sensi dell'art. 169, dispensare uno Stato membro dal rispetto degli obblighi impostigli dal Trattato, né impedire ai singoli di far valere, in giudizio, i diritti loro attribuiti dal Trattato, contro atti legislativi o amministrativi di uno Stato membro che siano incompatibili col diritto comunitario.

2. Ha natura discriminatoria e ricade come tale sotto il divieto di cui all'art. 95 del Trattato CEE il sistema di imposizione differenziata che subordini la concessione di un'esenzione fiscale o il godimento di un'aliquota d'imposta ridotta alla possibilità di un controllo della produzione nel territorio nazionale. Una siffatta condizione, che per definizione i prodotti analoghi provenienti da altri Stati membri non possono soddisfare, ha l'effetto di escludere a priori tali prodotti dal godimento dell'agevolazione fiscale di cui trattasi e di riservarla ai prodotti nazionali.

3. A norma del terzo comma dell'art. 95 del Trattato CEE, il principio di non discriminazione sancito dai primi due commi di detto articolo ha prodotto pienamente i suoi effetti a partire dal 1° gennaio 1962. Dopo tale data, uno Stato membro non poteva più essere autorizzato a mantenere in vigore, nella propria legislazione o nella propria prassi fiscale, una discriminazione preesistente nel regime vigente per l'importazione dei prodotti originari di altri Stati membri.

4. Secondo il sistema del Trattato CEE, nessun aiuto può essere istituito né autorizzato sotto forma di discriminazione fiscale, da parte di uno Stato membro, nei confronti di prodotti originari di altri Stati membri.

5. La tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento giuridico comunitario non esige che si conceda la restituzione di tributi indebitamente riscossi in ipotesi che provocherebbero l'arricchimento indebito degli interessati. Nulla impedisce, dal punto di vista del diritto comunitario, che i giudici nazionali tengano conto, conformemente al proprio diritto interno, della possibilità che i tributi indebitamente percepiti siano stati incorporati nei prezzi dell'impresa assoggettata al pagamento e trasferiti sugli acquirenti.

Nei procedimenti riuniti 142 e 143/80,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Corte d'appello di Milano nelle cause dinanzi ad essa pendenti fra,

da un lato,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

e,

dall'altro,

ESSEVI SPA, con sede sociale in Milano (causa 142/80),

e

IMPRESA CARLO SALENGO, con sede sociale in Genova (causa 142/80),

domande vertenti sull'interpretazione dell'art. 95 del Trattato CEE, con riguardo alla legislazione italiana in materia di diritto erariale sulle acqueviti importate,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; P. Pescatore, Mackenzie Stuart e T. Koopmans, presidenti di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due e U. Everling, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La legislazione italiana in materia di imposte sull'alcool distingue due categorie di prodotti: gli alcool di «seconda categoria», ossia quelli ottenuti dalla distillazione del vino, delle vinacce, dei cascami della vinificazione e della frutta, e gli alcool «di prima categoria», a base di altre materie prime.

Detta legislazione contempla tre tipi di imposte: l'imposta di fabbricazione, disciplinata dal decreto ministeriale 8 luglio 1924; il diritto erariale normale, istituito con il regio decreto legge 27 aprile 1936, n. 635; il diritto erariale speciale, istituito con decreto legge 6 ottobre 1948, n. 1200; tutti questi testi sono stati in seguito ripetutamente modificati.

L'imposta di fabbricazione colpisce indistintamente tutti gli alcool destinati al consumo umano, siano essi di prima o di

seconda categoria. La stessa aliquota si applica ai prodotti importati e ai prodotti nazionali; i prodotti nazionali fruiscono tuttavia di alcune riduzioni, nei limiti e alle condizioni stabilite dalla legge.

Il diritto erariale speciale viene riscosso sugli alcool etilici denaturati, impiegati a scopi chimici e industriali. L'aliquota di questo tributo, nel caso di alcool ottenuti con il procedimento di sintesi da materie prime estratte dal sottosuolo, è un multiplo dell'aliquota applicata agli alcool prodotti mediante fermentazione usando come materia prima melasse di canna da zucchero o di barbabietola da zucchero e prodotti assimilati.

Il diritto erariale normale grava ad aliquota intera (60 000 lire per ettanidro al momento dei fatti su cui vertono le cause principali) su tutti gli alcool importati e sugli alcool nazionali di prima categoria; varie riduzioni dell'aliquota sono però previste per determinati alcool nazionali a seconda della materia prima impiegata nella loro produzione, e in particolare per gli alcool a base di melassa o prodotti assimilati, di canna o di sorgo. Gli alcool nazionali di seconda categoria sono esenti dal diritto erariale (come ad esempio l'acquavite di vino e l'acquavite di vinaccia) ovvero fruiscono di aliquote ridotte (alcool a base di datteri o di uva passa, di fichi, di carrube o di altra frutta).

L'esenzione dal diritto erariale normale, concessa a determinati alcool di seconda categoria di produzione nazionale, fra l'altro all'acquavite di vino, è stata estesa a norma dell'art. 20 del decreto legge 18 marzo 1976, n. 46, convertito nella legge 10 maggio 1976, n. 249, agli alcool importati, purché accompagnati da un certificato, riconosciuto idoneo dal Ministro delle finanze, d'intesa col Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e col Ministro dell'agricoltura e delle foreste, e comprovante che, secondo la legislazione vigente nel paese d'origine, il prodotto è stato fabbricato sotto la sorveglianza ininterrotta delle autorità fiscali e che la materia prima e il prodotto finito sono stati sottoposti agli stessi controlli previsti dalla legislazione italiana.

Le norme vigenti in materia di certificati d'accompagnamento sono state emanate con decreto ministeriale 24 agosto 1977; le caratteristiche di detti documenti e la designazione, per ciascuno degli Stati membri, delle autorità autorizzate a rilasciarli, costituiscono oggetto di una circolare del Ministro delle finanze del 17 gennaio 1979.

In precedenza, con atti depositati rispettivamente il 13 gennaio 1976 e il 22 luglio 1977, la Essevi SpA, con sede in Milano, e l'impresa Carlo Salengo, con sede in Genova, avevano citato dinanzi al Tribunale di Milano l'Amministrazione delle finanze dello Stato italiano per ottenere la restituzione degli importi versati a titolo di diritto erariale normale per importazioni di cognac dalla Francia, effettuate dall'Essevi tra il 1° marzo 1962 e il 1° dicembre 1967 e dalla Salengo tra il 18 aprile 1960 e il 25 ottobre 1971. Entrambe le attrici ritengono che la riscossione di detto diritto erariale è incompatibile in particolare con l'art. 95 del Trattato CEE, in quanto si risolve nell'imporre al prodotto importato tributi interni superiori all'onere fiscale gravante sui prodotti nazionali similari.

Con sentenze 1° giugno 1978 (causa Salengo) e 7 ottobre 1978 (causa Essevi), il Tribunale di Milano dichiarava che vi è un rapporto di analogia tra il cognac francese e l'acquavite di vino di produ-

zione nazionale e statuiva che, quanto alle importazioni successive al 1° gennaio 1962, scadenza della seconda tappa del mercato comune, nella fattispecie vi era stata inosservanza dell'art. 95 del Trattato CEE, in quanto l'onere fiscale complessivo gravante sul prodotto estero importato era superiore all'onere fiscale gravante sul prodotto nazionale similare.

Di conseguenza, il Tribunale condannava l'Amministrazione delle finanze a rimborsare alle società attrici i diritti riscossi in violazione del divieto di discriminazione, sancito dall'art. 95.

L'Amministrazione delle finanze dello Stato impugnava le sentenze del Tribunale di Milano, il 31 agosto 1978, dinanzi alla Corte d'appello di Milano.

Nelle more del procedimento d'appello, la Suprema Corte di cassazione, pronunciandosi a sezioni unite, dichiarava in due sentenze (nn. 1317 e 1321) del 1° marzo 1979, emanate in controversie di contenuto identico a quelle sottoposte alla Corte d'appello di Milano, che la possibilità, per l'Italia, di applicare l'imposta come strumento della sua politica agraria nel settore degli alcolici e di mantenere provvisoriamente, in tale quadro, le tassazioni differenziali sino a concorrenza dell'importo di 60 000 lire per ettolitro di alcool puro derivanti dall'applicazione del diritto erariale, è stata espressamente riconosciuta dalla Commissione delle Comunità europee con il parere motivato da essa rivolto alla Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, il 28 febbraio 1969; la compatibilità di siffatto «aiuto» con il mercato comune non può essere dal giudice nazionale negata, quando non solo manchi la declaratoria contraria della Commissione, ma questa abbia espressamente riconosciuto la misura in questione come compatibile col diritto comunitario.

Con un nuovo parere motivato inviato alla Repubblica italiana il 31 luglio 1978, la Commissione, modificando quanto aveva affermato nel parere del 28 febbraio 1969, stimava incompatibile col Trattato il fatto che agli alcool importati dagli altri Stati membri continuasse ad applicarsi il diritto erariale normale.

Con ordinanze 19 febbraio 1980, la Corte d'appello di Milano, prima sezione civile, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, ha sospeso il procedimento nelle due cause sottopostele ed ha chiesto alla Corte di giustizia di stabilire in via pregiudiziale

«— previa la determinazione dell'efficacia da attribuirsi ai pareri sopra espressi dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato istitutivo della CEE; se l'Italia, applicando alle acquaviti di vino importate da altri Stati membri un sistema di tassazione comprendente il diritto erariale nella misura di lire 60 000 a ettanidro (dal marzo 1976, lire 90 000), non previsto e non applicato al prodotto nazionale similare, ha violato l'art. 95 del Trattato;

— se, dopo l'inizio della seconda tappa, prevista dal 3° comma dell'art. 95 quale termine ultimo per l'abolizione delle norme interne in contrasto con il principio della parità tributaria stabilito nei commi 1° e 2° dello stesso articolo, potesse essere ammesso, in via di deroga, il mantenimento, per l'Italia, di una preesistente discriminazione nell'importazione dell'acquavite di vino».

Entrambe le ordinanze della Corte d'appello di Milano sono state registrate in cancelleria il 12 giugno 1980.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno presentato osservazioni scritte, in ognuna delle cause, il 28 agosto 1980 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Antonino Abate, il 9 settembre 1980 le società appellate nella causa principale, Essevi e Salengo, rappresentate dall'avvocato Mario Scalzo, del foro di Milano, e l'11 settembre 1980 il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dall'avvocato dello Stato Marcello Conti.

Con ordinanza 19 novembre 1980, la Corte ha deciso di riunire le cause 142/80 e 143/80 ai fini della trattazione orale e della sentenza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione a fornirle talune informazioni e documenti ed a rispondere per iscritto a determinati quesiti; a tale invito è stato ottemperato nel termine impartito.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Le società *Essevi e Salengo,* appellate nella causa principale, dopo aver ricordato i principali aspetti del regime italiano di tassazione degli alcoolici e aver prospettato alcuni elementi di fatto rilevanti nella causa principale, presentano essenzialmente le seguenti osservazioni di ordine giuridico:

Sul diritto erariale come strumento della politica agricola nazionale

a) La tesi secondo cui il diritto erariale costituisce, nel settore degli alcool, un legittimo strumento della politica agricola del Governo italiano trae spunto dal parere motivato rivolto, il 28 febbraio 1969, dalla Commissione alla Repubblica italiana ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. La Commissione ha però modificato il suo punto di vista in proposito: nel parere motivato indirizzato alla Repubblica italiana il 31 luglio 1978, essa ha ritenuto, richiamandosi alla sentenza della Corte di giustizia 10 dicembre 1974 (causa 48/74, Charmasson, Racc. pag. 1383), che il diritto erariale si configura come una misura fiscale protettiva, e come tale incompatibile con l'art. 95 del Trattato.

b) Col decreto legge 18 marzo 1976, n. 46, il Governo italiano ha disposto l'abolizione del diritto erariale per acquaviti di vino importate, con ciò mostrando di riconoscere l'incompatibilità dell'imposta col diritto comunitario ed insieme l'infondatezza della tesi della legittimità del diritto erariale come strumento equilibratore nell'ambito della politica agricola dell'Italia.

c) Nella sentenza 15 ottobre 1969 (causa 16/69, Commissione delle Comunità europee c/ Repubblica italiana, Racc. pag. 377), la Corte di giustizia ha dichiarato che le acquaviti non sono prodotti agricoli e non possono quindi fruire delle deroghe alle norme generali del Trattato, contemplate, nel settore agricolo, dagli artt. 38-46 del Trattato stesso.

Nella sentenza Charmasson, la Corte ha dichiarato che le deroghe che un'orga-

nizzazione nazionale di mercato può apportare alle norme generali del Trattato sono ammesse soltanto in via provvisoria e che il mantenimento in vigore di un'organizzazione nazionale di mercato è escluso dopo la scadenza del periodo transitorio.

I provvedimenti di cui trattasi, incompatibili con l'art. 95, 1° e 2° comma, avrebbero dovuto in ogni caso essere stati abrogati entro l'inizio della seconda tappa del mercato comune.

Sulla pretesa natura di «aiuto» del diritto erariale

a) Nel parere motivato del 28 febbraio 1969, la Commissione ha indubbiamente considerato il diritto erariale come uno strumento della politica agricola nazionale, almeno provvisoriamente compatibile col diritto comunitario. Tuttavia la Commissione ha chiaramente modificato il suo punto di vista in proposito: nel parere motivato del 31 luglio 1978, essa ha ammesso che la riscossione del diritto erariale sugli alcool importati dagli altri Stati membri era in contrasto con gli obblighi incombenti alla Repubblica italiana in forza del Trattato; tale diritto deve essere considerato allo stesso titolo di ogni altra misura fiscale discriminatoria e protettiva, di guisa che i singoli, dinanzi ai giudici nazionali, possono far valere, a proposito del diritto erariale, l'efficacia diretta dell'art. 95.

b) Il Tribunale di Milano, in varie sentenze recenti, in aperta critica alle pronunzie emesse dalla Corte di cassazione il 1° marzo 1979, ha stabilito che un tributo interno che sia in violazione della parità tributaria ricade sempre e soltanto nella disciplina dell'art. 95. È impossibile sostenere che qualsiasi provvedimento fiscale di carattere protettivo o discriminatorio costituisca un «aiuto» e sia quindi lecito allorquando manchi la declaratoria negativa della Commissione ex art. 93, n. 2, del Trattato.

c) Nella sentenza 27 febbraio 1980 (causa 169/78, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. pag. 385), la Corte ha ammesso la legittimità di talune esenzioni o riduzioni d'imposta, a condizione che gli Stati membri che concedono tali agevolazioni fiscali le estendano alle merci importate che soddisfano le stesse condizioni; comunque, secondo detta sentenza, non possono essere giustificate disparità fiscali di carattere discriminatorio o protezionistico.

Sul carattere protezionistico e discriminatorio del diritto erariale

Esclusa la legittimità del diritto erariale come strumento della politica agricola dell'Italia o come «aiuto», appare evidente il carattere protezionistico e discriminatorio del tributo riscosso per anni in patente violazione dell'art. 95 del Trattato. Questo carattere è collegato al fatto che, attraverso l'assimilazione al trattamento degli alcool di prima categoria, l'acquavite di vino importata è stata assoggettata al diritto erariale, mentre il similare prodotto nazionale era esente da tale tributo.

Sul carattere non vincolante del parere della Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE

a) Nel parere motivato del 28 febbraio 1969, la Commissione è incorsa in errore pretendendo di estendere ad un prodotto industriale, come l'acquavite, le deroghe

ammesse per i prodotti agricoli e omettendo di considerare che la deroga, concesso che fosse ammissibile, avrebbe dovuto cessare entro l'inizio della seconda tappa, come prescritto dall'art. 95, 3° comma.

b) Comunque, l'art. 189, ultimo comma, del Trattato, dispone chiaramente che i pareri emessi a norma dell'art. 169 «non sono vincolanti». La giurisprudenza della Corte e la dottrina hanno ammesso il carattere non vincolante, per gli Stati, dei pareri motivati emessi dalla Commissione nell'ambito del procedimento di cui all'art. 169.

c) In particolare, il parere della Commissione del 28 febbraio 1969 non ha, per natura, carattere vincolante e può venir assimilato ad una raccomandazione, e cioè ad un atto avente più che altro valore politico.

Sulla soluzione da dare alle questioni sottoposte alla Corte

Le questioni formulate dalla Corte d'appello di Milano dovrebbero essere risolte come segue:

a) Lo Stato italiano, applicando alle acquaviti di vino importate in Italia dagli altri Stati membri il diritto erariale di lire 60 000 e di lire 90 000 ad ettanidro, non applicato sul similare prodotto nazionale, ha violato l'art. 95 del Trattato.

b) Il parere motivato della Commissione del 28 febbraio 1969 indirizzato all' Italia ai sensi dell'art. 169 del Trattato non è valso a rendere legittima la riscossione dell'imposta in questione.

c) Dopo l'inizio della seconda tappa del mercato comune l'Italia avrebbe dovuto abolire ogni preesistente discriminazione in danno dell'acquavite di vino importata e di conseguenza avrebbe dovuto estendere al prodotto importato l'esenzione dal diritto erariale prevista per il prodotto interno.

Il *Governo della Repubblica italiana* ricorda le modalità e le finalità della concessione, fino all'entrata in vigore del decreto legge 18 marzo 1976, n. 46, di un esonero fiscale a favore delle imprese nazionali produttrici di acquavite di vino.

a) In particolare nelle lettere del 4 novembre 1965 e dell'8 maggio 1968 e nel parere motivato del 28 febbraio 1969, la Commissione ha riconosciuto che le imposizioni differenziate, dovute all'applicazione del diritto erariale, potevano sussistere provvisoriamente, dato che il diritto erariale costituiva uno strumento della politica agricola italiana in materia di alcool.

Questa inequivocabile determinazione assunta dalla Commissione non poteva non essere ritenuta vincolante dai giudici nazionali, e questi, come statuito dalla Corte di cassazione nelle sentenze del 1° marzo 1979, non possono in alcun modo contestare la compatibilità dell'aiuto di cui trattasi col diritto comunitario.

b) Il nuovo atteggiamento assunto dalla Commissione nel parere motivato del 31 luglio 1978 vale solo per l'avvenire; esso non può annullare retroattivamente la decisione, adottata a suo tempo, di riconoscere l'applicazione differenziata del diritto erariale in quanto provvedimento

di «aiuto», compatibile, anche se solo a titolo provvisorio, con il mercato comune. Alla data di questo secondo parere motivato, il regime del diritto erariale era stato peraltro radicalmente modificato, in particolare grazie alla parità di trattamento garantita dall'art. 20 del decreto legge 18 marzo 1976, n. 46, ai prodotti nazionali e ai prodotti importati dagli altri Stati membri, per quel che riguarda gli effetti delle esenzioni e delle riduzioni d'imposta. Il problema si pone quindi ormai in termini completamente diversi.

c) Il giudice proponente è anch'esso convinto, in linea di principio, del carattere vincolante, per il giudice nazionale, delle decisioni adottate dalla Commissione ai sensi dell'art. 93 del Trattato; la pronuncia che esso chiede alla Corte di giustizia riguarda in sostanza l'interpretazione e la validità degli atti con cui la Commissione ha acconsentito alla conservazione in via provvisoria dell'imposizione differenziata.

d) È incontestabile che il provvedimento litigioso è un aiuto concesso dallo Stato per favorire alcune imprese o alcune produzioni, e che quindi la disciplina applicabile è quella degli artt. 92 e 93 del Trattato CEE. Tale disciplina abbraccia tutte indistintamente le forme nelle quali può esprimersi l'intervento statale volto a sostenere ed a stimolare sia la produzione sia la distribuzione di determinati beni; una della forme più frequenti in cui gli aiuti statali si presentano è quella delle agevolazioni fiscali. Un trattamento fiscale di favore, riservato a certe categorie di imprese rispetto alla generalità dei produttori del settore, può costituire un aiuto ai sensi dell'art. 92; lo sgravio fiscale concesso in Italia alle imprese nazionali produttrici di acquavite di vino ha tutte le caratteristiche dell'aiuto volto ad assicurare la permanenza e lo sviluppo di un determinato settore produttivo; si tratta, cioè, di una tipica forma di sostegno a favore di una produzione nazionale importante, per assicurare l'equilibrio di un intero settore di mercato. Come tale, essa rientra certamente nell'ambito di applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato.

e) L'eventuale ammissibilità di un aiuto sulla base degli artt. 92-94 dovrebbe escludere che esso sia valutato al tempo stesso alla luce del divieto generale di discriminazione in materia fiscale di cui all'art. 95. Ove un regime fiscale di favore costituisca un aiuto, esso non può più rientrare nel campo di applicazione dell'art. 95; solo gli artt. 92 e seguenti, e non l'art. 95, vanno applicati a sgravi fiscali che, avendo lo scopo di favorire talune imprese o taluni prodotti, rientrano nell'art. 92.

Ove si tratti di aiuti consistenti in sgravi fiscali, ammettere l'applicabilità dell'art. 95 equivarrebbe a svuotare completamente di contenuto, per questo frequentissimo tipo di aiuti, gli artt. 92 e 93. L'art. 95 vieta in modo assoluto ed incondizionato qualunque imposizione interna di carattere discriminatorio; a differenza degli artt. 92 e 93 esso non conferisce alcun potere discrezionale alle istituzioni comunitarie, né contempla a favore degli Stati membri alcuna facoltà paragonabile alla possibilità, prevista dall'art. 93, n. 2, di modificare un aiuto anziché abolirlo. La contemporanea applicazione delle due discipline ad un medesimo sgravio fiscale è perciò sicuramente da escludere.

L'art. 92 si riferisce espressamente agli aiuti concessi «sotto qualsiasi forma»; escludere le riduzioni d'imposta dalla sfera d'applicazione del regime degli aiuti, per farle rientrare esclusivamente nella sfera d'applicazione dell'art. 95, sarebbe come adoperare uno strumento inservibile al posto dello «strumento di precisione» degli artt. 92 e 93.

f) Questo orientamento non è smentito dalla sentenza della Corte 21 maggio 1980 (causa 73/79, Commissione c/ Repubblica italiana): questa pronunzia riguardava un aiuto concesso sotto forma non già di sgravio fiscale, ma di sovvenzione diretta, e la questione relativa all'eventuale violazione del divieto di discriminazione fiscale veniva esaminata con riguardo alla fonte di finanziamento dell'aiuto.

Per contro, nella sentenza 25 giugno 1970 (causa 47/69, Governo della Repubblica francese c/ Commissione, Racc., pag. 487), la Corte ha stabilito che «qualora un aiuto sia finanziato con un tributo che colpisce determinate imprese o determinate produzioni, la Commissione è tenuta ad accertare se il modo in cui è finanziato non solo sia conforme all'art. 95 del Trattato, ma anche, congiuntamente all'aiuto che esso alimenta, sia compatibile con gli artt. 92 e 93»; nella sentenza 22 marzo 1977 (causa 74/76, Iannelli e Volpi, Racc., pag. 557), la Corte ha ritenuto che può accadere che le modalità di un aiuto 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 debba essere in tal caso necessariamente valutata mediante il procedimento ex art. 93».

Se un aiuto consiste e si esaurisce in uno sgravio fiscale, non può esservi dubbio che esso può essere giudicato esclusivamente alla stregua dei principi dell'art. 92 e attraverso il procedimento di cui all'art. 93. Sarebbe incompatibile con la portata di queste norme e con la ripartizione di competenze da esse attuata ammettere che i singoli possano richiamarsi alla ben diversa disciplina dell'art. 95 per contestare direttamente, davanti ai giudici nazionali, la compatibilità dell'agevolazione fiscale di cui si tratta con il diritto comunitario. Ammettere che, in tal caso, il giudice nazionale possa direttamente conoscere della compatibilità dell'aiuto con il diritto comunitario, in relazione all'art. 95 o ad altra norma diversa dall'art. 92, significherebbe compromettere il sistema di competenze instaurato dall'art. 93 e svuotare di ogni contenuto la funzione attribuita alla Commissione in questa materia.

g) La Commissione non ha quindi in alcun modo superato i limiti dei suoi poteri ex art. 93, consentendo all'Italia di mantenere provvisoriamente l'aiuto concesso ai produttori nazionali di acquaviti di vino mediante l'esenzione dal diritto erariale di 60 000 lire per ettanidro. La fattispecie rientra nel campo di applicazione dell'art. 92, con la conseguenza che lo sgravio fiscale di cui si tratta non poteva ritenersi colpito da alcun divieto assoluto e incondizionato, idoneo ad attribuire ai singoli un diritto soggettivo immediatamente azionabile davanti ai

giudici nazionali; solo alla Commissione spetta di apprezzare discrezionalmente la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune. E di tale potere essa ha fatto legittimamente uso, giungendo ad una determinazione positiva che non può essere disattesa da alcun giudice nazionale.

Quanto poi al merito della valutazione espressa dalla Commissione, esso non è investito dai quesiti posti con l'ordinanza di rinvio e non è, comunque, evidentemente sindacabile da parte della Corte.

h) La sentenza della Corte di giustizia 15 ottobre 1969, con la quale è stato affermato che le acquaviti non sono prodotti agricoli, è evidentemente ininfluente sulla decisione delle presenti cause: la norma generale dell'art. 92 è certamente applicabile anche ad aiuti concessi a produzioni non agricole al fine di agevolare indirettamente attività rientranti nell'ambito dell'agricoltura.

Quanto alla sentenza Charmasson, basterà constatare che nella fattispecie non si tratta di applicare un regime speciale, ma la norma generale sugli aiuti, che estende certamente la sua efficacia anche al di là del periodo transitorio; d'altra parte, non è sul merito del giudizio discrezionale di compatibilità che possono vertere le presenti cause, bensì solo sull'esistenza del potere esercitato dalla Commissione ex art. 93 del Trattato.

i) Qualora ritenesse di dover affermare che nella fattispecie si applica il divieto di cui all'art. 95, la Corte dovrebbe limitare espressamente la portata della propria pronuncia alle eventuali indebite percezioni di tributi che dovessero verificarsi nel futuro. Non vi è motivo per non considerare applicabile al presente giudizio, anche se instaurato ai sensi dell'art. 177, il principio, che deve ritenersi di portata generale, di cui al secondo comma dell'art. 174 del Trattato CEE.

La Corte, in base al principio generale della certezza del diritto, ha riconosciuto di esser fornita del potere di limitare, eccezionalmente, la possibilità degli interessati di far valere le sue sentenze, anche ove si tratti di pronunzie meramente interpretative. I principi della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento ostano in modo assoluto a che siano comunque rimesse in discussione situazioni a suo tempo definitivamente e pacificamente chiuse mediante il pagamento e la riscossione, in perfetta buona fede, di un tributo che era stato espressamente giudicato compatibile con il mercato comune dall'organo responsabile.

La *Commissione*, dopo aver ricordato i fatti che sono all'origine delle cause principali, il contesto delle ordinanze di rinvio, nonché le principali disposizioni che disciplinano il diritto erariale, presenta sostanzialmente le seguenti osservazioni di ordine giuridico.

Sulla posizione della Commissione riguardo a talune agevolazioni fiscali concesse dagli Stati membri

a) Per un certo tempo la Commissione ha effettivamente ritenuto che gli Stati membri potessero mantenere in vigore, in via provvisoria, determinate agevolazioni fiscali a favore di prodotti agricoli nazionali facenti parte integrante di un'organizzazione nazionale di mercato. In questa prospettiva è stato emanato il parere motivato rivolto, il 28 febbraio 1969, alla Repubblica italiana.

b) Dopo la sentenza della Corte 15 ottobre 1969, la Commissione, quanto meno implicitamente, ha modificato il proprio punto di vista. La sua posizione si è ulteriormente chiarita dopo la sentenza Charmasson: con lettere del 31 luglio 1975 e del 18 giugno 1976, poi mediante parere motivato del 31 luglio 1978, essa ha informato il Governo italiano delle ragioni per cui il parere motivato del 1969 doveva considerarsi superato e il diritto erariale doveva venir ritenuto incompatibile con l'art. 95 del Trattato CEE.

Sulla portata del parere motivato ex art. 169 del Trattato CEE

a) Il parere motivato che la Commissione emette in applicazione dell'art. 169 e nell'esercizio della missione che le viene affidata dall'art. 155 del Trattato è un atto amministrativo, destinato ad esternare il punto di vista dell'istituzione; esso conclude la fase istruttoria del procedimento amministrativo relativo alle infrazioni e costituisce contemporaneamente il presupposto per l'ulteriore (ed eventuale) instaurazione di un procedimento contenzioso dinanzi alla Corte. Pur se riflette l'autorità della funzione di vigilanza attribuita alla Commissione dall'art. 155 e della funzione sanzionatoria contemplata dall'art. 169, il parere motivato è un atto di parte, manifestato in un conflitto tra la Commissione ed uno Stato membro, che puntualizza gli obblighi a questo incombenti in forza delle norme comunitarie. Il parere motivato è soggetto al sindacato giurisdizionale della Corte, organo cui il Trattato assegna la funzione esclusiva di pronunciare il diritto e di interpretare autoritativamente il Trattato.

b) L'efficacia del parere motivato è pertanto relativa: il parere non opera immediatamente la modifica delle disposizioni nazionali «ritenute» dalla Commissione contrarie alle disposizioni comunitarie; esso non può nemmeno sanare situazioni legislative nazionali contrarie alle disposizioni comunitarie.

c) Il parere motivato non crea obblighi nuovi per gli Stati membri, non attribuisce nuovi diritti e non pregiudica i diritti esistenti che discendono dalle norme comunitarie; a maggior ragione, quindi, il parere motivato non può modificare i diritti soggettivi dei singoli, diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare in qualunque momento, anche in presenza di un parere motivato discordante.

d) Nell'ipotesi contraria si subordinerebbe l'efficacia diretta delle disposizioni comunitarie all'interpretazione data ad esse dalla Commissione; diverrebbe perciò senza oggetto la procedura contenziosa prevista dal 2° comma dell'art. 169.

Sull'interpretazione dell'art. 95 del Trattato CEE in relazione al diritto erariale

Le questioni che la Corte è invitata a risolvere sono, sotto il profilo dell'art. 95, sostanzialmente due:

a) Se la regola del divieto di discriminazione fiscale si consideri trasgredita allorquando un'imposizione interna colpisce soltanto i prodotti importati, mentre i

prodotti nazionali similari ne sono interamente esonerati.

La soluzione di tale questione è evidente. La discriminazione dei prodotti importati è peraltro caratterizzata, nell'ambito della controversia principale, da un'aggravante: il FEAOG eroga ogni anno in favore delle distillerie italiane di acquavite di vino aiuti cospicui, mentre il cognac francese non beneficia di tali aiuti.

b) Se dopo l'inizio della seconda tappa siano ammissibili deroghe al divieto di discriminazione fiscale di cui all'art. 95, così da poter mantenere in uno Stato membro una preesistente discriminazione, questione che implica anch'essa una soluzione indubbiamente negativa. Va esclusa ogni possibilità di deroga ed è impossibile, d'altronde, subordinare il rispetto dell'art. 95 alla realizzazione degli obiettivi enunciati in altre disposizioni del Trattato, come l'art. 99. Questo orientamento si fonda sulla giurisprudenza recente della Corte.

Sul diritto erariale sotto il profilo dell' art. 92 del Trattato

a) Nelle risposte fornite ai quesiti rivoltile dalla Corte, la Commissione osserva che essa non ha mai analizzato il diritto erariale alla luce degli artt. 92 e 93, n. 1, del Trattato, non l'ha mai definito come «aiuto» e non ha mai adottato «decisioni» in merito. Quindi, nell'osservanza più scrupolosa ed assoluta della giurisprudenza della Corte, la Commissione ha riservato al diritto erariale italiano un trattamento del tutto comparabile a quello di cui sono stati oggetto molti altri oneri fiscali interni incompatibili con l'art. 95 del Trattato.

b) Le autorità amministrative italiane stesse non hanno peraltro mai pensato a configurare il diritto erariale come «aiuto» e tanto meno hanno chiesto alla Commissione di instaurare il procedimento di cui all'art. 93.

Comunque, l'incompatibilità del diritto erariale con l'art. 92 è palese: tale diritto costituisce manifestamente un aiuto al «funzionamento» e non allo sviluppo, e manca di qualsiasi trasparenza, non comporta alcuna contropartita da parte dei beneficiari, specie in materia di azioni di ristrutturazione o di riorganizzazione, e non è contraddistinto da una graduale riduzione, tipica degli aiuti a determinati settori.

Sulla soluzione da dare alle questioni sottoposte alla Corte

Le questioni formulate dalla Corte d'appello di Milano dovrebbero quindi essere risolte come segue:

a) I pareri motivati emessi dalla Commissione ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE, non possono modificare i diritti e gli obblighi che derivano agli Stati membri in virtù delle disposizioni comunitarie. La conformità dei pareri motivati al diritto comunitario è assicurata dalla Corte di giustizia nell'ambito della procedura prevista dall'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE.

I pareri motivati non vincolano i giudici nazionali. In particolare essi non possono modificare o pregiudicare i diritti perfetti che le disposizioni comunitarie conferiscono ai singoli e che i giudici nazionali sono tenuti a

tutelare anche in presenza di un parere motivato divergente.

b) A decorrere dal 1° gennaio 1962, l'art. 95 del Trattato CEE vieta agli Stati membri di riscuotere qualsiasi tributo interno che colpisca un prodotto importato in misura superiore ai prodotti nazionali similari. La regola del divieto di discriminazione fiscale, sancita dalle disposizioni dell'art. 95, non soffre deroghe o eccezioni.

III — La fase orale del procedimento

Le società Essevi e Salengo, rappresentate dall'avv. Mario Scalzo, il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Marcello Conti, e la Commissione, rappresentata dal sig. Antonino Abate, hanno presentato osservazioni orali e risposto ai quesiti loro rivolti dalla Corte, nell'udienza del 10 febbraio 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 1° aprile 1981.

In diritto

1 Con due ordinanze in data 19 febbraio 1980, pervenute in cancelleria il 12 giugno successivo, la Corte d'appello di Milano ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, talune questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 95 e 169 del Trattato CEE, al fine di stabilire se il mantenimento in vigore, da parte della legislazione italiana, di un regime d'imposizione differenziata in materia di tassazione delle acquaviti di vino sia compatibile col Trattato.

2 Dal fascicolo risulta che le due società appellate nelle cause principali importavano, durante un periodo che va, per la prima, dal 1° marzo 1962 al 1° dicembre 1967 e, per la seconda, dal 18 aprile 1960 al 25 ottobre 1971, cognac di origine francese, sul quale esse pagavano i tributi stabiliti dalla legge per l'alcool etilico «di prima categoria», e cioè per gli alcolici privi di determinati requisiti di provenienza e di fabbricazione ovvero, in quanto prodotti fuori del territorio dello Stato, non suscettibili di controllo nella fase di lavorazione.

3 Le appellate nelle cause principali, che avevano adito il Tribunale di Milano per chiedere la restituzione delle somme versate, allegando la violazione dell'art. 95 del Trattato CEE durante i periodi sopra indicati, ottenevano, con sentenze rispettivamente datate 26 gennaio e 1° giugno 1978, la condanna dell'Amministrazione italiana delle finanze alla restituzione dei tributi indebitamente riscossi.

4 Il 31 agosto 1978, la suddetta Amministrazione interponeva appello contro tali sentenze e, nel corso del procedimento, si richiamava alla giurisprudenza della Corte Suprema di cassazione, che, nelle sentenze 1° marzo 1979, nn. 1317, 1318 e 1321, aveva riconosciuto la legittimità, nei confronti del diritto comunitario, del sistema impositivo contestato. In tal sede, l'Amministrazione faceva valere che la Commissione delle Comunità europee, con parere 28 febbraio 1969, aveva riconosciuto alla Repubblica italiana la facoltà di applicare il tributo in questione come strumento della sua politica agricola nel settore degli alcolici e di mantenere provvisoriamente in vigore il contestato regime d'imposizione differenziata. Essa sosteneva che, in tale parere, la Commissione aveva espressamente riconosciuto detto regime come un «aiuto» compatibile con le norme comunitarie, di guisa che doveva considerarsi legittima la riscossione del diritto erariale sui prodotti alcolici importati dalla Francia.

5 La Corte d'appello considera che i summenzionati elementi non sono sufficienti per risolvere il problema dinanzi ad essa sollevato. Essa osserva che, sebbene la Commissione avesse ammesso, nel parere 28 febbraio 1969, la possibilità, per l'Italia, di mantenere in vigore ed applicare il regime fiscale di cui trattasi come strumento della sua politica agricola, dopo tale data sono intervenuti vari fatti nuovi. In proposito essa ricorda la sentenza emessa da questa Corte il 15 ottobre 1969 (causa 16/69, Commissione c/ Italia, Racc. pag. 377), nella quale si affermava che le acquaviti, i liquori e le altre bevande alcoliche non sono prodotti agricoli ai sensi del Trattato; la sentenza 10 dicembre 1974 (causa 48/74, Charmasson, Racc. pag. 1383), nella quale questa Corte si pronunciava nel senso che sono incompatibili col mercato comune, dopo la scadenza del periodo transitorio, gli ostacoli frapposti agli scambi fra Stati membri, anche quando tali ostacoli fanno parte di un'organizzazione nazionale di mercato; infine, il parere motivato rivolto dalla Commissione alla Repubblica italiana il 31 luglio 1978, in merito al trattamento fiscale differenziato per quanto riguarda l'applicazione sia del diritto erariale sia dell'imposta di fabbricazione.

6 Tenuto conto di questi elementi nuovi, nonché degli argomenti dinanzi ad essa svolti dall'Amministrazione, la Corte d'appello ha chiesto a questa Corte di stabilire in via pregiudiziale

«— previa la determinazione dell'efficacia da attribuirsi ai pareri sopra espressi dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato istitutivo della CEE; se l'Italia, applicando alle acquaviti di vino importate da altri Stati membri un sistema di tassazione comprendente il diritto erariale nella misura di lire 60 000 a ettanidro (dal marzo 1976, lire 90 000), non previsto e non applicato al prodotto nazionale similare, ha violato l'art. 95 del Trattato;

— se, dopo l'inizio della seconda tappa, prevista dal 3° comma dell'art. 95 quale termine ultimo per l'abolizione delle norme interne in contrasto con il principio della parità tributaria stabilito nei commi 1° e 2° dello stesso articolo, potesse essere ammesso, in via di deroga, il mantenimento, per l'Italia, di una preesistente discriminazione nell'importazione dell'acquavite di vino».

Su taluni antefatti delle presenti cause

7 Dai documenti prodotti in causa dal Governo italiano risulta che, l'8 maggio 1968, la Commissione aveva inviato al Ministro italiano degli affari esteri una lettera del seguente tenore:

«La prego di voler sottoporre all'attenzione del Governo italiano quanto segue in materia di imposte sull'alcool.

La legislazione fiscale italiana in materia di imposte sull'alcool prevede che gli alcooli paghino un diritto erariale di 60 000 lire/hl di alcool puro e un'imposta di fabbricazione di 60 000 lire/hl di alcool puro. Numerose riduzioni sono previste a favore di alcuni prodotti, tra cui le acqueviti di vino e di vinaccia. Queste acqueviti sono esenti dal diritto erariale e pagano l'imposta di fabbricazione nella misura di 53 000 lire/hl per le acqueviti di vino e di 50 000 lire/hl per le acqueviti di vinaccia.

Ora, le acqueviti di vino e di vinaccia importate assolvono il diritto erariale nella misura di 60 000 lire/hl di alcool puro e l'imposta di fabbricazione nella misura di 60 000 lire/hl di alcool puro.

Tale imposizione differenziata, a detrimento dei prodotti importati, è contraria all'articolo 95 del Trattato.

(omissis)

Con lettera del 4 novembre 1965 la Commissione ha già inviato al Governo italiano le sue osservazioni su questi problemi. Con lettera della Rappresentanza permanente italiana presso le Comunità europee, in data 12 febbraio 1966, il Governo italiano ha fatto conoscere alla Commissione il suo parere. Secondo il Governo italiano le imposizioni differenziate, in materia di alcool, avrebbero lo scopo di permettere la coesistenza delle diverse sostanze per la fabbricazione di alcool e per ciò stesso di assicurare lo smercio di talune materie prime alcooligene agricole. Di conseguenza l'abolizione di questo regime differenziato potrebbe essere prevista solo quando gli interessi agricoli italiani di questo settore fossero presi in carico, nel quadro della politica agricola comune in materia di alcool. D'altra parte, le autorità italiane fanno presente che discriminazioni, come minimo, altrettanto rilevanti esistono negli altri Stati membri, quali quelle risultanti dall'esistenza dei monopoli in Francia e in Germania.

La Commissione non intende affatto negare l'esistenza dei problemi agricoli posti dall'alcool in Italia. Ritiene, pertanto, che le imposizioni differenziate, previste dalla legislazione italiana e dovute all'applicazione del diritto erariale, possono sussistere provvisoriamente, dato che il diritto erariale costituisce, in un certo senso, lo strumento della politica agricola italiana in materia di alcool, permettendo agli alcooli di qualsiasi origine di trovare smercio sul mercato quale che sia il costo della materia prima.

Le esigenze agricole, tuttavia, non giustificano tutte le suddette differenze di imposizione tra prodotti nazionali e prodotti importati; le necessità agricole sono già a carico del diritto erariale, pagato dai soli prodotti importati. Ne risulta che considerazioni di carattere agricolo non possono essere invocate anche per l'imposta di fabbricazione, al fine di giustificare le imposizioni differenziate a detrimento delle acqueviti di vino e di vinaccia importate e dei prodotti similari al vermouth e al marsala importati.

Per questi motivi, la Commissione ritiene che la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi che le sono imposti dal Trattato per quanto riguarda la

riduzione dell'imposta di fabbricazione sulle acqueviti di vino e di vinaccia e la riduzione dell'imposta di fabbricazione sull'alcool utilizzato per la fabbricazione del vermouth e del marsala. La Commissione, pertanto, invita il Governo della Repubblica italiana, a norma dell'art. 169 del Trattato, o voler farle conoscere le proprie osservazioni sul punto di vista in merito a quanto ha l'onore di sottoporgli, entro il termine di un mese dalla ricezione della presente lettera. La Commissione si riserva di emettere, se necessario, dopo aver preso conoscenza di dette osservazioni, il parere motivato previsto dall'articolo 169».

8 Poiché il Governo italiano non dava seguito alle richieste della Commissione, questa formulava nei seguenti termini, il 28 febbraio 1969, un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato, in merito alle imposte di consumo sull'alcool:

«In Italia, gli alcoli nazionali sono soggetti al diritto erariale di 60 000 lire per ettolitro d'alcole puro e all'imposta di fabbricazione di 60 000 lire per ettolitro d'alcole puro. Sono previste numerose riduzioni, in particolare per le acquaviti di vino e di vinaccia, che sono esentate dal diritto erariale e soggette all'imposta di fabbricazione di 53 000 lire per le acquaviti di vino e 50 000 lire per le acquaviti di vinaccia.

Le acquaviti di vino e di vinaccia importate in Italia sono invece soggette al diritto erariale di 60 000 lire per ettolitro di alcole puro e all'imposta di fabbricazione di 60 000 lire per ettolitro di alcole puro.

(omissis)

Fin dal novembre 1965 la Commissione ha richiamato l'attenzione del Governo italiano sul carattere discriminatorio di questo regime.

Successivamente, con lettera ... dell'8 maggio 1968, la Commissione ha avviato la procedura di cui all'articolo 169 del Trattato CEE per violazione dell'articolo 95 di detto Trattato. Nella sua risposta, mediante lettera del 23 luglio 1968 della Rappresentanza permanente dell'Italia, il Governo italiano ha informato la Commissione che non intendeva sopprimere le tassazioni differenziali in questione fintantoché non si fosse provveduto a modificare i monopoli nazionali esistenti in Germania ed in Francia e non fosse stata istituita una politica agraria comune per questo settore.

(omissis)

Le argomentazioni addotte non sono di natura tale, a parte un unico punto, da mettere in discussione la fondatezza del punto di vista espresso dalla Commissione nella sua lettera dell'8 maggio 1968. Va anzitutto rilevato che in nessun caso gli Stati membri possono addurre le infrazioni di uguale natura compiute da altri Stati membri per sottrarsi agli obblighi che derivano loro dalle disposizioni del Trattato.

Quanto all'argomento secondo cui l'Italia attua la sua politica agraria in materia di alcole ricorrendo all'imposta e potrà modificare la sua posizione soltanto nel quadro dell'attuazione di una politica comune in materia di alcoli, la Commissione ha già ammesso, nella succitata lettera dell'8 maggio 1968, che l'Italia poteva effettivamente applicare l'imposta come strumento della sua politica agraria in tale settore e mantenere provvisoriamente, in tale quadro, le tassazioni differenziali sino a concorrenza dell'importo di 60 000 lire per ettolitro d'alcole puro derivanti dall'applicazione del diritto erariale. Il ricorso a siffatte differenziazioni consente di smerciare gli alcoli ad un prezzo più o meno uniforme, qualunque sia il loro prezzo di costo».

9 Nello stesso parere motivato, la Commissione constatava un inadempimento relativo a vari altri aspetti del regime fiscale in questione, a prescindere dal diritto erariale. Da notare che questo parere motivato non portava ad un ricorso dinanzi alla Corte.

10 Il 31 luglio 1975 la Commissione inviava al Governo italiano, in forza dell'art. 169, 1° comma, una nuova comunicazione nella quale venivano formulate, dal punto di vista del divieto di discriminazione di cui all'art. 95, talune critiche nei confronti del regime fiscale vigente in Italia per gli alcolici, relativamente all'imposta di fabbricazione, al diritto erariale normale e al diritto erariale speciale, e nella quale si chiedeva al Governo italiano di abolire le discriminazioni che detto regime implicava nei confronti dei prodotti importati da altri Stati membri.

11 Poiché le autorità italiane non davano seguito a questo nuovo intervento con piena soddisfazione della Commissione, questa formulava, il 31 luglio 1978, un parere motivato in merito al trattamento fiscale differenziato per quanto riguarda l'applicazione dell'imposta di fabbricazione e del diritto erariale su-

gli alcool. Neppure a questo parere motivato faceva seguito un ricorso alla Corte.

12 Nel presente procedimento, il Governo italiano ha sostenuto la tesi secondo cui il regime impositivo in questione non è altro, in realtà, che un aiuto a favore dell'agricoltura, concesso sotto forma di agevolazione fiscale riservata alla produzione nazionale. A suo avviso, questo regime di aiuto è stato autorizzato col parere motivato 28 febbraio 1969 e, in mancanza di qualsiasi atto contrario, tale autorizzazione sussiste tuttora e, in quanto legittima, non può essere disattesa dai giudici nazionali. Anche in mancanza di autorizzazione, l'aiuto — preesistente all'entrata in vigore del Trattato — potrebbe essere mantenuto ai sensi dell'art. 93.

Sulla portata delle prese di posizione e dei pareri emessi dalla Commissione nell'ambito del procedimento di cui all'art. 169

13 Le questioni formulate dalla Corte d'appello mirano in primo luogo a stabilire quali siano, sul piano giuridico, la portata e il valore dei pareri emessi dalla Commissione nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 169 del Trattato per i ricorsi relativi a inadempimento da parte di uno Stato. Più precisamente, si tratta di determinare quale possa essere l'efficacia giuridica di un'assicurazione del genere di quella fornita dalla Commissione nella lettera di messa in mora in data 8 maggio 1968 e nel parere 28 febbraio 1969, emesso in forza dell'art. 169 del Trattato, parere che autorizzava l'Italia a mantenere provvisoriamente un regime di «imposizione differenziata».

14 L'art. 169 dispone che la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato, «emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni». Esso aggiunge che, qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.

15 Lo scopo di questo procedimento preliminare, che si inquadra nell'ambito generale della missione di vigilanza affidata alla Commissione dall'art. 155, primo trattino, è anzitutto quello di dar modo allo Stato membro di giustifi-

care la propria posizione ed eventualmente di consentire alla Commissione di indurre lo Stato membro a conformarsi volontariamente alle esigenze del Trattato. Qualora tale sforzo di accomodamento non sia coronato da successo, il parere motivato serve a definire l'oggetto della controversia.

16 Per contro, la Commissione non ha il potere di stabilire in modo definitivo, con i pareri formulati ai sensi dell'art. 169 o mediante altre prese di posizione nell'ambito del relativo procedimento, i diritti e gli obblighi dello Stato membro interessato, o di dare a questo garanzie relative alla compatibilità col Trattato di un determinato comportamento. Secondo il sistema istituito dagli artt. 169-171 del Trattato, la determinazione dei diritti e degli obblighi degli Stati membri e il giudizio sul loro comportamento possono risultare unicamente da una sentenza della Corte.

17 A maggior ragione, la Commissione non può, nelle prese di posizione e nei pareri che sia portata ad emettere ai sensi dell'art. 169, dispensare uno Stato membro dal rispetto degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato. Assicurazioni in tal senso non possono, in particolare, avere l'effetto di impedire agli amministrati di far valere in sede giurisdizionale, contro atti legislativi o amministrativi di uno Stato membro che siano incompatibili col diritto comunitario, diritti loro attribuiti dal Trattato.

18 La prima delle questioni formulate dal giudice a quo va quindi risolta affermando che i pareri emessi dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 hanno efficacia giuridica soltanto in relazione al ricorso per inadempimento proposto alla Corte contro lo Stato interessato, e che la Commissione non può, mediante prese di posizione nell'ambito del relativo procedimento, esonerare lo Stato membro dagli obblighi ad esso incombenti o pregiudicare i diritti spettanti ai singoli in forza del Trattato.

Sulla compatibilità con l'art. 95 di un regime d'imposizione differenziata dell'alcool

19 La seconda delle questioni sottoposte alla Corte è intesa a stabilire se uno Stato membro possa applicare ai prodotti alcolici originari di altri Stati membri un tributo dal quale i prodotti nazionali similari sono, in tutto o in parte, esenti.

20 Dalle ordinanze di rinvio risulta che il rapporto di similarità, ai sensi dell' art. 95, fra il prodotto importato (nella fattispecie, cognac d'origine francese) e il prodotto nazionale concorrente (nella fattispecie, acquavite di vino o di vinaccia) non è contestato. Secondo le indicazioni fornite dal Governo italiano, la differenza di trattamento fiscale fra l'una e l'altra merce risulta dal fatto che l'alcool importato, classificato come «alcool di prima categoria», è in quanto tale integralmente gravato dall'onere del tributo, mentre i corrispondenti alcool di produzione nazionale sono esenti dal diritto erariale, dal momento che rientrano nella «seconda categoria», nella quale possono essere classificati soltanto prodotti suscettibili di controllo, nella fase della lavorazione, nel territorio dello Stato italiano.

21 Come questa Corte ha affermato in una giurisprudenza costante (cfr., da ultimo, la sentenza 14 gennaio 1981, causa 140/79, SA Chemial Farmaceutici), il diritto comunitario non limita, nello stadio attuale della sua evoluzione, la libertà di ciascuno Stato membro di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti, in funzione di criteri obiettivi, quali la natura delle materie prime impiegate o i procedimenti di fabbricazione seguiti. Siffatte differenziazioni sono compatibili col diritto comunitario purché perseguano scopi di politica economica compatibili, anch'essi, con gli imperativi del Trattato e del diritto derivato, e le loro modalità siano tali da evitare qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, o di protezione a favore di prodotti nazionali concorrenti.

22 Ora, il fatto di subordinare la concessione di un'esenzione fiscale o l'applicazione di un'aliquota ridotta alla possibilità di un controllo della produzione nell'ambito del territorio nazionale costituisce una condizione che, per ipotesi, non può essere soddisfatta dai prodotti similari importati da altri Stati membri. Una siffatta esigenza ha l'effetto di escludere a priori questi prodotti dal godimento dell'agevolazione fiscale in questione e di riservare tale agevolazione ai prodotti nazionali. È quindi evidente che un siffatto sistema impositivo è discriminatorio e, come tale, ricade sotto il divieto di cui all'art. 95.

23 La seconda delle questioni formulate dal giudice a quo va quindi risolta affermando che un sistema di tassazione dell'alcool strutturato in modo da

riservare alla sola produzione nazionale esenzioni o riduzioni dell'aliquota fiscale costituisce una discriminazione vietata dall'art. 95 del Trattato.

Sull'efficacia nel tempo dell'art. 95 e sui rapporti di questa norma con il regime degli aiuti

24 La terza delle questioni sottoposte alla Corte riguarda il problema del se, alla scadenza del termine stabilito dal 3° comma dell'art. 95, uno Stato membro potesse essere autorizzato, in via di deroga, a mantenere una preesistente discriminazione nel regime fiscale vigente per l'importazione delle acquaviti di vino.

25 Dal fascicolo, nonché dagli argomenti svolti dal Governo italiano nel corso del presente procedimento, risulta che si tratta, per il giudice nazionale, di sapere se l'opinione espressa dalla Commissione nella lettera 8 maggio 1968 e nel parere motivato 28 febbraio 1969 in merito al provvisorio mantenimento del regime di «imposizione differenziata» in materia di diritto erariale possa eventualmente equivalere all'approvazione di un aiuto ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato, anche dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 95, 3° comma.

26 A norma dell'art. 95, 3° comma, «gli Stati membri aboliscono o modificano, non oltre l'inizio della seconda tappa, le disposizioni esistenti al momento dell'entrata in vigore del presente Trattato che siano contrarie alle norme che precedono».

27 Dalla suddetta norma risulta che la data del 31 dicembre 1961 costituiva il limite ultimo entro il quale gli Stati membri dovevano aver eliminato dalle loro legislazioni e prassi fiscali qualsiasi misura incompatibile col divieto di discriminazione enunciato nei primi due commi dell'art. 95. È quindi a partire da tale data che questi hanno acquistato piena efficacia e possono esser fatti valere dai singoli nei confronti di qualsiasi Stato membro.

28 La tesi sostenuta dallo Stato italiano, sia dinanzi al giudice nazionale sia dinanzi a questa Corte, nel senso che la deroga stabilita dalla Commissione nella lettera 8 maggio 1968 e nel parere motivato 28 febbraio 1969 costituirebbe l'autorizzazione di un aiuto ai sensi del Trattato, è inammissibile in fatto e in diritto. Basta osservare in proposito che, secondo il sistema del Trattato, nessun aiuto può essere istituito né autorizzato sotto forma di discriminazione fiscale, da parte di uno Stato membro, nei confronti di prodotti originari di altri Stati membri.

29 La terza delle questioni formulate dal giudice a quo va quindi risolta affermando che, a norma del 3° comma dell'art. 95, il divieto di discriminazione sancito dai primi due commi dello stesso articolo ha prodotto pienamente i suoi effetti a partire dal 1° gennaio 1962 e che uno Stato membro non poteva essere autorizzato a mantenere, dopo tale data, una discriminazione fiscale preesistente nel regime vigente per l'importazione delle acquaviti originarie di altri Stati membri.

Sull'efficacia nel tempo della presente sentenza

30 Nelle osservazioni presentate alla Corte, il Governo italiano ha chiesto che quest'ultima, qualora dovesse dichiarare l'inefficacia degli atti della Commissione per quanto riguarda l'applicazione, nella fattispecie, del divieto di cui all'art. 95, limiti la portata della propria sentenza alle eventuali indebite percezioni di tributi che dovessero verificarsi in futuro, sancendo invece, per il passato, la definitività degli effetti della deroga concessa dalla Commissione.

31 A tale scopo esso fa valere, in primo luogo, il precedente della sentenza 8 aprile 1976 (causa 43/75, Defrenne, Racc. pag. 455), nella quale la Corte si sarebbe riconosciuto, in base al principio generale della certezza del diritto, il potere di limitare, eccezionalmente, la possibilità degli interessati di far valere le sue sentenze. A queste considerazioni si aggiungerebbe, nella fattispecie, la necessità di tutelare il legittimo affidamento che il Governo italiano poteva fare sulla validità di una misura fiscale che era stata espressamente autorizzata dall'esecutivo comunitario.

32 In secondo luogo, il Governo italiano richiama l'attenzione sul fatto che i tributi in questione sono stati trasferiti dagli importatori sui commercianti, di guisa che una loro restituzione implicherebbe un grave onere per le finanze pubbliche italiane, senza alcun corrispondente vantaggio per i consumatori, i quali sono stati, in definitiva, gli unici soggetti colpiti dalla misura fiscale di cui trattasi.

33 Per quanto riguarda il primo argomento, si deve ricordare che la norma del Trattato da applicare nella fattispecie, e cioè l'art. 95, e la questione della sua efficacia diretta costituiscono oggetto di una ormai consolidata, abbondante e dettagliata giurisprudenza, che non lascia sussistere alcun dubbio circa la portata di tale disposizione. In proposito, basta ricordare che, già nella sentenza 14 dicembre 1962 (cause riunite 2 e 3/62, Commissione c/ Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio, Racc. pag. 793), emessa nello stesso periodo in cui venivano riscossi i tributi di cui è causa, la Corte sottolineava le rigorose esigenze inerenti a questa norma del Trattato.

34 Quanto ai provvedimenti fiscali che costituiscono oggetto della controversia, va rilevato che, anche se le prese di posizione della Commissione in proposito, dal 4 novembre 1965, potevano creare, nei riguardi delle autorità italiane, un'apparenza di legittimità, le incertezze manifestatesi tanto sul piano comunitario quanto sul piano nazionale, dopo tale data, circa la compatibilità dei provvedimenti in questione col diritto comunitario escludono che il Governo italiano possa far valere, nella fattispecie, le esigenze della certezza del diritto o l'esistenza di una situazione di legittimo affidamento, in modo da giustificare una limitazione nel tempo della portata della presente sentenza.

35 Quanto all'argomento basato sulla circostanza che i tributi la cui restituzione costituisce oggetto delle cause principali sarebbero stati trasferiti sui consumatori, si deve precisare che la tutela dei diritti garantiti in materia dall'ordinamento giuridico comunitario non esige che si conceda la restituzione di tributi indebitamente riscossi in condizioni tali da causare l'indebito arricchimento degli aventi diritto. Nulla impedisce quindi, dal punto di vista del diritto comunitario, che i giudici nazionali tengano conto, conformemente al

proprio diritto interno, della possibilità che i tributi indebitamente percepiti siano stati incorporati nei prezzi dell'impresa assoggettata al pagamento e trasferiti sugli acquirenti (sentenza 27 marzo 1980, causa 61/79, Amministrazione delle finanze c/ Denkavit italiana, Racc. pag. 1205).

Sulle spese

36 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 nelle cause principali, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Corte d'appello di Milano con ordinanze 19 febbraio 1980, dichiara:

1° **I pareri emessi dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE hanno efficacia giuridica soltanto in relazione al ricorso per inadempimento proposto alla Corte contro lo Stato interessato. La Commissione non può, mediante prese di posizione nell'ambito del relativo procedimento, esonerare lo Stato membro dagli obblighi ad esso incombenti o pregiudicare i diritti spettanti ai singoli in forza del Trattato.**

2° **Un sistema di tassazione dell'alcool strutturato in modo da riservare alla sola produzione nazionale esenzioni o riduzioni dell'aliquota fiscale costituisce una discriminazione vietata dall'art. 95 del Trattato CEE.**

3° A norma del 3° comma dell'art. 95 del Trattato CEE, il divieto di discriminazione sancito dai primi due commi dello stesso articolo ha prodotto pienamente i suoi effetti a partire dal 1° gennaio 1962. Uno Stato membro non poteva più essere autorizzato a mantenere, dopo tale data, una discriminazione fiscale preesistente nel regime vigente per l'importazione delle acquaviti originarie di altri Stati membri.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 maggio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 1° APRILE 1981

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. I due procedimenti pregiudiziali nei quali rientrano le presenti conclusioni sollevano identici problemi di interpretazione dell'articolo 95 del Trattato CEE, vale a dire del noto divieto di imposizioni nazionali aventi natura discriminatoria. I quesiti che vi sono stati rivolti provengono dalla Corte d'appello di Milano e si collocano nel quadro di due cause rispettivamente promosse nel 1976 e nel 1977 dalle ditte Essevi di Milano e Salengo di Genova nei confronti dell'Amministrazione italiana delle finanze; le attrici chiesero, in primo grado — e ottennero, con sentenze del Tribunale di Milano del 1° giugno e del 7 ottobre 1978 — che la convenuta fosse condannata a restituire le somme percepite a titolo di diritti erariali su talune partite di cognac francese, importate dall'impresa Salengo fra il 1960 e il 1971 e dalla so-