

3. La circostanza che un contributo riscosso da uno Stato membro sia utilizzato per finanziare un sistema di sovvenzioni ritenuto incompatibile col trattato non consente, in sé e per sé, d'attribuire a detto contributo il carattere di tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale.

Nel procedimento 94-74,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Abbiategrosso, nella causa dinanzi ad esso pendente tra:

SpA INDUSTRIA GOMMA ARTICOLI VARI (IGAV), con sede in Abbiategrosso (Milano),

e

ENTE NAZIONALE PER LA CELLULOSA E PER LA CARTA (ENCC), con sede in Roma,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 13, n. 2, e degli artt. 85 e 86 del trattato CEE con riferimento ad una tassa parafiscale nazionale percepita su determinati tipi di carta e cartone e sulla cellulosa,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars e A. J. Mackenzie Stuart, presidenti di sezione; A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore (relatore), H. Kutscher, M. Sørensen e A. O'Keefe, giudici;

avvocato generale: A. Trabucchi,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate alla

Corte ai sensi dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

La società Industria gomma articoli vari (IGAV), con sede in Abbiategrasso (Milano), effettuava, negli anni 1970-1973, importazioni di prodotti di carta destinati alla trasformazione e provenienti, in particolare, da Stati membri della Comunità.

Il 17 maggio 1974 l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC) comunicava alla SpA IGAV l'ammontare dei contributi sulla carta e sui cartoni, in ragione di Lit. 23 334 538, da essa dovuti fino al 16 ottobre 1973 in base alla legge 13 giugno 1940, n. 868 (Gazzetta ufficiale 22 luglio 1940, n. 170) ed alla legge 28 marzo 1956, n. 168 (GU 3 aprile 1956, n. 79).

Il 14 giugno 1974 la SpA IGAV provvedeva, mediante assegno bancario, al versamento di Lit. 2 047 031 (per contributi sulle importazioni da paesi terzi) e contestava, in pari tempo, la fondatezza della pretesa dell'ENCC per il rimanente ammontare di Lit. 21 287 507, relativo alle importazioni provenienti da Stati membri.

Lo stesso giorno la SpA IGAV, con ricorso in base all'art. 700 del CPC, adiva il pretore d'Abbiategrasso chiedendo, come provvedimento d'urgenza, che venisse constatata l'incompatibilità del contributo in oggetto con l'art. 13 del trattato CEE, giusta l'interpretazione datane dalla Corte di giustizia in particolare nella sentenza 19 giugno 1973 (causa 77-72, Carmine Capolongo c. Azienda agricola Maya, domanda di pronuncia pregiudiziale del pretore di Conegliano; Racc. 1973, pag. 611).

Con decreto 28 giugno 1974 il pretore di Abbiategrasso accoglieva il ricorso dell'IGAV ed ordinava all'ENCC di non predisporre il ruolo esattoriale, a carico della ricorrente, per la somma di Lit. 21 287 507 oppure, qualora detto ruolo fosse stato già predisposto, di non trasmetterlo all'Intendenza di finanza di Milano.

Nell'udienza dell'8 novembre 1974 l'ENCC chiedeva al pretore la revoca del decreto.

Con ordinanza 14 novembre 1974 il pretore d'Abbiategrasso sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

In considerazione del principio della libera circolazione delle merci contenuto nel trattato CEE, che mira a rendere possibile la fusione dei vari mercati nazionali in un mercato unico all'interno della Comunità europea, così da escludere trattamenti differenziati nei confronti dei produttori di uno stesso prodotto, in ragione della diversa provenienza del medesimo, e in relazione alla sentenza di questa Corte emessa il 19 giugno 1973 in causa n. 77-72 nonché con riferimento agli artt. 85 e 86 del trattato, si chiede:

I. Se costituisca una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale vietata dall'art. 13, n. 2, del trattato un contributo — percepito obbligatoriamente su determinati prodotti come carta, cartone e cellulosa — avente le seguenti caratteristiche:

1. è percepito da un ente pubblico diverso dallo Stato anche sui prodotti provenienti dagli altri paesi membri;
2. il gettito relativo è destinato, per legge e statutariamente, alle seguenti finalità:
 - a) finanziamento di attività varie all'interno del territorio dello Stato, per incrementare la produzione agricola nazionale di cellulosa;
 - b) finanziamento di attività di ricerca in favore delle imprese nazionali produttrici di cellulosa e carta;
 - c) sovvenzione alla sola carta da giornale prodotta dalle cartiere nazionali con l'effetto che questa viene messa a disposizione degli editori nazionali a prezzo ridotto rispetto a

quello del mercato. La stessa sovvenzione non è accordata per la carta da giornale e da stampa proveniente dalle cartiere aventi sede negli altri paesi del mercato comune.

II. Nel caso in cui il contributo sopra descritto venga considerato una tassa d'effetto equivalente, si chiede:

1. Se l'art. 13, n. 2 del trattato sia direttamente applicabile e faccia sorgere in capo ai singoli il diritto soggettivo a non essere colpiti dai tributi da esso vietati;
2. se tale diritto soggettivo sia sorto a far tempo dal 31 dicembre 1969 (data di scadenza del periodo transitorio) oppure dal 1° luglio 1968, data di abolizione dei dazi doganali all'interno della CEE.

III. Con riferimento al quesito di cui al punto I, 2 c), tenuto conto che il contributo ENCC finisce per sovvenzionare la produzione nazionale della carta da giornale, si chiede se detto contributo non contrasti con la normativa comunitaria dal momento che essendo le sole cartiere nazionali legittimate a beneficiare della sovvenzione alimentata con il contributo medesimo, esse sono poste in condizione di ripartirsi la quasi totalità del mercato italiano della carta da giornale, ad esclusione dei concorrenti comunitari, dando vita ad un'intesa contrastante con gli artt. 85 e 86 del trattato (cfr. bilanci ENCC anni 1971/72/73).

Il provvedimento di rinvio è pervenuto in cancelleria il 16 dicembre 1974.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della corte di giustizia della CEE hanno depositato osservazioni scritte: la Commissione delle Comunità europee, in data 20 febbraio 1975; il governo della Repubblica italiana, in data 4 marzo 1975; l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC), convenuto nella causa principale, in data 4 marzo 1975,

e la SpA IGAV, ricorrente nella causa principale, in data 10 marzo 1975.

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 alla Corte

La SpA IGAV, ricorrente nella causa principale, svolge un'ampia analisi della giurisprudenza della Corte in tema di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali e di imposte interne per concludere, in particolare, che una legge nazionale, di per sé compatibile col diritto comunitario, può risultare non più tale se vista alla luce degli effetti da essa prodotti o degli obiettivi da essa perseguiti.

a) Per quanto concerne, più in dettaglio, la natura e gli effetti del contributo ENCC, si può dire che il suddetto contributo presenta realmente tutti i caratteri descritti in termini astratti nella prima questione:

- è percepito da un ente pubblico diverso dallo Stato;
- è obbligatorio;
- benché gravi tanto sulle merci nazionali quanto sulle merci comunitarie importate, è, in una certa misura, discriminatorio;
- serve, col suo gettito, a finanziare le diverse attività dell'ENCC, in particolare gli interventi a favore della produzione nazionale di materie prime per l'industria cartaria, lo svolgimento di ricerche, a beneficio delle sole imprese italiane, sia nel campo agricolo e forestale, sia nel campo cartario, grafico e cartotecnico, gli interventi a favore della stampa, sotto forma di sovvenzioni generali o specifiche, particolarmente per l'utilizzazione di carta prodotta in Italia o importata attraverso l'ENCC, con esclusione della carta importata direttamente dall'estero.

b) L'incompatibilità del contributo in esame col diritto comunitario risulta anzitutto dall'iniziativa adottata dalla Commissione il 15 settembre 1972 di promuovere, al riguardo, contro l'Italia la procedura di cui all'art. 93, n. 2, del trattato CEE.

La lettera inviata, al termine della procedura, dalla Commissione al governo italiano in data 20 novembre 1974 conferma che soltanto le numerose modifiche apportate dalle autorità italiane, con effetto dal 1° gennaio 1974, hanno reso il sistema delle sovvenzioni concesse tramite l'ENCC compatibile con la disciplina comunitaria in tema d'aiuti. Il fatto stesso che il contributo ENCC serva a finanziare sovvenzioni vietate dal diritto comunitario impedisce di considerarlo come un'imposta interna consentita dall'art. 95. Si aggiunga che gli aiuti in questione, finanziati mediante un'imposizione parafiscale, eludono qualsiasi «trasparenza», hanno carattere permanente, anziché costituire misure essenzialmente temporanee volte al risanamento o al momentaneo sostegno d'un settore, e producono un «effetto moltiplicatore» agganciandosi all'onere pecuniario che grava sulle merci importate. Da ultimo, occorre osservare che il metodo d'utilizzo dei fondi a disposizione dell'ENCC appare oscuro.

Il contributo litigioso, servendo come mezzo di finanziamento d'attività destinate a favorire esclusivamente il prodotto nazionale, assume i caratteri d'una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione, tassa vietata dall'art. 13, n. 2, del trattato CEE. La Corte dovrebbe pertanto risolvere in senso affermativo le prime due questioni, precisando che l'art. 13, n. 2, del trattato CEE deve considerarsi direttamente efficace negli ordinamenti giuridici degli Stati membri a far tempo dal 1° gennaio 1970, data di scadenza del periodo transitorio.

c) Le diverse attività dell'ENCC, finanziate col gettito del contributo litigioso, producono altresì una grave distorsione

della concorrenza nell'ambito del mercato comune.

La libera concorrenza fra le cartiere comunitarie e le cartiere italiane risulta alterata dal fatto che è eliminata qualsiasi concorrenza fra i produttori italiani e l'ENCC, che i produttori italiani di carta da giornale vengono favoriti rispetto agli stranieri, in particolare per quanto riguarda lo smercio della loro produzione, e che, anche nel settore della carta diversa da quella usata per i quotidiani od i periodici, le imprese italiane godono di una situazione di vantaggio nei confronti delle concorrenti estere.

Il gioco della concorrenza è falsato anche nei rapporti tra editori di quotidiani e periodici italiani ed editori comunitari: la sicurezza degli approvvigionamenti di carta, le sovvenzioni differenziali elargite dall'ENCC e gli accordi relativi ai prezzi di vendita e di acquisto della carta eliminano la concorrenza tra aziende editoriali italiane; i medesimi elementi alterano la concorrenza — effettivamente esistente nonostante le contrarie affermazioni sia della Commissione, sia dell'ENCC — tra editori italiani e comunitari di giornali quotidiani e periodici.

Alle predette gravi distorsioni della concorrenza si affiancano una serie di intese di cui l'ENCC è parte e che sono vietate dagli artt. 85 e 3 f) del trattato.

Alcuni accordi tra l'ENCC e le cartiere italiane hanno provocato una ripartizione del mercato nazionale della carta da giornale, grazie ad un sistema di «quote d'assegnazione mensili» ed alla fissazione del prezzo di vendita della carta agli editori italiani di giornali; altri, invece, sono stati conclusi tra ENCC, cartiere e case editrici per regolare il prezzo d'acquisto della carta. Alle intese partecipano imprese ed associazioni di imprese cartarie ed editoriali; l'ENCC può venir considerato come un'impresa pubblica, nella misura in cui svolge un'attività d'acquisto, conservazione e distribuzione di rilevanti quantitativi di carta, oppure come un'associazione d'imprese, nella misura in cui costituisce un «consorzio obbligatorio» d'imprese. Le intese in esame si configu-

rano, a seconda dei casi, come accordi e/o pratiche concordate o come decisioni d'associazioni d'impresе e si propongono di fissare i prezzi d'acquisto o di vendita e di ripartire i mercati. Esse pregiudicano gravemente il commercio tra gli Stati membri, come è dimostrato dalle cifre riguardanti le importazioni in Italia di carta da giornale d'origine comunitaria. Esse sono infine vietate dall'art. 85, n. 1, del trattato e la loro illiceità s'estende alla partecipazione dell'ENCC.

Questa conclusione non è contraddetta dalla circostanza che l'ENCC sia un'impresa pubblica: ai sensi dell'art. 90, n. 1, i divieti previsti dall'art. 85 valgono anche per le imprese pubbliche, mentre nei confronti dell'ENCC non può trovare applicazione l'art. 90, n. 2.

d) In definitiva, la Corte di giustizia dovrebbe risolvere le questioni sottoposte affermando l'illegittimità della percezione del contributo ENCC sulle importazioni provenienti dai paesi del mercato comune, a partire dal 1° gennaio 1970 e fino al giorno in cui le violazioni alla normativa comunitaria sopra esaminate non siano state totalmente ed effettivamente eliminate.

L'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, convenuto nella causa principale, dopo aver sottolineato le particolarità della procedura per provvedimenti d'urgenza nel corso della quale si è fatto luogo alla domanda di pronunzia pregiudiziale, illustra dettagliatamente il sistema d'interventi dell'ENCC, in particolare nel settore della stampa, nel settore agricolo-forestale ed in materia di documentazione e di statistica. Esso afferma che il finanziamento di tali attività e la copertura delle spese d'amministrazione sono essenzialmente assicurati dal gettito del contributo sulla carta e sui cartoni e del contributo sulla cellulosa.

a) Per quanto attiene alla legittimità del sistema di sovvenzioni messo in opera tramite l'ENCC, si può desumere dalla lettera inviata dalla Commissione al governo italiano il 20 novembre 1974 che tale sistema è stato ritenuto compati-

bile non solo coll'art. 92, ma anche coll'art. 13, n. 2, del trattato. Simile conclusione appare ancor più giustificata se si considera ch'essa risulta conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

b) La prima questione non fa che riprodurre una questione già precedentemente sottoposta alla Corte nella causa 77-72; essa è perciò inammissibile, se tende ad ottenere un'interpretazione diversa dei medesimi testi, oppure irricevibile, se tende a provocare un'interpretazione della sentenza 19 giugno 1973 in relazione al caso concreto che è oggetto della causa principale.

D'altra parte, gli elementi, puramente descrittivi, addotti per fornire una parvenza di novità e d'utilità alla questione sono in parte erronei ed in parte tendenziosi. Bastino, in proposito, le seguenti osservazioni:

- è irrilevante il fatto che il contributo sia percepito da un ente pubblico diverso dallo Stato, dal momento che ciò avviene pur sempre in forza di una legge dello Stato;
- il contributo sulla cellulosa non è oggetto della causa principale, ed ha inoltre, in ogni caso, un effetto sfavorevole sul prodotto nazionale, doppiamente colpito durante il processo di fabbricazione;
- la carta da giornale è esente dal contributo ENCC, di modo che le integrazioni di prezzo della carta da giornale corrisposte agli editori non possono concretare una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale, poichè manca la tassa stessa;
- la situazione passata poteva tutt'al più aver rilevanza rispetto all'art. 92, non all'art. 13, n. 2, del trattato.

Circa il merito della controversia, si può osservare che nessuna delle condizioni, cui la Corte ha subordinato nella sua sentenza 19 giugno 1973 (causa 77-72) il riconoscimento dell'esistenza d'una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale, appare soddisfatta nella fattispecie:

- non c'è identità fra il prodotto nazionale tassato ed il prodotto nazionale agevolato;
- il gettito dell'imposizione non è devoluto esclusivamente all'industria cartaria nazionale;
- l'aiuto non giova comunque in modo specifico ai prodotti nazionali.

In ogni caso, poi, la verifica della presenza di tali condizioni nella fattispecie concreta è preclusa alla Corte in sede di procedimento pregiudiziale.

c) La Corte di giustizia ha già risolto il problema dell'efficacia diretta dell'art. 13, n. 2, affermando che detta disposizione è perfettamente idonea, per la sua stessa natura, a produrre direttamente effetti nei rapporti giuridici fra gli Stati membri ed i loro cittadini e che, in mancanza d'una direttiva che riguardi espressamente la soppressione d'una determinata tassa d'effetto equivalente prima della scadenza del periodo transitorio, la data da prendere in considerazione non può essere se non il 1° gennaio 1970.

d) In relazione agli artt. 85 e 86 del trattato, occorre constatare, senza soffermarsi sulla confusa formulazione del quesito sottoposto alla Corte, che l'art. 85 non può applicarsi al caso di specie per i seguenti motivi:

- non sussistevano né sussistono accordi o pratiche concordate fra le cartiere nazionali al fine d'ottenere il controllo esclusivo sul mercato italiano della carta da giornale;
- l'importazione non è mai stata vietata né assoggettata a formalità od oneri particolari;
- l'importazione effettuata tramite l'ENCC consente agli editori di fruire degli aiuti in esame;
- il prezzo della carta da giornale non può essere influenzato da pratiche concorrenziali, in quanto fissato autoritativamente per tutto il territorio dello Stato;
- la limitazione degli aiuti potrebbe

tutt'al più essere imputata alle pubbliche autorità.

Anche l'art. 90 non trova applicazione nella fattispecie.

Per quanto attiene all'art. 86, si deve osservare che la Corte ne aveva già escluso l'applicazione nella causa 77-72. In ogni caso, non si realizzano nella situazione in esame le tre condizioni richieste dalla Corte per l'applicazione di detto articolo: esistenza di una posizione dominante, sfruttamento abusivo della medesima, pregiudizio per il commercio fra gli Stati membri.

e) In conclusione, le questioni sottoposte alla Corte andrebbero risolte come segue:

- Il divieto dell'art. 13, n. 2, colpisce il contributo che, pur nell'ambito di un regime generale d'imposizioni applicabili secondo gli stessi criteri tanto ai prodotti nazionali che a quelli importati, sia esclusivamente destinato a finanziare attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato.
- L'art. 13, n. 2, è norma direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, con la conseguenza di far sorgere in capo ai cittadini diritti soggettivi che i giudici nazionali debbono tutelare, a partire dal 10 gennaio 1970 per tutte le tasse di effetto equivalente a dazio doganale la cui soppressione non sia stata imposta per una data anteriore mediante direttive della Commissione.
- Gli artt. 85 e 86 non possono riguardare l'ipotesi in cui prodotti d'industrie nazionali o, se di estera provenienza, importati per il solo tramite di un ente pubblico, abbiano dato luogo, in esecuzione di una disciplina ufficiale, a vantaggi per gli utilizzatori appartenenti a diverso settore economico.

3. Il *governo della Repubblica italiana* sottolinea che la questione di fondo oggetto del presente giudizio è strettamente

analoga a quella già esaminata e risolta dalla Corte nella causa 77-72. La Corte aveva allora ritenuto che un contributo inserito in un regime generale di imposizioni interne gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati si potesse configurare come una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale solo quando tale contributo fosse destinato (a) *in modo esclusivo* a finanziare attività che giovassero (b) *in modo specifico* al prodotto nazionale tassato. Orbene, il contributo a favore dell'ENCC non possiede né l'una né l'altra delle caratteristiche citate. È ben vero che la Corte non è competente ad accertare ciò in concreto nell'ambito d'un procedimento ex art. 177, ma, d'altra parte, appare significativo che le disposizioni italiane controverse non siano state oggetto né d'un procedimento instaurato dalla Commissione ai sensi dell'art. 169 né d'una azione promossa da un altro Stato membro per far constatare un possibile contrasto di tale normativa con l'art. 13 del trattato.

Le ulteriori precisazioni circa la natura della norma nazionale controversa, contenute nell'ordinanza di rinvio, non adducono alcun elemento nuovo rispetto alla situazione su cui la Corte ha già avuto modo di pronunciarsi; la concreta valutazione della conformità dell'onere controverso al diritto comunitario non rientra nei compiti spettanti alla Corte nell'ambito di un procedimento ex art. 177.

D'altro canto, le indicazioni circa la natura ed i caratteri del contributo ENCC, contenute nell'ordinanza di rinvio, non appaiono del tutto aderenti alla reale portata delle norme interne italiane che regolano la materia. In particolare, contrariamente a quanto affermato nel punto c) della prima questione, la carta da giornale e da stampa proveniente da cartiere con sede negli altri Stati membri beneficia d'un trattamento identico a quello previsto per la carta prodotta dalle cartiere nazionali, purchè l'importazione avvenga tramite l'ENCC.

Circa la terza questione, è sufficiente ri-

levare che l'ENCC è un ente di diritto pubblico e non assolve finalità imprenditoriali, né influisce sul libero approvvigionamento del prodotto da parte degli utilizzatori e dei consumatori.

In merito agli artt. 92 e seguenti del trattato, si può infine osservare che la Commissione, con lettera 20 novembre 1974 diretta al governo italiano, ha dichiarato di non ravvisare elementi per l'instaurazione d'un procedimento ai sensi dell'art. 93.

La Commissione tiene innanzitutto a completare la descrizione dei «fatti», precisando alcuni aspetti del regime d'aiuti gestito dall'ENCC. Essa ricorda che le provvidenze sono previste non già in favore della fabbricazione della carta, bensì della sua utilizzazione a fini editoriali, e che ne beneficiano pertanto esclusivamente gli editori di quotidiani e di periodici. D'altra parte, a decorrere dal 1° gennaio 1974, in seguito al procedimento instaurato dalla Commissione sulla base dell'art. 93, n. 2, del trattato, gli aiuti vengono accordati indistintamente a tutte le importazioni provenienti dagli altri Stati membri, sia a quelle effettuate direttamente dagli editori, sia a quelle effettuate tramite l'ENCC.

a) Sulla prima questione

Il contributo percepito dall'ENCC e comunemente ritenuto una tassa parafiscale colpisce tanto i prodotti nazionali quanto quelli importati; il relativo gettito è destinato a finanziare gli interventi svolti dall'ENCC, in particolare sotto forma di sovvenzioni alla stampa quotidiana e periodica e di aiuti in favore della ricerca agricola e forestale e del rimboschimento.

Nell'esaminare la compatibilità del predetto sistema con gli artt. 9 e 13, n. 2, del trattato CEE, non si può prescindere dai criteri enunciati nella sentenza della Corte n. 77-72:

una tassa parafiscale, che gravi indistintamente sui prodotti nazionali ed importati, può ciononostante costituire una tassa d'effetto equivalente ad un dazio

doganale all'importazione, qualora sia esclusivamente destinata a finanziare attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato.

Nel caso di specie, tuttavia, è possibile constatare che il prodotto nazionale tassato (carta e cartoni) non corrisponde al prodotto nazionale beneficiario delle sovvenzioni (stampa quotidiana e periodica). Una simile constatazione è già di per sé sufficiente ad escludere qualsiasi applicazione dell'art. 13, n. 2.

Comunque, anche assumendo che le sovvenzioni non vadano alle pubblicazioni, bensì alla materia prima utilizzata dagli editori, non sarebbe ugualmente possibile concludere che il contributo riscosso sulla carta destinata alla pubblicazione di periodici serve esclusivamente a finanziare le provvidenze in favore di tale carta.

Con riguardo al punto 2 c) della prima questione, mancano pertanto le condizioni richieste per l'identificazione d'una tassa d'effetto equivalente.

Circa il punto 2 a) della prima questione, occorre rilevare che fa completamente difetto la condizione del vantaggio «specifico», dato il rapporto, lontano ed indiretto, fra i prodotti tassati e i prodotti sovvenzionati: la ricerca forestale ed il rimboschimento permettono di facilitare in generale lo sviluppo del settore forestale e l'approvvigionamento del legno; tali attività richiedono tempi molto lunghi e non riguardano necessariamente la produzione di pasta da carta, che è soltanto uno dei possibili sbocchi commerciali del legno.

In merito al punto 2 b), va osservato che non appaiono soddisfatte né la condizione della destinazione «esclusiva» del gettito del contributo al finanziamento della ricerca nel settore cartario né la condizione del vantaggio «specifico».

Quanto sopra non permette certamente di concludere che il sistema d'aiuti alla ricerca nel settore cartario sia compatibile col trattato, anzi, nel periodo che va preso in considerazione ai fini della causa principale, tale sistema appariva in

conflitto con l'art. 92 e le modifiche opportune sono intervenute soltanto con effetto 1° gennaio 1974. Tuttavia, nell'ambito d'osservazione dell'art. 13, n. 2, il contributo sulla carta e sui cartoni non sembra meritare censure sotto il profilo della sua destinazione al finanziamento della ricerca. La situazione non differirebbe operando il cumulo con l'attività d'intervento in favore delle pubblicazioni periodiche e l'attività di ricerca nel settore forestale, perché la somma dei tre oneri contestati non raggiunge la misura idonea per considerare soddisfatta la condizione della destinazione «esclusiva».

b) Sulla seconda questione

L'art. 13, n. 2, del trattato ha, senza alcun dubbio, efficacia diretta.

La data da considerare come momento di scadenza del periodo transitorio, ad eccezione dei casi in cui sono state emanate delle direttive ai sensi dell'art. 13, n. 2, è quella del 31 dicembre 1969. Tale conclusione si fonda sull'art. 8 del trattato; le modifiche al ritmo di progressione ivi previsto sono state indicate espressamente negli atti del Consiglio. L'ipotesi prospettata dal giudice proponente nell'ordinanza di rinvio chiama in causa la decisione d'«accelerazione» del Consiglio 26 luglio 1966 (GU, pag. 2971), che ha permesso di realizzare l'unione tariffaria con effetto dal 1° luglio 1968. Non è tuttavia possibile sostenere che la realizzazione dell'unione tariffaria equivalga alla fine del periodo transitorio per l'instaurazione del mercato comune.

c) Sulla terza questione

Premesso che le provvidenze sono strutturate ed erogate in favore della stampa, e non invece delle cartiere nazionali, è vero che il regime d'aiuti un tempo in vigore comportava un elemento protettivo a vantaggio della produzione nazionale di carta da giornale e scoraggiava le importazioni dirette. Esso è infatti stato modificato proprio per assicurarne la conformità all'art. 92 del trattato.

Benché il suddetto regime comportasse una distorsione della concorrenza, non può sfuggire che, nel caso di specie, facevano difetto sia la condizione essenziale dell'imputabilità d'un comportamento illecito ad un'impresa o ad un gruppo d'impresе, sia le condizioni richieste per configurare l'esistenza d'un'intesa o d'una posizione dominante.

III — Fase orale del procedimento

La società IGAV, ricorrente nella causa principale, con gli avvocati Giovanni

Maria Ubertazzi e Fausto Capelli, del foro di Milano, l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, convenuto nella causa principale, con gli avvocati Giuseppe Marchesini ed Antonio Sorrentino, del foro di Roma, il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Giorgio Zagari, sostituto avvocato generale dello Stato, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Antonio Abate, sono stati sentiti durante l'udienza del 23 aprile 1975.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 15 maggio 1975.

In diritto

- 1 Con ordinanza 14 novembre 1974, pervenuta in cancelleria il 16 dicembre 1974, il pretore di Abbiategrasso ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 13, n. 2, 85 ed 86 del trattato.
- 2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione giudiziaria promossa dalla ricorrente nella causa principale contro l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta (ENCC) con riferimento ai contributi riscossi da quest'ultimo, in forza delle leggi 13 giugno 1940, n. 868 (Gazzetta ufficiale 22 luglio 1940, n. 170) e 28 marzo 1956, n. 168 (Gazzetta ufficiale 3 aprile 1956, n. 79), su carta e prodotti affini, provenienti da altri Stati membri della Comunità e posti in commercio in Italia.
- 3 Per poter valutare se il congegno fiscale creato dalle suddette leggi sia compatibile con il trattato, il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di precisare la nozione di «tasse d'effetto equivalente a dazi doganali» enunciata nella sentenza 19 giugno 1973 (causa 77-72, Capolongo; Racc. 1973, pag. 611), di chiarire se l'art. 13, n. 2, che abolisce le predette tasse, abbia efficacia diretta e di indicare la data a partire da cui tale efficacia possa eventualmente essere invocata, di determinare infine, sotto certi aspetti, la sfera d'applicazione delle norme sulla concorrenza contenute negli artt. 85 ed 86.

- 4 È qui opportuno ricordare che, con un comunicato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee in data 26 settembre 1972 (GU n. C 98, pag. 1), la Commissione aveva instaurato, ai sensi dell'art. 93, n. 2, del trattato, un procedimento amministrativo avente ad oggetto il sistema italiano di sovvenzioni, gestito dall'ENCC e finanziato mediante la tassa parafiscale riscossa su determinati tipi di carta e di cartone, nonché sulla cellulosa.
- 5 Al termine dell'inchiesta da essa condotta la Commissione ha preteso che il sistema di sovvenzioni fosse modificato. La Repubblica italiana ha accettato le modifiche, come risulta da una nota della Commissione al governo italiano in data 20 novembre 1974.
- 6 Nella predetta nota la Commissione constata che «le modifiche apportata dalle autorità italiane al regime in questione rendono quest'ultimo compatibile con le disposizioni del trattato in materia di aiuti».
- 7 La controversia pendente dinanzi al pretore di Abbiategrasso riguarda — conviene ricordarlo — il periodo anteriore alla modifica del regime controverso.

Sulla nozione di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali

- 8 Con la prima questione si chiede d'interpretare la nozione di «tasse d'effetto equivalente a dazi doganali» (art. 12, n. 3, del trattato), con riferimento ad una tassa quale il contributo riscosso dall'ENCC all'atto della messa in commercio di carta, cartone e cellulosa importati e tenendo conto, sia delle modalità di riscossione del contributo stesso, sia della destinazione del suo gettito.
- 9 Per l'interpretazione di cui sopra sembra utile ricordare che il contributo litigioso presenta le tre seguenti caratteristiche:
- è percepito da un ente pubblico autonomo, senza finalità imprenditoriali;
 - grava, indistintamente, tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati;
 - serve, col suo gettito, a finanziare determinate iniziative di sviluppo e di ricerca nel settore della produzione di carta e di cellulosa, benché le maggiori sovvenzioni riguardino la carta da giornale, prodotto esente dal contributo stesso.

- 10 Dalla sentenza 19 giugno 1973, cui si richiama il giudice nazionale, risulta che il divieto di cui all'art. 13, n. 2, si riferisce a qualsiasi tributo riscosso in occasione o in regione dell'importazione il quale, colpendo specificamente la merce importata, ad esclusione della merce nazionale similare, ne alteri il costo ed abbia quindi sulla libera circolazione delle merci la stessa influenza restrittiva di un dazio doganale.
- 11 La circostanza che il contributo sia riscosso da un ente pubblico autonomo, anziché dallo Stato medesimo, e che sia utilizzato dal predetto ente per gli scopi previsti dalla legge è priva di rilievo a fini di stabilire se l'onere fiscale in questione costituisca una tassa d'effetto equivalente a dazi doganali: il divieto di cui all'art. 13, n. 2, è collegato esclusivamente agli effetti di tali oneri, non già alle modalità di riscossione.
- 12 Il fatto che l'onere gravi indistintamente sui prodotti nazionali e sui prodotti originari da altri Stati membri solleva invece la questione del se la tassa in esame sia colpita dal divieto di cui all'art. 13, n. 2, oppure dal divieto di discriminazione nelle imposizioni interne enunciato dall'art. 95 del trattato.
- 13 La stessa imposta non può, nel sistema del trattato, appartenere simultaneamente ad entrambe le categorie sopra citate, giacché, mentre le tasse contemplate dall'art. 12, n. 3, vanno puramente e semplicemente abolite, le imposte interne vanno invece applicate, ai sensi dell'art. 95, in modo tale da escludere qualsiasi forma di discriminazione, diretta od indiretta, fra i prodotti nazionali ed i prodotti originari degli altri Stati membri.
- 14 Non costituiscono tasse d'effetto equivalente gli oneri pecuniari che rientrano in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati, secondo gli stessi criteri.
- 15 Il discorso è tuttavia diverso per i contributi riscossi soltanto su determinati prodotti e destinati esclusivamente a finanziare attività che giovano in modo specifico ai prodotti nazionali tassati, i quali vedono così compensato, in tutto o in parte, il relativo onere fiscale.
- 16 Un siffatto congegno tributario è infatti soltanto in apparenza un sistema d'imposte interne; in realtà, esso può, a causa della sua natura protezionistica, essere considerato come una tassa d'effetto equivalente a dazi doganali, vietata dall'art. 13, n. 2.

- 17 La qualificazione di cui sopra presuppone tuttavia che sia ben accertato il collegamento fra la riscossione d'un onere fiscale gravante indistintamente su tutti i prodotti interessati, da una parte, e la destinazione del suo gettito ad esclusivo beneficio dei prodotti nazionali, dall'altra.
- 18 La prima questione va perciò risolta nel senso che il contributo che rientra in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati, secondo gli stessi criteri, può cionondimeno essere una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione, qualora sia esclusivamente destinato a finanziare attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato.
- 19 Con la seconda questione si chiede se l'art. 13, n. 2, sia direttamente efficace e generi in capo ai singoli un diritto soggettivo a non essere colpiti dai tributi da esso vietati. Si chiede, inoltre, se tale diritto, ove effettivamente esistente, sia sorto alla scadenza del periodo transitorio, cioè il 31 dicembre 1969, oppure già alla data dell'abolizione dei dazi doganali intracomunitari, cioè il 1° luglio 1968.
- 20 Le suddette domande presuppongono che il contributo in esame venga considerato una tassa d'effetto equivalente.
- 21 Considerato che spetta al giudice nazionale stabilire in concreto, sulla base dei criteri giuridici sopra enunciati, se l'onere controverso rappresenti una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale oppure un'imposta interna ai sensi dell'art. 95, sembra opportuno, per coprire tutte le ipotesi possibili, risolvere anche i problemi di cui sopra.
- 22 Come questa Corte ha già precisato nella sentenza 19 giugno 1973, cui si richiama il giudice proponente, l'art. 12, n. 3, è, per sua natura, perfettamente idoneo a produrre direttamente effetti nei rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini.
- 23 Con riserva di eventuali disposizioni particolari, tale idoneità s'è prodotta alla scadenza del periodo transitorio, cioè a partire dal 1° gennaio 1970.

- 24 In effetti, la decisione del Consiglio 26 luglio 1966, relativa all'abolizione dei dazi doganali e parallela alla messa in opera della tariffa doganale comune in data 1° luglio 1968 (GU, pag. 2971), si fonda sull'idea di accelerare lo sviluppo di alcune, ben determinate, iniziative che dovevano, nel loro complesso, essere portate a termine entro il periodo transitorio.
- 25 Tali essendone i presupposti, la decisione testé citata si applica soltanto ai provvedimenti da essa espressamente richiamati, cioè ai dazi doganali in senso stretto ed alle restrizioni quantitative.
- 26 La seconda questione va perciò risolta nel senso che l'art. 12, n. 3, non può, in generale, essere invocato con riguardo a situazioni anteriori al 1° gennaio 1970.
- 27 La ricorrente nella causa principale sottopone poi a numerose critiche il regime vigente in Italia per l'importazione di carta, cartone e cellulosa.
- 28 Il sistema fiscale applicato in forza delle leggi italiane vigenti nel settore discriminerebbe i prodotti provenienti dagli altri Stati membri, mentre l'interposizione dell'ENCC limiterebbe gli scambi in misura tale da togliere al commercio intracomunitario ogni possibilità pratica d'essere presente sul mercato italiano. In particolare, le modifiche introdotte nella legislazione italiana su richiesta della Commissione proverebbero che, perlomeno prima degli adeguamenti sollecitati dalle autorità comunitarie, il predetto sistema era incompatibile con le norme del trattato in materia di aiuti statali. Il contributo destinato a consentirne il funzionamento dovrebbe pertanto essere considerato come una tassa proibita dal tratto.
- 29 La circostanza che un contributo riscosso da uno Stato membro sia utilizzato per finanziare un sistema di sovvenzioni ritenuto incompatibile col trattato non consente, in sé e per sé, d'attribuire a detto contributo il carattere di tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale.
- 30 Del resto, per quanto possano essere seri i dubbi sulla compatibilità con il trattato del regime controverso e dell'intervento dell'ENCC nel commercio intracomunitario, specialmente dal punto di vista del divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, bisogna constatare che il giudice nazionale non ha chiesto alla Corte di pronunziarsi su tali aspetti della situazione.

31 Nonostante gli accenni del giudice proponente al principio della libera circolazione delle merci, all'obiettivo della fusione dei diversi mercati nazionali in un solo mercato ed all'eliminazione da parte del trattato di qualsiasi forma di discriminazione, l'ordinanza di rinvio non contiene al riguardo questioni sufficientemente precise, che permettano alla Corte di pronunciarsi sulle obiezioni sollevate dalla ricorrente nella causa principale. Dette obiezioni non possono quindi venir prese in esame nel presente procedimento.

Sulla disciplina della concorrenza

32 Con la terza questione si chiede, in sostanza, se la ripartizione degli oneri e dei vantaggi fra gli importatori di carta, cartone e cellulosa, da una parte, ed i produttori od utilizzatori nazionali degli stessi prodotti, dall'altra, come pure l'intervento dell'ENCC nell'ambito di tale ripartizione, non violi le norme sulla concorrenza contenute negli artt. 85 ed 86 del trattato.

33 Il trattato contiene, oltre alle norme sulla concorrenza fra le imprese, in cui rientrano gli artt. 85 ed 86 citati dal giudice proponente, un insieme di varie disposizioni relative alle distorsioni della concorrenza che possono essere provocate dall'intervento degli Stati.

34 In questa seconda categoria di norme rientrano, precisamente, l'art. 90, nella parte in cui instaura un regime particolare a favore delle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, gli artt. 92—94, concernenti gli aiuti concessi dagli Stati, gli artt. 101 e 102, relativi alle distorsioni derivanti da norme di diritto pubblico atte a falsare le condizioni di concorrenza sul mercato comune, ed infine l'art. 37, concernente i monopoli statali a carattere commerciale.

35 Le attività d'un ente pubblico, anche se autonomo, sono disciplinate dalle suddette disposizioni e non già dagli artt. 85 ed 86, perlomeno nella misura in cui tale ente agisca nell'interesse pubblico e senza finalità imprenditoriali.

36 Spetta ai singoli amministrati ed ai giudici nazionali di adottare le iniziative necessaria quando lo Stato od enti pubblici autonomi violino norme direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico interno. Incombe, inoltre, alla Commissione l'obbligo di vegliare affinché le autorità nazionali rispettino le norme del trattato in materia di concorrenza.

- 37 La terza questione va perciò risolta nel senso che, conformemente al sistema del trattato, gli artt. 85 ed 86 non si possono applicare ad attività del tipo considerato nella questione stessa.

Sulle spese

- 38 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 della parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al pretore d'Abbiategrosso, al quale spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dal pretore d'Abbiategrosso con ordinanza 14 novembre 1974, afferma per diritto:

- 1° Il contributo che rientra in un regime generale di tributi interni, gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto su quelli importati, secondo gli stessi criteri, può cionondimeno essere una tassa d'effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione, quando sia esclusivamente destinato a finanziare attività che giovano in modo specifico al prodotto nazionale tassato.
- 2° L'art. 13, n. 2, del trattato CEE produce, per la sua stessa natura, effetti diretti nei rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini, a partire dal 1° gennaio 1970.
- 3° Gli artt. 85 ed 86 non si applicano ad attività del tipo cui si riferisce il giudice proponente.

R. Lecourt J. Mertens de Wilmars A. J. Mackenzie Stuart A. M. Donner
R. Monaco P. Pescatore H. Kutscher M. Sørensen A. O'Keefe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 giugno 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt