CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 21 marzo 2002 [1]

1. Le misure di ispezione e di controllo alle quali devono essere sottoposte le carni fresche di suino e di bovino, da un lato, e le condizioni di finanziamento di tali misure, dall'altro, hanno costituito oggetto di un'armonizzazione comunitaria. Nell'ambito dell'armonizzazione delle condizioni di finanziamento, è stato previsto che le misure di ispezione e di controllo devono determinare il versamento di un contributo forfettario. Il Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania) invita la Corte a determinare se, nella causa C-284/00, le spese relative alla ricerca di trichine nella carne suina effettuata dal 1992 al 1994 e, nella causa C-288/00, il costo degli esami batteriologici effettuati nel 1991 fossero coperti dal contributo forfettario o se potessero determinare, oltre a tale contributo, contributi specifici.

I — Contesto normativo

A — *Il diritto comunitario*

2. Il contesto normativo comunitario pertinente è costituito dalle norme in materia di ispezione di carni fresche e da quelle relative al finanziamento di tali ispezioni.

1. Norme applicabili in materia di ispezione di carni fresche

a) La direttiva 64/433/CEE

3. Le norme in materia di ispezione di carni fresche, per il periodo che va dal 1991 al 31 dicembre 1992, sono definite dalla direttiva del Consiglio 64/433/CEE [2], come modificata, in particolare, dalla direttiva del Consiglio 83/90/CEE [3] e, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio 89/662/CEE [4] (in prosieguo: la «direttiva 64/433»).

4. La direttiva 64/433 mira ad uniformare le esigenze sanitarie da rispettare negli

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Direttiva 26 giugno 1964, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche (GU 1964, n. 121, pag. 2012).

3 — Direttiva 7 febbraio 1983 (GU L 59, pag. 10).

4 — Direttiva 11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13).

scambi intracomunitari di carni, in particolare delle specie bovina e suina. Essa è quindi diretta a sopprimere le disparità che esistevano in tale materia tra le disposizioni vigenti negli Stati membri e che potevano ostacolare tali scambi [5].

5. La suddetta direttiva prevede che gli Stati membri che spediscono carni fresche [6] devono vigilare affinché tali carni soddisfino determinate condizioni destinate a garantire la loro idoneità al consumo umano.

6. Così, l'art. 3, n. 1, parte A, lett. d), della direttiva 64/433 enuncia che le carcasse o le mezzene devono essere state sottoposte ad un'ispezione post mortem garantita da un veterinario ufficiale, nell'ambito della quale si può procedere, se occorre, ad analisi di laboratorio. Il contenuto di tale ispezione post mortem viene descritto dettagliatamente all'allegato I, capitolo VII, della direttiva 64/433.

7. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a), della direttiva 64/433, le carni fresche, diverse da quelle che hanno costituito oggetto di un trattamento per mezzo del freddo alle condizioni descritte dalla direttiva del Consiglio 77/96/CEE [7], devono essere state sottoposte ad una ricerca di trichine e, conformemente all'art. 5 della detta direttiva, le carni nelle quali sia stata accertata la loro presenza non possono essere spedite in un altro Stato membro.

8. Per garantire ai consumatori condizioni uniformi di tutela sanitaria e assicurare la libera circolazione dei prodotti soggetti all'organizzazione comune dei mercati, la direttiva del Consiglio 88/409/CEE [8] ha esteso i requisiti della direttiva 64/433 alle carni fresche prodotte dagli Stati membri per essere commercializzate sul loro mercato nazionale.

b) La direttiva 64/433, come modificata dalla direttiva 91/497/CEE

9. La direttiva del Consiglio 91/497/CEE [9] mira ad estendere i requisiti della direttiva

5 — Dal primo al quarto 'considerando' della direttiva 83/90.

6 — Ai sensi dell'art. 2 della direttiva 64/433, si deve intendere per «carni fresche» le carni, ivi comprese carni confezionate sotto vuoto o in atmosfera controllata, che non hanno subito alcun trattamento diverso dal trattamento per mezzo del freddo, destinato ad assicurarne la conservazione.

7 — Direttiva 21 dicembre 1976, concernente la ricerca delle trichine all'importazione dai paesi terzi di carni fresche provenienti da animali domestici della specie suina (GU 1977, L 26, pag. 67). La direttiva 77/96 descrive, all'allegato I, i diversi metodi di ricerca delle trichine e, nell'allegato IV, le modalità di trattamento per mezzo del freddo.

8 — Direttiva 15 giugno 1988, che stabilisce le norme sanitarie applicabili alle carni riservate al mercato nazionale e i livelli del contributo da riscuotere conformemente alla direttiva 85/73 per l'ispezione di dette carni (GU L 194, pag. 28).

9 — Direttiva 29 luglio 1991, che modifica e codifica la direttiva 64/433 (GU L 268, pag. 69).

64/433 al complesso della produzione di carni, per tener conto della soppressione dei controlli veterinari alle frontiere tra gli Stati membri ad opera della direttiva 89/662 [10].

10. La direttiva 64/433, come modificata dalla direttiva 91/497 [11], le cui disposizioni sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio 1993, riprende, in sostanza, le disposizioni della direttiva 64/433 relative all'ispezione post mortem e al contenuto di tale ispezione [12].

11. Alla stregua della direttiva 64/433, la direttiva 64/433 modificata stabilisce che le carni fresche di origine suina che non siano state sottoposte alla ricerca di trichine conformemente all'allegato I della direttiva 77/96 devono costituire oggetto di un trattamento mediante il freddo secondo le modalità previste all'allegato IV di detta direttiva [13].

12. All'art. 5, n. 1, lett. a), la direttiva 64/433 modificata indica, inoltre, che le carni provenienti da animali colpiti da trichinosi devono essere dichiarate inadatte al consumo umano.

10 — Sesto 'considerando' della direttiva 91/497.

11 — In prosieguo: la «direttiva 64/433 modificata».

12 — V. art. 3, n. 1, punto A, lett. d), e allegato I, capitolo VIII, della direttiva 64/433 modificata.

13 — Art. 6 della direttiva 64/433 modificata.

2. Le norme applicabili in materia di finanziamento delle ispezioni

a) La direttiva 85/73/CEE e la decisione 88/408/CEE

13. L'armonizzazione comunitaria dei contributi di ispezione è stata effettuata in due tappe, anzitutto, con la direttiva del Consiglio 85/73/CEE [14], e successivamente con la decisione del Consiglio 88/408/CEE [15].

14. La direttiva 85/73 mira ad impedire le restrizioni di concorrenza derivanti dalle disparità di finanziamento delle ispezioni sanitarie negli Stati membri [16]. Essa prevede che questi ultimi riscuotano un contributo all'atto della macellazione degli animali per tali ispezioni e che sia vietata qualsiasi restituzione diretta o indiretta di tale contributo. Essa stabilisce che il Consiglio adotta il livello o i livelli forfettari dei contributi nonché le modalità e i principi di applicazione della direttiva e le eccezioni. Gli Stati membri sono autorizzati a riscuo-

14 — Direttiva 29 gennaio 1985, relativa al finanziamento delle ispezioni e dei controlli sanitari delle carni fresche e delle carni di volatili da cortile (GU L 32, pag. 14), la cui versione applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1991 è quella che è stata modificata dalla direttiva 88/409 (in prosieguo: la «direttiva 85/73»).

15 — Decisione 15 giugno 1988, concernente i livelli del contributo da riscuotere per le spese occasionate dalle ispezioni e dai controlli sanitari delle carni fresche, conformemente alla direttiva 85/73 (GU L 194, pag. 24).

16 — Quinto 'considerando'.

tere un importo superiore ai livelli forfettari fissati dal Consiglio, purché il contributo totale riscosso da ciascuno Stato membro resti inferiore o pari al costo effettivo delle spese di ispezione.

15. La decisione 88/408, adottata in applicazione della direttiva 85/73, fissa, all'art. 2, n. 1, gli importi forfettari, per specie animale, del contributo da riscuotere per l'insieme delle ispezioni previste dalla direttiva 64/433 [17].

16. La decisione 88/408 precisa, all'art. 2, n. 2, che gli Stati membri possono derogare per eccesso o per difetto agli importi forfettari fissati, fino a raggiungimento dei costi reali d'ispezione, se i loro costi salariali o taluni altri elementi si discostano dalla media comunitaria presa in considerazione per il calcolo di tali importi. Nell'allegato, essa prevede che tale variazione possa intervenire in maniera generale o per un determinato stabilimento.

17. All'art. 5, n. 1, la decisione 88/408 stabilisce che l'importo di cui all'art. 2 si sostituisce a qualsiasi altra tassa o contributo sanitario per le ispezioni e i controlli di carni fresche previsti dalla direttiva 64/433.

17 — Per i giovani bovini e i suini, esso è fissato rispettivamente a ECU 2,5 e a 1,30 per capo.

18. In applicazione della direttiva 88/409, i contributi previsti all'art. 2 della decisione 88/408 si applicano anche alle ispezioni delle carni fresche prodotte dagli Stati membri per il loro mercato interno.

b) La direttiva 85/73, come modificata dalla direttiva 93/118/CE

19. La direttiva del Consiglio 93/118/CE [18] mira, in particolare, a modificare la direttiva 85/73 tenuto conto delle nuove disposizioni in materia di controllo [19]. Essa annulla, all'art. 2, la decisione 88/408 a decorrere dal 1° gennaio 1994.

20. Alla stregua della direttiva 85/73 e della decisione 88/408, la direttiva 85/73, come modificata dalla direttiva 93/118 [20], prevede che gli Stati membri riscuotano un contributo comunitario forfettario per coprire il complesso delle misure di controllo armonizzate e che sia vietata qualsiasi restituzione diretta o indiretta di tale contributo [21]. Gli Stati membri possono derogare verso il basso per gli importi forfettari alle stesse condizioni previste dalla decisione 88/408 [22].

18 — Direttiva 22 dicembre 1993, che modifica la direttiva 85/73 (GU L 340, pag. 15).

19 — Quinto 'considerando'.

20 — In prosieguo: la «direttiva 85/73 modificata».

21 — Art. 1 della direttiva 85/73 modificata.

22 — Allegato della direttiva 85/73 modificata, capitolo I, punto 5.

21. Tuttavia, la facoltà per gli Stati membri di riscuotere un importo superiore ai livelli dei contributi comunitari nel limite dei costi reali di ispezione non è più subordinata alla condizione che i loro costi salariali o taluni elementi determinati si discostino dalla media comunitaria [23]. Nell'allegato, la direttiva 85/73 modificata stabilisce che, per coprire costi più alti, gli Stati membri possono sia ricorrere ad un aumento, per un determinato stabilimento, degli importi forfettari previsti, sia riscuotere un contributo specifico per coprire le spese effettive [24].

22. Alla stregua della decisione 88/408, la direttiva 85/73 modificata stabilisce che i contributi comunitari si sostituiscono a qualsiasi altra tassa o contributo sanitario per misure armonizzate di ispezione di carni fresche [25].

B — *Il diritto tedesco*

1. Il diritto federale

23. Il Fleischhygienegesetz (legge sull'igiene delle carni), nella versione applicabile nel 1991 e nel 1992 [26], prevede all'art. 24 che gli atti che determinano la riscossione di un contributo sono fissati dal diritto dei Länder e che tale contributo è calcolato conformemente alla direttiva 85/73. A decorrere dal 1° gennaio 1993, il riferimento alla direttiva 85/73 è stato completato dall'espressione «e degli atti giuridici delle istituzioni delle Comunità europee adottati in base a questa direttiva».

2. Il diritto del Land e dei distretti

24. Il nordrheinwestfälisches Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetz (legge della Renania del Nord-Westfalia sulle spese per i controlli sanitari della carne e delle carni di volatili da cortile), del 16 dicembre 1998 [27], entrato in vigore retroattivamente il 1° gennaio 1991 per quanto riguarda i regolamenti in materia di atti amministrativi effettuati in applicazione del FlHG, autorizza, in particolare, i distretti a disciplinare la riscossione dei contributi previsti, tra l'altro, all'art. 24 del FlHG.

25. La Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetzes (regolamento di applicazione della legge della Renania del Nord-Westfalia, citata) del

23 — Art. 2, n. 3, della direttiva 85/73 modificata.

24 — Allegato della direttiva 85/73 modificata, capitolo I, punto 4, lett. a) e b).

25 — Art. 2, n. 4, della direttiva 85/73 modificata.

26 — BGBl, I, pag. 649; in prosieguo: il «FlHG».

27 — GV. NRW, pag. 775.

6 maggio 1999[28], come modificata dal regolamento 27 settembre 1999[29], per quanto riguarda le disposizioni pertinenti nelle cause principali, è anch'essa entrata in vigore retroattivamente il 1° gennaio 1991. Essa determina le fattispecie soggette a contributi per le quali la direttiva 85/73, nella versione pertinente, prevede un contributo comunitario e quelle per le quali esso non ne prevederebbe. Tra queste ultime figurano la ricerca di trichine e gli esami batteriologici.

II — Fatti e procedimento

26. Sulla base dei due testi normativi citati, il Kreis Wesel (distretto di Wesel), competente nella causa C-284/00, ha adottato la Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (regolamento sulla riscossione di contributi e spese per gli atti amministrativi adottati in forza del FlHG), del 16 agosto 1999[30]. Tale testo è entrato in vigore retroattivamente il 1° gennaio 1991 e fissa l'importo del contributo specifico dovuto per la ricerca di trichine nella carne suina per gli anni 1992-1994, oltre al contributo forfettario per le ispezioni post mortem.

27. Sulla stessa base, il Kreis Neuss (distretto di Neuss), competente nella causa C-288/00, ha adottato la Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienerecht (regolamento sulla riscossione di contributi per gli atti amministrativi adottati in forza del diritto sull'igiene delle carni), del 10 giugno 1999[31], anch'esso entrato in vigore retroattivamente il 1° gennaio 1991. Tale regolamento fissa, per il 1991, a DEM 45/capo il contributo specifico dovuto per esami batteriologici, oltre al contributo forfettario per le ispezioni post mortem.

A — *Nella causa C-284/00*

28. La Stratmann GmbH und Co. KG (in prosieguo: la «Stratmann») è un'impresa che gestisce macelli. Tra il 1992 ed il 1994, la Landrätin des Kreises Wesel (capo dei servizi amministrativi del distretto di Wesel; in prosieguo: la «Landrätin») emetteva nei confronti della Stratmann diverse decisioni di recupero di contributi per ispezioni ante e post mortem effettuate su animali delle specie bovina, ovina, caprina e suina, nonché per la ricerca di trichine nella carne suina.

29. La Stratmann presentava ricorso contro tali diverse decisioni di recupero. Essendo risultata vittoriosa, in toto, dinanzi

28 — GV. NRW, pag. 156.
29 — GV. NRW, pag. 563.
30 — Abl. des Kreises Wesel, n. 21.
31 — Pubblicata il 16 giugno 1999.

al Verwaltungsgericht di Dusseldorf (Germania) e, successivamente, in parte, dinanzi all'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westafalen (Germania), essa proponeva al Bundesverwaltungsgericht un ricorso per cassazione («Revision»). Tale ricorso verteva soltanto sulla questione se la Landrätin avesse il diritto di riscuotere un contributo specifico per la ricerca di trichine nella carne suina.

30. Ritenendo che non risulti in modo certo dalla normativa comunitaria applicabile che il contributo forfettario, eventualmente aumentato, comprenda anche le spese occasionate dalla ricerca di trichine, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il contributo forfettario dovuto per l'ispezione di carni fresche per il mercato nazionale in base alla direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/433/CEE, che trova applicazione ai sensi della direttiva del Consiglio 15 giugno 1988, 88/409/CEE,

a) nella formulazione della direttiva 11 dicembre 1989, 89/662/CEE

b) nella formulazione della direttiva 29 luglio 1991, 91/497/CEE

comprenda, in base

a) al combinato disposto della direttiva del Consiglio 29 gennaio 1985, 85/73/CEE, e della decisione del Consiglio 15 giugno 1988, 88/408/CEE

b) alla direttiva del Consiglio 85/73/CEE nella formulazione della direttiva del Consiglio 22 dicembre 1993, 93/118/CEE

anche le spese per l'attuazione di ispezioni sanitarie sulla carne fresca di maiale intese alla ricerca di trichine»

B — *Nella causa C-288/00*

31. Nel gennaio 1991, la Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (in prosieguo: la «Fleischversorgung Neuss») faceva macellare vitelli nei mattatoi del Kreis Neuss. Con decisione 1° febbraio 1991, il Landrat

des Kreises Neuss (in prosieguo: il «Landrat») esigeva dalla Fleischversorgung Neuss, oltre ai contributi dovuti per le ispezioni ante e post mortem, contributi specifici di un importo totale pari a DEM 1 350 per 30 esami batteriologici.

32. Poiché il giudice d'appello respingeva il ricorso presentato dalla Fleischversorgung Neuss contro la decisione di recupero vertente su tali contributi specifici, quest'ultima presentava un ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al Bundesverwaltungsgericht.

33. Quest'ultimo, di fronte alla questione se il Landrat avesse il diritto di riscuotere contributi specifici per gli esami batteriologici, ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il contributo forfettario dovuto per l'ispezione di carni fresche per il mercato nazionale in conformità della direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/433/CEE nella formulazione della direttiva 11 dicembre 1989, 89/662/CEE che trova applicazione in base alla direttiva del Consiglio 15 giugno 1988, 88/409/CEE, vigente ai sensi del combinato disposto della direttiva del Consiglio 29 gennaio 1985, 85/73/CEE e della decisione del Consiglio 15 giugno 1988, 88/408/CEE comprenda anche le spese di un esame batteriologico necessario nel caso di specie».

III — Soluzione delle questioni pregiudiziali

34. Nella causa C-284/00, il giudice del rinvio chiede se le spese per la ricerca di trichine siano coperte dal contributo forfettario dovuto in base all'applicazione del combinato disposto delle disposizioni seguenti:

— la direttiva 85/73 e la decisione 88/408, successivamente la direttiva 85/73 modificata;

— la direttiva 64/433, successivamente la direttiva 64/433 modificata.

Nella causa C-288/00, il giudice del rinvio chiede se le spese per esami batteriologici siano coperte dal contributo forfettario dovuto in base all'applicazione del combinato disposto delle disposizioni seguenti:

— la direttiva 85/73 e la decisione 88/408;

— la direttiva 64/433.

35. Con tali questioni, il giudice del rinvio vuole sapere se le spese corrispondenti alla ricerca di trichine nelle carni suine fresche di maiale e agli esami batteriologici siano coperte dal contributo forfettario comunitario, sebbene tali misure non presentino un carattere sistematico.

36. Per risolvere tali questioni, conformemente ai metodi d'interpretazione della Corte [32], propongo alla Corte di esaminare uno dopo l'altro il testo, l'economia e gli obiettivi della legislazione comunitaria.

A — *Il testo delle disposizioni comunitarie pertinenti*

1. Le disposizioni relative alle misure di ispezione e di controllo

37. Constato che non è previsto che l'esecuzione di esami batteriologici, nella direttiva 64/433, e la ricerca di trichine, nella direttiva 64/433, e successivamente nella direttiva 64/433 modificata, siano realizzate sistematicamente. Tuttavia, occorre osservare che esse sono obbligatorie, la prima, ove esista un dubbio sulla qualità sanitaria della carne che non può essere dissipato con altri metodi di esame e, la seconda, se la carne di cui trattasi non abbia costituito oggetto di un trattamento mediante il freddo.

38. Così, per quanto riguarda gli esami batteriologici, risulta dall'art. 3, n. 1, parte A, lett. d), della direttiva 64/433 che l'esame visivo da effettuarsi nell'ambito dell'ispezione post mortem può essere completato «se necessario per mezzo di adeguate analisi di laboratorio», per verificare che le lesioni traumatiche intervenute poco prima la macellazione, le malformazioni e le alterazioni localizzate constatate non rendano la carcassa dell'animale e le frattaglie corrispondenti «inadatte al consumo umano o pericolose per la salute dell'uomo». Tale possibilità di ricorrere ad analisi di laboratorio viene ripresa nell'allegato I di detta direttiva, capitolo VII, punto 39, relativo alle ispezioni sanitarie post mortem.

39. Vero è che gli esami batteriologici non sono espressamente menzionati nelle disposizioni citate. Tuttavia, mi sembra incontestabile che tali esami rientrino nell'ambito delle adeguate analisi di laboratorio, volte a verificare che la carne esaminata non sia inadatta al consumo umano o pericolosa per la salute dell'uomo. A tal proposito, la circostanza dedotta dal Landrat, secondo la quale gli esami batteriologici sono costosi e

32 — V., ad esempio, sentenza 14 giugno 2001, causa C-191/99, Kvaerner (Racc. pag. I-4447, punto 30).

si svolgono nell'arco di diversi giorni, non mi sembra un motivo sufficiente per escluderli dalle analisi di laboratorio previste da tali disposizioni.

40. Quanto alla ricerca di trichine, occorre sottolineare che la direttiva 64/433, nella versione iniziale del 1964, non riguardava i provvedimenti adottati dagli Stati membri diretti all'accertamento della presenza di trichine nelle carni fresche di maiale [33]. Ora, come già indicato [34], le direttive 64/433 e 64/433 modificata stabiliscono che tale ricerca è obbligatoria per tutte le carni fresche di origine suina che non hanno costituito oggetto di un trattamento per mezzo del freddo alle condizioni previste dalla direttiva 77/96 e che la presenza di trichine vieta di spedire la carne contaminata in un altro Stato membro o obbliga di dichiarare quest'ultima inadatta al consumo.

41. Ritengo, in considerazione di tali disposizioni, che il legislatore comunitario abbia manifestamente voluto aggiungere la ricerca di trichine nella carne fresca suina alle misure di ispezione armonizzate.

42. Di conseguenza, giacché gli esami batteriologici e la ricerca di trichine sono previsti dalle norme comunitarie sulle ispezioni di carni fresche, il loro costo, come vedremo, è coperto dal contributo forfettario secondo il testo delle disposizioni sul finanziamento di tali ispezioni.

2. Le disposizioni sul finanziamento delle misure di ispezione e di controllo

43. Infatti, è giocoforza constatare che le disposizioni sul finanziamento delle misure di ispezione e di controllo non prevedono che il contributo comunitario copra unicamente le spese attinenti alle misure che devono aver luogo sistematicamente. Al contrario, tali disposizioni fanno espressamente rinvio al complesso delle misure armonizzate, senza distinzione.

44. Così, l'art. 1, n. 1, primo trattino, della direttiva 85/73 dispone che gli «Stati membri provvedono a che (...) all'atto della macellazione dei (bovini e suini) sia riscosso un contributo per le spese relative alle ispezioni ed ai controlli sanitari».

La decisione 88/408 stabilisce, da parte sua, all'art. 1, che la «presente decisione fissa gli importi del contributo che devono riscuotere gli Stati membri per le ispezioni

33 — Art. 6, n. 2.

34 — Paragrafi 7 e 10 delle presenti conclusioni.

ed i controlli sanitari delle carni fresche, *previsti*[35] nell(a) direttiva 64/433/CEE (...)».

45. Analogamente, la direttiva 85/73 modificata[36] stabilisce, all'art. 1, n. 1, primo trattino, che gli Stati membri provvedono a «riscuotere un contributo comunitario per le spese relative alle ispezioni e ai controlli sanitari delle carni contemplate dall(a) direttiva 64/433/CEE (...)». Essa dispone, al capitolo I dell'allegato, che, fatta salva l'applicazione dei punti 4 e 5, gli Stati membri riscuotono gli importi forfettari «per le spese di ispezione connesse con le operazioni di macellazione».

46. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza della Corte secondo la quale l'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario implica un raffronto delle versioni linguistiche[37], occorre rilevare che le versioni delle disposizioni citate nella maggioranza delle altre lingue ufficiali utilizzano termini che concordano perfettamente sul piano semantico con la versione francese.

35 — Il corsivo è mio.

36 — Al contrario della Commissione (punto 12 delle sue osservazioni), ritengo, in considerazione degli artt. 2 e 3, n. 1, prima frase, della direttiva 93/118, che le disposizioni della direttiva 85/73 modificata si applichino a decorrere dal 1° gennaio 1994. È anche la posizione che ha adottato la Corte nella sentenza 15 aprile 1997, causa C-27/95, Bakers of Nailsea (Racc. pag. I-1847, punti 10 e 50), che verteva sulle spese di ispezioni veterinarie effettuate e fatturate tra il 1° gennaio 1993 ed il 4 marzo 1994.

37 — Sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81, Cilfit e a. (Racc. pag. 3415, punto 18).

47. Si può pertanto dedurne che la lettura restrittiva, difesa dal Landrat e dalla Landrätin, secondo la quale il contributo forfettario comunitario coprirebbe soltanto le spese attinenti alle misure di controllo che devono essere effettuate sistematicamente, non trova alcun fondamento nel disposto dei testi normativi vigenti.

48. In mancanza di qualsiasi requisito o restrizione in senso contrario, ritengo che il legislatore comunitario abbia voluto che il contributo forfettario coprisse tutti i controlli previsti dalla direttiva 64/433, e successivamente dalla direttiva 64/433 modificata, e di conseguenza, le spese attinenti alla ricerca di trichine nella carne fresca suina e agli esami batteriologici. Tale analisi mi sembra suffragata dall'economia generale delle disposizioni pertinenti.

B — *L'economia generale delle disposizioni comunitarie pertinenti*

49. In primo luogo, l'economia generale delle disposizioni relative alle misure di ispezione e di controllo avvalora, a mio parere, l'idea secondo la quale la ricerca di trichine e gli esami batteriologici non possono essere separati dalle altre misure.

50. Come già visto [38], il legislatore comunitario ha instaurato un sistema di ispezione sanitaria armonizzato, fondato su un completo controllo delle carni fresche nello Stato membro di spedizione, che si sostituisce a quello dello Stato membro di destinazione. In tale ambito, esso ha investito il veterinario ufficiale dello Stato membro di origine della funzione comunitaria di vigilare a che la carne sia idonea al consumo umano [39] e quindi di garantire la tutela della salute [40].

51. Tenuto conto della quantità di carne da esaminare, della varietà del suo stato sanitario e del costo delle misure di controllo, è evidente che il legislatore comunitario non poteva adottare un elenco esaustivo delle misure di ispezione da effettuare per tutte le carni fresche. L'ispezione post mortem, come è definita [41], comporta quindi, da un lato, diversi tipi di operazione [42], di cui viene descritto solo il contenuto minimo e che il veterinario ufficiale ha l'obbligo di approfondire nella misura che gli sembra necessaria e, dall'altro, ricerche sistematiche, come la ricerca di trichine, alla quale si può derogare a determinate condizioni rigorosamente stabilite.

52. Comunque, tutte queste misure sono previste allo stesso scopo, vale a dire la tutela della salute, sicché esse presentano lo stesso interesse e devono essere considerate come facenti parte integrante delle misure di ispezione e di controllo armonizzate, a prescindere dal fatto che esse rivestano o no un carattere sistematico.

53. In secondo luogo, ritengo che risulti dall'economia generale tanto della direttiva 85/73 e della decisione 88/408 che della direttiva 85/73 modificata che il contributo forfettario comunitario copre necessariamente gli esami batteriologici e la ricerca di trichine.

54. Infatti, l'armonizzazione delle condizioni di finanziamento delle misure di ispezione e di controllo si basa essenzialmente sull'instaurazione di un contributo forfettario, il cui importo viene fissato per capo. Come già indicato [43], tale contributo deve coprire il complesso di tali misure, senza distinzione. Il legislatore comunitario ha previsto anche che, nel limite dei costi reali di ispezione, tale contributo può essere aumentato [44]. Infine, ai sensi degli artt. 5, n. 1, della decisione 88/408 e 2, n. 4, della direttiva 85/73 modificata, tale contributo si sostituisce a qualsiasi altra tassa o contributo sanitario riscosso dall'autorità nazionale, regionale o comunale degli Stati membri per le ispezioni e i controlli delle carni fresche. A tale divieto di qualsiasi altra tassa o contributo, le sole eccezioni

38 — Paragrafi 4-12 delle presenti conclusioni.

39 — Come previsto all'allegato I, capitolo VII, punto 38, della direttiva 64/433 e all'allegato I, capitolo VIII, punto 39, della direttiva 64/433 modificata.

40 — Sentenza 15 aprile 1997, causa C-105/95, Daut (Racc. pag. I-1877, punto 20).

41 — V. allegato I, capitolo VII, della direttiva 64/433 e allegato I, capitolo VIII, della direttiva 64/433 modificata.

42 — Esame visivo, palpazione degli organi, incisioni, ricerca di alterazioni di consistenza, di colore, di odore, di sapore e, se del caso, analisi di laboratorio.

43 — Paragrafi 42-48 delle presenti conclusioni.

44 — Art. 2, n. 2, della direttiva 85/73 e art. 2, n. 2, della decisione 88/408. Art. 2, n. 3, della direttiva 85/73, modificata.

previste vertono, nella decisione 88/408, sulle spese di registrazione dei macelli [45] e, nella direttiva 85/73 modificata, sulle spese di registrazione degli stabilimenti autorizzati e sulla possibilità di riscuotere un contributo per la lotta contro le epizoozie [46].

55. A mio parere, deriva dal complesso di tali disposizioni che la riscossione del contributo forfettario previsto dalla decisione 88/408 e dalla direttiva 85/73 modificata esclude ogni possibilità di riscuotere, in più, un contributo specifico per una misura di controllo o di ispezione prevista dalle direttive 64/433 o 64/433 modificata, come la ricerca di trichine o gli esami batteriologici.

56. Risulta inoltre da quanto precede che uno Stato membro, che avesse ritenuto che il contributo forfettario non coprisse l'integralità delle spese sostenute per il complesso delle misure di controllo e di ispezione armonizzate, aveva, conformemente alla direttiva 85/73 e alla decisione 88/408, soltanto la possibilità di aumentare l'importo di tale contributo per un insieme di stabilimenti o per un determinato stabilimento e, in applicazione della direttiva 85/73 modificata, di procedere ad un tale aumento o di riscuotere un contributo specifico che coprisse le spese effettive. Questo stesso limite si imponeva all'autorità locale o regionale alla quale uno Stato membro avesse delegato i suoi poteri, in quanto tale autorità non poteva avere più poteri del delegante.

57. Per quanto riguarda le spese sostenute per la ricerca di trichine, la mia analisi mi sembra corroborata dalla dichiarazione iscritta nel verbale del Consiglio al momento dell'adozione della decisione 88/408 [47]. In tale dichiarazione vengono precisati i criteri che sono serviti per il calcolo degli importi del contributo forfettario. Così, è indicato che il tempo medio preso in considerazione per l'ispezione di un maiale è di due minuti e che tale durata può essere aumentata del tempo necessario, in particolare, per la ricerca di trichine. Tale dichiarazione conferma che la ricerca di trichine è coperta dal contributo forfettario [48].

45 — Art. 5, n. 1, ultima frase, della decisione 88/408.

46 — Art. 2, n. 4, della direttiva 85/73 modificata.

47 — Citata dal Bundesverwaltungsgericht nella decisione di rinvio nella causa C-284/00 (pag. 11 della versione francese).

48 — Secondo la giurisprudenza della Corte, se una dichiarazione interpretativa non può essere fatta valere utilmente per giustificare un'interpretazione che si scosti dagli stessi termini della disposizione interessata (sentenza 23 febbraio 1988, causa 429/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 843, punto 9) o qualora il suo contenuto non trovi alcuna espressione nel testo della disposizione di cui trattasi (sentenza 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen, Racc. pag. I-745, punto 18), una tale dichiarazione può tuttavia essere presa in considerazione qualora essa tenda a precisare una nozione generale che costituisce oggetto della domanda di interpretazione [sentenza 3 dicembre 1998, causa C-368/96, Generics (UK) e a., Racc. pag. I-7967, punto 27]. Di recente, la Corte ha citato, per corroborare la sua interpretazione della disposizione da interpretare di una direttiva in materia di assicurazione diretta, la dichiarazione interpretativa di detta disposizione, adottata dal comitato delle assicurazioni creato in applicazione di una direttiva successiva (sentenza Kvaerner, citata, punto 54).

58. Vero è che tale sistema armonizzato di finanziamento ha come conseguenza di far gravare una parte del costo della ricerca di trichine e degli esami batteriologici sui proprietari degli animali che non hanno bisogno di tali misure di controllo. Tuttavia, mi sembra che sia conforme al principio stesso di un contributo fissato in modo forfettario far gravare sui proprietari di animali un contributo che, in taluni casi, eccede il costo reale delle misure di ispezione e di controllo di cui il loro animale ha avuto bisogno e, in altri casi, è inferiore a tale costo.

59. A tal proposito, è sufficiente rifarsi alla descrizione dell'ispezione sanitaria post mortem, come figura all'allegato I, capitolo VII, della direttiva 64/433 e all'allegato I, capitolo VIII, della direttiva 64/433 modificata. Come già visto, l'ispezione post mortem comprende un determinato numero di esami che il veterinario deve effettuare solo in caso di dubbio. Le condizioni di esecuzione delle misure di ispezione e di controllo variano quindi, di fatto, da un animale all'altro. Di conseguenza, contrariamente alla Landrätin e al Landrat, ritengo che il fatto che sia possibile identificare animali che hanno costituito oggetto di una ricerca di trichine o che hanno avuto bisogno di esami batteriologici non implichi che la presa in considerazione delle spese di tali misure nell'importo del contributo forfettario, allo stesso titolo di un tempo medio di ispezione e di altre misure effettuate in caso di dubbio, sia ingiustificata e che, per tali misure particolari, si deroghi alla lettera e all'economia delle disposizioni applicabili.

60. A conclusione di questa analisi del sistema armonizzato di finanziamento, mi sembra ancora necessario precisare perché contributi specifici riscossi per le spese di ricerca di trichine e per esami batteriologici, oltre al contributo forfettario, non possano essere qualificati come un aumento di quest'ultimo autorizzato dal diritto comunitario.

61. Infatti, da un lato, è pacifico che l'aumento previsto dalla direttiva 85/73 e dalla decisione 88/408, come quello contemplato al capitolo I, punto 4, lett. a), dell'allegato della direttiva 85/73 modificata, può consentire unicamente la fissazione di un contributo «generale», calcolato e applicato per uno stabilimento o un determinato gruppo di stabilimenti [49]. Tale aumento non può quindi dar luogo a contributi specifici richiesti per misure di ispezione particolari, come quelle di cui trattasi nelle cause principali.

62. Dall'altro lato, riguardo alla possibilità di «riscuotere un contributo specifico per coprire i costi effettivi», prevista al capitolo I, punto 4, lett. b), dell'allegato della direttiva 85/73 modificata, la Corte ha dichiarato, nella sentenza 9 settembre 1999, Feyrer [50], che, se gli Stati membri possono farne uso su un piano generale e in

49 — V., per quanto riguarda la decisione 88/408, le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Hansa Fleisch Ernst Mundt (sentenza 10 novembre 1992, causa C-156/91, Racc. pag. I-5567, punto 30). V. anche punto 2 dell'allegato della decisione 88/408.

50 — Causa C-374/97 (Racc. pag. I-5153, punti 27, 31 e 32).

maniera discrezionale, è alla sola condizione che il contributo non superi i costi effettivi. Ora, il rispetto di tale condizione implica, a mio parere, la presa in considerazione dell'insieme delle spese effettive sostenute dallo Stato membro interessato per misure di ispezione e di controllo armonizzate e osta quindi al cumulo del contributo forfettario comunitario e di un contributo specifico per una misura particolare.

63. Ammettere il contrario equivarrebbe a privare di oggetto le disposizioni della decisione 88/408 e della direttiva 85/73 modificata, con le quali il legislatore comunitario ha previsto un contributo forfettario per coprire il complesso delle misure di ispezione e di controllo armonizzate, poiché ogni Stato potrebbe aggiungervi il contributo o i contributi specifici di sua scelta per una o per diverse misure di controllo.

64. Ne consegue che l'economia generale tanto delle disposizioni sulle misure di ispezione e di controllo quanto delle norme sul finanziamento di tali misure conferma la loro interpretazione letterale, secondo la quale le spese di ricerca di trichine e di esami batteriologici sono coperte dal contributo forfettario e non possono quindi dar luogo, oltre a quest'ultimo, a contributi specifici.

65. Tale conclusione corrisponde infine, a mio parere, agli obiettivi della legislazione comunitaria pertinente.

C — *Gli obiettivi della legislazione comunitaria*

66. Alla stregua della Commissione, ritengo che una soluzione affermativa alle questioni sollevate è la sola che sia conforme agli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario attraverso l'armonizzazione delle misure di ispezione delle carni fresche e del finanziamento di tali misure.

67. Infatti, quanto alle disposizioni relative alle misure di ispezione e di controllo, risulta dai 'considerando' delle direttive 64/433 e 64/433 modificata che tali testi normativi mirano a rendere uniformi le garanzie sanitarie offerte al consumatore [51]. Il legislatore comunitario ha voluto così garantire l'unità del mercato comunitario e la libera circolazione delle carni fresche all'interno della Comunità garantendo nel contempo la tutela della salute [52].

51 — Dal primo al quarto 'considerando' della direttiva 83/90. Dal quarto al sesto 'considerando' della direttiva 91/497.

52 — Sentenza Daut, citata, punto 20.

68. Come già visto, tutte le misure contemplate dalle direttive 64/433 e 64/433 modificata fanno parte delle misure armonizzate a livello comunitario e tale armonizzazione ha avuto ad oggetto tanto le circostanze nelle quali esse devono essere realizzate quanto le modalità della loro esecuzione.

69. Di conseguenza, ammettere che la ricerca di trichine e gli esami batteriologici possano essere separati dalle altre misure di ispezione e di controllo armonizzate ed essere oggetto di un trattamento diverso negli Stati membri, anche se tale trattamento riguarda solo il loro finanziamento, mi sembra, nel suo stesso principio, contrastare con l'obiettivo di uniformare le misure di ispezione e di controllo sanitario perseguito dal legislatore comunitario.

70. Ritengo che ciò sarebbe anche contrario alla realizzazione del mercato interno. Infatti, in un settore come quello del consumo di carni fresche, nel quale la fiducia dei consumatori è molto importante, è essenziale che ognuno sia convinto che i prodotti che gli sono proposti sul mercato hanno costituito oggetto delle stesse misure di ispezione e di controllo, qualunque sia lo Stato membro da cui provengono. Tenuto conto dell'importanza, per la qualità sanitaria delle carni suine, della verifica dell'assenza di trichine e, per le carni fresche in generale, dell'assenza d'infezione batteriologica, l'argomentazione della Landratin e del Landrat diretta a dimostrare che la ricerca di trichine e gli esami batteriologici non rientrano nell'ambito delle misure di ispezione e di controllo armonizzate, anche se essa è fatta valere soltanto nell'ambito di una controversia sul finanziamento di tali misure, mi sembra essere tale da mettere in discussione la fiducia dei consumatori nella qualità del sistema di controllo comunitario.

71. La stessa soluzione mi sembra imporsi per quanto riguarda le disposizioni sul finanziamento delle misure di ispezione e di controllo.

72. Infatti, come risulta dai 'considerando' delle direttive 85/73 [53] e 85/73 modificata [54], il Consiglio ha voluto porre fine alle divergenze esistenti negli Stati membri per quanto riguarda il finanziamento delle ispezioni e delle misure di controllo, in quanto tali divergenze potevano pregiudicare le condizioni di concorrenza tra produzioni che costituivano, per la maggior parte, oggetto di organizzazioni comuni di mercato.

53 — Quinto e sesto 'considerando' della direttiva 85/73.

54 — Quarto e sesto 'considerando' della direttiva 93/118.

73. Come già visto, il Consiglio ha stabilito gli importi forfettari dei contributi comunitari da riscuotere per il complesso delle ispezioni e dei controlli previsti dalle direttive 64/433 e 64/433 modificata, nonché le condizioni nelle quali vi si poteva derogare per eccesso e per difetto. Infine, esso ha previsto il divieto di qualsiasi restituzione diretta o indiretta di tali contributi.

74. Alla luce di quanto sopra, qualsiasi operazione diretta a sottrarre talune misure di ispezione e di controllo previste dalle direttive 64/433 e 64/433 modificata a tale sistema di finanziamento armonizzato e a sottoporle ad un regime di diritto interno, nel quale i vincoli del regime comunitario non si applichino, è tale, in via di principio, da pregiudicare la soppressione delle distorsioni di concorrenza.

75. Contrariamente a quanto lascia intendere il Landrat nelle sue osservazioni [55], il fatto che i contributi specifici di cui trattasi si aggiungano al contributo forfettario non è tale da invalidare tale analisi. Infatti, come già visto in precedenza, uno Stato membro può, a determinate condizioni, derogare agli importi forfettari comunitari per difetto, entro i limiti dei costi reali di ispezione, in maniera generale o per uno stabilimento o un insieme determinato di stabilimenti. Ammettere che una misura di ispezione particolare, prevista dalle direttive 64/433 o 64/433 modificata, possa dar luogo a un contributo specifico e non essere più coperta dal contributo forfettario consente ad uno Stato membro di diminuire più facilmente l'importo di tale contributo forfettario dovuto da tutti i proprietari di animali macellati. Se si procedesse in questo modo, tale Stato favorirebbe la commercializzazione della sua produzione nazionale sul mercato comunitario. Pertanto, è erroneo, a mio parere, asserire che la riscossione di un contributo specifico per una determinata misura di ispezione, oltre al contributo forfettario comunitario, non sarebbe contraria all'obiettivo perseguito dall'armonizzazione delle modalità di finanziamento delle misure di ispezione e di controllo.

55 — Pag. 6 della versione francese.

IV — Conclusione

76. Alla luce dell'insieme di tale elementi, propongo alla Corte di risolvere le questioni sollevate dal Bundesverwaltungsgericht nel seguente modo:

«1) Nella causa C-284/00, le spese di ricerca di trichine sono coperte dal contributo forfettario dovuto in base all'applicazione del combinato disposto delle disposizioni seguenti:

— la direttiva del Consiglio 29 gennaio 1985, 85/73/CEE, relativa al finanziamento delle ispezioni e dei controlli sanitari delle carni fresche e delle carni di volatili da cortile, e la decisione del Consiglio 15 giugno 1988, 88/408/CEE, concernente i livelli del contributo da riscuotere per le spese occasionate dalle ispezioni e dai controlli sanitari delle carni fresche, conformemente alla direttiva 85/73, e successivamente la direttiva 85/73, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1993, 93/118/CE, che modifica la direttiva 85/73;

— la direttiva del Consiglio 26 giugno 1964, 64/433/CEE, relativa a problemi sanitari in materia di scambi intracomunitari di carni fresche, come modificata, in particolare, dalla direttiva del Consiglio 83/90/CEE e, da ultimo, dalla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, e successiva-

mente la direttiva 64/433, come modificata dalla direttiva del Consiglio 29 luglio 1991, 91/497/CEE.

2) Nella causa C-288/00, le spese per gli esami batteriologici sono coperte dal contributo forfettario dovuto in base all'applicazione del combinato disposto delle disposizioni seguenti:

— la direttiva 85/73 e la decisione 88/408,

— la direttiva 64/433, come modificata, in particolare, dalla direttiva 83/90 e, da ultimo, dalla direttiva 89/662».