RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nel procedimento C-17/91 *

I — Normativa nazionale controversa, causa principale e questioni pregiudiziali

1. La legge belga 24 marzo 1987, in materia di sanità degli animali (*Moniteur belge* del 17 aprile 1987), mira, a tenore dell'art. 2, «a combattere le epizoozie allo scopo di promuovere la sanità pubblica e la prosperità economica di coloro che detengono animali».

2. L'art. 32, n. 2, della predetta legge dispone quanto segue:

«È istituito presso il ministero dell'Agricoltura un "Fonds de la santé et de la production des animaux" [Fondo per la sanità e per la produzione degli animali], in prosieguo denominato il "Fondo". Detto Fondo ha lo scopo di intervenire nel finanziamento degli indennizzi, delle sovvenzioni e di altre prestazioni relative alla lotta contro le epizoozie e al miglioramento delle condizioni di igiene, di sanità e di qualità degli animali e dei prodotti d'origine animale.

Il Fondo è alimentato mediante:

1) I contributi obbligatori a carico delle persone fisiche o giuridiche che producono, trasformano, trasportano, trattano, vendono o mettono in commercio animali;

(...)».

3. Secondo il quarto comma di detta disposizione, il Re, su parere del Consiglio del Fondo, stabilisce, mediante decreto deliberato dal Consiglio dei ministri, l'importo dei contributi obbligatori, le modalità della loro riscossione nonché le conseguenze del loro mancato pagamento.

4. Il nono comma dello stesso articolo stabilisce che:

> «se il contributo obbligatorio è riscosso a carico di persone che trasformano, trasportano, trattano, vendono o mettono in commercio animali, esso viene ripercosso in occasione di ciascuna operazione sino allo stadio del produttore (...)».

5. In applicazione del citato art. 32, n. 2, quarto comma, della legge, il regio decreto 11 dicembre 1987 (*Moniteur belge* del 23 dicembre 1987), entrato in vigore il 1° gennaio 1988, fissa l'importo dei contributi obbligatori e ne disciplina la riscossione.

* Lingua processuale: l'olandese.

6. Gli artt. 2 e 3 del regio decreto fissano l'importo del contributo obbligatorio per bovino, per vitello e per suino macellato o esportato, gravante sui mattatoi o, rispettivamente, sugli esportatori, destinato ad alimentare il Fondo.

7. L'art. 4, primo comma, dello stesso decreto recita:

> «i contributi obbligatori gravanti sui mattatoi e sugli esportatori vengono da questi addebitati al fornitore degli animali che, eventualmente, li addebita al venditore fino allo stadio del produttore».

Il secondo comma di detta disposizione prescrive la menzione separata del contributo di cui trattasi sulla fattura del mattatoio o dell'esportatore.

8. A norma dell'art. 6, infine,

> «se il mattatoio o l'esportatore non versa l'importo dei contributi obbligatori e gli interessi dovuti al Fondo dopo il secondo sollecito, l'importo dei contributi obbligatori dovuti viene raddoppiato. Detta maggiorazione dei contributi obbligatori non può venir addebitata ai fornitori degli animali».

9. In forza dell'art. 3 del regio decreto 8 aprile 1989, che modifica il regio decreto 11 dicembre 1987, è stata soppressa la frase: «che, eventualmente, li addebita al venditore fino allo stadio del produttore» di cui al citato art. 4, primo comma.

10. Le imprese George Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel e Staf Lornoy en Zonen, commerciano in vitelli. Avendo dovuto versare i contributi di cui trattasi onde non incorrere nelle sanzioni pecuniarie comminate dall'art. 6 del regio decreto 11 dicembre 1987, esse hanno citato lo Stato belga dinanzi al Rechtbank van eerste aanleg di Turnhout per ottenere il rimborso delle somme versate, sostenendo che i contributi sono incompatibili con gli artt. 12, 13 e 95 del Trattato CEE. Infatti detti contributi sarebbero prelevati anche sui vitelli importati in Belgio, mentre le risorse del Fondo andrebbero solo a vantaggio della produzione belga.

11. Secondo lo Stato belga, i contributi controversi fanno parte integrante di un sistema fiscale generale, si applicano secondo gli stessi criteri ai prodotti nazionali e a quelli importati e non vengono riscossi in ragione del passaggio della frontiera. D'altro canto, le risorse del Fondo andrebbero a vantaggio di tutti i prodotti dell'industria alimentare belga, siano essi ottenuti da bestiame importato o da bestiame locale. Inoltre, il controllo delle epizoozie e la lotta contro le stesse tornerebbero a vantaggio del Belgio così come dei paesi esportatori e servono ad impedire le esportazioni di carni di qualità inferiore.

12. Ritenendo che nella fattispecie sia necessario interpretare il diritto comunitario per risolvere la controversia, il Rechtbank van eerste aanleg di Turnhout, con ordinanza 14 gennaio 1991, ha sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il Trattato CEE, in particolare gli artt. 12, 13, 30, 92 e 95, e le direttive comunitarie eventualmente applicabili debbano essere interpretati nel senso che non è vietato ad uno Stato membro istituire un contributo obbligatorio per finanziare un "Fondo per la salute e per la produzione degli animali" — Fondo che ha la funzione di intervenire nel finanziamento di indennizzi, sovvenzioni e altre prestazioni per quanto riguarda la lotta contro le epizoozie e il miglioramento dell'igiene, della salute e della qualità degli animali e dei prodotti di origine animale — da un lato, imponendo ai mattatoi di detto Stato membro, per ogni vitello macellato, un contributo che, per legge può essere ripercosso in occasione di ciascuna compravendita fino alla fase del produttore — il che può comportare e comporta che il contributo viene addebitato agli operatori che importano vitelli da un altro Stato membro — e, dall'altro, imponendo ad ogni esportatore di vitelli un identico contributo, che del pari può essere ripercosso in occasione di ciascuna compravendita fino alla fase del produttore;

2) qualora la questione sub a) debba essere risolta affermativamente, se siffatto contributo — dato lo scopo per il quale viene riscosso, come sopra descritto — debba essere considerato tassa di effetto equivalente oppure tassa e/o sovvenzione riguardante attività svolte esclusivamente a vantaggio del prodotto nazionale considerato e sia quindi vietato;

3) qualora si debba risolvere affermativamente la questione sub b), se tale illegittimità possa essere fatta valere direttamente da un singolo dinanzi al giudice nazionale».

13. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 18 gennaio 1991.

II — Fase scritta del procedimento

14. Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il 2 aprile 1991 le imprese George Lornoy en Zonen, Jos Theys, Van Lommel e Staf Lornoy en Zonen, attrici nella causa principale, con l'avv. L. Schuermans, del foro di Turnhout, e l'avv. J. de Lat, del foro di Herentals, e il 23 aprile 1991 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico R. Fischer, in qualità di agente.

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

III — Osservazioni scritte presentate alla Corte

Osservazioni delle attrici nella causa principale

16. Le quattro imprese che hanno promosso la causa principale osservano in via preliminare che, in deroga al principio di bilancio

che vieta di dare una determinata destinazione agli introiti dei pubblici poteri e in deroga alle norme che reggono la contabilità dello Stato, l'art. 32, n. 3, della legge belga 24 marzo 1987 dispone che «(...) gli introiti e le spese del Fondo sono iscritti nel conto speciale della sezione particolare del bilancio del ministero dell'Agricoltura».

17. Quanto alla destinazione dei contributi, le attrici nella causa principale si richiamano, pure in via preliminare, ad un comunicato stampa del gabinetto del segretario di Stato belga per gli Affari europei e per l'Agricoltura, non contestato dal convenuto nella causa principale, in base al quale «i contributi devono servire al finanziamento di programmi miranti al miglioramento della posizione concorrenziale del bestiame d'allevamento belga. Detti programmi mirano soprattutto a migliorare la salute degli animali, presupposto necessario per l'esportazione di animali e di prodotti d'origine animale». Questo comunicato mette in evidenza lo spirito protezionistico cui si ispira la misura in questione.

18. Quanto alle questioni pregiudiziali, le attrici nella causa principale esaminano la compatibilità del contributo controverso con gli artt. 12 e seguenti e 95 del Trattato, facendo osservare che, secondo la giurisprudenza della Corte, lo stesso provvedimento nazionale non può essere contemporaneamente vietato in forza di queste due disposizioni (sentenza 8 luglio 1965, causa 10/65, Deutschmann, Racc. pag. 539).

19. Di regola, gli artt. 12 e successivi del Trattato si riferiscono, secondo la giurisprudenza della Corte, ai tributi riscossi in occasione o a motivo dell'importazione e non agli oneri pecuniari che rientrano in un sistema generale di tributi interni gravanti sistematicamente sui prodotti nazionali e su quelli importati secondo gli stessi criteri (sentenza 19 giugno 1973, causa 77/72, Capolongo, Racc. pag. 611).

20. Tuttavia, secondo la stessa giurisprudenza, nell'interpretare la nozione «tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione» potrebbe esser necessario tener conto della destinazione degli anni pecuniari riscossi. Di conseguenza, un contributo che rientri in un sistema generale di tributi nazionali che colpiscono sistematicamente i prodotti nazionali e i prodotti importati secondo gli stessi criteri potrebbe ciononostante costituire una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale all'importazione qualora sia esclusivamente destinato ad alimentare attività che vanno a vantaggio specifico del prodotto nazionale colpito.

21. La successiva giurisprudenza della Corte ha aggiunto che il momento in cui il tributo considerato viene a colpire il prodotto importato non è pertinente sotto il profilo della qualificazione di un provvedimento nazionale come tassa d'effetto equivalente e che, a parte la destinazione del gettito del tributo in questione, è necessario che vi sia identità tra il prodotto colpito e il prodotto avvantaggiato (sentenza 25 maggio 1977, causa 77/76, Cucchi, Racc. pag. 987).

22. Le attrici nella causa principale sostengono che tutte le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte sussistono nella fattispecie. Infatti, il gettito del contributo controverso è impiegato per combattere, in Belgio, la brucellosi e la peste suina o per risarcire le perdite subite dagli allevatori belgi a causa di queste epizoozie e non reca alcun vantaggio agli allevatori stranieri che,

ciononostante, devono partecipare all'onere economico del contributo, data la ripercussione autorizzata dalla normativa belga.

23. Il gettito del contributo è inoltre destinato a programmi di promozione della produzione e dell'esportazione di bestiame belga, per il quale viene così compensato l'onere contributivo.

24. La situazione sarebbe completamente diversa se il contributo in questione colpisse qualsiasi operazione di macellazione e il suo gettito servisse unicamente a migliorare l'igiene nei mattatoi belgi. In questo caso, i vantaggi non andrebbero solo alla produzione nazionale. Un onere di questo genere sarebbe compatibile con il Trattato purché il contributo fosse proporzionale alla prestazione di servizi effettivamente fornita. Le attrici nella causa principale fanno osservare a questo proposito che, nella fattispecie, un contributo sanitario, nella maggior parte dei casi, è già stato versato nel paese d'origine, sugli animali importati vivi in Belgio, il che mette chiaramente in luce l'indole di duplice imposizione del contributo controverso.

25. Le attrici nella causa principale sostengono infine che il governo belga non può trarre argomento dalla giurisprudenza della Corte secondo cui talune imposte di consumo, applicate a prodotti nazionali ed importati, sono compatibili con il Trattato nonostante il fatto che i prodotti colpiti siano soprattutto quelli importati (sentenza 3 febbraio 1981, causa 90/79, Commissione/Francia, Racc. pag. 283); il contributo controverso è infatti, nel presente caso, una tassa sulla produzione e non un'imposta di consumo. Analogamente, il contributo controverso non può costituire una forma di imposta sul reddito, quindi il governo belga non può far assegnamento sulla sentenza della Corte 10 marzo 1981, cause riunite 36/80 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association (Racc. pag. 735).

26. Per quanto riguarda l'interpretazione della nozione di imposizioni interne ai sensi dell'art. 95 del Trattato, le attrici nella causa principale osservano che, secondo la giurisprudenza della Corte, può esser necessario tener conto della destinazione del gettito del tributo. Così, un tributo interno può gravare più onerosamente — in via indiretta — sui prodotti importati che su quelli nazionali se serve esclusivamente o principalmente a finanziare aiuti di cui fruiscono solo i prodotti nazionali (sentenza 21 maggio 1980, causa 73/79, Commissione/Italia, Racc. pag. 1533).

27. L'applicabilità dell'art. 95 non esige perciò che venga dimostrato che il gettito del tributo considerato sia impiegato soltanto a vantaggio della produzione nazionale. Così, anche se il gettito è destinato solo in parte alla promozione della produzione nazionale, si tratta, in questa misura, di un'imposizione discriminatoria vietata dal Trattato.

28. Questa distinzione però non ha alcun interesse pratico per quel che riguarda il contributo controverso, tenuto conto di tutti gli elementi disponibili dai quali emerge che il

gettito dello stesso deve servire esclusivamente alla promozione della produzione nazionale.

29. Per il caso in cui la Corte dovesse ritenere che l'applicabilità degli artt. 12 o 95 non è dimostrata in modo irrefutabile per l'intero importo del tributo, le attrici chiedono che la Corte precisi, nella soluzione che darà alle questioni pregiudiziali, che spetta alle autorità belghe dimostrare dinanzi al giudice nazionale che una parte del gettito va a vantaggio del bestiame in altri Stati membri.

30. Quanto alla terza questione pregiudiziale, le attrici nella causa principale osservano che, secondo la giurisprudenza della Corte, tanto gli artt. 12 e seguenti quanto l'art. 95 del Trattato hanno efficacia diretta (rispettivamente, sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos, Racc. pag. 1, e sentenza 16 giugno 1966, causa 57/65, Lütticke, Racc. pag. 219).

Osservazioni della Commissione

31. La Commissione osserva anzitutto che, su sua richiesta, il governo belga l'ha informata, con lettera 6 luglio 1989, che il bilancio del ministero dell'Agricoltura prevedeva per il 1988 l'intervento del Fondo nel finanziamento dei programmi per il debellamento della peste suina classica e per la lotta contro la brucellosi, in esecuzione delle direttive comunitarie. Il governo belga le ha pure fatto presente che, al momento della destinazione del gettito della tassa, non si facevano distinzioni in base all'origine della tassa, a seconda che provenisse dalla macellazione di bestiame locale o importato.

32. Con lettera 20 ottobre 1989, la Commissione ha comunicato al governo belga che instaurava il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato a motivo di detti interventi finanziari del Fondo (la relativa comunicazione è stata pubblicata nella GU C 24 del 1° febbraio 1990, pag. 12). Le censure della Commissione si fondano sul fatto che gli interventi del Fondo erano finanziati mediante tasse gravanti, nella fase della macellazione, anche sui prodotti importati e che questo sistema di finanziamento aveva un effetto protezionistico. Con lettera 20 novembre 1989 il governo belga ha contestato il punto di vista della Commissione.

33. Quanto alle questioni pregiudiziali, la Commissione ritiene che le prime due siano molto strettamente connesse, sicché sarebbe opportuno dar loro una soluzione unica.

34. La prima questione fornisce un'immagine inesatta dell'obiettivo e delle attuali attività del Fondo, che si limitano al debellamento della peste suina classica e alla lotta contro la brucellosi, entrambi intrapresi per assolvere gli obblighi incombenti al Belgio in forza della direttiva del Consiglio 11 novembre 1980, 80/1095/CEE, che fissa le condizioni per rendere il territorio della Comunità esente dalla peste suina classica e mantenerlo tale (GU L 325, pag. 1), e della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/432/CEE, relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina (GU n. 121, pag. 1977).

35. La questione verte dunque su un'imposizione interna, ai sensi dell'art. 95 del Trattato, che grava sui bovini, sui vitelli e sui suini, tanto importati quanto di produzione nazionale, al momento della macellazione, ma il cui gettito va prevalentemente — e al momento degli antefatti del presente procedimento andava anche totalmente — a finanziare gli aiuti che tornano ad esclusivo vantaggio degli stessi prodotti nazionali.

36. La Commissione osserva che, alla luce della giurisprudenza della Corte (in particolare sentenze 26 giugno 1970, causa 47/69, Francia/Commissione, Racc. pag. 487, e 21 maggio 1980, Commissione/Italia, già citata), l'applicazione della tassa in questione alla macellazione di animali provenienti da altri Stati membri è incompatibile con l'art. 95 del Trattato e che l'intervento del Fondo per combattere talune epizoozie nel bestiame nazionale è incompatibile con il mercato comune, ai sensi dell'art. 92, se la tassa suddetta grava del pari sul bestiame importato da altri Stati membri.

37. La correttezza di queste due conclusioni si evince già dalla sola finalità di tale regime di aiuti, che non è idoneo a contribuire ad un miglioramento della situazione sanitaria del patrimonio zootecnico in altri Stati membri. Quanto all'obiettivo di detti aiuti, consistente nell'adempimento degli obblighi incombenti al Belgio per effetto di talune direttive comunitarie, la Commissione sottolinea che gli stessi obblighi valgono anche per gli altri Stati membri per quanto riguarda il loro patrimonio zootecnico e che, inoltre, in caso di esportazione di bovini e di vitelli in altri Stati membri, gli Stati membri devono osservare diverse norme di carattere sanitario veterinario, ivi compreso il rilascio di un certificato sanitario.

38. Il contributo controverso sarebbe del pari incompatibile con gli artt. 92 e 95 del Trattato qualora il Fondo ampliasse i suoi interventi finanziando anche aiuti per il miglioramento della qualità del patrimonio zootecnico indigeno e dei prodotti nazionali a base di carne.

39. È irrilevante, per le due conclusioni alle quali giunge la Commissione, il fatto che il contributo controverso debba esser ripercosso, in forza della normativa belga, in occasione di ciascuna compravendita risalendo fino al produttore.

40. Quanto all'applicazione del contributo anche all'esportazione degli animali di cui trattasi, la Commissione ritiene che non vi sia alcun motivo di considerarla incompatibile con il diritto comunitario (sentenza 10 marzo 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association, già citata).

41. La Commissione suggerisce perciò la seguente soluzione per le prime due questioni:

«Se un tributo interno grava sulla produzione, sulla trasformazione o sulla commercializzazione di un prodotto e se il gettito di detto tributo è destinato esclusivamente o principalmente al finanziamento di aiuti che vanno esclusivamente a vantaggio dei prodotti nazionali interessati, l'applicazione

diretta o indiretta di detto tributo ai prodotti provenienti da altri Stati membri è in contrasto con l'art. 95 del Trattato CEE. Detta applicazione diretta o indiretta del tributo ai prodotti provenienti da altri Stati membri ha inoltre come effetto che gli aiuti finanziati mediante detto tributo vanno ritenuti incompatibili con il mercato comune in base all'art. 92».

42. Quanto alla terza questione, la Commissione ritiene che, essendo l'art. 95 del Trattato direttamente efficace, l'incompatibilità del contributo controverso con detta disposizione può essere direttamente fatta valere dinanzi al giudice nazionale (sentenza 29 aprile 1982, causa 17/81, Pabst & Richarz, Racc. pag. 1331). L'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti finanziati mediante detto contributo può essere fatta valere dinanzi al giudice nazionale solo dopo che la Commissione abbia accertato detta incompatibilità mediante decisione adottata conformemente all'art. 93, n. 2, del Trattato (sentenza 19 giugno 1973, Capolongo, già citata).

C.N. Kakouris

giudice relatore