e cartone* prodotti in Italia si applica, in occasione del primo trasferimento effettuato dalle cartiere nazionali, un contributo pari al 3 % dell'*importo netto della fattura* o altro documento equipollente (art. 1, 1° comma);

b) *sulle vendite di prodotti cartotecnici* fabbricati mediante trasformazione della carta e dei cartoni da parte delle cartiere viene riscosso, in occasione del primo trasferimento del prodotto finito, un contributo della medesima aliquota, limitatamente al 70 % dell'importo netto fatturato, cioè del prezzo netto del prodotto finito (art. 1, 2° comma);

c) *l'importazione di prodotti cartotecnici* è assoggettata a un contributo del 3 % calcolato sul 70 % del «valore della merce importata», vale a dire del valore proprio della merce all'origine, aumentato del dazio doganale e del diritto di licenza, nonché di certe spese di trasporto, d'assicurazione e d'imballaggio, anche se dette spese non sono comprese nella fattura del venditore (art. 7, 2° comma; art. 8, ultimo comma);

d) *l'importazione di carta e cartone* è assoggettata ad un contributo del 3 %, calcolato sul 100 % del «valore della merce importata» ai sensi dell'art. 7, 2° comma;

e) il ministro competente può, su proposta dell'ENCC, ridurre il contributo per quanto concerne la vendita dei prodotti di cui sub b) (art. 9).

4. In conformità all'art. 93, n. 1, del trattato CEE, la Commissione procedeva all'esame del sistema di sovvenzioni gestito dall'ENCC, trattandosi di aiuti ai sensi degli artt. 92 e 93 del trattato stesso; essa ne criticava, ritenendole incompatibili con dette norme, determinate caratteristiche e in particolare:

1° il fatto che la carta da giornale importata direttamente dagli editori non fruiva di sovvenzioni, a differenza di quella fabbricata in Italia o importata tramite l'ENCC;

2° la circostanza che la base imponibile per il calcolo del contributo era diversa, per determinati prodotti cartotecnici, a seconda ch'essi fossero di produzioni nazionale o venissero importati. A questo proposito, la Com-

missione riteneva irrilevante l'esistenza — segnalatale dal governo italiano — di una prassi in forza della quale il ministro competente poteva, ad istanza degli importatori interessati, ridurre la base imponibile.

Poiché il governo italiano apportava al sistema suddetto le modifiche richieste dalla Commissione, questa gli comunicava, con lettera 20 novembre 1974, che il sistema stesso era ormai «conforme alle disposizioni del trattato in materia di aiuti».

5. Le questioni sottoposte alla Corte dal giudice nazionale vertono sugli aspetti del sistema di sovvenzioni dell'ENCC già criticati dalla Commissione e si riferiscono al periodo anteriore alle modifiche apportatevi dal governo italiano, periodo nel corso del quale sono stati versati i contributi la cui legittimità viene ora contestata nel giudizio di merito.

Il provvedimento di rinvio è stato registrato in cancelleria il 26 luglio 1976.

La Commissione delle Comunità europee, l'Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta, interveniente nella causa principale, e la ditta Meroni, convenuta nella stessa causa, hanno depositato osservazioni scritte, a norma dell'art. 20 del Protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia.

Il governo italiano ha svolto osservazioni orali nell'udienza del 25 gennaio 1977.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del Protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia

A — Osservazioni della Commissione

Dopo aver ricordato le cause 77/72 *(Capolongo)* e 97/74 *(IGAV)*, di cui la presente controversia costituisce a suo avviso il seguito, la Commissione si sofferma ad analizzare gli elementi discriminatori esistenti nel sistema di sovvenzioni prima delle modifiche apportatevi nel 1974. Per quanto concerne, in particolare, l'imposizione di taluni prodotti cartotecnici importati, essa sostiene quanto segue:

a) non tutte le importazioni di prodotti cartotecnici hanno ricevuto lo stesso trattamento riservato ai prodotti nazionali;

b) l'esistenza di una prassi amministrativa che consentiva al ministro competente, su domanda degli interessati, di sopprimere tale disparità non basta a cancellare la discriminazione fiscale vietata dall'art. 95: il principio della certezza dei rapporti giuridici impedisce infatti di tener conto, al fine di accertare se vi sia o meno discriminazione, di elementi attinenti al potere discrezionale del ministro.

L'obbligo, per i singoli, di ricorrere ad un'autorità amministrativa nazionale per ottenere l'eguaglianza di trattamento fiscale si risolve, in definitiva, in una violazione dei diritti soggettivi attribuiti ai singoli dall'art. 95.

È quindi a buon diritto che, nella quinta questione, il pretore di Milano non tiene conto della prassi sopra ricordata.

Sulla prima questione

a) Secondo la Commissione, i sistemi di sovvenzioni rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 92, non già dell'art. 30. Benché i regimi di aiuti abbiano quasi tutti un'incidenza sugli scambi e possano in tal modo produrre effetti sugli stessi, la compatibilità con le disposizioni del trattato va esaminata globalmente alla luce dell'art. 92 e nell'ambito di una valutazione discrezionale che rientra nella competenza esclusiva attribuita alla Commissione dall'art. 93. Ricondurre gli aiuti nella sfera d'applicazione dell'art. 30 equivarrebbe ad alterare la portata di tale norma, a sostituire il giudizio della Commissione con quello del giudice ed a

conferire diritti soggettivi ai singoli in una materia ad essi sottratta, in quanto disciplinata da una norma — l'art. 92 — priva di efficacia diretta.

Pertanto, interpretata letteralmente, la prima questione, che concerne un sistema di sovvenzioni nel suo complesso, dovrebbe essere risolta in senso negativo.

b) La Commissione osserva tuttavia che, se ci si attiene ad una interpretazione logica di tale questione, appare lecito ritenere che il giudice proponente intende riferirsi alla possibilità di isolare, nell'analisi di un regime di aiuti, condizioni o elementi che, pur costituendo parte integrante di detto regime, possono essere valutati in via autonoma alla luce dell'art. 30, senza mettere in causa la conformità dell'aiuto stesso con l'art. 92. Interpretata in tal senso, la questione andrebbe risolta, tenuto conto della giurisprudenza della Corte, in senso affermativo. La caratteristica del sistema cui allude la questione in esame, vale a dire il fatto che le sovvenzioni alla stampa venivano concesse in caso di importazione della carta tramite l'ENCC e rifiutate in caso di importazione diretta, rappresenta una condizione d'accesso alla sovvenzione, estranea all'aiuto, non necessaria al raggiungimento dei fini da esso perseguiti e tale da ostacolare gli scambi intracomunitari, ed è pertanto in contrasto con l'art. 30 prescindendo dalla questione del se la sovvenzione sia o meno compatibile con l'art. 92. Per definire la posizione dei singoli e della Commissione sul piano processuale, gli aiuti si possono classificare sotto tre categorie:

1) aiuti vietati dall'art. 92 e non subordinati a condizioni valutabili in modo autonomo rispetto all'art 30: in tal caso è possibile solo il ricorso al procedimento ex art. 93, n. 2;
2) aiuti vietati dall'art. 92 e subordinati a condizioni che possono essere valutate in via autonoma alla luce dell'art. 30: possibilità di instaurare un procedimento a norma dell'art. 93, n. 2, per quanto concerne l'aiuto nel suo complesso; eventuale ricorso al procedimento di cui all'art. 169, relativamente agli elementi autonomi contrastanti con altre norme del trattato; per i singoli, possibilità di agire in giudizio in forza dell'efficacia diretta delle norme violate dai suddetti elementi autonomi;
3) aiuti conformi all'art. 92, ma combinati con condizioni apprezzabili in modo autonomo rispetto all'art. 30: eventuale ricorso al procedimento ex art. 169; la tutela dei diritti dei singoli è garantita grazie all'efficacia diretta dell'art. 30.

La possibilità di esaminare taluni aspetti di un sistema di sovvenzioni alla luce di disposizioni diverse dall'art. 92 non costituisce un'ipotesi nuova, poiché è stata già prevista dalla Corte, in particolare nella sentenza IGAV.

Sulla seconda e sulla terza questione

Tali questioni mirano a stabilire se l'eventuale illegittimità — soprattutto rispetto all'art. 30 del trattato — di uno o più elementi di un sistema di sovvenzioni renda a sua volta illegittime, in via derivata, le modalità di finanziamento di detto sistema. Secondo la Commissione, la risposta non può essere che negativa: col fatto stesso di esaminare un dato sistema di sovvenzioni secondo il metodo analitico, si attribuisce ai singoli elementi che lo compongono l'autonomia necessaria per verificarne la compatibilità con le norme del trattato nella cui sfera d'applicazione essi rispettivamente rientrano.

L'incompatibilità con il trattato di una tassa parafiscale quale quella descritta nella seconda questione può essere constatata solo qualora essa abbia, in sé e per sé, il carattere di imposizione vietato dagli artt. 13 o 95 del trattato.

Sulla quarta questione

Tale questione va necessariamente risolta in senso affermativo, giacché il divieto di cui all'art. 95 vale anche per gli oneri parafiscali destinati a finanziare le attività di un ente pubblico diverso dallo Stato.

Sulla quinta e sulla sesta questione

Anche a tali quesiti va data risposta affermativa. Per accertare l'esistenza di una discriminazione fiscale vietata dall'art. 95 è necessario prendere in considerazione non solo l'aliquota della tassa, ma anche — come emerge dalla sentenza 5 maggio 1970 della Corte (causa 77/69 *Commissione-Regno del Belgio,* Racc., pag. 242) — l'imponibile e le modalità di riscossione. Poiché la normativa italiana di cui trattasi è precedente all'entrata in vigore del trattato, il divieto di discriminazione fiscale ha acquistato efficacia, conformemente all'art. 94, 3° comma, il 1° gennaio 1962.

La sesta questione, che mira ad accertare se i singoli lesi in conseguenza di una violazione dell'art. 95 possano pretendere il rimborso della parte del contributo pagata in eccedenza a partire dal 1° gennaio 1962, solleva il medesimo problema che costituisce oggetto delle cause 33/76 *(REWE)* e 45/76 *(COMET),* ancora pendenti alla data del deposito delle osservazioni della Commissione nel presente procedimento, ma sul quale la Corte si è pronunziata nelle sentenze del 16 dicembre 1976.

B — Osservazioni dell'ENCC

Secondo l'ENCC, le questioni formulate dal pretore di Milano concernono in sostanza:

1) la compatibilità del sistema di sovvenzioni alla stampa gestito dall'ente con l'art. 30 del trattato CEE;
2) la compatibilità del sistema d'imposizione dei prodotti cartotecnici da parte dell'ENCC con l'art. 95 dello stesso trattato.

I — Sulla compatibilità del sistema di sovvenzioni alla stampa con l'art. 30 del trattato

Sulla prima questione

L'ENCC fornisce anzitutto talune precisazioni circa le sovvenzioni alla stampa, sottolineando che queste costituiscono un vantaggio destinato non già all'industria cartaria, bensì esclusivamente all'editoria. Gli editori pagano alle cartiere solo una parte del prezzo della carta destinata alla stampa, mentre il resto viene versato dall'ENCC. Dal canto loro, le cartiere non ricavano un prezzo superiore al prezzo unico vigente in Italia per la carta da giornale e stabilito autoritativamente dal Comitato interministeriale dei prezzi.

Fino al 31 dicembre 1973, le sovvenzioni di cui trattasi erano concesse unicamente in caso di impiego di carta di produzione nazionale o importata tramite l'ENCC; a partire da quella data, esse venivano però estese anche all'acquisto di carta importata direttamente dagli utilizzatori o dai loro intermediari. Tale estensione, attuata inizialmente mediante provvedimenti amministrativi, veniva sancita formalmente dalla legge 6 giugno 1975, n. 172. La Commissione, tuttavia, ritenendo che sussistesse il pericolo di discriminazioni nella concessione delle sovvenzioni, apriva un secondo procedimento ex art. 93. Il governo italiano provvedeva a chiarire la situazione con il decreto ministeriale 13 febbraio 1976, il quale precisa che la concessione delle sovvenzioni concerne sia la carta di produzione nazionale, sia quella importata, e con una nota redatta il 14 luglio 1976 dalla presidenza del Consiglio dei ministri. Con decisione 16 giugno 1976, emanata a norma dell'art. 93, n. 2, del trattato, la Commissione si limitava ad invitare la Repubblica italiana ad informare debitamente gli interessati circa l'interpretazione e l'applicazione che sarebbe stata data alle nuove disposizioni legislative.

Affrontando l'analisi della questione sotto il profilo giuridico, l'ENCC esIcude che l'art. 30 del trattato CEE possa applicarsi ad un sistema di sovvenzioni che ricade sotto la disciplina dell'art. 92. Esso nega che vi sia stata violazione alcuna dell'art. 30 o della direttiva n. 70/50 del 22 dicembre 1969 (GU n. L 13 del 19. 1. 1970, pag 29) ed assume che, d'altra parte, qualsiasi eventuale discriminazione operata in una fase successiva all'importazione do-

vrebbe esser valutata alla luce non già dell'art. 30, bensì delle norme in materia di aiuti. Orbene, le sovvenzioni sono sempre, per natura, discriminatorie ed hanno immancabilmente un effetto restrittivo a danno dei prodotti concorrenti di quelli agevolati. Quando si tratta di sovvenzioni, gli artt. 92 e 93 assorbono il problema in ogni suo aspetto e, di conseguenza, l'effetto delle modalità di finanziamento di una sovvenzione sulla legittimità di questa va apprezzato rispetto all'art. 92, n. 1, e non all'art. 30. Tale punto di vista è corroborato dalla sentenza 25 giugno 1970 della Corte (causa 47/69, *Governo francese/Commissione,* Racc. 1970, pag. 487).

Ne risulta che la compatibilità col trattato di oneri parafiscali collegati ad un regime di sovvenzioni dev'essere valutata, al pari di tale regime nel suo complesso, in base al criterio distintivo indicato nell'art. 92, n. 1, cioè in funzione della «misura in cui incidono sugli scambi fra gli Stati membri», non già attenendosi al criterio più rigoroso dell'attitudine ad ostacolare la libera circolazione delle merci, che è alla base del divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative o di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali.

L'esame, alla luce dell'art. 92 del trattato, del regime delle integrazioni di prezzo così com'era applicato in precedenza porta ad escludere ch'esso abbia prodotto un effetto restrittivo a danno della carta importata: ciò risulta dal raffronto del volume delle importazioni di carta da giornale nel 1973 (epoca in cui la concessione della sovvenzione era ancora subordinata alla condizione che la carta fosse stata importata tramite l'ENCC) e nel 1975, quando tale condizione non era più in vigore. In conclusione:

1) nella fattispecie non si è verificato neppure l'effetto restrittivo normalmente connesso all'aiuto;
2) l'aiuto va comunque a vantaggio di un prodotto (pubblicazioni in lingua italiana) che non si trova in concorrenza con prodotti importati.

La prima questione va quindi risolta nel modo seguente: «un regime di sovvenzioni del genere di quello gestito in passato e al presente dall'Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta non può costituire (nemmeno qualora rispondesse a verità la falsa notazione iscritta nel quesito, attinente alla riserva delle integrazioni alle sole carte nazionali — quod non — una misura di effetto equivalente a restrizione quantitativa, vietata dall'art. 30 CEE».

Sulla seconda questione

L'ENCC osserva che, data la soluzione suggerita per quanto concerne la prima questione, l'esame della seconda riveste un carattere puramente accessorio. Esso ricorda comunque che la carta destinata alla stampa di quotidiani è esente dal contributo e che la riscossione di quest'ultimo, nei casi in cui è stabilita, non avviene in maniera discriminatoria: tale onere non può pertanto esser soppresso in ragione dell'asserita illegittimità della sovvenzione. Per di più, qualora si consentisse ai singoli di provocare, agendo su un elemento del sistema, la paralisi di un regime soggetto al sindacato esclusivo della Commissione nell'ambito dell'art. 93, si svuoterebbe tale norma di ogni concreta rilevanza.

Sulla terza questione

Tale questione, che concerne unicamente l'efficacia diretta dell'art. 30, è in astratto di pacifica soluzione; essa è però irrilevante nella presente causa.

II — Sulla compatibilità dell'imposizione dei prodotti cartotecnici con l'art. 95 del trattato (quinta questione)

Il problema sollevato in tale questione dal giudice a quo concerne l'imposizione dei prodotti cartotecnici, cioè dei prodotti che non si presentano sotto forma di carta o di cartone, ma hanno subito elaborazioni o aggiunte di materiali diversi (art. 1, 3° comma, del D.M. 3 luglio

1940): fra detti prodotti rientra certamente la carta da parati di cui trattasi nella causa principale.

L'aliquota del contributo ENCC è del 3 %: tale onere grava in misura preponderante (5/6) sul consumatore, mentre la differenza resta a carico del produttore italiano o dell'importatore.

Il fatto generatore dell'imposizione è la *cessione* dei prodotti considerati, siano essi nazionali o importati. Anche se, per questi ultimi, il contributo è calcolato sul valore d'importazione, il pagamento rimane acquisito solo in virtù dell'effettiva cessione.

La determinazione dell'imponibile è effettuata, per i prodotti nazionali, sulla base del valore fatturato in conformità alle norme fiscali e, per i prodotti importati, sul valore d'importazione, cioè sul prezzo cif maggiorato di eventuali dazi. Tale criterio di determinazione, lungi dall'implicare una discriminazione a danno dei prodotti importati, si risolve in pratica a loro vantaggio, giacché, al momento della cessione vera e propria, che costituisce il fatto generatore del debito d'imposta, il loro prezzo è necessariamente superiore a quello di frontiera.

Va inoltre considerato che la carta e il cartone di produzione nazionale ottenuti dalla cellulosa sono soggetti, oltre che al suddetto contributo, ad un'ulteriore imposizione, a favore dell'ENCC, gravante sulla cellulosa prodotta in Italia o importata dall'estero.

L'ENCC respinge l'argomento della ditta Meroni, secondo cui, mentre la merce straniera è inevitabilmente tassata in base al suo valore di prodotto finito al momento dell'importazione, il prodotto cartotecnico italiano è liberato una volta per tutte dal contributo riscosso, se del caso, all'atto dell'acquisto della carta o del cartone utilizzati nel processo di fabbricazione. In primo luogo — esso obietta — ciò non avviene nel caso delle industrie integrate nazionali che cedono per la prima volta il prodotto finito ottenuto dalla cellulosa (già tassata) (art. 1, 2° comma, D.M. 3 luglio 1940); d'altra parte, la normativa in materia contiene opportuni correttivi, giacché l'art. 8, ultimo comma, del suddetto decreto dispone per i prodotti cartotecnici importati la riduzione forfettaria del valore imponibile al 70 %, cioè l'applicazione dell'aliquota del 2,10 % invece della normale aliquota del 3 %. Per di più, la prassi amministrativa vigente in materia d'interpretazione dell'art. 9 dello stesso decreto consente sia ai produttori nazionali, sia agli importatori che abbiano fondato motivo di ritenere insufficiente tale riduzione di chiedere al ministro competente una valutazione più equa degli elementi non tassabili, onde ottenere un'imposizione commisurata al quantitativo di carta o cartone (soggetti al contributo) effettivamente presente nel prodotto finito. Quello sopra descritto costituisce il sistema ottimale, giacché qualsiasi determinazione *forfettaria* dell'imponibile implicherebbe necessariamente un serio rischio di discriminazione.

Passando all'esame di tale sistema sotto il profilo specifico dell'art. 95, l'ENCC osserva che tutte le domande dei contribuenti miranti ad ottenere un'applicazione del contributo ENCC proporzionata all'effettivo contenuto di carta dei prodotti cartotecnici sono state sistematicamente accolte. Le carte da parati importate sono state e continuano ad essere soggette a un regime tributario equo e compatibile con il trattato: *fino al 28 settembre 1976* è stata ad esse applicata l'aliquota del 2,10 % anziché del 3 %, in conseguenza della riduzione del valore imponibile al 70 %, oppure, ad istanza del contribuente, un'aliquota ad hoc; *dopo tale data,* è stata applicata l'aliquota forfettaria dell'1 %, per effetto della riduzione dell'imponibile ad 1/3, o addirittura, sempre ad istanza degli interessati, un'aliquota inferiore.

Infine, l'ENCC sottolinea che la Commissione delle Comunità europee, con nota 20 novembre 1974, ha preso atto della

conformità del contributo ENCC sui prodotti cartotecnici all'art. 95 e non ha mai ritenuto opportuno instaurare a questo proposito un procedimento ex art. 169.

C — Osservazioni della ditta Meroni

La ditta Meroni osserva in via preliminare che, poiché l'importazione della merce di cui trattasi ed il pagamento del contributo litigioso sono avvenuti nel 1971, le questioni del giudice nazionale vanno risolte con riferimento alla situazione allora esistente.

Sulle prime tre questioni (art. 30)

Le prime tre questioni concernono la possibilità di avvalersi della normativa comunitaria relativa all'abolizione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative al fine di qualificare un regime di imposizioni parafiscali collegato a un sistema di sovvenzioni e di definire la natura dei diritti che i singoli soggetti a tali imposizioni possono far valere; tali questioni vanno pertanto esaminate congiuntamente.

Il contributo litigioso grava — secondo criteri, però, tutt'altro che uniformi — sia sui prodotti importati, sia sugli analoghi prodotti nazionali, ed il suo gettito è destinato a finanziare un sistema di sovvenzioni giudicato incompatibile con il trattato in ragione, fra l'altro, proprio del modo di finanziamento. Sotto un profilo più generale, l'incompatibilità con il trattato del sistema di aiuti gestito dall'ENCC consiste nel fatto ch'esso mira a contenere le importazioni di carta nei limiti dello stretto necessario a colmare la differenza fra fabbisogno e produzione nazionale. Già per questo motivo il contributo è illegittimo.

Tuttavia, è opportuno accertare ugualmente se un sistema siffatto sia compatibile con l'art. 30 e, in caso affermativo, risolvere il problema consistente nel fatto che la stessa materia è disciplinata da una norma che ha efficacia diretta (art. 30) e da una disposizione (art. 92) che subordina la tutela degli interessi dei singoli al preventivo esaurimento del procedimento amministrativo contemplato dall'art. 93.

A questo proposito, la ditta Meroni assume quanto segue: l'obiettivo fondamentale degli artt. 92-94 del trattato è quello di evitare distorsioni della concorrenza nell'ambito del mercato comune. Il riferimento, nell'art. 92, alle ripercussioni degli aiuti sugli scambi intracomunitari ha, come nel caso degli artt. 85 e 86 del trattato, la duplice funzione di stabilire sia un criterio di ripartizione della competenza normativa fra la Comunità e gli Stati membri, sia un presupposto materiale per l'applicazione di tale norma. L'art. 92, pertanto, si applica anche qualora, come nel caso di specie, l'aiuto consenta di limitare le importazioni nell'ambito della CEE.

Tuttavia, poiché un siffatto regime di sovvenzioni statali costituisce una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ai sensi dell'art. 30 del trattato, la normativa in materia di misure di effetto equivalente prevale su quella concernente gli aiuti, essendo peraltro l'unica che può correttamente trovare applicazione.

Le norme relative alla libera circolazione delle merci ed all'abolizione delle restrizioni quantitative sono intese infatti a garantire uno dei «fondamenti» della Comunità, cioè l'instaurazione di un mercato comune nel cui ambito le merci possano circolare liberamente come nel territorio di un solo Stato. Considerata l'importanza di tale «fondamento», deve convenirsi che la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla normativa che disciplina la libera circolazione delle merci non può essere limitata dalle norme in materia di aiuti, che, di per sé, rientrano nella «politica della Comunità» (Parte terza del trattato). Infine, dalla natura della normativa in materia di libera circolazione delle merci, avente efficacia diretta, deriva che la prevalenza delle norme concernenti le misure di effetto equivalente su quelle relative agli aiuti statali garantisce un più

adeguato soddisfacimento sia dell'interesse generale all'integrazione economica europea, sia degli interessi dei singoli amministrati.

La prima questione va pertanto risolta nel senso che il sistema di aiuti e di pratiche di programmazione concordata ruotanti attorno all'ente e finanziati dal gettito del contributo litigioso integra una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione ed è pertanto già e direttamente vietata dagli artt. 30 e segg. del trattato.

Per quanto concerne la seconda questione, la ditta Meroni assume che la normativa comunitaria in materia di libera circolazione delle merci costituisce un criterio di valutazione anche per quanto concerne il contributo ENCC, il quale risulta illegittimo già per effetto degli artt. 30 e segg., almeno nella misura in cui incide sull'importazione di prodotti comunitari. A tale riguardo, essa osserva in primo luogo che dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla sentenza 17 febbraio 1976 (causa 91/75, *Miritz*), emerge che la legittimità di un determinato tributo deve valutarsi non solo sul parametro del divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, ma anche alla luce del divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative. In secondo luogo, l'incompatibilità del contributo litigioso con gli artt. 30 e segg. si evince — a suo avviso — dal carattere unitario del regime in esame: il gettito di tale tributo, infatti, è destinato a finanziare un'attività volta a limitare le importazioni.

La ditta Meroni respinge poi l'argomento secondo cui dalla direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50/CEE (GU n. L 13 del 19 gennaio 1970), mirante a definire le misure di effetto equivalente a restrizioni quanititative all'importazione non contemplate da altre disposizioni, si desume che il sistema di cui trattasi non può qualificarsi tale, giacché la stessa direttiva esclude dalla propria sfera di applicazione le misure «applicabili indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati». Il suddetto sistema comporta, in effetti, almeno tre ordini di discriminazioni fra il prodotto nazionale e quello importato:

a) il contributo litigioso non grava in egual misura sui due prodotti;
b) il gettito del contributo è destinato al finanziamento di attività che giovano prevalentemente ai produttori ed alle merci nazionali;
c) il sistema di cui trattasi crea ostacoli all'importazione a detrimento dei prodotti comunitari.

D'altra parte, la direttiva n. 70/50/CEE non si propone di dare una definizione completa ed esauriente delle misure di effetto equivalente, né esclude la possibilità che determinati provvedimenti interni concernenti indistintamente i prodotti nazionali e le merci importate siano incompatibili con l'art. 30

Sulle ultime tre questioni (art. 95 del trattato)

La ditta Meroni sottolinea innanzitutto che l'indagine sulla compatibilità del contributo ENCC con l'art. 95 del trattato ha carattere accessorio; essa sarebbe necessaria unicamente nell'ipotesi in cui — quod non — tale contributo non risultasse illegittimo alla luce del solo art. 30. A suo parere, l'onere in questione non rientra in un sistema generale di tributi interni, ma va piuttosto inquadrato nel campo della parafiscalità ed annoverato fra le entrate proprie degli enti pubblici minori. Esso, inoltre, non grava in misura uguale sui prodotti importati e su quelli nazionali: benché l'aliquota del contributo sia la stessa per entrambe le categorie di prodotti, la base imponibile è identica solo per quanto concerne la carta e il cartone. Viceversa, nel caso dei prodotti cartotecnici e della carta trattata — vale a dire dei prodotti più elaborati contenenti carta o cartone quale materia prima — l'imponibile varia a seconda che si tratti di merce di produzione nazionale o importata.

a) *Per quanto riguarda il prodotto nazionale,* è necessario distinguere due ipotesi:
   — quando il produttore della materia prima la vende a un imprenditore che la trasforma (ad esempio, per fabbricare carta da parati), la base imponibile è costituita dall'importo netto fatturato (art. 1, 1° comma, del D.M. 3 luglio 1940);
   — quando il produttore della materia prima provvede esso stesso a trasformarla e vende poi il prodotto finito, la base imponibile è pari, in via di principio, al 70 % dell'importo netto della rispettiva fattura, ossia del prezzo netto del prodotto finito. Tuttavia, su proposta dell'ENCC, il ministro dell'industria può modificare tale coefficiente, specie qualora il valore della carta rappresenti una percentuale modesta e inferiore al 70 % del valore complessivo del prodotto finito (art. 9 del D.M. 3 luglio 1940).

b) *Per quanto concerne il prodotto importato,* invece, la base imponibile è *sempre* pari al 70 % del valore della merce, costituito — come è precisato dall'art. 7, 2° comma, del predetto decreto — dal valore proprio della merce aumentato di talune spese di imballaggio, di assicurazione e di trasporto, anche se dette spese non sono fatturate all'importatore. Vi è pertanto una duplice discriminazione:
   — se si raffronta il contributo gravante sul prodotto importato con quello riscosso sulla *materia prima* di produzione nazionale, si constata che la merce importata è tassata in relazione al valore complessivo indicato nella fattura, non già in base al solo prezzo della carta considerata come materia prima;
   — se poi si mettono a confronto l'imposizione del prodotto importato e quella della merce finita di produzione nazionale, si rileva che la base imponibile per il prodotto nazionale è costituita dal 70 % del prezzo netto, mentre quella del prodotto importato è pari al 70 % del prezzo lordo. Per quest'ultimo prodotto, inoltre, il coefficiente del 70 % è fisso e non può essere modificato, a differenza di quanto accade per la merce nazionale.

L'esistenza di una discriminazione particolarmente grave è quindi dimostrata dal raffronto fra la base imponibile per il calcolo del contributo posto a carico del prodotto importato e quella del contributo riscosso sulla carta di produzione nazionale considerata come materia prima; tuttavia, vi è discriminazione anche per quanto concerne la determinazione dell'imponibile relativo al contributo gravante sul prodotto importato rispetto a quello su cui è calcolato il contributo dovuto sul prodotto finito nazionale ottenuto mediante trasformazione della materia prima.

Procedendo dalle considerazioni sopra svolte, la ditta Meroni propone le seguenti soluzioni per le ultime tre questioni, vertenti sull'interpretazione dell'art. 95.

a) La quarta questione va risolta, tenuto conto delle sentenze della Corte nelle cause *Capolongo* (77/72) e *IGAV* (94/74), nel senso che l'art. 95 si applica ai tributi parafiscali.
b) Per quanto concerne la quinta questione, la Corte dovrebbe affermare che:
   «— sussiste una discriminazione fiscale vietata dall'art. 95 quando la base imponibile per la tassazione del prodotto nazionale finito (nella specie, la carta da parati) è costituita dal solo prezzo netto della materia prima (nella specie, la carta): mentre la base imponibile del prodotto importato similare è data dal suo valore complessivo, così come descritto dal quinto quesito dell'ordinanza di rinvio;
   — una discriminazione fiscale ai sensi dell'art. 95 sussiste pure quando la normativa nazionale

preveda teoricamente la tassazione del prodotto finito nazionale sulla base del suo valore complessivo: e tuttavia questa normativa si applichi solo nell'ipotesi in cui il prodotto finito sia fabbricato dallo stesso produttore della materia prima; ed in concreto un prodotto finito nazionale avente una origine siffatta non esiste o quantomeno occupa una quota marginale del mercato italiano;

— la qualificazione delle situazioni ora descritte come discriminazioni fiscali ai sensi dell'art. 95 del trattato non è impedita dall'esistenza di una norma nazionale che attribuisca alla amministrazione pubblica il potere discrezionale di ridurre la base imponibile (anche) dei prodotti importati.»

c) La sesta questione, mirante ad accertare se gli importatori di un prodotto gravato da un'imposizione discriminatoria ai sensi dell'art. 95 del trattato abbiano, in virtù dell'efficacia diretta di tale norma, il diritto di pretendere la restituzione delle somme indebitamente pagate, va anch'essa risolta in senso affermativo: tale diritto soggettivo esiste incontestabilmente sin dal 1° febbraio 1962, in forza dell'art. 95, 3° comma, del trattato.

Dopo aver esposto le soluzioni che, a suo avviso, vanno fornite alle questioni del pretore di Milano, la ditta Meroni passa ad esaminare, contestandolo, l'argomento dell'ENCC secondo cui il sistema litigioso non può essere considerato discriminatorio in ragione dei correttivi contemplati già dal D.M. 3 luglio 1940. A suo parere, l'art. 9 di tale decreto, diversamente da quanto asserisce l'ENCC, concerne solo i prodotti finiti nazionali ad esclusione di quelli importati. Questo punto di vista è corroborato dalle modifiche apportate successivamente alla norma suddetta, in particolare dall'art. 5 del D.M. 26 giugno 1976 (che menziona espressamente i prodotti importati) e dalla delibera 28 settembre 1976 del consiglio direttivo dell'ENCC, la quale ha ridotto di 2/3 la base imponibile per quanto concerne gli stessi prodotti (cfr. allegati 7 e 8 alla memoria della ditta Meroni).

Anche ammettendo che la tesi dell'ENCC sia esatta e che la riduzione contemplata dall'art. 9 del D.M. 3 luglio 1940 riguardi anche i prodotti importati, il carettere facoltativo di tale riduzione, la cui concessione è lasciata alla discrezione dell'amministrazione, non è sufficiente ad abolire la discrimiazione vietata dall'art. 95. La normativa nazionale avrebbe una struttura compatibile con quest'articolo solo se identificasse nel valore del quantitativo di carta contenuto nel prodotto finito la base imponibile in relazione alla quale va calcolato l'importo del contributo gravante sul prodotto importato ottenuto mediante trasformazione della materia prima. Secondo la ditta Meroni, il nuovo regime istituito dal D.M. 26 giugno 1976 ha lasciato in vita talune discriminazioni, né la deliberazione del consiglio direttivo dell'ENCC di ridurre di 2/3 la base imponibile, nel caso della carta da parati, ai fini del calcolo del contributo litigioso appare del tutto soddisfacente. La normativa interna rimarrà incompatibile con il diritto comunitario fino a quando non avrà considerato il valore della carta incorporata nel prodotto finito come unica e identica base imponibile per la tassazione sia dei prodotti nazionali trasformati, sia degli analoghi prodotti importati.

La convenuta nella causa principale, rappresentata dagli avv. Ubertazzi e Capelli, del foro di Milano; l'ENCC, rappresentato dall'avv. Marchesini, del foro di Milano; la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo agente, sig. Abate; il governo della Repubblica italiana, rappresentato dal suo agente, sig. Fiumara, hanno svolto osservazioni orali nell'udienza del 25 gennaio 1977.

Il governo della Repubblica italiana ha osservato quanto segue. Per quanto concerne la compatibilità del sistema di sov-

venzioni gestito dall'ENCC con l'art. 30 del trattato, il fatto che gli acquirenti di carta da giornale importata possano fruire della sovvenzione solo se l'importazione sia stata effettuata tramite l'ENCC non costituisce violazione della norma suddetta. Tale condizione non ostacola le importazioni ma le indirizza verso determinati canali.

Anche se le importazioni dovessero esserne indirettamente limitate, si tratterebbe pur sempre di restrizioni analoghe a quelle che derivano inevitabilmente da qualsiasi forma di aiuto. La compatibilità del regime gestito dall'ENCC con il trattato va pertanto esaminata unicamente alla luce degli artt. 92-94 del trattato stesso. La distinzione fatta dalla Commissione fra gli elementi materiali dell'aiuto (quali la sua giustificazione economica, la natura dei prodotti che ne fruiscono e l'entità della sovvenzione) — che rientrerebbero nella sfera d'applicazione degli artt. 92-94 del trattato — e le condizioni formali, al cui rispetto è subordinata l'erogazione della sovvenzione, — che potrebbero essere valutate, in quanto tali, in relazione ad altre norme del trattato — è arbitraria. La condizione cui è subordinato l'accesso all'aiuto, rappresentando una modalità di questo, lo caratterizza e ne cosituisce quindi parte integrante.

La modifica apportata a questo elemento del sistema dal 1° gennaio 1974 e confermata dalla legge 6 giugno 1975, n. 172, nonché dal decreto ministeriale 13 gennaio 1976 non costituisce una riprova dell'incompatibilità, con il trattato, del suddetto sistema così come si atteggiava in precedenza; essa mira unicamente ad eliminare le incertezze cui questo poteva dare adito.

Passando ad esaminare le questioni relative all'art. 95 del trattato, il governo italiano nega che l'imponibile assunto a base per il calcolo del contributo sia diverso a seconda che si tratti di prodotti nazionali o di prodotti importati. Nel caso della merce di produzione nazionale, l'art. 1 del D.M. 3 luglio 1940 contempla, per quanto concerne l'imposizione, tre ipotesi:

1) vendita di carta o di cartone: il contributo è calcolato sull'importo netto fatturato e riscosso all'atto del primo trasferimento effettuato dalla cartiera;
2) vendita del prodotto finito: il contributo si applica limitatamente al 70 % dell'importo netto fatturato, in occasione del primo trasferimento;
3) impiego o consumo diretto di carta o cartone da parte di cartiere per fini diversi dalla fabbricazione del prodotto finito: il contributo è dovuto in occasione dell'impiego o consumo e calcolato sull'importo del valore della merce (carta) impiegata.

In tutti e tre i casi, la base imponibile è costituita dal valore della carta. Per quanto concerne i prodotti di cui sub 2) — i quali contengono normalmente un'elevata percentuale di carta — essa è stata fissata forfettariamente al 70 % dell'importo fatturato, quota che si presume corrisponda al valore del quantitativo di carta presente nel prodotto finito. Tuttavia, poiché tale quota può risultare troppo elevata, il ministro competente ha il potere di ridurla su istanza degli interessati.

Secondo il governo italiano, anche i prodotti importati possono fruire di tali riduzioni grazie non già ad una prassi amministrativa, bensì alla corretta interpretazione degli artt. 8 e 9. Quest'ultimo articolo — che conferisce al ministro il suddetto potere — fa preciso riferimento all'art. 1 il quale, a sua volta, è menzionato nell'art. 8 che riguarda l'importazione. Né può ravvisarsi nella natura discrezionale del potere conferito al ministro una discriminazione a danno dei prodotti importati, giacché la discrezionalità sussiste per quanto concerne sia questi ultimi, sia le merci di produzione nazionale.

Quanto all'obiezione secondo cui, nel caso dei prodotti importati, la base imponibile è più elevata in quanto comprende elementi che non incidono sul valore dei prodotti nazionali, il governo italiano sostiene che essa è fondata su un equivoco.

In sostanza, la sola differenza apparente è rappresentata dalle spese di trasporto fino alla frontiera di cui si deve tener conto solo per quanto riguarda i prodotti importati. Tuttavia, tale differenza non costituisce discriminazione: infatti, la situazione di tali prodotti si può porre a confronto con quella delle merci nazionali solo a partire dal momento in cui essi sono messi in commercio nel territorio italiano.

Per quanto concerne l'eventuale diritto al rimborso delle imprese che hanno versato il contributo, il governo italiano si richiama a quanto esso ha già sostenuto nell'ambito delle cause 33/76, *REWE* (sentenza 16. 12. 1976, non ancora pubblicata) e 77/76, *CUCCHI* (ancora pendente) e cioè che l'efficacia diretta delle norme comunitarie che vietano le tasse di effetto equivalente a dazi doganali non può essere invocata per pretendere il rimborso dei tributi versati fintantoché questi non siano stati qualificati come tasse di effetto equivalente. La stessa conclusione vale, mutatis mutandis, per quanto riguarda gli artt. 30 e 95 del trattato.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 10 febbraio 1977.

In diritto

1 Con ordinanza 25 giugno 1976, pervenuta in cancelleria il 26 luglio successivo, il pretore di Milano ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni relative all'interpretazione degli artt. 30 e 95 del trattato. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra una ditta italiana — convenuta nella causa principale — che ha acquistato una partita di carta da parati importata, e un'altra ditta italiana — attrice nella causa principale — la quale le ha venduto la merce suddetta addebitandole parte del contributo da essa versato, all'atto dell'importazione in Italia, all'Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta — in prosieguo ENCC — a norma delle leggi 13 giugno 1940, n. 868 (Gazzetta Ufficiale n. 170 del 22. 7. 1940), e 28 marzo 1956, n. 168 (Gazzetta Ufficiale n. 79 del 3. 4. 1956), nonché del Decreto ministeriale 3 luglio 1940 (Gazzetta Ufficiale n. 175 del 27 luglio 1940).

2 L'ENCC è un ente italiano di diritto pubblico, istituito allo scopo di incentivare e disciplinare, soprattutto mediante l'erogazione di sovvenzioni, la produzione di cellulosa e di carta in Italia. Fra gli aiuti gestiti da tale ente rivestono particolare importanza le sovvenzioni versate alle imprese editoriali onde consentire loro di acquistare a prezzo ridotto dalle cartiere la carta destinata alle loro pubblicazioni. L'attività dell'ENCC è finanziata mediante contributi riscossi, in fasi diverse della produzione e della distribuzione, sulla cellulosa, sulla carta e sul cartone di produzione nazionale nonché, all'atto dell'importazione, sugli analoghi prodotti importati.

3 La normativa italiana sopra citata consente all'importatore che abbia versato all'ENCC il contributo dovuto di rivalersi di parte di questo sui successivi acquirenti. Per giustificare il rifiuto di pagare la quota del contributo addebitatole in via di rivalsa, la convenuta nella causa principale sostiene in primo luogo che il sistema di aiuti istituito dalla suddetta normativa è, nel suo complesso, incompatibile con l'art. 30 del trattato e che quindi sia la riscossione del contributo a carico dell'attrice nella causa principale, sia la pretesa di questa di rivalersi di parte di detto contributo sull'acquirente sono illegittime; in secondo luogo, la convenuta assume che il contributo di cui trattasi, considerato in sé e per sé, costituisce un tributo interno avente carattere discriminatorio ed è pertanto incompatibile con l'art. 95 del trattato.

4 È opportuno precisare che la pretesa violazione dell'art. 30 consisterebbe nel fatto che, all'epoca dei fatti di causa, il versamento, da parte dell'ENCC, delle sovvenzioni destinate a consentire agli editori di acquistare carta da giornale a prezzo agevolato era subordinato alla condizione che si trattasse di carta da giornale fabbricata in Italia o importata dall'ENCC; la carta importata direttamente da un altro Stato membro era invece esclusa dal beneficio delle sovvenzioni. L'asserita incompatibilità con l'art. 95 del trattato del contributo riscosso dall'ENCC, poi, risulterebbe dal fatto che la base imponibile era diversa, per la carta, il cartone o i prodotti cartotecnici (fra cui la carta da parati), a seconda che si trattasse di merce di produzione nazionale o importata.

5 Le questioni sottoposte alla Corte mirano in sostanza a stabilire se un giudice nazionale chiamato a pronunziarsi sulla compatibilità con il trattato di un sistema di aiuti statali ai sensi dell'art. 92, oppure su taluni aspetti di tale sistema, possa tener conto di un'eventuale violazione degli artt. 30 e 95 e, in caso affermativo, quali siano i criteri che consentono di accertare, in casi come quello di specie, la violazione dei suddetti articoli. Va osservato che tali questioni si riferiscono alla situazione esistente prima della modifica del sistema di aiuti di cui trattasi, modifica imposta dalla Commissione in forza dei poteri conferitile dall'art. 93, n. 2, del trattato ed attuata dall'Italia con effetto dal 1° gennaio 1974.

Sulle prime tre questioni

6 Con la prima questione si chiede se «costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dagli artt. 30 e segg. del trattato CEE, un sistema di sovvenzioni, ruotante intorno ad un ente di diritto pubblico e basato su una normativa interna, che (con riferimento al

periodo di cui è causa) consenta agli editori nazionali di ricevere a prezzo agevolato la carta da giornale prodotta dalle sole cartiere nazionali, mentre la carta da giornale importata dai paesi membri può essere acquistata soltanto a prezzo pieno, non beneficiando essa di alcuna sovvenzione.» Occorre precisare che per risolvere tale questione si deve tener conto, come risulta da quanto sopra esposto, del fatto che, nel periodo di cui trattasi, solo la carta importata direttamente, senza passare attraverso l'ENCC, era esclusa dal beneficio delle sovvenzioni alla stampa. La seconda questione è intesa a stabilire se «l'eventuale illegittimità, ai sensi dell'art. 30 o di altra norma del trattato CEE (specie direttiva 70/50 del 31. 12. 1969) del sistema di sovvenzioni di cui sopra, tenuto conto del fatto che tale sistema è finanziato con contributi parafiscali applicati sui prodotti cartacei importati dagli altri paesi membri, renda a sua volta illegittimi tali contributi — limitatamente a quelli percepiti sui prodotti comunitari importati — in quanto il gettito relativo risulta destinato a finanziare un'attività contraria alle disposizioni del trattato e quindi illecita.» Con la terza questione, formulata in considerazione di un'eventuale soluzione affermativa delle prime due, si chiede se «la normativa degli artt. 30 e segg. del trattato CEE sia direttamente applicabile e comporti pure un diritto soggettivo degli importatori di prodotti comunitari a chiedere la restituzione dei contributi corrisposti (indicando da quale termine iniziale il diritto debba decorrere).»

7 Queste tre questioni vanno risolte congiuntamente.

8 L'art. 30 del trattato, vietando qualsiasi restrizione quantitativa all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, si riferisce sia ai provvedimenti che vietano in tutto o in parte le importazioni, sia, com'è precisato nella direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50 (GU n. L 13 del 19. 1. 1970, pag. 29), alle «misure, diverse da quelle applicabili indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, che ostacolano delle importazioni che potrebbero aver luogo ove tali misure non esistessero, ivi comprese quelle che rendono le importazioni più difficili od onerose dello smercio dei prodotti nazionali.»

9 La sfera d'applicazione dell'art. 30, per quanto ampia, non comprende tuttavia gli ostacoli contemplati da altre disposizioni specifiche del trattato. In effetti, le conseguenze dell'applicazione o dell'eventuale violazione di queste varie disposizioni, in quanto vanno determinate in funzione del particolare oggetto delle disposizioni stesse nel complesso delle finalità del trattato, possono essere di varia natura, donde la necessità di distinguere la sfera di applicazione

di ciascuna norma, a meno che non si tratti di situazioni che possono ricadere contemporaneamente sotto la disciplina di due o più norme di diritto comunitario. Così, gli ostacoli di natura fiscale o di effetto equivalente contemplati dagli artt. 9-16 e 95 del trattato esulano dal divieto stabilito dall'art. 30.

10 Del pari, il fatto che un sistema di aiuti erogati dallo Stato o alimentati con fondi statali possa, semplicemente agevolando determinate imprese o taluni prodotti nazionali, ostacolare, sia pure indirettamente, l'importazione da altri Stati membri di prodotti simili o concorrenti, non basta da solo ad assimilare un aiuto, in quanto tale, ad una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30.

11 D'altra parte, come emerge dall'art. 92, nn. 1 e 3, nonché dall'art. 93, n. 2, 3° comma, l'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, sancita dall'art. 92, n. 1, non è né assoluta né incondizionata. Non solo l'art. 92, n. 2, stabilisce determinate eccezioni a tale principio, ma inoltre sia l'art. 92, sia l'art. 93 conferiscono alla Commissione un ampio potere discrezionale ed al Consiglio un vasto potere al fine di dichiarare determinati aiuti statali compatibili con il mercato comune, in deroga al divieto generale di cui all'art. 92, n. 1.

12 Dal complesso di tali considerazioni deriva che il trattato, disponendo, all'art. 93, che la Commissione deve procedere in via permanente all'esame ed al controllo degli aiuti, vuole che l'eventuale incompatibilità di un determinato aiuto con il mercato comune venga accertata, sotto il controllo della Corte di giustizia, mediante un apposito procedimento, che spetta alla Commissione avviare. Di conseguenza, i singoli non possono, richiamandosi unicamente all'art. 92, contestare la compatibilità di un aiuto con il diritto comunitario dinanzi ai giudici nazionali né chiedere a questi di pronunziarsi, in via principale o incidentale, sull'eventuale incompatibilità. Un'interpretazione dell'art. 30 talmente estensiva da consentire di assimilare un aiuto ai sensi dell'art. 92, in quanto tale, ad una restrizione quantitativa di cui all'art. 30 avrebbe per effetto di alterare la portata degli artt. 92 e 93 del trattato e di recare pregiudizio al sistema di ripartizione delle competenze che il trattato ha inteso porre in essere istituendo il procedimento d'esame permanente contemplato dall'art. 93.

13 Il divieto delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente sancito dall'art. 30 del trattato è assoluto ed esplicito, e non richiede alcun ulteriore provvedimento di attuazione da parte degli Stati membri o delle istitu-

zioni comunitarie. Esso ha pertanto efficacia diretta ed attribuisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare; e ciò, al più tardi, dalla fine del periodo di transizione, cioè dal 1° gennaio 1970, come risulta dal testo dell'art. 32, 2° comma del trattato.

14 Può accadere che determinate caratteristiche di un aiuto, contrastanti con disposizioni particolari del trattato, diverse dagli artt. 92 e 93, siano così indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma, di guisa che la loro incidenza sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto nel suo complesso dev'essere in tal caso necessariamente valutata mediante il procedimento ex art. 93. Diverso è invece il caso qualora, nell'analisi di un sistema di aiuti, sia possibile isolare condizioni o elementi che, pur facendo parte del sistema stesso, possano essere considerati non necessari ai fini della realizzazione del suo oggetto o del suo funzionamento. In quest'ultima ipotesi, non è possibile richiamarsi alla ripartizione delle competenze derivante dagli artt. 92 e 93 per concludere che, qualora siano violate altre norme del trattato, aventi efficacia diretta, queste non possano essere invocate dinanzi al giudice nazionale per il solo fatto che l'elemento considerato costituisce un aspetto di un aiuto.

15 Benché gli aiuti implichino sovente, per natura, una protezione e quindi un certo frazionamento del mercato a scapito dei prodotti delle imprese che non ne fruiscono, ciò non giustifica tuttavia effetti restrittivi che vadano al di là di quanto è necessario perché l'aiuto possa raggiungere gli scopi ammessi dal trattato. Si hanno simili effetti qualora l'aiuto venga concesso agli operatori economici che acquistano prodotti importati tramite un ente statale, ma negato in caso di importazione diretta, senza che, manifestamente, tale distinzione sia necessaria alla realizzazione dell'obiettivo dell'aiuto o al suo funzionamento

16 Va però precisato, per quanto concerne la soluzione della seconda questione, che l'esistenza, in un sistema di aiuti, di un elemento che costituisca eventualmente una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, non necessaria alla realizzazione dell'obiettivo dell'aiuto, non autorizza i giudici nazionali a dichiarare il suddetto sistema, nel suo complesso, incompatibile con il trattato né, di conseguenza, a considerare, per ciò solo, illegittimi i contributi con i quali l'aiuto è finanziato, assumendo a motivo il fatto che questi sarebbero destinati al finanziamento di un aiuto incompatibile con il trattato.

17 Le prime tre questioni vanno pertanto risolte come segue: a) l'art. 30 del trattato ha efficacia diretta e attribuisce ai singoli, al più tardi alla fine del periodo di transizione, diritti che i giudici nazionali devono tutelare; b) gli aiuti di cui agli artt. 92 e 93 del trattato non rientrano, di per sé, nella sfera di applicazione del divieto delle restrizioni quantiative all'importazione e delle misure di effetto equivalente sancito dall'art. 30; tuttavia, eventuali modalità di un aiuto non necessarie al suo oggetto o al suo funzionamento e contrarie al suddetto divieto possono essere, per tale motivo, considerate incompatibili con detta disposizione; c) il fatto che una determinata modalità di un aiuto, non necessaria al suo oggetto o al suo funzionamento, sia incompatibile con una norma del trattato diversa dagli artt. 92 e 93 non vizia l'aiuto nel suo complesso né rende illegittimo, per questo motivo, il sistema di finanziamento dell'aiuto stesso.

Sulla quarta questione

18 Con la quarta questione si chiede se, «in caso di risposta negativa ai quesiti precedenti, il divieto di operare discriminazioni fiscali introdotto dell'art. 95 del trattato, concerna pure la materia di contributi speciali che gravano sia le merci nazionali sia quelle importate, ed il cui gettito sia destinato ad enti pubblici minori diversi dallo Stato». Tenuto conto della soluzione data alle prime tre questioni, appare opportuno risolvere la quarta.

19 Dato che l'art. 95 del trattato concerne i tributi interni di qualsiasi natura, un onere o contributo non può essere sottratto alla sfera d'applicazione di tale norma per il fatto di essere riscosso da un ente di diritto pubblico diverso dallo Stato, o a suo vantaggio, e di costituire una tassa speciale o avente una specifica destinazione.

Sulla quinta e sulla sesta questione

20 Con la quinta questione si chiede se «sussista una discriminazione vietata dall'art. 95 del trattato CEE, nell'ipotesi in cui l'applicabilità dei contributi di cui sopra, sul prodotto nazionale (nella specie: carta da parati), avvenga in relazione ad una base imponibile costituita dal prezzo della sola carta considerata come materia prima, mentre la base imponibile per l'applicazione del contributo sul corrispondente prodotto importato risulti dal suo valore complessivo: intendendosi per valore complessivo del prodotto importato il costo del prodotto finito indicato in fattura (composto quindi dal costo della materia prima all'origine più il valore aggiunto) aumentato delle spese di carico o di im-

barco, di commissione, di assicurazione, di trasporto, ecc. fino al confine, anche se dette spese non sono comprese in tutto o in parte nella fattura del venditore».

La sesta questione mira a stabilire se, «qualora dalla soluzione del quesito di cui sopra al punto n. 5, dovesse risultare come vietata l'applicazione di un contributo in modo discriminatorio a causa della più elevata base imponibile sulla quale è calcolato per i soli prodotti importati, l'art. 95 del trattato faccia sorgere in capo agli importatori di prodotti provenienti da paesi comunitari, il diritto soggettivo a chiedere la restituzione della parte di detto contributo pagato in eccedenza a partire dal 1°. 1. 1962, data di inizio della seconda tappa».

21 Ai fini dell'applicazione dell'art. 95 del trattato è necessario prendere in considerazione non solo l'aliquota del tributo interno gravante direttamente o indirettamente sui prodotti nazionali e su quelli importati, ma anche la base imponibile e le modalità di riscossione del tributo stesso. Qualora, sotto questo profilo, sussistano differenze implicanti per il prodotto importato, nella medesima fase del processo produttivo o della distribuzione, un maggior onere fiscale rispetto all'analogo prodotto nazionale, si ha violazione del divieto di cui all'art. 95. Ciò si verifica, nel caso di un tributo calcolato sul valore del prodotto, quando, in relazione al solo prodotto importato, si prendano in considerazione elementi di valutazione tali da aumentarne il valore rispetto al prodotto nazionale corrispondente. Il fatto che l'amministrazione abbia la facoltà di ridurre l'importo del tributo in casi particolari, tanto per le merci di produzione nazionale quanto per quelle importate, non basta ad eliminare la discriminazione incompatibile con l'art. 95.

22 Come la Corte ha affermato, da ultimo nella sentenza 17 febbraio 1976 (causa 45/75, REWE, Racc. pag. 193), l'art. 95 del trattato ha efficacia diretta ed attribuisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare. Spetta tuttavia al giudice nazionale stabilire, in base al diritto interno, se un tributo interno discriminatorio ai sensi dell'art. 95 debba essere considerato non dovuto nella sua totalità, oppure limitatamente alla parte che eccede l'onere gravante sul prodotto nazionale.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nell'ambito della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal pretore di Milano con ordinanza 25 giugno 1976, dichiara:

1° **L'art. 30 del trattato ha efficacia diretta e attribuisce ai singoli, al più tardi alla fine del periodo di transizione, diritti che i giudici nazionali devono tutelare.**

2° **Gli aiuti di cui agli artt. 92 e 93 del trattato non rientrano, di per sé, nella sfera di applicazione del divieto delle restrizioni quantitative all'importazione e delle misure di effetto equivalente sancito dall'art. 30; tuttavia, eventuali modalità di un aiuto non necessarie al suo oggetto o al suo funzionamento e contrarie al suddetto divieto possono essere, per tale motivo, considerate incompatibili con detta disposizione.**

3° **Il fatto che una determinata modalità di un aiuto, non necessaria al suo oggetto o al suo funzionamento, sia incompatibile con una norma del trattato diversa dagli artt. 92 e 93 non vizia l'aiuto nel suo complesso né rende illegittimo, per questo motivo, il sistema di finanziamento dell'aiuto stesso.**

4° **Dato che l'art. 95 del trattato concerne i tributi interni di qualsiasi natura, un onere o contributo non può essere sottratto alla sfera d'applicazione di tale norma per il fatto di essere riscosso da un ente di diritto pubblico diverso dallo Stato, o a suo vantaggio, e di costituire una tassa speciale o avente una specifica destinazione.**

5° **Ai fini dell'applicazione dell'art. 95 del trattato è necessario prendere in considerazione non solo l'aliquota del tributo interno gravante direttamente o indirettamente sui prodotti nazionali e su quelli importati, ma anche la base imponibile e le modalità di riscossione del tributo stesso. Qualora, sotto questo profilo, sussistano differenze implicanti per il prodotto importato, nella medesima fase del processo produttivo o della distribuzione, un maggior onere fiscale rispetto all'analogo prodotto nazionale, si ha violazione del divieto di cui all'art. 95.**

6° Spetta al giudice nazionale stabilire, in base al diritto interno, se un tributo interno discriminatorio ai sensi dell'art. 95 debba essere considerato non dovuto nella sua totalità, oppure limitatamente alla parte che eccede l'onere gravante sul prodotto nazionale.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 22 marzo 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 10 FEBBRAIO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

le presenti cause sono state originate, l'una — la causa 74/76, che chiamerò per comodità «causa italiana» — da una domanda di pronunzia pregiudiziale presentata, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, dalla pretura di Milano, l'altra — la causa 78/76, che chiamerò «causa tedesca» — da un'analoga domanda formulata dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno.

Per dirla in breve, entrambe le cause vertono su taluni oneri imposti dal diritto nazionale su talune merci importate a favore di enti le cui risorse finanziarie sono destinate ad incrementare determinati settori dell'economia dello Stato membro interessato. Sia l'una che l'altra sollevano problemi relativi all'interpretazione delle norme del trattato CEE — e alle relazioni fra queste esistenti — concernenti gli aiuti concessi dagli Stati membri (artt. 92 e 93), gli oneri fiscali interni (art. 95) nonché, nella causa italiana, le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione (art. 30) e, nella causa tedesca, le tasse di effetto equivalente a dazi doganali (artt. 9, n. 1, 12 e 13, n. 2). Per di più, in quest'ultima causa è stata sollevata una questione vertente sull'interpretazione dello stesso art. 177.

Ritengo opportuno occuparmi innanzitutto della causa tedesca.

La normativa nazionale di cui trattasi è costituita dalla Absatzfondsgesetz del 26

1 — Traduzione dall'inglese.