II

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

# COMMISSIONE

## DECISIONE DELLA COMMISSIONE

**del 24 aprile 1991**

**relativa agli aiuti concessi dal governo italiano alla silvicoltura e al settore della produzione di pasta di legno, di carta e di cartone, finanziati con contributi riscossi sulla carta, il cartone e la cellulosa**

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

(92/129/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

dopo aver invitato gli interessati, conformemente al suddetto articolo, a presentare osservazioni e tenuto conto delle medesime,

considerando quanto segue :

I

L'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (in prosieguo ENCC), istituito con legge 13 giugno 1935, n. 1453, è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico del quale fanno parte tutte le aziende produttrici di cellulosa e di carta e le altre aziende consumatrici di cellulosa in Italia.

L'ENCC ha i seguenti scopi istituzionali : promuovere lo sviluppo della fabbricazione della cellulosa in Italia ; agevolare la produzione e l'impiego di materie prime nazionali per la fabbricazione di cellulosa ; curare la disciplina della produzione e vendita della carta ; provvedere alla conoscenza dello stato dell'industria della cellulosa e di quella della carta. L'ENCC è inoltre competente per erogare gli aiuti all'editoria, in particolare alla stampa, con particolare riferimento al loro consumo di carta da giornale.

I mezzi finanziari per il funzionamento dell'ENCC sono costituiti, in parte, da tributi riscossi sulla cellulosa di fabbricazione nazionale e su alcuni tipi di carta e cartoni, nonché su carta e cartoni importati dall'estero e, in parte, da un contributo direttamente versato dallo Stato e specificamente finalizzato alle imprese editrici.

Le modalità con cui l'ENCC concede i suoi aiuti sono state modificate ripetutamente. La Commissione ha approvato queste modifiche solo dopo averne accertata la compatibilità con il mercato comune.

In quest'ottica, nel novembre 1974, la Commissione chiudeva il procedimento avviato ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato nei confronti degli interventi dell'ENCC, dopo aver ricevuto assicurazione dal governo italiano che gli aiuti concessi ai consumatori di carta da giornale di produzione italiana e di carta da giornale importata dall'ENCC sarebbero stati concessi anche alle imprese editrici che importavano carta da giornale direttamente da altri Stati membri. Il governo italiano assicurava inoltre che non avrebbe concesso altri aiuti per pubblicazioni in lingue diverse dall'italiano destinate all'esportazione e che la ricerca nel settore cartario non sarebbe più stata finanziata col gettito del contributo applicato alle importazioni da altri Stati membri. Con lettera del 20 novembre 1974 la Commissione informava il governo italiano che grazie a dette modifiche l'aiuto era diventato compatibile con le norme del trattato sugli aiuti di Stato.

Il 16 giugno 1976 la Commissione adottava la decisione finale 76/574/CEE [1] sul nuovo regime di aiuti a favore della stampa (legge 6 giugno 1975, n. 172), chiedendo al governo italiano di informare gli interessati, nelle debite

[1] GU n. L 185 del 9. 7. 1976, pag. 32.

forme, che questi aiuti sarebbero stati concessi indistintamente a tutte le imprese editrici sia per l'acquisto di carta tramite l'ENCC sia per l'acquisto di carta importata direttamente.

Nel novembre 1983 la Commissione decideva di chiudere il procedimento avviato nell'aprile 1982 a norma dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato, nei confronti di nuove provvidenza a favore dell'editoria erogate tramite l'ENCC (legge 5 agosto 1981, n. 416). Il procedimento veniva chiuso dopo aver ricevuto assicurazione dal governo italiano che le misure di aiuto per la produzione di carta da giornale nell'Italia del Sud non sarebbero state incluse nella legge e che le misure di aiuto a favore delle pubblicazioni di carattere culturale sarebbero state soggette a restrizioni onde impedire il verificarsi, nella Comunità, di alterazioni delle condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune.

Il 3 maggio 1989 la Commissione adottava la decisione 90/215/CEE [1] relativa agli aiuti concessi dal governo italiano ai fabbricanti di carta da giornale e derivanti da un'attuazione abusiva degli interventi dell'ENCC. In tale decisione, la Commissione chiedeva l'immediata soppressione di detti aiuti. La decisione è stata notificata al governo italiano con lettera del 7 giugno 1989.

Le attività dell'ENCC sono state oggetto di diversi procedimenti che hanno consentito alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale in merito alla compatibilità con il mercato comune delle varie modalità di dette attività : si tratta segnatamente delle sentenze 19 giugno 1973, causa 77/72 (Capolongo) [2], 18 giugno 1975, causa 94/74 (IGAV) [3] e 22 marzo 1977, causa 74/76 (Iannelli & Volpi SpA) [4].

II

Nel corso delle proprie indagini sull'attuazione abusiva degli interventi dell'ENCC, svolte in vista dell'adozione della decisione 90/215/CEE, la Commissione aveva chiesto altresì con lettera del 7 luglio 1988 informazioni relative ai contributi riscossi sulla cellulosa, carta e cartone, nonché alla destinazione del gettito di detti contributi fra le varie attività dell'ente.

Il governo italiano ha fornito, con lettera del 24 novembre 1988, le predette informazioni le quali hanno consentito alla Commissione di considerare che gli aiuti erogati alla silvicoltura e al settore della produzione di paste di legno, carta e cartone, nonché i provvedimenti per incentivare talune attività basate sull'impiego del legno ivi inclusa la ricerca nel settore cartario, avrebbero potuto avvalersi delle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato, qualora i contributi per il finanziamento degli aiuti non fossero stati riscossi anche sulle importazioni dagli altri Stati membri ; ciò comportava infatti un effetto protezionistico supplementare e non necessario che rendeva gli aiuti incompatibili con il mercato comune. La Commissione ha inoltre osservato che dal contributo erano esenti la cellulosa, la carta e il cartone destinati alle esportazioni, mentre l'esportazione dei prodotti cartari dava luogo al rimborso del contributo pagato sulla carta impiegata. La Commissione ha ritenuto che detti rimborsi ed esenzioni costituissero un aiuto alla produzione per le imprese esportatrici, incompatibile con il mercato comune.

Con lettera del 14 marzo 1990, la Commissione ha quindi proposto al governo italiano le opportune misure ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 1 del trattato CEE, affinché :

— le merci importate dagli altri Stati membri non fossero più assoggettate ai tributi con cui sono finanziate le attività dell'ENCC ;

— non venissero concessi aiuti all'industria italiana della cellulosa, della carta e del cartone sotto forma di esenzione dal tributo all'atto dell'esportazione di cellulosa, carta e cartone verso altri Stati membri e di rimborso all'atto dell'esportazione di prodotti della carta verso gli altri Stati membri.

In detta lettera la Commissione ha altresì sottolineato che la sua posizione riguardo agli aiuti e ai contributi in Italia era identica a quella assunta precedentemente nei confronti degli aiuti finanziati in Francia con analoghi contributi nei settori della fabbricazione della carta, dell'industria pesante e dell'ingegneria meccanica.

Il governo italiano ha risposto alla proposta della Commissione con lettera del 15 giugno 1990, in cui formula varie osservazioni e adduce argomenti di carattere giuridico ed economico contro le misure proposte dalla Commissione.

Le argomentazioni del governo italiano non hanno tuttavia convinto la Commissione, la quale ha mantenuto la propria posizione secondo cui gli aiuti concessi all'industria italiana della cellulosa, della carta e del cartone, sotto forma di esenzione dai contributi all'atto dell'esportazione di cellulosa, carte e cartoni verso altri Stati membri e di rimborso all'atto delle esportazioni di prodotti della carta verso altri Stati membri, sono incompatibili con il mercato comune. La Commissione ha inoltre mantenuto la propria posizione in base alla quale gli aiuti concessi dall'ENCC, in parte finanziati con contributi sulle merci importate da altri Stati membri, sono per questa stessa ragione incompatibili con il mercato comune. La Commissione ha quindi deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CEE. Il governo italiano è stato informato di detta decisione con lettera del 16 ottobre 1990 ed è stato invitato a presentare osservazioni [5].

[1] GU n. L 114 del 5. 5. 1990, pag. 25.
[2] *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1973, pag. 611.
[3] *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1975, pag. 699.
[4] *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1977, pag. 557.

[5] Tale procedura non riguarda l'intervento straordinario dell'ENCC a favore di una singola impresa, la Nuova cartiera di Arbatax, che è oggetto di un'indagine svolta separatamente.

Il governo italiano ha presentato le sue osservazioni nell'ambito del procedimento con due telescritti del 21 novembre 1990 e del 14 gennaio 1991 e con due lettere dell'8 febbraio 1991 e del 13 aprile 1991. Il problema è stato inoltre oggetto di discussione nel corso di riunioni bilaterali tenutesi il 26 novembre 1990 e il 17 febbraio 1991.

Il governo italiano non ha mosso obiezioni alla valutazione della Commissione, ma ha anzi comunicato che intende attuare una riforma della natura e dei compiti dell'ENCC, nonché una graduale soppressione dei contributi con cui vengono finanziate le attività dell'ente. A tal fine, il 10 gennaio 1991 il Consiglio dei ministri italiano ha approvato il disegno di legge relativo alla predetta riforma, da presentare alle Camere, il quale prevede peraltro un periodo transitorio fino al 1° gennaio 1994 per la soppressione degli aiuti di cui trattasi.

In un secondo tempo, per tenere conto delle preoccupazioni della Commissione in merito alla durata di detto periodo transitorio, le autorità italiane ne hanno proposto, con lettera del 13 aprile 1991, una riduzione di dodici mesi fissandone pertanto la scadenza al 31 dicembre 1992. A parere di dette autorità, il periodo transitorio in questione sarebbe indispensabile al fine di consentire l'attuazione della modifica del regime vigente in via legislativa.

Non è pervenuta alcuna osservazione dalle altre parti interessate in seguito alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*(1) della lettera della Commissione al governo italiano del 16 ottobre 1990.

III

L'impiego di fondi pubblici in uno Stato membro per finanziare un ente che ha il compito di promuovere lo sviluppo della produzione nazionale di cellulosa, di agevolare la produzione e l'impiego di materie prime nazionali per la fabbricazione di cellulosa, carta e cartone e di fornire informazioni e consulenza a detta industria, configura un aiuto di Stato ai fabbricanti di cellulosa, carta e cartone dello Stato membro interessato. I fondi pubblici includono il gettito di contributi quando questi ultimi siano istituiti per legge.

Qualora uno Stato membro istituisca contributi sulla cellulosa di fabbricazione nazionale e su alcuni tipi di carta e cartone, nonché su analoghi prodotti importati, esonerandone invece la cellulosa, la carta e il cartone destinati all'esportazione o rimborsando i contributi riscossi sulla carta impiegata per la fabbricazione di prodotti cartari quando questi vengono esportati, tali esenzioni o rimborsi costituiscono un aiuto di Stato alle imprese esportatrici nel settore dell'industria della cellulosa, carta, cartone e prodotti della carta.

Il governo italiano, finanziando le attività dell'ENCC, concede pertanto aiuti all'industria nazionale della cellulosa, della carta e del cartone. Accordando inoltre esenzioni e rimborsi all'esportazione per i contributi riscossi su cellulosa, carta e cartone, esso concede aiuti alle imprese esportatrici di detti settori e dell'industria dei prodotti cartari.

Al fine di quantificare il predetti aiuti va rilevato che, in base alle informazioni fornite dal governo italiano, l'ammontare dei contributi è di 1 Lit/kg per la cellulosa e del 3 % per la carta e il cartone. Nel 1987, anno a cui risale l'ultimo rapporto annuale dell'ENCC ricevuto dalla Commissione, il gettito dei contributi riscossi su cellulosa, carta e cartone è stato di 140 miliardi di Lit (93 milioni di ECU), cifra derivante dalla somma dei seguenti elementi: contributi sulla cellulosa di produzione nazionale: 74 milioni di Lit; contributi sulla cellulosa importata: 1 776 milioni di Lit; contributi sulla carta e cartone di produzione nazionale: 91 724 milioni di Lit; contributi sulla carta e sul cartone importati: 45 949 milioni di Lit.

Per quanto riguarda gli aiuti all'esportazione sotto forma di esenzioni e rimborsi, nella lettera del 14 marzo 1990 la Commissione ne ha stimato l'importo a 15-20 miliardi di Lit all'anno. Il governo italiano non ha contestato tale stima nella sua risposta del 15 giugno 1990, né nelle osservazioni presentate nell'ambito del procedimento. Tuttavia, nella lettera citata il governo italiano ha sostenuto che la Commissione aveva riconosciuto nel 1974 che gli aiuti alla ricerca forestale e cartaria non incorrevano nel divieto di cui all'articolo 92, paragrafo 1 del trattato. La Commissione ha risposto a questa asserzione con lettera del 16 ottobre 1990 esponendo le ragioni per cui non può condividere l'interpretazione del governo italiano. La posizione assunta dalla Commissione nel 1974, contenuta nella lettera del 20 novembre 1974 al governo italiano, escludeva dall'incompatibilità di cui all'articolo 92, paragrafo 1 del trattato solo gli aiuti alla stampa e non gli altri aiuti concessi dall'ENCC. Il governo italiano non è ritornato sull'argomento nelle osservazioni presentate nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato.

Vi è concorrenza tra i fabbricanti di carta, cartone e pasta di legno della Comunità e vi sono scambi commerciali di questi prodotti tra gli Stati membri, ancorché la Comunità nel suo complesso sia importatrice netta di pasta di legno e della maggior parte di varietà di carta e di cartoni.

Nel 1986 l'Italia ha importato 606 200 t di carta e cartone da altri Stati membri e 984 600 t da paesi terzi; nel 1987 dette importazioni avevano raggiunto rispettivamente 715 000 e 1 169 000 t, nel 1988: 774 000 e 1 244 000 t e, nel 1989, 892 700 e 1 436 800 t. In questi quattro anni le importazioni totali di carta e cartoni da parte dell'Italia rappresentavano approssimativamente un terzo del consumo nazionale di questi prodotti.

(1) GU n. C 304 del 4. 12. 1990, pag. 3.

L'interscambio comunitario totale di carta e cartone è stato di 6 663 700 t nel 1986, 7 250 700 t nel 1987, 8 559 200 t nel 1988 e 9 388 500 t nel 1989. In questi anni le importazioni dai paesi terzi sono passate da 12 441 700 t nel 1986 a 13 221 600 t nel 1987, a 14 428 300 t nel 1988 ed infine a 15 246 100 t nel 1989.

Nel 1986 l'Italia ha esportato 575 600 t di carta e cartone verso gli altri Stati membri e 247 400 t verso paesi terzi ; i dati corrispondenti per gli anni successivi sono : 1987, 617 000 t e 262 000 t ; 1988, 801 900 t e 313 400 t ; 1989, 862 300 t e 293 900 t rispettivamente.

Il commercio di pasta di legno è inferiore a quello della carta e cartone, dato che la pasta di legno viene in parte prodotta direttamente da imprese integrate che se ne servono per la propria fabbricazione di carta e cartone.

Nel 1986 l'Italia ha importato 355 800 t di pasta di legno dagli altri Stati membri e 1 479 100 t da paesi terzi ; le cifre corrispondenti per gli anni successivi sono : 1987, 403 000 t e 1 696 000 t ; 1988, 433 600 t e 1 812 600 t ; 1989, 376 600 t e 1 735 100 t rispettivamente. In questi quattro anni le importazioni totali italiane di pasta di legno hanno rappresentato all'incirca il 75 % del consumo nazionale di pasta di legno impiegata per la fabbricazione della carta.

L'interscambio comunitario totale di pasta di legno è stato di 1 891 100 t nel 1986, 1 963 900 t nel 1987, 2 139 900 t nel 1988 e 2 064 700 t nel 1989. In questi anni le importazioni dai paesi terzi hanno subito un incremento passando da 8 282 900 t nel 1986 a 8 670 900 t nel 1987, a 8 793 100 t nel 1988 ed infine a 8 934 900 t nel 1989.

Nel 1986 l'Italia ha esportato solo 33 900 t di pasta di legno verso gli altri Stati membri e 17 800 t verso paesi terzi ; negli anni successivi i quantitativi corrispondenti sono stati : nel 1987, 27 000 t e 15 000 t ; nel 1988, 37 100 t e 21 900 t ; nel 1989, 42 500 t e 24 500 t rispettivamente.

Si deve ritenere che la concessione di un aiuto finanziario pubblico che rafforza la posizione di alcune imprese rispetto a quella di altre imprese concorrenti nella Comunità abbia effetti negativi per queste ultime.

Di conseguenza, l'aiuto che il governo italiano concede ai fabbricanti e agli esportatori nazionali di cellulosa, carta, cartone e prodotti della carta incide sul commercio tra gli Stati membri e falsa o minaccia di falsare la concorrenza ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1 del trattato CEE.

## IV

L'articolo 92, paragrafo 1 prevede che tutti gli aiuti aventi le caratteristiche ivi indicate sono di regola incompatibili con il mercato comune.

Le deroghe a tale principio, contemplate dall'articolo 92, paragrafo 2, non si applicano al caso di specie in considerazione della natura e delle finalità dell'aiuto di cui trattasi.

L'articolo 92, paragrafo 3 del trattato CEE elenca gli aiuti che possono essere considerati compatibili con il mercato comune. La compatibilità con il trattato dev'essere valutata in un globale contesto comunitario e non già in un contesto meramente nazionale. Al fine di garantire l'ordinato funzionamento del mercato comune e tenendo conto del principio sancito nell'articolo 3, lettera f) del trattato, le deroghe all'articolo 92, paragrafo 1, stabilite al paragrafo 3 del medesimo, debbono essere interpretate restrittivamente in sede di esame di qualsiasi regime di aiuti o di qualsiasi concessione di singolo aiuto.

In particolare, le deroghe possono essere accordate soltanto se la Commissione abbia accertato che, in assenza di aiuto, il solo gioco delle forze di mercato non sarebbe sufficiente ad indurre i potenziali beneficiari ad un comportamento favorevole al raggiungimento di uno degli scopi perseguiti.

Applicare le deroghe a fattispecie che non contribuiscono al raggiungimento degli scopi richiamati, ovvero ad aiuti a tal fine non indispensabili, equivarrebbe a concedere indebiti vantaggi a imprese o settori industriali di alcuni Stati membri, rinsaldandone la posizione finanziaria, con conseguente possibile pregiudizio per il commercio fra gli Stati membri e distorsioni di concorrenza non giustificate in alcun modo dal comune interesse ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3 del trattato CEE.

In relazione alle deroghe contemplate all'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) del trattato CEE, per gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di determinate regioni, il governo italiano non è stato in grado di offrire, né la Commissione di rinvenire, alcun argomento in ordine ad eventuali caratteristiche o finalità regionali degli aiuti all'industria italiana della cellulosa, della carta e del cartone, nonché degli aiuti alle imprese esportatrici in questi settori o in quello dei prodotti della carta.

Con riferimento alle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera b) del trattato, gli aiuti a favore dell'industria italiana della cellulosa, della carta, del cartone e dei prodotti della carta non sono destinati né a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo né a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia italiana ; dal canto suo, il governo italiano non ha svolto argomenti a sostegno di una possibile applicazione di queste deroghe.

Con riguardo alle deroghe di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera c) del trattato CEE per gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, è indispensabile fare una distinzione tra le spese sostenute dall'ENCC a favore della silvicoltura e delle attività collettive per l'industria nazionale della cellulosa, della carta e del cartone, da un lato, e l'esenzione dai contributi riscossi sulle esportazioni nonché il rimborso dei medesimi dall'altro.

La Commissione ritiene che quest'ultima forma di aiuti non agevoli lo sviluppo del settore della cellulosa, della carta, del cartone e dei prodotti della carta, alterando invece le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse, quando si applichi alle esportazioni verso gli altri Stati membri. È prassi costante della Commissione considerare che gli aiuti a favore delle esportazioni verso gli altri Stati membri non possono, per la loro stessa natura, beneficiare di alcuna delle deroghe previste all'articolo 92. Tali aiuti debbono pertanto essere soppressi senza indugio.

Riguardo alla compatibilità di questo tipo di aiuto con il mercato comune qualora esso venga concesso per le esportazioni verso paesi terzi, la Commissione ha ricordato al governo italiano, nella lettera del 16 ottobre 1990, che stava esaminando i regimi di aiuto di tutti gli Stati membri a favore delle esportazioni verso paesi terzi. L'esito di tale esame sarà discusso a tempo debio con tutti gli Stati membri per valutare la compatibilità di detti regimi con l'articolo 92.

D'altro canto, l'aiuto a favore della silvicoltura e delle attività collettive nell'industria della cellulosa, della carta e del cartone è da considerarsi destinato ad agevolare lo sviluppo di detto settore. In tale contesto la Commissione considera inoltre che gli aiuti a siffatte attività relativamente lontane dal mercato non possano alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Detto aiuto può quindi essere considerato compatibile con il mercato comune qualora sia valutato a prescindere dal modo con cui è finanziato.

V

Secondo la sentenza della Corte di giustizia, 26 giugno 1970, causa 47/69 (Francia c/ Commissione) [1], il fatto che un aiuto venga finanziato col gettito di tributi costituisce un elemento essenziale dell'aiuto stesso; nel valutare la compatibilità di detto aiuto, occorre esaminare alla luce del diritto comunitario non solo l'aiuto propriamente detto ma anche il modo con cui è finanziato.

Di conseguenza, sebbene gli aiuti alla silvicoltura e alle attività collettive nel settore della cellulosa, della carta e del cartone siano compatibili quanto alla loro forma e al loro scopo, il fatto che vengano in parte finanziati mediante i contributi percepiti sui prodotti importati dagli altri Stati membri produce un effetto protezionistico ulteriore e non necessario che val al di là di quello derivante dagli aiuti stessi.

Basandosi sulla citata sentenza della Corte di giustizia nella causa 47/69, la Commissione ritiene che quanto più le imprese comunitarie riescono ad incrementare le vendite in Italia di cellulosa, carta e cartoni migliorando la distribuzione e riducendo i prezzi, tanto più devono partecipare, in base al vigente sistema di contributi, al finanziamento dell'ENCC e di conseguenza ad aiuti destinati essenzialmente ai concorrenti italiani che non hanno dovuto dar prova dello stesso dinamismo.

A tale riguardo la Commissione ha rilevato che negli ultimi dieci anni si è registrato un notevole incremento dell'interscambio comunitario di carta e cartone. Secondo le statistiche pubblicate dalla CEPAC (Confederazione europea dell'industria delle paste, carte e cartoni), le importazioni intracomunitarie rappresentavano il 12,5 % del consumo apparente di carta e cartoni nella Comunità nel 1980, percentuale che è andata progressivamente aumentando fino a raggiungere il 15,1 % nel 1984 e il 19,3 % nel 1989. Per l'Italia, le importazioni dagli altri Stati membri, che rappresentavano solo il 5 % del consumo apparente di carta e cartone nel 1980, erano salite al 9,1 % nel 1984 e al 13,3 % nel 1989.

Anche l'interscambio comunitario di pasta di legno ha subito un notevole incremento soprattutto in seguito all'adesione del Portogallo e della Spagna. Nel 1980 le importazioni intracomunitarie di pasta di legno rappresentavano solo il 3,3 % del consumo apparente della Comunità; detta percentuale è salita al 4 % nel 1984 e all'11,8 % nel 1989. Nel 1980 le importazioni dagli altri Stati membri rappresentavano per l'Italia il 5,2 % del consumo apparente interno di pasta di legno, percentuale che è salita al 7,4 % nel 1984 e al 14,8 % nel 1989.

Considerato quanto sopra, la Commissione ritiene che gli aiuti al settore della cellulosa, della carta e del cartone, finanziati in parte mediante contributi riscossi sulle importazioni dagli altri Stati membri, non possano essere considerati compatibili con il mercato comune. Come la Commissione ha spiegato nella lettera del 14 marzo 1990, cui si fa riferimento al punto II, questa valutazione non può essere inficiata dall'impegno assunto dal governo italiano nel 1974 di non impiegare a favore della ricerca nel settore della carta il gettito dei contributi riscossi sulle importazioni dagli altri Stati membri, e ciò per un duplice motivo. In primo luogo perché in base allo statuto dell'ENCC le attività svolte nell'ambito del sistema legno sono strettamente collegate e non possono perciò essere artificialmente separate. In secondo luogo, perché l'ENCC può facilmente deviare la destinazione dei fondi da un'attività ad un'altra, con la conseguenza che detto impegno è privo di qualsiasi significato concreto. Il governo italiano non ha mosso alcuna obiezione a queste due ragioni né nella risposta data alla lettera in questione, né nelle osservazioni presentate nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CEE.

Nella lettera del 15 giugno 1990, cui si fa riferimento al punto III, il governo italiano ha sostenuto che le attività dell'ENCC presentano un notevole interesse anche per i fabbricanti di pasta di legno e di carta degli altri Stati membri. Ha inoltre affermato che la maggior parte dell'onere dei contributi viene di fatto trasferito sul consumatore. Ha infine sostenuto che la soppressione dei contributi percepiti sull'importazione dagli altri Stati membri avrebbe causato danni del tutto sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito.

[1] *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1970, pag. 487.

Nella sua risposta del 16 ottobre 1990 la Commissione ha respinto dette asserzioni. Essa ha sottolineato, in particolare, che la Corte di giustizia nella citata sentenza nella causa 47/69 ha già respinto la tesi basata sulla facoltà delle imprese straniere di accedere al lavoro di ricerca beneficiario dell'aiuto in causa. La facoltà di accedere a dette attività non implica affatto una partecipazione effettiva, in quanto il predetto lavoro di ricerca è basato su obiettivi, specializzazioni e fabbisogni nazionali. La Commissione ha altresì rilevato che l'argomento addotto dal governo italiano, secondo cui il tributo di fatto è trasferito sul consumatore, era stato invano invocato dal governo francese nella causa 47/69. La Commissione infine non condivide l'opinione secondo cui l'applicazione delle sue proposte causerebbe danni sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito ; dal punto di vista comunitario eventuali adeguamenti gravosi per l'ENCC sarebbero ampiamente compensati dalla soppressione di aiuti incompatibili con il mercato comune.

Le autorità italiane hanno infine condiviso detta valutazione. Nell'ambito del procedimento il governo italiano ha quindi informato la Commissione del disegno di legge presentato al Parlamento per la trasformazione dell'ENCC in Ente nazionale per la forestazione e il recupero della carta (ENFOR). L'articolo 15 di detto disegno di legge prevede la graduale soppressione, da completare entro il 1° gennaio 1994, dei contributi con cui vengono finanziate le attività dell'ENCC e dell'ENFOR. Tuttavia, secondo la lettera del 14 aprile 1991, detto termine è stato anticipato al 31 dicembre 1992, al fine di consentire la modifica del regime vigente in via legislativa. La soppressione degli aiuti riguarda inoltre anche gli aiuti concessi sotto forma di esenzione e di rimborso del tributo all'atto dell'esportazione di paste di legno, carte e cartoni.

Nell'ambito del potere conferitole in virtù dell'articolo 93, paragrafo 2, primo comma del trattato CEE, la Commissione ritiene che il termine del 31 dicembre 1992 sia troppo lungo ed ingiustificato ; ritiene altresì che sia necessario distinguere fra gli aiuti incompatibili secondo la giurisprudenza derivante dalla citata sentenza nella causa 47/69 e gli aiuti a favore dell'esportazione di taluni prodotti verso gli altri Stati membri. In base ai criteri di applicazione degli articoli 92 e 93, paragrafo 2 seguiti finora, la Commissione è del parere che per gli aiuti di cui al primo caso sia possibile prevedere un periodo transitorio di dodici mesi a decorrere dalla data di adozione della presente decisione. Nel caso degli aiuti all'esportazione, invece, tenuto conto del loro impatto diretto ed immediato sugli scambi commerciali tra Stati membri e sulle condizioni di concorrenza, detti aiuti devono essere soppressi senza indugio, vale a dire entro il termine di due mesi normalmente concesso agli Stati membri per conformarsi alle decisioni in materia di aiuti di Stato.

Le modalità così stabilite consentono alle autorità italiane di disporre di un termine ragionevole per conformarsi alla decisione della Commissione ; è infatti sufficiente che dette autorità comunichino ai servizi competenti (per esempio tramite circolare o qualsiasi altra istruzione interna) di sospendere la concessione degli aiuti in questione a decorrere dai termini stabiliti dalla presente decisione.

A tale riguardo, è opportuno altresì ricordare che, benché le misure opportune proposte dalla Commissione nel marzo 1990 abbiano solo valore di raccomandazione, le autorità italiane hanno già beneficiato fino a questo momento di un periodo di 11 mesi per modificare la loro legislazione al fine di conformarsi a dette misure.

In secondo luogo, va sottolineato che le decisioni della Commissione ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 hanno efficacia immediata [1] e che la loro attuazione non richiede pertanto alcun intervento legislativo da parte degli Stati membri. Dette decisioni prevalgono sulle norme nazionali eventualmente contrastanti con gli obblighi derivanti dalle decisioni medesime. Pertanto, poiché l'obbligo di sopprimere gli aiuti contemplati nella presente decisione entro i termini stabiliti è chiaro e incondizionato, la decisione deve esplicare pienamente i suoi effetti nell'ordinamento giuridico italiano [2] senza che sia necessario modificare il vigente regime per via legislativa. Inoltre, in base alla giurisprudenza della Corte, non solo gli organi giurisdizionali interni, ma anche le amministrazioni nazionali, comprese quelle comunali e regionali, sono tenute ad applicare le disposizioni comunitarie in luogo delle disposizioni nazionali contrastanti con le prime [3]. Ciò premesso, se la Repubblica italiana dovesse ritenere opportuno modificare in via legislativa il regime di aiuti in questione (per quanto riguarda gli aiuti incompatibili) esclusivamente per rispondere ad esigenze supplementari di certezza del diritto, è d'uopo ricordare la regola giurisprudenziale secondo la quale uno Stato membro non può invocare procedure, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno onde giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario [4], come quelli risultanti da una decisione in materia di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CEE [5].

Secondo l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma, del trattato CEE, qualora la Commissione constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo

[1] Sentenza della Corte di giustizia nella causa 77/72, Capolongo, cit.

[2] Vedi, tra l'altro, le sentenze della Corte 6 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos, *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1963, pag. 6, e del 9 marzo 1968, causa 166/77, Simmenthal, *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1978, pag. 629.

[3] Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 1989, causa 103/88, Costanzo, *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1989, pag. 1839.

[4] Vedi, tra l'altro, le sentenze della Corte di giustizia 11 aprile 1978, causa 100/77, Commissione c/ Italia, *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1978, pag. 879, del 2 febbraio 1982, causa 71/81, Commissione c/ Belgio, *Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1982, pag. 175 e 21 febbraio 1990, causa C-74/89, Commissione c/ Belgio (*Raccolta della giurisprudenza della Corte* 1990, pag. 491) in materia di aiuti di Stato.

[5] La Commissione ha adottato lo stesso approccio nella decisione 90/381/CEE del 21 febbraio 1990 intesa alla modifica del regime tedesco di aiuto all'industria automobilistica (GU n. L 188 del 20. 7. 1990, pag. 55).

92, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Nella fattispecie la Commissione ritiene che l'aiuto concesso alle esportazioni verso gli altri Stati membri debba essere soppresso immediatamente. Per quanto concerne la modifica dell'aiuto finanziato con contributi riscossi sulle importazioni dagli altri Stati membri, la Commissione ritiene che un periodo di un anno sia ragionevole e sufficiente affinché il governo italiano sopprima la riscossione di tali contributi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Gli aiuti all'esportazione concessi dall'Italia all'industria italiana della cellulosa, della carta, del cartone e dei prodotti della carta, sotto forma di esenzione dai contributi dovuti all'ENCC o di rimborso dei medesimi all'atto dell'esportazione degli stessi prodotti verso gli altri Stati membri, sono incompatibili con il mercato comune. Detti aiuti devono essere soppressi al più presto ed al massimo entro due mesi a partire dalla data di notificazione della presente decisione.

*Articolo 2*

Gli aiuti concessi dall'Italia all'industria italiana della cellulosa, della carta e del cartone mediante il finanziamento delle attività dell'ENCC sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui dette attività sono in parte finanziate con il gettito dei contributi riscossi sulla cellulosa, carta e cartone importati dagli altri Stati membri. Di conseguenza i contributi riscossi sui prodotti importati debbono essere soppressi entro il 24 aprile 1992.

*Articolo 3*

L'Italia comunica alla Commissione, entro due mesi a partire dalla data di notificazione della presente decisione, i provvedimenti adottati per conformarsi alla decisione stessa.

*Articolo 4*

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 24 aprile 1991.

*Per la Commissione*

Leon BRITTAN

*Vicepresidente*