CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS

presentate il 25 giugno 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il Verwaltungsgericht dello Schleswig-Holstein ha sottoposto alla Corte, nel presente procedimento, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione di talune norme comunitarie che armonizzano il contributo da riscuotere per le ispezioni sanitarie effettuate negli stabilimenti di macellazione. Il Verwaltungsgericht chiede in particolare se talune disposizioni contenute in tali norme abbiano efficacia diretta, e se una norma comunitaria abbia efficacia diretta prima della scadenza del termine stabilito per la sua attuazione. Tali norme sono contenute nella 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/CEE (GU L 194, pag. 24), emanata in forza dell'art. 2, n. 1, della 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 (GU L 32, pag. 14).

2. La ricorrente nel procedimento in via principale, la società tedesca Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG gestisce uno stabilimento di macellazione, uno di taglio di carni nonché un magazzino frigorifero nello Schleswig-Holstein. La richiesta di una pronuncia pregiudiziale è stata presentata nell'ambito del ricorso proposto dalla ricorrente avverso un certo numero di procedimenti del Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg (in prosieguo: il «Landrat»), il quale aveva respinto i reclami della ricorrente circa i contributi addebitatile per l'ispezione dei suoi impianti. In diritto tedesco, la normativa dei differenti Länder, e non quella federale, disciplina la fatturazione e la riscossione di tali contributi. Infatti, i contributi controversi sono stati addebitati a norma di un regolamento del Land dello Schleswig-Holstein, nonostante che tale regolamento fosse stato emanato in data 3 aprile 1987 conformemente all'art. 24 del Fleischhygienegesetz (legge federale sull'igiene delle carni), inseritovi con legge 13 aprile 1986.

3. I contributi di cui trattasi sono stati addebitati su base giornaliera nel periodo compreso tra il 23 maggio 1989 e il 27 giugno 1990, e i provvedimenti del Landrat impugnati dalla ricorrente sono stati adottati tra il 31 ottobre 1989 e il 9 luglio 1990. Nel prosieguo, indicherò i contributi impugnati dalla ricorrente con l'espressione «contributi controversi».

Le norme comunitarie

4. L'armonizzazione comunitaria dei contributi per spese di ispezione è stata effettuata in due fasi. L'art. 1, n. 1, della direttiva 85/73 così dispone:

* Lingua originale: l'inglese.

«Gli Stati membri provvedono a che, a decorrere dal 1° gennaio 1986:

— all'atto della macellazione degli animali di cui al paragrafo 2 sia riscosso un contributo per le spese relative alle ispezioni ed ai controlli sanitari;

(...)

— sia vietata qualsiasi restituzione diretta o indiretta dei contributi».

L'art. 2, n. 1, dispone che il Consiglio adotti prima del 1° gennaio 1986 il livello o i livelli forfettari dei contributi, nonché le «modalità e i principi di applicazione della presente direttiva e le eccezioni». L'art. 2, n. 2, dispone che:

«Gli Stati membri sono autorizzati a riscuotere un importo superiore ai livelli di cui al paragrafo 1, purché il contributo totale riscosso da ciascuno Stato membro resti inferiore o pari al costo effettivo delle spese di ispezione».

Nonostante che, come già abbiano visto, il Consiglio avesse dovuto stabilire prima del 1° gennaio 1986 i livelli forfettari dei contributi, esso in realtà non l'ha fatto fino all'adozione, in data 15 giugno 1988, della decisione 88/408. L'art. 2, n. 1, della decisione stabilisce i livelli forfettari dei contributi da riscuotersi all'atto dell'ispezione di talune specie animali. A norma dell'art. 2, n. 2,

«(...) gli Stati membri in cui i costi salariali, la struttura degli stabilimenti e il rapporto esistente fra veterinari ed ispettori si discostano da quelli della media comunitaria presa in considerazione per il calcolo degli importi forfettari fissati al paragrafo 1 possono derogare a tali importi per eccesso o per difetto fino al raggiungimento dei costi reali d'ispezione

Gli Stati membri si basano, nel ricorrere alle deroghe previste al primo comma, sui principi contenuti nell'allegato.

In nessun caso l'applicazione delle deroghe di cui al primo comma potrà comportare, per i livelli medi di cui al paragrafo 1, riduzioni superiori al 55% fino al 31 dicembre 1992 e, a decorrere dal 1° gennaio 1993, superiori al 50%».

L'allegato alla decisione stabilisce che gli Stati membri possono diminuire il livello forfettario in generale quando il costo della vita e i costi salariali presentino differenze particolarmente importanti, o, per un determinato stabilimento, a talune condizioni. A mo' di esempio, l'allegato elenca del pari un certo numero di circostanze, verificandosi le quali gli Stati membri hanno facoltà di maggiorare i livelli per coprire maggiori costi. Ai sensi dell'art. 11 della decisione:

«Gli Stati membri applicano le disposizioni della presente decisione al più tardi il 31 dicembre 1990».

Le questioni sollevate

5. Emerge dall'ordinanza di rinvio che la ricorrente ha sostenuto, nella causa principale, che i contributi controversi oltrepassavano i livelli fissati dalla decisione 88/408, e che tale decisione era già, in realtà, trasposta nel diritto tedesco mediante l'art. 24 della legge sull'igiene delle carni. Occorre però rilevare che l'art. 24 fa riferimento unicamente alla direttiva 85/73, e non già alla decisione di esecuzione del Consiglio, non ancora adottata all'atto dell'inserzione dell'art. 24 nella legge sull'igiene delle carni in data 13 aprile 1986. Il Landrat, invece, ha contestato che la decisione 88/408 fosse stata già trasposta in diritto tedesco all'atto dell'addebito dei contributi controversi, e che la decisione suddetta possa essere fatta valere dalla ricorrente prima della scadenza del termine disposto dall'art. 11 per l'attuazione della medesima.

6. Il Verwaltungsgericht ha pertanto sottoposto alla Corte di giustizia le tre seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva del Consiglio 85/73/CEE nel combinato disposto con la decisione del Consiglio 88/408/CEE sia munita di efficacia diretta nel senso che un cittadino comunitario possa far valere dinanzi ad un giudice della Repubblica federale che uno Stato membro, comunque dall'entrata in vigore della decisione del Consiglio 88/408/CEE, non è più autorizzato ad esigere i diritti di cui all'art. 1 di tale decisione in misura superiore ai livelli forfettari previsti all'art. 2, n. 1, della decisione medesima.

2) Se, ai fini della soluzione della prima questione, rilevi la questione se debba considerarsi già scaduto il termine indicato all'art. 11 della decisione del Consiglio 88/408/CEE.

3) Se, ai fini della soluzione della prima questione, rilevi la questione se l'art. 2, n. 2, della decisione del Consiglio 88/408/CEE debba essere interpretato nel senso che detta disposizione derogatoria può essere invocata solo da uno Stato membro considerato nel suo complesso, ma non da sue singole partizioni, come i Länder della Repubblica federale di Germania».

La prima questione

7. Dalla giurisprudenza della Corte emerge con chiarezza che una decisione, segnatamente quando sia rivolta agli Stati membri, è un provvedimento munito, in linea di principio, alla stessa stregua di una direttiva, di efficacia diretta: in talune condizioni, essa può essere fatta valere dai singoli dinanzi al giudice nazionale in mancanza di provvedimenti interni di attuazione. Come la Corte ha rilevato al punto 5 della motivazione della sentenza Grad (causa 9/70, Racc. 1970, pag. 825):

«Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 alla decisione l'escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati».

Affinché norme di diritto comunitario abbiano efficacia diretta, occorre tuttavia che

esse siano incondizionate e sufficientemente precise. Come la Corte ha statuito al punto 16 della motivazione nella sentenza Foster (causa C-188/89, Racc. 1990, pag. I-3313), qualora sussistano tali presupposti, le norme di una direttiva possono venire invocate,

«in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione nazionale non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato».

8. Come abbiamo visto, la decisione 88/408 fissa i livelli forfettari del contributo per spese di ispezione. Con la prima questione, il Verwaltungsgericht non si interroga sull'efficacia diretta della decisione 88/408, ma piuttosto sulla questione se la direttiva 85/73, «in combinato disposto» con la decisione 88/408, sia produttiva di tale efficacia. Non mi sembra però che la direttiva 85/73 imponga agli Stati membri obblighi direttamente rilevanti nella fattispecie. Si ricorderà che l'art. 1 della direttiva impone agli Stati membri, di riscuotere contributi per spese relative alle ispezioni ed ai controlli sanitari negli stabilimenti di macellazione, e vieta qualsiasi restituzione diretta o indiretta dei contributi medesimi. È pacifico che alla ricorrente vengano addebitati tali contributi; il punto controverso è, piuttosto, se il livello del contributo addebitatole oltrepassi la soglia massima consentita dalla decisione 88/408.

9. L'art. 2, n. 1, della direttiva 85/73 non impone inoltre alcun tipo di obblighi agli Stati membri, esigendo invece dal Consiglio di adottare una decisione in materia di livelli forfettari del contributo, nonché su altre modalità di attuazione della direttiva. Nemmeno l'art. 2, n. 2, della direttiva mi sembra volto ad imporre obblighi agli Stati membri. Tale norma dà per scontata la fissazione, da parte del Consiglio, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva, dei livelli del contributo, ed enuncia, talune condizioni, verificandosi le quali gli Stati membri hanno facoltà di derogare a tali livelli. Prima che i livelli forfettari del contributo ricevano pratica attuazione, però, le limitazioni poste alla facoltà degli Stati membri di derogarvi, di cui all'art. 2, n. 2, della direttiva, non trovano applicazione. Come abbiamo visto, siffatte limitazioni trovano dettagliata individuazione nell'art. 2, n. 2, della decisione 88/408, la quale dà attuazione all'art. 2, n. 2, della direttiva. Con la prima questione il Verwaltungsgericht chiede, quindi, semplificando, se la decisione 88/408 sia produttiva di efficacia diretta benché, evidentemente, un provvedimento di attuazione debba comunque essere interpretato alla luce delle norme su cui verte.

10. Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte, il Landrat suggerisce che i livelli del contributo stabiliti all'art. 2, n. 1, della decisione 88/408 non possono avere efficacia diretta in quanto l'art. 2, n. 2, di tale decisione dà agli Stati membri la possibilità di derogare ai detti livelli in talune circostanze, soggette, per giunta, a continui mutamenti. Perciò, a parere del Landrat le disposizioni dell'art. 2 non sono sufficientemente precise e incondizionate per avere efficacia diretta, e

non possono quindi essere fatte valere dalla ricorrente.

11. Nelle sue osservazioni scritte, però, il governo tedesco non esclude che esistano circostanze nelle quali un singolo può invocare l'efficacia diretta dei livelli forfettari del contributo di cui all'art. 2, n. 1, della decisione. Esso cita il caso in cui non si possa legittimamente derogare ai livelli forfettari del contributo perché già corrispondono alle spese reali di ispezione. Più in generale, mi sembra che l'art. 2, n. 1, possa avere efficacia diretta qualora lo Stato membro in oggetto non abbia legittimamente fatto uso della sua facoltà di derogare ai livelli forfettari. Infatti, qualora gli Stati membri dispongano di un certo grado di discrezionalità nel derogare ad un obbligo imposto dal diritto comunitario, il giudice nazionale deve valutare se i provvedimenti adottati in merito rientrino nei limiti di tale discrezionalità. Qualora essi se ne collochino al di fuori, lo Stato membro non potrà invocare tale potere discrezionale per sottrarsi all'efficacia diretta di disposizioni che sono d'altronde incondizionate e sufficientemente precise (v. sentenze causa 41/74, Van Duyn, Racc. 1974, pag. 1337, punto 7 della motivazione, e causa 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Racc. 1977, pag. 113, punto 29 della motivazione). Contrariamente a quanto sostenuto dal Landrat, non mi sembra che a tale efficacia diretta osti il fatto che le condizioni di fatto alla base della discrezionalità di cui possono far uso gli Stati membri, vadano soggette a continue modifiche. Questo è solo uno dei fattori da prendere in considerazione per decidere se gli organi nazionali avessero, in ogni caso, fatto un uso corretto del loro potere discrezionale.

12. Il governo tedesco suggerisce che, nella specie, non è stato provato che il margine di discrezionalità di cui all'art. 2, n. 2, della decisione 88/408 sia stato oltrepassato. La ricorrente sostiene invece che la discrezionalità di cui dispone la Repubblica federale di Germania, ai sensi dell'art. 2, n. 2, è stata illegittimamente esercitata sotto due profili: in primo luogo, i livelli del contributo stabiliti oltrepassano l'importo necessario per coprire le spese reali di ispezione, e ciò è in contrasto con quanto previsto dal primo comma dell'art. 2, n. 2; in secondo luogo, l'art. 2, n. 2, non consente che il contributo sia stabilito dalle autorità dei singoli Länder, invece che da quelle federali, su base uniforme. Il primo punto implica questioni di merito la cui soluzione spetta unicamente al giudice nazionale. Il secondo invece rientra nell'ambito della competenza della Corte. Poiché però esso, sostanzialmente, coincide con il quesito sollevato nella terza questione pregiudiziale, lo esaminerò contestualmente ad esso (v. in prosieguo paragrafi 28-31).

13. Per quanto riguarda la soluzione da dare alla prima questione, è sufficiente osservare che l'art. 2, n. 1, della decisione 88/408 può essere fatto valere da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale unicamente qualora uno Stato membro non abbia correttamente esercitato il potere discrezionale conferitogli dall'art. 2, n. 2 non adottando provvedimenti di attuazione, o facendo di tale potere un uso erroneo. Per contro, non c'è a mio parere alcun dubbio che le norme contenute nell'art. 2, n. 1, siano di per sé sufficientemente chiare e incondizionate da essere produttive di effi-

cacia diretta: esse possono pertanto essere fatte valere contro uno Stato membro il quale non abbia correttamente fatto uso della discrezionalità di cui all'art. 2, n. 2.

La seconda questione

14. Con la seconda questione, il Verwaltungsgericht intende in realtà accertare se l'efficacia diretta della decisione 88/408 dipenda dall'essere o no scaduto il termine di cui all'art. 11 della decisione in ordine all'attuazione delle sue norme. Si ricorderà che tale termine scaduto unicamente il 31 dicembre 1990, mentre il contributo controverso è stato interamente addebitato nel periodo 23 marzo 1989 - 27 giugno 1990. Come abbiamo visto, la direttiva 85/73 non impone, di per sé, obblighi agli Stati membri per quanto si riferisce ai livelli massimi del contributo addebitato, e il fatto che il termine prescritto dalla trasposizione della direttiva sia scaduto il 1° gennaio 1986 è, pertanto, irrilevante.

15. Nelle osservazioni scritte, la ricorrente insiste sul fatto che l'accoglimento del nuovo art. 24 nella legge sull'igiene della carni, in data 13 aprile 1987, ha avuto come conseguenza di attuare in diritto tedesco la decisione 88/408 nel momento in cui essa fu emanata dal Consiglio. A parere della ricorrente, pertanto, i livelli forfettari del contributo, di cui all'art. 2, n. 1, della decisione avrebbero trovato attuazione in diritto tedesco già dal 15 giugno 1988. Nelle sue osservazioni scritte, il governo tedesco conferma che l'art. 24 è volto a dare attuazione nel diritto nazionale non solo alla direttiva 85/73, ma anche ad ogni altro provvedimento di attuazione emanato dal Consiglio a norma dell'art. 2 della direttiva; il governo tedesco ha però chiarito in udienza che detta attuazione non avrebbe dovuto produrre effetti prima della scadenza del termine stabilito dall'art. 11 della decisione.

16. Non mi sembra che l'art. 24 della legge sull'igiene delle carni possa essere considerato uno strumento soddisfacente per dare attuazione, in diritto tedesco, alla decisione 88/408. Tale meccanismo di trasposizione mancherebbe, quanto meno, della necessaria trasparenza, visto che l'art. 24 non stabilisce da quale momento debba entrare in vigore la trasposizione. Spetta comunque al giudice nazionale decidere se la ricorrente possa far valere diritti in forza della legge tedesca. Qualora a quest'ultima una tale possibilità venga data, non sarà ovviamente necessario avvalersi dell'efficacia diretta delle norme comunitarie. Nell'ambito delle presenti conclusioni, pertanto, partirò dal presupposto che, nel periodo in cui il contributo controverso fu addebitato, la decisione 88/408 non fosse stata pienamente trasposta in diritto tedesco.

17. Ai punti 46 e 47 della motivazione della sentenza Marshall (causa 152/84, Racc. 1986, pag. 723), la Corte ha individuato nel modo seguente i principi alla base della teoria dell'efficacia diretta:

«Va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (...) in tutti i casi in cui disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere nei confronti dello Stato, tanto se questo non ha trasposto tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale, *quanto se esso l'ha trasposta in modo inadeguato.*

Questa giurisprudenza si basa sulla considerazione che è incompatibile con la natura cogente che l'art. 189 attribuisce alla direttiva l'escludere, in linea di principio, che l'obbligo ch'essa impone possa esser fatto valere dagli interessati. La Corte ne ha tratto la conseguenza che lo Stato membro che non ha adottato, entro il termine, i provvedimenti di esecuzione imposti dalla direttiva, non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi ch'essa impone» (il corsivo è mio).

Questa pronuncia si applica del pari, mutatis mutandis, alle decisioni di cui sono destinatari gli Stati membri, e che vanno trasposte in diritto nazionale alla scadenza del termine prescritto.

18. Evidentemente, è chiaro che, in caso di inazione da parte di uno Stato membro, una direttiva, o decisione, non può avere efficacia diretta prima della scadenza del termine stabilito per la sua attuazione (v. sentenza Ratti, causa 148/78, Racc. 1979, pag. 1629, punti 24 e 43 della motivazione). Il citato brano della sentenza Marshall, inteso letteralmente, potrebbe tuttavia indurci a non escludere la possibilità che una direttiva (o una decisione) possano produrre efficacia diretta avverso uno Stato membro anche prima della scadenza del termine stabilito per la trasposizione, nel caso in cui detto Stato abbia dato inizio alla trasposizione della direttiva prima della scadenza del termine prescritto, ma l'abbia fatto in modo non corretto. La ragione di ciò starebbe nel fatto che uno Stato membro non è obbligato a trasporre prima della scadenza del termine, ma, se sceglie di farlo, deve rispettare il dettato della direttiva (v. a questo proposito Hartley, T. C.: «The Foundations of European Community Law», 2ª edizione, Oxford, 1988, pag. 205). Occorrerebbe allora distinguere tra i casi in cui uno Stato membro è rimasto inattivo fino alla scadenza prevista, e quelli in cui ha agito, ma in modo non corretto. Come abbiamo visto, la ricorrente sostiene nel caso di specie che l'art. 24 della Fleischhygienengesetz, unitamente forse al regolamento di esecuzione del Land dello Schleswig-Holstein, era destinato a trasporre in diritto tedesco la decisione 88/408 sin dalla sua adozione, il 15 giugno 1988. Si potrebbe allora sostenere che, nei limiti in cui l'iniziata trasposizione era carente, la decisione poteva avere efficacia diretta da detta data.

19. A mio parere, non si dovrebbe compiere però alcuna distinzione, in materia di teorie sull'efficacia diretta, tra il caso in cui uno Stato membro abbia omesso di attuare la normativa comunitaria nel termine prescritto, e quello in cui esso abbia operato in tal senso, ma in modo non corretto. Mi sembra che in entrambi i casi la normativa comunitaria abbia efficacia diretta soltanto dopo la scadenza del termine per la trasposizione. Ogni altra conclusione porterebbe a distinzioni arbitrarie tra casi diversi, e non troverebbe alcuna giustificazione alla luce dei principi su cui è fondata la teoria dell'efficacia diretta.

20. Per distinguere tra una mancata trasposizione ed una non corretta, occorrerebbe anzitutto differenziare i due casi. A volte, però, tale distinzione potrebbe rivelarsi tenue, e rendere necessaria un'analisi delle intenzioni del legislatore onde accertare se i provvedimenti adottati a livello nazionale fossero realmente destinati a dare attuazione alla direttiva. L'efficacia diretta delle norme comunitarie dovrebbe, comunque sia, a mio parere, vertere sul punto centrale se lo Stato

membro interessato sia venuto meno ai suoi obblighi, e non sulla sua maggiore o minore intenzione di trasporre dette norme; benché in realtà, come vedremo, la questione se i provvedimenti nazionali siano volti a dare attuazione a norme comunitarie rientri nei limiti dell'obbligo del giudice nazionale di interpretare il diritto nazionale alla luce di dette disposizioni (v. i paragrafi 23-26 del prosieguo).

21. Inoltre, anche se si disponesse di strumenti idonei per distinguere il caso della omessa trasposizione da quello della trasposizione non corretta, il risultato di tale distinzione sarebbe sia arbitrario sia ingiusto. Uno Stato membro il quale coscienziosamente tenta di attuare una direttiva prima della scadenza del termine prescritto, ma che non è in condizione di farlo in modo del tutto corretto, verrebbe a trovarsi, per tutto il restante periodo fino alla scadenza del termine, in una situazione deteriore rispetto a quella dello Stato membro inattivo. In realtà, uno Stato membro potrebbe anche aver anticipato il termine prescritto onde eliminare lacune esistenti nella normativa nazionale prima della scadenza definitiva del termine per la trasposizione. Pertanto, lo Stato membro che sia stato particolarmente diligente nell'attuazione del diritto comunitario risulterebbe sfavorito: si confrontino le osservazioni dell'avvocato generale Roemer nelle conclusioni sulla causa Grad, citata al precedente paragrafo 7 (pag. 853).

22. Infine, detta distinzione è a mio parere in contrasto con i principi su cui è fondata la dottrina dell'efficacia diretta. Come la Corte ha precisato nel brano della sentenza Marshall da me precedentemente citato al paragrafo 17, tale dottrina si basa sul principio che uno Stato membro non può opporre ai singoli l'inadempimento, da parte sua, degli obblighi comunitari. L'obbligo di dare attuazione alla normativa comunitaria, tuttavia, spiega i suoi effetti solamente alla scadenza del termine previsto per la trasposizione. Sostenendo che il termine non era ancora scaduto, lo Stato membro, lungi dal mettere in evidenza un suo proprio comportamento scorretto, negherebbe invece giustamente l'esistenza di un obbligo e pretenderebbe in realtà solo la parità di trattamento con gli altri Stati membri.

23. La problematica concernente l'efficacia diretta va tuttavia distinta, a mio parere, da quella relativa all'interpretazione delle norme di attuazione. Sebbene uno Stato membro non sia ancora venuto meno all'obbligo di dare corretta attuazione ad una direttiva (o ad altro atto normativo comunitario) perché il termine stabilito per la trasposizione non è ancora scaduto, i giudici nazionali sono comunque tenuti, a mio modo di vedere, ad interpretare conformemente alla direttiva ogni provvedimento nazionale già in vigore volto alla sua attuazione. In tal caso l'obbligo di interpretare in siffatto modo le norme attuattive non risulta dalla scadenza del termine per la trasposizione, bensì dall'obbligo del giudice nazionale di cooperare con le altre autorità dello Stato nel trasporre la direttiva. Una volta che uno Stato membro abbia deciso di dare attuazione a norme comunitarie, mi sembra infatti che tutte le autorità di detto Stato siano vincolate dall'obbligo, sancito in via generale dall'art. 5 del Trattato, di agevolare il perseguimento delle finalità della Comunità garantendo il buon esito dell'attuazione stessa. L'esistenza di siffatto obbligo non può essere contestata con le obiezioni circa l'efficacia diretta antici-

pata, menzionate ai paragrafi 21 e 22; esso contribuirebbe ad evitare il rischio di una trasposizione non corretta, che deriverebbe da una diversa interpretazione delle norme di attuazione prima e dopo la scadenza del termine per la trasposizione. Inoltre, è da presumersi che uno Stato membro desideri vedere interpretati i propri provvedimenti di attuazione alla luce della normativa che essi attuano.

24. Comunque sia ritengo che, se il termine non è ancora scaduto, spetta al giudice nazionale interpretare i provvedimenti nazionali alla luce delle norme comunitarie unicamente nei confronti dei provvedimenti volti a dare attuazione a dette norme. In caso contrario, il giudice nazionale si vedrebbe obbligato a precedere le decisioni del legislatore nazionale, dando efficacia alla direttiva prima che quest'ultimo abbia compiuto la scelta del momento e del metodo opportuni per la sua attuazione; tale situazione sarebbe a mio avviso assurda. Fino alla scadenza del termine previsto, pertanto, l'obbligo del giudice nazionale è più limitato di quello che nasce successivamente alla data limite per la trasposizione. Dopo di essa, l'obbligo del giudice nazionale sarà quello, più esteso, di interpretare *tutte* le norme del diritto nazionale alla luce delle disposizioni comunitarie: in materia di tale obbligo, v. sentenza Marleasing (causa C-106/89, Racc. 1990, pag. I-4135), nella quale la Corte, al punto 8 della motivazione ha dichiarato:

«(...) l'obbligo degli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del Trattato, di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli Stati membri, ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali».

Quel brano dimostra a mio parere che tale più esteso dovere di interpretazione è fondato sull'obbligo di attuare la direttiva, obbligo che nasce ovviamente solo dopo la scadenza del termine previsto per la trasposizione.

25. Per individuare l'esatta portata dell'obbligo di interpretazione che incombe al giudice nazionale, può perciò rivelarsi necessario esaminare se le disposizioni nazionali di cui trattasi siano volte a dare attuazione alla direttiva in oggetto. La valutazione dell'intento del legislatore, tuttavia, è di norma parte integrante dell'interpretazione di qualsiasi tipo di legislazione. Non mi sembra quindi inaccettabile che l'obbligo di interpretare le norme nazionali alla luce del diritto comunitario venga influenzato dall'esito di una tale valutazione. Ne consegue, come abbiamo visto, che, in mancanza di elementi da cui si possa individuare l'intenzione di attuare la direttiva, l'obbligo di interpretare le disposizioni nazionali alla luce della direttiva nasce soltanto dopo la scadenza del termine previsto per la trasposizione.

26. È vero che, al punto 15 della motivazione della sentenza Kolpinghuis Nijmegen (causa 80/86, Racc. 1987, pag. 3969), la Corte ha statuito che

«Quanto alla terza questione (sollevata dal giudice nazionale) relativa ai limiti che il diritto comunitario potrebbe porre all'obbligo o alla facoltà del giudice nazionale di interpretare le norme del proprio ordina-

mento giuridico alla luce della direttiva, il problema non si pone in maniera diversa a seconda che il termine d'attuazione sia scaduto o meno».

Occorre però rilevare che la Corte aveva risolto tale terza questione dichiarando che, sebbene il giudice nazionale sia tenuto ad interpretare la normativa nazionale onde conseguire il risultato contemplato dalla direttiva, essa non può avere l'effetto, di per sé, di determinare la responsabilità penale di singoli (v. punto 14 della sentenza). Tale limitazione posta all'obbligo di interpretazione del giudice nazionale chiaramente prevale a prescindere dal fatto che il termine stabilito per la trasposizione sia scaduto. Non ritengo però che la Corte abbia inteso affermare che la scadenza del termine per la trasposizione non possa mai incidere sulla portata dell'obbligo del giudice nazionale di interpretare disposizioni nazionali alla luce di una direttiva.

27. Pertanto, ne concludo che la decisione 88/408 può avere efficacia diretta unicamente alla scadenza del termine stabilito dall'art. 11 della direttiva, indipendentemente dall'adozione o meno di taluni provvedimenti traspositivi della decisione nel diritto nazionale prima della scadenza di tale termine; ciononostante, anche prima della scadenza, ogni tipo di normativa nazionale volta a dare attuazione alla decisione va interpretata, nella misura del possibile, in modo conforme alla finalità perseguita dalla decisione medesima.

La terza questione

28. Si ricorderà che il contributo controverso è stato riscosso in forza di un regolamento emanato dal Land dello Schleswig-Holstein, che fissa livelli superiori agli importi forfettari contemplati all'art. 2, n. 1, della decisione 88/408. La ricorrente sostiene che solo il governo federale, nei confronti delle autorità dei singoli Länder, ha facoltà di derogare discrezionalmente ai livelli forfettari del contributo ex art. 2, n. 2, della decisione. Il governo tedesco ritiene invece che la fissazione del contributo da parte dei diversi Länder sia il modo più consono per garantire che il contributo stesso coincida con le spese reali di ispezione, in conformità all'art. 2, n. 2. Il governo tedesco ritiene quindi che la Repubblica federale di Germania possa delegare alle autorità dello Schleswig-Holstein la sua facoltà di derogare ai livelli forfettari del contributo.

29. Per giurisprudenza costante della Corte uno Stato membro, nel dare attuazione alla normativa comunitaria, può in linea di principio delegare i propri poteri alle autorità interne. Pertanto, ciascuno Stato membro è libero di trasporre la normativa comunitaria mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali, purché tale ripartizione di competenze consenta una corretta trasposizione delle disposizioni di cui trattasi (v. sentenze causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi, Racc. 1982, pag. 1791, punto 12 della motivazione, e cause riunite 227/85-230/85, Commissione/Belgio, Racc. 1988, pag. 1, punto 9 della motivazione).

30. A mio parere, non risulta in nessun modo dall'art. 2, n. 2, della decisione, che agli Stati membri sia vietato delegare ad autorità regionali o locali la facoltà di derogare ai livelli forfettari del contributo fissati dall'art.

2, n. 1. Inoltre, emerge con chiarezza dai criteri direttivi elencati nell'allegato della decisione che gli Stati membri possono operare una diminuzione del livello forfettario del contributo sia «in generale» sia «per un determinato stabilimento» [v. punto 1, lett. a) e b), dell'allegato]. Se ne deduce che gli Stati membri possono adeguare i livelli del contributo alle circostanze esistenti in uno stabilimento dato, o stabilire livelli che corrispondano, in media, alle spese di un determinato numero di stabilimenti, ad esempio in una località od in una regione particolari. Nonostante che il punto 2 dell'allegato, relativo alle *maggiorazioni* dei livelli forfettari del contributo, non menzioni esplicitamente un aumento «generale», non vi è motivo per cui le maggiorazioni e le diminuzioni debbano ricondursi a criteri diversi. In entrambi i casi, il principio è che ogni divario rispetto ai livelli forfettari debba essere giustificato sulla base delle spese reali di ispezione, calcolate per un singolo stabilimento, ovvero sulla media di un gruppo di stabilimenti operanti in condizioni paragonabili. È chiaramente previsto che tale media sia calcolata per una data regione o località, ovvero per uno Stato membro nel suo complesso.

31. Ritengo quindi che la facoltà di derogare ai livelli forfettari del contributo di cui all'art. 2, n. 1, possa essere esercitata sia a livello regionale, o locale, sia a livello nazionale. Questa interpretazione trova conferma nel disposto dell'art. 5, n. 1, della decisione:

«L'importo di cui all'articolo 2 si sostituisce a qualsiasi altra tassa o contributo sanitario riscosso dall'autorità nazionale, regionale o comunale degli Stati membri (...)».

La suddetta facoltà può dunque essere esercitata da un ente regionale o locale, il quale stabilisce il contributo relativamente ad una, o a più, categorie di stabilimenti di macellazione, oppure fissa un contributo forfettario per tutti gli stabilimenti della località, o regione, interessata.

Conclusione

32. Ritengo quindi che si debbano risolvere nel modo seguente le questioni proposte dal Verwaltungsgericht:

«1) L'art. 2, n. 1, della decisione del Consiglio 88/408/CEE può essere fatto valere da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale contro uno Stato membro che abbia erroneamente fatto uso della discrezionalità conferitagli dall'art. 2, n. 2, della decisione; può però essere fatto valere unicamente per un periodo successivo alla data stabilita dall'art. 11 della decisione.

2) Uno Stato membro ha facoltà di delegare alle autorità locali o regionali i poteri conferitigli dall'art. 2, n. 2, della decisione».