CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 15 ottobre 1996 *

Introduzione

1. Nelle cause in esame il Regno del Belgio ha presentato un ricorso contro la Commissione diretto all'annullamento dei seguenti regolamenti relativi all'importazione di banane nei nuovi Stati membri, vale a dire l'Austria, la Finlandia e la Svezia (in prosieguo: i «regolamenti trimestrali»):

— il regolamento (CE) della Commissione 21 dicembre 1994, n. 3303, relativo a misure transitorie per l'importazione di banane in Austria, in Finlandia e in Svezia nel corso del primo trimestre del 1995 [1] (in prosieguo: il «primo regolamento trimestrale») (causa C-71/95),

— il regolamento (CE) della Commissione 1° marzo 1995, n. 479, relativo a misure transitorie per l'applicazione del regime del contingente tariffario per l'importazione di banane in seguito all'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia per il secondo trimestre del 1995 [2] (in prosieguo: il «secondo regolamento trimestrale») (causa C-155/95),

— il regolamento (CE) della Commissione 30 maggio 1995, n. 1219, relativo a misure transitorie per l'applicazione del regime del contingente tariffario per l'importazione di banane in seguito all'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia per il terzo trimestre del 1995 [3] (in prosieguo: il «terzo regolamento trimestrale») (causa C-271/95).

In occasione della loro adesione all'Unione europea i nuovi Stati membri sono stati inseriti nella politica agricola comune, in particolare nell'organizzazione dei mercati nel settore della banana. I regolamenti trimestrali danno la possibilità alle autorità dei nuovi Stati membri di autorizzare gli operatori che vi sono stabiliti a importare per ciascuno dei tre primi trimestri del 1995 alcuni quantitativi di banane originarie di paesi terzi.

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 341, pag. 46.

2 — GU L 49, pag. 18.

3 — GU L 120, pag. 20.

L'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana

2. Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana [4] (in prosieguo: il «regolamento base»), ha introdotto una nuova organizzazione dei mercati nel settore della banana. Il regolamento base prevede l'istituzione di un contingente tariffario annuale per l'importazione di banane originarie di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali [5]. Nell'ambito di detto contingente tariffario, le banane originarie dei paesi terzi sono soggette a un dazio doganale di 75 ECU per tonnellata, mentre alle banane ACP non tradizionali si applica un dazio doganale ad aliquota 0. Per i quantitativi eccedenti il contingente tariffario, le banane originarie dei paesi terzi e le banane ACP non tradizionali sono soggette a un dazio doganale di 850 ECU e, rispettivamente, 750 ECU per tonnellata. Ciascun anno viene elaborato un bilancio di previsione della produzione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni e delle esportazioni. Qualora la domanda comunitaria aumenti in base a detto bilancio di previsione, il contingente tariffario è aumentato proporzionalmente. Il contingente tariffario è ripartito fra gli operatori in base al quantitativo medio di banane venduto da ciascun operatore negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili cifre in materia.

4 — GU L 47, pag. 1; modificato da ultimo col regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round (GU L 349, pag. 105).

5 — Le «banane ACP non tradizionali» sono definite, all'art. 15 bis, secondo comma, n. 2, come banane importate provenienti da paesi ACP eccedenti un quantitativo fissato nel regolamento. La denominazione «paesi ACP» comprende vari paesi in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico, con i quali la Comunità ha stipulato le convenzioni di Lomé.

3. Nella specie, il regolamento base contiene le seguenti rilevanti disposizioni:

«*Articolo 18*

1. Per ogni anno è aperto un contingente tariffario di 2,2 milioni di tonnellate (peso netto) per le importazioni di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali.

(...)

Articolo 19

1. Il contingente tariffario è aperto, a decorrere dal 1° luglio 1993, secondo la seguente ripartizione:

a) il 66,5% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane di paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali,

b) il 30% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie e/o ACP tradizionali,

c) il 3,5% per la categoria degli operatori stabiliti nella Comunità che hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o dalle banane ACP tradizionali.

(...)

2. Sulla base dei calcoli effettuati separatamente per ciascuna categoria di operatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), ogni operatore riceve certificati di importazione in funzione dei quantitativi medi di banane che ha venduto negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati statistici (...)».

4. Il regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità di applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità [6] (in prosieguo: il «regolamento di attuazione»), contiene fra l'altro disposizioni relative alle modalità di calcolo e di ripartizione dei vari quantitativi considerati dal regolamento base.

L'Atto di adesione

5. L'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica di Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione [7] (in prosieguo: l'«Atto di adesione») contiene, fra l'altro, le seguenti disposizioni:

«Titolo VI

Agricoltura

Articolo 137

(...)

6 — GU L 142, pag. 6; modificato da ultimo col regolamento (CE) della Commissione 19 luglio 1996, n. 1409, recante modalità di applicazione del regime di importazione delle banane nella Comunità, per quanto riguarda i criteri di ammissibilità applicabili agli operatori della categoria C nonché alcune date relative alla gestione del regime dei contingenti tariffari (GU L 181, pag. 13).

7 — GU C 241 del 29.8.1994, pag. 21.

2. Salvo disposizioni contrarie del presente atto,

(...)

i diritti e gli obblighi derivanti dalla politica agricola comune si applicano integralmente nei nuovi Stati membri.

(...)

Articolo 148

1. Salvo disposizioni contrarie in casi specifici, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta le disposizioni necessarie per l'applicazione del presente titolo.

2. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può procedere agli adattamenti delle disposizioni contenute nel presente titolo che possano risultare necessari a seguito di una modifica della normativa comunitaria.

Articolo 149

1. Qualora siano necessarie misure transitorie per facilitare il passaggio dal regime esistente nei nuovi Stati membri a quello derivante dall'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati alle condizioni previste nel presente titolo, tali misure sono adottate secondo la procedura prevista dall'art. 38 del regolamento n. 136/66/CEE o, a seconda dei casi, dagli articoli corrispondenti degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli. Tali misure possono essere adottate fino al 31 dicembre 1997 e non possono applicarsi oltre questa data.

(...)

Articolo 150

1. Le misure transitorie relative all'applicazione degli atti concernenti la politica agricola comune, non specificate nel presente atto, anche in materia di strutture, rese necessarie dall'adesione, sono adottate prima dell'adesione secondo la procedura prevista dal paragrafo 3 ed entrano in vigore al più presto alla data dell'adesione.

(...)

3. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta le misure transitorie di cui ai paragrafi 1 e 2. Tuttavia, le misure che riguardino strumenti inizialmente adottati dalla Commissione saranno adottate da tale istituzione secondo la procedura di cui all'art. 149, paragrafo 1».

di riferimento utilizzato per stabilire i diritti degli operatori nel quadro del regime del contingente tariffario; che tale assegnazione non può tuttavia pregiudicare l'assegnazione del quantitativo di riferimento che sarà effettuata successivamente per l'anno 1995 in applicazione [del regolamento di attuazione].

(...)

I regolamenti trimestrali

Articolo 4

6. I regolamenti trimestrali sono stati adottati in forza della precitata disposizione dell'art. 149 dell'Atto di adesione.

1. Nel corso del primo trimestre del 1995, le autorità competenti dell'Austria, della Finlandia e della Svezia autorizzano gli operatori stabiliti sul loro territorio che vi hanno importato banane nel corso del 1991, del 1992 o del 1993 a importare banane originarie dei paesi terzi limitatamente a 35 785 t in Austria, a 22 606 t in Finlandia e a 47 352 t in Svezia.

7. Il secondo 'considerando' e l'art. 4 del primo regolamento trimestrale sono redatti come segue:

«considerando che per agevolare il passaggio dal regime esistente nei nuovi Stati membri prima dell'adesione a quello derivante dall'applicazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane occorre, in via transitoria, autorizzare gli operatori ivi stabiliti ad importare, nel corso del primo trimestre 1995, un determinato quantitativo di banane originarie dai paesi terzi; che occorre stabilire tale quantitativo in funzione della quantità media importata dall'operatore interessato, per l'approvvigionamento di tali mercati, nel periodo

(...)

L'autorizzazione di importazione può vertere, per ciascun operatore, su un quantitativo non superiore al 30% della media dei quantitativi annui da questi importati nel corso degli anni 1991, 1992 e 1993.

Tale autorizzazione non pregiudica l'assegnazione del quantitativo di riferimento all'operatore interessato per l'intero anno 1995 in applicazione [del regolamento di attuazione].

(...)».

8. Il secondo regolamento trimestrale contiene un 'considerando' corrispondente al precitato 'considerando' del primo regolamento trimestrale. L'art. 1 del secondo regolamento trimestrale è redatto come segue:

«*Articolo 1*

1. Per il secondo trimestre del 1995, nel quadro del contingente tariffario di cui agli articoli 18 e 19 del regolamento (CEE) n. 404/93, le autorità competenti dell'Austria, della Finlandia e della Svezia autorizzano gli operatori stabiliti sul loro territorio, che abbiano importato banane nel corso degli anni o di uno degli anni 1991, 1992 e 1993, a importare banane originarie dei paesi terzi limitatamente ad un quantitativo di 32 206 tonnellate in Austria, 20 346 tonnellate in Finlandia e 42 616 tonnellate in Svezia.

(...)

L'autorizzazione di importazione può vertere, per ciascun operatore, su un quantitativo non superiore al 27% della media delle quantità annue da questi importate nel corso degli anni 1991, 1992 e 1993.

Tale autorizzazione non pregiudica l'assegnazione del quantitativo di riferimento all'operatore interessato per l'intero 1995 in applicazione [del regolamento di attuazione].

(...)».

9. Il terzo 'considerando' e l'art. 1 del terzo regolamento trimestrale sono redatti come segue:

«(...) per agevolare il passaggio dal regime esistente nei nuovi Stati membri prima dell'adesione a quello derivante dall'applicazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane occorre adottare misure transitorie per il terzo trimestre 1995; (...) infatti, in attesa dell'adattamento del volume del contingente tariffario in seguito all'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, non è possibile stabilire il quantitativo di riferimento ai sensi [del regolamento di attuazione] per gli operatori dei nuovi Stati membri con riferimento all'anno 1995, senza diminuire contemporaneamente, in via provvisoria, i quantitativi di riferimento fissati per gli operatori degli altri Stati membri, per lo stesso anno, alla fine del

1994; (...) è quindi opportuno autorizzare gli operatori stabiliti nei nuovi Stati membri ad importare, nel corso del terzo trimestre, un determinato quantitativo di banane originarie dai paesi terzi; (...) occorre stabilire tale quantitativo in funzione della quantità media importata dall'operatore interessato, per l'approvvigionamento di tali mercati, nel periodo di riferimento utilizzato per stabilire i diritti degli operatori nel quadro del regime del contingente tariffario; (...) tale assegnazione non può tuttavia pregiudicare l'assegnazione del quantitativo di riferimento che sarà effettuata successivamente per l'anno 1995 in applicazione [del regolamento di attuazione]».

L'autorizzazione di importazione può vertere, per ciascun operatore, su un quantitativo non superiore al 25% della media delle quantità annue da questi importate nel corso degli anni 1991, 1992 e 1993.

Tale autorizzazione non pregiudica l'assegnazione del quantitativo di riferimento all'operatore interessato per l'intero 1995 in applicazione [del regolamento di attuazione].

(...)».

«Articolo 1

1. Per il terzo trimestre del 1995, nel quadro del contingente tariffario di cui agli articoli 18 e 19 del [regolamento base], le autorità competenti dell'Austria, della Finlandia e della Svezia autorizzano gli operatori stabiliti sul loro territorio, che abbiano importato banane nel corso degli anni o di uno degli anni 1991, 1992 e 1993, a importare banane originarie dei paesi terzi limitatamente ad un quantitativo di 29 821 tonnellate in Austria, 18 839 tonnellate in Finlandia e 39 460 tonnellate in Svezia.

(...)

10. Si può peraltro segnalare che col regolamento (CE) della Commissione 3 agosto 1995, n. 1924, relativo a misure transitorie per l'applicazione del regime del contingente tariffario per l'importazione di banane in seguito all'adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia [8] (in prosieguo: il «regolamento relativo al quantitativo addizionale»), adottato in base all'art. 149, è stato fissato un quantitativo addizionale per i nuovi Stati membri per tutto il 1995. I quantitativi la cui importazione era stata ammessa nei nuovi Stati membri durante i tre primi trimestri sono stati imputati al quantitativo addizionale, e la differenza è stata ripartita

8 — GU L 185, pag. 24.

fra gli operatori dei nuovi Stati membri per il quarto trimestre 1995 [9].

Conclusioni delle parti

11. Nell'ambito dei ricorsi in esame, presentati rispettivamente il 14 marzo 1995, il 17 maggio 1995 e il 10 agosto 1995, il governo belga ha chiesto l'annullamento dei regolamenti trimestrali in quanto

— i regolamenti avrebbero dovuto essere adottati in base agli artt. 148 o 150 dell'Atto di adesione invece che in base all'art. 149,

— i provvedimenti transitori implicano una discriminazione degli operatori dei vecchi Stati membri rispetto agli operatori dei nuovi Stati membri,

— i regolamenti non sono sufficientemente motivati.

9 — Per il 1996 la Commissione ha peraltro aumentato il contingente a 2 553 000 tonnellate; v. regolamento (CE) della Commissione 30 luglio 1996, n. 1559, recante aumento del volume del contingente tariffario di importazione di banane, di cui all'art. 18 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 404/93 per il 1996 (GU L 193, pag. 12).

12. La Commissione ha richiamato l'attenzione della Corte su una questione di ricevibilità quanto al motivo relativo alla base giuridica dei due primi regolamenti trimestrali e ha chiesto il rigetto del ricorso.

13. Il governo francese è intervenuto nelle cause attinenti ai regolamenti relativi al primo trimestre e al secondo trimestre ed ha concluso a sostegno delle conclusioni della Commissione.

La ricevibilità

14. Il governo belga ha sostenuto nei ricorsi relativi ai regolamenti attinenti al primo ed al secondo trimestre che detti regolamenti sono stati adottati dalla Commissione in base all'art. 149, n. 1, il quale rinvia al n. 3 dello stesso articolo per la procedura di adozione delle misure transitorie previste; in base a quest'ultima disposizione, le misure transitorie sono adottate dal Consiglio o dalla Commissione, a seconda che sia il Consiglio o la Commissione ad aver adottato l'atto giuridico considerato dalla misura transitoria. Il regolamento base è stato adottato dal Consiglio. I due primi regolamenti trimestrali istituiscono misure provvisorie che derogano al regolamento base per quanto attiene ai tre nuovi Stati membri. La competenza al riguardo spetta al Consiglio e non alla Commissione.

15. Nei controricorsi nelle cause menzionate, la Commissione, sotto il titolo «La base giuridica», ha sostenuto che il governo belga non si è manifestamente avvalso del testo definitivo dell'art. 149, ma — verosimilmente — di una versione precedente dell'Atto di adesione, in quanto il testo dell'art. 149 riprodotto dal governo belga corrisponde all'art. 150 della versione definitiva. La Commissione ne ha dedotto che il motivo del governo belga relativo all'art. 149 è manifestamente infondato, poiché l'art. 149 dell'Atto di adesione autorizza in realtà la Commissione ad adottare misure transitorie secondo il procedimento del comitato di gestione, il quale è stato osservato.

16. Nelle repliche nelle menzionate cause, il governo belga ha ammesso, sotto lo stesso titolo utilizzato dalla Commissione per introdurre il suo controricorso, che si era basato sui lavori preparatori dell'Atto di adesione. Inoltre, esso ha fatto valere che il primo regolamento trimestrale e quello relativo al secondo trimestre avrebbero dovuto essere adottati rispettivamente in base agli artt. 148 o 150, ma non in base all'art. 149, ed ha esaminato nei dettagli tali disposizioni e ha formulato la sua tesi al riguardo.

17. La Commissione, nelle controrepliche nelle cause in esame, si è opposta all'argomentazione formulata dal governo belga nelle sue repliche.

18. Inoltre, la Commissione nelle controrepliche ha richiamato l'attenzione della Corte sulla questione di ricevibilità che, a suo avviso, discenderebbe dagli argomenti sostenuti dal governo belga nelle sue repliche, quanto ai regolamenti sul primo e sul secondo trimestre, e i quali si discosterebbero completamente dalla sommaria presentazione contenuta nei ricorsi, di modo che si dovrebbe considerarli motivi nuovi ai sensi degli artt. 38 e 42 del regolamento di procedura.

19. Il governo belga per quanto attiene a tale questione di ricevibilità ha fatto valere che l'errore nei ricorsi riguarda soltanto il rinvio agli articoli da applicare, ma non l'argomentazione sostanziale che, a suo avviso, rimane valida.

20. Il governo francese si è espresso a favore di una declaratoria di irricevibilità ed ha sostenuto che il governo belga, nei suoi ricorsi nelle menzionate cause, oltre alla discriminazione e al difetto di motivazione, aveva unicamente fatto valere che la Commissione non era competente ad adottare rispettivamente il primo regolamento trimestrale e il secondo regolamento trimestrale, poiché la competenza in forza dell'art. 149 spetta al Consiglio. I ricorsi non contengono per contro alcuna indicazione quanto al fatto che l'art. 149 non possa fungere da fondamento giuridico per tali regolamenti. Quest'argomento è esposto per la prima volta nelle repliche e pertanto dev'essere disatteso in forza dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura. Il governo francese rinvia a

questo proposito alla sentenza della Corte 30 settembre 1982, nella causa 108/81 [10].

21. Le pertinenti disposizioni del regolamento di procedura recitano:

«*Articolo 38*

1. L'istanza (...) contiene:

(...)

c) l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi invocati.

(...).

Articolo 42

(...)

2. È vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante la fase scritta.

(...)».

22. Si deve osservare che un motivo è nuovo secondo la giurisprudenza della Corte se esso non è menzionato, direttamente o indirettamente, nel ricorso [11]. È quanto emerge del pari dalla causa Amylum/Consiglio, cui fa riferimento il governo francese, nella quale la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Nella fattispecie, va rilevato che il mezzo nuovo sollevato dalla ricorrente non può considerarsi (...) come un'estensione di un mezzo precedentemente dedotto, in quanto solo nella replica la ricorrente fa valere la norma giuridica che si pretende violata ed in

10 — Amylum/Consiglio (Racc. pag. 3107).

11 — Sentenza 15 dicembre 1961, cause riunite 19/60, 21/60, 2/61 e 3/61, Société Fives Lille Cail e a./Alta Autorità (Racc. pag. 545, in particolare pag. 575).

quanto la causa d'annullamento così esposta non era stata considerata, né direttamente, né implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio» (punto 25).

23. Oltre alla discriminazione e al difetto di motivazione, il ricorso fa riferimento, come si è sopra rilevato, al fatto che i regolamenti avrebbero dovuto essere adottati dal Consiglio e non dalla Commissione. In senso stretto, si potrebbe quindi considerare che costituisce un motivo nuovo il fatto di sostenere, nella replica, che i regolamenti avrebbero dovuto essere adottati in base agli artt. 148 e 150 e non in base all'art. 149.

24. Il contenuto dell'«art. 149» come descritto nel ricorso fa tuttavia comprendere che il governo belga esamina in realtà il contenuto dell'art. 150 e sbaglia la disposizione; conclusione alla quale la Commissione, che conosceva bene le disposizioni, era del resto anch'essa pervenuta.

25. Il fatto che il governo belga esamini nel ricorso il contenuto dell'«art. 149», vale a dire dell'art. 150, e che esso così a torto consideri l'art. 149 come l'articolo cui i regolamenti trimestrali fanno riferimento, e che faccia valere a questo proposito che la decisione avrebbe dovuto essere adottata secondo tale disposizione dal Consiglio e non dalla Commissione, evidenzia tuttavia al tempo stesso, indirettamente, che il governo ritiene che sia corretta la scelta dell'«art. 149», vale a dire dell'art. 150, come base della competenza. Di conseguenza, la Commissione doveva poterne concludere, con un po' di buona volontà, che l'art. 149 non costituiva, ad avviso del governo belga, la corretta base giuridica. Il fatto che la Commissione abbia introdotto il suo controricorso mediante il titolo «La base giuridica» conferma inoltre, secondo me, che la Commissione ha effettivamente inteso tale motivo nel senso che esso si riferisce alla base giuridica dei regolamenti trimestrali. Nonostante il titolo figurante nel suo controricorso, la Commissione non ha tuttavia commentato nei dettagli la questione della base giuridica; essa si è limitata a sostenere che il motivo relativo all'art. 149 era manifestamente infondato perché il governo belga si era basato sulla versione precedente dell'Atto di adesione.

26. Si deve, del resto, sottolineare che tanto le repliche quanto le controrepliche, nonché l'atto d'intervento del governo francese, contengono osservazioni approfondite sulla questione della base giuridica dei regolamenti trimestrali, la quale del resto è stata anch'essa esaminata alla fase orale. La Commissione ha così avuto la possibilità di preservare i suoi interessi e la Corte, dal canto suo, a mio avviso, possiede una base sufficiente per statuire nella specie, di modo che sono soddisfatti gli obiettivi di fondo perseguiti dalle precitate norme del regolamento di procedura.

27. In ogni caso, la Corte è chiamata a statuire sullo stesso motivo relativo alla base giuridica nell'ambito del terzo regolamento trimestrale, il che porterebbe, se del caso, a risultati inquietanti se si annullasse il terzo regolamento trimestrale a causa di illegittimità, pur mantenendo in vigore al tempo stesso, per motivi di procedura, i regolamenti sul primo trimestre e sul secondo trimestre, che sono stati adottati proprio in base allo stesso fondamento giuridico del terzo regolamento trimestrale, se del caso annullato, e che sarebbero così viziati dalle stesse irregolarità di quest'ultimo.

28. Alla luce delle precedenti considerazioni, ritengo che sia più adeguato considerare tale motivo relativo alla base giuridica come un elemento che sviluppa un'impostazione già contenuta nel ricorso, piuttosto che come motivo nuovo.

29. Suggerirò pertanto alla Corte di esaminare nel merito la censura relativa all'illegittimità in relazione a tutti i regolamenti impugnati.

La base giuridica

30. Il governo belga ha approfondito il suo motivo per quanto riguarda l'art. 149 dell'Atto di adesione nel senso che tale articolo può servire soltanto per l'adozione di misure transitorie che facilitino il passaggio ad un'organizzazione comune dei mercati «alle condizioni previste nel presente titolo». I provvedimenti adottati in base all'art. 149 non possono compromettere l'efficacia dell'art. 137, n. 2, il quale implica che l'organizzazione comune di mercato nel settore della banana si applichi di diritto ai nuovi Stati membri. La scelta dell'art. 149 è sbagliata poiché essa non è stata presa in funzione dell'obiettivo e del contenuto effettivi dei regolamenti. Del resto, le disposizioni controverse avrebbero dovuto essere adottate in forza dell'art. 148 dell'Atto di adesione, che riguarda le misure di applicazione, o dell'art. 150, che riguarda le misure transitorie. In base a tali disposizioni, siffatta competenza spetta al Consiglio.

31. La Commissione ha sostenuto che l'art. 149 mira a far fronte a situazioni impreviste nei nuovi Stati membri, il che risulterebbe chiaramente dai termini «per facilitare il passaggio dal regime esistente nei nuovi Stati membri a quello (...)». Contrariamente all'art. 148, l'art. 149 prende in considerazione misure transitorie di durata limitata, come avviene, ad esempio, per i regolamenti trimestrali (v., a questo proposito, l'ultima frase del n. 1 dell'art. 149). Le misure che possono essere adottate costituiscono misure destinate a facilitare il passaggio al regime risultante dall'«attuazione dell'organizzazione comune dei mercati alle condizioni previste nel presente titolo». L'espressione «alle condizioni previste nel presente titolo» si riferisce pertanto all'applicazione dell'organizzazione di mercato. Tale applicazione è disciplinata dall'art. 137, il quale precisa che l'organizzazione comune di mercato nel

settore della banana si applica a partire dal 1° gennaio 1995 nei nuovi Stati membri, senza che sia prevista alcuna disciplina transitoria. L'art. 149 non contiene alcuna limitazione quanto alla natura dei provvedimenti che possono essere utilizzati per facilitare il passaggio. Anche i provvedimenti che comportano una sospensione temporanea dell'attuazione dell'organizzazione di mercato sono pertanto possibili. L'unica condizione che può essere posta al riguardo è che le misure devono essere «necessarie (...) per facilitare il passaggio dal regime (...)».

L'art. 148, n. 1, dell'Atto di adesione tratta delle «disposizioni necessarie per l'applicazione del presente titolo», vale a dire il titolo VI dell'Atto di adesione concernente l'agricoltura (artt. 137-150); tale disposizione non può pertanto essere invocata per derogare all'art. 137 dell'Atto di adesione. In base al suo testo, l'art. 150 può essere utilizzato inoltre soltanto durante il periodo che va dalla data della firma a quella dell'entrata in vigore dell'Atto di adesione, e in tal caso si tratta unicamente di adattamenti di atti comunitari che, per un motivo o per un altro, non erano stati effettuati in base all'Atto di adesione. Così, i regolamenti trimestrali non potevano neanche essere basati sull'art. 150, poiché non si trattava di adattare l'organizzazione comune di mercato, ma di rinviarne l'applicazione.

32. Il governo francese sostiene che l'art. 149, n. 1, dell'Atto di adesione attribuisce competenza alla Commissione per adottare misure transitorie aventi, ad esempio, l'effetto di esentare temporaneamente i nuovi Stati membri dall'applicazione delle disposizioni di un'organizzazione comune dei mercati. La sfera d'applicazione di tale disposizione non è limitata alle sole competenze attribuite dal Consiglio alla Commissione nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati. Se ciò avvenisse, l'art. 149 non avrebbe più effetto utile, poiché la Commissione è in ogni caso competente ad adottare o modificare i provvedimenti rientranti nella sua competenza.

33. Gli operatori dei nuovi Stati membri i quali, negli anni precedenti l'adesione, avvenuta il 1° gennaio 1995, avevano importato banane potevano, a mio avviso, legittimamente attendersi che anche dopo l'adesione all'Unione europea essi avrebbero potuto continuare ad importare banane e quindi, come in passato, approvvigionare di banane il mercato dei nuovi Stati membri.

34. Una ripartizione del contingente tariffario di 2,2 milioni di tonnellate per anno calcolato per i 12 Stati membri fra gli operatori nell'ambito di un'Unione ampliata comprendente 15 Stati membri avrebbe implicato — in mancanza di una modifica di tale contingente — una riduzione dei diritti in materia d'importazione per gli operatori dei vecchi Stati membri e l'assegnazione di diritti d'importazione insufficienti per gli operatori dei nuovi Stati membri. Siffatta ripartizione di un contingente tariffario non modificato avrebbe causato una penuria di banane e quindi anche rialzi di prezzi sul mercato comunitario. Gli operatori non sarebbero

stati inoltre in grado di fornire gli stessi quantitativi di prima e si sarebbero trovati nella situazione di non poter far fronte ad obblighi già assunti, di modo che le correnti commerciali tradizionali non avrebbero potuto essere mantenute. Tale risultato sarebbe stato del tutto in contrasto con gli obiettivi dell'organizzazione di mercato. Non vi è pertanto alcun elemento a sostegno dell'idea che il legislatore comunitario abbia avuto l'intenzione di far sì che l'adesione dei nuovi Stati membri comporti l'impossibilità per gli operatori di procurarsi i quantitativi di cui avevano bisogno per approvvigionare i loro acquirenti. A mio avviso, era necessario prevedere misure tali da facilitare il passaggio per gli operatori presenti nei nuovi Stati membri, senza che ciò comportasse problemi per gli operatori dei vecchi Stati membri. L'art. 149 dell'Atto di adesione conferisce appunto competenza alla Commissione per l'adozione di siffatte misure.

35. L'art. 149 dell'Atto di adesione non stabilisce che alcuni tipi di misure siano a priori esclusi nell'ipotesi in cui siano soddisfatte le condizioni previste da detto articolo, in particolare la condizione di necessità. Non si deve pertanto supporre che l'art. 149 escluda la possibilità di stabilire disposizioni che istituiscono un rinvio del passaggio verso l'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana.

36. Alla luce di tali considerazioni, suggerirò alla Corte di respingere il motivo relativo alla mancanza di fondamento giuridico nell'art. 149.

37. Non si deve pertanto effettuare un esame dettagliato degli artt. 148 e 150. Per quanto riguarda l'art. 148, osserverò soltanto, condividendo su tale punto la tesi della Commissione, che il titolo VI dell'Atto di adesione implica che l'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana si applichi integralmente nei nuovi Stati membri e che le disposizioni dirette ad *attuare* il titolo VI non possono pertanto implicare la *sospensione* di alcuni aspetti dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana nei nuovi Stati membri. Per quanto attiene all'art. 150, osserverò che neanche tale disposizione è pertinente, poiché si deve considerarla come un tipo di valvola di sicurezza che può essere utilizzata fino al momento dell'adesione per stabilire misure transitorie che, per un motivo o per un altro, non sarebbero state inserite nell'Atto di adesione, anche se esse vi avrebbero potuto figurare.

La questione della violazione del principio della parità di trattamento

38. Il governo belga ha addotto che i regolamenti trimestrali implicano una discriminazione degli operatori dei vecchi Stati membri rispetto agli operatori dei nuovi Stati membri. I regolamenti trimestrali implicano infatti che ci si discosti dall'art. 19 del regolamento base, poiché qualsiasi nuovo Stato membro riceve un contingente a parte, il quale non è ripartito però fra gli operatori

secondo il principio ex art. 19 del regolamento base, come avviene per i vecchi Stati membri.

39. La Commissione sostiene che i regolamenti trimestrali erano necessari perché il Consiglio non aveva adattato il contingente tariffario il 1° gennaio 1995, nonostante una proposta presentata al riguardo dalla Commissione stessa. Inoltre, la ripartizione del contingente tariffario fra gli operatori dei vecchi Stati membri era ampiamente avviata all'inizio del dicembre 1994, di modo che l'interruzione di tale processo avrebbe recato un danno notevole agli operatori dei vecchi Stati membri e avrebbe minacciato l'approvvigionamento del mercato comunitario. Le autorizzazioni d'importazione non pregiudicano il quantitativo che dev'essere assegnato agli operatori per tutto l'anno 1995. Se si considera il 1995 nel suo insieme, gli operatori dei vecchi Stati membri non sono quindi trattati diversamente dagli operatori dei nuovi Stati membri.

40. Si deve osservare che la qualificazione giuridica del motivo formulato dal governo belga, relativo al fatto che i regolamenti trimestrali implicherebbero una discriminazione degli operatori dei vecchi Stati membri rispetto agli operatori dei nuovi Stati membri, non è del tutto agevole. Sembra tuttavia che il governo belga ritenga in realtà che, contrariamente al principio della parità di trattamento, situazioni identiche siano state trattate in modo diverso.

41. Come ho già osservato al paragrafo 34, una ripartizione del contingente tariffario di 2,2 milioni di tonnellate l'anno, calcolato per 12 Stati membri, fra gli operatori nell'ambito di un'Unione ampliata comprendente 15 Stati membri avrebbe implicato — in mancanza di una modifica di tale contingente — una riduzione dei diritti in materia d'importazione per gli operatori dei vecchi Stati membri e l'assegnazione di diritti d'importazione insufficienti per gli operatori dei nuovi Stati membri.

42. Prima dell'adesione dei nuovi Stati membri, vale a dire il 1° gennaio 1995, la Commissione attendeva che, a seguito dell'adesione, il Consiglio aumentasse il contingente tariffario in modo da adattarlo all'Unione di 15 Stati membri. Se non altro per tale motivo, la Commissione non ha tentato di aumentare il contingente tariffario — che era stato a suo tempo fissato per i 12 vecchi Stati membri — mediante la procedura del comitato di gestione (v. art. 27 del regolamento base). Il bilancio di previsione che, ai sensi dell'art. 16 del regolamento base, implica un adattamento del contingente tariffario operato secondo la procedura del comitato di gestione, è elaborato del resto in genere verso la fine dell'anno quando il bilancio di previsione può basarsi sulle cifre della prima parte dell'anno; tale procedimento nel 1995 era necessario tanto più che non si disponeva di

esperienze atte a rafforzare la previsione per quanto riguarda i nuovi Stati membri. Inoltre, un aumento del contingente tariffario avrebbe dovuto essere ripartito fra le categorie A, B e C, ai sensi dell'art. 19, n. 1, del regolamento base, mentre gli operatori dei nuovi Stati membri avevano esclusivamente importato banane appartenenti alla categoria A.

43. La Commissione ha risolto il problema mediante i regolamenti trimestrali, che consentivano di concedere agli operatori dei nuovi Stati membri un'autorizzazione d'importare banane originarie di paesi terzi entro il limite di alcune quantità determinate per ciascuno dei tre primi trimestri del 1995, senza ripartizione fra le tre categorie A, B e C di cui all'art. 19, n. 1, del regolamento base, poiché gli operatori dei nuovi Stati membri, secondo le informazioni disponibili, avevano importato soltanto banane della categoria A.

44. Si deve tener conto del fatto che i regolamenti trimestrali non possono essere considerati isolatamente, ma devono essere valutati alla luce del regolamento relativo al quantitativo supplementare. I quantitativi che erano indicati nei regolamenti trimestrali dovevano, in un primo momento, essere imputati al contingente tariffario di 2,2 milioni di tonnellate, ma, all'atto dell'adozione del regolamento relativo alla quantità supplementare, una quantità supplementare è stata fissata per le importazioni di banane originarie dei paesi terzi e di banane ACP non tradizionali (categoria A) nei nuovi Stati membri per tutto l'anno 1995. I quantitativi autorizzati all'importazione nei nuovi Stati membri durante i tre primi trimestri sono stati imputati al quantitativo supplementare, e la parte restante del quantitativo supplementare è stata ripartita fra gli operatori dei nuovi Stati membri durante il quarto trimestre del 1995. È stato possibile in tal modo ripartire interamente il contingente di 2,2 milioni di tonnellate fra gli operatori dei vecchi Stati membri.

45. Le autorizzazioni accordate ai nuovi Stati membri d'importare banane originarie di paesi terzi entro il limite di alcuni quantitativi determinati per ciascuno dei tre primi trimestri del 1995 erano così basate sulla premessa che i dati erano diversi per gli operatori rispettivamente stabiliti nei nuovi Stati membri e nei vecchi Stati membri. Il fatto che la Commissione abbia trattato diversamente ciò che non era analogo, discostandosi dall'organizzazione comune dei mercati su tale punto, non configura pertanto una violazione del principio della parità di trattamento, ma comporta in definitiva il rispetto di detto principio.

46. Si deve inoltre sottolineare come la Commissione abbia affermato che essa non disponeva il 1° gennaio 1995, relativamente gli operatori dei nuovi Stati membri, delle informazioni necessarie per l'applicazione delle norme relative al contingente tariffario. Non è assodato se, al momento dell'adozione

del secondo regolamento trimestrale, la Commissione avesse ricevuto, per quanto riguarda gli operatori dei nuovi Stati membri, le informazioni necessarie per la ripartizione. La Commissione non ha negato che ciò dovesse avvenire. Secondo il terzo 'considerando' del suo preambolo, il terzo regolamento trimestrale si basa tuttavia sul fatto che l'entità del contingente tariffario non è stata ancora adattata a seguito dell'adesione dei nuovi Stati membri, come ciò era del pari avvenuto nel caso del primo e del secondo regolamento trimestrale.

47. Come ha rilevato la Commissione, tutti i tre regolamenti contengono tuttavia una disposizione secondo cui le autorizzazioni d'importazione non pregiudicano l'assegnazione agli operatori del quantitativo per il 1995, in base all'art. 6 del regolamento di attuazione. Ciò implica, nel contesto del regolamento relativo al quantitativo supplementare, che stabilisce l'applicazione per i nuovi Stati membri dei principi di cui all'art. 19, n. 2, del regolamento base, e degli artt. 3-6 del regolamento di attuazione, che non vi è stata, se si considera il 1995 nel suo complesso, una discriminazione fra gli operatori dei nuovi Stati membri e quelli dei vecchi Stati membri rispetto a dette norme.

48. Alla luce di tutte le precedenti considerazioni, ritengo che non si possa accogliere il motivo del ricorrente relativo alla violazione del principio della parità di trattamento.

Il motivo relativo al difetto di motivazione

49. Il governo belga ha addotto che i 'considerando' dei regolamenti trimestrali non contengono una motivazione atta a giustificare le misure transitorie.

50. La Commissione ha sostenuto che è stato soddisfatto l'obbligo stabilito dall'art. 190 del Trattato. I regolamenti trimestrali contengono un riferimento al regolamento di attuazione, e i preamboli fanno riferimento alla situazione dei nuovi Stati membri, nonché agli adattamenti resi necessari dall'adesione di detti paesi. L'obiettivo dei regolamenti trimestrali mirante ad agevolare gli adattamenti è chiaramente indicato. Infine, il contenuto delle misure transitorie è indicato nei preamboli.

51. Farò riferimento al fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte, la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione da cui emana l'atto considerato, onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio controllo [12]. La motivazione non deve però necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rile-

12 — V., ad esempio, sentenze 14 luglio 1994, causa C-353/92, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-3411, punto 19), e 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395, punto 15).

vanti, in quanto l'accertamento va effettuato nel contesto nel quale s'inserisce detto atto; inoltre, il grado di precisione della motivazione dev'essere proporzionato alle possibilità materiali e alle condizioni tecniche o al tempo disponibile per la sua adozione [13].

52. L'obiettivo perseguito dai due primi regolamenti trimestrali è indicato rispettivamente nel secondo e nel terzo 'considerando' dei preamboli, da cui emerge che si mira a facilitare il passaggio dal regime esistente nei nuovi Stati membri prima della loro adesione a quello risultante dall'applicazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana.

53. Il terzo regolamento trimestrale contiene, al terzo 'considerando', un'indicazione dell'obiettivo in termini analoghi nonché l'indicazione del fatto che, nell'attesa dell'adattamento del volume del contingente tariffario a seguito dell'adesione dei nuovi Stati membri, non è possibile stabilire il riferimento quantitativo per gli operatori dei nuovi Stati membri per l'anno 1995 senza al tempo stesso diminuire provvisoriamente i riferimenti quantitativi adottati per gli operatori degli altri Stati membri per lo stesso anno alla fine del 1994.

54. Risulta peraltro dal regolamento relativo al quantitativo supplementare che i provvedimenti adottati per i tre primi trimestri erano giustificati da motivi tanto amministrativi quanto pratici. In primo luogo, era risultato impossibile applicare in tempo utile le norme di ripartizione del regolamento di attuazione agli operatori dei nuovi Stati membri. In secondo luogo, nell'attesa dell'adattamento del volume del contingente tariffario, non era possibile determinare i diritti d'importazione degli operatori dei nuovi Stati membri senza, al tempo stesso, diminuire temporaneamente i diritti d'importazione stabiliti per gli operatori degli altri Stati membri per lo stesso anno.

55. I due motivi che giustificano l'adozione dei regolamenti trimestrali, indicati nel regolamento relativo al quantitativo supplementare, rientrano nell'ambito dell'argomentazione sostenuta nella specie dalla Commissione. A quanto pare, i due primi regolamenti trimestrali non contengono alcuna indicazione su tali cause, mentre il terzo regolamento trimestrale fa riferimento ad una di esse. Secondo me, sarebbe stato opportuno far figurare in ciascuno dei regolamenti trimestrali entrambe le cause successivamente indicate nel regolamento relativo al quantitativo supplementare.

56. Come si è rilevato, non è tuttavia richiesto, secondo la giurisprudenza della Corte, che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto un atto giuridico va valutato nel contesto nel quale si inserisce. Ritengo pertanto che non vi sia una base sufficiente per annul-

13 — V., ad esempio, sentenze Delacre e a./Commissione (citata supra, nota 12) punto 16; 25 ottobre 1978, causa 125/77, Scholten-Honig e «De Bijenkorf» (Racc. pag. 1991, punti 18-22); 23 febbraio 1978, causa 92/77, Am Bord Baine (Racc. pag. 497, punti 36 e 37), e 1° dicembre 1965, causa 16/65, Schwarze (Racc. pag. 909).

lare i regolamenti trimestrali per difetto di motivazione.

Le spese

57. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha presentato domanda in tal senso. Il Regno del Belgio dev'essere quindi condannato alle spese.

58. In applicazione dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni che sono intervenuti nella causa sopporteranno le proprie spese. Pertanto, la Repubblica francese deve sostenere le proprie spese.

Conclusioni

59. Alla luce di tutte le precedenti considerazioni suggerisco alla Corte di pronunciare la seguente sentenza:

«1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

La Repubblica francese sopporterà le proprie spese».