CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 30 aprile 2002 [1]

Introduzione

1. La presente causa, deferita alla Corte dalla Cour administrative d'appel de Lyon (Corte d'appello amministrativa di Lione) verte su una legge francese che istituisce un servizio pubblico di raccolta ed eliminazione delle carcasse di animali e dei rifiuti pericolosi di macelli che i) è obbligatorio e viene fornito gratuitamente ai principali beneficiari, ossia allevatori e macelli, ii) è gestito da imprese private che si occupano dell'eliminazione delle carcasse e vengono remunerate dallo Stato per i loro servizi conformemente a contratti assegnati in esito a gare d'appalto pubbliche ed iii) è finanziato mediante una tassa sull'acquisto di carne cui sono soggetti principalmente i supermercati che effettuano vendita al dettaglio di carni, ma non i piccoli rivenditori al dettaglio di tali prodotti.

2. Le questioni in sostanza sono se la legge istituisca un aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli, che ricevono un servizio gratuito, delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse, selezionate e remunerate dallo Stato per detto servizio, e/o a favore dei piccoli venditori al dettaglio che non sono tenuti a versare la tassa sull'acquisto di carne.

3. Tali questioni sorgono nell'ambito di un procedimento in cui un supermercato che rivende carni al dettaglio chiede il rimborso della tassa sull'acquisto di carne, sostenendo che il regime istituito dalla legge in questione costituisce un aiuto di Stato che non avrebbe potuto essere introdotto senza essere previamente notificato alla Commissione conformemente all'art. 88, n. 3, CE.

4. Tra le importanti questioni sollevate nella presente causa ve n'è una che la Corte ha recentemente esaminato nella causa Ferring [2] e che è attualmente alla sua attenzione nella causa Altmark Trans [3], vale a dire se, e a quali condizioni, la compensazione finanziaria concessa da uno Stato membro ad un'impresa che fornisce un servizio pubblico debba essere considerata come un aiuto di Stato.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Sentenza 22 novembre 2001, causa C-53/00 (Racc. pag. I-9067).

3 — Sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00 (Racc. pag. I-7747).

Contesto generale

5. Le norme nazionali in questione riguardano lo smaltimento e la lavorazione di materiali di origine animale non destinati al consumo umano [4]. Tali materiali comprendono ad esempio le carcasse di animali d'allevamento che manifestano sintomi clinici di malattia o gli animali abbattuti nell'ambito di un piano di eradicazione di una malattia, altre carcasse di animali (ad esempio gli animali raccolti in seguito ad incidenti stradali o gli animali domestici morti), parti di animali macellati non dichiarati idonei al consumo umano, o parti di animali macellati dichiarati idonei ma non destinati al consumo umano, ad esempio per motivi commerciali.

6. I materiali di origine animale non destinati al consumo umano possono essere utilizzati in vari modi. La maggior parte di essi viene impiegata dall'industria di fusione degli scarti della macellazione per la produzione di mangimi animali (ossia cibo di origine animale per animali d'allevamento comprendente carne, ossa e grassi fusi). Il resto viene utilizzato ad esempio per la produzione di cibo per animali domestici e di prodotti tecnici destinati a fini diversi dal consumo umano o animale (ad esempio cosmetici, prodotti farmaceutici, pelli conciate e trasformate, lana trasformata, piume).

7. Prima della crisi dell'ESB, tutti i materiali di origine animale non destinati al consumo umano, a prescindere dalla loro origine, potevano essere utilizzati per la produzione di cibo per animali dopo essere stati opportunamente lavorati. Ora è ampiamente riconosciuto che almeno alcuni materiali pericolosi provenienti ad esempio da animali dichiarati non idonei al consumo umano in esito ad un'ispezione sanitaria non devono essere riciclati nella catena alimentare.

8. A tal fine occorre distinguere tra materiali di origine animale che vanno esclusi dalla catena alimentare e altri materiali di origine animale che possono ancora essere utilizzati per la produzione di cibo per animali. In secondo luogo, devono ricercarsi nuove modalità di smaltimento di tali materiali esclusi dalla catena alimentare, in quanto materiali che in precedenza venivano utilizzati come materia prima per ulteriori lavorazioni ora vengono considerati come rifiuti pericolosi che devono essere eliminati in modo sicuro. In terzo luogo, è necessario stabilire chi debba sopportare i costi generati dallo smaltimento di tale nuovo tipo di rifiuti.

4 — Le seguenti osservazioni introduttive sono basate su informazioni contenute nella proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano [COM(2000), 574 def., GU 2001, C 96 E, pag. 40].

9. Le notevoli implicazioni economiche ed ambientali di una nuova politica in tale settore possono essere illustrate dalle cifre che seguono. Nel 1998, l'industria europea di fusione degli scarti della macellazione raccoglieva e trasformava 16,1 milioni di tonnellate di materiali di origine animale in 3 milioni di tonnellate di cibo per animali e 1,5 milioni di tonnellate di grassi idonei ad entrare nella catena alimentare e ad essere utilizzati per vari prodotti tecnici (cosmetici, prodotti farmaceutici). Ciò rappresentava per l'agricoltura europea un reddito annuo superiore a EUR 2,2 miliardi. In particolare 14,3 milioni di tonnellate dei suddetti materiali di origine animale provenivano da macelli. 1,8 milioni di tonnellate (più del 10 % dei materiali di origine animale non destinati al consumo umano) erano costituite da carcasse di animali o da altro materiale di scarto.

Contesto normativo francese

10. Ai sensi della legge 31 dicembre 1975, le imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse erano tenute a raccogliere ed eliminare tutte le carcasse di animali e tutti i rifiuti di macelli compresi in una determinata area geografica. In contropartita esse ottenevano un monopolio per la fornitura dei loro servizi in detta area. La loro attività era normalmente redditizia, giacché esse potevano trasformare tutta la materia prima — compresi i materiali attualmente considerati pericolosi — in prodotti secondari e in particolare in cibo per animali. Pertanto, in linea di principio la raccolta di materiali di origine animale veniva effettuata gratuitamente. Tuttavia, qualora le imprese in questione non potessero prestare i loro servizi di raccolta e smaltimento in condizioni economicamente soddisfacenti, la legge del 1975 consentiva allo Stato di fissare tariffe a carico dei beneficiari (per lo più allevatori e macelli) come compenso per i servizi in questione.

11. La crisi dell'ESB ha modificato l'equilibrio preesistente in questo settore. Dapprima in alcuni Stati membri e poi in tutta la Comunità è stato vietato l'uso di taluni materiali pericolosi. Il prezzo dei cibi per animali ottenuti da materiali di origine animale è diminuito drasticamente. Molti impianti di fusione degli scarti della macellazione hanno cessato del tutto di utilizzare carcasse di animali o frattaglie sostituendoli con sottoprodotti della macellazione, poiché ritenevano che il mercato dei cibi per animali ottenuti da materiali di scarto stesse collassando. Pertanto le imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse non avevano più incentivi economici a raccogliere carcasse di animali presso gli allevatori e materiali di scarto presso i macelli.

12. In tale contesto, il legislatore francese ha adottato la legge 26 dicembre 1996, n. 96-1139, relativa alla raccolta e all'eliminazione delle carcasse di animali e dei rifiuti di macelli e che modifica il codice dell'agricoltura [5] (in prosieguo: la «legge n. 96-1139») e i due decreti d'attuazione 27 dicembre 1996, n. 96-1229 [6], e 30 ottobre 1997, n. 97-1005 [7]. La legge e i decreti in

5 — JORF 19184 del 27 dicembre 1996.
6 — JORF 19697 del 31 dicembre 1996.
7 — JORF 15908 del 1° novembre 1997.

questione introducono alcune nuove disposizioni nel codice dell'agricoltura [8] e una nuova disposizione nel codice generale delle imposte [9], e contengono una disposizione autonoma [10].

Definizione e portata del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse

13. L'art. 264 del codice dell'agricoltura, come modificato, istituisce il servizio pubblico di eliminazione delle carcasse (*service public d'équarrissage*), che viene definito come raccolta ed eliminazione delle carcasse di animali e delle carni e frattaglie prelevati presso i macelli e dichiarati non idonei al consumo umano o animale.

14. Ai sensi dell'art. 265, n. 1, del codice dell'agricoltura, devono obbligatoriamente usufruire del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse:

— i proprietari e i possessori di carcasse di animali o di lotti di animali morti di peso superiore a 40 chilogrammi [11];

— i macelli, senza limiti di peso, per quanto riguarda le carcasse di animali morti prima della macellazione e carni e frattaglie prelevati presso i macelli e dichiarati non idonei al consumo umano o animale.

15. L'art. 271 del codice dell'agricoltura esclude dall'obbligo di avvalersi del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse i) le parti di animali prelevate nel corso di ispezioni veterinarie, diverse da quelle soggette all'applicazione dell'art. 264, e ii) i rifiuti di origine animale [12] provenienti da macelli o stabilimenti in cui si lavorano o si preparano cibi per animali o alimenti di origine animale. L'eliminazione dei materiali di origine animale menzionati all'art. 271 incombe ai macelli e agli stabilimenti soggetti all'applicazione di detto articolo. Qualora essi non siano approvati e certificati a tal fine, essi devono affidare tale operazione ad imprese approvate e certificate dall'amministrazione pubblica.

16. Da tale normativa e dai lavori preparatori della legge n. 96-1139 emerge che il servizio obbligatorio di eliminazione delle carcasse è inteso a coprire circa il 10 % dei materiali di origine animale non destinati al consumo umano considerati pericolosi (carcasse e altri materiali di scarto). Per

8 — V. paragrafi 13-18.

9 — V. paragrafi 15-23.

10 — V. paragrafo 24.

11 — Tale restrizione in base al peso sembra volta ad esentare i proprietari di animali domestici morti dall'obbligo di ricorrere a tale servizio.

12 — Dai lavori preparatori della legge e dalla terminologia impiegata nella direttiva del Consiglio 27 novembre 1990, 90/667/CEE, che stabilisce le norme sanitarie per l'eliminazione, la trasformazione e l'immissione sul mercato dei rifiuti di origine animale e la protezione dagli agenti patogeni degli alimenti per animali di origine animale o a base di pesce e che modifica la direttiva 90/425/CEE (GU L 363, pag. 51), emerge che la nozione di rifiuto di origine animale comprende sostanzialmente tutto il materiale di origine animale non destinato direttamente al consumo umano.

contro, l'eliminazione e l'ulteriore lavorazione del restante 90 % (in particolare parti di animali macellati idonei ma non destinati al consumo umano) sono lasciate ai macelli e agli stabilimenti interessati, e quindi al libero mercato.

Gestione del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse

17. Il servizio pubblico di eliminazione delle carcasse rientra in linea di principio nella competenza dello Stato [13]. Ai fini della gestione di tale servizio lo Stato assegna — in conformità delle norme generali sugli appalti pubblici — contratti di servizio pubblico della durata massima di 5 anni ad imprese specializzate nell'eliminazione delle carcasse di animali [14]. Tali contratti possono essere assegnati a livello di singolo *département* o di più *départements* riuniti o, in casi eccezionali, anche a livello nazionale.

18. Le imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse incaricate del servizio pubblico devono fornire gratuitamente i loro servizi di raccolta ed eliminazione ai beneficiari (per lo più allevatori e macelli) e sono remunerate esclusivamente dallo Stato [15].

13 — Art. 264 del codice dell'agricoltura.
14 — Art. 264-1 del codice dell'agricoltura.
15 — Art. 264-2 del codice dell'agricoltura.

Finanziamento del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse

19. Per garantire il finanziamento del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse, la legge n. 96-1139 ha inserito l'art. 302 bis ZD nel codice generale delle imposte (*Code général des impôts*).

20. Detta disposizione istituisce, con effetto dal 1° gennaio 1997, una tassa dovuta in linea di principio da chiunque realizzi vendite al dettaglio di carni. In via eccezionale, la tassa non è dovuta dalle imprese con un fatturato annuo inferiore a FRF 2 500 000 o qualora gli acquisti mensili di carne siano inferiori a FRF 20 000 al netto dell'imposta sul valore aggiunto.

21. La tassa viene riscossa sugli acquisti di carne del dettagliante ed è calcolata in base al valore di tali acquisti.

22. L'aliquota della tassa, che viene fissata congiuntamente dal Ministro dell'Economia e del Bilancio e dal Ministro per l'Agricoltura, non può eccedere lo 0,6 % per una prima fascia di acquisti mensili fino a FRF 125 000, e l'1 % per gli acquisti oltre tale importo.

23. La tassa viene accertata, riscossa e controllata secondo le medesime procedure e con le medesime sanzioni, garanzie e privilegi dell'imposta sul valore aggiunto.

24. L'art. 1 B della legge n. 96-1139 stabilisce un nesso tra l'imposta disciplinata dal codice generale delle imposte e il servizio pubblico di eliminazione delle carcasse previsto dal codice dell'agricoltura. Ai sensi di detta disposizione, il gettito dalla tassa viene destinato ad un fondo gestito dal *Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles*. Lo scopo del fondo è il finanziamento della raccolta e dell'eliminazione delle carcasse di animali e dei materiali di origine animale prelevati presso i macelli dichiarati non idonei al consumo umano o animale.

25. La Corte è stata informata del fatto che la Commissione ha invitato la Francia a far cessare gli effetti discriminatori della tassa sugli acquisti di carne. In un parere motivato (seconda fase di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE) dell'ottobre 2000, la Commissione ha dichiarato che, a suo parere, la tassa sull'acquisto di carne costituisce una misura discriminatoria incompatibile con l'art. 90 CE, in quanto viene riscossa sulla carne importata mentre solo i produttori francesi di carne hanno accesso al servizio pubblico di eliminazione delle carcasse [16].

16 — V. comunicato stampa IP/00/1167 del 17 ottobre 2000. La Corte è stata anche informata del fatto che, in seguito ad una modifica legislativa del dicembre 2000, gli introiti generati dalla tassa vengono iscritti nel bilancio generale e non sono più versati in un fondo speciale. Tale modifica successiva non ha alcun effetto sul procedimento principale.

Procedimento principale e ordinanza di rinvio

26. La GEMO SA (in prosieguo: la «GEMO») gestisce un supermercato di medie dimensioni con un banco di macelleria a Venarey Les Launes (Côte d'Or).

27. Con sentenza 25 maggio 2000, il Tribunal administratif de Dijon (Tribunale amministrativo di Digione) ha riconosciuto il diritto della GEMO al rimborso della tassa sugli acquisti di carne versata tra il 1° gennaio 1997 ed il 31 agosto 1998, per un'importo di FRF 106 178 (circa EUR 16200). Detto tribunale ha ritenuto, in primo luogo, che il regime istituito dalla legge n. 96-1139 costituisse un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87 CE che non avrebbe potuto essere istituito senza previa notifica alla Commissione ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE, e, in secondo luogo, che tale regime fosse incompatibile con il divieto di tassazione discriminatoria sancito dall'art. 90 CE.

28. Nel procedimento principale di appello, il Ministre de l'Economie, des Finances e de l'Industrie (Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria; in prosieguo: il «Ministro») ha chiesto alla Cour administrative d'appel de Lyon di annullare detta sentenza e di reimporre alla GEMO la tassa di cui trattasi.

29. Dinanzi al giudice d'appello, la GEMO sostanzialmente afferma, in primo luogo, che il regime in questione costituisce un aiuto di Stato a favore degli allevatori in

quanto esonera la catena di produzione della carne da un costo inerente alla sua attività e in tal modo favorisce la commercializzazione di carne francese in altri Stati membri a prezzi inferiori. Tale aiuto di Stato non avrebbe potuto essere istituito senza notifica. In secondo luogo, la tassa avrebbe un effetto equivalente ad un dazio doganale in quanto le carni importate da altri Stati membri (il cui costo di produzione comprende quello dell'eliminazione delle carcasse) deve sopportare l'onere economico della tassa sugli acquisti di carne mentre l'apparente onere economico gravante sulle carni prodotte in Francia viene annullato dal vantaggio rappresentato dal servizio pubblico di eliminazione delle carcasse fornito gratuitamente. In terzo luogo, la natura generale del suo ambito di applicazione e il suo grado di proporzionalità conferirebbero alla tassa in questione il carattere di un'imposta sulla cifra d'affari la cui istituzione è in contrasto con le norme comunitarie relative all'imposta sul valore aggiunto.

30. Il Ministro afferma in sostanza che la tassa non ha l'effetto di concedere aiuti né alle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse né agli allevatori ed ai macelli nazionali, e pertanto poteva essere istituita senza previa notifica. Ciò in quanto le somme erogate dallo Stato alle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse corrisponderebbero al prezzo dei servizi forniti, lo scopo della tassa sarebbe quello di finanziare un servizio pubblico ai fini della tutela della salute e il tributo assicurerebbe il mantenimento di un sistema gratuito di rimozione delle carcasse dai locali degli allevatori e non avrebbe modificato le condizioni di concorrenza. Inoltre la tassa non avrebbe un effetto equivalente ad un dazio doganale e sarebbe anche compatibile con le norme comunitarie relative all'imposta sul valore aggiunto.

31. Il giudice a quo rammenta che la validità degli atti delle autorità nazionali è inficiata dalla violazione dell'obbligo, loro imposto dall'art. 88, n. 3, CE, di non dare esecuzione ai progetti diretti a modificare o ad istituire aiuti che non siano stati previamente notificati alla Commissione [17]. Egli ritiene che il dispositivo posto in essere con la legge n. 96-1139 non possa essere considerato come un aiuto di Stato a favore delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse, dal momento che la retribuzione ch'esse ricevono dallo Stato costituisce il prezzo delle prestazioni che esse effettuano. Tuttavia il servizio pubblico di eliminazione delle carcasse assicura agli allevatori ed ai macelli la raccolta e l'eliminazione dei rifiuti da essi prodotti. Pertanto, tale servizio potrebbe essere considerato idoneo a sollevare un settore economico da un onere che di norma graverebbe su di esso. Inoltre il progetto di istituzione della tassa sugli acquisti di carne non è stato notificato alla Commissione.

32. Alla luce di tali considerazioni, la Cour administrative d'appel de Lyon ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«se il tributo sugli acquisti di carne previsto dall'art. 302 bis ZD del codice generale delle imposte si inserisca in un dispositivo che possa essere considerato come un aiuto

17 — V., ad esempio, sentenze 21 novembre 1991, causa C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (Racc. pag. I-5505, punto 11), e 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a. (Racc. pag. I-3547, punto 40).

ai sensi dell'art. 92 del Trattato 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità europea (divenuto art. 87 CE)».

33. Hanno presentato osservazioni scritte la GEMO, il governo francese e la Commissione. All'udienza erano rappresentate le parti che hanno presentato osservazioni scritte ed il governo del Regno Unito.

34. La GEMO afferma che in Francia la compatibilità della tassa di cui è causa con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e con il divieto di tassazione discriminatoria sancito dall'art. 90 CE è stata contestata nell'ambito di molti altri procedimenti giudiziari.

Sulla ricevibilità

35. Il governo francese contesta la ricevibilità della questione pregiudiziale richiamandosi alle sentenze EKW [18], Idéal Tourisme [19] e Banks [20], in cui la Corte ha dichiarato, in sostanza, che gli operatori tenuti a versare un contributo obbligatorio (ad esempio un tributo o una tassa) non possono far valere dinanzi ai giudici nazionali il fatto che l'esenzione dal contributo concessa ad altri operatori costituisce un aiuto di Stato (non notificato) per evitare di versare detto contributo o per ottenerne il rimborso. Nelle sentenze EKW e Idéal Tourisme, la Corte ha quindi dichiarato che non occorreva valutare se la misura costituisse un aiuto di Stato in quanto tale questione non aveva «alcuna relazione» con il procedimento principale [21]. Secondo il governo francese, da tale giurisprudenza discende che quand'anche il regime istituito con la legge n. 96/1139 andasse qualificato come aiuto di Stato, il giudice del rinvio potrebbe al massimo ordinare il recupero di tale aiuto, ma non concedere alla GEMO un rimborso della tassa. A suo parere, pertanto, la questione della qualifica della misura come aiuto di Stato è irrilevante ai fini del procedimento principale.

36. Nonostante la sua apparente attrattiva, tale argomento non mi persuade.

37. Per quanto riguarda, in primo luogo, la premessa secondo cui il diritto comunitario vieterebbe al giudice del rinvio di concedere un rimborso della tassa, il caso in esame differisce sotto un aspetto fondamentale dai tre casi invocati dal governo francese: l'argomento principale della GEMO non è che l'esenzione dei piccoli rivenditori al

18 — Sentenza 9 marzo 2000, causa C-437/97, Evangelischer Krankenhausverein Wien (Racc. pag. I-1157, punti 51-54).

19 — Sentenza 13 luglio 2000, causa C-36/99, Idéal Tourisme (Racc. pag. I-6049, punti 26-29).

20 — Sentenza 20 settembre 2001, causa C-390/98, Banks & Company (Racc. pag. I-6117, punto 80).

21 — V. anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Alber il 20 settembre 2001 nelle cause riunite C-430/99 e C-431/99, Sea-Land Service, paragrafi 132-140.

dettaglio di carni dall'obbligo di versare la tassa costituisce un aiuto, bensì che la tassa in questione costituisce l'elemento finanziario di un più ampio regime di aiuti di Stato a favore degli allevatori e dei macelli francesi e a favore delle imprese francesi che si occupano dell'eliminazione delle carcasse. In molti procedimenti giudiziari vertenti sulla compatibilità con il diritto comunitario di oneri parafiscali riscossi da uno Stato membro, promossi da ricorrenti che non intendevano corrispondere detti oneri, la Corte non ha esitato a risolvere questioni concernenti la qualifica delle misure come aiuti di Stato [22].

38. Inoltre, confesso di ritenere problematiche le sentenze invocate dal governo francese, in particolare la sentenza Banks.

39. Ciò è dovuto in sostanza al fatto che non vedo alcun fondamento di diritto comunitario per vietare ad un ordinamento nazionale di prevedere tale tipo di rimedio qualora siano stati violati sia l'obbligo di notifica che l'obbligo di sospensione di cui all'art. 88, n. 3, prima e ultima frase, CE. Al contrario, da varie sentenze guida della Corte risulta che detto rimedio non solo è consentito, ma talora può anche essere imposto dal diritto comunitario per garantire l'efficacia del divieto sancito dall'art. 88, n. 3, CE.

40. A norma dell'art. 88, n. 3, prima frase, CE, «[a]lla Commissione sono comunicati, in tempo utile, perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti». A norma dell'ultima frase dello stesso articolo, «[l]o Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale».

41. Nella causa Lorenz, il giudice del rinvio chiedeva alla Corte se fosse invalida una legge adottata in violazione degli obblighi sanciti dall'art. 88, n. 3, CE. La Corte ha dichiarato che l'effetto diretto dell'ultima frase dell'art. 88 CE vincola il giudice nazionale a far rispettare tale disposizione e nessuna norma interna può farvi ostacolo, ma spetta a ciascun ordinamento giuridico nazionale stabilire la procedura (*procédé juridique* nella versione francese) da seguire per garantire tale rispetto [23].

42. Nella causa FNCE, molto simile alla presente [24], alla Corte è stata sottoposta la

22 — V., ad esempio, sentenze 19 giugno 1973, causa 77/72, Capolongo (Racc. pag. 611); 11 marzo 1992, cause riunite C-78/90 e C-83/90, Compagnie Commerciale de l'Ouest e a. (Racc. pag. I-1847); 16 dicembre 1992, causa C-17/91, Lornoy e a. (Racc. pag. I-6523); cause riunite C-144/91 e C-145/91, Gilbert Demoor e a. (Racc. pag. I-6613), e 27 ottobre 1993, causa C-72/92, Scharbatke (Racc. pag. I-5509).

23 — Sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz (Racc. pag. 1471, punto 9).

24 — Causa C-354/90, citata alla nota 17: due associazioni di commercianti impugnavano dinanzi ai giudici francesi una legge che istituiva oneri parafiscali a vantaggio dei pescatori francesi, deducendo una violazione dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE.

stessa questione che le era stata deferita nella causa Lorenz. La Corte in quel caso è stata più esplicita ed ha dichiarato che «[l]'articolo [88, n. 3, ultima frase, CE] deve essere interpretato nel senso che esso impone alle autorità degli Stati membri un obbligo la cui inosservanza pregiudica la validità degli atti d'esecuzione delle misure d'aiuto (...)» [25]. Essa ha inoltre statuito che «[i] giudici nazionali debbono assicurare ai cittadini comunitari, i quali siano in grado di far valere tale inosservanza, che ne saranno tratte tutte le conseguenze collegate a questo fatto dal loro diritto interno, sia per quanto concerne la validità degli atti che comportano l'attuazione delle misure d'aiuto, sia per quanto attiene al recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale norma o di eventuali misure provvisorie» [26].

43. Da tale giurisprudenza emerge che una delle varie conseguenze della violazione dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE è l'invalidità delle misure di attuazione dell'aiuto e che la sanzione dell'invalidità è tanto importante quanto ad esempio quella del recupero dell'aiuto.

25 — Dispositivo della sentenza.

26 — Punto 12. Tale dichiarazione è stata confermata nella sentenza nella causa C-39/94, SFEI, citata alla nota 17, punto 40.

44. Conformemente al principio dell'autonomia procedurale, a mio parere spetta quindi all'ordinamento giuridico nazionale stabilire con precisione quali misure nazionali siano inficiate da tale invalidità e quali conseguenze tale invalidità produca ad esempio per quanto riguarda il rimborso di tributi riscossi in forza delle misure di cui trattasi. Gli unici limiti alla detta autonomia sono i principi di equivalenza e di effettività.

45. A me sembra che un giudice nazionale, il quale intenda ordinare in forza del proprio diritto interno il rimborso di imposte riscosse in base ad una legge adottata in violazione dell'art. 88, n. 3, CE, non violi alcuno dei suddetti principi, ma anzi contribuisca all'efficacia del diritto comunitario.

46. Per quanto riguarda, in secondo luogo, la tesi secondo cui la soluzione della questione deferita sarebbe manifestamente irrilevante ai fini del procedimento principale, va ricordato che spetta esclusivamente al giudice a quo stabilire la necessità di una pronuncia pregiudiziale e la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Solo qualora sia evidente che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta non presenta alcun nesso con i fatti della causa principale o con il suo scopo la Corte può

rifiutare di pronunciarsi [27]. Quand'anche fosse vero che il diritto comunitario osta al rimborso di una tassa riscossa con il fine illecito di finanziare un aiuto non notificato, la questione deferita potrebbe ugualmente essere rilevante ai fini del procedimento principale, ad esempio per la decisione su una richiesta di risarcimento dei danni. Pertanto sarebbe contrario al principio della collaborazione in buona fede tra i giudici nazionali e la Corte dichiarare che la questione deferita è *manifestamente* irrilevante.

47. La mia analisi sembra essere corroborata dalla sentenza Ferring [28], pronunciata dopo le sentenze EKW, Idéal Tourisme e Banks. Nella causa Ferring il governo francese aveva contestato la ricevibilità del rinvio pregiudiziale esattamente in base agli stessi argomenti dedotti nel presente procedimento. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Tizzano ha respinto tali argomenti per motivi analoghi a quelli che ho esposto in precedenza [29]. Nella sentenza, la Corte non ha neanche menzionato l'obiezione del governo francese e si può quindi ritenere che abbia accolto la tesi dell'avvocato generale.

48. Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Qualificazione del sistema come aiuto di Stato

49. L'art. 87, n. 1, CE definisce gli aiuti di Stato come «gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», nella misura in cui incidano sugli scambi fra gli Stati membri.

50. Come importante osservazione preliminare, che va rammentata nel corso di tutta l'analisi della presente causa, si deve sottolineare che il caso di specie non verte sulla questione se la legge n. 96-1139 sia compatibile con le norme del Trattato relative agli aiuti di Stato. La valutazione della compatibilità delle misure di aiuto con il mercato comune rientra nella competenza esclusiva della Commissione, fatto salvo il sindacato giurisdizionale dei giudici comunitari. Quand'anche la legge n. 96-1139 costituisse un aiuto di Stato, essa potrebbe ancora essere autorizzabile. A tale proposito, si può osservare che recentemente la Commissione ha autorizzato misure di aiuto connesse alla ESB in Belgio e in Germania che riguardavano tra l'altro i costi dei test ESB e l'eliminazione dei materiali a rischio [30].

51. Nel presente procedimento è quindi in discussione solo l'ambito di applicazione

27 — V., tra le altre, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 59).

28 — Citata alla nota 2.

29 — Paragrafi 20-24 delle conclusioni.

30 — V. comunicato stampa della Commissione del 13 febbraio 2002, IP/02/246.

del sistema di controllo degli aiuti di Stato. In altre parole, una misura come la legge n. 96-1139 esula del tutto dalla portata delle norme sugli aiuti di Stato, oppure uno Stato membro che intenda adottare tale tipo di provvedimento deve conformarsi agli obblighi procedurali dell'art. 88 CE, ossia all'obbligo di notificare la misura e di non darle attuazione fino a quando la procedura sia sfociata in una decisione finale?

52. In secondo luogo, occorre chiarire la portata della questione deferita. Il governo francese sostiene che il giudice a quo desidera solo sapere se la legge in questione costituisca un aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli. La Commissione esamina invece se sussista un aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli (che ricevono un servizio gratuito), delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse (che vengono remunerate per i loro servizi), dei piccoli rivenditori al dettaglio di carne (che sono esentati dal pagamento della tassa sull'acquisto di carne) o delle imprese di vendita all'ingrosso di carni (che sono anch'esse sollevate dall'onere della tassa) e/o di alberghi e altri clienti delle imprese di vendita all'ingrosso di carni (che beneficiano indirettamente dell'esenzione di cui godono le dette imprese).

53. Vero è che il giudice del rinvio afferma che, a suo parere, il regime controverso non può essere considerato come un aiuto di Stato a favore delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse. Tuttavia, egli ha deciso di chiedere se la tassa sull'acquisto di carne in questione sia parte di un dispositivo più ampio che può essere considerato come un aiuto senza indicare chi, a suo parere, possa esserne il potenziale beneficiario. Alla luce degli argomenti dedotti e al fine di fornire una risposta utile, esaminerò quindi se sussista un aiuto di Stato a favore i) degli allevatori e dei macelli, ii) delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse e iii) dei piccoli rivenditori al dettaglio di carne. Non analizzerò invece l'aiuto alle imprese di vendita all'ingrosso di carne ed ai loro clienti, in quanto tale punto è stato preso in esame solo dalla Commissione.

54. In terzo luogo, le osservazioni scritte e orali si sono concentrate sulle tre questioni se la legge di cui trattasi conceda *vantaggi economici* ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE a favore di *talune imprese o di talune produzioni* che *falsano la concorrenza e incidono sugli scambi tra Stati membri*. Tutte le parti che hanno presentato osservazioni riconoscono invece che i vantaggi in questione sono «concessi [da uno Stato membro] ovvero mediante risorse statali». Infatti, secondo una giurisprudenza consolidata, i fondi utilizzati per un provvedimento, quando sono alimentati mediante contributi obbligatori (ad esempio oneri parafiscali) e vengono quindi ripartiti in conformità della legislazione statale, vanno considerati come risorse statali anche qualora siano amministrati da enti distinti dagli organi statali [31].

31 — V., ad esempio, sentenza 2 luglio 1974, causa 173/73, Italia/Commissione (Racc. pag. 709, punto 35).

Aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli

55. La prima questione è se la prestazione agli allevatori e ai macelli del servizio pubblico gratuito di raccolta e smaltimento dei rifiuti pericolosi di origine animale costituisca un aiuto di Stato.

56. La GEMO e la Commissione sostanzialmente affermano, in primo luogo, che la prestazione del suddetto servizio gratuito di smaltimento dei rifiuti solleva gli allevatori e i macelli da oneri ch'essi normalmente dovrebbero sopportare conformemente al principio «chi inquina paga». Tale servizio costituirebbe quindi un vantaggio economico soggetto all'applicazione dell'art. 87, n. 1, CE. In secondo luogo, poiché il servizio in questione è rivolto soprattutto agli allevatori e ai macelli francesi, esso favorirebbe «talune imprese o talune produzioni» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. In terzo luogo, esso pregiudicherebbe il commercio tra Stati membri e falserebbe la concorrenza, in quanto favorirebbe le esportazioni di carne francese e andrebbe a svantaggio delle importazioni di carne da altri Stati membri.

57. Il governo francese replica in sostanza che la prestazione del servizio gratuito di smaltimento dei rifiuti in questione non costituisce un vantaggio ai sensi delle norme sugli aiuti di Stato, giacché persegue un obiettivo di salute pubblica ed il servizio è sempre stato fornito gratuitamente. Sarebbe quindi errato supporre che i costi delle operazioni di smaltimento dei rifiuti di origine animale siano normalmente sopportati dagli allevatori e dai macelli. In secondo luogo, il servizio di cui trattasi costituirebbe una misura generale di cui beneficerebbero non solo gli allevatori e i macelli francesi, ma anche altri possessori di materiali di origine animale non destinati al consumo umano. In terzo luogo, non vi sarebbe alcun effetto negativo sul commercio tra Stati membri giacché tra il 1996 e il 2000 gli altri Stati membri non avrebbero avuto una politica equiparabile di eliminazione dei materiali di origine animale ad alto rischio.

— Vantaggio economico ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE

58. Va ricordato che il provvedimento francese in questione obbliga le imprese incaricate della gestione del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse a fornire gratuitamente i loro servizi di raccolta e smaltimento e prescrive ch'esse vengano remunerate esclusivamente dallo Stato.

59. L'art. 87, n. 1, CE si applica, per espressa disposizione, agli aiuti «sotto qualsiasi forma». Secondo giurisprudenza consolidata, la nozione di aiuto vale a designare dunque non soltanto prestazioni positive del genere delle sovvenzioni, ma anche interventi i quali, in varie forme, alleggeriscono gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in

senso stretto, ne hanno la natura e producono identici effetti [32].

60. Alla luce di tale giurisprudenza ritengo, in primo luogo, che la prestazione di un servizio gratuito sia atta a costituire aiuto di Stato. Nella sentenza Van der Kooy, la Corte ha qualificato come aiuto di Stato l'erogazione di gas ad una tariffa preferenziale [33]. Nella sentenza SFEI essa ha considerato l'assistenza logistica e commerciale prestata dalle Poste francesi alla SFMI e alla Chronopost come aiuto di Stato in quanto la remunerazione ricevuta in contropartita era inferiore a quella che sarebbe stata richiesta in normali condizioni di mercato [34]. La Corte ha quindi stabilito che la fornitura di prodotti o servizi a condizioni preferenziali può costituire aiuto di Stato. A fortiori, può costituire aiuto di Stato la fornitura di un servizio del tutto gratuito.

61. In secondo luogo, il fatto che lo Stato francese non fornisca direttamente il servizio in questione, ma lo affidi ad imprese private che si occupano dell'eliminazione delle carcasse, non osta alla qualifica del servizio come aiuto di Stato.

62. Secondo una giurisprudenza ben consolidata, l'aiuto di Stato può essere concesso indirettamente attraverso terzi [35], sempreché la misura con cui viene concesso sia attribuibile allo Stato e venga finanziata mediante risorse statali [36]. Tale principio è stato confermato con la recente sentenza Germania/Commissione [37], che verteva su uno sgravio fiscale a favore degli investitori che acquisissero partecipazioni in imprese della Germania orientale. Tale sgravio fiscale non costituiva un aiuto agli investitori in quanto si trattava di una misura generale applicabile indistintamente a tutti gli operatori economici [38]. Esso tuttavia conferiva indirettamente un vantaggio alle imprese aventi sede nei nuovi Länder [39].

63. Nel caso di specie, l'intervento dello Stato francese a favore degli utenti del servizio in questione è meno indiretto: le imprese private incaricate del servizio di raccolta e smaltimento non sono solo incoraggiate mediante incentivi fiscali ad agire a favore dei destinatari previsti del provvedimento, ma sono obbligate a prestare i loro servizi in forza di contratti di servizio pubblico conclusi con lo Stato.

32 — V., ad esempio, sentenza SFEI e a., citata alla nota 17, punto 58.

33 — Sentenza 2 febbraio 1988, cause riunite 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219, punto 28); v. altresì sentenza 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-723, punto 10).

34 — Sentenza SFEI e a., citata alla nota 17, punto 62.

35 — Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa (Racc. pag. 1129, in particolare pag. 1146). La stessa conclusione discende implicitamente dall'art. 87, n. 2, lett. a), CE, che riguarda gli aiuti concessi a singoli consumatori ma in realtà sono destinati a promuovere il consumo di determinati prodotti.

36 — V. sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra (Racc. pag. I-2099, punto 58), nonché le conclusioni da me presentate il 13 dicembre 2001 nella causa C-482/99, Francia/Commissione, paragrafi 53 e segg., con ulteriori riferimenti.

37 — Sentenza 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione (Racc. pag. I-6857).

38 — Punto 22.

39 — Punti 26-28.

64. In terzo luogo, la prestazione di un servizio gratuito di raccolta e smaltimento dei rifiuti pericolosi di origine animale solleva gli allevatori ed i macelli francesi da un onere economico ch'essi normalmente dovrebbero sopportare, in applicazione del principio «chi inquina paga».

65. A norma dell'art. 2 CE, la Comunità ha il compito di promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo. Ai sensi dell'art. 6 CE, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie. Conformemente all'art. 174, n. 2, CE, la politica della Comunità in materia ambientale dev'essere fondata, tra l'altro, sul principio «chi inquina paga».

66. Tale principio trae origine dalla teoria economica ed è stato concepito per colmare una lacuna del mercato: l'inquinamento è forse il principale esempio di ciò che gli economisti chiamano esternalità negativa, che costituisce una perdita (di norma per la società) che non ha prezzo. In mancanza d'intervento statale, un'impresa di prodotti chimici che inquina l'aria non paga per l'inquinamento provocato. Essa pertanto può ignorare i costi per la società allorché decide quanto produrre e a quale prezzo vendere i suoi prodotti. Secondo il principio «chi inquina paga», i costi delle misure necessarie per contrastare l'inquinamento debbono essere posti a carico non della società, per mezzo di tributi generali, bensì del responsabile dell'inquinamento. I costi connessi con la tutela dell'ambiente dovrebbero essere compresi nei costi di produzione delle imprese (internalizzazione dei costi). Tale principio può essere attuato mediante varie misure statali, come la tassazione dell'inquinamento o le norme relative alla responsabilità.

67. Il principio «chi inquina paga» è stato inserito nel Trattato nel 1987, sebbene a livello comunitario vi si sia fatto riferimento sin dal 1973 [40]. La sua formulazione nell'art. 174, n. 2, CE è laconica e varia in misura notevole nelle diverse versioni linguistiche del Trattato [41]. Quest'ultimo fa riferimento semplicemente al «principio» su cui è «fondata» la politica della Comunità in materia ambientale. Il suo significato preciso e i suoi effetti giuridici pertanto non sono del tutto chiari. In una recente sentenza, la Corte non ha assunto una posizione ferma in relazione ai suoi effetti giuridici nell'ambito di un procedimento in cui tale principio era stato invocato come motivo di invalidità di una misura comunitaria generale [42].

68. Nella sua prassi relativa agli aiuti di Stato, la Commissione utilizza il principio

40 — Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale (GU 1973, C 112, pag. 1).

41 — L. Krämer, «Das Verursacherprinzip im Gemeinschaftsrecht: Zur Auslegung von Artikel 130 r EWG-Vertrag», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1989, pag. 353.

42 — Sentenza 29 aprile 1999, causa C-293/97, Standley e a. (Racc. pag. I-2603, punti 51 e 52).

«chi inquina paga» per due scopi diversi, ossia a) per stabilire se una misura costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, e b) per decidere se un determinato aiuto possa essere dichiarato compatibile con il Trattato in forza dell'art. 87, n. 3, CE.

69. Nel primo contesto, quello dell'art. 87, n. 1, CE, il principio viene utilizzato come strumento analitico per ripartire in base a criteri economici la responsabilità dei costi legati all'inquinamento in questione. Una determinata misura costituisce aiuto di Stato qualora sollevi dall'onere di sopportare i costi coloro che risultano prioritariamente responsabili in base al principio «chi inquina paga» [43].

70. Nel secondo ambito, quello dell'art. 87, n. 3, CE, il suddetto principio viene invece utilizzato con valenza normativa come criterio politico. Esso viene fatto valere per sostenere che i costi connessi con la tutela dell'ambiente, conformemente ad una corretta politica ambientale e degli aiuti di Stato, in ultima analisi *dovrebbero* essere sopportati dagli stessi inquinatori, anziché dagli Stati [44].

71. Viene talora contestata la funzione del principio «chi inquina paga» in quanto criterio politico di base per esaminare la compatibilità di aiuti ambientali alla luce dell'art. 87, n. 3, CE [45]. A mio parere, tuttavia, non se ne può seriamente contestare l'uso come strumento d'analisi ai fini della ripartizione della responsabilità per i costi al fine di stabilire se una determinata misura costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

72. Nel settore dello smaltimento dei rifiuti, il principio «chi inquina paga» impone che i costi dello smaltimento dei rifiuti siano sopportati dal detentore degli stessi e/o dal fabbricante del prodotto causa dei rifiuti [46]. Dal punto di vista economico, pertanto, non vi è dubbio che i costi dello smaltimento dei materiali pericolosi di origine animale siano imputabili agli allevatori, ai macelli e agli altri soggetti che producono e detengono tali materiali. Una misura statale che esoneri detti operatori dai costi in questione va quindi considerata come un vantaggio economico che può costituire un aiuto di Stato. La prestazione gratuita del servizio di smaltimento dei rifiuti di cui trattasi ha in pratica gli stessi effetti di una sovvenzione diretta che miri a compensare le imprese per le spese da esse sostenute per lo smaltimento dei propri rifiuti.

43 — V., ad esempio, decisione della Commissione 11 marzo 1992, 92/316/CEE, relativa agli aiuti previsti dal governo olandese a favore dello smaltimento ecologico del letame (GU L 170, pag. 34), e decisione della Commissione 29 luglio 1998, 1999/227/CECA, riguardante un aiuto concesso dal Land Bassa Sassonia (Germania) a favore dell'impresa Georgsmarienhütte GmbH (GU 1999, L 83, pag. 72).

44 — V., ad esempio, le linee guida della Commissione sugli aiuti di Stato alla tutela dell'ambiente (GU 2001, C 37, pag. 3); v. altresì decisione della Commissione 11 settembre 1973, 73/293/CEE, concernente gli aiuti che il governo belga intende concedere a favore dell'ampliamento di una raffineria di petrolio ad Anversa (provincia d'Anversa) e dell'insediamento di una nuova raffineria a Kallo (provincia della Fiandra orientale) (GU L 270, pag. 22).

45 — V., da un lato, L. Krämer, *EC Environmental Law* (4a ed., 2000), pag. 19, e, dall'altro, J.-P. Keppenne, «National environmental policies: uncharted waters for EC State aid control», *Nederlandse tijdschrift voor Europees recht*, 2001, pag. 193.

46 — V. art. 15 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata principalmente con direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32).

73. Il primo argomento dedotto a propria difesa dal governo francese, secondo cui la misura in questione persegue un obiettivo di salute pubblica, non può essere accolto. Conformemente ad una giurisprudenza ben consolidata, la nozione di aiuto di Stato è una nozione oggettiva. L'art. 87, n. 1, CE, non distingue le misure statali in base alle loro cause o ai loro obiettivi, bensì le definisce in funzione dei loro effetti. Le cause o gli obiettivi di una misura non possono essere presi in considerazione ai fini della sua qualificazione come aiuto, ma solo per valutarne la compatibilità alla luce dell'art. 87, nn. 2 e 3, CE. Nel caso di specie, infatti, potrebbero sussistere validi motivi perché uno Stato fornisca un servizio pubblico gratuito di eliminazione delle carcasse, ad esempio per evitare che gli allevatori sotterrino nelle proprie aziende materiali pericolosi di origine animale. Tali motivi tuttavia non ostano alla qualificazione delle misure in questione come aiuto di Stato.

74. Anche la seconda obiezione del governo francese, secondo cui il principio «chi inquina paga» non sarebbe applicabile in circostanze eccezionali come quelle determinate dalla crisi dell'ESB, dev'essere respinta. Poiché gli effetti giuridici della legge di cui trattasi non sono limitati nel tempo, essa sembra intesa ad affrontare non già una crisi di breve durata, quanto un problema a lungo termine, ossia lo smaltimento sicuro di materiali pericolosi di origine animale. In ogni caso, dall'art. 87, n. 2, lett. b), CE discende indirettamente che anche l'assistenza economica fornita per porre rimedio ai danni provocati da disastri naturali o da eventi eccezionali può costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

75. Non può essere accolta neanche la terza ed ultima obiezione del governo francese, secondo cui il servizio di raccolta e smaltimento è sempre stato fornito gratuitamente e pertanto i relativi costi normalmente non sono a carico degli allevatori e dei macelli.

76. Va anzitutto ricordato che, ai sensi della previgente normativa francese, il servizio veniva fornito gratuitamente solo qualora le imprese che si occupavano dell'eliminazione delle carcasse potessero svolgere il loro servizio di raccolta e smaltimento «in condizioni economiche soddisfacenti». Se ciò non era possibile, la legge consentiva allo Stato di fissare tariffe dovute dagli utenti a titolo di compenso per i servizi in questione [47].

77. In ogni caso, quand'anche il servizio di cui trattasi venisse, ai sensi della normativa previgente, sempre fornito gratuitamente, i costi connessi con lo smaltimento dei rifiuti di origine animale rientrano *normalmente*, a mio parere, nel bilancio degli allevatori e dei macelli conformemente alla giurisprudenza della Corte. In tale contesto, «normalmente» significa «in condizioni normali di mercato» [48]. In condizioni normali di mercato, ossia nelle condizioni di un mercato senza interventi statali e senza lacune, le imprese devono sopportare i costi dello smaltimento dei rifiuti da esse prodotti. Il fatto che in passato uno Stato membro abbia interferito con tali condizioni nor-

47 — V. supra, paragrafo 10.

48 — Sentenza SFEI e a., citata alla nota 17, punto 60.

mali di mercato per sollevare le imprese da costi analoghi non può quindi avere la conseguenza che ulteriori interferenze con le normali condizioni di mercato esulino dalla disciplina degli aiuti di Stato.

78. Pertanto, la prestazione gratuita di un servizio pubblico di eliminazione delle carcasse costituisce un vantaggio economico atto a costituire un aiuto di Stato a favore delle imprese che ricevono tale servizio.

— Specificità della misura

79. Una misura rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE, solo qualora favorisca «talune imprese o talune produzioni», anziché costituire una misura di carattere generale.

80. Il governo francese sostiene che nella fattispecie la condizione della specificità non è soddisfatta, giacché il servizio pubblico di eliminazione delle carcasse va a vantaggio non solo degli allevatori e dei macelli, ma anche degli zoo, dei privati proprietari di animali domestici e delle autorità responsabili della rimozione di animali morti dalle strade pubbliche; il servizio potrebbe anche andare a vantaggio di altri Stati membri, ad esempio qualora i loro animali muoiano durante il trasporto verso la Francia o nei macelli francesi prima della macellazione.

81. Va ricordato che la legge n. 96-1139 indica quali beneficiari del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse a) i proprietari e i possessori di carcasse di animali o lotti di carcasse di animali di peso superiore a 40 chilogrammi e b) i macelli.

82. È quindi vero che il testo della legge definisce la prima categoria di beneficiari in base a criteri apparentemente oggettivi e generali. È altresì vero che, in base a tali criteri, possono beneficiare del servizio altri soggetti, ad esempio gli zoo. Ma il limite di peso dei 40 chilogrammi ha l'effetto di escludere la maggior parte dei proprietari di animali domestici dal servizio pubblico in questione, ed il fatto che anche alcune imprese, quali zoo e allevatori stranieri, o autorità pubbliche possano occasionalmente beneficiare della misura non inficia, a mio parere, la conclusione secondo cui la legge si applica essenzialmente agli allevatori e ai macelli francesi [49]. Inoltre, secondo i lavori preparatori dedotti dinanzi alla Corte, la principale preoccupazione degli autori della legge era quella di esonerare gli allevatori ed i macelli dai costi di smaltimento dei materiali di origine animale. Un'ulteriore indicazione nel senso che in effetti la legge è stata concepita essenzial-

49 — V. sentenza 12 luglio 1990, causa C-169/84, CDF Chimie AZF/Commissione (Racc. pag. I-3083, punto 22).

mente a beneficio degli allevatori e dei macelli è data dal fatto che le sue disposizioni sono state introdotte nel codice dell'agricoltura.

83. Pertanto, concludo nel senso che la misura favorisce in sostanza due categorie specifiche di imprese, ossia i macelli e gli allevatori francesi, e quindi «talune imprese» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

— Distorsione della concorrenza ed effetto sul commercio tra Stati membri

84. Concordo con la GEMO e con la Commissione quanto al fatto che la prestazione gratuita del servizio di raccolta e smaltimento falsa la concorrenza e incide sul commercio fra Stati membri ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. La prestazione gratuita di tale servizio riduce il prezzo delle esportazioni di carni francesi verso altri Stati membri esonerando il settore dell'esportazione di carne dai costi che normalmente dovrebbe sopportare. Per contro, le importazioni di carne da altri Stati membri, che devono sostenere i costi dello smaltimento dei materiali pericolosi di origine animale nei loro paesi d'origine, sono rese più difficili: per effetto della tassazione sull'acquisto di carne in fase di rivendita al dettaglio, tali importazioni di carne devono sostenere parte dei costi di smaltimento dei rifiuti prodotti dai loro concorrenti francesi.

85. A tale proposito, non posso accogliere l'argomento del governo francese secondo cui tra il 1996 e il 2000 in pratica non vi era alcun altro paese che avesse una politica equiparabile di eliminazione dei materiali pericolosi di origine animale e pertanto non poteva sussistere pregiudizio al commercio tra Stati membri in quanto in altri Stati membri non esistevano costi di smaltimento comparabili. Lo stesso governo francese ammette che tale politica esisteva nel Regno Unito. Ciò significa che le esportazioni di carni francesi quanto meno verso tale Stato membro durante il suddetto periodo hanno beneficiato di un evidente vantaggio concorrenziale. In ogni caso, il governo francese non ha prodotto alcuna prova del fatto che gli allevatori e i macelli di altri Stati membri non dovessero pagare per lo smaltimento dei materiali pericolosi di origine animale da essi prodotti.

86. Pertanto, concludo che una misura come la legge n. 96-1139 costituisce aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli.

Aiuto di Stato a favore delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse

87. La seconda questione sostanziale sollevata nel presente procedimento è se i pagamenti effettuati dallo Stato alle imprese che si occupano dell'eliminazione

delle carcasse per la gestione del servizio pubblico di smaltimento costituiscano un aiuto di Stato a favore di dette imprese ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

88. Tale questione solleva problemi importanti e complessi relativi alla corretta analisi del finanziamento statale di servizi d'interesse generale alla luce degli artt. 87, n. 1, e 86, n. 2, CE. La rilevanza di tali problemi è dimostrata da recenti tentativi compiuti ai massimi livelli politici per garantire maggiore prevedibilità e certezza del diritto nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato a tale tipo di finanziamenti [50].

89. Tuttavia, qualora la Corte riconoscesse che la legge n. 96-1139 prevede un aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli, il giudice del rinvio non necessiterebbe di una soluzione della seconda questione: la misura costituisce in ogni caso un aiuto di Stato. Inoltre, nella causa pendente Altmark Trans [51] il plenum della Corte potrebbe avere l'opportunità di chiarire la questione prima che venga pronunciata la sentenza nel presente procedimento.

90. Pertanto esaminerò meno esaustivamente di quanto potrebbe altrimenti risultare necessario la questione della corretta analisi del finanziamento statale dei servizi d'interesse generale, questione che è già stata discussa dall'avvocato generale Tizzano nelle conclusioni nella causa Ferring [52] e dall'avvocato generale Léger nelle conclusioni nella causa Altmark Trans [53]. Non esaminerò neanche se l'art. 86, n. 2, CE abbia effetto diretto nel contesto dell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato e in che misura esso incida sugli obblighi procedurali degli Stati membri ai sensi dell'art. 88, n. 3, CE [54], in quanto, conformemente alla soluzione da me proposta, nella fattispecie non occorre risolvere tali importanti questioni.

50 — V. relazione al Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, paragrafo 26; Conclusioni del Consiglio «mercato interno, tutela dei consumatori e turismo» nella riunione del 26 novembre 2001 sui servizi d'interesse generale; relazione della Commissione al Consiglio di Laeken sui servizi d'interesse generale del 17 ottobre 2001 [COM(2001) def., 598]; Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato al servizio pubblico di radiodiffusione (GU 2001, C 320, pag. 5); v. anche le due comunicazione generali della Commissione sui servizi d'interesse generale del 1996 e del 2000 (GU C 281, pag. 3, e GU 2001, C 17, pag. 4).

51 — Causa C-280/00, citata alla nota 3; la questione potrebbe sorgere anche nelle cause riunite da C-34/01 a C-38/01, Enirisorse.

52 — Conclusioni presentate l'8 maggio 2001 nella causa C-53/00, citata alla nota 2.

53 — Conclusioni del 19 marzo 2002.

54 — V., su tali punti, le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Ferring, citata alla nota 2, paragrafi 76 e segg.

— Contesto

91. Il testo dell'art. 87, n. 1, CE è già stato citato in precedenza [55]. L'art. 86, n. 2, CE dispone quanto segue:

«Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (...) sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle norme di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità».

92. Il finanziamento statale di servizi d'interesse generale può assumere varie forme, come ad esempio la remunerazione di tali servizi in conformità di un contratto di servizio pubblico, il versamento di sovvenzioni annuali, un trattamento fiscale preferenziale o minori contributi previdenziali.

93. A norma degli artt. 87, n. 1, e 86, n. 2, CE, esistono essenzialmente due possibili modi per analizzare il finanziamento statale di servizi d'interesse generale.

94. Secondo il primo criterio — al quale per comodità farò riferimento come «criterio dell'aiuto di Stato» — il finanziamento statale concesso ad un'impresa per l'adempimento di obblighi d'interesse generale costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE che può tuttavia essere giustificato in forza dell'art. 86, n. 2, CE qualora siano soddisfatte le condizioni di tale deroga e, in particolare, qualora il finanziamento sia conforme al principio di proporzionalità.

95. Farò riferimento al secondo criterio come al «criterio della compensazione», espressione in cui il termine «compensazione» indica l'importo destinato a rappresentare una remunerazione adeguata per i servizi prestati o a coprire i costi relativi alla fornitura dei servizi. Secondo tale criterio, il finanziamento statale di servizi d'interesse generale equivale ad un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE solo se e nella misura in cui il vantaggio economico attribuito è superiore a tale adeguata remunerazione o ai suddetti costi aggiuntivi.

96. Almeno a prima vista, la giurisprudenza dei giudici comunitari in tema di scelta del criterio corretto risulta incoerente [56].

55 — Paragrafo 49.

56 — Infra, ai paragrafi 125-128, tenterò di spiegare il fondamento logico di tale giurisprudenza.

97. Inizialmente, nella sentenza ADBHU [57], la Corte ha seguito il criterio della compensazione. Detta causa riguardava la compatibilità con le «esigenze della libera concorrenza» di una disposizione di una direttiva comunitaria secondo cui gli Stati membri potevano concedere indennità, non superiori ai costi annuali, alle imprese di smaltimento degli oli usati come compensazione per gli obblighi loro incombenti di raccolta e smaltimento degli oli usati loro consegnati dai detentori in determinate zone geografiche. La Corte ha dichiarato che le indennità in questione non costituivano un aiuto di Stato ai sensi del Trattato, bensì il compenso per i servizi prestati dalle imprese di raccolta e smaltimento [58].

98. In altre cause successive, tuttavia, i giudici comunitari hanno seguito, espressamente o implicitamente, il criterio dell'aiuto di Stato.

99. Nella sentenza Banco Exterior de España, la Corte ha dichiarato che un'esenzione fiscale spagnola a favore di banche pubbliche costituiva aiuto di Stato esistente e che, fino a quando la Commissione non avesse accertato l'incompatibilità dell'aiuto esistente con il mercato comune, non vi era necessità di esaminare la questione se ed entro quali limiti tale aiuto potesse «sfuggire, in forza dell'art. [86, n. 2, CE], al divieto sancito dall'art. [87 CE]» [59]. Conformemente al criterio della compensazione, la Corte avrebbe dovuto esaminare anzitutto se gli obblighi d'interesse generale delle banche pubbliche spagnole ostassero alla qualifica dell'esenzione come aiuto di Stato.

100. Nella sentenza FFSA [60], il Tribunale di primo grado ha dichiarato che nell'ipotesi in cui l'art. 86, n. 2, possa essere richiamato, l'aiuto in questione costituisce comunque aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE ma può essere considerato compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 86, n. 2, CE [61]. L'ordinanza con cui la Corte ha respinto un ricorso contro detta sentenza può forse essere interpretata come un implicito accoglimento di tale conclusione [62].

101. Nella sentenza SIC [63], il Tribunale di primo grado ha dichiarato molto chiara-

57 — Sentenza 7 febbraio 1985, causa 240/83 (Racc. pag. 531, punti 16-21).

58 — Anche le conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana (Racc. 1990, pag. I-889) sono basate sul criterio della compensazione: v. paragrafo 58 di dette conclusioni.

59 — Sentenza 15 marzo 1994, causa C-387/92 (Racc. pag. I-877, punto 21).

60 — Sentenza 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./Commissione (Racc. pag. II-229).

61 — Punto 172.

62 — Ordinanza 25 marzo 1998, causa C-174/97 P (Racc. pag. I-1303): v., in particolare, punto 31.

63 — Sentenza 10 maggio 2000, causa T-46/97 (Racc. pag. II-2125).

mente che «il fatto che le autorità pubbliche concedano ad un'impresa un vantaggio finanziario per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico asseritamente assunti dalla detta impresa non incide sulla qualificazione di tale misura come aiuto ai sensi dell'art. [87, n. 1, CE], e non esclude il fatto che tale elemento venga tenuto in considerazione nell'esaminare la compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato comune, ai sensi dell'art. [86, n. 2, CE]» [64].

102. Nella recente sentenza Ferring [65], la Corte ha invece applicato il criterio della compensazione. La causa riguardava un contributo sulle vendite dirette dovuto dai laboratori farmaceutici e inteso a riequilibrare la concorrenza tra detti laboratori e i grossisti distributori di medicinali, in quanto solo questi ultimi erano tenuti, ai sensi della legge francese, a disporre di un assortimento di medicinali sufficiente a soddisfare le esigenze della clientela di una determinata area geografica e a fornire i medicinali richiesti entro un termine molto breve in tutta l'area geografica in questione.

103. Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Tizzano ha sottolineato che la nozione di aiuto implica la concessione di un vantaggio economico ed una conseguente distorsione della concorrenza. Qualora il finanziamento statale sia volto esclusivamente a compensare uno svantaggio oggettivo imposto dallo Stato al beneficiario, non sussiste tale vantaggio economico né si configura una distorsione della concorrenza [66].

104. La Corte ha dichiarato che, a parte gli obblighi di servizio pubblico in questione, il contributo sulle vendite dirette poteva costituire un aiuto di Stato nella misura in cui non gravava sui grossisti distributori. Tuttavia, purché il contributo sulle vendite dirette imposto ai laboratori farmaceutici corrispondesse ai costi aggiuntivi effettivamente sostenuti dai grossisti distributori per l'assolvimento dei loro obblighi di servizio pubblico, il non assoggettamento di questi ultimi a detto contributo poteva essere considerato la contropartita (*contrepartie* nell'originale francese) delle prestazioni effettuate [67]. Inoltre, purché vi fosse la necessaria equivalenza tra l'esenzione e i costi aggiuntivi sostenuti — spettava al giudice a quo stabilire se tale condizione fosse soddisfatta — i grossisti distributori non beneficiavano di alcun reale vantaggio ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, in quanto l'unico effetto del contributo era mettere su un piano di parità i distributori e i laboratori. Nella misura in cui il vantaggio fiscale superava i costi aggiuntivi legati alla prestazione del servizio pubblico, il vantaggio non poteva essere considerato necessario per consentire alle imprese interessate di svolgere i compiti particolari loro affidati

64 — Punto 84. Già prima della sentenza SIC, la Corte AELS aveva adottato il criterio dell'aiuto di Stato nella sentenza 3 marzo 1999, causa E-4/97, Norwegian Bankers' Association/Autorità di vigilanza AELS.

65 — Citata alla nota 2.

66 — Paragrafi 60-63.

67 — Punto 27.

ed esulava pertanto dall'ambito di applicazione dell'art. 86, n. 2, CE.

105. Nelle sue conclusioni nella causa Altmark Trans [68], l'avvocato generale Léger ha criticato il criterio della compensazione adottato nella sentenza Ferring. A suo parere, in primo luogo, tale criterio confonde due questioni giuridicamente distinte, ossia la qualifica di una misura come aiuto e la giustificazione di tale misura. In secondo luogo, il criterio della compensazione priva l'art. 86, n. 2, CE e gli obblighi da esso sanciti di qualsiasi utilità ai fini dell'analisi del finanziamento statale di servizi d'interesse generale. In terzo luogo, il criterio della compensazione sottrae il finanziamento statale di servizi d'interesse generale al necessario controllo della Commissione.

106. In un primo tempo, la Commissione ha adottato nella sua prassi il criterio della compensazione. Successivamente alle sentenze FFSA e SIC ha invece seguito il criterio dell'aiuto di Stato [69].

107. Nella presente causa, la GEMO e la Commissione difendono il criterio dell'aiuto di Stato. Esse criticano la sentenza Ferring o tentano di connotarla in maniera diversa in base ai fatti. In subordine, affermano che, a causa della struttura oligopolistica del mercato francese e dei rischi di frode, le imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse ricevono fondi che eccedono notevolmente i costi dei servizi di raccolta e smaltimento forniti.

108. Il governo francese accoglie favorevolmente la sentenza Ferring ed afferma che le imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse in questione non ricevono un vantaggio economico ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, bensì una compensazione per i costi del loro servizio. Il criterio della compensazione andrebbe adottato quanto meno qualora, come nella specie, il compenso venga stabilito seguendo una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria di aggiudicazione di un appalto di servizio pubblico. Se non vi è sovracompensazione non sussisterebbe, per definizione, alcuna distorsione della concorrenza. Spetterebbe al giudice nazionale stabilire se vi sia sovracompensazione.

109. Il governo del Regno Unito afferma che il finanziamento delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse in esame presenta alcune caratteristiche tipiche degli aiuti di Stato. Tale finanziamento tuttavia non andrebbe considerato come aiuto di Stato ove sia evidente ch'esso non falsa né minaccia di falsare la concorrenza. A tal fine, il giudice nazionale dovrebbe tenere conto di possibili distorsioni della concorrenza non solo sul mercato dei servizi forniti dalle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse, ma anche sui mercati dei destinatari dei servizi di cui trattasi (allevatori e macelli).

68 — Citata alla nota 3.

69 — Un'indagine sulla prassi della Commissione può trovarsi in J.-Y. Chérot, «Financement des obligations de service public et aides d'État», *Europe* 2000, pag. 4.

— Analisi

110. La scelta tra il criterio dell'aiuto di Stato e il criterio della compensazione non rappresenta solo una questione teorica, ma ha importanti conseguenze pratiche [70].

111. Vero è che conformemente ad entrambi i criteri la questione sostanziale più importante è in definitiva se il finanziamento statale ecceda quanto è necessario per corrispondere un'adeguata remunerazione o per compensare i costi supplementari determinati dagli obblighi d'interesse generale. Tuttavia i due criteri — almeno secondo l'attuale giurisprudenza — hanno implicazioni procedurali molto diverse.

112. Qualora, in base al criterio della compensazione, una determinata misura di finanziamento non costituisca aiuto di Stato, detta misura esula dall'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato e non dev'essere notificata alla Commissione. Inoltre i giudici nazionali possono decidere direttamente se sussista un aiuto di Stato e non devono attendere il giudizio della Commissione circa la compatibilità della misura.

113. Conformemente al criterio dell'aiuto di Stato, la stessa misura costituirebbe aiuto di Stato, da notificare previamente alla Commissione a norma dell'art. 88, n. 3, prima frase, CE. Inoltre dalle sentenze Banco Exterior de España [71] e Francia/Commissione [72] sembra emergere che la deroga di cui all'art. 86, n. 2, CE è soggetta allo stesso regime procedurale previsto per le deroghe di cui all'art. 87, nn. 2 e 3, CE. Ciò significa che ai sensi dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE, non si può dare attuazione a nuovi aiuti sino a che la Commissione non li abbia dichiarati compatibili con l'art. 86, n. 2, CE e le misure che violano l'obbligo di sospensione costituiscono aiuti illeciti. Ciò significa inoltre che i giudici nazionali devono «assicurare agli amministrati che saranno tratte tutte le conseguenze» della violazione dell'art. 88, n. 3, ultima frase, CE, «sia per quanto concerne la validità degli atti di esecuzione, sia per quanto concerne il recupero degli aiuti finanziari concessi in violazione di tale norma o (...) eventuali misure provvisorie» [73].

114. In secondo luogo, a mio parere, dall'analisi della giurisprudenza dei giudici comunitari svolta in precedenza emerge che né il criterio dell'aiuto di Stato né quello della compensazione forniscono una soluzione ideale in tutti i casi.

70 — V. paragrafo 31 delle conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Ferring, citata alla nota 2.

71 — Citata alla nota 59.

72 — Sentenza 22 giugno 2000, causa C-332/98 (Racc. pag. I-4833).

73 — Sentenza SFEI e a., citata alla nota 17, punto 40.

115. I principali argomenti contro un'applicazione generalizzata del criterio dell'aiuto di Stato in tutti i casi sono i seguenti:

i) la nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE si applica solo a misure che procurino un vantaggio economico e falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Non vi sono ragioni evidenti per le quali questi due requisiti non debbano applicarsi qualora sia in discussione un finanziamento statale di servizi d'interesse generale;

ii) qualora lo Stato o suoi organismi acquistino beni (ad esempio computer) o servizi (ad esempio servizi di pulizia dei locali) sul mercato, sussisterà aiuto di Stato solo se e nella misura in cui la remunerazione corrisposta ecceda quella adeguata. Anche in questo caso non vi sono ragioni evidenti per cui l'analisi debba essere diversa nell'ipotesi in cui lo Stato acquisti servizi che debbono essere forniti alla collettività (ad esempio servizi di smaltimento dei rifiuti);

iii) conformemente alla giurisprudenza relativa alle implicazioni procedurali del criterio dell'aiuto di Stato [74], l'obbligo di notifica e in particolare l'obbligo di sospensione di cui all'art. 88, n. 3, CE potrebbero ostacolare gravemente la fornitura di servizi d'interesse generale attraverso imprese private. Pertanto, per quanto riguarda la fornitura di alcuni servizi (ad esempio smaltimento di rifiuti tossici, servizi di ambulanza) può essere difficile o addirittura impossibile attendere la previa autorizzazione della Commissione. D'altro canto, se uno Stato membro dà attuazione all'aiuto prima che sia stata rilasciata detta autorizzazione, l'aiuto è illegittimo, con tutte le conseguenze che tale illegittimità comporta.

116. I principali argomenti contro un'applicazione generalizzata del criterio della compensazione sono i seguenti:

i) la lex specialis dell'art. 86, n. 2, CE e le condizioni ch'esso impone verrebbero private di qualsiasi utilità nel controllo degli aiuti di Stato. Qualora il finanziamento statale non ecceda quanto è necessario per compensare i costi supplementari dei servizi forniti, non sussiste aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE e quindi non occorre esaminare la compatibilità della misura con l'art. 86, n. 2, CE. Se il finanziamento eccede quanto è necessario, la misura non può essere giustificata in forza dell'art. 86, n. 2, CE in quanto violerebbe il principio di proporzionalità. Pertanto non esisterebbero casi in cui la

74 — V. supra, paragrafo 113.

Commissione o un giudice nazionale possano controllare:

— se i servizi in questione costituiscano di fatto «servizi di interesse economico generale» [75],

— se l'impresa o le imprese interessate siano state effettivamente «incaricate» dei servizi in questione [76],

— se il finanziamento in questione comprometta lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi della Comunità (art. 86, n. 2, ultima frase, CE) [77];

ii) un'applicazione generalizzata del criterio della compensazione renderebbe meno rischioso per gli Stati membri il fatto di non notificare alcune misure unilaterali di finanziamento statale potenzialmente dannose e pertanto costituirebbe un incentivo a sottrarre dette misure all'esame della Commissione;

iii) l'analisi in due fasi in base al criterio dell'aiuto di Stato — prima la verifica dell'esistenza di un'infrazione al divieto dell'art. 87, n. 1, CE e poi la verifica della sussistenza della deroga di cui all'art. 86, n. 2, CE — è più coerente con la parallela analisi in due fasi delle misure che violano l'art. 86, n. 1, CE, in combinato disposto con le norme sulla concorrenza [78] o sulla libertà di circolazione [79];

iv) nel settore dei trasporti, a norma dell'art. 73 CE «[s]ono compatibili con il presente Trattato gli aiuti (...) corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio»; pertanto gli autori del Trattato hanno considerato in linea di principio il finanziamento statale di servizi d'interesse generale come aiuto di Stato, che tuttavia può essere giustificato.

75 — È chiaro che tale controllo in linea di principio è marginale. Nondimeno, nella sentenza 13 dicembre 1991, causa C-18/88, GB-INNO-BM (Racc. pag. I-5941, punto 22), la Corte ha negato che la produzione e la vendita di telefoni costituiscano un servizio di interesse generale; in relazione alle operazioni portuali v. sentenza 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova (Racc. pag. I-5889, punto 27), e in relazione ai trasferimenti di fondi bancari da uno Stato membro ad un altro v. sentenza 14 luglio 1981, causa 172/80, Züchner (Racc. pag. 2021, punto 7).

76 — Sentenze 21 marzo 1974, causa 127/73, BRT (Racc. pag. 313, punto 20), e 11 aprile 1989, causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen (Racc. pag. 803, punto 55).

77 — Nella causa E-4/97, Norwegian Bankers' Association/Autorità di vigilanza AELS, citata alla nota 63, la Corte AELS ha annullato per tale motivo una decisione dell'Autorità di vigilanza AELS.

78 — V., ad esempio, sentenza 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Ambulanz Glöckner (Racc. pag. I-8089).

79 — V., ad esempio, sentenza 23 ottobre 1997, causa C-157/94, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-5699).

117. Poiché né il criterio della compensazione né quello dell'aiuto di Stato forniscono una soluzione ideale in tutti i casi, ritengo sia necessario cercare una soluzione secondo cui un criterio sia applicabile ad una categoria di casi e l'altro ad un'altra categoria.

118. A tale proposito, a mio parere, la chiave di un'analisi corretta alla luce degli artt. 87, n. 1, e 86, n. 2, CE del finanziamento statale di servizi d'interesse generale potrebbe essere una distinzione tra due categorie diverse di casi in base i) alla natura del rapporto tra il finanziamento concesso e gli obblighi d'interesse generale imposti e ii) a quanto chiaramente tali obblighi sono definiti.

119. Conformemente alla distinzione proposta, la prima categoria comprenderebbe i casi in cui le misure di finanziamento sono manifestamente intese come un do ut des per obblighi d'interesse generale chiaramente definiti, o, in altre parole, nei casi in cui il nesso tra, da un lato, il finanziamento statale concesso e, dall'altro, l'imposizione di obblighi d'interesse generale chiaramente definiti è diretto e palese. L'esempio più chiaro di tale nesso diretto e palese tra finanziamento statale ed obblighi chiaramente definiti sono i contratti di servizio pubblico aggiudicati in esito a gare d'appalto: uno stesso contratto definisce gli obblighi delle imprese incaricate di fornire i servizi d'interesse generale in questione e la remunerazione ch'esse devono ricevere in contropartita. I casi che rientrano in tale categoria a mio parere andrebbero analizzati in base al criterio della compensazione.

120. La seconda categoria comprende i casi in cui non è subito chiaro se il finanziamento statale sia inteso come un do ut des per obblighi d'interesse generale chiaramente definiti. In tali casi, il nesso tra il finanziamento statale e gli obblighi d'interesse generale imposti o non è diretto né palese, ovvero gli obblighi d'interesse generale non sono chiaramente definiti. Un buon esempio di tale categoria è riscontrabile nella causa Banco Exterior de España, in cui una legge spagnola esentava tutte le banche pubbliche dall'obbligo di versare le imposte. La legge non specificava che tale vantaggio era inteso come un quid pro quo per l'adempimento di obblighi d'interesse generale né definiva tali obblighi in modo preciso. Solo dinanzi alla Corte il governo spagnolo ha affermato che l'esenzione era necessaria per l'adempimento, da parte delle banche pubbliche, della loro funzione di «gestione del credito pubblico». Ritengo che i casi rientranti nella seconda categoria vadano analizzati in base al criterio dell'aiuto di Stato.

121. La distinzione proposta presenta numerosi vantaggi. In primo luogo, essa è coerente con la giurisprudenza generale relativa all'interpretazione dell'art. 87, n. 1, CE.

122. Secondo tale giurisprudenza, gli accordi bilaterali ed operazioni più complesse che comportino diritti ed obblighi reciproci devono essere esaminati come un unicum. Qualora, ad esempio, lo Stato acquisti prodotti o servizi da un'impresa, vi è aiuto solo se e nella misura in cui il prezzo pagato sia superiore a quello di mercato [80]. Qualora lo Stato presti denaro a un'impresa, vi è aiuto solo se e nella misura in cui esso non chieda un adeguato corrispettivo, come farebbe un investitore privato [81]. A mio parere la stessa analisi globale deve prevalere qualora il nesso tra il finanziamento statale e l'imposizione di obblighi d'interesse generale chiaramente definiti sia così diretto e palese che il finanziamento e l'obbligo vanno considerati come una singola misura.

123. Secondo la giurisprudenza generale relativa all'art. 87, n. 1, CE, le cause e gli obiettivi di una misura unilaterale invece non devono essere presi in considerazione ai fini della qualificazione della misura come aiuto di Stato, ma solo per valutarne la compatibilità ai sensi dell'art. 87, nn. 2 e 3, CE. Qualora non sia immediatamente chiaro che il finanziamento statale è stato concesso come do ut des per obblighi d'interesse generale chiaramente definiti, la tesi di uno Stato secondo cui il finanziamento è di fatto inteso a compensare il costo aggiuntivo dei compiti d'interesse generali assunti da determinate imprese deve considerarsi riferita solo alle cause e agli obiettivi del provvedimento. Sebbene molti esempi di questo secondo tipo di misure di finanziamento possano essere giustificati in forza dell'art. 86, n. 2, CE, ritengo ch'essi non debbano esulare dall'ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

124. Un secondo vantaggio della distinzione proposta è dato dal fatto che essa tiene in debita considerazione l'importanza attualmente attribuita ai servizi d'interesse generale, come riconosciuti all'art. 16 CE e all'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, evitando al contempo il rischio di elusione delle norme sugli aiuti di Stato. In tal modo essa effettua un bilanciamento tra tali politiche potenzialmente conflittuali e sfugge altresì alle obiezioni che potrebbero muoversi all'uso esclusivo del criterio della compensazione, da un lato, o di quello dell'aiuto di Stato, dall'altro.

125. Infine, la distinzione proposta potrebbe aiutare a spiegare la giurisprudenza della Corte sopra menzionata.

126. La causa ADBHU verteva su un'indennità dovuta alle imprese di raccolta e/o eliminazione di oli usati, corrisposta come contropartita per gli obblighi di raccolta ed eliminazione loro imposti. L'avvocato generale Lenz ha considerato tali indennità come un do ut des per gli obblighi imposti, e la Corte li ha definiti «contropartita delle prestazioni effettuate». Essi hanno dunque

80 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nella causa C-251/97, Francia/Commissione (Racc. pag. I-6639, paragrafo 19, con ulteriori riferimenti).

81 — V., ad esempio, sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punti 39-41).

considerato le indennità in questione come un aspetto di una misura contrattuale bilaterale e quindi non hanno rifiutato di definirle aiuti di Stato.

127. Per contro, nella sentenza Banco Exterior de España la Corte ha qualificato l'esenzione fiscale a favore delle banche pubbliche come aiuti di Stato (esistenti) e quindi come misura unilaterale senza prenderne in considerazione gli obiettivi.

128. La causa Ferring costituiva forse un caso limite, in quanto il vantaggio fiscale era stato concesso mediante una legge apposita e solo dopo che erano stati imposti gli obblighi d'interesse generale. D'altro canto, dai lavori preparatori della legge e dalle circostanze in cui essa era stata adottata, e in particolare dalla sentenza del Conseil constitutionnel, risultava esservi uno stretto legame tra il vantaggio fiscale concesso e gli obblighi imposti, che peraltro erano definiti in modo chiaro [82]. Ciò potrebbe spiegare perché la Corte abbia fatto riferimento alla sentenza ADBHU ed abbia analizzato il vantaggio in questione e gli obblighi imposti come «due facce della stessa medaglia».

129. Ovviamente è chiaro che potrebbe non essere sempre agevole operare la distinzione proposta tra le due categorie di casi in base all'esistenza di un nesso diretto e manifesto e di obblighi d'interesse generale chiaramente definiti. Tuttavia tali criteri sembrano più soddisfacenti di altri eventualmente proponibili. In primo luogo, sarebbe sproporzionato, ai fini dell'applicazione del criterio della compensazione, richiedere sempre l'esistenza di un contratto formale di servizio pubblico tra lo Stato ed il prestatore di servizi interessato, giacché, a mio parere, uno Stato membro può legittimamente voler organizzare la fornitura di servizi pubblici non in base a contratti, ma ad esempio in base a provvedimenti normativi. In secondo luogo, la Corte si basa su criteri analoghi in altri settori del diritto comunitario: nel settore dell'imposta sul valore aggiunto, ad esempio, la Corte impone un nesso diretto tra il servizio fornito e la remunerazione percepita [83]. In terzo luogo, per fugare qualsiasi dubbio nel singolo caso gli Stati membri saranno incentivati a concedere una compensazione per la prestazione di servizi d'interessi generale in base ad accordi non equivoci e trasparenti, e magari anche in base a contratti di servizio pubblico aggiudicati in esito a gare d'appalto aperte, trasparenti e non discriminatorie.

130. Per quanto riguarda l'applicazione della distinzione proposta al fine di risolvere il caso in esame, va ricordato che per la gestione del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse la Francia aggiudica, conformemente alle norme generali sugli appalti pubblici, contratti di servizio pubblico della durata massima di cinque anni ad imprese specializzate nell'eliminazione delle carcasse di animali. È evidente che esiste un nesso diretto e palese tra la remunerazione ricevuta da dette imprese e

82 — Per ulteriori dettagli, v. le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano.

83 — La sentenza guida è ancora la sentenza 5 febbraio 1981, causa 154/80, Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats (Racc. pag. 445, punto 12).

gli obblighi chiaramente definiti ch'esse devono adempiere conformemente ai contratti di servizio pubblico in questione. I pagamenti effettuati dallo Stato a favore delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse per la gestione di detto servizio pubblico costituiscono quindi aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE solo se e nella misura in cui eccedano una remunerazione adeguata [84] per la prestazione di tale servizio.

131. Nella fattispecie è stata dedicata molta attenzione al fatto che il mercato dei suddetti servizi in Francia è fortemente concentrato e vi sono notevoli rischi di frode nel settore dello smaltimento dei rifiuti. Le imprese pertanto possono ricevere fondi che eccedono in misura considerevole la remunerazione ch'esse riceverebbero in un normale mercato per i servizi di raccolta e smaltimento prestati. Spetta al giudice del rinvio stabilire se ciò avvenga nel caso di specie.

132. Pertanto, le remunerazioni corrisposte dallo Stato francese alle imprese specializzate per la gestione del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse costituiscono aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE solo se e nella misura in cui eccedano un'adeguata remunerazione per la prestazione di tale servizio.

84 — Nei casi in cui lo Stato acquista servizi d'interesse generale sul mercato, il termine di riferimento appropriato non sono i costi della misura, bensì la remunerazione che le imprese riceverebbero in normali condizioni di mercato; per tale distinzione v. supra, paragrafo 95.

Aiuto di Stato a favore dei piccoli rivenditori al dettaglio di carni

133. La terza questione sostanziale nella fattispecie è se l'esenzione dall'obbligo di versare la tassa sull'acquisto di carne concessa ai piccoli rivenditori al dettaglio costituisca aiuto di Stato a loro favore.

134. Si deve rammentare che la tassa sull'acquisto di carne introdotta con la legge n. 96-1139 è dovuta in linea di principio da chiunque effettui vendite al dettaglio di carne. Essa viene riscossa sugli acquisti di carne dei dettaglianti ed è basata sul valore di tali acquisti. Le imprese con un fatturato annuo inferiore a FRF 2,5 milioni sono tuttavia esentate dal pagamento della tassa. Quest'ultima non è dovuta neanche qualora l'ammontare degli acquisti mensili di carne sia inferiore a FRF 20 000, IVA esclusa.

135. La GEMO e la Commissione affermano in sostanza che l'esenzione di cui trattasi conferisce alle imprese di vendita al dettaglio di carni con un fatturato inferiore alla soglia di FRF 2,5 milioni un vantaggio economico che può costituire aiuto di Stato. Inoltre tale vantaggio viene concesso a «talune imprese» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE senza che sussista alcuna giustificazione oggettiva per l'esenzione in base alla natura o alla struttura generale del sistema fiscale francese.

136. Né il governo francese né quello del Regno Unito si sono pronunciati sulla

qualificazione dell'esenzione di cui trattasi.

137. In primo luogo, sottolineo che la qualificazione di un'esenzione fiscale a favore di piccole imprese come aiuto di Stato solleva questioni complesse e delicate. Inoltre, se la Corte riconosce che la legge n. 96-1139 costituisce un aiuto di Stato a favore degli allevatori e dei macelli, il giudice a quo non necessita di una risposta a tale questione [85]. Infine, sia le osservazioni scritte che quelle orali delle parti sono state incentrate maggiormente sulle altre due questioni. Pertanto, esprimerò il mio parere solo in breve ed in base ad una valutazione preliminare.

138. Secondo una giurisprudenza ben consolidata, in linea di principio le esenzioni fiscali possono costituire aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Nella sentenza Banco Exterior de España la Corte ha dichiarato, ad esempio, quanto segue:

«[U]n provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri soggetti tributari passivi costituisce aiuto statale ai sensi dell'art. [87 n. 1, CE]» [86].

139. Quanto meno a prima vista sembra inoltre che l'esenzione di cui trattasi sia selettiva o specifica, in quanto favorisce «talune imprese» ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, ossia i rivenditori al dettaglio di carni con un fatturato inferiore ad una determinata soglia e quindi solo le imprese di determinate dimensioni.

140. Tuttavia il fatto che le imprese vengano trattate in modo diverso non implica automaticamente l'esistenza di un vantaggio economico concesso selettivamente ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE. Tale vantaggio non sussiste qualora la disparità di trattamento sia giustificata da motivi legati alla natura o alla struttura generale [87], o, in altri termini, alla logica [88] del sistema.

141. Nella specie, nessun elemento indica che l'esenzione in esame persegua obiettivi inerenti al sistema fiscale, ossia obiettivi correlati al buon funzionamento e all'efficacia del sistema fiscale. Il fondamento logico dell'esenzione non sembra essere ad esempio quello di sollevare le imprese di vendita al dettaglio di carni da onerose esigenze di contabilità (obiettivo che potrebbe essere conseguito mediante un'imposizione forfettaria) o di rinunciare al

85 — V. supra, paragrafo 89.

86 — Citata alla nota 59, punto 14; v. anche sentenza 19 maggio 1999, causa 6/97, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2981).

87 — Sentenza 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3671, punto 33).

88 — Sentenza Ferring, citata alla nota 2, punto 17.

gettito dell'imposta qualora i costi connessi alla sua riscossione siano superiori agli introiti da essa prodotti.

142. Al contrario, vi sono indicazioni nel senso che l'esenzione potrebbe perseguire obiettivi esterni al sistema fiscale, quali scopi di natura sociale o gli interessi della pianificazione urbana: va rilevato che la soglia del fatturato in questione non si basa sul fatturato relativo alla vendita al dettaglio di carni, bensì su quello dell'impresa in generale. L'effetto è che un'impresa dedita esclusivamente alla vendita al dettaglio di carni (ad esempio un macellaio locale) con un fatturato di FRF 2,4 milioni è esentato dalla tassa, mentre un'impresa dedita anche ad altre attività economiche (ad esempio un supermercato) è soggetta alla tassa anche qualora le sue attività di vendita al dettaglio di carne prese isolatamente producano un fatturato molto inferiore.

143. Poiché il problema non è stato dibattuto esaurientemente dinanzi alla Corte, si dovrebbe lasciare al giudice del rinvio il compito di accertare se l'esenzione sia giustificata da motivi legati alla natura o alla struttura generale del sistema fiscale in questione. In un caso come quello in esame, spetta allo Stato interessato dimostrare che l'esenzione di cui trattasi risponde a detta condizione [89].

144. Rimangono da esaminare gli effetti dell'esenzione sulla concorrenza e in particolare sul commercio tra Stati membri. A tale proposito, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto» [90].

145. Nella fattispecie il problema è che non è chiaro se esista una concorrenza intracomunitaria significativa nel settore della vendita al dettaglio di carni. In settori economici con scarsa concorrenza intracomunitaria, quali l'autoriparazione, i servizi di taxi, o i settori con costi di trasporto proibitivi, aiuti di entità relativamente modesta concessi a piccole imprese operanti essenzialmente in mercati locali possono non pregiudicare il commercio tra Stati membri [91]. A mio parere, anche in questo caso si dovrebbe lasciare al giudice nazionale il compito di stabilire se in base a tali considerazioni l'esenzione di cui trattasi pregiudichi il commercio fra Stati membri.

89 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Italia/Commissione, citata alla nota 86, paragrafo 27.

90 — Sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 11).

91 — V. le recenti conclusioni da me presentate il 24 gennaio 2002 nelle cause riunite C-113/00 e C-114/00, Spagna/Commissione, paragrafo 25.

146. Pertanto l'esenzione dalla tassa sull'acquisto di carne in esame concessa ai piccoli rivenditori al dettaglio costituisce aiuto di Stato a loro favore, a meno che possa dimostrarsi che l'esenzione è giustificata da motivi legati alla natura o al sistema generale dell'imposta e sempreché detta esenzione pregiudichi il commercio fra Stati membri nel settore della vendita al dettaglio di carni.

Conclusione

147. Per i motivi sopra indicati, ritengo che la questione deferita vada risolta come segue:

Un provvedimento come la legge 26 dicembre 1996, n. 96-1139, relativa alla raccolta e all'eliminazione delle carcasse di animali e dei rifiuti di macelli e che modifica il codice dell'agricoltura, costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE

— a favore degli allevatori e dei macelli, in quanto il servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti pericolosi di origine animale viene loro fornito gratuitamente;

— a favore delle imprese che si occupano dell'eliminazione delle carcasse solo se e nella misura in cui i pagamenti loro corrisposti dallo Stato francese per la gestione del servizio pubblico di eliminazione delle carcasse eccedano un'adeguata remunerazione per le prestazioni effettuate; e

— a favore dei piccoli rivenditori al dettaglio di carne in quanto sono esentati dalla tassa sull'acquisto di carne, a meno che si possa dimostrare che l'esenzione è giustificata da motivi attinenti alla natura o al sistema generale dell'imposta e sempreché l'esenzione pregiudichi il commercio fra Stati membri nel settore della vendita al dettaglio di carni.