porre alla Corte una questione pregiudiziale vertente sulla validità della decisione, sono soddisfatte le condizioni stabilite dal soprammenzionato art. 41.

2. Benché non si possa negare l'importanza dei poteri fiscali attribuiti alla Commissione dagli artt. 49 e 50 del Trattato CECA onde consentirle di svolgere, nel miglior modo possibile, il compito che le è affidato dal Trattato, non deriva tuttavia necessariamente dalla natura e dagli scopi che detti articoli attribuiscono ai prelievi CECA che questi, in caso di fallimento dell'impresa debitrice, debbano automaticamente fruire degli stessi privilegi che le legislazioni degli Stati membri concedono agli analoghi tributi nazionali.

   Infatti, nei casi in cui, nei diritti nazionali, dei privilegi sono attribuiti a determinati tipi di crediti nella liquidazione dei fallimenti, questi, dato che derogano al principio generale della parità dei creditori, possono essere contemplati solo da disposizioni legislative specifiche e prestabilite. In mancanza di disposizioni particolari relative al privilegio a favore dei crediti della Commissione derivanti dai prelievi, nella liquidazione dei fallimenti, un privilegio del genere non può essere ammesso.

3. Benché uno Stato membro non possa subordinare la riscossione degli oneri comunitari a condizioni e modalità diverse da quelle stabilite per i tributi nazionali analoghi, il principio della parità di trattamento non implica di per sè che gli Stati membri debbano, in caso di fallimento del debitore, concedere ai prelievi della CECA gli stessi privilegi attribuiti agli analoghi crediti dello Stato, in mancanza di una norma chiara e precisa, adottata dal legislatore comunitario in forza del Trattato CECA, la quale stabilisca, fra l'altro, il rango del prelievo nonché il tributo dello Stato cui deve essere equiparato.

Nel procedimento 168/82,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 41 del Trattato CECA, dal Tribunale di Milano nella causa dinanzi ad esso pendente fra

COMUNITÀ EUROPEA DEL CARBONE E DELL'ACCIAIO (CECA)

e

FALLIMENTO FERRIERE SANT' ANNA SPA,

domanda vertente sulla validità della decisione della Commissione delle Comunità europee 10 dicembre 1981, n. C(81) 1887 def., nella parte in cui

(art. 2) stabilisce che i crediti della CECA verso la società Ferriere Sant'Anna Spa (per prelievi CECA e relativi interessi) devono essere considerati «crediti privilegiati di rango eguale a quello dei simili crediti dello Stato»,

LA CORTE,

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

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. La società Ferriere Sant'Anna Spa, impresa siderurgica ai sensi dell'art. 80 del Trattato CECA, veniva dichiarata fallita dal Tribunale di Milano il 14 maggio 1980.

Con lettera 19 novembre 1980, la CECA comunicava alla curatela l'importo del proprio credito di LIT 27 383 405 a titolo di prelievi a norma degli artt. 49 e 50 del Trattato CECA, che la società Sant'Anna non aveva pagato tempestivamente, oltre gli interessi di mora, da inserire nello stato passivo del fallimento, indicandolo come credito privilegiato.

Poiché il giudice delegato ammetteva tale credito solo in via chirografaria, escludendo quindi il privilegio, la CECA proponeva opposizione avanti al Tribunale di Milano, con atto notificato 29 giugno 1981, a norma dell'art. 98 della legge fallimentare italiana.

Nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, la CECA adottava la decisione 10 dicembre 1981, C(81) 1887,

regolarmente notificata alla società Sant'Anna; dopo aver indicato all'art. 1, l'importo dei prelievi e interessi di mora dovuto dalla suddetta società, questa decisione statuiva sulla questione controversa, stabilendo, all'art. 2, che «gli importi di cui alla decisione sono crediti privilegiati di rango eguale a quello dei simili crediti dello Stato».

All'udienza del Tribunale di Milano 4 aprile 1982, la CECA chiedeva l'ammissione del proprio credito in via privilegiata con riferimento a tale decisione e, in subordine, in caso di non accoglimento della domanda principale, che si chiedesse alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi sulla validità della decisione ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA.

2. Il Tribunale di Milano ha ritenuto che, per quanto riguarda il diritto italiano, solo un'applicazione analogica degli artt. 2752 e 2759 del codice civile, relativi al privilegio di cui godono i crediti dello Stato per determinate imposte, consentirebbe di attribuire anche ai crediti della CECA il privilegio riconosciuto ai crediti dello Stato, ma che una simile applicazione analogica è vietata dall'art. 14 delle preleggi, in quanto i privilegi costituiscono eccezione alla regola generale stabilita dall'art. 2741 dello stesso codice civile, secondo cui tutti i creditori hanno eguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore. Esso ha inoltre osservato che non esistono nemmeno norme di diritto comunitario che attribuiscano privilegio ai crediti della CECA, se si eccettua la decisione 10 dicembre 1981, adottata nel corso del procedimento.

Con ordinanza 22 aprile 1982, il Tribunale di Milano ha quindi sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la decisione della Commissione delle Comunità europee 10 dicembre 1981, n. C(81) 1887 def., sia valida nella parte in cui (art. 2) stabilisce che i crediti della CECA verso la società Ferriere Sant'Anna Spa (per prelievi CECA e relativi interessi) debbono essere considerati "crediti privilegiati di rango eguale a quello dei simili crediti dello Stato".»

3. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 14 giugno 1982.

Conformemente all'art. 103, n. 3, del Regolamento di procedura, hanno presentato osservazioni il fallimento società Ferriere Sant'Anna, in persona del curatore fallimentare, con l'avv. Riccardo Luzzatto, del foro di Milano, il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dal suo agente Arnaldo Squillante, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, rappresentato dal sig. Ignazio Francesco Caramazza, Avvocato dello Stato, il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. N. Ricks del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico Armando Toledano-Laredo, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti Giovanni Maria Ubertazzi e Fausto Capelli, del foro di Milano.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ha tuttavia invitato la Commissione a fornirle informazioni supplementari su taluni aspetti della questione.

II — Osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 103, n. 3, del Regolamento di procedura

Il *fallimento società Ferriere Sant'Anna* osserva, in primo luogo, che la decisione 10 dicembre 1981 non era affatto necessaria al fine del sorgere del credito della CECA a titolo di prelievo. Infatti, su richiesta della CECA, i crediti vantati erano già stati riconosciuti dagli organi della procedura fallimentare e debitamente ammessi al passivo del fallimento.

Lo scopo effettivo della decisione di cui trattasi consiste quindi unicamente nell'affermare che i crediti della CECA hanno natura privilegiata, ma tale affermazione costituisce solo l'espressione di un mero punto di vista della Commissione.

Infatti, quand'anche la Commissione avesse — come non ha — il potere di qualificare il rango dei propri crediti quando essa stessa li fa sorgere in virtù di propria decisione, non sarebbe questo il caso nella fattispecie, in quanto qui il credito è venuto invece ad esistenza in forza di diversi atti normativi che preesistevano alla decisione.

Inoltre, la decisione in questione è indubbiamente una decisione individuale e può quindi obbligare solo l'interessato, ossia la società Ferriere Sant'Anna. Anche a prescindere dalla considerazione che, nel momento in cui la decisione è stata adottata, l'interessata era già in stato di fallimento, in nessun caso si possono ipotizzare effetti dell'atto in questione che vadano al di là dei meri rapporti giuridici fra la Commissione e la società Ferriere Sant'Anna. Ora, un privilegio è una qualifica che incide su una serie aperta ed indefinita di situazioni interessanti altri soggetti (nella fattispecie gli altri creditori), determinandone un trattamento deteriore, e può quindi essere conseguenza solo di un atto avente natura normativa, ossia di una decisione cosiddetta generale o di un regolamento.

Del resto, la decisione stessa mostra di considerare la natura privilegiata del credito, non già come una conseguenza della sua emanazione, ma come una conseguenza del modo di essere e di disporre del diritto comunitario. È sufficiente in proposito menzionare il considerando 8, che viene ripreso quasi alla lettera nel testo dell'art. 2 della decisione, in cui si sostiene che «... per la loro natura e finalità, i crediti dovuti a titolo di prelievo sono equiparabili ai simili crediti dello Stato, specialmente per quanto riguarda il loro rango in caso di fallimento della società debitrice».

Il fallimento Ferriere Sant'Anna fa osservare, del resto la vaghezza del requisito della «equiparazione ai simili crediti dello Stato» circa il privilegio. In realtà, solo alcuni dei crediti d'imposta dello Stato sono assistiti da privilegio e, nel diritto interno, d'altronde, non esistono crediti a titolo di «prelievo». Questa indeterminatezza basterebbe di per sé a convincere che la decisione non costituisce una norma idonea ad obbligare chicchessia.

Il Tribunale di Milano avrebbe potuto quindi considerare che non si trattava di disapplicare un atto della Commissione, ma soltanto di non seguire un'opinione da essa espressa e, come tale, non vincolante. Mosso da lodevole scrupolo, il Tribunale ha tuttavia preferito adire la Corte di giustizia sebbene, secondo il fallimento Ferriere Sant'Anna, sia lecito nu-

trire dubbi circa l'effettiva ricorrenza delle condizioni di applicabilità dell'art. 41 del Trattato CECA.

Nell'affrontare il problema oggetto dell'ordinanza di rinvio, il fallimento Ferriere Sant'Anna afferma che una questione di validità in senso tecnico della decisione 10 dicembre 1981 non si pone neppure. Una questione di validità potrebbe infatti sorgere solo rispetto ad un atto astrattamente idoneo ad obbligare, ma non è questo il caso — per i motivi già esposti — per la decisione sottoposta all'esame della Corte.

La conclusione sarebbe stata diversa se l'atto fosse stato rivolto non già alla società Ferriere Sant'Anna, ma allo Stato italiano, poiché in tal caso esso avrebbe potuto essere interpretato come costitutivo dell'obbligo dello Stato di trattare il credito stesso nel modo desiderato, sulla base del suo ordinamento giuridico, e quindi nel senso di condurre alla disapplicazione delle norme giuridiche interne contrastanti con quelle comunitarie.

Ma, anche se, per assurdo, la decisione si potesse interpretare in tal modo, non si potrebbe in ogni caso sfuggire alla conclusione dell'invalidità della stessa. È sufficiente al riguardo constatare che, tanto nel Trattato CECA quanto negli altri trattati, i poteri della Commissione sono determinati in base al principio di attribuzione e che nessuna disposizione attribuisce alla Commissione la competenza di determinare quali siano i caratteri dei suoi crediti nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri.

Il fallimento Ferriere Sant'Anna sostiene tuttavia che, con la decisione 10 dicembre 1981, la Commissione non ha tanto voluto dar luogo ad una nuova disciplina del rango dei propri crediti per prelievi nell'ambito del sistema giuridico nazionale, quanto piuttosto ha inteso riaffermare ciò che, secondo il suo punto di vista, risulta dallo stato del diritto comunitario vigente. Tuttavia, se le cose stanno così, non è più il caso di giudicare la validità della decisione.

Ci si deve peraltro chiedere se, con il deferire alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale che ha dato origine al presente procedimento, il giudice a quo abbia inteso ottenere da essa anche una pronunzia sulle norme e sui principi di diritto comunitario che attengono al regime dei crediti CECA per prelievi sulla produzione carbosiderurgica.

La risposta dev'essere negativa. Il Tribunale ha infatti concentrato la propria attenzione sulla sola decisione 10 dicembre 1981, la quale, a suo avviso, ha introdotto conseguenze giuridiche nuove e non derivanti in precedenza da alcuna norma.

In ogni caso, qualsiasi pronunzia pregiudiziale sul punto appare preclusa dal disposto dell'art. 41 del Trattato CECA, che prevede una competenza della Corte di giustizia limitata alle questioni relative alla validità degli atti.

Per completezza ed estremo scrupolo, il fallimento Ferriere Sant'Anna dedica qualche cenno anche a quest'aspetto.

Osserva anzitutto che, benché sia auspicabile che i crediti delle Comunità siano forniti di più ampie garanzie di realizzazione concreta, specie in caso d'insolvenza del debitore, si tratta di un postulato de jure condendo. Non se ne può concludere, come fa la CECA, che il

mancato riconoscimento del carattere privilegiato dei crediti comunitari dia luogo ad uno stato di cose «che non può essere accettato sotto un profilo teorico generale» e che quindi siffatto riconoscimento appartiene già al diritto positivo.

L'argomento secondo cui il punto di vista della Commissione è confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia viene contestato dal fallimento Ferriere Sant'Anna, che sostiene che la sentenza citata a sostegno della suddetta tesi, ossia la sentenza 27 marzo 1980 nelle cause riunite 66, 127 e 128/79 (Racc. 1980, pag. 1237), riguarda espressamente le sole disposizioni finanziarie contenute nel diritto della CEE, come tali assai difficilmente estensibili ad un complesso normativo diverso, quale quello della CECA. È soltanto nell'ambito di tali disposizioni (che non sembrano suscettibili di applicazione analogica) che la Corte ha enunciato qualche limite (del resto assai vago) all'applicazione ed alla piena competenza delle norme appartenenti al sistema giuridico nazionale.

In conclusione, il fallimento Ferriere Sant'Anna sostiene che i crediti spettanti alla CECA a titolo di prelievo non hanno carattere privilegiato a norma delle disposizioni comunitarie applicabili, non avendo la decisione 10 dicembre 1981 l'efficacia di attribuir loro tale carattere nell'ambito delle disposizioni nazionali applicabili.

Il *Governo della Repubblica italiana* sostiene che il problema che bisogna porsi nella fattispecie pare essere quello della natura — generale od individuale — della decisione in relazione al tenore della previgente normativa comunitaria.

Supponendo che la decisione sia di carattere generale, essa dovrebbe considerarsi — in via generale e salva ogni questione relativa al suo concreto e puntuale tenore — valida come atto normativo.

Se invece la decisione fosse di carattere individuale — come sembra verificarsi nella specie —, la sua validità apparirebbe subordinata alla conformità con la normativa comunitaria esistente e quindi alla rinvenibilità nel relativo ordinamento di una norma attributiva del carattere privilegiato ai crediti della CECA.

Il Governo italiano sostiene che l'esistenza di una simile norma appare, allo stato, dubbia ma si riserva di sviluppare le sue considerazioni nella fase orale.

Il *Governo del Regno Unito* ritiene che, diversamente da quanto sostenuto dalla Commissione dinanzi al giudice nazionale, i prelievi riscossi ai sensi dell'art. 49 del Trattato CECA non possano essere assimilati ad imposte fissate da uno Stato membro nell'ambito della propria legislazione interna. Le decisioni che danno luogo ai prelievi CECA non conferiscono e non possono conferire ai suddetti il carattere d'imposte nazionali, e neanche la previsione di un simile prelievo comporta automaticamente l'applicazione delle disposizioni interne in materia di riscossione fiscale.

Le disposizioni dello stesso Trattato CECA dimostrano che questo è proprio il caso. L'art. 50, n. 2, il quale stabilisce il procedimento ed i criteri per determinare le condizioni d'applicazione e di riscossione dei prelievi, e l'art. 92, che stabilisce il procedimento di esecuzione forzata delle decisioni dell'Alta Autorità che comportano importanti obblighi pecuniari, sarebbero infatti superflui qualora risultasse che la fissazione di prelievi da parte della Commissione ai sensi dell'art. 49 del Trattato comporta automatica-

mente l'applicazione delle disposizioni interne in materia di riscossione e di esecuzione forzata delle imposte dello Stato.

È la legislazione interna interessata che stabilisce il privilegio che va riconosciuto ai crediti fiscali in caso di fallimento del contribuente. Affinché crediti relativi a prelievi CECA vengano considerati come imposte in ogni Stato membro, bisogna quindi che la legislazione nazionale dello Stato membro contenga una disposizione in proposito.

Il suddetto Stato può adottare una simile disposizione tanto di propria iniziativa quanto in applicazione di una disposizione comunitaria che a ciò lo obbliga.

Il Governo del Regno Unito osserva che, nel fissare la propria legislazione nazionale, uno Stato membro deve ponderare gli interessi dello Stato e l'interesse dei creditori individuali, in modo che nessun tipo d'interesse subisca pregiudizi ingiustificati. Così, nel Regno Unito, solo determinati crediti della Corona beneficiano di un trattamento di favore mentre, in altri settori, la Corona occupa la stessa posizione di qualsiasi altro creditore. Nel Regno Unito, né i crediti relativi ai prelievi CECA né, più in generale, gli altri crediti contemplati nei Trattati delle Comunità europee, sono considerati crediti privilegiati. Obbligare gli Stati membri a trattare questi crediti come crediti privilegiati rimette in discussione la ponderazione che ogni Stato membro ha fatto nel suo diritto interno fra gli interessi del singolo creditore e quelli della popolazione in generale.

Inoltre, non è assolutamente opportuno, a livello comunitario, obbligare gli Stati membri ad attribuire ai crediti CECA lo stessa privilegio di quello riconosciuto ai crediti fiscali dello Stato, salvo che i crediti fiscali in questione siano, in ampia misura, paragonabili nell'intera Comunità, ma questo non è il caso.

Secondo il Governo del Regno Unito, non esiste alcun principio di diritto comunitario secondo cui questi crediti vanno trattati come crediti privilegiati. Questo effetto non può essere riconosciuto né alla decisione 10 dicembre 1981, che è una decisione individuale, né alle decisioni del 23 dicembre 1952, n. 2/52 e n. 3/52, che determinano le condizioni d'applicazione e di riscossione dei prelievi ai sensi dell'art. 50, n. 2, del Trattato. Queste decisioni non mirano assolutamente ad attribuire un privilegio ai crediti della CECA e, d'altra parte, non possono farlo poiché le decisioni adottate ai sensi dell'art. 50, n. 2, devono necessariamente rimanere entro i limiti fissati dalla suddetta disposizione.

Il Regno Unito afferma di non conoscere alcun'altra disposizione del Trattato CECA o della legislazione secondaria in materia, che possa avere o che abbia per effetto di attribuire un privilegio ai crediti CECA o di obbligare gli Stati membri ad attribuire loro tale privilegio.

Conclude quindi che la questione, se un credito relativo a prelievi stabiliti a norma dell'art. 49 del Trattato CECA

debba fruire di un privilegio equivalente a quello di cui beneficiano i crediti fiscali dello Stato, va risolta in senso negativo.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che, se si nega — come ha fatto il Tribunale di Milano — l'esistenza di un fondamento giuridico alla decisione 10 dicembre 1981, è ovvio che la validità della medesima (relativamente, beninteso, alla qualificazione del credito come privilegiato) dev'essere verificata con riferimento alle disposizioni del Trattato ed alle disposizioni comunitarie di attuazione, dalle quali la Commissione deriva i propri poteri in materia. Per valutare la validità della decisione in questione, la Corte di giustizia deve quindi necessariamente verificare la portata giuridica di dette disposizioni.

Poiché l'art. 41 del Trattato CECA non menziona espressamente la competenza della Corte ad interpretare le norme del Trattato CECA, la Commissione ritiene opportuno esporre le considerazioni che la portano a risolvere questo problema in senso positivo.

Osserva in primo luogo che, già da un punto di vista strettamente logico, non appare possibile valutare la validità di una decisione senza nel contempo procedere all'interpretazione delle disposizioni del Trattato da cui la Commissione ha tratto i poteri per l'adozione della medesima. Sostiene inoltre che si può giungere allo stesso risultato ragionando sul piano teorico. Basandosi su citazioni tratte da varie fonti (conclusioni degli avvocati generali, relazioni della commissione giuridica del Parlamento europeo, commenti al Trattato CECA), la Commissione sostiene infatti che l'art. 31 del Trattato CECA, il quale stabilisce che «la Corte assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del presente Trattato e dei regolamenti di esecuzione», può essere interpretato solo nel senso che la Corte di giustizia dispone della più ampia competenza ad interpretare le norme del Trattato CECA anche nel corso dei procedimenti pregiudiziali introdotti ai sensi dell'art. 41 dello stesso Trattato.

Ciò premesso, la Commissione affronta la questione della validità della decisione ed esamina la base giuridica della stessa.

Pone in evidenza il ruolo fondamentale che svolgono i prelievi CECA come fonti di finanziamento della Comunità e l'importanza per la stessa di pervenire al concreto recupero dei suddetti prelievi. Trattandosi dell'apporto finanziario di gran lunga più importante per la CECA, è ovvio che la regolamentazione giuridico-normativa che lo concerne e lo disciplina, in sede comunitaria, dev'essere tale da assicurarne l'effettiva realizzazione con una garanzia quanto meno equivalente a quella riservata, in sede nazionale, alla realizzazione di crediti comparabili (per uguale od analoga natura) di spettanza degli Stati membri.

Al riguardo, la Commissione ritiene che il prelievo CECA ha la stessa natura di un'imposta, poiché trova fondamento in un rapporto pubblicistico, è proporzionale alla capacità contributiva dei soggetti obbligati, è destinato a finanziare bisogni pubblici e finalità d'interesse generale, comporta esecutorietà diretta ed immediata nei confronti dei contribuenti. Un esame più dettagliato delle caratteristiche del prelievo CECA porta poi ad equipararlo ad un'imposta diretta.

Non solo la dottrina, ma la stessa autorità giudiziaria italiana ha già riconosciuto in varie decisioni che il prelievo CECA ha natura tributaria e, più precisamente, può essere equiparato ad un'imposta diretta.

Partendo dalla constatazione che la natura giuridica dei prelievi CECA è in tutto equiparabile a quella delle imposte dirette percepite dallo Stato, spetta alla Corte di giustizia verificare se, sulla base dei principi cui s'ispirano il Trattato CECA e gli altri trattati europei, sia possibile concludere che il recupero dei prelievi CECA negli Stati membri debba essere assistito dalle stesse garanzie riconosciute in sede nazionale per il recupero dei crediti degli Stati medesimi, relativi ad imposizioni uguali o comunque comparabili.

L'obbligo degli Stati membri di riservare ai prelievi CECA un trattamento uguale a quello riservato ai tributi nazionali si desume dal principio di non discriminazione, un principio tra quelli fondamentali del diritto comunitario, che è, fra l'altro codificato nell'art. 4, lett. b), nonché negli artt. 60 e 63 del Trattato CECA.

La Commissione esamina l'applicazione di questo principio con riferimento al recupero di crediti di origine comunitaria all'interno degli Stati membri. Osserva che, nell'ambito del Trattato CEE, la Comunità ha intrapreso il processo verso una disciplina uniforme dei criteri di recupero delle risorse proprie comunitarie adottando il regolamento CEE n. 1697/79, relativo al recupero a posteriori dei dazi, dei prelievi agricoli e di altri oneri comunitari all'importazione ed all'esportazione non pagati per merci dichiarate alla dogana per le quali il pagamento era obbligatorio. In forza del suddetto regolamento, gli Stati membri, che riscuotono le risorse proprie per conto della CEE, sono quindi tenuti a riservare un trattamento uniforme al recupero dei crediti comunitari.

La Commissione ammette che l'obbligo di riservare un trattamento uniforme alle azioni di recupero dei crediti comunitari non è necessariamente sinonimo, in teoria, di obbligo di trattamento uniforme dei crediti comunitari rispetto ai crediti nazionali comparabili all'interno di uno stesso Stato membro.

Osserva che, per quanto riguarda ad esempio l'Italia, il problema non è proponibile in concreto in quanto la legge doganale italiana (legge 23. 1. 1973, n. 43) assimila già totalmente ai diritti di confine spettanti allo Stato italiano, i dazi disciplinati dal regolamento (CEE) n. 1697/79. A sostegno della propria tesi, la Commissione prende tuttavia in esame l'ipotesi in cui questa assimilazione non fosse intervenuta e si chiede se, in questo caso, lo Stato italiano potrebbe negare il privilegio ai prelievi agricoli comunitari. A suo avviso, la risposta può essere solo negativa una volta assodato che la natura dei prelievi è comparabile a quella degli oneri di spettanza dello Stato, ed essendo implicito l'obbligo dello Stato di riservare un trattamento uniforme al recupero degli oneri statali e di quelli comunitari.

Lo stesso ragionamento vale per i prelievi CECA, i quali, rispetto ai crediti CEE, differiscono solo in quanto essi sono riscossi direttamente dalla CECA e non tramite lo Stato italiano. Il trattamento differenziato non può tuttavia essere giustificato dalla diversità, nei due casi, del soggetto che procede materialmente al recupero.

La Commissione osserva, richiamandosi ad una sentenza del Tribunale di Milano del 4 marzo 1982 in una causa relativa al trattamento fiscale di titoli obbligazionari emessi sul mercato italiano dalla Banca europea per gli investimenti, che i giudici italiani riconoscono alla Comunità europea il diritto di usufruire in materia fiscale, che è di stretta pertinenza dello Stato, dello stesso trattamento riservato allo Stato medesimo.

Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte di giustizia, la Commissione osserva che la Corte ha, varie volte, affermato espressamente il principio della parità di trattamento da riservare, davanti ai tribunali degli Stati membri, al recupero degli oneri comunitari e degli oneri nazionali. Pertanto, non solo gli Stati membri debbono osservare il principio di uguaglianza di trattamento per quanto riguarda le procedure di recupero di oneri comunitari rispetto al recupero di oneri meramente nazionali, ma essi devono altresì fare in modo che le Comunità europee non subiscano discriminazioni allorché procedono, esse stesse, al recupero di somme di propria pertinenza davanti ai tribunali nazionali.

La Commissione contesta infine il fondamento della tesi secondo cui, per assimilare i crediti CECA ai crediti dello Stato, bisogna applicare l'interpretazione analogica ad una normativa eccezionale, quella in materia di privilegi, in violazione quindi dell'art. 14 delle preleggi italiane, secondo cui le leggi «che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre ai casi e ai tempi in esse considerati».

Secondo la Commissione, nell'ipotesi qui considerata, non si tratta d'interpretazione analogica, ma d'interpretazione estensiva delle disposizioni degli articoli del codice civile in materia di privilegi. L'interpretazione estensiva viene definita da alcuni autori come quella che estende la portata letterale delle parole di una norma proprio nell'intento di far dire ad esse ciò che il legislatore vuole. Nella fattispecie, il fatto di considerare anche la CECA come creditore privilegiato, beninteso per i soli crediti comparabili con quelli dello Stato ed allo stesso grado, costituirebbe il riconoscimento della volontà del legislatore di equiparare la CECA allo Stato per quanto riguarda il recupero dei crediti, come lo stesso legislatore ha ritenuto di fare in materia fiscale con le leggi 31 ottobre 1961, n. 1231, e 16 agosto 1962, n. 1333, che pure sono state estensivamente interpretate, dal Tribunale di Milano, nella summenzionata sentenza 4 marzo 1982.

La Commissione fa anche valere che un altro argomento a sostegno della propria tesi può essere tratto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ratificata dall'Italia nel 1974 ed applicabile in Italia dal 27 gennaio 1980. Dalle disposizioni della suddetta Convenzione, si può quindi desumere l'esistenza di un obbligo per l'autorità giudiziaria nazionale di dare alle norme di diritto interno un'interpretazione conforme alle disposizioni di un trattato, se la loro applicazione dovesse, in mancanza di tale interpretazione, creare incompatibilità col trattato medesimo.

Per questi motivi, la Commissione propone di risolvere la questione sollevata dal Tribunale di Milano nel senso che la decisione della Commissione 10 dicembre 1981 è valida.

III — Fase orale

La Ferriere Sant'Anna Spa, con l'avv. R. Luzzatto, del foro di Milano, la CECA, rappresentata dal sig. A. Toledano Laredo, in qualità di agente, assistito dagli avv. G. M. Ubertazzi e F. Capelli, del foro di Milano, e il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. P. Goldsmith, in qualità di agente, hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 19 gennaio 1983.

All'udienza l'agente della Commissione ha confermato quanto già precisato nella risposta 3 dicembre 1982 a determinati quesiti posti dalla Corte, e cioè che «la qualificazione del credito come privilegiato ha valore dichiarativo e non costitutivo, in quanto il carattere privilegiato deriva dai principi e dalle norme di diritto comunitario evocati nella memoria della Commissione».

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 marzo 1983.

In diritto

1 Con ordinanza 22 aprile 1982, pervenuta alla Corte il 14 giugno 1982, il Tribunale di Milano, a norma dell'art. 41 del Trattato CECA, ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sulla validità della decisione della Commissione 10 dicembre 1981, n. 1887, nella parte in cui, nell'art. 2, stabilisce che i crediti della CECA verso la società Ferriere Sant'Anna Spa sono crediti privilegiati di rango eguale a quello dei simili crediti dello Stato.

2 La questione è stata sollevata nell'ambito della controversia relativa all'iscrizione, come credito privilegiato, al passivo del fallimento della società Ferriere Sant'Anna Spa — fallimento aperto il 14 maggio 1980 dal Tribunale di Milano — della somma di LIT 27 383 405 dovuta da detta società alla CECA a titolo di prelievi sulla produzione d'acciaio e di maggiorazioni per il ritardato pagamento degli stessi.

3 Dopo la dichiarazione di fallimento della società, la Commissione, con lettera 19 novembre 1980, ha comunicato al curatore l'importo del suo credito chiedendo che lo stesso fose considerato come credito privilegiato.

4 Con decisione del giudice delegato 20 maggio 1981, il credito della CECA è stato ammesso al passivo del fallimento solo in via chirografaria.

5 Il 29 giugno 1981, la Commissione, a norma dell'art. 98 della legge fallimentare italiana, ha proposto opposizione avverso la decisione del giudice delegato e ha chiesto al Tribunale di riconoscere carattere privilegiato al suo credito o, in subordine, di sottoporre la questione alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

6 In pendenza del procedimento introdotto a norma dell'art. 98 summenzionato, la Commissione, in forza degli artt. 49 e 50 del Trattato CECA, ha adottato una decisione individuale destinata alla società Ferriere Sant'Anna Spa L'art. 2 di tale decisione stabilisce che i crediti di cui trattasi «sono crediti privilegiati di rango eguale a quello dei simili crediti dello Stato». A richiesta della Commissione la decisione è stata munita della formula esecutiva da parte del ministro italiano competente.

7 All'udienza del 4 aprile 1982, dinanzi al Tribunale di Milano, la Commissione ha concluso chiedendo, in base alla suddetta decisione, che il suo credito fosse ammesso in via privilegiata e, in subordine — in caso di reiezione della domanda principale —, che la causa fosse rimessa alla Corte affinché essa, ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA, statuisse sulla validità della decisione stessa.

8 Il Tribunale di Milano, a norma del suddetto articolo, ha proposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la decisione della Commissione delle Comunità europee 10 dicembre 1981, n. C(81) 1887 def., sia valida nella parte in cui (art. 2) stabilisce che i crediti della CECA verso la società Ferriere Sant'Anna Spa (per prelievi CECA e relativi interessi) debbono essere considerati "crediti privilegiati di rango eguale a quello dei simili crediti dello Stato"».

9 Invitata dalla Corte a precisare, prima dell'udienza, «lo scopo e la portata della sua decisione 10 dicembre 1981, ed in particolare dell'art. 2 della stessa,

riguardo al procedimento principale», la Commissione ha risposto che «la qualificazione del credito come privilegiato ha valore dichiarativo e non costitutivo, in quanto il carattere privilegiato deriva dai principi e dalle norme di diritto comunitario evocati nella memoria della Commissione».

10 Vista tale risposta e le circostanze in cui la decisione di cui è causa è stata adottata dalla Commissione, il Governo del Regno Unito e la curatela della società Ferriere Sant'Anna Spa hanno messo in dubbio la sussistenza stessa dei requisiti di applicazione dell'art. 41 del Trattato CECA. Essi hanno osservato in particolare che, se lo scopo dell'atto di cui è causa è solo, come sostiene la Commissione, quello di dichiarare qual è il diritto comunitario in vigore, tale atto deve essere considerato come semplice parere della Commissione e non come vera e propria decisione, ciò che comporta l'incompetenza della Corte nel procedimento pregiudiziale previsto dall'art. 41 del Trattato.

11 Tale tesi non può essere accettata. L'art. 41 del Trattato CECA prevede, infatti, che «soltanto la Corte è competente a giudicare, a titolo pregiudiziale, della validità delle deliberazioni dell'Alta Autorità e del Consiglio, qualora una controversia proposta avanti a un Tribunale nazionale metta in causa tale validità». Benché non sia contestato che, a norma dell'art. 92 del Trattato CECA, non può più venir eccepita la validità della decisione di cui è causa, per quanto riguarda la entità delle obbligazioni pecuniarie che essa comporta, ciononostante, con l'art. 2, essa è diretta a produrre, nell'ambito del procedimento fallimentare pendente dinanzi al giudice nazionale, effetti giuridici nei confronti di terzi ed, in particolare, degli altri creditori dell'impresa. Poiché detto giudice ha ritenuto necessario, per poter decidere la causa, di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale vertente sulla validità dell'art. 2 della decisione, sussistono le condizioni stabilite dall'art. 41 del Trattato CECA.

12 La Commissione sostiene che la decisione di cui è causa va considerata valida alla luce delle norme e dei principi generali del diritto comunitario, in forza dei quali ciascuno Stato membro è tenuto a concedere ai prelievi CECA gli stessi privilegi riconosciuti ai simili crediti dello Stato.

13 Essa sottolinea, da un lato, che il Trattato CECA, agli artt. 49 e 50, legittima l'Alta Autorità ad esercitare poteri fiscali, nei quali rientra la possibilità di istituire, di determinare entro certi limiti e di percepire direttamente dalle imprese un'imposta di cui, ai sensi dell'art. 92, può ottenere il pagamento anche con esecuzione forzata. Da ciò deriverebbe che i prelievi CECA vanno sottoposti ad una regolamentazione che ne garantisca l'effettiva riscossione in qualsiasi circostanza e che essi devono pertanto fruire degli stessi privilegi delle imposte statali simili.

14 Non si può certo negare l'importanza dei poteri fiscali riconosciuti all'Alta Autorità (ora alla Commissione) dagli artt. 49 e 50 del Trattato CECA al fine di consentirle di adempiere, nelle migliori condizioni possibili, la missione affidatale dal Trattato. Non risulta tuttavia necessariamente dalla natura e dagli scopi conferiti ai prelievi dai suddetti articoli che, in caso di fallimento dell'impresa debitrice, essi debbano automaticamente fruire degli stessi privilegi che le legislazioni degli Stati membri riconoscono alle imposte nazionali simili.

15 Da uno studio comparativo dei diritti nazionali risulta infatti che, nella misura in cui, nella liquidazione di fallimenti, sono riconosciuti dei privilegi a determinati crediti, questi possono risultare solo da disposizioni di legge specifiche e prestabilite, in quanto essi pregiudicano il principio generale dell' uguaglianza dei creditori. In mancanza di disposizioni particolari relative, nella liquidazione dei fallimenti, all'esistenza di un privilegio a favore della Commissione per i crediti derivanti dai prelievi, un privilegio del genere non può essere ammesso.

16 La Commissione sostiene, inoltre, che dal principio generale di uguaglianza si desume che la CECA non deve essere svantaggiata nel recupero dei prelievi rispetto a crediti d'imposta analoghi ai quali gli Stati membri riconoscono un rango privilegiato.

17 A sostegno della sua tesi, la Commissione invoca la giurisprudenza della Corte, specialmente la sentenza 27 marzo 1980 (Meridionale Industria Salumi, cause 66, 127 e 128/79, Racc. 1980, pag. 1237), secondo la quale gli

Stati membri non possono rendere il sistema di riscossione delle tasse e degli oneri comunitari meno efficace di quello relativo alle tasse ed agli oneri nazionali dello stesso tipo.

18 Se è vero che uno Stato membro non può sottoporre la riscossione degli oneri comunitari del debitore a condizioni o a modalità diverse da quelle previste per oneri nazionali analoghi, il principio di uguaglianza di trattamento non implica, tuttavia, di per sé stesso, che, in mancanza di una norma comunitaria chiara e precisa che stabilisca, fra l'altro, il rango del prelievo e l'imposta nazionale a cui esso dev'essere equiparato, gli Stati membri sono tenuti, in caso di fallimento del debitore, a concedere ai prelievi della CECA gli stessi privilegi riconosciuti ai crediti simili dello Stato.

19 Si deve quindi concludere che, in mancanza di una norma come quella sopra descritta, adottata dal legislatore comunitario nell'ambito di quanto previsto dal Trattato, la Corte di giustizia non può per mezzo della sua giurisprudenza introdurre un criterio volto a stabilire un privilegio del tipo di quello rivendicato dalla Commissione. Come la Corte ha avuto occasione di affermare nella sentenza 5 marzo 1980 (Ferwerda, causa 265/78, Racc. 1980, pag. 617) non è possibile supplire, in via giurisprudenziale, alla mancanza di una normativa che ha necessariamente carattere tecnico e particolareggiato.

20 Stando così le cose, la questione proposta deve essere risolta nel senso che la decisione della Commissione del 10 dicembre 1981 non è valida nella parte in cui dispone, all'art. 2, che i crediti per prelievi CECA nei confronti della società fallita sono crediti privilegiati di rango uguale a quello dei simili crediti dello Stato.

Sulle spese

21 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica italiana, dal Governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti della causa principale, 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 sulla questione sottopostale dal Tribunale di Milano con ordinanza 22 aprile 1982, dichiara:

La decisione della Commissione 10 dicembre 1981 è invalida nella parte in cui dispone, all'art. 2, che i crediti per prelievi CECA nei confronti della società fallita sono crediti privilegiati di rango uguale a quello dei simili crediti dello Stato.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 17 maggio 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 2 MARZO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. La questione proposta

Nell'ambito della procedura fallimentare a carico della società Ferriere Sant'Anna, il Tribunale di Milano ammetteva al passivo un credito della CECA, basato sugli artt. 49 e 50 del Trattato CECA, solo in via chirografaria. Al riguardo, la Commissione delle Comunità europee, in pendenza del procedimento, in cui chiedeva il riconoscimento della natura privi-

1 — Traduzione dall'olandese.