

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate l'11 marzo 2004¹

Introduzione

1. Il presente procedimento pregiudiziale proposto dallo Hoge Raad (Corte di cassazione) dei Paesi Bassi, solleva alcune problematiche che investono i vari elementi caratterizzanti il regime comunitario degli aiuti di Stato: la nozione di aiuto, il rapporto esistente tra il vantaggio concesso e i mezzi per finanziarlo, la portata dell'obbligo di comunicazione, il ruolo della regola *de minimis* e, inter alia, le conseguenze dell'omessa comunicazione nell'ordinamento interno.

2. L'elemento paradossale consiste nel fatto che non si tratta, prima facie, di uno dei casi cui il legislatore ha pensato quando ha inteso dotare la Comunità di strumenti con i quali tutelarsi dall'interventismo sproporzionato di uno Stato, capace di falsare la concorrenza all'interno della Comunità: il procedimento principale ha ad oggetto un'azione diretta a far accertare l'invalidità dei provvedimenti che hanno reso possibile il lancio di una campagna collettiva di pubblicità indetta da un'organizzazione professionale per la promozione di servizi nel ramo dell'ottica, con

la restituzione degli importi che gli imprenditori affiliati hanno versato a titolo di imposta per il finanziamento di tale campagna.

Le ricorrenti nel procedimento principale non sono imprese concorrenti svantaggiate dal presunto regime di aiuti, bensì, in teoria, le sue beneficiarie. Esse utilizzano gli strumenti che assicurano l'effetto utile del diritto comunitario per impugnare in giudizio un provvedimento che ritengono sfavorevole ai loro interessi economici.

Diritto applicabile

A — *Normativa comunitaria*

3. L'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 87, n. 1, CE), dispone:

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

«Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, 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».

zioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 92, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

4. L'art. 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE), specifica che:

«1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato comune.

2. Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'art. 92, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato (...).

3. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osserva-

5. A termini del primo paragrafo della comunicazione della Commissione 6 marzo 1996 relativa agli aiuti *de minimis*²: «(...) Se qualsiasi intervento finanziario dello Stato accordato ad un'impresa falsa o può falsare in modo più o meno significativo la concorrenza tra tale impresa e i suoi concorrenti che non ne beneficiano, non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri. Ciò vale in particolare per gli aiuti di importo assai poco elevato (...)).».

6. Ai sensi del secondo paragrafo della comunicazione, l'art. 92, n. 1, del Trattato CE si può considerare inapplicabile agli aiuti con un importo massimo di ECU 100 000 (attualmente, EUR 100 000), concessi su un periodo di tre anni a

2 — GU C 68, pag. 9 (in prosieguo: la «comunicazione» o la «comunicazione de minimis»).

decorrere dal momento del primo aiuto *de minimis*. Tale soglia è fissata per tutte le categorie di aiuti, indipendentemente dalla loro forma o obiettivo, ad eccezione degli aiuti all'esportazione, che sono esclusi dal beneficio di questa misura.

sono pariteticamente formati da delegati delle organizzazioni che rappresentano gli imprenditori e i lavoratori.

B — Diritto olandese

7. La *Wet op de bedrijfsorganisatie* (legge olandese sulle organizzazioni professionali; in prosieguo: la «WBO») del 27 gennaio 1950 disciplina la missione, la composizione, i metodi di lavoro, gli aspetti finanziari ed il sistema di sorveglianza delle organizzazioni professionali alle quali viene attribuito il compito di provvedere alla regolamentazione ed allo sviluppo del settore delle attività cui sono preposte.

8. A norma dell'art. 71 della WBO, le dette organizzazioni professionali, in quanto enti pubblici, debbono avere in considerazione non soltanto l'interesse delle imprese affiliate, ma anche l'interesse generale.

9. Ai sensi dell'art. 73 della WBO, gli organi direttivi delle organizzazioni professionali

10. Il legislatore ha conferito alle organizzazioni professionali i poteri necessari all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Così, l'art. 93 della WBO autorizza gli organi direttivi di tali organizzazioni a emanare i regolamenti che reputino necessari allo scopo di compiere la loro missione, con riguardo sia alle imprese del settore economico corrispondente, sia alle condizioni di lavoro dei dipendenti. Tali regolamenti sono approvati dal *Sociaal-Economische Raad* (Consiglio economico e sociale), sempreché non producano restrizioni alla concorrenza (art. 93, comma quinto, della WBO).

11. Conformemente all'art. 126 della WBO, le suddette organizzazioni possono adottare regolamenti che impongano tributi alle imprese affiliate per far fronte alle proprie spese. I contributi di carattere generale finanziano la gestione ordinaria dell'organizzazione, mentre i «contributi obbligatori a destinazione specifica» sono mirati al raggiungimento di obiettivi particolari. Ai sensi dell'art. 127, tali contributi possono essere riscossi coattivamente.

12. Inoltre, la *Wet houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie* (legge relativa alla giustizia amministrativa delle organizza-

zioni professionali) del 16 settembre 1954, nella versione emendata, stabilisce il regime dei ricorsi amministrativi in materia di organizzazioni professionali.

15. Il contributo esigibile a carico della Pearle et alii ammontava a NLG 850 per ciascuno stabilimento. I regolamenti che istituivano l'imposta controversa, reiterati annualmente fino al 1998, non sono mai stati impugnati dalle imprese affiliate all'HBA.

Procedimento principale

13. La Pearle BV, la Hans Prijs Optiek franchise BV e la Rink Opticiens BV (in prosieguo: la «Pearle et alii» o semplicemente la «Pearle») sono società stabilite nei Paesi Bassi dedite al commercio nel settore dell'ottica. Come tali sono iscritte, ai sensi della WBO³, al *Hoofdbedrijfschap Ambachten* (organismo superiore dell'artigianato; in prosieguo: l'«HBA»), organizzazione professionale con carattere di ente pubblico.

14. Nel 1988, per la prima volta, la HBA imponeva ai suoi membri, su richiesta di un'associazione privata di ottici, la *Nederlandse Unie van Opticiens* (in prosieguo: la «NUVO») — di cui all'epoca facevano parte la Pearle et alii —, il versamento di un «contributo obbligatorio specifico»⁴, destinato al finanziamento di una campagna pubblicitaria collettiva a favore delle imprese del settore. Tale contributo doveva contemporaneamente servire a finanziare l'istituzione di una commissione consultiva, la *Commissie Optiekbedrijf*, collegata all'organo direttivo dell'HBA.

16. Tuttavia, la Pearle et alii erano dell'opinione che le campagne collettive di pubblicità organizzate dall'HBA recassero un vantaggio soprattutto alle imprese concorrenti, ciò che le obbligava a iscrivere spese ingiustificate nel bilancio destinato alla pubblicità.

17. Il 29 marzo 1995 le dette società proponevano ricorso dinanzi alla giurisdizione civile dell'Aia per ottenere l'annullamento dei regolamenti che istituivano i tributi controversi e la conseguente restituzione degli importi versati.

18. Secondo le ricorrenti nel procedimento principale, i servizi prestati con le campagne pubblicitarie costituivano aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE, per cui i regolamenti che obbligavano al finanziamento di tali campagne avrebbero dovuto essere comunicati alla Commissione a norma dell'art. 93, n. 3. In mancanza di tale comunicazione, le misure di aiuto risultavano prive di fondamento giuridico.

3 — V. supra, paragrafo 7.

4 — V. supra, paragrafo 11.

19. Il giudice di primo grado respingeva gli argomenti delle ricorrenti, rigetto poi confermato in appello; le ricorrenti proponevano allora ricorso in cassazione dinanzi allo Hoge Raad der Nederlanden.

Questioni pregiudiziali

20. In tale contesto, il 27 settembre 2002, lo Hoge Raad ha deciso di sospendere il procedimento e di porre alla Corte di giustizia le seguenti questioni, in via pregiudiziale:

- «1) Se un regime come quello in esame, in forza del quale vengono imposti contributi al fine di finanziare una campagna pubblicitaria collettiva, debba essere considerato quale (parte di) un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, [del Trattato], e se il relativo progetto di attuazione debba essere conseguentemente comunicato alla Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, [del Trattato]. Se ciò valga solo per i benefici derivanti dall'organizzazione e dall'offerta di campagne pubblicitarie collettive, o anche per le relative modalità di finanziamento, quali un regolamento istitutivo di contributi e/o le modalità di contribuzione disposte in esecuzione del regolamento stesso. Se vi sia differenza qualora la campagna collettiva di pubblicità venga offerta a (imprese) appartenenti allo stesso settore economico assoggettato alle disposizioni istitutive dei contributi di cui
- trattasi. In caso affermativo, quale sia tale differenza. Se, a tal riguardo, sia determinante accertare se i costi sostenuti dall'ente pubblico vengano integralmente coperti dai contributi a destinazione specifica a carico delle imprese che beneficiano del servizio reso, di modo che il beneficio concesso non gravi in alcun modo sullo Stato. Se, a tal riguardo, sia determinante accertare se i vantaggi delle campagne collettive di pubblicità si distribuiscano in misura più o meno uniforme su tutto il settore e se debba ritenersi che ogni singola azienda del settore abbia tratto da tali campagne benefici o vantaggi più o meno identici.
- 2) Se l'obbligo di comunicazione ai sensi dell'art. 93, n. 3, [del Trattato] valga per qualsivoglia aiuto, o solo per un aiuto rispondente ai requisiti indicati nell'art. 92, n. 1 [del Trattato]. Se uno Stato membro, in elusione al proprio obbligo di comunicazione, possa discrezionalmente valutare se un aiuto risponda ai requisiti indicati dall'art. 92, n. 1, [del Trattato]. In caso affermativo, in quali termini e in qual misura tale discrezionalità modifichi l'obbligo di comunicazione ex art. 93, n. 3, [del Trattato]. O, se debba, invece, ritenersi che l'obbligo di comunicazione non debba trovare applicazione solamente quando possa ragionevolmente escludersi che la misura di cui trattasi costituisca un aiuto di Stato.
- 3) Qualora il giudice nazionale (...) giunga alla conclusione che si sia in presenza di un aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 1, [del Trattato], se la regola "de minimis" quale formulata dalla Commissione

nella (...) [comunicazione de minimis] debba essere presa in considerazione nel valutare se la misura fosse soggetta all'obbligo di comunicazione alla Commissione ex art. 93, n. 3 [del Trattato]. In caso affermativo, se tale regola "de minimis" vada applicata anche con effetto retroattivo agli aiuti concessi anteriormente alla sua pubblicazione e con quali modalità tale regola "de minimis" debba essere applicata ad aiuti quali le campagne pubblicitarie collettive annuali effettuate a beneficio di un intero settore.

- 4) Se la sentenza 11 luglio 1996, causa C-39/94, SFEI e a. (Racc. pag. I-3547), riguardante l'effetto utile dell'art. 93, n. 3, [del Trattato] debba essere intesa nel senso che il giudice nazionale sia tenuto ad annullare tanto i regolamenti quanto le decisioni istitutive di contributi adottate sulla base dei regolamenti medesimi e debba quindi condannare l'ente pubblico alla restituzione dei contributi stessi, anche se ciò dovesse porsi in contrasto con il principio sviluppato nella giurisprudenza olandese della forza di legge formale (...). Se, a tal riguardo, rilevi il fatto che la restituzione dei contributi non faccia venir meno il beneficio che il settore economico e le singole imprese del ramo abbiano tratto dalle campagne pubblicitarie collettive. Se il diritto comunitario consenta che si prescinda dalle ripetizioni dei contributi a destinazione specifica in tutto o in parte qualora il giudice nazionale ritenga che il settore economico o le imprese

singolarmente considerate trarrebbero in tal modo un irragionevole vantaggio, tenuto conto del fatto che il beneficio conseguito per effetto delle campagne pubblicitarie non può essere restituito in natura.

- 5) Se, in caso di omessa comunicazione di un aiuto ai sensi dell'art. 93, n. 3, [del Trattato], un ente pubblico, al fine di sottrarsi all'obbligo di restituzione, possa invocare il menzionato principio dell'efficacia di legge formale della decisione istitutiva dei contributi, qualora il soggetto destinatario della decisione stessa non fosse a conoscenza — né all'epoca della sua emanazione né durante il decorso del relativo termine di impugnazione amministrativa — del fatto che la misura d'aiuto, nella quale si colloca la decisione di cui trattasi, non era stata comunicata. Se un singolo possa legittimamente presumere che lo Stato abbia rispettato l'obbligo di comunicazione ad esso incombente ai sensi dell'art. 93, n. 3 [del Trattato]».

Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

21. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata nella cancelleria della Corte il 30 settembre 2002.

22. Sono intervenuti nella fase scritta del procedimento, oltre alle parti nella causa principale, il governo olandese e la Commissione delle Comunità europee.

Sulla quarta e la quinta questione pregiudiziale: effetti dell'omessa comunicazione

23. Il 29 gennaio 2004 si è tenuta un'udienza pubblica cui hanno partecipato i rappresentanti del governo dei Paesi Bassi e della Commissione.

25. Attraverso le ultime due questioni il giudice del rinvio intende conoscere gli effetti derivanti dall'inosservanza dell'obbligo di comunicare un aiuto di Stato con le caratteristiche di quello che è oggetto della causa principale. In particolare, allo Hoge Raad interessa l'incidenza della norma nazionale relativa alla validità formale degli atti non impugnati entro i termini previsti sulla possibilità di annullare i regolamenti controversi o di esigere la ripetizione dei tributi riscossi in forza di tali regolamenti.

Analisi giuridica

24. La causa in esame richiede, tanto da parte del giudice nazionale, quanto da parte della Corte di giustizia, la presa in esame di alcune questioni che riguardano elementi fondamentali del regime comunitario degli aiuti di Stato. Considerata la complessità delle valutazioni che devono essere effettuate in tale ambito, appare preferibile — come ha fatto la Commissione — cominciare dalle ultime due questioni, che ruotano intorno all'idea dell'inattaccabilità degli atti della pubblica amministrazione che non vengono impugnati entro i termini stabiliti; infatti, qualora il giudice nazionale ritenesse che le ricorrenti nel procedimento principale avrebbero potuto esperire i ricorsi di carattere interno al fine di ottenere una tutela efficace dei loro diritti, in condizioni equivalenti a quelle di cui godono le pretese basate sull'ordinamento comunitario, diventerebbe superfluo risolvere gli altri problemi sollevati.

26. Tuttavia, a titolo preliminare, il giudice nazionale si chiede se l'inosservanza del detto obbligo infici la validità non solo dell'atto attraverso il quale viene concesso l'aiuto, ma anche dell'atto con cui ne viene predisposto il finanziamento. A tal riguardo, richiama la sentenza 11 luglio 1996, SFEI e a.⁵

27. Devo sottolineare come da tale sentenza⁶ emerga che anche un obbligo di restituzione dell'aiuto può, in circostanze eccezionali, risultare inopportuno. Pertanto, le conseguenze che il giudice nazionale deve

⁵ — Causa 39/94 (Racc. pag. I-3547).

⁶ — *Ibidem*, punto 71.

trarre dal fatto che un progetto di aiuto non sia stato comunicato non sono automatiche, ma dipendono dalla necessità di preservare l'effetto utile del diritto comunitario.

28. Orbene, la ratio della funzione di controllo sui progetti di aiuto affidata alla Commissione consiste nel tutelare la libera concorrenza all'interno della Comunità. Il divieto contenuto nell'ultima frase dell'art. 93, n. 3, contribuisce al conseguimento del medesimo obiettivo, coadiuvando la detta istituzione comunitaria nella valutazione di situazioni economiche complesse.

29. Come la Corte di giustizia ha sottolineato con maggior precisione, l'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE garantisce il sistema di controllo istituito da questo articolo, che, a sua volta, è essenziale per assicurare il funzionamento del mercato comune⁷.

30. Ne consegue la necessità che i provvedimenti adottabili, in base agli ordinamenti giuridici nazionali, nel caso in cui un regime di aiuti violi il suddetto divieto, contemplino il ripristino della situazione quale si presentava prima dell'intervento statale illegittimo. Si impone pertanto l'esigenza di ordinare la

restituzione degli aiuti percepiti e, se del caso, di dichiarare l'invalidità di tale regime, al fine di sradicare dall'ordinamento una pratica illegittima. Ciononostante, una misura adeguata al fine di preservare l'effetto utile dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato CE non deve aggravare lo svantaggio dei concorrenti che operano nel commercio intracomunitario rispetto ai destinatari dell'aiuto. Tuttavia, tale sarebbe il risultato qualora si acconsentisse alla ripetizione dei tributi senza chiedere il simultaneo recupero degli aiuti concessi, poiché, sopprimendo gli oneri finanziari, si incrementerebbe il vantaggio ottenuto dai beneficiari degli aiuti, falsando ancor di più la concorrenza, quindi, con uno spirito contrario rispetto a quanto sancito dal Trattato.

31. Di conseguenza, in circostanze come quelle del caso di specie, un giudice nazionale potrebbe soltanto respingere una domanda di rimborso dei contributi versati per il finanziamento di una campagna pubblicitaria, qualora tale misura non si accompagnasse alla simultanea restituzione dell'aiuto concesso, giacché, altrimenti, verrebbe disatteso l'obiettivo ultimo della normativa europea.

32. A prescindere dagli argomenti sviluppati dalla Commissione dinanzi a questa Corte, ritengo che non esista una giurisprudenza contraria alla tesi da me sostenuta.

7 — Sentenze 9 ottobre 1984, cause riunite 91/83 e 127/83, *Heineken Brouwerijen* (Racc. pag. 3435, punto 20), e 14 febbraio 1990, causa C-301/87, *Francia/Commissione, «Bous-sac»* (Racc. pag. I-307, punto 17).

33. È vero che, secondo la sentenza 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* e *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon* (in prosieguo: «FNCE») ⁸, la validità degli atti che hanno ad oggetto l'attuazione di misure d'aiuto è inficiata dall'inosservanza, da parte delle autorità nazionali, dell'art. 93, n. 3, ultima frase, del Trattato. I giudici debbono infatti assicurare ai cittadini comunitari che saranno tratte tutte le conseguenze collegate a tale inosservanza dal loro diritto interno, sia per quanto concerne la validità dei suddetti atti sia per quanto attiene al recupero degli aiuti finanziari concessi, talché le misure da essi adottate risultino sempre necessarie ad annullare gli effetti dell'inosservanza di un divieto il cui obiettivo ultimo consiste nel salvaguardare un gioco della concorrenza non falsato da interventi statali.

34. Nella causa *Ferring* ⁹, il governo francese aveva contestato la pertinenza della questione pregiudiziale proposta, asserendo che il giudice nazionale avrebbe potuto ordinare, semmai, il recupero di un aiuto non notificato, ma in nessun caso la ripetizione del tributo riscosso a scopo di finanziamento. L'avvocato generale Tizzano ha sostenuto che, anzitutto, l'illegittimità dell'aiuto avrebbe come conseguenza anche quella degli atti nazionali di esecuzione, quale appunto la riscossione del contributo a scopo

di finanziamento. Inoltre, il rimborso delle somme pagate a tale titolo potrebbe rappresentare un modo efficace per ristabilire lo status quo ante, eliminando in tal modo le distorsioni di concorrenza asseritamente derivanti dall'asimmetrica imposizione del detto contributo ¹⁰.

35. La sentenza non dice nulla in proposito. Occorre comunque segnalare, per spiegare la posizione dell'avvocato generale, che, a differenza di quanto accade nel caso in esame, la *Ferring* era obbligata ad alimentare un contributo destinato a costituire un aiuto dal quale traevano vantaggio le imprese concorrenti *negli scambi intracomunitari* ¹¹. La ripetizione del tributo versato avrebbe contribuito a ristabilire la libera concorrenza.

36. Alla causa *Van Calster* ¹² faceva da sfondo una situazione di fatto assai specifica. Il governo belga aveva modificato un regime di aiuti finanziati attraverso tasse che gravavano sui prodotti nazionali e importati — regime che la Commissione aveva dichiarato incompatibile con il mercato comune — ordinando il ripristino dei prelievi sui prodotti nazionali con effetto retroattivo alla data di entrata in vigore del primo regime, dichiarato illegale.

8 — Causa C-354/90 (Racc. pag. I-5505, punto 12).

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

10 — Facendo riferimento alle sentenze 20 marzo 1997, causa C-24/95, *Alean Deutschland* (Racc. pag. I-1591, punto 23), e 4 aprile 1995, causa C-348/93, *Commissione/Italia* (Racc. pag. I-673, punto 26).

11 — Sentenza *Ferring*, punto 21.

12 — Sentenza 21 ottobre 2003, cause riunite C-261/01 e C-262/01, *Van Calster* e a. (Racc. pag. I-12249).

37. Tra i motivi che hanno influenzato la decisione della Corte di giustizia ha pesato in modo particolare la discutibile tecnica legislativa utilizzata che, ove fosse riconosciuta ammissibile, autorizzerebbe gli Stati membri a dare immediata esecuzione ad un progetto di aiuto senza notificarlo e le conseguenze della mancata notifica potrebbero essere evitate mediante l'abolizione dell'aiuto e la sua simultanea reintroduzione con effetto retroattivo¹³.

38. La sentenza ha ricordato che, in via generale, le conseguenze derivanti dall'inservanza dell'obbligo di comunicazione di un progetto di aiuto si applicano anche alle sue modalità di finanziamento¹⁴.

Essa ha inoltre precisato che l'art. 92 del Trattato non consente alla Commissione di separare l'aiuto propriamente detto da tale secondo aspetto¹⁵, in quanto, anche se l'aiuto, considerato in sé e per sé, fosse compatibile con il Trattato, esso potrebbe tuttavia prevedere modalità di finanziamento che aggravano il suo effetto perturbatore e *rendono la misura nel suo insieme incompatibile con il mercato unico e con il comune interesse*¹⁶.

39. La valutazione di un aiuto non può, quindi, essere separata da quella relativa alle sue modalità di finanziamento¹⁷, sebbene solo lo Stato membro sia *in via di principio* tenuto a restituire i tributi percepiti in violazione del diritto comunitario¹⁸.

40. Tale dottrina giurisprudenziale lascia intravedere che un simile obbligo non sussiste qualora dal suo adempimento scaturiscano conseguenze ancor più dannose per la libera concorrenza di quelle derivanti dallo stesso regime di aiuti non notificato.

41. Infine, la sentenza 20 novembre 2003, GEMO¹⁹, si riferiva alla qualificazione come di aiuto di Stato di un regime che, dietro il pagamento di una tassa, garantiva gratuitamente agli allevatori ed ai mattatoi francesi tanto la raccolta quanto la eliminazione delle carcasse di animali e degli scarti di macellazione.

42. La GEMO, ricorrente nel procedimento principale, era una ditta che commercializzava carni, soggetta al pagamento della suddetta tassa e beneficiaria dell'aiuto. Dinanzi ai giudici nazionali aveva eccepito l'illegittimità del suddetto regime, in quanto

13 — Ibidem, punto 60.

14 — Ibidem, punto 44.

15 — Ibidem, punto 46.

16 — Ibidem, punto 47.

17 — Ibidem, punto 49; con un ampio riferimento alla sentenza 25 giugno 1970, causa 47/69, Francia/Commissione (Racc. pag. 487, punto 8).

18 — Ibidem, punto 53.

19 — Causa C-126/01 (Racc. pag. I-13769).

non era stato notificato, chiedendo la restituzione delle somme versate a titolo di imposta.

La Corte di giustizia ha preso in esame i diversi elementi del regime e ha dichiarato che si trattava di un aiuto contemplato dall'art. 92, n. 1, del Trattato.

43. Tale precedente giurisprudenziale, tuttavia, non è illustrativo ai fini del caso in esame, per i seguenti motivi:

— in primo luogo, le somme riscosse a titolo di imposta erano amministrate direttamente dallo Stato, che delegava la prestazione del relativo servizio ad imprese private, tanto è vero che lo stesso governo francese non ne aveva negato il carattere di "risorse statali";

— secondariamente, la misura in questione perseguiva un obiettivo di interesse generale, quale la tutela della sanità pubblica e dell'ambiente, a fronte del rischio di un deposito incontrollato di carcasse e di scarti animali, non sorgendo pertanto alcun dubbio circa il fatto che l'amministrazione agiva *in qualità di Stato*;

— in terzo ed ultimo luogo, la Corte era chiamata a pronunciarsi unicamente sulla qualificazione da attribuire al regime. Essa non ha detto nulla circa la questione se l'imposta controversa costituisse un mezzo adeguato per salvaguardare l'effetto utile dell'obbligo di comunicazione ex art. 93, n. 3.

44. Alla luce delle precedenti considerazioni, si deve ritenere che la mera restituzione dei contributi versati per il finanziamento dell'aiuto, senza il recupero del vantaggio ottenuto dai beneficiari di quest'ultimo, non opera a favore dell'obiettivo comunitario della concorrenza leale.

45. A prescindere da tutto ciò, l'esame di tale questione risulterebbe superfluo qualora si riconoscesse che, in ogni caso, le ricorrenti non hanno saputo esercitare i loro diritti nel momento opportuno e nelle sedi appropriate.

46. Nell'ordinanza di rinvio si espone che il principio giuridico dell'efficacia formale degli atti non impugnati è stato sviluppato dalla giurisprudenza. Tale principio implica che il giudice civile, nel valutare una domanda di restituzione dell'indebito, come quella di cui trattasi nel caso di specie, in cui si chiede la restituzione della somma versata per il fatto che la decisione posta a

fondamento del pagamento è illegittima, deve muovere dal presupposto che — ad eccezione di casi particolari — una decisione sia conforme alle norme di legge, tanto riguardo alla forma in cui è stata adottata, quanto per il suo contenuto, sempreché l'interessato, pur avendo avuto la possibilità di impugnare tale decisione in un procedimento amministrativo, abbia ommesso di farlo, lasciando scadere il relativo termine di impugnazione.

47. Il divieto sancito dall'art. 92, n. 1, considerato in sé e per sé, non ha un impatto automatico²⁰. Di conseguenza, la funzione principale degli organi giurisdizionali, nell'interesse di salvaguardare l'effetto utile della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, consiste nel garantire che un progetto di aiuto non venga eseguito senza il previo atto di comunicazione alla Commissione.

48. Come già indicato dalla Corte di giustizia nella sentenza 16 dicembre 1976, Rewe²¹, secondo il principio della collaborazione enunciato all'art. 5 del Trattato CE, ed in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa i giudici competenti e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, purché tali modalità non siano meno favorevoli di quelle applicabili a ricorsi

analoghi basati sul diritto nazionale, e non siano articolate in modo tale da rendere praticamente impossibile l'esercizio di tali diritti²².

49. I giudici degli Stati membri devono assicurare ai cittadini comunitari, i quali denuncino 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 del citato obbligo di comunicazione sancito dall'art. 93, n. 3, del Trattato CE²³.

50. È compito dei giudici nazionali garantire la tutela concessa ai cittadini dal diritto comunitario, secondo le modalità procedurali determinate dall'ordinamento giuridico dei loro rispettivi paesi, nel rispetto dei principi cosiddetti di «equivalenza» e di «efficacia».

20 — V., in proposito, sentenza 19 giugno 1973, causa 77/72, Capolongo (Racc. pag. 611, punto 6).

21 — Causa 33/76 (Racc. pag. 1989, punto 5).

22 — In tal senso, v. sentenze 16 dicembre 1976, causa 45/76, Comet (Racc. pag. 2043, punti 12-16; 27 febbraio 1980, causa 68/79, Just (Racc. pag. 501, punto 25); 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio (Racc. pag. 3595, punto 14); 25 febbraio 1988, cause riunite 331/85, 376/85 e 378/85, Bianco e Girard (Racc. pag. 1099, punto 12); 24 marzo 1988, causa 104/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 1799, punto 7); 14 luglio 1988, cause riunite 123/87 e 330/87, Jeunhomme e a. (Racc. pag. 4517, punto 17); 9 giugno 1992, causa C-96/91, Commissione/Spagna (Racc. pag. 1-3789, punto 12); 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. 1-5357, punti 42 e 43), e 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck e a. (Racc. pag. 1-4599, punto 12).

23 — Sentenza FNCE, cit. supra, punto 12.

51. Dalle osservazioni presentate dinanzi alla Corte di giustizia si intuisce che il diritto olandese offriva la possibilità di impugnare i regolamenti con cui erano stati concessi gli aiuti controversi entro un termine di trenta giorni — a detta della Commissione —, o di un mese — secondo il governo dei Paesi Bassi —, di guisa che i ricorrenti avevano avuto la possibilità di far valere l'inosservanza dell'obbligo di previa comunicazione del progetto nel pertinente procedimento ordinario, ragione per cui non sorgerebbero dubbi circa l'osservanza del principio di equivalenza.

52. D'altra parte, come precisa la Commissione, il termine di ricorso non appare eccessivamente corto, considerato soprattutto che la Pearle et alii erano presumibilmente a conoscenza dell'elaborazione dei regolamenti, in quanto, all'epoca, erano membri dell'associazione promotrice di tali provvedimenti²⁴. Ad ogni modo, come la Commissione ha altresì specificato nelle osservazioni scritte, l'efficacia giuridica degli atti non impugnati entro il termine stabilito per legge non è assoluta; infatti, il giudice nazionale ha il potere necessario per valutare circostanze eccezionali che rendano consigliabile sospenderla nel caso specifico.

53. È quindi compito del giudice nazionale dimostrare che i mezzi di ricorso offerti alle ricorrenti all'epoca dei fatti per contestare la legittimità dei regolamenti relativi ad un presunto aiuto di Stato consentivano di salvaguardare, attraverso le loro proprie modalità di esercizio, l'efficacia della normativa comunitaria.

Sulla prima questione pregiudiziale: la nozione di «aiuto di Stato»

54. Con la prima questione il giudice del rinvio intende accertare, essenzialmente, se un regime come quello descritto nel procedimento principale, in base al quale un ente pubblico realizza una campagna pubblicitaria per un determinato settore economico, con fondi ottenuti attraverso i contributi dei suoi membri, debba essere considerato un aiuto di Stato agli effetti dell'art. 92, n. 1.

55. Intuitivamente direi che, quando ha posto il divieto di cui all'art. 92, n.1, del Trattato CE, il legislatore comunitario non aveva in mente le iniziative promosse da un ente che rappresenta una categoria professionale, finanziate mediante prelievi a carico dei suoi membri.

56. È comunque necessario riesaminare la nozione giuridica dell'«aiuto di Stato».

57. L'art. 92, n. 1, del Trattato CE, dichiara incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma

24 — V. supra, punto 14.

che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

58. Si è discusso molto sul significato della distinzione tra gli aiuti concessi «dagli Stati» e quelli procurati «mediante risorse statali». Un'interpretazione meramente letterale poteva far pensare che la prima espressione fosse intesa a vietare qualsiasi tipo di misura, attribuibile allo Stato, che si risolvesse in un beneficio a favore di un determinato settore economico.

59. L'avvocato generale Jacobs, nelle sue conclusioni presentate il 26 ottobre 2000, nella causa *PreussenElektra*²⁵, ha illustrato che, secondo il diritto vigente²⁶, la distinzione operata dall'art. 92, n. 1, non significa che tutti i vantaggi economici concessi dagli Stati costituiscano aiuti, a prescindere dal fatto che siano finanziati con risorse statali o private. Piuttosto, tale distinzione è intesa a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo i benefici concessi direttamente dallo Stato, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati, designati o istituiti dallo Stato²⁷.

25 — Causa C-379/98 (Racc. 2001, pag. I-2099, punti 114-133).

26 — Che egli ricollega alla linea giurisprudenziale inaugurata con la sentenza 24 gennaio 1978, causa 82/77, *Van Tiggele* (Racc. pag. 25, punti 24 e 25).

27 — V. sentenze 17 marzo 1993, cause riunite C-72/91 e C-73/91, *Slooman Neptun* (Racc. pag. I-887, punto 19); 30 novembre 1993, causa C-189/91, *Kitsammer-Hack* (Racc. pag. I-6185, punto 16); 7 maggio 1998, cause riunite da C-52/97 a C-54/97, *Viscido e a.* (Racc. pag. I-2629, punto 13); 1° dicembre 1998, causa C-200/97, *Ecotrade* (Racc. pag. I-7907, punto 35); e 17 giugno 1999, causa C-295/97, *Piaggio* (Racc. pag. I-3735, punto 35).

60. Pertanto, solo i vantaggi economici conferiti direttamente o indirettamente attraverso risorse statali sono considerati aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1.

61. Occorre quindi verificare se la campagna pubblicitaria di cui si discute nella causa principale possa considerarsi finanziata con fondi pubblici.

62. La Commissione ritiene che sia così. Come espone nella sue osservazioni, l'importante, adesso, è accertare se lo Stato abbia raccolto fondi, in qualsiasi modo, mettendoli subito dopo a disposizione di determinate imprese. Al punto 58 della sentenza *PreussenElektra*, poc'anzi citata, la Corte di giustizia avrebbe infatti esteso la nozione di aiuto a tutti i vantaggi erogati da organismi pubblici o privati, designati o istituiti dallo Stato.

La Commissione rinvia, inoltre, alla sentenza 11 novembre 1987, *Francia/Commissione*²⁸, in cui si dichiara che il solo fatto di finanziare un regime di sovvenzioni mediante un'imposta parafiscale prelevata su qualsiasi fornitura di prodotti nazionali di un dato settore non è sufficiente a togliere a tale regime il suo carattere di aiuto di Stato. Nella stessa

28 — Causa 259/85 (Racc. pag. 4393, punto 23).

direzione si era pronunciata, a suo tempo, la sentenza 22 marzo 1977, Steinike & Weinlig²⁹.

imponga di risolvere affermativamente la domanda se i fondi con i quali è stata finanziata la campagna pubblicitaria di cui alla causa principale possiedono il carattere di risorse statali.

A sostegno della sua deduzione, la Commissione cita infine la sentenza 16 maggio 2000, Francia e Ladbroke/Commissione³⁰, per spiegare che la nozione di aiuto comprende tutti gli strumenti pecuniari che il settore pubblico può usare per sostenere imprese, a prescindere dalla circostanza che appartengano o meno permanentemente al patrimonio del suddetto settore.

Le citate sentenze Francia/Commissione e Steinike & Weinlig inducono piuttosto a pensare come il fatto che i vantaggi economici non provengano da fondi dello Stato, ma da tributi prelevati dalle stesse imprese, non basti per privare tali misure del carattere di aiuto pubblico; il che non significa, d'altra parte, che essi *costituiscano necessariamente* aiuti di tale natura.

63. In sintonia con le osservazioni della Commissione, la Pearle aggiunge che, secondo la sentenza 13 dicembre 1983, Apple and Pear Development Council³¹, un ente istituito dal governo di uno Stato membro e finanziato mediante una tassa a carico dei produttori non può, sotto il profilo del diritto comunitario, godere della stessa libertà, per quel che riguarda i mezzi pubblicitari utilizzati, di cui godono gli stessi produttori o le associazioni di produttori a carattere volontario.

65. Nella causa PreussenElektra, la Corte ha voluto ricordare che non tutti i vantaggi concessi dagli Stati, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, costituiscono aiuti ai sensi dell'art. 92, n. 1. Da tale accertamento sembra desumersi che l'esistenza di aiuti a carico di fondi non statali sia ammessa.

64. Personalmente ritengo che nessuno dei precedenti giurisprudenziali richiamati

66. In definitiva, le summenzionate sentenze suggeriscono che l'elemento decisivo per delimitare la nozione di aiuto è la qualificazione dei fondi. Peraltro, la sentenza Apple and Pear Development Council, che verteva sulla libera circolazione delle merci, non conduce, nei termini precisi cui viene invocata dalla ricorrente nel procedimento principale, ad un diverso risultato.

29 — Causa 78/76 (Racc. pag. 595, punto 22).

30 — Causa C-83/98 P (Racc. pag. I-3271, punto 50).

31 — Causa 222/82 (Racc. pag. 4083, punto 17).

67. Nel tentativo di sistematizzare i requisiti in base ai quali determinati fondi debbano essere considerati «statali» occorre anzitutto ricordare, come condizione necessaria, che essi si colleghino allo Stato, ovvero ad un organismo che dipende dalla struttura pubblica o che esercita una delle sue peculiari prerogative.

In secondo luogo, occorre che tali fondi siano attribuibili allo Stato o all'ente pubblico di cui si tratti, in modo tale che sulle dette risorse sia stato esercitato un potere dispositivo sufficiente.

68. In base alle sole informazioni che si ricavano dal fascicolo, non è dato intendere che l'HBA sia un organismo statale. È vero che tale ente possiede uno statuto di diritto pubblico, ma è altrettanto vero che è diretto esclusivamente da rappresentanti dei suoi membri; non è neppure stato dimostrato che lo Stato abbia la minima possibilità di interferire nei suoi affari, se si eccettua la facoltà di vietare le decisioni che giudichi contrarie all'interesse generale.

Più precisamente, l'HBA si presenta come associazione interprofessionale dedita all'organizzazione e allo sviluppo delle attività dei suoi membri, cui il legislatore olandese, nell'interesse dell'efficienza, ha esteso alcuni privilegi tradizionalmente associati all'esercizio dei pubblici poteri, quali l'iscrizione

obbligatoria e il carattere cogente delle decisioni prese dai suoi organi direttivi.

69. In ogni caso, senza voler generalizzare, sono incline a credere che l'HBA possieda, al massimo, una natura ibrida e che, quando opera per finanziare e lanciare una campagna pubblicitaria collettiva, non agisca *nelle vesti* dello Stato ma nel ruolo di promotore degli interessi dei suoi membri.

70. La Corte di giustizia ha adottato un approccio funzionale simile quando ha dovuto stabilire se un ordine professionale rivestisse o meno carattere di ente pubblico ai fini dell'applicazione dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE); infatti, nella sentenza 19 febbraio 2002, *Wouters e a.*³², di fronte all'asserzione che il detto organismo costituiva un ente di diritto pubblico cui lo Stato aveva conferito competenze regolamentari al fine di adempiere ad una missione di interesse pubblico, la Corte ha segnalato che il menzionato ordine professionale non aveva esercitato alcuna funzione sociale né prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma aveva unicamente agito come organo regolamentare³³.

32 — Causa 309/99 (Racc. pag. I-1577).

33 — *Ibidem*, punto 58. Sulla conclusione della Corte ha inciso anche il fatto che si trattava di un'organizzazione diretta da rappresentanti designati tra i membri, senza alcun intervento delle autorità (punto 61).

71. Sono cosciente del diverso contesto giuridico in cui tale giurisprudenza si inserisce; tuttavia, la ritengo idonea a illustrare la possibilità di preferire, al posto di un criterio astratto di natura organica, un altro più circostanziale e vicino alla realtà, che consiste nell'accertare, caso per caso, quale ruolo svolga l'ente di cui si tratti.

72. Nei termini del disposto dell'art. 71 della WBO³⁴, l'HBA, in qualità di ente pubblico, deve prendere in considerazione non soltanto il bene comune delle imprese affiliate, ma anche l'interesse generale. Inoltre, tale obbligo, per il resto piuttosto generico ed imprecisato, non altera la qualificazione che merita, nel caso concreto, l'iniziativa che consiste nell'intraprendere e finanziare una campagna pubblicitaria per un settore economico, in quanto tale attività è essenzialmente diretta a promuovere gli interessi economici degli affiliati.

73. Si dovrebbe perciò concludere che l'HBA non ha agito come un'emanazione dello Stato, per cui neppure il capitale da essa utilizzato poteva avere carattere pubblico.

74. Indipendentemente da qualsiasi considerazione riguardo alla natura organica

dell'HBA o alla qualificazione che si debba attribuire alla campagna promozionale controversa, tale organizzazione non sembra neppure aver esercitato un potere di disporre dei fondi di finanziamento della campagna pubblicitaria in misura sufficiente affinché tali fondi le vengano attribuiti.

75. Secondo quanto si desume dall'ordinanza di rinvio, i detti fondi erano stati ricavati attraverso il pagamento di un contributo obbligatorio, legato esclusivamente all'organizzazione dell'impresa inserzionista, convenuta nel procedimento principale. Di conseguenza, concordo con quanto espone il governo olandese nelle osservazioni scritte, quando asserisce che la questione fondamentale consiste nel sapere se il regime instaurato per finanziare la pubblicità vada oltre un semplice meccanismo di ripartizione degli oneri finanziari tra le diverse società che beneficiano della campagna pubblicitaria.

76. Orbene, il regolamento che istituisce i contributi necessari per sostenere le spese della campagna è stato adottato dall'HBA su proposta di un'associazione professionale di ottici (la NUVO), di natura privata. A tale associazione si deve parimenti la proposta relativa all'importo del contributo esigibile.

Quindi, la HBA funge unicamente da strumento per la riscossione e la destinazione delle somme riscosse a favore di un obiettivo precedentemente fissato da operatori del settore professionale considerato.

34 — V. supra, paragrafo 8.

77. Tuttavia, è importante evidenziare che l'ordinanza di rinvio non fornisce tutti gli elementi necessari per formulare un giudizio preciso circa la qualificazione che si adatta alla misura controversa nel procedimento principale. Spetta al giudice nazionale, ancora una volta, svolgere tale compito, sulla base delle regole interpretative fornitegli dalla Corte di giustizia.

80. Dall'art. 93, n. 3, del Trattato, risulta che la Commissione deve essere informata dei progetti diretti a istituire o modificare «aiuti». Se ritiene che tali progetti non siano compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 1, la Commissione inizia senza indugio la procedura all'uopo prevista, con la conseguenza che lo Stato membro interessato non potrà dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto ad una decisione finale.

78. In conseguenza di quanto esposto nei precedenti paragrafi, occorre precisare che, onde stabilire se un regime costituisca un aiuto di Stato, il giudice nazionale deve accertarsi che l'associazione professionale cui viene attribuita la concessione del regime abbia agito nell'ambito dell'esercizio dei pubblici poteri che le sono stati conferiti. Il giudice dovrà inoltre dimostrare, a tali effetti, se il detto organismo abbia avuto un sufficiente potere di disporre dei fondi con cui è stata finanziata la misura di cui trattasi.

81. Se il termine «aiuto» venisse inteso nella sua accezione di base, quale figura in un dizionario, ciascuno Stato membro avrebbe l'obbligo di comunicare alla Commissione ogni iniziativa che implicasse una forma di «ausilio», «soccorsio» o, perfino, di «cooperazione», per il conseguimento di un determinato fine. È ovvio che la volontà del legislatore non si è ispirata a tali orientamenti.

Sulla seconda questione pregiudiziale: portata dell'obbligo di comunicazione

82. Ai sensi dell'art. 93, n. 3, il termine «aiuto» ha una connotazione tecnica, contemplata nell'art. 92, n. 1. Pertanto, si allude unicamente a quei provvedimenti che, finanziati con risorse statali, procurino un vantaggio ad un determinato settore dell'economia. Ciascuno Stato membro ha il compito di valutare se un determinato progetto risponda a tali criteri.

79. Con la seconda questione lo Hoge Raad intende sapere se l'obbligo di comunicare gli aiuti di Stato, sancito dall'art. 93, n. 3, del Trattato, si applichi a qualsiasi regime di aiuti ovvero soltanto a quelli che ricadono nel divieto di cui all'art. 92, n. 1.

83. A tale conclusione si giunge per deduzione logica dalla giurisprudenza della Corte, quando ammette che un organo giurisdizionale nazionale possa trovarsi nella condi-

zione di dover interpretare ed applicare la nozione di aiuto, contemplata nel citato art. 92, al fine di determinare se un provvedimento nazionale adottato senza seguire la procedura di cui all'art. 93, n. 3 dovesse o meno esservi sottoposto³⁵.

Sulla terza questione pregiudiziale: il ruolo della regola «de minimis»

84. Questa forma di controllo giudiziale ha senso unicamente se lo Stato ha precedentemente assunto l'obbligo di effettuare una valutazione della medesima natura, cioè al momento di decidere sulla necessità di comunicare un dato progetto. In caso di dubbio, lo Stato potrà — alla stregua degli organi giurisdizionali — rivolgersi alla Commissione per ottenere chiarimenti.

87. Con la terza questione pregiudiziale si chiede se, nell'accertare la sussistenza di un obbligo di comunicare un progetto di aiuti, il giudice nazionale possa prendere in considerazione la regola de minimis, anche retroattivamente.

85. Da parte sua, la Commissione deve esaminare se il progetto che le è stato comunicato sia capace di falsare la concorrenza. Tale giudizio sulla compatibilità implica una verifica dell'incidenza del progetto stesso sugli scambi comunitari.

88. La Commissione ha enunciato per la prima volta la regola de minimis, secondo il cui tenore gli aiuti di minore entità sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 92 del Trattato, nella disciplina comunitaria relativa agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese³⁶ del 1992.

86. Perciò, uno Stato membro è obbligato a comunicare alla Commissione unicamente i progetti relativi a quelle misure che, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, costituiscano aiuti di Stato.

Alla base di tale esclusione vi è l'idea che, a causa del loro importo ridotto³⁷, tali aiuti non producano ripercussioni sensibili sulla concorrenza né sugli scambi tra gli Stati membri.

35 — Sentenze Steinike e Weinlig, cit. supra, punto 14; Kirsammer-Hack, cit. supra, punto 14, e SEE e a., cit. supra, punto 49.

36 — GU 1992, C 213, pag. 2 (in prosieguo: la «disciplina del 1992»). In particolare, al punto 3.2.

37 — Fino a ECU 50000 per impresa, per una determinata categoria di spesa, nell'arco di un periodo di tre anni.

La Commissione ha potuto stabilire, nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia economica³⁸, che gli aiuti di questo tipo erano compatibili con il mercato comune e non dovevano esserle notificati ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato.

89. Nel 1996 la Commissione ha aumentato l'importo massimo stabilito affinché un aiuto possa beneficiare di siffatta regola³⁹. Infine, con l'adozione del regolamento n. 69/2001⁴⁰, l'applicazione della regola de minimis si inquadra in un contesto normativo adeguato. Ciononostante, tali testi normativi sono irrilevanti, *ratione temporis*, ai fini della soluzione della causa in esame, poiché dall'ordinanza di rinvio si desume che la controversia riguarda i contributi riscossi dal 1988 alla data di presentazione dell'azione in giudizio, cioè il 29 marzo 1995⁴¹.

90. Tenuto conto del fatto che i criteri di definizione di un aiuto de minimis sono assolutamente oggettivi e vincolano la Com-

missione, si rivela opportuno che il giudice nazionale li prenda in considerazione al momento di accertare se sussista o meno l'obbligo di notificare alla Commissione un determinato progetto di aiuti.

91. Tuttavia, non esiste un fondamento giuridico che permetta di conferire carattere retroattivo alla regola de minimis, giacché tale carattere non può considerarsi implicito in una regola che contiene una deroga ad un obbligo di legge. In mancanza di siffatto regime di deroga, nel periodo precedente la pubblicazione della detta regola, la Commissione aveva competenza esclusiva, sotto il controllo della Corte di giustizia, per stabilire se un aiuto fosse compatibile con il mercato comune⁴².

Peraltro, la disciplina del 1992 stabilisce chiaramente che «in futuro non occorrerà più notificare (...) le somme (...) non superiori a 50 000 ecu»⁴³.

92. Lo Hoge Raad chiede, infine, come debba applicarsi la regola de minimis ad

38 — V. sentenza 26 settembre 2002, causa C-351/98, Spagna/Commissione, «Renove» (Racc. pag. I-8031, punto 52).

39 — Che è passato a ECU 100 000 (GU 1996, C 68, pag. 8).

40 — Regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, n. 69, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 10, pag. 30).

41 — V. supra, punto 17.

42 — Sentenze FNCE, cit. alla nota 8, punto 14, e Steinike e Weinlig, cit. alla nota 29, punto 9.

43 — Punto 3.2, secondo paragrafo.

aiuti quali le campagne collettive di pubblicità, che favoriscono un intero settore.

93. Come ho spiegato in precedenza, parto dalla convinzione che una campagna pubblicitaria con le caratteristiche di quella controversa nel procedimento principale non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 92, n. 1.

94. Per il resto, quanto al calcolo effettivo dell'importo dell'aiuto, per verificare se esso rimanga al di sotto del limite consentito, si deve stimare il relativo vantaggio presumibilmente ottenuto da ciascun imprenditore e sottrargli l'importo dei contributi riscossi. Sono consapevole del fatto che questo calcolo è più facile a dirsi, in astratto, che non ad essere messo in pratica, ma è complicato elaborare criteri giuridici più precisi al riguardo.

Conclusione

95. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni poste dallo Hoge Raad der Nederlanden nel modo seguente:

«1) Un organo giurisdizionale nazionale può ordinare la mera restituzione dei contributi destinati a finanziare un aiuto di Stato, senza il recupero del profitto ottenuto dai beneficiari dell'aiuto, soltanto nel caso in cui, così facendo, non venga pregiudicato l'obiettivo comunitario di non falsare la concorrenza.

- 2) È inoltre compito del giudice nazionale accertare se i mezzi di ricorso disponibili per contestare la validità di un presunto aiuto di Stato equivalgano a quelli che trovano il loro fondamento nell'ordinamento interno e permettano, con le loro concrete modalità di esercizio, di salvaguardare l'efficacia della normativa comunitaria.
- 3) Per determinare se un regime attribuito ad un organo che regola una categoria professionale costituisca un aiuto di Stato, è necessario che il giudice nazionale si accerti che tale organo ha agito nell'esercizio dei pubblici poteri che gli sono stati conferiti. Egli dovrà inoltre verificare, a tali effetti, se il detto organo abbia avuto un sufficiente potere di disporre dei fondi con i quali è stato finanziato il provvedimento.
- 4) I criteri di definizione della regola de minimis devono essere presi in considerazione dal giudice nazionale al momento di stabilire se sussisteva l'obbligo di notificare un determinato progetto di aiuti, eseguito posteriormente all'entrata in vigore della detta regola. Per calcolare in concreto l'importo dell'aiuto, al fine di verificare se rimanga al di sotto del limite consentito, occorre effettuare una stima del relativo vantaggio presumibilmente ottenuto da ciascun imprenditore e sottrargli l'importo dei contributi riscossi.
- 5) Uno Stato membro è tenuto a comunicare alla Commissione soltanto i progetti di misure che, ai sensi dell'art. 92, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 87, n. 1, CE), come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, costituiscano aiuti di Stato».