SENTENZA DELLA CORTE

21 ottobre 2003 *

Nei procedimenti riuniti C-261/01 e C-262/01,

aventi ad oggetto alcune domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dallo Hof van Beroep te Antwerpen (Belgio) nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

Stato belga

e

Eugene van Calster,

Felix Cleeren (C-261/01),

nonché tra

Stato belga

e

Openbaar Slachthuis NV (C-262/01),

* Lingua processuale: l'olandese.

domande vertenti sull'interpretazione del diritto comunitario, e segnatamente degli artt. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) e 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), nonché sull'interpretazione della decisione della Commissione 9 agosto 1996, riguardante la misura di aiuto n. N 366/96,

LA CORTE,

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans (relatore), C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, presidenti di sezione, dai sigg. D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.P. Puissochet e R. Schintgen, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, nonché dal sig. S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs
cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per lo Stato belga, dalla sig.ra A. Snoecx, in qualità di agente, assistita dai sigg. B. van de Walle de Ghelcke, A. Vastersavendts e J. Wouters, avocats;

— per i sigg. Van Calster e Cleeren nonché per la Openbaar Slachthuis NV, dai sigg. J. Arnauts-Smeets e J. Keustermans, avocats;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H.G. Sevenster, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. H.M.H. Speyart e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dello Stato belga, rappresentato dai sigg. B. van de Walle de Ghelcke e J. Wouters, dei sigg. Van Calster e Cleeren, rappresentati dal sig. J. Keustermans, della Openbaar Slachthuis NV, rappresentata dal sig. J. Arnauts-Smeets, e della Commissione, rappresentata dal sig. H. van Vliet, in qualità di agente, all'udienza del 10 dicembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 aprile 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanze 28 giugno 2001, pervenute alla Corte il 5 luglio successivo, lo Hof van Beroep te Antwerpen ha sottoposto, ai sensi dell'art. 234 CE, varie questioni pregiudiziali riguardanti l'interpretazione del diritto comunitario, e segnatamente degli artt. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE) e 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), nonché l'interpretazione della decisione della Commissione 9 agosto 1996, riguardante la misura di aiuto n. N 366/96 (in prosieguo: la «decisione del 1996»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di cause che vedono lo Stato belga contrapposto, da un lato, ai sigg. Van Calster e Cleeren, commercianti di bestiame, e, dall'altro, alla Openbaar Slachthuis NV (in prosieguo: la «Openbaar Slachthuis»), un'azienda di macellazione. I sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis chiedono allo Stato belga il rimborso di contributi da essi pagati al Fondo per la sanità e la produzione degli animali (in prosieguo: il «Fondo del 1987»), in quanto i detti contributi sarebbero stati riscossi in violazione del diritto comunitario.

Contesto normativo

Normativa nazionale

3 La legge 24 marzo 1987, in materia di sanità degli animali (*Moniteur belge* del 17 aprile 1987, pag. 5788; in prosieguo: la «legge del 1987»), ha introdotto un regime di finanziamento delle prestazioni relative alla lotta contro le malattie degli animali nonché al miglioramento dell'igiene, della sanità e della qualità degli animali e dei prodotti animali (in prosieguo: il «regime del 1987»). La detta legge, ai sensi del suo art. 2, si propone l'obiettivo «di lottare contro le malattie degli animali allo scopo di promuovere la pubblica salute e la prosperità economica dei detentori di animali».

4 L'art. 32, n. 2, della legge del 1987 dispone quanto segue:

«Presso il Ministero dell'Agricoltura è istituito [il Fondo del 1987]. Tale Fondo ha lo scopo di intervenire nel finanziamento degli indennizzi, delle sovvenzioni e

di altre prestazioni relative alla lotta contro le malattie degli animali e al miglioramento delle condizioni di igiene, di sanità e di qualità degli animali e dei prodotti animali. Il Fondo è alimentato da:

1. i contributi obbligatori a carico delle persone fisiche o giuridiche che producono, trasformano, trasportano, trattano, vendono o commercializzano animali; (...)

(...)

Qualora il contributo obbligatorio venga corrisposto da soggetti che trasformano, trasportano, trattano, vendono o commercializzano animali o prodotti animali, l'onere economico corrispondente viene trasferito, all'atto di ciascuna transazione, sino al livello del produttore (...)».

5 La legge del 1987 autorizza il Re a stabilire con decreto l'importo di tali contributi obbligatori, nonché le modalità della loro riscossione. Con il regio decreto 11 dicembre 1987, relativo ai contributi obbligatori a favore del Fondo per la sanità e la produzione degli animali (*Moniteur belge* del 23 dicembre 1987, pag. 19317; in prosieguo: il «decreto del 1987»), è stato posto a carico delle aziende di macellazione e degli esportatori, a partire dal 1° gennaio 1988, un contributo di BEF 105 per ogni vitello, manzo o suino macellato o esportato vivo. La legge del 1987 e il decreto del 1987 sono stati in seguito più volte modificati. Nessuno di tali testi normativi è stato notificato alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

6 In virtù della legge 23 marzo 1998, relativa alla creazione di un Fondo di esercizio per la sanità e la qualità degli animali e dei prodotti animali (*Moniteur belge* del

30 aprile 1998, pag. 13469; in prosieguo: la «legge del 1998»), il regime del 1987 e il Fondo del 1987 sono stati soppressi con effetto retroattivo e sostituiti da un nuovo regime (in prosieguo: il «regime del 1998»), comportante un nuovo sistema di contributi obbligatori applicabile retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1988, nonché da un nuovo fondo, ossia il Fondo di esercizio per la sanità e la qualità degli animali e dei prodotti animali (in prosieguo: il «Fondo del 1998»). Il regime del 1998 differisce da quello del 1987 essenzialmente per il fatto che non prevede alcun contributo per gli animali importati e che i contributi per gli animali esportati non sono più dovuti a partire dal 1° gennaio 1997.

7 L'art. 5 della legge del 1998 prevede che il Fondo del 1998 venga finanziato, in particolare, mediante i contributi imposti dal Re a carico delle persone fisiche o giuridiche che producono, trasformano, trasportano, trattano, vendono o commercializzano animali o prodotti animali.

8 L'art 14 della legge del 1998 impone contributi a carico delle aziende di macellazione e degli esportatori. Gli importi di tali contributi variano a seconda del periodo per il quale sono dovuti. La norma suddetta dispone quanto segue:

«Sono posti a carico delle aziende di macellazione e degli esportatori i seguenti contributi obbligatori a favore del Fondo:

(...)

L'onere relativo a tali contributi obbligatori viene traslato verso il produttore.

I detti contributi sono dovuti solo per gli animali nazionali. Essi non sono dovuti per gli animali importati e non sono più dovuti per gli animali esportati a partire dal 1° gennaio 1997.

Quanto agli animali importati, i contributi obbligatori pagati, a partire dal 1° gennaio 1988, in applicazione del regio decreto 11 dicembre 1987, relativo ai contributi obbligatori a favore del Fondo per la sanità e la produzione degli animali, come modificato dai regi decreti 8 aprile 1989, 23 novembre 1990, 19 aprile 1993, 15 maggio 1995, 25 febbraio 1996 e 13 marzo 1997, vengono rimborsati ai creditori i quali dimostrino che i contributi obbligatori da loro pagati si riferivano ad animali importati, che l'onere di tali contributi non è stato da essi traslato verso il produttore o che tale traslazione dell'onere impositivo è stata annullata, e dimostrino altresì di avere pagato tutti i contributi obbligatori per gli animali nazionali, compresi gli animali da macello esportati e gli animali da allevamento e da reddito esportati».

9 Gli artt. 15 e 16 della legge del 1998 impongono contributi a carico dei responsabili delle aziende nelle quali vengono tenuti suini, nonché a carico degli stabilimenti lattiero-caseari e dei titolari di licenze di vendita di prodotti lattiero-caseari.

10 L'art. 17, secondo comma, della legge del 1998 prevede una compensazione ex lege tra i crediti per i contributi versati in applicazione del regime del 1987 e i contributi dovuti in base al regime del 1998.

Procedimento dinanzi alla Commissione

11 In osservanza della procedura prevista dall'art. 93, n. 2, del Trattato CE, la Commissione constatava, con la decisione 7 maggio 1991, 91/538/CEE, relativa

al Fondo per la salute e la produzione animale in Belgio (GU L 294, pag. 43; in prosieguo: la «decisione del 1991»), che il regime del 1987 era incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e dunque non poteva più trovare applicazione, nei limiti in cui i contributi obbligatori erano dovuti anche — al livello della macellazione — per animali e prodotti di provenienza da altri Stati membri.

12 Con lettere in data 7 dicembre 1995 e 20 maggio 1996, il Regno del Belgio notificava, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE, un progetto di misure legislative intese all'abrogazione del regime del 1987 e alla sua sostituzione con un nuovo regime.

13 Tale progetto prevedeva, in particolare, una soluzione del problema dell'imposizione sugli animali importati, che aveva portato la Commissione, nella sua decisione del 1991, a dichiarare il regime del 1987 incompatibile con il mercato comune.

14 Il progetto, che sarebbe poi divenuto la legge del 1998, veniva dichiarato compatibile con il mercato comune dalla decisione del 1996.

Cause principali

15 I sigg. Van Calster e Cleeren acquistano e vendono capi di bestiame, una parte dei quali viene esportata. Essi hanno pagato contributi al Fondo del 1987 sulla scorta della legge e del decreto dello stesso anno. La Openbaar Slachthuis acquista, macella e vende bestiame e commercializza carne. Anch'essa ha versato contributi

al Fondo del 1987. Nelle cause principali i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis chiedono il rimborso di una parte di tali contributi per il fatto che sarebbe stata percepita in violazione del diritto comunitario.

16 Tali contributi sono stati applicati per animali e prodotti animali tanto nazionali che importati.

17 Posto che l'art. 14, ultima frase, della legge del 1998 prevede un regime di restituzioni per i contributi riscossi sugli animali e sui prodotti animali importati, le cause principali hanno ad oggetto unicamente i contributi percepiti per animali o prodotti animali nazionali.

18 Le decisioni pronunciate dai giudici nazionali aditi in primo grado hanno accolto i ricorsi dei sigg. Van Calster e Cleeren nonché della Openbaar Slachthuis. Tuttavia, lo Stato belga ha interposto appello contro tali decisioni dinanzi al giudice del rinvio.

19 Nei confronti dei sigg. Van Calster e Cleeren e della Openbaar Slachthuis, lo Stato belga ha fatto valere l'art. 17, secondo comma, della legge del 1998. Esso ha fatto presente che, ai sensi di tale disposizione, si verifica una compensazione tra i crediti relativi alla restituzione dei contributi versati in applicazione del regime del 1987 e i contributi dovuti retroattivamente in base al regime del 1998.

20 Ora, i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis hanno sostenuto che la legge del 1998 non può costituire il fondamento di un'imposizione retroattiva. A tal fine essi hanno fatto valere, tra l'altro, l'argomento secondo cui il diritto comunitario osterebbe a tale retroattività.

21 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva come la Commissione non abbia mai ritenuto, né nella propria decisione del 1991, né in occasione dell'esame del regime del 1998, che i contributi riscossi per gli animali vivi esportati fino al 1° gennaio 1997 fossero contrari al Trattato. Inoltre, il detto giudice fa presente che la Commissione ha dichiarato, nella propria decisione del 1996, di non avere obiezioni da sollevare contro le misure contenute nel progetto destinato a divenire la legge del 1998. A suo avviso, la decisione del 1996 comporta che la normativa che imponeva un contributo sull'esportazione di animali fino al 1° gennaio 1997 non era contraria al diritto comunitario.

22 Quanto ai contributi dovuti per le esportazioni, il giudice del rinvio ricorda che, secondo una costante giurisprudenza, contributi siffatti non possono ricadere sotto il divieto di tasse di effetto equivalente nel caso in cui vengano applicati, in eguale ammontare, a identici prodotti destinati al mercato nazionale (v. sentenza 10 marzo 1981, cause riunite 36/80 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association e a., Racc. pag. 735). Nelle cause principali, ad avviso del detto giudice nazionale, i contributi colpiscono gli animali in modo sistematico e secondo gli stessi criteri, senza riguardo al fatto che le bestie siano destinate all'esportazione o al macello. Inoltre, il giudice del rinvio ritiene che i contributi sulle esportazioni controversi nelle cause principali non rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 95 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 90 CE), posto che tale norma vieterebbe unicamente una discriminazione fiscale in danno dei prodotti importati.

23 Peraltro, il giudice del rinvio ritiene che il Trattato non osti a che lo Stato belga, pur dovendo rimborsare per intero le somme indebitamente percepite, preveda nuove misure di aiuto, attuabili previa notifica alla Commissione ed approvazione di quest'ultima. Tuttavia, secondo il detto giudice, si rende necessario stabilire se il Trattato osti a che il nuovo regime di aiuto abbia effetto retroattivo, con conseguente riscossione di contributi per operazioni verificatesi vari anni prima della notifica di cui sopra.

24 A questo proposito, il giudice del rinvio ritiene che la Commissione, avendo approvato gli aiuti previsti dal regime del 1998, abbia deciso anche che la modalità di finanziamento di questi ultimi, ossia la riscossione di contributi a favore del Fondo del 1998, è compatibile con il mercato comune.

25 Nondimeno, il detto giudice rileva come i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis abbiano contestato la competenza della Commissione in materia.

26 A questo proposito, il giudice del rinvio fa presente che, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, soltanto la Corte è competente a controllare la legittimità degli atti adottati dalla Commissione. Il detto giudice rileva come sia pacifico nelle cause principali che la decisione del 1996 riguarda direttamente ed individualmente i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis. Esso afferma tuttavia che occorre chiedersi se la detta decisione non debba essere considerata come un'autorizzazione accordata allo Stato membro e se, pertanto, le citate parti dei procedimenti nazionali siano direttamente ed individualmente interessate dalla decisione dello Stato membro con la quale vengono esercitate le facoltà assentite, e non già da un atto della Commissione. Il giudice del rinvio ritiene che la soluzione di tale questione sia determinante ai fini della ricevibilità della detta eccezione di incompetenza.

Questioni pregiudiziali

27 In tale contesto, il giudice del rinvio, ritenendo che la soluzione delle cause dinanzi ad esso pendenti richiedesse l'interpretazione di talune norme comunitarie, ha deciso di sospendere i procedimenti e di sottoporre alla Corte varie questioni pregiudiziali.

28 Le questioni sollevate nei due procedimenti nazionali sono formulate in maniera identica e nel medesimo ordine, salvo che l'ordinanza di rinvio di cui alla causa C-262/01 contiene sub 2) una questione che non risulta sollevata nella causa C-261/01. Lo Hof van Beroep te Antwerpen ha proposto nella causa C-262/01 le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, nelle circostanze sopra esaminate, sia conforme al diritto comunitario, e in particolare all'art. 93, n. 3, del Trattato CE (...), un regime di aiuto il quale, dopo essere stato notificato, venga ritenuto dalla Commissione, in data 30 luglio 1996, compatibile con il mercato comune e mediante il quale lo Stato membro imponga con effetto retroattivo, nell'interesse generale, contributi o tributi:

— destinati al finanziamento di un Fondo per la sanità e la produzione degli animali;

— gravanti sulle persone fisiche e giuridiche specificate agli artt. 14, 15 e 16 della (...) legge 23 marzo 1998, come modificata dalla Corte arbitrale con sentenza 9 febbraio 2000 pronunciata nelle cause nn. 1414, 1450, 1452, 1453 e 1454;

— dovuti per le operazioni descritte nei detti articoli e compiute nel periodo che va dal 1988 fino al 21 maggio 1996, quando le dette misure di aiuto non erano ancora state approvate.

2) Se la Commissione, approvando le misure di aiuto istituite con la legge 23 marzo 1998, abbia approvato anche l'efficacia retroattiva di tale legge.

3) Se la decisione della Commissione 30 luglio 1996 costituisca soltanto un'autorizzazione individuale accordata allo Stato membro per l'attuazione delle previste misure di aiuto.

4) Se tale atto della Commissione riguardi direttamente e individualmente, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (...), i soggetti passivi debitori dei contributi.

5) In caso di soluzione negativa della questione sub 4), se il diritto comunitario consenta che i soggetti passivi debitori dei contributi, in quanto beneficiari dell'aiuto, sollevino un'eccezione di incompetenza avverso l'atto della Commissione controverso che ha concesso l'autorizzazione ad attuare le misure di aiuto di cui essi soggetti beneficiano.

6) Ove dovesse riconoscersi che l'atto della Commissione contestato riguarda direttamente e individualmente gli appellati, in quanto soggetti passivi debitori dei contributi e/o in quanto beneficiari dell'aiuto, e che costoro potevano legittimamente sollevare l'eccezione di incompetenza, se la Commissione, adottando la decisione 30 luglio 1996, abbia ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale e violato l'art. 93, n. 3, del Trattato CE (...)».

29 Con ordinanza del Presidente della Corte in data 4 ottobre 2001, le cause C-261/01 e C-262/01 sono state riunite ai fini della fase scritta, della fase orale e della sentenza.

Quanto alla questione sub 1) nelle cause C-261/01 e C-262/01

30 Con la questione sub 1) di cui alle cause C-261/01 e C-262/01, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 93, n. 3, del Trattato CE debba essere interpretato nel senso che osta, in circostanze quali quelle delle cause principali, alla riscossione di contributi destinati a finanziare un regime di aiuto dichiarato compatibile con il mercato comune da una decisione della Commissione, nel caso in cui tali contributi vengano applicati con effetto retroattivo.

Osservazioni presentate alla Corte

31 Lo Stato belga fa valere anzitutto che i fatti considerati dalla sentenza 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), presentano una differenza fondamentale rispetto alla situazione in esame nelle cause principali. Infatti, la detta sentenza riguarderebbe casi nei quali le autorità nazionali hanno proceduto all'esecuzione di misure di aiuto senza notificarle previamente alla Commissione ovvero senza attendere la decisione definitiva di quest'ultima, in violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE. Ora, le cause principali avrebbero ad oggetto una misura di aiuto che è stata regolarmente notificata alla Commissione e contro la quale quest'ultima ha deciso di non sollevare obiezioni.

32 Anzitutto, la legge del 1998 sarebbe conforme al progetto esaminato dalla Commissione nella decisione del 1996. Pertanto, non sussisterebbe più alcuna incompatibilità con il mercato comune delle misure di aiuto oggetto delle cause principali. La Commissione avrebbe peraltro già espressamente affermato nella decisione del 1991 che «gli aiuti previsti [sono] compatibili [con il diritto comunitario] sia per la loro forma che per la loro finalità». Soltanto la parte del

finanziamento del Fondo del 1987 realizzata mediante tributi parafiscali gravanti anche sui prodotti comunitari importati avrebbe presentato un problema sotto il profilo del diritto comunitario. Lo Stato belga sottolinea di non contestare il fatto che la decisione del 1991 non poteva comportare l'eliminazione dell'irregolarità delle misure di aiuto non notificate, così come risulterebbe dalla citata sentenza Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon. Tuttavia, le cause principali sarebbero incentrate su un punto diverso, ossia gli effetti della decisione del 1996, adottata dopo la notifica di un nuovo legittimo regime.

33 Inoltre, lo Stato belga fa valere che il legislatore belga, prevedendo un effetto retroattivo soltanto per quei contributi obbligatori che la Commissione, nella decisione del 1991, aveva ritenuto non presentare alcun problema, non ha assolutamente inteso rimediare ad errori di procedura commessi in passato. Al contrario, il detto Stato si sarebbe sforzato di garantire la qualità e la continuità del funzionamento del Fondo del 1987 nell'interesse generale, segnatamente quello della sanità pubblica, ed in totale armonia con gli obiettivi e i principi della politica agricola comune.

34 Oltre a ciò, lo Stato belga sostiene che la Corte dovrebbe tener conto dell'art. 90, n. 2, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 2, CE). Sarebbe evidente che al Fondo del 1987 e, successivamente, al Fondo del 1998 sono stati assegnati compiti di interesse economico generale ai sensi della detta disposizione. Lo Stato belga non ritiene che misure con effetto retroattivo, intese a garantire che un'entità come il Fondo del 1987 e quello del 1998 possa svolgere i propri compiti di interesse generale, siano esentate dall'obbligo di notifica previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Per contro, il detto Stato fa valere che l'art. 90, n. 2, di tale Trattato gioca un ruolo importante nella presa in considerazione, da parte della Commissione, dell'erogazione di servizi di interesse economico generale allorché tale istituzione deve valutare se, e in quale misura, un regime quale quello istituito dalla legge del 1998 possa spiegare effetti parzialmente retroattivi.

35 Infine, lo Stato belga fa valere che l'effetto retroattivo previsto dalla legge del 1998 per il regime dei contributi imposti corrisponde, in ogni caso, a un motivo di interesse generale e che, in assenza del detto effetto, verrebbero scosse le fondamenta del sistema su cui si basano il funzionamento e l'equilibrio economico e finanziario del Fondo del 1998.

36 Per parte loro, i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis fanno valere che, a norma dell'art. 5, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 10, secondo comma, CE), il giudice nazionale è tenuto, nell'ambito delle sue competenze, a garantire la piena efficacia del diritto comunitario e a tutelare i diritti da questo conferiti ai singoli. Nella fattispecie, il giudice nazionale dovrebbe dunque garantire l'efficacia diretta dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE.

37 A questo proposito, facendo riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella causa Lornoy e a. (sentenza 16 dicembre 1992, causa C-17/91, Racc. pag. I-6523), le dette parti dei procedimenti principali sostengono che è impossibile stabilire una distinzione tra i contributi e le misure di aiuto, in quanto i primi, da un lato, costituirebbero il mezzo grazie al quale tali misure possono avere un effetto benefico e, dall'altro, potrebbero perturbare il mercato. Di conseguenza, l'art. 93, n. 3, del Trattato CE si applicherebbe, nei procedimenti principali, tanto ai contributi quanto alle misure di aiuto.

38 Inoltre, le dette parti dei procedimenti principali deducono, dai punti 15-17 della citata sentenza Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, che, anche se la Commissione decide che una misura di aiuto è compatibile con il mercato comune, tale decisione non fa diventare legittimi i contributi indebitamente percepiti. La Commissione ed il giudice nazionale sarebbero in proposito chiamati a svolgere due compiti distinti.

39 Peraltro, i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis ritengono che la regola — a loro avviso risultante dalla medesima sentenza — intesa ad impedire che gli Stati membri siano incentivati a violare l'art. 93, n. 3, del Trattato CE si applichi anche agli aiuti con effetto retroattivo, vale a dire a quegli aiuti che uno Stato membro desidera accordare per un periodo che è già trascorso al momento della loro notifica. Tale regola si applicherebbe a maggior ragione a misure retroattive il cui scopo e il cui effetto siano di impedire il rimborso di contributi indebitamente percepiti. Difatti, in un caso simile, il divieto di passaggio alla fase attuativa previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE verrebbe aggirato attribuendo effetto retroattivo alle misure previste. Se una manovra siffatta venisse ritenuta ammissibile, la detta disposizione resterebbe lettera morta. Sarebbe infatti sufficiente introdurre nuovamente, con effetto retroattivo, i contributi indebitamente percepiti o l'aiuto indebitamente concesso.

40 Il governo dei Paesi Bassi fa valere che non vi è alcun rapporto tra l'effetto retroattivo dei contributi oggetto dei procedimenti principali e la disposizione di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato CE che impedisce la messa ad esecuzione di misure progettate. Infatti, le cause principali non riguarderebbero l'attuazione, da parte di uno Stato membro, di una misura di aiuto in violazione del divieto di cui alla succitata disposizione. Il fondamento giuridico dei contributi risiederebbe nella legge del 1998, la quale sarebbe stata notificata alla Commissione allo stato di progetto e sarebbe entrata in vigore soltanto dopo l'approvazione concessa da quest'ultima.

41 Inoltre, il governo dei Paesi Bassi rileva come il giudice del rinvio sembri fondare le proprie questioni pregiudiziali sull'ipotesi secondo cui la Commissione, nelle proprie decisioni in materia di aiuti di Stato, deve sempre pronunciarsi separatamente sugli effetti nel tempo dei contributi imposti. Il governo dei Paesi Bassi sostiene che però le cose non stanno così. A suo avviso, la Commissione agirà in tal modo soltanto se l'effetto retroattivo dei contributi conduce ad una violazione del Trattato. Nel caso in cui la Commissione non si sia pronunciata in tal senso, la misura di aiuto, ivi compreso il meccanismo di applicazione del contributo e l'eventuale effetto retroattivo, dovrebbe essere ritenuta compatibile con il mercato comune.

42 La Commissione rileva come sia pacifico che il regime del 1998 le è stato notificato conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato CE ed è stato dichiarato compatibile con il mercato comune dalla decisione del 1996. Essa fa valere che in tale decisione aveva dichiarato di aver «preso (...) nota del fatto che il sistema dei contributi obbligatori a carico delle aziende di macellazione non prevedrà più la tassazione degli animali importati o esportati».

43 La Commissione rileva che il regime del 1998, nella parte in cui trova applicazione per il periodo successivo al 9 agosto 1996, è stato regolarmente notificato ed è dunque legittimo. Per contro, la Commissione ritiene che l'applicazione di tale regime al periodo antecedente alla data suddetta equivalga in realtà alla concessione di un aiuto non approvato dalla Commissione, in violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Infatti, la conclusione contraria consentirebbe a uno Stato membro di privare del suo effetto utile, mediante una legislazione retroattiva, il divieto di attuazione di misure di aiuto non approvate.

Risposta della Corte

44 Per poter rispondere alla questione sub 1), occorre preliminarmente stabilire se l'obbligo di notifica di un aiuto statale, imposto dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE, e le conseguenze derivanti da un'eventuale violazione di tale obbligo si applichino anche alle modalità di finanziamento dell'aiuto di cui trattasi. Infatti, la detta questione viene sollevata in riferimento a una misura di aiuto che prevede un regime di contributi costituente parte integrante della misura stessa e destinato specificamente ed esclusivamente a finanziare l'aiuto medesimo.

45 A norma dell'art. 93 del Trattato CE, la Commissione è competente in via esclusiva, sotto il controllo della Corte, a valutare la compatibilità con il mercato comune di una misura di aiuto statale.

46 La Corte ha già statuito che l'art. 92 del Trattato CE non consente alla Commissione di separare l'aiuto propriamente detto dalle modalità di finanziamento del medesimo e di ignorare tali modalità qualora queste, congiuntamente all'aiuto vero e proprio, rendano l'insieme incompatibile con il mercato comune (sentenza 25 giugno 1970, causa 47/69, Francia/Commissione, Racc. pag. 487, punto 4).

47 Infatti, anche se le modalità di finanziamento soddisfano le altre condizioni imposte dal Trattato, segnatamente quelle dettate dall'art. 95, ciò non significa che la misura in questione sia legittima in rapporto agli artt. 92 e 93 del Trattato medesimo (v., in tal senso, sentenza Francia/Commissione, cit., punto 13). Un aiuto propriamente detto può non alterare sostanzialmente gli scambi fra Stati membri ed essere quindi considerato lecito, e tuttavia il suo effetto perturbatore può risultare aggravato da modalità di finanziamento che rendano l'insieme incompatibile con un mercato unico e col comune interesse (v. sentenza Francia/Commissione, cit., punto 16).

48 Inoltre, qualora un tributo specificamente destinato a finanziare un aiuto si riveli contrario ad altre disposizioni del Trattato, ad esempio agli artt. 9 e 12 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 23 CE e 25 CE) o all'art. 95 del medesimo, la Commissione non può dichiarare compatibile con il mercato comune il regime di aiuto di cui fa parte tale tributo (v., in tal senso, sentenza 21 maggio 1980, causa 73/79, Commissione/Italia, Racc. pag. 1533, punto 11).

49 Ne consegue che le modalità di finanziamento di un aiuto possono rendere incompatibile con il mercato comune il regime di aiuto complessivamente considerato che esse mirano a finanziare. Pertanto, l'esame di un aiuto non può essere disgiunto dalla valutazione degli effetti delle sue modalità di finanziamento (sentenza Francia/Commissione, cit., punto 8). Al contrario, l'esame, da parte della Commissione, di una misura di aiuto deve necessariamente prendere in considerazione anche le modalità di finanziamento dell'aiuto medesimo nel caso in cui queste ultime costituiscano parte integrante della misura.

50 In simile ipotesi, la notifica della misura di aiuto, prevista dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE, deve riguardare anche le modalità di finanziamento dell'aiuto stesso, affinché la Commissione possa svolgere il proprio esame sulla base di informazioni complete. In caso contrario, non potrebbe escludersi che venga dichiarata compatibile una misura di aiuto che tale non avrebbe potuto essere dichiarata se la Commissione fosse stata a conoscenza delle sue modalità di finanziamento.

51 Pertanto, al fine di assicurare l'effetto utile dell'obbligo di notifica nonché un esame adeguato e completo, da parte della Commissione, di un aiuto statale, lo Stato membro è tenuto, per rispettare il detto obbligo, a notificare non soltanto il progetto relativo all'aiuto propriamente detto, ma anche le modalità di finanziamento di quest'ultimo in quanto costituenti parte integrante della misura prevista.

52 Considerato che l'obbligo di notifica è esteso anche alle modalità di finanziamento dell'aiuto, le conseguenze derivanti dalla violazione, da parte delle autorità nazionali, dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE devono trovare applicazione anche relativamente a tale aspetto della misura di aiuto.

53 A questo proposito occorre ricordare, da un lato, che è compito dei giudici nazionali salvaguardare i diritti dei singoli in caso di eventuale inosservanza, da parte delle autorità nazionali, del divieto di dare esecuzione agli aiuti, il quale è sancito dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE ed ha efficacia diretta (sentenze Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, cit., punto 12, e

Lornoy e a., cit., punto 30), e, dall'altro lato, che lo Stato membro è tenuto, in linea di principio, a restituire i tributi percepiti in violazione del diritto comunitario (sentenza 14 gennaio 1997, cause riunite da C-192/95 a C-218/95, Comateb e a., Racc. pag. I-165, punto 20).

54 Ne consegue che, quando una misura di aiuto, le cui modalità di finanziamento costituiscano parte integrante della medesima, abbia avuto esecuzione in violazione dell'obbligo di notifica, i giudici nazionali sono tenuti, in linea di principio, ad ordinare il rimborso delle tasse o dei contributi specificamente applicati per finanziare tale aiuto.

55 Nel caso di specie, i contributi riscossi in forza degli artt. 14-16 della legge del 1998 alimentano il Fondo del 1998. Tali contributi vengono dunque riscossi specificamente ed esclusivamente per il finanziamento delle misure di aiuto in questione nei procedimenti principali.

56 La legge del 1998 è stata notificata alla Commissione ed è stata dichiarata compatibile con il mercato comune dalla decisione del 1996. Pertanto, sia l'aiuto propriamente detto che i contributi imposti per finanziare il medesimo sono legittimi nei limiti in cui riguardano il periodo avente inizio dalla data esatta di adozione della succitata decisione, ossia il 9 agosto 1996.

57 Tuttavia, la legge del 1998 impone contributi con effetto retroattivo a far data dal 1° gennaio 1988. Dunque, una parte dei contributi previsti dalla legge del 1998 viene applicata per un periodo antecedente alla decisione del 1996.

58 Pertanto, nella parte in cui impone contributi con effetto retroattivo per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1988 e l'8 agosto 1996, la legge del 1998 è illegittima, a motivo del fatto che, sotto tale profilo, l'obbligo di notifica preliminare all'attuazione del regime di aiuto non è stato rispettato. I detti contributi vengono dunque riscossi in violazione dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE.

59 Per giunta, la legge del 1998 ha abrogato la legge del 1987, che non era stata notificata alla Commissione, ed ha sostituito il regime di aiuto e di contributi previsto da quest'ultima legge con un nuovo regime, sostanzialmente identico, con effetto retroattivo esteso fino al 1° gennaio 1988, data di entrata in vigore della legge del 1987. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 14 delle sue conclusioni, il legislatore belga ha voluto in tal modo rimediare alle conseguenze derivanti dalla violazione dell'obbligo di previa notifica della misura di aiuto prevista dalla legge del 1987.

60 Siffatta tecnica legislativa non può ritenersi compatibile con l'obbligo di notifica imposto dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE. Infatti, ove essa fosse riconosciuta ammissibile, gli Stati membri potrebbero dare immediata esecuzione ad un progetto di aiuto statale senza notificarlo e le conseguenze della mancata notifica potrebbero essere evitate mediante l'abolizione della misura di aiuto e la sua simultanea reintroduzione con effetto retroattivo.

61 Tale conclusione non può essere smentita dall'argomento che lo Stato belga trae dall'art. 90, n. 2, del Trattato CE. Infatti, anche nell'ipotesi in cui tale disposizione potesse applicarsi al Fondo del 1998, occorre rilevare che, come riconosciuto dallo stesso Stato belga, la legge del 1998 doveva comunque essere notificata a norma dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (v. sentenza 22 giugno 2000, causa C-332/98, Francia/Commissione, Racc. pag. I-4833, punti 31-33). Pertan-

to, la legge suddetta era necessariamente assoggettata al divieto di messa ad esecuzione previsto da quest'ultima disposizione.

62 Occorre inoltre sottolineare come l'illegittimità, anche parziale, di una misura di aiuto, a motivo della violazione dell'obbligo di notifica preliminare all'attuazione della misura stessa, non venga meno per il fatto che quest'ultima sia stata ritenuta compatibile con il mercato comune da una decisione definitiva della Commissione.

63 Infatti, la Corte ha già statuito che, salvo pregiudicare l'efficacia diretta dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE e di trascurare gli interessi dei soggetti dell'ordinamento comunitario che i giudici nazionali sono chiamati a tutelare, la detta decisione definitiva della Commissione non ha l'effetto di sanare gli atti di esecuzione invalidi per il fatto di essere stati adottati in violazione del divieto sancito in tale articolo. Qualsiasi altra interpretazione condurrebbe a favorire l'inosservanza, da parte dello Stato membro interessato, della disposizione suddetta e svuoterebbe quest'ultima del suo effetto utile (v. sentenza Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, cit., punto 16).

64 Occorre inoltre ricordare che è compito dei giudici nazionali salvaguardare i diritti dei singoli in caso di eventuale inosservanza, da parte delle autorità nazionali, del divieto di dare esecuzione agli aiuti, il quale è sancito dall'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE ed ha efficacia diretta. Siffatta inosservanza, dedotta dai singoli che possono farla valere ed accertata dai giudici nazionali, deve indurre questi ultimi a trarne tutte le conseguenze, conformemente al loro diritto nazionale, per quanto riguarda tanto la validità degli atti che comportano l'esecuzione delle misure d'aiuto in questione, quanto il recupero degli aiuti finanziari concessi (v. sentenze Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, cit., punto 12, e Lornoy e a., cit., punto 30).

65 Alla luce di quanto sopra, occorre risolvere la questione sub 1) nelle cause C-261/01 e C-262/01 dichiarando che l'art. 93, n. 3, del Trattato CE dev'essere interpretato nel senso che osta, in circostanze quali quelle delle cause principali, alla riscossione di contributi destinati a finanziare specificamente un regime di aiuto dichiarato compatibile con il mercato comune da una decisione della Commissione, nei limiti in cui i detti contributi vengono applicati con effetto retroattivo per un periodo antecedente alla data di tale decisione.

Quanto alla questione sub 2) nella causa C-262/01

66 Con la questione sub 2) di cui alla causa C-262/01, il giudice del rinvio chiede in sostanza se la decisione del 1996 debba essere interpretata nel senso che implica un'approvazione dell'efficacia retroattiva della legge del 1998.

Osservazioni presentate alla Corte

67 Lo Stato belga sostiene che occorre rispondere in senso affermativo a tale quesito. Infatti, il testo integrale del progetto destinato a divenire la legge del 1998 sarebbe stato trasmesso alla Commissione. Il detto Stato membro afferma che il regime del 1998 comportava difficoltà soltanto sotto il profilo della compatibilità con il mercato comune delle sue modalità di finanziamento. Pertanto, le disposizioni relative ai contributi previsti dal detto progetto avrebbero inevitabilmente assorbito tutta l'attenzione della Commissione, anche per ciò che riguardava la loro efficacia temporale. La Commissione avrebbe peraltro esaminato tale progetto in modo approfondito, come proverebbero le richieste di informazioni supplementari avanzate.

68 Di conseguenza, lo Stato belga giunge alla conclusione che la Commissione, in seguito al suo approfondito esame del detto progetto e, in particolare, dell'art. 14 del medesimo, era senza dubbio consapevole del fatto che tale disposizione imponeva contributi obbligatori a favore del Fondo del 1998 a partire dal 1° gennaio 1988. Non sollevando alcuna obiezione contro l'insieme delle misure notificate, la Commissione avrebbe approvato il detto art. 14.

69 I sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis sostengono che la legge del 1998 aveva lo scopo e produceva altresì l'effetto di istituire contributi per il passato. I predetti fanno inoltre valere che dal tenore stesso della decisione del 1996 non risulta in alcun modo che la Commissione abbia approvato la messa ad esecuzione di misure di aiuto per il passato. Nella detta decisione la Commissione avrebbe soltanto dichiarato che le misure di aiuto introdotte dalla legge del 1998 per il futuro erano compatibili con il mercato comune. Ciò implicherebbe l'illegittimità di tale legge nella misura in cui impone contributi con effetto retroattivo. Alla legge del 1998 sarebbe stata data attuazione con effetto a partire dal 1988, ossia otto anni prima che la Commissione adottasse la decisione del 1996. Pertanto, la violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE così commessa dalle autorità belghe non sarebbe stata in alcun modo contemplata o approvata dalla decisione del 1996.

70 Ad ogni modo, i sigg. Van Calster e Cleeren e la Openbaar Slachthuis sostengono che la Commissione non è competente a pronunciarsi sulla legittimità di misure portate ad esecuzione prima della sua decisione, né a riconferire legittimità a tali misure. Pertanto, nel caso in cui la Corte giudicasse che la decisione del 1996 contiene effettivamente un'approvazione della messa ad esecuzione delle misure previste dalla legge del 1998 prima dell'adozione della decisione stessa, occorrerebbe constatare l'invalidità di quest'ultima.

71 La Commissione fa valere che la decisione del 1996 non si esprime in merito ai profili di retroattività del regime del 1998. La detta istituzione aggiunge che la legittimità di un regime di aiuto non è una questione dalla quale essa ricava conseguenze pratiche, a differenza del giudice nazionale.

Risposta della Corte

72 Occorre anzitutto rilevare come la decisione del 1996 non menzioni il fatto che la legge del 1998 impone contributi con effetto retroattivo.

73 Ad ogni modo, la Commissione, anche qualora avesse esaminato la compatibilità con il mercato comune dei contributi imposti con effetto retroattivo, non è competente a decidere che un regime di aiuto messo ad esecuzione in violazione dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE è legittimo.

74 Infatti, nell'ambito del controllo del rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi loro incombenti in forza degli artt. 92 e 93 del Trattato CE, i giudici nazionali e la Commissione hanno ruoli complementari e distinti (sentenza 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a., Racc. pag. I-3547, punto 41).

75 Mentre la valutazione della compatibilità di misure di aiuto con il mercato comune rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo della Corte, i giudici nazionali provvedono alla salvaguardia dei diritti dei singoli in caso di inadempimento dell'obbligo di previa notifica degli aiuti di Stato alla Commissione previsto dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE (v. sentenza 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio, Racc. pag. I-3735, punto 31).

76 Pertanto, la Commissione non può, contrariamente ai giudici nazionali, ordinare la restituzione di un aiuto di Stato per il solo fatto che questo non le sia stato notificato conformemente all'art. 93, n. 3, del Trattato CE (v. sentenze Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, cit., punto 13, e SFEI e a., cit., punto 43).

77 Da quanto sopra consegue che occorre risolvere la questione sub 2) nella causa C-262/01 dichiarando che la decisione del 1996 non implica un'approvazione dell'efficacia retroattiva della legge del 1998.

Quanto alle questioni sub 2)-5) nella causa C-261/01 e sub 3)-6) nella causa C-262/01

78 Dalle ordinanze di rinvio risulta che lo Hof van Beroep te Antwerpen ha sollevato le questioni sub 2)-5) di cui alla causa C-261/01 e sub 3)-6) di cui alla causa C-262/01 soltanto per l'eventualità che la Corte giungesse alla conclusione che la Commissione, con la decisione del 1996, ha dato la propria approvazione all'effetto retroattivo della legge del 1998.

79 Tenuto conto del fatto che la Corte è giunta ad opposta soluzione nella sua risposta alla questione sub 2) nella causa C-262/01, non occorre risolvere le dette ulteriori questioni.

Sulle spese

80 Le spese sostenute dal governo dei Paesi Bassi e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele con ordinanza 28 giugno 2001 dallo Hof van Beroep te Antwerpen, dichiara:

1) **L'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE) dev'essere interpretato nel senso che osta, in circostanze quali quelle delle cause principali, alla riscossione di contributi destinati a finanziare specificamente un regime di aiuto dichiarato compatibile con il mercato comune da una decisione della Commissione, nei limiti in cui i detti contributi vengono applicati con effetto retroattivo per un periodo antecedente alla data di tale decisione.**

2) **La decisione della Commissione 9 agosto 1996, riguardante la misura di aiuto n. N 366/96, non implica un'approvazione dell'efficacia retroattiva della legge 23 marzo 1998, relativa alla creazione di un Fondo di esercizio per la sanità e la qualità degli animali e dei prodotti animali.**

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 ottobre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il Presidente

V. Skouris