

- justiciables, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.
3. Les aides visées aux articles 92 et 93 du traité ne relèvent pas en tant que telles du champ d'application de l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et des mesures d'effet équivalent édictées par l'article 30. Des modalités d'une aide, non nécessaires à son objet ou à son fonctionnement, qui contreviendraient à l'interdiction de l'article 30 peuvent être, de ce chef, reconnues incompatibles avec cette disposition.
 4. La circonstance qu'une modalité d'une aide, non nécessaire à son objet ou à son fonctionnement, serait incompatible avec une disposition du traité autre que les articles 92 et 93 n'a pas pour effet de vicier l'aide dans son ensemble ni d'entacher, de ce chef, d'illégalité le système de financement de ladite aide.
 5. L'article 95 du traité visant les impositions intérieures de quelque nature qu'elles soient, la circonstance qu'une imposition ou redevance est perçue par un organisme de droit public autre que l'État ou à son profit, et constitue une taxe spéciale ou affectée à une destination particulière, ne saurait la faire échapper au champ d'application de l'article 95 du traité. Pour l'application de l'article 95 du traité, il y a lieu de prendre en considération non seulement le taux de l'imposition intérieure frappant directement ou indirectement les produits nationaux et importés, mais également l'assiette et les modalités de la perception de ladite taxe. Dès que des différences à cet égard auraient pour résultat une imposition supérieure, au même stade de production ou de commercialisation du produit importé par rapport au produit national similaire, il y aurait violation de l'article 95.
 6. Il appartient au juge national, dans le cadre de son propre système juridique, de déterminer si une imposition intérieure discriminatoire au sens de l'article 95 doit être considérée comme indue dans son intégralité ou seulement pour autant qu'elle frappe le produit importé dans une mesure plus lourde que le produit national.

Dans l'affaire 74-76

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Pretore de Milan (III^e chambre civile) et tendant à obtenir, dans le litige entre

IANNELLI & VOLPI SPA, à Milan,

et

DITTA PAOLO MERONI,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30 et 95 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. M. Donner et P. Pescatore, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que le jugement de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. A l'occasion d'une importation de rouleaux de papier peint de France en Italie, la société Iannelli & Volpi, demanderesse au principal, a versé à l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ci-après ENCC), organisme de droit public italien, à titre de redevance, une somme de 9 483 Lit, qu'elle a, à l'occasion d'une revente, en 1974, de tout ou partie desdits rouleaux, porté en compte, à concurrence de 7 875 Lit, à l'acheteur, la société Meroni. Celle-ci en a refusé le paiement, motif pris de ce que la redevance en question serait incompatible avec le droit communautaire, d'une part, parce qu'elle serait perçue en vue du financement d'un système d'aides qui serait contraire à l'article 30 du traité et, d'autre part, parce que, en tout état de cause, elle violerait l'article 95 du traité.

2. Devant ce refus, la firme Iannelli & Volpi a saisi le Pretore de Milan qui,

après avoir appelé en intervention l'ENCC, a, par ordonnance du 25 juin 1976, sursis à statuer et, conformément à l'article 177 du traité, demandé à la Cour de justice de statuer sur les questions d'interprétation suivantes:

- 1) Un système de subventions, intéressant un organisme de droit public et fondé sur une réglementation interne qui (pour la période en cause) permet aux éditeurs nationaux de recevoir, à un prix réduit, le papier de journal produit par les seules papeteries nationales, alors que le papier de journal importé des pays membres ne peut être acheté qu'au prix entier, du fait qu'il ne bénéficie d'aucune subvention, constitue-t-il une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'importation, interdite par les articles 30 et suivants du traité CEE?
- 2) L'illégalité éventuelle, en vertu de l'article 30 du traité CEE ou d'un autre texte communautaire (en particulier la directive 70/50 du 31 décembre 1969) du système de subventions visé ci-dessus, compte tenu du fait que ce système est financé par des contributions parafiscales appliquées sur les produits de papeterie importés des autres pays membres, rend-elle à son tour ces

- considerata come materia prima, mentre la base imponibile per l'applicazione del contributo sul corrispondente prodotto importato risulti dal suo valore complessivo: intendendosi per valore complessivo del prodotto importato il costo del prodotto finito indicato in fattura (composto quindi dal costo della materia prima all'origine più il valore aggiunto) aumentato delle «spese di carico o di imbarco, di commissione, di assicurazione, di trasporto, ecc. fino al confine, anche se dette spese non sono comprese in tutto o in parte nella fattura del venditore».
- 6) Qualora dalla soluzione del quesito di cui sopra al punto n. 5 dovesse risultare come vietata l'applicazione di un contributo in modo discriminatorio a causa della più elevata base imponibile sulla quale è calcolato per i soli prodotti importati, se l'art. 95 del trattato faccia sorgere in capo agli importatori di prodotti provenienti da paesi comunitari il diritto soggettivo a chiedere la restituzione della parte di detto contributo pagato in eccedenza a partire dall'1. 1. 1962, data di inizio della seconda tappa.
3. L'ENCC è un ente di diritto pubblico che riunisce i produttori e consumatori di cellulosa nonché i produttori di carta e mira a promuovere l'uso della cellulosa in Italia e ad organizzare la produzione e il commercio della carta. Esso, fra l'altro, sovvenziona l'acquisto, da parte degli editori, di carta destinata alla pubblicazione di quotidiani e riviste. La sua attività è finanziata mediante contributi riscossi sulla produzione, sulla vendita e sull'importazione di cellulosa e di carta. Per quanto concerne la vendita e l'importazione di carta e di cartone, le modalità di riscossione di tali contributi sono disciplinate dal decreto ministeriale 3 luglio 1940 e possono essere riassunte come segue:
- a) *sulle vendite di carta e cartone prodotti in Italia* si applica, in occasione del primo trasferimento effettuato dalle cartiere nazionali, un contributo pari al 3 % dell'*importo netto della fattura* o altro documento equipollente (art. 1, 1° comma);
- b) *sulle vendite di prodotti cartotecnici* fabbricati mediante trasformazione della carta e dei cartoni da parte delle cartiere viene riscosso, in occasione del primo trasferimento del prodotto finito, un contributo della medesima aliquota, limitatamente al 70 % dell'importo netto fatturato, cioè del prezzo netto del prodotto finito (art. 1, 2° comma);
- c) *l'importazione di prodotti cartotecnici* è assoggettata a un contributo del 3 % calcolato sul 70 % del «valore della merce importata», vale a dire del valore proprio della merce all'origine, aumentato del dazio doganale e del diritto di licenza, nonché di certe spese di trasporto, d'assicurazione e d'imballaggio, anche se dette spese non sono comprese nella fattura del venditore (art. 7, 2° comma; art. 8, ultimo comma);
- d) *l'importazione di carta e cartone* è assoggettata ad un contributo del 3 %, calcolato sul 100 % del «valore della merce importata» ai sensi dell'art. 7, 2° comma;
- e) il ministro competente può, su proposta dell'ENCC, ridurre il contributo per quanto concerne la vendita dei prodotti di cui sub b) (art. 9).
4. In conformità all'art. 93, n. 1, del trattato CEE, la Commissione procedeva all'esame del sistema di sovvenzioni gestito dall'ENCC, trattandosi di aiuti ai sensi degli artt. 92 e 93 del trattato stesso; essa ne criticava, ritenendole incompatibili con dette norme, determinate caratteristiche e in particolare:
- 1° il fatto che la carta da giornale importata direttamente dagli editori non fruiwa di sovvenzioni, a differenza di quella fabbricata in Italia o importata tramite l'ENCC;
- 2° la circostanza che la base imponibile per il calcolo del contributo era diversa, per determinati prodotti cartotecnici, a seconda ch'essi fossero di produzioni nazionale o venissero importati. A questo proposito, la Com-

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

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

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

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

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

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

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

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

A — Osservazioni della Commissione

Dopo aver ricordato le cause 77/72 (*Capolongo*) e 97/74 (*IGAV*), di cui la presente

controversia costituisce a suo avviso il seguito, la Commissione si sofferma ad analizzare gli elementi discriminatori esistenti nel sistema di sovvenzioni prima delle modifiche apportate nel 1974. Per quanto concerne, in particolare, l'imposizione di taluni prodotti cartotecnici importati, essa sostiene quanto segue:

- a) non tutte le importazioni di prodotti cartotecnici hanno ricevuto lo stesso trattamento riservato ai prodotti nazionali;
- b) l'esistenza di una prassi amministrativa che consentiva al ministro competente, su domanda degli interessati, di sopprimere tale disparità non basta a cancellare la discriminazione fiscale vietata dall'art. 95: il principio della certezza dei rapporti giuridici impedisce infatti di tener conto, al fine di accertare se vi sia o meno discriminazione, di elementi attinenti al potere discrezionale del ministro.

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

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

Sulla prima questione

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

b) que la circonstance qu'une pratique administrative aurait permis au ministre, sur demande des intéressés, d'éliminer cette inégalité, ne suffirait pas à faire disparaître la discrimination fiscale interdite par l'article 95, parce que la règle de la sécurité des rapports juridiques interdirait de tenir compte, pour évaluer s'il y a ou non discrimination, d'éléments relevant de l'appréciation discrétionnaire du ministre.

L'obligation pour les justiciables de recourir à une autorité administrative nationale pour obtenir l'égalité du traitement fiscal se traduirait en dernière analyse par une atteinte aux droits subjectifs que l'article 95 confère aux particuliers.

Ce serait donc, à juste titre, que dans sa cinquième question le Pretore de Milan n'aurait pas fait état de la pratique administrative mentionnée ci-dessus.

Sur la première question

a) Selon la Commission les systèmes de subventions relèveraient de l'article 92 et non de l'article 30. Bien que les systèmes d'aides ont presque tous une influence sur les échanges et sont de ce fait susceptibles d'avoir des effets sur ceux-ci, la compatibilité avec les dispositions du traité devrait néanmoins être examinée globalement au regard de l'article 92, et dans le cadre de la compétence exclusive et discrétionnaire que l'article 93 octroie à la Commission. Inclure les aides dans le champ d'application de l'article 30 aurait pour effet d'altérer la portée de cette disposition, de substituer à l'appréciation de la Commission celle du juge et de conférer des droits parfaits aux particuliers dans une matière qui leur est soustraite, parce que l'article 92 n'a pas d'effet direct.

Ainsi, dans son interprétation littérale, la première question qui vise un régime d'aides, pris dans son ensemble, devrait recevoir une réponse négative.

b) La Commission relève toutefois qu'une interprétation logique de la question suggère que celle-ci viserait la possibilité, dans l'analyse d'un régime d'aides, d'isoler des conditions ou éléments qui, bien que faisant partie intégrante dudit régime, pourraient être appréciés de manière autonome au regard de l'article 30, sans mettre en cause la conformité de l'aide elle-même avec l'article 92. A la question ainsi posée il faudrait, compte tenu, selon la Commission, de la jurisprudence de la Cour, donner une réponse affirmative.

L'hypothèse visée par la première question, à savoir la circonstance que les aides aux entreprises de presse étaient accordées en cas d'importation de papier par l'intermédiaire de l'ENCC mais refusées en cas d'importation directe, constituerait une condition d'accès à l'aide, étrangère à l'objet de celle-ci, non nécessaire pour la réalisation de l'objectif envisagé, qui porterait atteinte aux échanges intracommunautaires et serait, dès lors, contraire à l'article 30, indépendamment de l'article 92.

On pourrait, en conséquence, sur le plan des possibilités d'action de la part des justiciables, distinguer trois cas:

- 1) aides interdites par l'article 92 et non assorties de conditions susceptibles d'être appréciées de manière autonome au regard de l'article 30: application exclusive de l'article 93, paragraphe 2;
- 2) aides interdites par l'article 92, assorties de conditions susceptibles d'être appréciées de manière autonome au regard de l'article 30. Applicabilité de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, en ce qui concerne l'aide dans son ensemble; recours éventuel à l'article 169 en ce qui concerne les éléments autonomes constitutifs de violations d'autres dispositions du traité, et, pour les justiciables, recours tirés de l'effet direct des dispositions violées par ces éléments autonomes;
- 3) aides conformes aux dispositions de l'article 92, mais assorties de conditions susceptibles d'être appréciées de

manière autonome au regard de l'article 30: application éventuelle de l'article 169 et des garanties procédurales données aux justiciables par suite de l'effet direct de cet article 30.

La possibilité de contrôler certains aspects d'un régime d'aides au regard de dispositions autres que l'article 92 ne serait pas une hypothèse neuve car elle aurait déjà été envisagée par la Cour, notamment dans l'arrêt IGAV.

Sur les deuxième et troisième questions

Ces questions porteraient sur le point de savoir si l'illégalité — notamment au regard de l'article 30 du traité — d'un ou plusieurs éléments d'un régime d'aides aurait pour effet de vicier, à son tour, par voie d'illégalité dérivée, le mode de financement de ce régime.

Selon la Commission, la réponse devrait être négative: un examen analytique des régimes d'aides impliquerait que l'on confère aux différents éléments qui le composent l'autonomie indispensable pour en établir la compatibilité avec les dispositions du traité dont ils relèvent respectivement.

L'incompatibilité avec le traité d'une taxe parafiscale, telle que décrite dans la deuxième question, ne pourrait être constatée que si cette taxe présente, par elle-même, le caractère d'une imposition prohibée par les articles 13 ou 95 du traité.

Sur la quatrième question

La réponse ne pourrait être qu'affirmative car l'interdiction de l'article 95 vaudrait également pour les charges parafiscales destinées à financer les activités d'un organisme de droit public autre que l'État.

Sur les cinquième et sixième questions

Ici également la réponse devrait être affirmative. Pour constater l'existence d'une discrimination fiscale interdite par l'ar-

ticle 95, il faudrait prendre en considération non seulement le taux de la taxe, mais, ainsi qu'il ressortirait de l'arrêt de la Cour de justice du 5 mai 1970 dans l'affaire 77-69 (Commission/Royaume de Belgique, Recueil 1970, p. 242) également l'assiette et les modalités de perception de la taxe. La réglementation italienne dont il s'agit étant antérieure à l'entrée en vigueur du traité, l'interdiction de toute discrimination fiscale prendrait, par application de l'article 95, alinéa 3, effet à compter du 1^{er} janvier 1962.

La sixième question tendant à savoir si les particuliers lésés par une violation de l'article 95 peuvent exiger la restitution de la partie de la contribution payée en excédent à partir du 1^{er} janvier 1962 poserait le même problème que celui qui fait l'objet des affaires 33-76 (REWE) et 45-76 (COMET) sur lesquelles la Cour ne s'était pas encore prononcée à la date du dépôt du mémoire d'observations, mais quelle a tranchées par ses arrêts du 16 décembre 1976.

B — Observations de l'ENCC

D'après l'ENCC, les questions posées par le Pretore de Milan concerneraient en substance:

- 1) d'une part, la compatibilité avec l'article 30 du traité CEE du régime des aides à la presse géré par l'Ente et
- 2) d'autre part, la compatibilité avec l'article 95 du traité CEE du système de taxation par l'ENCC des produits papetiers.

I — En ce qui concerne la compatibilité du régime d'aides à la presse avec l'article 30 du traité

Sur la première question

L'ENCC fournit d'abord des précisions au sujet des subventions à la presse. Ces subventions constitueraient une aide aux éditeurs et non à l'industrie du papier. Les éditeurs ne paieraient qu'une partie

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

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

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

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

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

Sulla seconda questione

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

Sulla terza questione

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ENCC respinge l'argomento della ditta Meroni, secondo cui, mentre la merce straniera è inevitabilmente tassata in base al suo valore di prodotto finito al momento dell'importazione, il prodotto cartotecnico italiano è liberato una volta per tutte dal contributo riscosso, se del caso, all'atto dell'acquisto della carta o del cartone utilizzati nel processo di fabbricazione. In primo luogo — esso obietta — ciò non avviene nel caso delle industrie integrate nazionali che cedono per la

prima volta il prodotto finito ottenuto dalla cellulosa (già tassata) (art. 1, 2° comma, D.M. 3 luglio 1940); d'altra parte, la normativa in materia contiene opportuni correttivi, giacché l'art. 8, ultimo comma, del suddetto decreto dispone per i prodotti cartotecnici importati la riduzione forfettaria del valore imponibile al 70 %, cioè l'applicazione dell'aliquota del 2,10 % invece della normale aliquota del 3 %. Per di più, la prassi amministrativa vigente in materia d'interpretazione dell'art. 9 dello stesso decreto consente sia ai produttori nazionali, sia agli importatori che abbiano fondato motivo di ritenere insufficiente tale riduzione di chiedere al ministro competente una valutazione più equa degli elementi non tassabili, onde ottenere un'imposizione commisurata al quantitativo di carta o cartone (soggetti al contributo) effettivamente presente nel prodotto finito. Quello sopra descritto costituisce il sistema ottimale, giacché qualsiasi determinazione *forfettaria* dell'imponibile implicherebbe necessariamente un serio rischio di discriminazione.

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

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

tion. Elle observe qu'il n'en serait pas ainsi dans le cas d'industries nationales intégrées qui cèdent pour la première fois le produit fini obtenu à partir de la cellulose (déjà imposée) (article 1, alinéa 2, du décret du 3 juillet 1940) et que, d'ailleurs, des correctifs adéquats auraient été prévus. En effet, l'article 8, dernier alinéa, du décret ministériel du 3 juillet 1940 prévoirait pour les produits papetiers importés une réduction forfaitaire de la valeur imposable à 70 %, c'est-à-dire qu'un taux de 2,10 % serait appliqué au lieu de 3 %. De plus, la pratique administrative en matière d'interprétation de l'article 9 permettrait non seulement aux papetiers nationaux mais également aux importateurs qui auraient une raison valable pour considérer la réduction à 70 % comme insuffisante de s'adresser au ministre compétent en vue d'une prise en considération plus adéquate des éléments non taxables leur permettant d'obtenir une imposition proportionnée à la teneur effective de la matière imposable papier-carton dans les produits concernés. Il ne serait pas possible de faire mieux, étant donné que toute détermination *forfaitaire* de la matière imposable dans le produit impliquerait inévitablement un large risque de discrimination.

Passant à l'examen spécifique de ce régime de contributions au regard de l'article 95, l'ENCC note que toutes les fois où un contribuable aurait sollicité l'application de la taxe ENCC à la proportion véritable de papier et de produits papetiers respectifs, cela aurait été fait systématiquement. Les papiers peints d'importation auraient fait et feraient l'objet d'un régime d'imposition compatible avec le traité et équitable: *jusqu'au 28 septembre 1976*, application d'un taux de 2,10 % plutôt que de 3 %, par suite de la réduction de la matière imposable à 70 %; en outre, application d'un taux particulier sur demande du contribuable; *après le 28 septembre 1976* application d'un taux forfaitaire de 1 % par réduction de la matière imposable à $\frac{1}{3}$ et, en outre, application d'un taux particulier sur demande du contribuable.

L'ENCC fait observer que, par note du 20 novembre 1974, la Commission des Communautés européennes aurait pris acte de la conformité au regard de l'article 95 de l'imposition des produits papetiers par l'ENCC et qu'aucune procédure ex article 169 n'aurait été engagée sur ce point.

C — Observations de Meroni

A titre d'observation préliminaire, Meroni insiste sur le fait que l'importation et le paiement de la contribution ayant eu lieu en 1971, c'est par rapport à la situation à cette époque qu'il faudrait répondre aux questions posées.

Sur les trois premières questions (article 30 du traité)

Les trois premières questions concerneraient la possibilité d'utiliser les dispositions communautaires interdisant les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives pour qualifier un système d'impositions parafiscales intégré dans un système de subventions de façon à déceler la nature des droits que les assujettis à ces impositions peuvent faire valoir. Ces trois questions devraient, dès lors, être examinées ensemble.

Les redevances litigieuses grèveraient les produits intérieurs comme les produits importés mais différemment et elles seraient affectées au financement d'un régime d'aides jugé non conforme au traité, entre autres, à raison de cette affectation. Sur un plan plus général l'incompatibilité avec le traité résulterait de ce que le régime d'aides appliqué par l'ENCC viserait à limiter les importations de papier à ce qui est strictement nécessaire pour combler la différence entre les besoins et la production nationale. Déjà de ce chef les redevances seraient illégales.

Il faudrait cependant examiner également si un tel régime n'est pas en contradiction avec l'article 30 et, dans l'affirmative, résoudre le problème posé du fait qu'une même matière est réglée par une

disposition ayant effet direct (article 30) et une disposition (article 92) n'ayant cet effet qu'après épuisement, dans chaque cas concret, de la procédure administrative prévue par l'article 93. Meroni fait à cet égard valoir les considérations suivantes: les articles 92 à 94 du traité auraient pour objectif fondamental d'éviter les distorsions de la concurrence à l'intérieur du marché commun. La référence faite dans l'article 92 à l'incidence des aides sur les échanges entre États membres aurait, comme dans les articles 85 et 86 du traité, la double fonction, d'une part, d'un critère de répartition des compétences normatives entre la Communauté et les États membres et, d'autre part, d'un critère matériel d'applicabilité de l'article 92. L'article 92 trouverait donc également application à l'hypothèse présente d'une aide permettant de restreindre les importations à l'intérieur de la CEE.

Toutefois, dans la mesure où un tel régime d'aide d'État complète une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité, la réglementation des mesures d'effet équivalent prévaudrait sur celle des aides, étant d'ailleurs la seule à pouvoir trouver correctement application.

La réglementation en matière de libre circulation des marchandises et d'abolition des restrictions quantitatives viserait, en effet, à garantir un des fondements de la Communauté, à savoir l'instauration d'un marché commun à l'intérieur duquel les marchandises peuvent librement circuler comme à l'intérieur du territoire d'un seul État. L'importance de ce «fondement» serait telle que la réalisation des objectifs en matière de libre circulation des marchandises ne pourrait être limitée par la réglementation des aides qui, elle, fait partie de la «politique de la Communauté» (troisième partie du traité). Enfin il résulterait de l'applicabilité directe de la réglementation en matière de libre circulation des marchandises, que la prévalence de la réglementation relative aux mesures d'effet équivalent sur celle des

aides d'État satisferait mieux à la fois l'intérêt général à l'intégration économique et les intérêts des divers administrés.

Il conviendrait, dès lors, de répondre à la première question que le régime des aides et les pratiques de programmation concertée dans le cadre duquel s'insère l'Ente et qui est financé par le produit de la redevance litigieuse complète une mesure d'effet équivalant aux restrictions quantitatives à l'importation et qu'il est, de ce fait, déjà directement interdit par les articles 30 et suivants du traité.

Quant à la deuxième question, Meroni estime que la réglementation communautaire en matière de libre circulation des marchandises s'étendrait également à l'appréciation de la redevance ENCC qui serait déjà illicite par le seul effet des articles 30 et suivants à tout le moins dans la mesure où elle a une incidence sur les importations de produits communautaires. A cet égard, Meroni fait valoir en premier lieu qu'il résulterait de la jurisprudence de la Cour et notamment de son arrêt du 17 février 1976 (affaire 91-75, *Miritz*) que l'appréciation de la légalité d'une redevance se ferait non seulement au regard des interdictions de taxes d'effet équivalant à des droits de douane, mais également au regard de l'interdiction de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Elle s'appuie en second lieu sur l'unité du régime controversé, le produit de la redevance litigieuse étant destiné à financer un système restreignant les importations.

Enfin, selon Meroni, on ne pourrait lui objecter que la directive 70/50/CEE de la Commission du 22 décembre 1969 (JO n° L 13 du 19. 1. 1970), visant à définir les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions, montre que les mesures litigieuses ne constituent pas des mesures de ce genre parce que cette directive écarte de son champ d'application les mesures «applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés». Le régime ENCC

a) *Per quanto riguarda il prodotto nazionale*, è necessario distinguere due ipotesi:

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

b) *Per quanto concerne il prodotto importato*, invece, la base imponibile è sempre pari al 70 % del valore della merce, costituito — come è precisato dall'art. 7, 2° comma, del predetto decreto — dal valore proprio della merce aumentato di talune spese di imballaggio, di assicurazione e di trasporto, anche se dette spese non sono fatturate all'importatore. Vi è pertanto una duplice discriminazione:

- se si raffronta il contributo gravante sul prodotto importato con quello riscosso sulla *materia prima* di produzione nazionale, si constata che la merce importata è tassata in relazione al valore complessivo indicato nella fattura, non già in base al solo prezzo della carta considerata come materia prima;
- se poi si mettono a confronto l'imposizione del prodotto importato e quella della merce finita di produzione nazionale, si rileva che la base imponibile per il prodotto nazionale è costituita dal 70 % del prezzo netto, mentre quella del

prodotto importato è pari al 70 % del prezzo lordo. Per quest'ultimo prodotto, inoltre, il coefficiente del 70 % è fisso e non può essere modificato, a differenza di quanto accade per la merce nazionale.

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

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

- a) La quarta questione va risolta, tenuto conto delle sentenze della Corte nelle cause *Capolongo (77/72)* e *IGAV (94/74)*, nel senso che l'art. 95 si applica ai tributi parafiscali.
- b) Per quanto concerne la quinta questione, la Corte dovrebbe affermare che:

- « — sussiste una discriminazione fiscale vietata dall'art. 95 quando la base imponibile per la tassazione del prodotto nazionale finito (nella specie, la carta da parati) è costituita dal solo prezzo netto della materia prima (nella specie, la carta): mentre la base imponibile del prodotto importato similare è data dal suo valore complessivo, così come descritto dal quinto quesito dell'ordinanza di rinvio;
- una discriminazione fiscale ai sensi dell'art. 95 sussiste pure quando la normativa nazionale

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

- la qualificazione delle situazioni ora descritte come discriminazioni fiscali ai sensi dell'art. 95 del trattato non è impedita dall'esistenza di una norma nazionale che attribuisca alla amministrazione pubblica il potere discrezionale di ridurre la base imponibile (anche) dei prodotti importati. »
- c) La sesta questione, mirante ad accertare se gli importatori di un prodotto gravato da un'imposizione discriminatoria ai sensi dell'art. 95 del trattato abbiano, in virtù dell'efficacia diretta di tale norma, il diritto di pretendere la restituzione delle somme indebitamente pagate, va anch'essa risolta in senso affermativo: tale diritto soggettivo esiste incontestabilmente sin dal 1° febbraio 1962, in forza dell'art. 95, 3° comma, del trattato.

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

siglio direttivo dell'ENCC, la quale ha ridotto di $\frac{2}{3}$ la base imponibile per quanto concerne gli stessi prodotti (cfr. allegati 7 e 8 alla memoria della ditta Meroni).

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

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

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

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

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

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

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

templa, per quanto concerne l'imposizione, tre ipotesi:

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

In tutti e tre i casi, la base imponibile è costituita dal valore della carta. Per quanto concerne i prodotti di cui sub²) — i quali contengono normalmente un'elevata percentuale di carta — essa è stata fissata forfettariamente al 70 % dell'importo fatturato, quota che si presume corrisponda al valore del quantitativo di carta presente nel prodotto finito. Tuttavia, poiché tale quota può risultare troppo elevata, il ministro competente ha il potere di ridurla su istanza degli interessati.

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

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

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

Per quanto concerne l'eventuale diritto al rimborso delle imprese che hanno versato il contributo, il governo italiano si richiama a quanto esso ha già sostenuto

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

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

In diritto

- 1 Con ordinanza 25 giugno 1976, pervenuta in cancelleria il 26 luglio successivo, il pretore di Milano ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni relative all'interpretazione degli artt. 30 e 95 del trattato. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra una ditta italiana — convenuta nella causa principale — che ha acquistato una partita di carta da parati importata, e un'altra ditta italiana — attrice nella causa principale — la quale le ha venduto la merce suddetta addebitandole parte del contributo da essa versato, all'atto dell'importazione in Italia, all'Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta — in prosieguo ENCC — a norma delle leggi 13 giugno 1940, n. 868 (Gazzetta Ufficiale n. 170 del 22. 7. 1940), e 28 marzo 1956, n. 168 (Gazzetta Ufficiale n. 79 del 3. 4. 1956), nonché del Decreto ministeriale 3 luglio 1940 (Gazzetta Ufficiale n. 175 del 27 luglio 1940).
- 2 L'ENCC è un ente italiano di diritto pubblico, istituito allo scopo di incentivare e disciplinare, soprattutto mediante l'erogazione di sovvenzioni, la produzione di cellulosa e di carta in Italia. Fra gli aiuti gestiti da tale ente rivestono particolare importanza le sovvenzioni versate alle imprese editoriali onde consentire loro di acquistare a prezzo ridotto dalle cartiere la carta destinata alle loro pubblicazioni. L'attività dell'ENCC è finanziata mediante contributi riscossi, in fasi diverse della produzione e della distribuzione, sulla cellulosa, sulla carta e sul cartone di produzione nazionale nonché, all'atto dell'importazione, sugli analoghi prodotti importati.

- 3 La normativa italiana sopra citata consente all'importatore che abbia versato all'ENCC il contributo dovuto di rivalersi di parte di questo sui successivi acquirenti. Per giustificare il rifiuto di pagare la quota del contributo addebitate in via di rivalsa, la convenuta nella causa principale sostiene in primo luogo che il sistema di aiuti istituito dalla suddetta normativa è, nel suo complesso, incompatibile con l'art. 30 del trattato e che quindi sia la riscossione del contributo a carico dell'attrice nella causa principale, sia la pretesa di questa di rivalersi di parte di detto contributo sull'acquirente sono illegittime; in secondo luogo, la convenuta assume che il contributo di cui trattasi, considerato in sé e per sé, costituisce un tributo interno avente carattere discriminatorio ed è pertanto incompatibile con l'art. 95 del trattato.
- 4 È opportuno precisare che la pretesa violazione dell'art. 30 consisterebbe nel fatto che, all'epoca dei fatti di causa, il versamento, da parte dell'ENCC, delle sovvenzioni destinate a consentire agli editori di acquistare carta da giornale a prezzo agevolato era subordinato alla condizione che si trattasse di carta da giornale fabbricata in Italia o importata dall'ENCC; la carta importata direttamente da un altro Stato membro era invece esclusa dal beneficio delle sovvenzioni. L'asserita incompatibilità con l'art. 95 del trattato del contributo riscosso dall'ENCC, poi, risulterebbe dal fatto che la base imponibile era diversa, per la carta, il cartone o i prodotti cartotecnici (fra cui la carta da parati), a seconda che si trattasse di merce di produzione nazionale o importata.
- 5 Le questioni sottoposte alla Corte mirano in sostanza a stabilire se un giudice nazionale chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità con il trattato di un sistema di aiuti statali ai sensi dell'art. 92, oppure su taluni aspetti di tale sistema, possa tener conto di un'eventuale violazione degli artt. 30 e 95 e, in caso affermativo, quali siano i criteri che consentono di accertare, in casi come quello di specie, la violazione dei suddetti articoli. Va osservato che tali questioni si riferiscono alla situazione esistente prima della modifica del sistema di aiuti di cui trattasi, modifica imposta dalla Commissione in forza dei poteri conferitile dall'art. 93, n. 2, del trattato ed attuata dall'Italia con effetto dal 1° gennaio 1974.

Sulle prime tre questioni

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

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

- 7 Queste tre questioni vanno risolte congiuntamente.
- 8 L'art. 30 del trattato, vietando qualsiasi restrizione quantitativa all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, si riferisce sia ai provvedimenti che vietano in tutto o in parte le importazioni, sia, com'è precisato nella direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50 (GU n. L 13 del 19. 1. 1970, pag. 29), alle «misure, diverse da quelle applicabili indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, che ostacolano delle importazioni che potrebbero aver luogo ove tali misure non esistessero, ivi comprese quelle che rendono le importazioni più difficili od onerose dello smercio dei prodotti nazionali.»
- 9 La sfera d'applicazione dell'art. 30, per quanto ampia, non comprende tuttavia gli ostacoli contemplati da altre disposizioni specifiche del trattato. In effetti, le conseguenze dell'applicazione o dell'eventuale violazione di queste varie disposizioni, in quanto vanno determinate in funzione del particolare oggetto delle disposizioni stesse nel complesso delle finalità del trattato, possono essere di varia natura, donde la necessità di distinguere la sfera di applicazione

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

- 10 Del pari, il fatto che un sistema di aiuti erogati dallo Stato o alimentati con fondi statali possa, semplicemente agevolando determinate imprese o taluni prodotti nazionali, ostacolare, sia pure indirettamente, l'importazione da altri Stati membri di prodotti simili o concorrenti, non basta da solo ad assimilare un aiuto, in quanto tale, ad una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30.
- 11 D'altra parte, come emerge dall'art. 92, nn. 1 e 3, nonché dall'art. 93, n. 2, 3° comma, l'incompatibilità degli aiuti con il mercato comune, sancita dall'art. 92, n. 1, non è né assoluta né incondizionata. Non solo l'art. 92, n. 2, stabilisce determinate eccezioni a tale principio, ma inoltre sia l'art. 92, sia l'art. 93 conferiscono alla Commissione un ampio potere discrezionale ed al Consiglio un vasto potere al fine di dichiarare determinati aiuti statali compatibili con il mercato comune, in deroga al divieto generale di cui all'art. 92, n. 1.
- 12 Dal complesso di tali considerazioni deriva che il trattato, disponendo, all'art. 93, che la Commissione deve procedere in via permanente all'esame ed al controllo degli aiuti, vuole che l'eventuale incompatibilità di un determinato aiuto con il mercato comune venga accertata, sotto il controllo della Corte di giustizia, mediante un apposito procedimento, che spetta alla Commissione avviare. Di conseguenza, i singoli non possono, richiamandosi unicamente all'art. 92, contestare la compatibilità di un aiuto con il diritto comunitario dinanzi ai giudici nazionali né chiedere a questi di pronunciarsi, in via principale o incidentale, sull'eventuale incompatibilità. Un'interpretazione dell'art. 30 talmente estensiva da consentire di assimilare un aiuto ai sensi dell'art. 92, in quanto tale, ad una restrizione quantitativa di cui all'art. 30 avrebbe per effetto di alterare la portata degli artt. 92 e 93 del trattato e di recare pregiudizio al sistema di ripartizione delle competenze che il trattato ha inteso porre in essere istituendo il procedimento d'esame permanente contemplato dall'art. 93.
- 13 Il divieto delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente sancito dall'art. 30 del trattato è assoluto ed esplicito, e non richiede alcun ulteriore provvedimento di attuazione da parte degli Stati membri o delle istitu-

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

- 14 Può accadere che determinate caratteristiche di un aiuto, contrastanti con disposizioni particolari del trattato, diverse dagli artt. 92 e 93, siano così indissolubilmente legate all'oggetto dell'aiuto, che risulti impossibile esaminarle in via autonoma, di guisa che la loro incidenza sulla compatibilità o sull'incompatibilità dell'aiuto nel suo complesso dev'essere in tal caso necessariamente valutata mediante il procedimento ex art. 93. Diverso è invece il caso qualora, nell'analisi di un sistema di aiuti, sia possibile isolare condizioni o elementi che, pur facendo parte del sistema stesso, possano essere considerati non necessari ai fini della realizzazione del suo oggetto o del suo funzionamento. In quest'ultima ipotesi, non è possibile richiamarsi alla ripartizione delle competenze derivante dagli artt. 92 e 93 per concludere che, qualora siano violate altre norme del trattato, aventi efficacia diretta, queste non possano essere invocate dinanzi al giudice nazionale per il solo fatto che l'elemento considerato costituisce un aspetto di un aiuto.
- 15 Benché gli aiuti implicino sovente, per natura, una protezione e quindi un certo frazionamento del mercato a scapito dei prodotti delle imprese che non ne fruiscono, ciò non giustifica tuttavia effetti restrittivi che vadano al di là di quanto è necessario perché l'aiuto possa raggiungere gli scopi ammessi dal trattato. Si hanno simili effetti qualora l'aiuto venga concesso agli operatori economici che acquistano prodotti importati tramite un ente statale, ma negato in caso di importazione diretta, senza che, manifestamente, tale distinzione sia necessaria alla realizzazione dell'obiettivo dell'aiuto o al suo funzionamento
- 16 Va però precisato, per quanto concerne la soluzione della seconda questione, che l'esistenza, in un sistema di aiuti, di un elemento che costituisca eventualmente una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, non necessaria alla realizzazione dell'obiettivo dell'aiuto, non autorizza i giudici nazionali a dichiarare il suddetto sistema, nel suo complesso, incompatibile con il trattato né, di conseguenza, a considerare, per ciò solo, illegittimi i contributi con i quali l'aiuto è finanziato, assumendo a motivo il fatto che questi sarebbero destinati al finanziamento di un aiuto incompatibile con il trattato.

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

Sulla quarta questione

- 18 Con la quarta questione si chiede se, «in caso di risposta negativa ai quesiti precedenti, il divieto di operare discriminazioni fiscali introdotto dall'art. 95 del trattato, concerne pure la materia di contributi speciali che gravano sia le merci nazionali sia quelle importate, ed il cui gettito sia destinato ad enti pubblici minori diversi dallo Stato». Tenuto conto della soluzione data alle prime tre questioni, appare opportuno risolvere la quarta.
- 19 Dato che l'art. 95 del trattato concerne i tributi interni di qualsiasi natura, un onere o contributo non può essere sottratto alla sfera d'applicazione di tale norma per il fatto di essere riscosso da un ente di diritto pubblico diverso dallo Stato, o a suo vantaggio, e di costituire una tassa speciale o avente una specifica destinazione.

Sulla quinta e sulla sesta questione

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

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

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

- 21 Ai fini dell'applicazione dell'art. 95 del trattato è necessario prendere in considerazione non solo l'aliquota del tributo interno gravante direttamente o indirettamente sui prodotti nazionali e su quelli importati, ma anche la base imponibile e le modalità di riscossione del tributo stesso. Qualora, sotto questo profilo, sussistano differenze implicanti per il prodotto importato, nella medesima fase del processo produttivo o della distribuzione, un maggior onere fiscale rispetto all'analogo prodotto nazionale, si ha violazione del divieto di cui all'art. 95. Ciò si verifica, nel caso di un tributo calcolato sul valore del prodotto, quando, in relazione al solo prodotto importato, si prendano in considerazione elementi di valutazione tali da aumentarne il valore rispetto al prodotto nazionale corrispondente. Il fatto che l'amministrazione abbia la facoltà di ridurre l'importo del tributo in casi particolari, tanto per le merci di produzione nazionale quanto per quelle importate, non basta ad eliminare la discriminazione incompatibile con l'art. 95.
- 22 Come la Corte ha affermato, da ultimo nella sentenza 17 febbraio 1976 (causa 45/75, REWE, Racc. pag. 193), l'art. 95 del trattato ha efficacia diretta ed attribuisce ai singoli diritti che i giudici nazionali devono tutelare. Spetta tuttavia al giudice nazionale stabilire, in base al diritto interno, se un tributo interno discriminatorio ai sensi dell'art. 95 debba essere considerato non dovuto nella sua totalità, oppure limitatamente alla parte che eccede l'onere gravante sul prodotto nazionale.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE,

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

- 1° L'art. 30 del trattato ha efficacia diretta e attribuisce ai singoli, al più tardi alla fine del periodo di transizione, diritti che i giudici nazionali devono tutelare.
- 2° Gli aiuti di cui agli artt. 92 e 93 del trattato non rientrano, di per sé, nella sfera di applicazione del divieto delle restrizioni quantitative all'importazione e delle misure di effetto equivalente sancito dall'art. 30; tuttavia, eventuali modalità di un aiuto non necessarie al suo oggetto o al suo funzionamento e contrarie al suddetto divieto possono essere, per tale motivo, considerate incompatibili con detta disposizione.
- 3° Il fatto che una determinata modalità di un aiuto, non necessaria al suo oggetto o al suo funzionamento, sia incompatibile con una norma del trattato diversa dagli artt. 92 e 93 non vizia l'aiuto nel suo complesso né rende illegittimo, per questo motivo, il sistema di finanziamento dell'aiuto stesso.
- 4° Dato che l'art. 95 del trattato concerne i tributi interni di qualsiasi natura, un onere o contributo non può essere sottratto alla sfera d'applicazione di tale norma per il fatto di essere riscosso da un ente di diritto pubblico diverso dallo Stato, o a suo vantaggio, e di costituire una tassa speciale o avente una specifica destinazione.
- 5° Ai fini dell'applicazione dell'art. 95 del trattato è necessario prendere in considerazione non solo l'aliquota del tributo interno gravante direttamente o indirettamente sui prodotti nazionali e su quelli importati, ma anche la base imponibile e le modalità di riscossione del tributo stesso. Qualora, sotto questo profilo, sussistano differenze implicanti per il prodotto importato, nella medesima fase del processo produttivo o della distribuzione, un maggior onere fiscale rispetto all'analogo prodotto nazionale, si ha violazione del divieto di cui all'art. 95.

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

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart	O'Keefe	Bosco	Touffait	

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

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

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

*Signor presidente,
signori giudici,*

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

Per dirla in breve, entrambe le cause vertono su taluni oneri imposti dal diritto nazionale su talune merci importate a favore di enti le cui risorse finanziarie sono destinate ad incrementare determinati settori dell'economia dello Stato membro

interessato. Sia l'una che l'altra sollevano problemi relativi all'interpretazione delle norme del trattato CEE — e alle relazioni fra queste esistenti — concernenti gli aiuti concessi dagli Stati membri (artt. 92 e 93), gli oneri fiscali interni (art. 95) nonché, nella causa italiana, le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione (art. 30) e, nella causa tedesca, le tasse di effetto equivalente a dazi doganali (artt. 9, n. 1, 12 e 13, n. 2). Per di più, in quest'ultima causa è stata sollevata una questione vertente sull'interpretazione dello stesso art. 177.

Ritengo opportuno occuparmi innanzitutto della causa tedesca.

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

¹ — Traduzione dall'inglese.