CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate l'8 giugno 1994 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il Consiglio ha emanato il 13 febbraio 1993 il regolamento (CEE) n. 404/93, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane [1]. Questo regolamento, entrato in vigore il 1° luglio 1993, pone le fondamenta della libera circolazione di tale prodotto fra gli Stati membri nonché di una disciplina comune delle importazioni nei confronti dei paesi terzi. Viene instaurato un contingente tariffario e vengono stabilite regole specifiche per la ripartizione di tale contingente. Il governo tedesco sostiene che il contingente implica un insufficiente approvvigionamento del mercato e che la ripartizione del contingente rafforza questo insufficiente approvvigionamento dei mercati in una serie di Stati membri ed impone, per di più, oneri insopportabili a talune categorie di operatori economici.

Con ricorso proposto il 14 maggio 1993 la Repubblica federale di Germania ha chiesto l'annullamento del titolo IV (regime degli scambi con i paesi terzi) e dell'art. 21, n. 2, (soppressione del contingente tariffario speciale in vigore per la Germania) del suddetto regolamento. Il Consiglio ha chiesto il rigetto del ricorso.

A sostegno del governo tedesco sono intervenuti i governi belga ed olandese, mentre a favore del Consiglio sono intervenuti i governi britannico, francese, greco, italiano, portoghese e spagnolo nonché la Commissione. Il governo italiano, tuttavia, non ha depositato alcuna memoria.

2. Contemporaneamente al ricorso il governo tedesco ha presentato un'istanza di provvedimenti urgenti, respinta dalla Corte con ordinanza 29 giugno 1993.

3. Il regolamento non è stato impugnato soltanto dal governo tedesco. Numerose società ne hanno chiesto l'annullamento con ricorso proposto ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE o hanno agito per il risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 178. La Corte ha respinto i ricorsi di annullamento, ma ha rinviato i ricorsi per risarcimento dinanzi al Tribunale di primo grado che, in applicazione dell'art. 47 dello Statuto, ha sospeso i procedimenti in attesa che la Corte si pronunci sulla presente causa [2].

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 47, pag. 1.

2 — Si tratta delle cause T-516/93, Pacific Fruit Company NV, T-517/93, Léon van Parijs, T-518/93, Anton Dürbeck, T-519/93, Comafrica, e T-520/93, Pacific Fruit Company Italy SpA.

4. Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte talune questioni pregiudiziali in merito al suddetto regolamento, fra l'altro nei procedimenti C-465/93, Atlanta e a., e C-466/93, Atlanta e a. Le società interessate hanno impugnato il regolamento dinanzi al Verwaltungsgericht, il quale, riferendosi alla sentenza pronunciata dalla Corte nella causa Zuckerfabrik Süderdithmarschen [3], ha disposto misure provvisorie, cosicché alcune delle norme fissate dal regolamento per il commercio coi paesi terzi sono state temporaneamente private di efficacia e le società hanno potuto importare nel 1993 modeste quantità di banane al di fuori del contingente [4]. Le condizioni specifiche a cui sono subordinati i suddetti provvedimenti provvisori costituiscono l'oggetto del procedimento pregiudiziale C-465/93. Nella causa C-466/93 il Verwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte una questione sulla validità del regolamento, in quanto tale giudice deve pronunciarsi su una serie di motivi che, sostanzialmente, coincidono con quelli fatti valere dal governo tedesco nella presente causa. Infine, nella causa C-389/93, Dürbeck, il Verwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte una questione vertente, tra l'altro, sull'interpretazione delle norme del regolamento concernenti il diritto ad una quota del contingente tariffario per i cosiddetti «nuovi venuti».

5. La Repubblica federale di Germania fonda il suo ricorso d'annullamento su numerosi motivi, di cui una parte riguarda vizi relativi all'iter di formazione del regolamento, ed in particolare il fatto che la Commissione non avrebbe rispettato il principio della collegialità delle decisioni, il fatto che si sarebbe dovuto procedere ad una nuova consultazione del Parlamento ed il fatto che il Consiglio non avrebbe rispettato l'obbligo di motivazione. Si fa inoltre valere

— che il regolamento non trova valido fondamento negli artt. 42 e 43 del Trattato CEE, poiché persegue un obiettivo di politica dello sviluppo, e contrasta, d'altra parte, con gli obiettivi della politica agricola comune che sono indicati nell'art. 39;

— che il regolamento contrasta con le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza;

— che il regolamento contrasta con i diritti fondamentali quali il diritto di proprietà ed il diritto al libero esercizio di un'attività professionale, con il divieto di discriminazione e con il principio di proporzionalità;

— che il regolamento non è conforme agli obblighi assunti dalla Comunità in forza della convenzione di Lomé e del GATT;

3 — Causa C-143/88, Racc. 1991, pag. I-415.

4 — Il Verwaltungsgericht ha subordinato i provvedimenti provvisori alla condizione che le società, in pendenza della presente causa, non sfruttino le loro licenze per il 1994 in misura corrispondente ai quantitativi oggetto dei provvedimenti provvisori.

— che il Consiglio non è competente ad abrogare il contingente tariffario speciale in vigore per la Germania.

— la suddetta limitazione delle importazioni e del consumo causa, in collegamento con le prescrizioni del tutto inabituali del regolamento in merito ai criteri di ripartizione del contingente fra gli operatori economici della Comunità, oneri sproporzionati a ben individuate categorie di operatori.

6. Non ci si può pronunciare in particolare sui motivi tratti dall'asserita violazione dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto, se non si possiede una conoscenza approfondita non solo del sistema di commercio con i paesi terzi instaurato dal regolamento, ma anche delle condizioni in cui avviene la produzione e la vendita delle banane e dei regimi di importazioni vigenti nei diversi Stati membri prima che fosse instaurata l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane.

Le profonde divergenze esistenti fra le parti circa i fatti, la valutazione economica degli effetti della nuova organizzazione dei mercati e la necessità dei mezzi applicati dal regolamento per raggiungere gli obiettivi dello stesso riguardano soprattutto i punti summenzionati.

7. La conoscenza di cui sopra è necessaria, in special modo, per potersi pronunciare in merito ai fatti su cui si basano taluni dei motivi dedotti dalla Repubblica federale, la quale ha insistito sui seguenti punti:

— il contingente tariffario previsto dal regolamento è stato fissato ad un livello troppo basso e provocherà necessariamente, non solo in Germania, ancor maggiori restrizioni delle importazioni e quindi del consumo rispetto alle importazioni ed al consumo che esistevano prima del regolamento;

8. Vi sono poi divergenze sulla questione di sapere quando, secondo la giurisprudenza costante della Corte, che sarà ricordata in seguito, il legislatore comunitario si veda riconoscere un ampio potere discrezionale. La valutazione del legislatore può essere sindacata dalla Corte soltanto se si fonda su un apprezzamento manifestamente errato dei fatti o su un ragionamento palesemente errato. Ma mi si lasci osservare a questo punto, per sottolineare l'importanza della causa, che mi sembra rilevante l'argomentazione del governo tedesco secondo cui il legislatore ha oltrepassato in questo caso anche gli ampi limiti del suo potere discrezionale.

9. Esaminerò ora in primo luogo le disposizioni dell'organizzazione comune dei mercati ed il loro contenuto, prendendo poi posizione sulla fondatezza dei motivi di gravame dedotti dalla Repubblica federale. L'introduzione a questo esame sarà costituita da un giudizio sull'asserita violazione dei diritti fondamentali e dei principi generali vigenti nel diritto comunitario. Ciò è vantaggioso da un punto di vista sistematico, perché mi permetterà di evitare una serie di ripetizioni e perché mi renderà più facile il pronunciarmi su alcuni degli altri motivi.

La produzione e il commercio delle banane

10. Le banane sono uno dei prodotti agricoli più importanti nel commercio internazionale. Sono popolari presso i consumatori fra l'altro perché sono relativamente povere di zucchero e di grassi e perché non contengono colesterolo, mentre sono al tempo stesso ricche di vitamine, di sostanze minerali e di fibre. Si aggiunga che sono, per così dire, impacchettate dalla natura stessa.

11. Le banane sono prodotte durante tutto l'anno. Esse sono coltivate nelle regioni tropicali e subtropicali (grosso modo in una fascia di circa 30 gradi di latitudine ai due lati dell'equatore). Le condizioni ottimali di coltivazione sono rappresentate da un clima con una temperatura media di circa 27 gradi Celsius e con precipitazioni annue di circa 200-250 centimetri. Se le banane vengono prodotte in zone nelle quali non sussistono le condizioni ottimali suddette, il periodo di coltivazione è più lungo e le banane sono più piccole.

12. Le banane destinate all'esportazione sono spedite quando sono ancora verdi e maturano nel paese in cui saranno consumate. La produzione delle banane richiede molta manodopera. Le banane sono un frutto che esige molta cura sia durante la coltivazione sia per il confezionamento, il trasporto e la maturazione. Produzione, trasporto e maturazione presuppongono l'impiego di notevoli mezzi finanziari ed hanno subito uno sviluppo che li ha portati a costituire le fasi di un processo integrato che si svolge, molto spesso, nell'ambito di un'unica società.

L'approvvigionamento negli Stati membri prima che fosse instaurata l'organizzazione comune dei mercati

13. Prima dell'entrata in vigore dell'organizzazione comune dei mercati il consumo di banane negli Stati membri era coperto

— in primo luogo, dalle banane prodotte negli Stati membri (che chiamerò «banane CE»)

— in secondo luogo, dalle banane prodotte in alcuni degli Stati con cui la Comunità ha stipulato la convenzione di Lomé (che chiamerò «banane ACP»)

— in terzo luogo, dalle banane prodotte in altri Stati (che chiamerò «banane dei paesi terzi»).

14. Le banane CE sono prodotte specialmente nelle Isole Canarie e nei dipartimenti francesi d'oltremare (Guadalupa e Martinica). Quantitativi minori sono pure prodotti a Madera, nelle Azzorre, a Creta, nell'Algarve e in Laconia. La produzione sopra indicata copriva circa il 20% del consumo comunitario.

15. Le banane ACP sono importate principalmente da taluni Stati africani, ad es. il Camerun e la Costa d'Avorio, e da talune isole dei Caraibi, ad es. la Giamaica e le Isole Sopravento. Le importazioni dagli Stati ACP coprivano circa il 20% del consumo comunitario.

16. Le banane dei paesi terzi provengono specialmente da taluni paesi centroamericani e sudamericani, fra i quali spiccano la Costa Rica, la Colombia, l'Ecuador e Panama.

17. L'esportazione delle banane contribuisce, nelle zone e nei paesi in questione, a formare una parte sostanziale del totale delle esportazioni e del relativo gettito [5] ed ha anche grande importanza sul piano dell'occupazione e sul piano sociale. Nel preambolo del nuovo regolamento si legge quanto segue:

«considerando l'importanza sociale, economica, culturale e ambientale della coltura della banana nelle [seguenti] regioni comunitarie (...), regioni caratterizzate dalla loro insularità, dalla lontananza e dal ritardo strutturale aggravato, in taluni casi, dalla dipendenza economica da tale coltura».

5 — Le seguenti cifre forniscono un quadro globale degli Stati che producono banane e della percentuale rappresentata in ciascuno di essi dall'esportazione delle banane rispetto al totale delle esportazioni (1988):

		%
CE	Guadalupa	60,0
	Martinica	49,0
	Madera	33,0
	Isole Canarie	20,0
Stati ACP	Dominica	69,3
	Saint Lucia	59,1
	Saint Vincent	42,2
	Somalia	20,0
	Grenada	16,6
	Belize	4,2
	Costa d'Avorio	4,1
	Surinam	4,0
	Giamaica	2,3
	Camerun	1,1
Paesi terzi	Honduras	36,3
	Panama	29,0
	Costa Rica	19,7
	Ecuador	13,6
	Colombia	5,2

18. È pacifico tra le parti, ed è fondamentale per comprendere i problemi di fronte a cui si è trovato il legislatore comunitario quando stava elaborando la nuova organizzazione comune dei mercati, che la situazione del settore è caratterizzata da notevoli differenze di prezzo e di qualità fra le banane dei paesi terzi, da un lato, e quelle CE e ACP, dall'altro. Tali differenze sono dovute in particolare alle diverse condizioni climatiche e geografiche dei luoghi di produzione, alle diverse dimensioni delle aziende produttrici (si passa da migliaia di ettari in certi paesi centroamericani a pochi ettari nelle isole dei Caraibi), alle diverse condizioni di produzione nonché di trattamento delle banane durante il trasporto ecc. Sono tipiche notevoli differenze nella resa per ettaro (per es. circa 40 tonnellate in certi paesi dell'America Latina, ma solo 10-20 tonnellate negli Stati ACP). Ciò si riflette normalmente, fra l'altro, in differenze di prezzo assai notevoli. Le cifre indicate durante il procedimento sono state assai varie, ma la tendenza constatata è la stessa: le banane dei paesi terzi sono molto meno care (alle volte costano appena la metà) delle banane ACP che, a loro volta, sono un po' meno care delle banane CE [6].

19. All'origine la produzione e la vendita delle banane provenienti dell'America Latina erano controllate in particolare da una singola società americana, la United Brands, e perciò tali banane venivano anche chiamate «le banane del dollaro». Il commercio delle banane dell'America Latina è ancor oggi dominato da società multinazionali, che dirigono tutte le fasi produttive e commerciali almeno sino allo scarico nel paese di importazione, anche se in taluni paesi si sono aggiunte organizzazioni di produttori, che si occupano delle vendite. A causa delle ingenti spese da sostenere per il trasporto e per la maturazione, anche le banane ACP e CE sono, in larga misura, poste in commercio da società di grandi dimensioni o da organizzazioni di produttori.

20. Prima che entrasse in vigore il nuovo regolamento non esisteva nella Comunità alcun mercato comune delle banane. La situazione era caratterizzata dal fatto che in molti paesi il mercato era riservato in tutto o in parte alla produzione nazionale e/o alle importazioni dai paesi ACP. Così avveniva per i mercati britannico, francese, greco, portoghese e spagnolo, che chiamerò «mercati chiusi». Il mercato italiano era in origine rifornito soprattutto dalla Somalia — Stato ACP —, ma in seguito fece ricorso soprattutto ad importazioni dai paesi terzi.

Negli altri Stati membri — Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi — i mercati, che chiamerò «mer-

6 — Nel ricorso del governo tedesco si precisa che gli attuali prezzi CIF negli anni dal 1987 al 1992 sono stati in media di 450 ECU la tonnellata per le banane dei paesi terzi (432 nel 1992), fra i 650 e i 750 ECU la tonnellata per le banane ACP e CEE (626 per le banane ACP e 754 per le banane CEE nel 1992) ed in Spagna hanno quasi raggiunto gli 830 ECU la tonnellata. Nelle sue osservazioni il governo inglese ha indicato che nel 1992 i prezzi fob erano in media di 242 ECU la tonnellata per le banane dei paesi terzi, di 466 ECU la tonnellata per le banane ACP (cioè il 93% in più) e di 551 ECU la tonnellata per le banane CE (cioè il 128% in più).

cati aperti», erano sostanzialmente approvvigionati dai paesi terzi.

21. Le importazioni dai paesi terzi erano assoggettate a un dazio doganale consolidato nell'ambito del GATT, pari al 20% del valore della merce. C'era tuttavia un regime speciale di esenzione dal dazio per le importazioni in Germania. Tale regime si fondava su un protocollo allegato alla convenzione d'applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità, menzionata nell'art. 136 del Trattato CEE. In forza di tale protocollo veniva fissato ogni anno per la Germania un contingente di importazione in franchigia doganale. Se questo contingente non bastava a coprire il consumo tedesco e se i paesi ed i territori d'oltremare non erano in grado di soddisfare l'ulteriore domanda tedesca, gli Stati membri interessati si dichiaravano, in forza dell'art. 6 del protocollo, «pronti a consentire un aumento corrispondente del contingente tariffario tedesco». Le parti sono concordi sul fatto che il governo tedesco ha sempre ottenuto questo consenso, giacché gli Stati interessati hanno riconosciuto che non era possibile agli operatori tedeschi procurarsi ulteriori approvvigionamenti nei paesi e nei territori d'oltremare.

22. Questi regimi ampiamente diversi per l'offerta delle banane implicavano che il consumo delle banane ed i loro prezzi variavano sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Così il consumo medio annuo negli Stati con mercato aperto era un po' superiore ai 14 kg per abitante mentre negli Stati con mercato chiuso era leggermente inferiore ai 9 kg per abitante.

23. Il preambolo al regolamento del Consiglio sull'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane descriveva come segue la situazione del mercato e motivava così, al tempo stesso, la necessità di creare un'organizzazione comune dei mercati:

«considerando che negli Stati membri produttori di banane esistono attualmente organizzazioni nazionali di mercato intese a garantire ai coltivatori lo smaltimento dei loro prodotti sul mercato nazionale, con proventi proporzionati ai costi di produzione; che tali organizzazioni nazionali di mercato prevedono l'applicazione di restrizioni quantitative che ostacolano la realizzazione di un mercato comune delle banane; che alcuni degli Stati membri non produttori offrono un trattamento particolarmente favorevole allo smaltimento delle banane provenienti dagli Stati ACP, mentre altri applicano un sistema d'importazione liberale, che prevede addirittura, nel caso di uno Stato membro, una situazione tariffaria privilegiata; che questa disparità di situazioni nuoce alla libera circolazione delle banane all'interno della Comunità e all'introduzione di un regime comune degli scambi con i paesi terzi e che nella prospettiva della realizzazione del mercato interno occorre istituire un'organizzazione comune dei mercati equilibrata e flessi-

bile nel settore delle banane che si sostituisca ai vari regimi nazionali» (secondo 'considerando').

importazioni di banane originarie di altri paesi terzi fornitori e garantendo al contempo proventi sufficienti per i produttori» (terzo 'considerando').

Il regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati

25. Nel corso della causa non è stato messo in dubbio che il legislatore comunitario abbia potuto considerare come oggetto principale del regolamento la tutela degli interessi che fanno capo ai produttori stabiliti nella Comunità e nei paesi ACP. Si discute invece se siano legittimi la base giuridica e gli strumenti che il legislatore comunitario ha prescelto per realizzare tale oggetto.

24. Il legislatore comunitario è partito dalla premessa che l'organizzazione comune dei mercati, che avrebbe dovuto condurre alla libera circolazione del prodotto nell'ambito della Comunità e ad una disciplina comune del commercio con gli Stati terzi, doveva essere realizzata in modo tale da tener debitamente conto dei produttori di banane CE e ACP.

26. Non è neppure stato contestato che il legislatore comunitario si trovava di fronte ad un compito difficile, in quanto precisamente doveva garantire lo smercio ad un prezzo equo di prodotti che, né dal punto di vista del prezzo né sotto l'aspetto qualitativo — a giudizio dei consumatori — potevano concorrere con i prodotti di Stati che senza dubbio erano in grado di soddisfare qualsiasi domanda effettiva che dovesse manifestarsi nella Comunità.

Il ragionamento di base del legislatore in collegamento con la garanzia che il regolamento offriva ai vari interessi di cui si doveva tener conto è stato espresso come segue nel preambolo del regolamento:

«considerando che, fermi restando la preferenza comunitaria e gli obblighi internazionali della Comunità, detta organizzazione comune dei mercati deve consentire lo smaltimento sul mercato comunitario, a prezzi equi tanto per i produttori, quanto per i consumatori, delle banane di produzione interna e di quelle originarie dei paesi ACP fornitori tradizionali, senza recare pregiudizio alle

27. La lettura del regolamento ci mostra i mezzi a cui il legislatore ha fatto ricorso per raggiungere l'obiettivo voluto.

28. Il regolamento, emanato in forza degli artt. 42 e 43 del Trattato, previa consulta-

zione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale e con la maggioranza qualificata richiesta, è diviso in cinque titoli. Il titolo I prevede l'adozione di norme comuni di qualità e di commercializzazione [7], mentre il titolo II contiene norme relative alle organizzazioni di produttori nella Comunità. Tali norme prevedono, per esempio, aiuti intesi ad incoraggiare la costituzione di queste organizzazioni, le quali dovrebbero svolgere compiti sostanziali, in collegamento fra l'altro con la concentrazione dell'offerta.

29. Nel titolo III sono contenute norme sul regime degli aiuti ai prodotti comunitari.

30. Anzitutto, nell'art. 10 si presuppone che possono essere concessi aiuti per il miglioramento delle strutture e per altre iniziative volte a migliorare il livello concorrenziale dei produttori.

31. L'art. 12 instaura poi un aiuto compensativo per l'eventuale perdita di reddito, aiuto che, nel preambolo, è motivato come segue:

«considerando che, grazie alle organizzazioni nazionali di mercato, i coltivatori di banane hanno potuto sinora ricavare sul mercato proventi sufficienti a sostenere i costi di produzione e a salvaguardare la loro attività; che tenendo conto del fatto che l'introduzione dell'organizzazione comune dei mercati non deve porre i produttori in una situazione meno favorevole di quella in cui attualmente si trovano e che può incidere sui prezzi praticati a livello nazionale, appare opportuno erogare un aiuto compensativo per coprire la perdita di proventi che potrebbe derivare dall'applicazione del nuovo sistema e per mantenere la produzione comunitaria ai costi determinati dalla peculiare situazione strutturale fino a quando quest'ultima non sarà stata adeguata mediante l'applicazione di apposite misure (...)» (settimo 'considerando').

L'aiuto compensativo è calcolato in base alla differenza tra:

— il reddito di determinati anni di riferimento, il cosiddetto «reddito forfettario di riferimento», da determinarsi nei modi previsti da successivi regolamenti d'esecuzione, e

7 — Secondo il preambolo la ragione di queste norme è la seguente:
«considerando che, per consentire l'approvvigionamento del mercato con prodotti di qualità omogenea e soddisfacente nel rispetto delle specificità e delle diverse varietà prodotte e per garantire lo smaltimento dei prodotti comunitari a prezzi che permettano il conseguimento di un reddito adeguato, è d'uopo introdurre norme comuni di qualità per le banane fresche e, se del caso, norme di commercializzazione per i prodotti trasformati a base di banane» (quarto 'considerando').

— il «reddito medio alla produzione», determinato annualmente in base alla media dei prezzi delle banane prodotte e commercializzate nella Comunità, previa detrazione dei costi medi di trasporto e dei costi di applicazione del regime fob.

In presenza di particolari condizioni può essere concesso un aiuto integrativo.

La Commissione stabilisce anteriormente al 1° marzo di ogni anno l'aiuto compensativo per l'anno precedente, ma a determinate condizioni possono venire concessi anticipi. L'aiuto compensativo è concesso unicamente per un quantitativo massimo di 854 000 tonnellate di banane, ripartito in modo dettagliato fra le diverse regioni produttrici della Comunità [8].

L'art. 13 stabilisce infine che può essere concesso un premio per la cessazione della bananicoltura.

32. È stata prevista l'istituzione di un regime di aiuti ai produttori di banane ACP. Nel dicembre 1992 la Commissione ha presentato, basandosi sull'art. 113 del Trattato, una proposta di regolamento che contiene disposizioni sia in materia di sostegno professionale e finanziario sia in materia di garanzia del reddito, le quali corrispondono in sostanza al sistema già istituito per i produttori comunitari [9]. Questo regolamento non è ancora stato emanato. A quanto risulta, il Consiglio attende l'esito della presente causa prima di procedere ulteriormente nell'esame della proposta.

33. Il titolo IV del regolamento contiene il regime degli scambi con i paesi terzi e, come s'è detto, è proprio la validità di queste regole che è contestata dal governo tedesco.

34. Le norme in questione si fondano tra l'altro su una distinzione fra le banane ACP tradizionali e le banane ACP non tradizionali: le prime provengono da Stati ACP che sono esportatori tradizionali di banane nella Comunità, quando le importazioni non

8 — In base all'art. 12, n. 2, il quantitativo è ripartito come segue:
«1) 420 000 t per le isole Canarie,
2) 150 000 t per la Guadalupa,
3) 219 000 t per la Martinica,
4) 50 000 t per Madera, le Azzorre e l'Algarve,
5) 15 000 t per Creta e la Laconia.

9 — GU 1992, C 344, pag. 9.

superano i quantitativi stabiliti nell'allegato del regolamento per un quantitativo globale di 857 700 tonnellate [10].

«permettere una commercializzazione soddisfacente delle banane raccolte nella Comunità nonché dei prodotti originari degli Stati ACP nel quadro degli accordi previsti dalla convenzione di Lomé, mantenendo per quanto possibile i flussi commerciali tradizionali (...)».

35. Il regime degli scambi prevede che le importazioni sono soggette ad un certificato di importazione rilasciato, in genere, a chiunque ne faccia richiesta. Il rilascio del certificato è subordinato alla costituzione di una cauzione a garanzia dell'osservanza dell'impegno di importare. In linea di principio l'importazione non è comunque sottoposta a restrizioni quantitative. Il regime degli scambi contiene invece importanti disposizioni sulla riscossione del dazio.

L'art. 18, n. 1, dispone più in dettaglio quanto segue:

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

36. Le banane ACP tradizionali possono essere importate in franchigia doganale. Per le importazioni di banane dai paesi terzi e di banane ACP non tradizionali è aperto un contingente tariffario il cui scopo è, come risulta dal decimo 'considerando' del regolamento di

Nell'ambito di questo contingente tariffario le importazioni di banane di paesi terzi sono soggette ad un'imposizione pari a 100 ecu/t, le importazioni di banane ACP non tradizionali sono soggette a dazio zero (...)».

In relazione a ciò che precede l'art. 18, n. 2, stabilisce che, al di fuori del contingente, le importazioni di banane ACP non tradizionali sono soggette ad un'imposizione pari a

10 — L'allegato indica i seguenti quantitativi tradizionali:

	«Tonnellate/peso netto
Costa d'Avorio	155 000
Camerun	155 000
Surinam	38 000
Somalia	60 000
Giamaica	105 000
Saint Lucia	127 000
Saint Vincent e Grenadine	82 000
Dominica	71 000
Belize	40 000
Capo Verde	4 800
Grenada	14 000
Madagascar	5 900
	857 700»

750 ECU la tonnellata. Nell'undicesimo 'considerando' del regolamento si osserva che

«le importazioni che non rientrano nel contingente tariffario devono essere gravate da un dazio doganale di livello tale da permettere lo smaltimento della produzione comunitaria, nonché dei quantitativi ACP tradizionali in condizioni accettabili».

37. Il regolamento contempla due ipotesi di aumento del contingente. L'art. 16, n. 1, dispone che «ogni anno viene elaborato un bilancio di previsione della produzione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni ed esportazioni». Il bilancio di previsione è predisposto ai sensi del n. 2 dello stesso articolo tenendo conto, fra l'altro, dei dati disponibili riguardanti i quantitativi di banane commercializzati nella Comunità durante l'anno precedente e delle previsioni riguardanti i consumi, basate in particolare sulle recenti tendenze dei consumi e sull'evoluzione dei prezzi di mercato. In base all'art. 16, n. 3, questo bilancio può essere riveduto *durante la campagna* ed in tal caso il contingente tariffario può essere adeguato, al fine di tener conto *dell'incidenza di circostanze eccezionali sulla produzione o sull'importazione*, come possono essere ad esempio, secondo il preambolo del regolamento, speciali condizioni climatiche. In forza dell'art. 18, n. 1, il bilancio di previsione costituisce poi la base per la revisione del contingente che, se necessario, è effettuata ogni anno, qualora sia previsto un aumento della domanda comunitaria. Spetta alla Commissione, secondo l'art. 20, elaborare il bilancio di previsione e, se necessario, adottare i provvedimenti necessari per l'aumento del contingente tariffario, comunque nel rispetto della speciale procedura del comitato di gestione disciplinata dall'art. 27 del regolamento.

38. L'art. 19 regola la ripartizione del contingente tariffario fra gli operatori commerciali. Questa ripartizione è motivata nel tredicesimo 'considerando' del regolamento come segue:

«considerando che per rispettare i suddetti obiettivi tenendo nel contempo conto delle peculiarità della commercializzazione delle banane, il contingente tariffario deve essere gestito effettuando una distinzione tra operatori che hanno in precedenza commercializzato banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali, da un lato, e operatori che hanno in precedenza commercializzato banane prodotte nella Comunità e banane ACP tradizionali, dall'altro, riservando un quantitativo disponibile per i nuovi operatori che hanno recentemente intrapreso o che intraprenderanno un'attività commerciale in questo settore».

L'art. 19, n. 1, precisa i dettagli della ripartizione:

«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 (...)».

Come indica l'art. 15, n. 5, il termine «commercializzazione» si riferisce all'immissione sul mercato, esclusa la fase in cui il prodotto viene messo a disposizione del consumatore finale.

Risulta dall'art. 19, n. 2, che ogni operatore, sulla base di calcoli effettuati separatamente per ciascuna categoria degli operatori di cui al n. 1, lett. a) e b), 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. È espressamente previsto che le banane di paesi terzi e/o le banane ACP non tradizionali importate in base a certificati rilasciati ai sensi del n. 1, lett. b), non sono prese in considerazione nel determinare i diritti da stabilire in virtù del n. 1, lett. a). Le norme dettagliate ed assai complicate per il calcolo delle quote spettanti agli operatori commerciali sono state fissate dalla Commissione con il regolamento (CEE) n. 1442/93 relativo alle disposizioni di applicazione del regime CE di importazione delle banane [11].

39. Il titolo V del regolamento contiene «disposizioni generali», fra cui la già citata soppressione del contingente tariffario speciale per la Germania. L'art. 23 consente di adottare ulteriori provvedimenti per contrastare gravi perturbazioni dovute alle importazioni o alle esportazioni. L'art. 30 contempla l'adozione di provvedimenti specifici, che appaiano necessari per agevolare il passaggio dal regime esistente all'organizzazione comune dei mercati istituita dal regolamento. L'art. 32 stabilisce poi che, al più tardi al termine del terzo anno di applicazione del regolamento, la Commissione presenterà una relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio sul funzionamento del regolamento stesso e precisa che «tale relazione comporta in particolare l'analisi dell'evoluzione del flusso di commercializzazione delle banane comunitarie, di paesi terzi e ACP in seguito

11 — GU L 142, pag. 6.

all'applicazione [di detto] régime. Tale relazione è corredata, se del caso, di proposte appropriate».

40. La distinzione fra banane CE e banane ACP tradizionali, da un lato, e banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali, dall'altro, ha importanza determinante nella presente causa. Risulta da quanto precede che, in base al regolamento, le banane ACP tradizionali sono trattate in larga misura come banane CE, mentre le banane ACP non tradizionali sono trattate in sostanza come banane dei paesi terzi. Poiché le banane ACP importate nella Comunità sono attualmente, di fatto, solo banane tradizionali, mi è parso ragionevole, per motivi di tecnica espositiva, di non menzionare ogni volta la distinzione fra banane ACP tradizionali e non tradizionali. Quando menzionerò le banane CE/ACP, mi riferirò pertanto alle banane CE ed alle banane ACP tradizionali, mentre, quando menzionerò le banane dei paesi terzi, intenderò riferirmi implicitamente anche alle banane ACP non tradizionali.

Motivi di gravame concernenti l'asserita violazione di diritti fondamentali o di principi generali del diritto

41. Il governo tedesco ha sostenuto che le disposizioni del regolamento relative agli scambi con gli Stati terzi sono invalide perché violano il diritto di proprietà o, comunque, diritti simili al diritto di proprietà quali il diritto al libero esercizio dell'attività professionale, e perché sono in contrasto con il principio generale di uguaglianza e con il principio di proporzionalità.

42. È pacifico che i diritti fondamentali ed i principi sopra richiamati costituiscono parte integrante del diritto comunitario e che gli atti emanati dalle istituzioni della Comunità non sono validi se non rispettano tali diritti e principi [12].

43. È inoltre cosa indiscussa e indiscutibile che le disposizioni del regolamento ed in particolare l'introduzione di un contingente tariffario e la ripartizione di questo fra le diverse categorie di operatori economici interferiscono sensibilmente nella situazione degli operatori economici e specialmente nei modelli esistenti di attività per gli operatori economici attivi sui mercati finora aperti.

44. Non v'è, a mio parere, alcuna ragione di esaminare in modo distinto se le norme con-

12 — V., fra l'altro, sentenze 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 17), 11 luglio 1989, causa 265/87, Schäder (Racc. pag. 2237, punto 21), e 25 ottobre 1978, cause riunite 103/77 e 145/77, Royal Scholten-Honig (Racc. pag. 2037, punto 26).

troverse del regolamento violino ciascuno dei diritti e dei principi sopra enunciati. Il nucleo comune ai vari motivi di gravame è l'affermazione secondo cui ci troviamo di fronte ad un'interferenza, discriminatoria e sproporzionata, in taluni interessi giuridicamente tutelati degli operatori economici, senza che ciò appaia giustificato dalla necessità di realizzare gli obiettivi del regolamento.

45. Se è chiaro che il diritto di proprietà è tutelato nell'ordinamento giuridico comunitario, è però altrettanto evidente che la tutela di cui esso beneficia non è assoluta, come è stato costantemente precisato dalla Corte in accordo con i principi che disciplinano la tutela della proprietà negli Stati membri e con quanto risulta dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

La stessa osservazione vale per il diritto al libero esercizio dell'attività professionale.

Nella sentenza 11 luglio 1989, Schräder [13], la Corte ha dichiarato quanto segue:

«sia il diritto di proprietà che la libertà di esercizio delle attività professionali fanno parte dei principi generali del diritto comunitario. Detti principi non costituiscono tuttavia prerogative assolute, ma vanno considerati alla luce della loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'applicazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività professionale, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti» (punto 15).

46. Il Consiglio e parecchi intervenienti hanno sostenuto che gli interessi toccati dal regolamento non rientrano fra quelli a cui si riferisce la tutela dei diritti fondamentali. Si tratta infatti di interessi degli operatori economici a mantenere le proprie quote di mercato ed a sfruttare, in questo modo, gli investimenti compiuti per il trasporto delle banane e per gli impianti di maturazione [14].

Occorre ammettere che ci si può domandare se tali interessi beneficino della tutela accordata ai diritti fondamentali. Tuttavia, non mi

13 — V. supra, nota n. 12.

14 — Va ricordato che, nella citata causa C-466/93, Atlanta e a., il giudice a quo è partito, fra l'altro, dalla premessa che le norme controverse del regolamento «sottraggono agli operatori commerciali attivi nel commercio delle banane dei paesi terzi il profitto dei loro investimenti», giacché «perde valore tutto il loro apparato di produzione, da essi sviluppato nel settore delle banane durante un trentennio» ed essi «non possono più sfruttare in modo redditizio gli impianti che hanno creato, con i propri fondi, in tutte le fasi del commercio delle banane».

sembra che la Corte debba pronunciarsi su questo problema nella presente causa. Anche se beneficiassero della tutela accordata ai diritti fondamentali, gli interessi in questione sarebbero comunque soggetti a limitazioni, e l'esame della legittimità di queste limitazioni coinciderebbe in larga misura con l'esame da effettuarsi in relazione ai principi di uguaglianza e di proporzionalità, cosicché potrebbe essere svolto al meglio nell'ambito di quest'ultimo, in occasione del quale si dovrà comunque tener conto della natura dell'interesse in cui si interferisce.

47. Il principio generale di uguaglianza costituisce, come s'è detto, parte integrante del diritto comunitario ed ha inoltre trovato concreta espressione nell'art. 40, n. 3, del Trattato. La Corte ha costantemente statuito che, in forza di tale principio, situazioni simili non possono essere trattate in modo diverso, salvo che un diverso trattamento sia obiettivamente giustificato [15].

48. Il governo tedesco, sostenuto dal governo olandese, fa valere che l'attribuzione del 30% del contingente tariffario totale agli operatori economici che negli anni di riferimento abbiano commercializzato banane CE o ACP implica una discriminazione ingiustificata degli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi e che gli effetti di questa discriminazione sono poi rafforzati dalla limitazione delle possibilità di importazione esistenti, che è una conseguenza della fissazione del contingente.

49. A questo proposito il Consiglio ha fatto valere, tra l'altro, che l'attribuzione del 30% del contingente è un mezzo necessario, e quindi obiettivo, per raggiungere uno degli scopi del regolamento, e precisamente lo smercio di banane comunitarie e ACP a prezzi equi.

50. Non si può escludere che si debba dar ragione al Consiglio quando afferma che c'è una ragione obiettiva di trattare in modo diverso gli operatori economici, cosa che a prima vista sembra una discriminazione. Questo problema coincide in larga misura col problema di accertare se gli oneri imposti ad una categoria di operatori commerciali per favorire un'altra categoria di operatori commerciali siano sproporzionati e per di più non necessari a raggiungere lo scopo del regolamento. Il miglior contesto per procedere a tale esame è quello fornito dall'esame che si deve effettuare con riferimento al principio di proporzionalità.

51. La Corte ha dichiarato che il principio di proporzionalità vincola anche il legislatore comunitario e che, in base a detto principio, gli atti delle istituzioni comunitarie non devono andare oltre ciò che è idoneo e necessario a raggiungere il loro scopo e che, quando una scelta fra più soluzioni è possi-

15 — V. sentenza 19 ottobre 1977, cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins Pont-à-Mousson (Racc. pag. 1795, punto 17), e 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide (Racc. pag. 4209, punto 28).

bile, il legislatore deve optare per il provvedimento meno gravoso. Si aggiunga che gli oneri non debbono essere sproporzionati al fine perseguito [16]. Giustamente l'avvocato generale Capotorti ha sottolineato che «il principio di proporzionalità significa che gli oneri imposti agli amministrati non devono oltrepassare la misura richiesta per soddisfare il pubblico interesse che è in gioco. Allorché dunque un atto comporta per certe categorie di soggetti un aggravio eccessivo rispetto alle esigenze — le quali vanno considerate in concreto nel contesto della situazione economica e sociale e tenuto conto dei mezzi a disposizione —, esso viola il principio di proporzionalità» [17].

52. È pacifico che il legislatore comunitario dispone di un sostanziale margine di apprezzamento in merito agli strumenti da impiegare per raggiungere lo scopo voluto. Nell'esaminare gli atti comunitari alla luce del principio di proporzionalità, la Corte ha dichiarato che

«il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento» [18].

53. L'esame a cui la Corte sottopone le valutazioni che il legislatore comunitario ha posto a base dei provvedimenti adottati è del pari limitato in un caso come quello di specie. La Corte ha dichiarato quanto segue:

«(...) qualora il legislatore comunitario debba valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa» [19].

54. Come s'è detto, il governo tedesco ha sostenuto che le ingerenze lamentate sono molto notevoli e che producono effetti specifici per determinate categorie e non per altre, che si trovano nella medesima situazione,

16 — V., ad esempio, sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa (Racc. pag. I-4023, punto 13).

17 — Sentenza 5 luglio 1977, causa 114/76, Bela-Mühle (Racc. pag. 1211, in particolare pag. 1232).

18 — V. citata sentenza 13 novembre 1990, Fedesa, punto 14. V. anche sentenza 11 marzo 1987, cause riunite 279/84, 280/84, 285/84, Rau (Racc. pag. 1069, punto 34).

19 — Sentenza 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart (Racc. pag. I-435, punto 14). V. anche sentenze 7 febbraio 1973, causa 40/72, Schroeder/Germania (Racc. pag. 125, punto 14), e 13 giugno 1972, cause riunite 9/71 e 11/71, Compagnie d'approvisionnement/Commissione (Racc. pag. 391, punto 39).

senza che le si possa considerare come un mezzo necessario a realizzare gli obiettivi del regolamento. Ha anche sostenuto che esse sono sproporzionate rispetto allo scopo del regolamento. Le suddette allegazioni sono contestate dal Consiglio e dai governi che sono intervenuti, a suo sostegno, insieme con la Commissione.

55. Prima di pronunciarsi sulla controversia, è, a questo punto, necessario esaminare le divergenze che si sono manifestate tra le parti circa la rilevanza dell'intervento. Ciò implica, da una parte, la necessità di verificare se, come sostengono talune parti, il contingente tariffario di 2 milioni di tonnellate fissato dal regolamento fosse sufficiente a coprire il consumo comunitario esistente al momento dell'entrata in vigore del sistema, e, d'altra parte, la necessità di esaminare gli effetti che le disposizioni speciali sulla ripartizione del contingente hanno avuto sullo svolgimento dell'attività commerciale.

Il contingente tariffario

56. Il contingente tariffario è previsto dal regolamento come uno strumento di gestione in vista della realizzazione dell'obiettivo del regolamento, che consiste precisamente nel garantire lo smercio delle banane CE e di quelle tradizionalmente importate dai paesi ACP a prezzi equi sia per i produttori sia per i consumatori. Il dazio piuttosto alto a cui sono assoggettate le importazioni che non rientrano nel contingente fornisce indubbiamente una notevole protezione contro le importazioni, al di fuori del contingente, di banane provenienti da paesi terzi.

57. Il Consiglio è partito dalla premessa che un contingente tariffario di 2 milioni di tonnellate sarebbe stato sufficiente, tenuto conto della produzione comunitaria e delle importazioni dai paesi ACP, a soddisfare la domanda di banane esistente nella Comunità. Questo approccio è espresso formalmente nel terzo 'considerando' del regolamento, secondo cui l'obiettivo del regolamento deve essere perseguito «senza recare pregiudizio alle importazioni di banane originarie di altri paesi terzi fornitori» e nel decimo 'considerando', secondo cui il contingente tariffario è aperto allo scopo di permettere una commercializzazione soddisfacente delle banane CE/ACP «mantenendo per quanto possibile i flussi commerciali tradizionali». Il Consiglio ha confermato in udienza che si intendeva mantenere il consumo esistente nella Comunità. La Commissione condivide questo punto di vista [20].

Il Consiglio ha chiarito che il contingente tariffario — il cui importo non è mutato rispetto a quello proposto dalla Commissione nell'agosto del 1992 — era stato calcolato come la media delle importazioni di banane dai paesi terzi nel periodo 1989-1991.

20 — Nel comunicato-stampa diffuso dalla Commissione l'8 aprile 1992 in relazione alla futura organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane si legge, fra l'altro: «Il livello del contingente tariffario (...) corrisponde dal punto di vista quantitativo alle importazioni attuali di banane dall'area del dollaro (...) e può essere aumentato. Il suo effetto sui prezzi ai consumatori che si approvvigionano in particolare di banane provenienti dall'area del dollaro è pertanto piuttosto limitato».

La Commissione ed il Consiglio ritengono che questo triennio fosse rappresentativo e costituisse la base più corretta per calcolare l'importo sufficiente a coprire il consumo esistente all'atto dell'entrata in vigore del regolamento.

58. Il governo tedesco ha fortemente criticato il livello del contingente che, a suo avviso, non permette di mantenere il consumo esistente, ma al contrario implica una notevole limitazione delle importazioni preesistenti e quindi anche del consumo preesistente.

Sotto questo aspetto, esso rinvia alle importazioni ed al consumo nell'anno 1992, che risultano molto più alti di quelli constatati negli anni cui si è riferito il Consiglio. Esso sostiene inoltre che è assurdo fissare il consumo prevedibile basandosi sul consumo medio di un precedente triennio, allorché il mercato in questione è stato caratterizzato per un decennio da una costante e rapida espansione. Esso ricorda che, secondo le cifre definitive e corrette fornite da Eurostat, il consumo di banane è stato nel 1992 di circa 3,8 milioni di tonnellate e sostiene che il regolamento porterà ad un sottoapprovvigionamento del mercato per 500 000 tonnellate.

59. Il Consiglio e la Commissione, che si fondano anch'essi sui dati corretti di Eurostat relativi al 1992, sostengono che ci si è avvicinati al giusto livello del contingente tariffario. Il ricorso alla media fornisce l'immagine più corretta possibile del prevedibile consumo, sia perché si poteva pensare che il consumo inizialmente molto alto manifestatosi nei nuovi Länder tedeschi sarebbe calato, sia perché le cifre del 1992 sono artificialmente elevate: gli operatori commerciali avrebbero infatti importato nel 1992 quantitativi particolarmente elevati di banane per procurarsi le migliori posizioni di partenza in vista della ripartizione del contingente che avrebbe avuto luogo con l'entrata in vigore della nuova organizzazione comune dei mercati [21].

60. Mi sembra che, in una certa misura, si debba dar ragione al governo tedesco. Non si può infatti ritenere, sulla base dei chiarimenti sopra menzionati, che il contingente tariffario fissato fosse atto a garantire il mantenimento del consumo preesistente.

61. Ritengo importante in particolare il fatto che l'evoluzione del consumo nella Comunità a partire dalla metà degli anni '80 — conforme del resto all'evoluzione del consumo in paesi comparabili — è sempre stata in ascesa. Ecco le cifre in migliaia di tonnel-

21 — Il Consiglio osserva nel suo controricorso che il contingente è stato calcolato in modo corretto, anche se si considerano le cifre relative al 1992. Ciò si ottiene tuttavia calcolando al tempo stesso le cifre, relativamente più basse, del 1988.

late per il periodo 1984-1991: 1984: 1 821, 1985: 1 941, 1986: 2 424, 1987: 2 516, 1988: 2 840, 1989: 2 974, 1990: 3 330 e 1991: 3 629 [22]. La cifra fornita da Eurostat per il 1992 è, come s'è detto, di circa 3,8 milioni di tonnellate. È difficile accettare, in presenza di tale sviluppo, che ci si basi sulla media del triennio 1989-1991, tanto più se si considera che le cifre del 1989 non comprendono ancora il successivo consumo dei nuovi Länder tedeschi.

62. Il Consiglio non poteva tener conto del consumo del 1992 quando ha dovuto fissare il livello del contingente, però avrebbe dovuto accorgersi che il metodo di calcolo applicato — anche se il ricorso alla media è il metodo giusto in altri contesti — non avrebbe condotto al risultato più equo. L'aumento costante del consumo, che in base a quanto s'è visto avrebbe potuto continuare, avrebbe comunque dovuto consigliare di adottare come base di calcolo le cifre del 1991. Ciò avrebbe significato che il contingente tariffario, tenuto conto della produzione di banane nella Comunità e nei paesi ACP, avrebbe dovuto includere 200 000 o 300 000 tonnellate in più.

63. Il governo tedesco ha altresì sostenuto che il Consiglio non ha tenuto conto delle conseguenze del prevedibile ravvicinamento dei prezzi sui mercati chiusi e su quelli aperti. Esso afferma che le esperienze dei mercati, ad esempio le esperienze del mercato italiano, lasciavano presagire notevoli aumenti del consumo su quei mercati che sino a quel momento erano stati «mercati chiusi». Secondo il governo tedesco, un solo chilogrammo in più per persona su questi mercati comporterebbe un aumento di 230 000 tonnellate nel consumo annuo. Non è escluso che il governo tedesco abbia ragione su questo punto. D'altra parte, l'evoluzione del consumo dopo l'entrata in vigore dell'organizzazione comune dei mercati dipenderà dagli effetti degli interventi che l'organizzazione stessa opera sui preesistenti meccanismi di mercato. Ci si domanda, tra l'altro, ancora se il ravvicinamento dei prezzi — che probabilmente richiederà comunque del tempo — condurrà, sui mercati finora chiusi, ad aumenti di consumo più elevati delle riduzioni di consumo che si verificheranno sui mercati finora aperti.

64. Il Consiglio ha sostenuto che la fissazione del contingente ad un livello eventualmente troppo basso non sarebbe determinante, in quanto ci sarebbe, in base all'art. 18, n. 1, del regolamento, un obbligo di aumentare il contingente, qualora risultasse dalle previsioni annuali della Commissione che la domanda comunitaria aumenta ed in quanto, ai sensi dell'art. 16, n. 3, sarebbe possibile, in presenza di circostanze eccezionali, aumentare il contingente nel corso stesso dell'anno di produzione. Il Consiglio rinvia,

22 — V. l'allegato 1 alla memoria della Commissione. Le cifre risultano dai dati forniti dalla FAO, dagli Stati membri e da Eurostat e corrispondono, grosso modo, a quelle indicate nell'allegato 1 al ricorso: «Parere della Zentrale Markt-und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst-und Ernährungswirtschaft GmbH».

in proposito, all'ordinanza resa dalla Corte sull'istanza di provvedimenti provvisori presentata dalla Repubblica federale, ordinanza in cui la Corte ha sottolineato l'obbligo delle istituzioni a questo riguardo [23].

65. Ci sono parecchi elementi che attenuano l'importanza di tale argomento.

66. Anzitutto, occorre ricordare che il governo tedesco ha effettivamente richiesto un aumento del contingente, ma ha ricevuto risposta negativa nonostante le circostanze sopra menzionate [24]. Si aggiunga che è certo che la Commissione finora non ha preso autonomamente l'iniziativa di un aumento del contingente [25].

67. In secondo luogo — e ciò è più importante per la valutazione dell'argomento del Consiglio — occorre sottolineare la natura dell'obbligo che incombe sulle istituzioni in rapporto all'aumento del contingente.

68. Il contingente tariffario deve, secondo le norme di revisione del regolamento, essere fissato ogni anno in base alle previsioni for-

23 — A questo riguardo, nei punti 43, 44 e 45 dell'ordinanza della Corte si legge quanto segue:
«Il Consiglio riconosce che le previsioni su cui si è fondato possono risultare inesatte, visto che l'esperienza di cui dispone in materia non è sufficiente. È vero, come ha sostenuto la Repubblica federale di Germania, che il Consiglio ritiene di poter modificare i contingenti fissati all'art. 18 solo nel caso in cui si constati una modifica importante nei movimenti congiunturali. Esso ammette tuttavia che, qualora si verificasse una situazione di penuria come quella prospettata dalla Repubblica federale di Germania, le istituzioni sarebbero tenute ad agire.
Occorre rilevare, in proposito, che l'art. 16, n. 3, del regolamento obbliga in realtà le istituzioni ad adattare il contingente tariffario quando, durante la campagna, ciò risulti necessario al fine di tener conto di circostanze eccezionali che influiscono in particolare sulle importazioni. In tal caso, si deve effettuare l'adeguamento secondo la procedura prevista all'art. 27, vale a dire la Commissione deve adottare provvedimenti dopo aver raccolto il parere del comitato di gestione delle banane. Se i provvedimenti non sono conformi al parere espresso dal comitato, il Consiglio può prendere una decisione diversa entro il termine di un mese. Ne risulta che, se la Commissione constatasse, sulla base di dati obiettivi, che il contingente non permette di soddisfare ragionevolmente la domanda e che le precedenti previsioni del Consiglio sono inesatte, il regolamento obbliga, in realtà, il Consiglio e, se del caso, la Commissione a procedere ai necessari adeguamenti, cosicché gli Stati membri potrebbero proporre ricorso dinanzi alla Corte qualora le suddette istituzioni venissero meno ai propri obblighi».

24 — Il governo tedesco ha precisato di aver chiesto un aumento del contingente tariffario dapprima nell'ottobre 1993 e poi nella primavera 1994. La prima richiesta non fu accolta, secondo la Commissione, perché il governo non aveva provato l'esistenza di un bisogno e perché gli operatori tedeschi non avevano tentato, in modo consistente, di comprare banane della Comunità o dei paesi ACP. La seconda richiesta non aveva ancora ricevuto risposta alla data dell'udienza. È stato precisato che si prevede un aumento del contingente di 100 000 tonnellate nel 1994 e di 200 000 tonnellate nel 1995 in conseguenza del risultato delle trattative che hanno posto fine alla controversia sorta, nell'ambito del GATT, fra la CEE e taluni paesi centroamericani e sudamericani esportatori di banane.

25 — Con i regolamenti (CE) n. 490/94 (GU L 62, pag. 10) e (CE) n. 3298/93 (GU L 296, pag. 48) la Commissione ha reso possibile, nell'ambito della quota, un'importazione complessiva di 1 070 000 tonnellate nel primo semestre 1994. Non è stato precisato quali conseguenze ciò implicherà per l'aumento delle importazioni nell'ambito del contingente durante i due ultimi trimestri dell'anno.

mulate dalla Commissione, come previsto dall'art. 16, n. 2, tenendo conto:

«— dei dati disponibili riguardanti i quantitativi, ripartiti secondo l'origine, delle banane commercializzate nella Comunità durante l'anno precedente,

— delle previsioni riguardanti la produzione e la commercializzazione delle banane comunitarie,

— delle previsioni riguardanti le importazioni di banane ACP tradizionali,

— delle previsioni riguardanti i consumi, basate in particolare sulle recenti tendenze dei consumi e sull'evoluzione dei prezzi di mercato».

Le previsioni sono elaborate dopo l'entrata in vigore dell'organizzazione comune dei mercati, cioè in un momento in cui non sussiste più la situazione accertata all'atto della fissazione del contingente originario. Si aggiunga che può essere difficile accertare l'effettiva domanda di un mercato sul quale i meccanismi di mercato sono stati, almeno parzialmente, posti fuori uso [26]. Nell'elaborazione delle previsioni figurano cifre derivanti da una stima e perciò necessariamente discrezionali. Non si può evitare che le previsioni contengano una valutazione di quello che può essere un ragionevole andamento dei prezzi, visto alla luce degli obiettivi del regolamento, cioè della garanzia dello smercio delle banane CE e ACP a prezzi equi. La Commissione ha confermato in udienza che nell'elaborazione delle previsioni sono impiegati elementi di carattere discrezionale.

69. Risulta con certezza dal testo dell'art. 18, n. 1, che v'è un obbligo di adeguare il contingente, se le previsioni contemplano un aumento della domanda, ma è altrettanto importante osservare che tale obbligo vale soltanto se la Commissione, nelle sue previsioni, ha trovato che la domanda «aumenterà».

70. La possibilità, prevista dall'art. 16, n. 3, di adeguare il contingente durante la campagna per tener conto dell'incidenza di circostanze eccezionali (ad esempio, tifoni nei Caraibi) non ha praticamente alcuna rilevanza nel contesto della presente causa.

26 — La Commissione ha d'altronde precisato anche in udienza di non aver potuto elaborare per il 1994 un bilancio di previsione ai sensi dell'art. 16, perché, nel far ciò, si era urtata a difficoltà di principio e a problemi di fatto.

71. In conclusione, si deve quindi partire dalla constatazione che il contingente tariffario fissato dal regolamento implicherà una limitazione del consumo preesistente e quindi del consumo di banane che ci sarebbe stato in sua assenza. Occorre anche constatare che questa obiezione contro la nuova organizzazione comune dei mercati non può essere scartata con un semplice richiamo alle possibilità di revisione previste per il contingente tariffario fissato nel regolamento.

La ripartizione del contingente

72. Come s'è già detto, l'art. 19 del regolamento dispone che il contingente tariffario sia ripartito nel modo seguente:

— il 66,5% agli operatori che hanno commercializzato banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali;

— il 30% agli operatori che hanno commercializzato banane CE e banane ACP tradizionali.

— Il restante 3,5% è riservato ai cosiddetti «nuovi venuti». Ciò implica che 1 330 000 tonnellate saranno ripartite fra i distributori tradizionali di banane provenienti dai paesi terzi, mentre licenze di importazione per 670 000 tonnellate saranno ripartite fra gli operatori che non hanno mai trattato in precedenza le suddette banane.

73. Il governo tedesco evidenzia il carattere del tutto inusuale di questo metodo di ripartizione del contingente e sottolinea che il trasferimento del 30% del contingente ai distributori di banane CE/ACP implica un trasferimento massiccio di quote di mercato dagli importatori tradizionali di banane dei paesi terzi ai distributori tradizionali di banane CE/ACP. Questo trasferimento ha effetti particolarmente incisivi, se si guarda allo sfondo della restrizione delle possibilità di importazione esistenti, che il contingente tariffario comporta in cifre assolute. Il governo tedesco fa osservare che la parte del totale delle importazioni da paesi terzi effettuata dagli operatori tedeschi scenderà da circa 1,35 milioni di tonnellate a circa 0,7 milioni di tonnellate, vale a dire a circa il 36% del totale, mentre gli operatori stabiliti in Francia, nel Regno Unito e in Spagna, che, fino ad oggi, hanno importato quantità limitate di banane dai paesi terzi o non ne hanno importate affatto (la Francia ha circa l'1% del totale delle importazioni dai paesi terzi, il Regno Unito il 3,5% e la Spagna lo 0%) riceveranno, in ciascuno dei detti paesi, dall'8 al 10% del contingente [27].

74. Il governo tedesco sottolinea le gravi conseguenze che deriveranno da questo trasferimento (di quote) dagli operatori dei paesi con mercato aperto a quelli dei paesi con mercato chiuso, non solo per i diretti interessati, ma anche per altri elementi della società (mancata utilizzazione di strutture portuali e di trasporto già esistenti) e per i consumatori, che vedranno i prezzi salire del 60%. Nello stesso tempo il governo tedesco nega che l'attribuzione del 30% del contin-

27 — V. in proposito le tabelle nell'allegato 1 alla replica.

gente ad operatori diversi dagli importatori tradizionali di banane dei paesi terzi sia necessaria a realizzare l'obiettivo del regolamento, e mette in rilievo che le disposizioni del regolamento in realtà non giovano ai produttori di banane CE/ACP, ma al contrario solo alle imprese che tradizionalmente hanno commercializzato queste banane.

75. Il Consiglio non contesta che il 30% del contingente implica un trasferimento di risorse agli operatori che trattano le banane CE/ACP, ma sottolinea che ciò è necessario per raggiungere le finalità del regolamento, cioè garantire lo smercio delle banane CE/ACP, e al tempo stesso far sì che tale parte del contingente contribuisca anche a far progredire l'integrazione dei mercati. Il governo spagnolo osserva in proposito che il trasferimento di una parte del contingente ad operatori diversi dagli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi contribuisce inoltre a limitare il predominio di cui talune società non europee hanno goduto in materia di commercializzazione.

76. Il Consiglio e le parti che sono intervenute a suo sostegno affermano inoltre che il governo tedesco esagera assai la perdita di quote di mercato che gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi subirebbero a causa della nuova organizzazione dei mercati.

Il Consiglio menziona specificamente tre fattori i quali lasciano pensare che i distributori di banane dei paesi terzi potranno presumibilmente conservare le loro attuali quote di mercato. Il primo di questi fattori è la possibilità di importare al di fuori del contingente dietro pagamento di un dazio pari a 850 ECU per tonnellata. Viene poi la possibilità di acquistare licenze di importazione da operatori che rientrano nella quota del 30% ed infine la possibilità di comprare banane CE/ACP, visto che gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi possono far ricorso anche a questa soluzione.

77. È sorprendente che il Consiglio, nel suo controricorso, faccia riferimento alla possibilità di effettuare importazioni massicce di banane al di fuori del contingente, dato che in tal modo esso riconosce, in contrasto con le proprie affermazioni sul livello del contingente, che potrà sussistere una notevole domanda residua, che non potrà essere soddisfatta nell'ambito del contingente e che apparentemente non avrebbe alcuna influenza sul livello del contingente. Il Consiglio assume in proposito che gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi di fatto potranno importare 500 000 tonnellate di banane in più della loro parte del contingente di 1 330 000 tonnellate, giacché il dazio elevato da pagare sulle 500 000 tonnellate sarà compensato dalle aliquote relativamente basse dei dazi dovuti sui quantitativi importati nell'ambito del contingente, cosicché la quantità totale importata sarà sottoposta a un dazio medio di 305 ECU per tonnellata.

A questo argomento del Consiglio non va attribuita soverchia importanza. Non sembra ragionevole sostenere che gli operatori commerciali reagiranno come immagina il Consiglio. Del resto, in udienza, il Consiglio stesso ha riconosciuto che i dazi applicati al di fuori del contingente sono proibitivi. Pare perciò più corretto, come ha sostenuto la Commissione, ritenere che importazioni al di fuori del contingente potrebbero avvenire solo in circostanze eccezionali e per periodi piuttosto brevi.

78. Occorre inoltre osservare che, se il Consiglio avesse ragione quando sostiene che potranno esserci notevoli importazioni al di fuori del contingente, ciò porterebbe comunque ad un assai rilevante rialzo dei prezzi al consumo. L'influenza che questo rialzo dei prezzi potrà avere sul consumo dipenderà evidentemente dalla reazione dei consumatori. Si aggiunga che le importazioni extracontingente previste dal Consiglio aumenterebbero notevolmente il valore della quota del 30% attribuita agli importatori tradizionali di banane CE/ACP.

79. La possibilità che gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi comprino licenze dagli operatori che rientrano nella quota del 30% è espressamente prevista dall'art. 20 del regolamento, cosa che di per sé non è sorprendente. Il 30% del contingente ha il preciso scopo di rendere possibile, dal punto di vista economico, che gli operatori che trattano banane CE/ACP continuino a farlo nonostante la difficile competizione, sia sotto l'aspetto del prezzo sia sotto l'aspetto della qualità, con le banane provenienti dai paesi terzi. E l'attribuzione del diritto ad ottenere licenze di importazione di banane dai paesi terzi dà loro un vantaggio economico, sia che sfruttino essi stessi la licenza sia che ne profittino vendendola ad altri. Si è già constatato un notevole traffico di queste licenze (secondo informazioni della Commissione circa il 20% della quota del 30%) ed il governo tedesco ha indicato che le licenze sono vendute a circa 450 ECU la tonnellata.

È quindi giusto ciò che osserva il Consiglio quando dice che gli importatori tradizionali possono ricomprare «quote di mercato» da coloro che hanno ottenuto una parte della quota del 30%. Ma, di nuovo, non si deve trascurare che questo non fa altro che confermare una constatazione di fondo: mediante la ripartizione del contingente il regolamento trasferisce possibilità di sfruttamento dagli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi ai distributori tradizionali di banane CE/ACP con i relativi effetti sul livello dei prezzi e sul consumo nei mercati finora aperti. Non si può neppure trascurare che il trasferimento implica notevoli vantaggi per i distributori di banane CE/ACP, i quali non solo traggono profitto dalla vendita delle licenze, ma guadagnano anche di più sulle loro vendite di banane CE/ACP, quanto più salgono i prezzi delle banane dei paesi terzi — fra l'altro in ragione della vendita delle licenze.

80. La possibilità indicata dal Consiglio che gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi comprino banane dai produttori CE/ACP naturalmente esiste. È stato precisato che i suddetti importatori di banane dei paesi terzi sono riusciti a comprare il 20% della produzione delle Canarie (corrispondente a circa 70 000 tonnellate) ed il 30% della produzione dei dipartimenti francesi d'oltremare (corrispondente a circa 95 000 tonnellate). Bisogna tuttavia dare espressamente ragione al governo tedesco sul fatto che non sarebbe facile per gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi penetrare in tal modo nei canali tradizionali del commercio delle banane CE/ACP. A causa del molto maggiore incentivo a commercializzare banane CE/ACP, che è una conseguenza del regolamento, i distributori di queste banane saranno fortemente indotti a mantenere i propri legami commerciali con i produttori, legami costruiti nel corso di decenni nell'ambito di un mercato fortemente protetto. Il governo tedesco sostiene che, nonostante pervicaci sforzi, le imprese tedesche non sono veramente state in grado di importare banane CE/ACP [28].

Infine, non si deve dimenticare che i quantitativi di riferimento su cui si basano le domande di licenza per una serie di anni saranno sempre quantitativi relativi ad anni nei quali gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi non hanno svolto alcun commercio di banane CE/ACP. Così è per il triennio 1989-1991, preso come base per il rilascio delle licenze nel 1993, e così sarà, in forza dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1442/93 [29], per i quantitativi importati nel triennio 1990-1992, che costituiranno la base per il rilascio di licenze nel 1994. Soltanto nel 1997, quando le licenze saranno rilasciate sulla base dei quantitativi importati nel triennio 1993-1995, gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi potranno ottenere una parte quasi completa della quota del 30%, sulla base del commercio che avranno avviato nel settore delle banane CE/ACP.

81. Alla luce di quanto sopra esposto, si può a mio avviso accertare che, nel ripartire il contingente, il regolamento ha creato, se non altro a breve termine, una notevole limitazione dei quantitativi di banane di cui gli attuali importatori tradizionali dai paesi terzi possono realmente disporre e che, in ogni caso, la ripartizione del contingente tariffario opera un trasferimento di possibilità di guadagno da una categoria di operatori economici (gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi) ad un'altra categoria di operatori (i distributori tradizionali di banane CE/ACP).

28 — Il governo tedesco ha prodotto uno scritto proveniente da un'organizzazione di produttori in un paese ACP, in cui si dice che non è possibile venire incontro alla domanda, perché il raccolto è destinato a determinati compratori esclusivi. Nella sua controreplica il Consiglio ha precisato che una parte sostanziale dei prodotti in quel paese è comprata da una società che finora ha soltanto importato banane dai paesi terzi.
Nell'ordinanza di rinvio C-465/93, Atlanta e altri, il giudice a quo ha considerato, in base ai suddetti documenti, che le società ricorrenti non possono procurarsi banane CE/ACP.

29 — Regolamento relativo alle disposizioni di applicazione del regime CE di importazione delle banane (GU L 142, pag. 6).

Giudizio

82. Il Consiglio e la Commissione hanno giustamente osservato che la nuova organizzazione dei mercati riguarda un settore in cui ci si trova di fronte ad una situazione inabituale ed in cui, pertanto, poco affidamento può essere fatto sulle esperienze di altre organizzazioni dei mercati. Il legislatore comunitario ha dovuto affrontare un compito non semplice quando ha dovuto valutare gli effetti futuri del regolamento, che dipendono da una serie di fattori difficilmente prevedibili, fra cui le reazioni degli operatori commerciali e dei consumatori.

Il Consiglio e la Commissione sono perciò nel giusto anche quando ricordano che la loro valutazione degli strumenti necessari per realizzare i fini del regolamento potrebbe essere accantonata solo se risultasse manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui il legislatore disponeva alla data in cui il regolamento fu emanato [30].

83. È tuttavia pacifico che il regolamento usa strumenti — il contingente tariffario ed in particolare le disposizioni specifiche relative alla sua ripartizione — che portano ad una notevole interferenza nello svolgimento dell'attività commerciale esistente; vengono limitate le quote di mercato degli operatori commerciali in taluni Stati membri e notevoli possibilità di guadagno vengono trasferite ad operatori commerciali stabiliti in altri Stati membri. Era, secondo me, prevedibile che il regolamento avrebbe provocato rilevanti perturbazioni sui mercati finora aperti, ad esempio aumento dei prezzi, calo delle vendite e conseguente rischio di licenziamenti, mancata utilizzazione di impianti, e ciò sia per le società direttamente operanti nel settore delle banane sia per i trasportatori (armatori, organismi portuali, ferrovie) e per i maturatori di banane [31]. D'altro lato, è chiaro che talune di queste perdite sono compensate fino ad un certo punto dal prezzo più elevato che si può ottenere, sui mercati finora aperti, in seguito alla limitazione dell'offerta di banane.

84. Il Consiglio ha correttamente rilevato che la creazione di un mercato comune delle banane non si poteva effettuare senza profonde modifiche delle strutture di mercato esistenti, se si partiva comunque dalla premessa che la nuova organizzazione dei mercati avrebbe dovuto garantire lo smercio della produzione bananiera comunitaria e rispettare gli impegni assunti dalla CE nei confronti degli Stati ACP. Si trattava di creare un mercato comune partendo da un insieme di mercati, alcuni dei quali erano protetti, perché in essi il commercio era dominato da prodotti non concorrenziali,

30 — V. citata sentenza 21 febbraio 1990, Wuidart e a., nota 19.

31 — Si deve del resto ricordare che nell'ordinanza di rinvio nella causa C-465/93 il giudice a quo è partito dalla premessa che le società ricorrenti, già alla data delle disposizioni provvisorie, avevano dovuto bloccare un quinto del loro commercio all'ingrosso e licenziare circa 200 collaboratori, su un personale di circa 2 000 persone.

mentre altri erano totalmente liberi da qualsiasi restrizione quantitativa, giacché erano dominati da prodotti concorrenziali.

85. In una situazione di tal genere è indubbiamente vero che la Corte dovrebbe essere prudente nel fissare stretti limiti all'esercizio del potere discrezionale del legislatore — anche in una situazione in cui è evidente che il regolamento impugnato è stato adottato nonostante il contrario avviso di una minoranza di Stati membri ed in cui si può osservare che tale minoranza comprende, comunque, alcuni degli Stati membri la cui compagine sociale dovrà assumersi una parte rilevante dell'onere connesso alla creazione del mercato comune.

86. Il governo tedesco fa al tempo stesso valere che gli strumenti usati sono manifestamente illegittimi, giacché gli obiettivi del regolamento, fra cui in particolare la garanzia dello smercio di banane CE/ACP a prezzi equi, potrebbero essere raggiunti con mezzi diversi ed altrettanto efficaci, ma privi delle conseguenze dannose che si ricollegano agli strumenti attualmente adoperati. Il governo tedesco menziona in particolare la possibilità di inserire nel sistema un meccanismo volto a rendere concorrenziali le banane CE/ACP mediante la concessione diretta di aiuti ai produttori. Le risorse necessarie a tal fine si dovrebbero conseguire grazie al dazio riscosso sulle banane provenienti dai paesi terzi. L'aliquota del dazio potrebbe, se necessario, essere aumentata in modo da garantire la copertura delle spese che l'aiuto comporterebbe. Il governo tedesco indica che tale sistema, visto nel suo insieme, implicherebbe un'assai minore perdita di benessere, in quanto, nell'ambito di un sistema di questo genere le banane non aumenterebbero di prezzo più di quanto non sarebbe necessario per finanziare l'aiuto alla produzione. Il governo sostiene che la soluzione prescelta implica aumenti di prezzo e quindi maggiori esborsi per i consumatori in una misura largamente superiore alle spese che comporterebbe il sistema da esso suggerito.

Il Consiglio e la Commissione hanno in sostanza sostenuto, a questo riguardo, che tale sistema sarebbe sproporzionatamente costoso e gravoso per il bilancio comunitario, e si sono riferiti, per il resto, al notevole potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario.

87. A mio parere è relativamente chiaro che in questa causa il Consiglio e la Commissione avrebbero potuto tentare di controbattere in modo più convincente l'argomentazione del governo tedesco in merito all'aiuto per i produttori. Rimane pur sempre il dubbio che il Consiglio avrebbe potuto scegliere, per raggiungere gli obiettivi del regolamento, mezzi diversi e meno onerosi sia per i consumatori sia per gli ambienti commerciali in taluni degli Stati membri. Tuttavia, mi sembra chiaro che non sussiste, nella scelta dei mezzi utilizzati per realizzare gli obiettivi del regolamento, alcun errore così manifesto da permettere alla Corte di annullare, nell'esercizio del suo sindacato di legittimità, tale scelta.

88. Quando poi si deve valutare se i mezzi concretamente scelti siano illegittimi, perché sono strutturati, nell'ambito del presente regolamento, in modo più oneroso di quanto non sia necessario per raggiungere gli obiettivi del regolamento stesso, occorre in primo luogo osservare che, di per sé, il fatto che il regolamento provochi aumenti dei prezzi al consumo in taluni Stati membri non può influire sulla sua validità. Da una parte, questi effetti possono essere ritenuti una necessaria conseguenza della realizzazione del mercato comune, che deve condurre in una certa misura ad un livellamento delle attuali notevoli differenze di prezzo tra i mercati chiusi ed i mercati aperti; dall'altra, a mio parere, non esiste nel diritto comunitario alcuna tutela contro l'aumento dei prezzi al consumo, come nel presente caso, se tale aumento risulta necessario a garantire lo smercio della produzione comunitaria.

89. Il governo tedesco ha sostenuto che, qualora non si mettesse da parte il principio stesso del contingentamento, occorrerebbe comunque sopprimere il contingente tariffario concretamente fissato, che non basta a soddisfare la domanda. Si può, come s'è detto, dare per scontato che il contingente è stato fissato ad un livello troppo basso. Tuttavia ciò non costituisce, a mio avviso, un vizio così grave da comportare che la Corte annulli le disposizioni del regolamento relative alla fissazione del contingente tariffario.

90. Il governo tedesco sottolinea poi con vigore che il trasferimento di una quota del 30% del contingente tariffario dagli importatori tradizionali operanti con banane dei paesi terzi agli importatori tradizionali di banane CE/ACP è inutilmente oneroso, in quanto lo smercio delle banane CE/ACP è già garantito in misura sostanziale dalla fissazione del contingente tariffario che costringe i commercianti a soddisfare la domanda esistente nella Comunità con l'aiuto delle banane CE/ACP.

91. Il Consiglio e le parti intervenute in suo favore osservano al contrario che il contingente tariffario non è sufficiente. La situazione concorrenziale delle banane CE/ACP in rapporto alle banane dei paesi terzi rende assolutamente necessaria per garantire lo smaltimento delle prime l'attribuzione dell'ulteriore vantaggio consistente nel fatto che il loro smercio dà diritto ad una quota del contingente tariffario per le banane dei paesi terzi.

92. A questo riguardo, il governo tedesco ha sottolineato che l'aiuto compensativo, previsto nel titolo III del regolamento, funziona in pratica nel senso che esso elimina qualsiasi rischio di non poter smerciare le banane CE a prezzi concorrenziali e che il sistema dell'aiuto potrebbe essere esteso, come previsto, fino a comprendere le banane ACP tradizionali. Il governo sottolinea come la compensazione implichi che ai produttori

venga garantita la piena copertura del divario tra il prezzo che essi hanno spuntato negli anni di riferimento ed il prezzo medio effettivamente ottenuto nell'anno di vendita. Se l'aiuto compensativo garantisce già pienamente il produttore, allora il trasferimento della quota del 30% non ottiene in pratica altro risultato che quello di rendere più ricchi gli importatori aventi diritto ad una quota del contingente.

93. Il Consiglio replica che l'aiuto compensativo non si propone di operare, nel modo descritto dal governo tedesco, come uno strumento per garantire lo smercio, ma intende unicamente colmare le differenze di prezzo, se effettivamente ve ne sono. Si fa riferimento al fatto che, secondo l'art. 12, n. 1, del regolamento l'aiuto può compensare soltanto «eventuali» perdite di reddito. La Commissione spiega questa espressione nel senso che l'aiuto compensativo è concepito soltanto come una rete di sicurezza per il caso che gli altri mezzi previsti dal regolamento non risultino abbastanza efficaci.

Il Consiglio osserva poi che l'aiuto compensativo è comunque pagato soltanto l'anno seguente e che è stato concepito come una misura provvisoria, da applicarsi cioè finché i provvedimenti strutturali non abbiano reso più concorrenziale la produzione CE. Pertanto, a parere del Consiglio, l'aiuto compensativo non potrebbe causare le conseguenze allegate dal governo tedesco.

94. È difficile seguire l'argomentazione del Consiglio secondo cui, dal punto di vista tecnico, l'aiuto compensativo non è idoneo a contribuire a garantire lo smercio delle banane CE. La circostanza che l'aiuto sia stato concepito solo come misura provvisoria non è un argomento per affermare che esso, mentre esiste, non può contribuire allo smercio delle banane CE ed il fatto che tale aiuto, in linea di principio, sia pagato successivamente non è neppur esso un buon argomento, giacché la possibilità di un pagamento anticipato, previa costituzione di una cauzione, è espressamente prevista dall'art. 12, n. 7. C'è tuttavia un elemento che si può opporre alla tesi del governo tedesco secondo cui, in seguito all'aiuto, il singolo produttore si disinteresserà del prezzo che potrebbe ottenere per le sue banane: l'aiuto è pagato sulla base dei prezzi medi nell'anno di vendita. Il singolo produttore, che non conosce i prezzi di vendita degli altri produttori e che quindi ignora il prezzo medio che si forma nel corso dell'anno, cercherà perciò di ottenere dagli acquirenti il miglior prezzo possibile.

95. Non mi sembra tuttavia possibile, a questo punto, pronunciarsi sulla fondatezza dell'argomento del governo tedesco quando quest'ultimo sostiene che l'aiuto compensativo, in contrasto con il suo stesso obiettivo, opererà in modo tale che il trasferimento della quota del 30% risulterà inutile e perciò ingiustificato. Se risulterà che lo sviluppo

della situazione sarà quello previsto dal governo tedesco, cioè che l'aiuto compensativo opererà di fatto come un ulteriore strumento accanto ai mezzi previsti dal regolamento per garantire lo smercio delle banane CE, ci si potrà attendere che ciò fornisca lo spunto per modifiche legislative.

96. In ragione di quanto sopra esposto non sussiste alcun dubbio sul fatto che il trasferimento di una quota del 30% agli importatori di banane CE/ACP è un mezzo efficace per garantire lo smercio di queste banane. È verosimile che si creerà una forte concorrenza per garantirsi una quota sul loro mercato. Nuovi acquirenti si presenteranno sul mercato e gli acquirenti tradizionali cercheranno di rinsaldare i legami con i loro fornitori. L'incentivo al riguardo è notevole. Il valore delle quote del contingente tariffario sarà notevole, almeno finché il contingente tariffario sarà fissato ad un livello poco elevato. Si aggiunga che il 30% della quota contribuirà all'auspicata integrazione di mercati finora separati.

97. Non vi è quindi alcun serio dubbio sull'idoneità del mezzo a realizzare lo scopo voluto. Ci si domanda invece se esso non sia sproporzionato.

98. Come s'è visto, è dubbio che la garanzia dello smercio delle banane CE/ACP a prezzi equi non si sarebbe potuta ottenere mediante una combinazione del contingente tariffario e dell'aiuto compensativo, forse in una forma leggermente diversa o grazie ad una modifica delle norme per la ripartizione del contingente tariffario che risultasse meno onerosa per gli importatori tradizionali di banane dai paesi terzi.

99. In conclusione, ritengo che vi siano elementi su cui ci si potrebbe fondare per annullare il sistema così creato. Tuttavia questi elementi non appaiono così chiari e così gravi, come dovrebbero in più essere per giustificare la conclusione che il Consiglio, nella scelta dei mezzi per raggiungere lo scopo della direttiva, ha oltrepassato i limiti del proprio potere discrezionale. La scelta operata con riferimento ai mezzi da usare e le sue conseguenze sulla ripartizione degli oneri nella creazione del mercato comune, con garanzia dello smercio delle banane CE/ACP, non esula dal potere discrezionale del legislatore e non si fonda su una valutazione manifestamente errata dei presupposti della scelta stessa o delle conseguenze che essa comporta. Il legislatore non ha superato il margine discrezionale di cui dispone, secondo la giurisprudenza della Corte, per determinare i presupposti di fatto del suo operato, relativi in parte alla più dettagliata determinazione degli obiettivi, che egli intende realizzare nell'ambito delle disposizioni del Trattato, ed in parte alla scelta dei mezzi adeguati [32].

32 — V. sentenza 17 dicembre 1981, cause riunite 197/80-200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle (Racc. pag. 3211).

Sul motivo tratto dalla asserita violazione delle norme sulla concorrenza

100. Il governo tedesco, sostenuto dal governo belga, afferma che le disposizioni del regolamento concernenti la ripartizione del contingente tariffario avranno conseguenze incompatibili con le norme sulla concorrenza contenute nel Trattato, che il Consiglio è obbligato a rispettare per applicazione analogica degli artt. 5 e 90 del Trattato. Il governo tedesco afferma che vi sarà un congelamento della ripartizione attuale del mercato in quanto coloro i quali hanno finora importato banane CE/ACP non subiranno più alcuna concorrenza sui loro mercati tradizionali e potranno così permettersi un comportamento contrario alla concorrenza. Secondo il governo tedesco la concorrenza sarà esclusa per vari motivi. In particolare: gli importatori di banane CE/ACP potranno realizzare guadagni sproporzionatamente elevati, perché almeno i produttori CE, in ragione dell'aiuto compensativo, venderanno le loro banane a prezzi di «dumping»; non sarà possibile agli operatori tradizionalmente attivi nel commercio delle banane dei paesi terzi approvvigionarsi dai produttori CE/ACP ed infine non ci sarà alcuna reale possibilità di accesso al mercato per i cosiddetti «nuovi venuti» in quanto la loro quota del contingente tariffario è fissata ad un livello troppo basso — 3,5% del totale del contingente — cioè 70 000 tonnellate su un totale di 2 milioni.

101. Come hanno sottolineato il Consiglio e parecchi degli intervenienti, risulta dall'art. 42 del Trattato che le norme sulla concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio [33].

Il Trattato lascia al Consiglio il compito di decidere se ed in quale misura le norme sulla concorrenza si debbano applicare al settore agricolo. Esso ha così lasciato al Consiglio in questo settore una competenza più ampia che in altri campi, tenuto conto della situazione speciale propria del settore agricolo. Quando risulti impossibile conciliare le finalità delle norme sull'agricoltura con quelle delle norme sulla concorrenza, il Consiglio può dare la precedenza alle prime [34].

33 — V. in proposito il regolamento n. 26 del Consiglio sull'applicazione di determinate regole di concorrenza nella fabbricazione e nel commercio di prodotti agricoli (GU 1959-1962, pag. 120; GU 30, pag. 993). Tale regolamento non intendeva — né, d'altra parte, avrebbe potuto — limitare il potere del Consiglio di scegliere, nella creazione delle organizzazioni comuni di mercato, i mezzi che ritenesse più opportuni per realizzare gli scopi della politica agricola comune.

34 — V., fra l'altro, la sentenza 29 ottobre 1980, causa 139/79, Maizena (Racc. pag. 3393), il cui punto 23 è del seguente tenore:
«La creazione di un sistema per garantire che la concorrenza non sia falsata non è l'unico obiettivo indicato dall'art. 3 del Trattato; questo prevede anche, in particolare, l'instaurazione di una politica agricola comune. Gli autori del Trattato, consapevoli del fatto che il simultaneo perseguimento di questi due obiettivi poteva, in determinati momenti e in determinate circostanze, rivelarsi difficile, hanno stabilito, all'art. 42, 1° comma, che:
"Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafi 2 e 3, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39".
Vengono così contemporaneamente riconosciuti la prevalenza della politica agricola rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza e il potere del Consiglio di decidere in qual misura le norme sulla concorrenza devono applicarsi nel settore agricolo. Nell'esercizio di questo potere, come nell'intera attuazione della politica agricola, il Consiglio dispone di un ampio margine di discrezionalità».

102. Non v'è perciò ragione di investigare se l'organizzazione dei mercati contenga di fatto limitazioni della concorrenza che in un altro contesto potrebbero essere in contrasto con le norme sulla concorrenza contenute nel Trattato. Si deve semplicemente osservare che le norme dell'organizzazione dei mercati sugli scambi con i paesi terzi, così come altre disposizioni di tale organizzazione in materia commerciale, in una certa misura limitano necessariamente la concorrenza a scapito delle merci importate. Risulta inoltre dalla discussione sulle conseguenze delle norme del regolamento relative alla ripartizione del contingente tariffario che non esiste alcuna soluzione univoca al problema di sapere se ciò porterà ad una cristallizzazione degli schemi attuali del commercio o se al contrario contribuirà ad un'apertura dei mercati. Ed infine, per quanto riguarda i «nuovi venuti», il Consiglio non è obbligato ad attribuire loro una determinata quota del contingente, ammesso che sia comunque obbligato ad attribuire loro qualcosa [35].

103. Il governo tedesco afferma che il preambolo del regolamento non indica i motivi per cui è necessario limitare la concorrenza affinché si realizzino le finalità del regolamento stesso e che, di conseguenza, il regolamento non soddisfa il requisito della motivazione imposto dall'art. 190 del Trattato.

Questo argomento va respinto. Nella misura in cui il governo tedesco ritiene che le disposizioni speciali sulla ripartizione del contingente tariffario non siano in quanto tali sufficientemente motivate, devo rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo di motivazione è rispettato, per quanto riguarda i regolamenti, quando la motivazione, sebbene laconica, fa riferimento all'obiettivo principale del regolamento [36] e quando la motivazione stessa spiega l'essenziale del provvedimento adottato. La motivazione può quindi limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha portato all'adozione del regolamento, e dall'altro, gli obiettivi generali con esso perseguiti [37].

104. La motivazione fornita dal preambolo per quanto riguarda le norme sulla ripartizione del contingente è laconica. Vi si legge infatti, nel tredicesimo 'considerando', quanto segue:

«considerando che, per rispettare i suddetti obiettivi tenendo nel contempo conto delle peculiarità della commercializzazione delle banane, il contingente tariffario deve essere gestito effettuando una distinzione tra opera-

35 — Nella già citata causa C-389/93, Dürbeck, la Corte avrà occasione di pronunciarsi sulla questione se le disposizioni d'applicazione emanate dalla Commissione rispettino il principio di proporzionalità, per quanto si riferisce al sistema previsto per i nuovi venuti.
Circa la ripartizione del contingente tariffario, v., fra l'altro, la sentenza 13 ottobre 1982, cause riunite 213/81-215/81, Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor Herbert Will (Racc. pag. 3583), e 12 dicembre 1973, causa 131/73, Grosoli (Racc. pag. 1555).

36 — V., fra l'altro, sentenza 25 ottobre 1978, causa 125/77, Koninklijke Scholten-Honig (Racc. pag. 1991, punto 19).

37 — V., fra l'altro, sentenza 30 novembre 1978, causa 87/78, Welding (Racc. pag. 2457, punto 11).

tori che hanno in precedenza commercializzato banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali, da un lato, e operatori che hanno in precedenza commercializzato banane prodotte nella Comunità e banane ACP tradizionali (...)».

105. Si fa riferimento con ciò ai «suddetti obiettivi» del regolamento e quindi all'obiettivo indicato nel terzo 'considerando', che consiste nel consentire lo smaltimento di banane CE/ACP e si sottolinea che la distinzione fra i distributori di banane CE/ACP e quelli di banane dei paesi terzi è operata tenendo conto delle condizioni particolari in cui avviene lo smercio delle banane.

A mio parere, questa motivazione dovrebbe poter soddisfare i requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte con riferimento alla motivazione di un regolamento come quello in esame.

Sul motivo tratto dall'asserito contrasto con gli obiettivi della politica agricola comune

106. Il governo tedesco sostiene che il regolamento e, in particolare, le disposizioni relative agli scambi con i paesi terzi violano l'art. 39 del Trattato, che elenca le finalità della politica agricola comune. Esso afferma che il regolamento persegue scopi incompatibili con le finalità elencate nell'art. 39 o estranei a tali finalità e che si serve di strumenti non idonei a raggiungerle.

107. Risulta dall'art. 40, n. 3, primo comma, che l'organizzazione comune dei mercati «può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'art. 39, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti (...) meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione». Dal secondo comma dello stesso art. 40, n. 3, si ricava che l'organizzazione comune dei mercati «deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39», vale a dire:

«a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera,

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in par-

ticolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura,

c) stabilizzare i mercati,

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

108. La Corte ha sottolineato che questi obiettivi sono molto ampi e possono risultare difficili da conciliare tra di loro. Essa ha statuito che le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione che può essere richiesta da eventuali contraddizioni, ma ha altresì ammesso che si può dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dalle circostanze di natura economica [38]. La Corte ha riconosciuto che il Consiglio dispone di un ampio margine discrezionale per quanto attiene al raggiungimento degli obiettivi indicati nell'art. 39 del Trattato [39].

38 — V., fra l'altro, sentenza 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 10).

39 — V., fra l'altro, sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl (Racc. pag. I-2061, punto 13).

109. Si deve in primo luogo osservare che si può prescindere da quella parte dell'argomentazione del governo tedesco in cui quest'ultimo sostiene che i mezzi impiegati dal regolamento non sono idonei a realizzare gli obiettivi dell'art. 39. Essa coincide infatti sostanzialmente, in tutto e per tutto, con quella su cui mi sono già pronunciato in relazione all'allegazione del governo tedesco secondo cui il regolamento viola alcuni diritti fondamentali e principi generali del diritto.

110. Il governo tedesco afferma che la tutela della produzione comunitaria e la difesa dei redditi dei produttori non sono finalità previste dall'art. 39 e che pertanto il regolamento non può perseguire tali obiettivi.

111. Questa tesi poggia su una visione troppo ristretta delle finalità dell'art. 39 e risulta inoltre smentita dalla prassi del Consiglio. La possibilità che le organizzazioni comuni dei mercati mirino a conservare una produzione comunitaria esistente, non solo per stabilizzare i mercati e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, ma altresì per garantire l'occupazione nel settore considerato ed assicurare così un equo tenore di vita agli interessati, rientra chiaramente nelle finalità descritte all'art. 39. Ciò è confermato dall'enumerazione, nell'art. 40, n. 3, dei mezzi che le organizzazioni comuni dei mercati possono usare, fra cui sovvenzioni alla

produzione e meccanismi di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione. È del pari chiaro che un'organizzazione comune dei mercati può proporsi come scopo di mantenere i redditi dei produttori. Si rinvia qui, come s'è detto, al fatto che uno degli obiettivi della politica agricola comune consiste nell'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola. Mi sembra inaccettabile e non necessario interpretare il testo della disposizione nel senso che l'art. 39, lett. b), consentirebbe di raggiungere il citato obiettivo soltanto attraverso un aumento della produttività nel settore agricolo.

112. Il governo tedesco aggiunge che il regolamento non contribuisce ad un aumento della produttività nel settore agricolo. Questo argomento va respinto, già per la sola considerazione che vi sono di fatto nel regolamento disposizioni volte a realizzare questo obiettivo (norme sui requisiti di qualità e sulle organizzazioni di produttori). Si aggiunga che mi sembra errata l'asserzione del governo tedesco secondo cui l'aiuto compensativo toglie ai produttori qualsiasi incentivo a migliorare la loro produttività. Come ho detto, il singolo produttore avrà sempre interesse, indipendentemente dell'aiuto compensativo, a spuntare il miglior prezzo per le proprie banane ed ad aumentare così inoltre la propria produttività.

113. Per quanto riguarda la tesi del governo tedesco secondo cui il regolamento non contribuisce alla stabilizzazione del mercato, devo osservare che la ritengo insostenibile, per il solo fatto che la maggior parte delle disposizioni del regolamento mirano in effetti a garantire la produzione comunitaria e a disciplinare le importazioni.

114. Occorre infine pronunciarsi sull'affermazione che il regolamento non mira a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti né a garantire un prezzo equo ai consumatori. Secondo il governo tedesco, il regolamento sarebbe, su questi due punti, direttamente in contrasto con gli obiettivi enunciati nell'art. 39. È comprensibile che venga avanzato tale argomento. In relazione al problema del rapporto del regolamento con i principi generali del diritto si poneva infatti la questione sostanziale di accertare se il regolamento non tutelasse troppo talune altre finalità della politica agricola comune a scapito dell'approvvigionamento del mercato e dei prezzi ai consumatori. Tale questione ha suscitato in me, come si sarà osservato, qualche incertezza. Mi sembra invece relativamente chiaro che, con riferimento all'art. 39, non si può correttamente rimproverare al Consiglio di aver dato più peso ad altri obiettivi che non ai due testé ricordati.

Secondo la giurisprudenza della Corte il legislatore comunitario, quando studia il modo di realizzare al meglio gli obiettivi della politica agricola comune, può, come si è detto, attribuire, se necessario, una preminenza temporanea a taluni di tali obiettivi.

Sull'argomento tratto dall'asserita mancanza di base giuridica

115. Il governo tedesco osserva che, ai sensi dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39 e che l'art. 43 non offre una base giuridica sufficiente al regolamento, giacché quest'ultimo contiene disposizioni che si riferiscono ad obiettivi propri della politica dello sviluppo. Esso ricorda le disposizioni che favoriscono, sotto l'aspetto doganale, le banane dei paesi ACP, ed in particolare le disposizioni che in altro modo mirano a garantire lo smercio delle banane ACP tradizionali. Su questi punti gli scopi del regolamento non attengono soltanto alla politica commerciale, ma anche alla politica dello sviluppo. Perciò la base giuridica avrebbe dovuto essere fornita, oltre che dall'art. 43, anche dall'art. 235 o dall'art. 238. Le misure adottate non sono infatti, secondo il governo tedesco, una semplice attuazione degli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito della convenzione di Lomé.

116. Il Consiglio e le parti intervenute al suo fianco menzionano la giurisprudenza della Corte, secondo cui l'art. 43 fornisce una base giuridica sufficiente per regolare la produzione ed il commercio di prodotti agricoli, quando la normativa contribuisce alla realizzazione dagli obiettivi enunciati nell'art. 39, anche se la predetta normativa persegue altri obiettivi, qualora questi ultimi possano essere considerati accessori rispetto agli obiettivi di politica agricola [40]. Il Consiglio sostiene poi che l'obiettivo di cui si discute deve essere considerato tale da poter essere realizzato, se necessario, sulla base dell'art. 113 del Trattato, relativo alla politica commerciale, anche se vi sono inoltre obiettivi di politica dello sviluppo [41], e che il mancato riferimento a questa disposizione come base giuridica non può giustificare un annullamento, poiché l'iter di emanazione ai sensi dell'art. 43 soddisfa i requisiti posti dall'art. 113.

117. La Corte deve constatare che la base giuridica è sufficiente. È evidente che la base giuridica dell'organizzazione comune dei mercati di un prodotto agricolo va ricercata nell'art. 43 e, a mio parere, non è necessario appoggiarsi ad altre disposizioni, solo perché l'organizzazione comune nelle sue norme sugli scambi con i paesi terzi comporta

40 — V. in proposito sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Det Forenede Kongerige/Consiglio (Racc. pag. 855), 16 novembre 1989, causa 131/87, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3743), e 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 939).

41 — V. in proposito sentenza 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 1493, punto 20).

regole che vanno considerate come attuazione di impegni assunti dalla Comunità in virtù di accordi internazionali, stipulati sulla base dell'art. 238 ed in conformità con la procedura indicata in tale articolo. Secondo me è giusto, così come ha osservato in particolare il governo britannico, considerare le speciali agevolazioni concesse alle banane ACP come adempimento di obblighi comunitari risultanti dalla convenzione di Lomé (v. il protocollo sulle banane di cui parlerò in seguito).

Sul motivo tratto dall'asserita incompatibilità del regolamento con la convenzione di Lomé

118. Prima che il regolamento entrasse in vigore, le banane ACP potevano essere importate nella Comunità in esenzione dal dazio. In forza del regolamento il trattamento doganale delle banane ACP è caratterizzato, come si è detto, dal fatto che le banane tradizionali (cioè le banane importate nell'ambito di un quantitativo di 857 000 tonnellate) sono importate in esenzione dal dazio. Le banane non tradizionali sono importate, nell'ambito del contingente tariffario, in franchigia doganale, mentre in caso di importazione al di fuori del contingente è riscosso un dazio pari a 750 ECU la tonnellata. Le banane ACP non tradizionali ricevono così un trattamento preferenziale rispetto alle banane provenienti dai paesi terzi, sulle quali è riscosso un dazio di 100 ECU la tonnellata in caso di importazione nell'ambito del contingente e di 850 ECU la tonnellata in caso di importazione al di fuori del contingente.

119. Il governo tedesco, sostenuto dal governo olandese, afferma che la riscossione di un dazio sulle banane ACP non tradizionali, importate al di fuori del contingente doganale, è contraria alla convenzione di Lomé. Esso rinvia all'art. 168 della quarta convenzione di Lomé [42], il cui n. 1 stabilisce che «i prodotti originari degli Stati ACP sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente», e il cui n. 2, lett. a), recita:

«I prodotti originari degli Stati ACP [che sono soprattutto prodotti agricoli, fra cui le banane] (...) sono importati nella Comunità, in deroga al regime generale vigente nei confronti dei paesi terzi, alle condizioni seguenti:

i) sono ammessi in esenzione da dazi doganali i prodotti per i quali le disposizioni comunitarie vigenti al momento dell'importazione non prevedono, oltre alla riscossione dei dazi doganali, l'ap-

42 — GU 1991, L 229, pag. 3.

plicazione di altre misure relative alla loro importazione;

ii) per i prodotti diversi da quelli di cui al punto i), la Comunità prende le misure necessarie ad assicurare un trattamento più favorevole di quello riservato ai paesi terzi che beneficiano, per gli stessi prodotti, della clausola della nazione più favorita».

Il governo sostiene che il regolamento introduce un dazio di carattere generale sulle banane ACP non tradizionali importate al di fuori del contingente doganale e che ciò è in contrasto con l'art. 168, n. 2, lett. a), i). I prodotti, come le banane ACP non tradizionali, «per i quali le disposizioni comunitarie (...) non prevedono, oltre alla riscossione dei dazi doganali, l'applicazione di altre misure relative alla loro importazione», dovrebbero infatti poter essere importati in esenzione dal dazio. Il governo sostiene che il Consiglio, nel presente caso, non può qualificare il sistema relativo al contingente tariffario come qualcosa di diverso e di più rilevante di una disposizione relativa al dazio quando esso stesso, in relazione al motivo tratto dall'asserita violazione del GATT, contesta che tale sistema possa essere equiparato ad una restrizione quantitativa all'importazione.

120. Il Consiglio e le parti intervenute al suo fianco sostengono che le merci di cui si tratta rientrano in quanto disposto dall'art. 168, n. 2, lett. a), ii), giacché il sistema del contingente tariffario non può essere equiparato a una misura di dazio, ma deve in realtà essere considerato come una delle «altre misure relative alla (...) importazione» e diverse dal dazio, delle quali si fa cenno al punto i). Il sistema rientra quindi in quanto disposto dal punto ii) e soddisfa la condizione posta da tale norma secondo cui occorre garantire alle merci ACP «un trattamento più favorevole di quello riservato ai paesi terzi che beneficiano, per gli stessi prodotti, della clausola della nazione più favorita».

121. A mio parere l'approccio del Consiglio è corretto. Un contingente tariffario — e specialmente un contingente tariffario che contempli notevoli differenze nell'aliquota del dazio tra le merci importate nell'ambito del contingente e quelle importate al di fuori del contingente — è qualcosa di diverso e di più importante che un dazio di carattere generale. L'interpretazione che il governo tedesco dà della suddetta disposizione impedirebbe di applicare i contingenti tariffari come un mezzo per disciplinare l'importazione delle banane ACP trattando in modo diverso le banane ACP tradizionali da una parte e quelle non tradizionali dall'altra. Non sembra esserci nessun motivo per ritenere che la Comunità, volendo applicare un simile trattamento differenziato, debba necessariamente far ricorso a restrizioni quantitative invece di applicare un contingente tariffario che in una certa misura produce effetti corrispondenti a quelli di restrizioni quantitative.

122. Risulta dal protocollo n. 5, relativo alle banane, allegato alla convenzione di Lomé che la Comunità può istituire un trattamento delle banane ACP non tradizionali diverso dal trattamento riservato alle banane tradizionali. Nel suo preambolo il protocollo constata che:

«La Comunità e gli Stati ACP convengono sugli obiettivi intesi a migliorare le condizioni di produzione e di commercializzazione delle banane degli Stati ACP e *sul mantenimento dei vantaggi di cui beneficiano i fornitori tradizionali conformemente agli impegni di cui all'articolo 1 del presente protocollo* e convengono sul fatto che saranno presi gli adeguati provvedimenti per la loro attuazione» (il corsivo è mio).

L'art. 1 stabilisce poi quanto segue:

«Per le esportazioni di banane nei mercati della Comunità, nessuno Stato ACP è posto *in una situazione meno favorevole di quella passata o presente per quanto concerne l'accesso ai suoi mercati tradizionali ed i vantaggi di cui fruisce sui medesimi*» (il corsivo è mio).

L'allegato LXXIV a queste disposizioni contiene una dichiarazione comune relativa al protocollo, nella quale si afferma quanto segue:

«Le parti contraenti convengono che l'articolo 1 del protocollo n. 5 non osta a che la Comunità stabilisca norme comuni per le banane, di concerto con gli Stati ACP, *purché nessuno Stato ACP fornitore tradizionale della Comunità sia posto, per quanto riguarda l'accesso alla Comunità e i suoi vantaggi nella Comunità, in una situazione meno favorevole di quella in cui si trovava in precedenza o in cui si trova attualmente*» (il corsivo è mio).

123. È risultato nel corso del procedimento che la Comunità ha condotto esaurienti consultazioni con gli Stati ACP, in occasione dell'adozione della nuova organizzazione comune dei mercati.

124. Alla luce delle predette considerazioni il fatto che l'organizzazione comune dei mercati distingua, nell'ambito delle banane ACP, tra banane tradizionali e banane non tradizionali oppure il fatto che le banane non tradizionali abbiano ricevuto, al momento dell'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati, un trattamento meno favorevole di quello di cui prima fruivano, non mi sembra in contrasto con la convenzione di Lomé.

Il mezzo tratto dall'asserzione che il regolamento violerebbe obblighi assunti dalla Comunità in forza del GATT

125. Il governo tedesco, sostenuto dai governi belga e olandese, osserva che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, la Comunità e gli Stati membri sono vincolati dal GATT [43] ed afferma che gli atti delle istituzioni comunitarie che risultino in contrasto con il GATT sono di conseguenza illegittimi e devono essere annullati. Il GATT è infatti parte integrante del patrimonio giuridico sulla base del quale la Corte deve esaminare la legittimità degli atti compiuti dalle istituzioni comunitarie. Ciò sarebbe confermato dalla sentenza della Corte 22 giugno 1989 nella causa Fediol [44] e dalla sentenza 7 maggio 1991 nella causa Nakajima [45]. La giurisprudenza della Corte secondo la quale il GATT non produce effetti diretti riguarda soltanto la possibilità per i cittadini di invocare tale accordo, in cause pendenti dinanzi ai giudici nazionali, come fondamento delle loro pretese e non è perciò rilevante in una causa promossa dinanzi alla Corte da uno Stato membro per ottenere l'annullamento di un atto giuridico comunitario sulla base del contrasto di quest'atto con gli impegni assunti dalla Comunità in forza del GATT.

126. Il Consiglio e le parti intervenute a suo fianco contestano che esista una violazione del GATT e che, nel presente caso, il GATT possa essere considerato come base per il sindacato di legittimità svolto dalla Corte. Osservano in particolare che i motivi che hanno indotto la Corte a negare al GATT effetti diretti dovrebbero del pari condurre alla conclusione che il GATT non può trovare applicazione nell'ambito di un ricorso d'annullamento proposto da uno Stato membro. Pongono in rilievo il carattere speciale del GATT. Sottolineano che il GATT contiene una serie di norme vincolanti che, tanto sulla base dello specifico sistema di composizione delle controversie quanto sulla base di numerose deroghe, vengono applicate grazie ad un sistema di trattative che sono altamente diplomatiche piuttosto che con mezzi giuridici. La Commissione ha aggiunto che il GATT non è caratterizzato tanto da un vero e proprio diritto delle parti contraenti di esigere il rispetto delle sue regole quanto piuttosto dalla possibilità concessa alle parti contraenti di realizzare mediante trattative un equilibrio globale di vantaggi e svantaggi; l'efficacia diretta dell'accordo costituirebbe un elemento estraneo in tale sistema.

Si sostiene che se la Corte accogliesse la tesi della Repubblica federale secondo cui gli atti delle istituzioni comunitarie devono poter esser esaminati non solo sul piano internazionale, sulla base dei meccanismi fissati dall'accordo, ma anche dalla Corte, sulla base della sua autonoma competenza di interpretazione delle disposizioni dell'accordo, ciò

43 — Sentenze 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company (Racc. pag. 1219), 19 novembre 1975, causa 38/75, Nederlandse Spoorwegen (Racc. pag. 1439), 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT (Racc. pag. 731), 16 marzo 1983, cause riunite 267/81-269/81, SPI e SAMI (Racc. pag. 801), 16 marzo 1983, cause riunite 290/81 e 291/81, Singer e Geigy (Racc. pag. 847), 22 giugno 1989, causa 70/87, Fediol (Racc. pag. 1781), e 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima (Racc. pag. I-2069).

44 — V. supra, nota 43.

45 — V. nota 43.

creerebbe serie difficoltà al tentativo attualmente in corso di risolvere, nell'ambito del GATT, i problemi che sono stati creati dall'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane e più in generale dalla convenzione di Lomé e che ne risulterebbero inoltre conseguenze difficilmente accettabili.

127. La Corte ha costantemente ricordato che gli effetti di un accordo internazionale nell'ordinamento giuridico comunitario debbono essere accertati tenendo conto del carattere e degli obiettivi del suddetto accordo. Ciò è stato sottolineato particolarmente nella sentenza pronunciata dalla Corte il 26 ottobre 1982 (causa Kupferberg) [46], con cui la Corte ha rilevato che gli effetti, nella Comunità, delle disposizioni di un accordo internazionale non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle disposizioni di cui trattasi e che, in conformità ai principi del diritto internazionale, le parti contraenti sono libere di convenire quali effetti le disposizioni dell'accordo devono produrre nel loro ordinamento interno.

128. Le parti contraenti devono naturalmente rispettare il carattere vincolante degli accordi internazionali, ma non si può esigere, a meno che non risulti diversamente dall'accordo considerato, che gli organi giurisdizionali negli ordinamenti interni delle parti contraenti applichino gli impegni internazionali [47]. Una simile applicazione è naturalmente possibile e contribuirebbe a garantire il rispetto degli impegni internazionali, ma il fatto che gli ordinamenti giuridici delle parti contraenti non contengano disposizioni che attribuiscano agli organi giurisdizionali una simile competenza di applicazione non costituisce di per sé una violazione del diritto internazionale.

129. È chiaro che il GATT appartiene a quella maggioranza di accordi internazionali che non esigono una specifica garanzia interna del rispetto delle loro regole. Ciò è confermato dal fatto che solo eccezionalmente il GATT può essere direttamente invocato dinanzi agli organi giurisdizionali negli ordinamenti giuridici delle parti contraenti. Ciò vale indipendentemente dal fatto che tali ordinamenti giuridici siano in linea di principio chiusi all'applicazione degli impegni internazionali, salvo che questi impegni siano resi parte integrante del diritto interno mediante l'emanazione di apposite norme nazionali, oppure aperti a detta applicazione — come è il caso per l'ordinamento giuridico delle Comunità europee.

46 — Causa 104/81, Racc. pag. 3641, punto 17. V. anche sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel (Racc. pag. 3719).

47 — Nella sentenza Kupferberg la Corte si è così espressa: «In base alle norme generali del diritto internazionale, ogni accordo dev'essere adempiuto in buona fede dalle parti. Se ciascuna delle parti contraenti è responsabile dell'adempimento integrale degli impegni che ha sottoscritto, è suo compito, per contro, stabilire i mezzi giuridici idonei a raggiungere tale scopo nel suo ordinamento giuridico, a meno che l'accordo, interpretato alla luce del suo oggetto e del suo scopo, non determini esso stesso questi mezzi» (punto 18).

130. Allorché la questione degli effetti di un accordo internazionale negli ordinamenti giuridici delle parti contraenti non è regolato dall'accordo stesso spetta, secondo la sentenza pronunciata nella causa Kupferberg, «ai giudici competenti e in particolare alla Corte, nell'ambito della competenza attribuitale dal Trattato, risolverla al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo nella Comunità» (punto 17).

131. È dunque pacifico che la questione degli effetti del GATT nell'ordinamento giuridico comunitario deve essere decisa dalla Corte. Questa decisione è sostanziale e ha un grande significato di principio e di carattere pratico. L'accoglimento della tesi avanzata dal governo tedesco rafforzerebbe l'impatto del GATT sull'ordinamento giuridico comunitario e contribuirebbe a garantire il rispetto dell'accordo da parte delle istituzioni comunitarie, anche se la Corte dovrebbe eventualmente limitare il suo esame a violazioni particolarmente evidenti del GATT. Un accoglimento della suddetta tesi potrebbe tuttavia anche significare un notevole mutamento nelle possibilità di cui dispongono le competenti istituzioni comunitarie per tutelare nell'ambito giuridico fissato dal GATT gli interessi della Comunità. A mio parere la Corte non deve decidere sul problema qui in discussione senza prendere seriamente in considerazione le tesi sviluppate dal Consiglio e dalla Commissione.

132. È del resto naturale riferirsi alla giurisprudenza consolidata della Corte, secondo la quale il GATT non ha efficacia diretta [48].

133. Sia in cause concernenti il problema della compatibilità di atti delle istituzioni comunitarie con il GATT sia in cause relative al corrispondente problema per quanto riguarda provvedimenti nazionali la Corte ha dichiarato che il GATT non implica per i cittadini della Comunità il diritto di invocare le sue disposizioni dinanzi ai giudici nazionali degli Stati membri [49].

134. Il governo tedesco afferma che la mancanza di efficacia diretta del GATT non impedisce che l'accordo possa servire di base per un sindacato di legittimità nell'ambito di una causa promossa ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

135. È probabilmente vero che dalla mancanza di efficacia diretta di una norma non si può automaticamente dedurre che essa non

48 — Questa giurisprudenza è criticata dalla dottrina. V. ad esempio Hahn e Schuster: «Zum Verstoss von gemeinschaftlichem Sekundärrecht gegen das GATT» in *Europarecht*, 1993, pag. 261, con ulteriori riferimenti alla dottrina, ed in particolare Petersmann: «Application of GATT by the Court of the EC» in *Common Market Law Review*, 1983, pag. 397. Kapteyn, in The «Domestic» Law Effect of Rules of International Law Within the European Community System of Law and the Question of the Self-Executing Character of GATT Rules, in *The International Lawyer*, 1974, pag. 74, osserva che la giurisprudenza della Corte potrebbe essere meglio motivata.

49 — Le sentenze più importanti al riguardo sono la sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Co. (Racc. pag. 1219), 24 ottobre 1973, causa 9/73, Schlüter (Racc. pag. 1135), 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT (Racc. pag. 731), e 16 marzo 1983, cause riunite 267/81-269/81, SPI e SAMI (Racc. pag. 801).

possa venire invocata nell'ambito di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Tale punto di vista trova conferma nella sentenza pronunciata il 7 maggio 1991, nella causa Nakajima [50], in cui la Corte, investita di un ricorso d'annullamento proposto da una società in forza dell'art. 173, doveva pronunciarsi sulla questione se un regolamento antidumping fosse illegittimo perché in contrasto con gli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito del GATT ed in cui il Consiglio aveva sostenuto che la società non poteva dedurre questo mezzo perché le pertinenti norme del GATT non avevano efficacia diretta. In tale occasione la Corte statuì quanto segue:

«Occorre tuttavia rilevare che nella specie la Nakajima non sostiene l'efficacia diretta di queste disposizioni. Con questo mezzo la ricorrente contesta infatti, in via incidentale, ai sensi dell'art. 184 del Trattato, la validità del nuovo regolamento di base ricorrendo ad uno dei mezzi di sindacato di legittimità di cui all'art. 173 del Trattato, cioè la violazione del Trattato o di qualsiasi norma di diritto relativa alla sua applicazione» (punto 28).

136. È tuttavia assodato che nella causa Nakajima la Corte non ha ammesso come principio generale che gli impegni assunti nell'ambito del GATT possano essere invocati in un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173. La Corte ha sottolineato in particolare, come si vedrà in modo più approfondito qui di seguito, che risultava espressamente dal regolamento comunitario impugnato come quest'ultimo fosse stato emanato in attuazione delle norme del GATT invocate dalla ricorrente.

137. A mio parere, il fatto che un accordo internazionale costituisca parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario non permette di concludere che tale accordo debba pure necessariamente rientrare nel patrimonio giuridico in base al quale la Corte intraprende il suo esame di legittimità ai sensi dell'art. 173.

Può accadere che si possa invocare un accordo nell'ambito di una causa promossa in base all'art. 173, anche se esso non ha efficacia diretta, ma può anche succedere che i motivi che inducono a negare efficacia diretta all'accordo siano di natura tale da condurre altresì a rifiutare l'accordo come parte del patrimonio giuridico sulla base del quale la Corte svolge il proprio sindacato di legittimità.

138. Tale è, a mio parere, il caso per quanto riguarda il GATT. È perciò necessario riprendere la motivazione con cui la Corte ha negato che il GATT avesse efficacia diretta.

50 — V. nota n. 43.

139. Nella sua sentenza del 12 dicembre 1972, International Fruit Company, la Corte è partita dalla constatazione che era necessario stabilire se il GATT «attribuisca ai singoli cittadini della Comunità il diritto di far valere in giudizio le sue disposizioni avverso un atto comunitario» ed ha osservato che «a tale scopo, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed alla lettera del GATT stesso». La Corte ha poi motivato la mancanza di efficacia diretta del GATT come segue:

«Questo accordo, fondato — ai sensi del suo preambolo — sul principio di negoziati da condursi su "una base di reciprocità e di vantaggio mutui", è caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in ispecie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti» (punto 21).

«Questi provvedimenti comprendono, per la composizione delle controversie, le richieste o proposte scritte da "esaminare con comprensione", gli accertamenti eventualmente seguiti da raccomandazioni, le deliberazioni o decisioni delle parti contraenti, ivi compresa quella di autorizzare determinati contraenti a sospendere, nei confronti di altri, l'applicazione di qualsiasi concessione od altro obbligo derivante dal GATT ed infine, in caso di siffatta sospensione, la facoltà dell'interessato di recedere dall'accordo stesso» (punto 25).

«Infine, per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto col GATT o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati produttori subiscano, o rischino di subire, un danno grave, l'art. XIX autorizza il contraente a sospendere unilateralmente l'efficacia dell'impegno come pure a revocare o modificare la concessione, sia dopo aver sentito tutti gli altri contraenti senza essere giunti ad un accordo con gli interessati, sia anche, in caso di urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti» (punto 26).

Questi passi sono ripresi nella sentenza Schlüter, pronunciata dalla Corte il 24 ottobre 1973, ed espliciti riferimenti alla suddetta motivazione figurano nelle sentenze SIOT e SPI/SAMI, pronunciate il 16 marzo 1983.

140. È probabilmente esatto osservare che in realtà i motivi indicati dalla Corte non sono, se considerati isolatamente e ciascuno per conto suo, determinanti per il risultato.

141. Le norme del GATT, anche se in una certa misura non hanno un contenuto preciso, sono comunque per la maggior parte sufficientemente chiare e precise per poter essere applicate, se necessario, dalla Corte (v. la sottomenzionata sentenza del 22 giugno 1989 nella causa Fediol) [51].

142. Risulta pure chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che la mancanza di reciprocità per quanto riguarda il riconoscimento degli effetti interni dell'accordo negli ordinamenti giuridici di altre parti contraenti non impedisce di per sé che la Comunità riconosca tali effetti interni (v. sentenza Kupferberg, punto 18).

143. La giurisprudenza della Corte consente altresì di affermare che l'esistenza di uno speciale sistema di composizione delle controversie nell'ambito di un accordo internazionale non impedisce di per sé di riconoscere all'accordo effetti interni nell'ordinamento comunitario (v. ad esempio la sentenza Fediol) [52].

144. La Corte ha invece ritenuto decisiva la valutazione globale del GATT. I diversi elementi testé considerati sono stati esaminati alla luce dello «spirito e del sistema» dell'accordo ed hanno condotto, al termine di una valutazione globale, a negare l'efficacia diretta del GATT. Non mi sembra giusto criticare il riferimento della Corte alla «flessibilità» propria del GATT, viste le possibilità concesse alle parti contraenti di negoziare esenzioni e tenuto conto di come siano ampie e fino ad un certo punto imprecise le disposizioni di deroga. Non v'è nemmeno ragione di criticare la Corte per aver messo in evidenza le disposizioni particolari sulla composizione delle controversie che figurano nel GATT. A questo riguardo infatti è giusto tener conto della prassi che si è sviluppata con riferimento al sistema di composizione delle controversie e che consiste, di fatto, nel lasciare, in larghissima misura, che le parti

51 — Al punto 20 della suddetta sentenza si legge quanto segue: «Bisogna ugualmente osservare che è vero, come ha constatato la Corte nelle sue sentenze 12 dicembre 1972, International Fruit Co., 24 ottobre 1973, Schlüter, e 16 marzo 1983, SPI e SAMI, di cui s'è già detto, che l'accordo generale si distingue per la grande flessibilità delle sue norme, in particolare di quelle relative alle possibilità di deroga, ai provvedimenti che possono essere adottati in presenza di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra le parti contraenti. Questa valutazione non impedisce tuttavia alla Corte di interpretare e di applicare le norme dell'accordo generale con riferimento ad un determinato caso per verificare se talune pratiche commerciali debbano considerarsi incompatibili con le predette norme. Le disposizioni dell'accordo generale hanno un loro contenuto proprio, che è necessario ogni volta precisare, mediante interpretazione, ai fini della loro applicazione».

52 — Il punto 21 della predetta sentenza è del seguente tenore: «Infine, il fatto che l'accordo generale contempli al suo art. XXIII una procedura speciale per la composizione delle controversie fra le parti contraenti non è tale da escludere la competenza interpretativa della Corte. Come quest'ultima ha dichiarato nella sua sentenza 26 ottobre 1982 (Kupferberg, causa 104/81, Racc. pag. 3641), a proposito dei comitati misti istituiti nell'ambito degli accordi di libero scambio con l'incarico di gestirli e di vegliare alla loro corretta esecuzione, il solo fatto che le parti contraenti abbiano creato un ambito istituzionale particolare per le consultazioni e le trattative relative all'esecuzione dell'accordo non basta ad escludere ogni applicazione giurisdizionale dell'accordo stesso».

contraenti risolvano le loro controversie mediante negoziati [53].

145. Su questo sfondo, mi sembra giusta la statuizione della Corte secondo cui non si può invocare direttamente il GATT nell'ambito di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173.

La conclusione opposta potrebbe alterare il carattere degli impegni assunti dalla Comunità in un contesto che è fissato dallo stesso GATT. La Corte può fare riferimento al GATT nel suo sindacato di legittimità solo se ci sono motivi specifici per sottoporre ad un simile esame gli atti emanati dalle istituzioni.

146. Per quanto posso capire, la Corte si è basata su questo approccio nelle due citate sentenze Fediol e Nakajima. Come s'è già detto, la Corte doveva in entrambe le cause pronunciarsi su pretese di privati che si richiamavano alle norme del GATT per chiedere l'annullamento di atti delle istituzioni

53 — Sul sistema di composizione delle controversie nell'ambito del GATT, si veda Pescatore, Daney e Lowenfeld: «Handbook of GATT Dispute Settlement», New York/Deventer, 1991.
Può essere opportuno citare i seguenti brani dell'introduzione di Davey.
«(...) Il sistema di composizione delle controversie attualmente in vigore si può così riassumere: quando due parti contraenti non riescono a comporre una controversia mediante consultazioni e negoziati, la parte che si ritiene lesa può chiedere la costituzione di un comitato che si pronunci sulla controversia. La richiesta è presentata al Consiglio del GATT. Non c'è tuttavia alcun obbligo di costituire tale comitato, ma risulta dagli emendamenti del 1989 che, se una parte contraente lo richiede, il comitato sarà costituito nel corso della seconda riunione del Consiglio, in cui la richiesta sia stata posta all'ordine del giorno, salvo che non si decida altrimenti (...)» (pag. 66).
«Il rapporto del comitato non ha di per sé alcun effetto vincolante, bensì esprime unicamente il punto di vista dei membri del comitato stesso. Deve essere approvato dal Consiglio del GATT per conto delle parti contraenti. Sebbene il Consiglio non riprenda l'esame della questione su cui si è pronunciato il rapporto, non è stato raro negli ultimi anni che singole parti contraenti abbiano preso le distanze dal rapporto del comitato. Il significato di queste riserve non è chiaro, posto che il Consiglio di fatto abbia approvato il rapporto, poiché per tradizione esso decide unicamente all'unanimità. La parte che formula una riserva approva quindi in un certo senso il rapporto, nonostante la riserva. In ogni caso il requisito del "consenso" implica che la parte "perdente" (almeno se si tratta di un "perdente" che è uno Stato importante) può ritardare a lungo l'approvazione di un rapporto del comitato, sostenendo di doverlo esaminare con cura e di cercare possibili soluzioni di compromesso con la parte a cui è stata data ragione (...)» (pag. 68).
«Il sistema di composizione delle controversie nell'ambito del GATT, come ha operato nel corso degli anni, si può paragonare su taluni punti importanti ad un procedimento giurisdizionale: decisori neutrali si pronunciano sul fatto che una parte contraente abbia violato o meno l'Accordo generale e suggeriscono generalmente che si ponga fine all'infrazione accertata. Taluni critici del sistema hanno osservato che esso dovrebbe assumere un carattere più giudiziario per condurre a più precise decisioni secondo la natura della controversia e ad una più effettiva esecuzione delle decisioni. Altri critici, contemporaneamente, hanno sottolineato come la natura stessa del GATT e la filosofia ad esso soggiacente implichino che il sistema può trovare applicazione esclusivamente nella misura in cui agevola la composizione delle controversie commerciali per mezzo di trattative (...)» (pag. 70).
Questi due approcci contrastanti sono spesso descritti, l'uno, come il modello «legalistico», che privilegia la valutazione giuridica, e, l'altro, come il modello «antilegalistico», che privilegia la trattativa e il consenso. L'approccio «legalistico» consiste, in sostanza, nel sostenere che l'accordo generale è un codice di comportamento ed esprime un equilibrio dei vantaggi. Se una parte contraente viola il codice di comportamento o perturba l'equilibrio dei vantaggi, è giusto sanzionare la sua condotta e far pressioni su di essa perché rispetti il codice o ristabilisca l'equilibrio e si può consentire, se necessario, alla parte «lesa» di adottare provvedimenti bilanciati di rappresaglia. L'approccio «antilegalistico» si ispira invece all'idea che l'accordo generale non sia di per sé un codice di comportamento, ma semplicemente un impegno vincolante, assunto dalle parti contraenti, di trattarsi reciprocamente nelle questioni commerciali in modo tale che per tutte le controversie possa essere trovata una soluzione accettabile. In generale si ritiene che gli Stati Uniti sostengano l'approccio legalistico, mentre il Giappone e la Comunità europea sosterrebbero l'approccio contrario. La maggior parte degli Stati in via di sviluppo e dei paesi industrializzati extraeuropei propendono per l'approccio legalistico, perché ritengono che tuteli meglio i diritti dei piccoli Stati» (pagg. 70 e 71).

comunitarie [1]. In entrambe le cause la Corte accettò di intraprendere l'esame richiesto dalle ricorrenti sulla base delle norme del Gatt.

147. È tuttavia determinante il fatto che, in entrambe le cause, la Corte abbia motivato la propria decisione affermando che, in conseguenza di riferimenti alle pertinenti norme del GATT, c'erano particolari elementi per ritenere che un tale esame dovesse essere effettuato.

148. Nella causa Fediol la Corte ha anzitutto ricordato la propria giurisprudenza sulla mancanza di efficacia diretta del GATT, affermando poi quanto segue:

«Non si può tuttavia dedurre da questa giurisprudenza che i soggetti dell'ordinamento comunitario non possano invocare dinanzi alla Corte le disposizioni dell'accordo generale per far controllare se un comportamento contestato mediante denuncia presentata ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2641/84 costituisca una pratica commerciale illecita nel senso di questo regolamento. *Le disposizioni dell'accordo generale sono infatti parte delle norme di diritto internazionale cui rinvia l'art. 2, n. 1*, dello stesso regolamento, come conferma il combinato disposto del secondo e del quarto 'considerando' di quest'ultimo» (punto 19, il corsivo è mio),

e concludendo nel modo seguente:

«*Di conseguenza, poiché il regolamento n. 2641/84 attribuisce agli operatori interessati il diritto di invocare le norme dell'accordo generale nella denuncia* che essi presentano alla Commissione per far accertare la natura illecita delle pratiche commerciali da cui si ritengono lesi, questi stessi operatori hanno il diritto di adire la Corte per sottoporre al suo controllo la legittimità della decisione mediante la quale la Commissione ha applicato tali norme» (punto 22, il corsivo è mio).

149. Nella sentenza Nakajima la Corte ha dapprima ricordato che

«Ora ai sensi del secondo e terzo 'considerando' del nuovo regolamento di base

1 — La causa Fediol traeva origine da un invito che un'associazione di produttori aveva rivolto alla Commissione affinché avviasse un procedimento in relazione ad un'asserita pratica commerciale illecita dell'Argentina. L'invito si basava su un regolamento del Consiglio, in cui si definivano pratiche commerciali illecite «tutte le pratiche imputabili ad un paese terzo che siano incompatibili, in materia di commercio internazionale, con il diritto internazionale oppure con le norme generalmente ammesse». Era pacifico che tale espressione si riferiva al GATT. La Commissione aveva respinto l'invito, osservando che non sussisteva alcuna pratica commerciale illecita e la Fediol aveva quindi proposto ricorso dinanzi alla Corte in forza dell'art. 173 del Trattato.
Nella causa Nakajima la Corte si pronunciò sul problema se il regolamento antidumping del Consiglio fosse in contrasto con il codice antidumping del GATT.

quest'ultimo è stato istituito in conformità con gli obblighi internazionali vigenti, *in particolare quelli derivanti dall'art. 6 dell'accordo generale e dal codice antidumping*» (punto 30, il corsivo è mio),

ed ha poi così proseguito:

«Ne consegue che il nuovo regolamento di base, contestato dalla ricorrente, è stato adottato *per adempiere gli obblighi internazionali della Comunità*, cui spetta pertanto, secondo la costante giurisprudenza, garantire il rispetto delle disposizioni dell'accordo generale e dei suoi provvedimenti esecutivi» (punto 31, il corsivo è mio).

150. Mi sembra sicuro che il legislatore comunitario, nel regolamento relativo alle banane, non si è riferito al GATT in modo tale da far sì che l'accordo dovesse essere considerato come parte del complesso di norme su cui la Corte avrebbe dovuto fondare il proprio sindacato di legittimità.

151. Concludo perciò affermando che ha ragione il Consiglio quando sostiene che la Repubblica federale non può invocare il GATT a sostegno delle proprie conclusioni nella presente causa. Non è perciò necessario esaminare se il regolamento comporti una violazione delle norme del GATT.

Sul motivo tratto dall'asserita illegittimità della soppressione del contingente tariffario speciale per la Germania

152. Il regolamento sull'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane dispone, nel suo art. 21, n. 2, che «il contingente tariffario previsto dal protocollo relativo al contingente tariffario per le importazioni di banane allegato alla convenzione d'applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità, di cui all'articolo 136 del Trattato, è soppresso».

153. Il governo tedesco sostiene che il protocollo in questione è parte integrante del Trattato e che quindi non può essere soppresso da un atto fondato sull'art. 43 del Trattato, ma solo in conformità con le norme fissate dal Trattato stesso per la propria modifica. Il governo nega che il protocollo contenga norme volte a fissarne l'eventuale procedura di abrogazione. Esso sostiene che il protocollo era un elemento di un compromesso e che può essere considerato come un corrispettivo del fatto che la Germania avesse accettato il trattamento particolarmente favorevole riservato nel Trattato alle ex colonie di altri Stati membri.

154. Il Consiglio e le parti intervenute in suo appoggio ricordano come il protocollo, nel suo n. 4, terzo comma, stabilisca che «su proposta della Commissione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, decide dell'abolizione o della modificazione di tale contingente» e sostengono che tale disposizione contiene una base giuridica sufficiente per la controversa disposizione dell'art. 21, n. 2, del regolamento.

155. È pacifico che il protocollo fa parte del Trattato e che era considerato in vigore nel momento in cui fu instaurata l'organizzazione comune dei mercati, anche se non risultava più in vigore la convenzione di applicazione prevista dall'art. 136 del Trattato per l'associazione dei paesi e dei territori d'oltremare alla Comunità.

156. È del pari certo che il contingente tariffario può essere abrogato, in linea di principio, solo rispettando le norme del Trattato sulla modifica del Trattato stesso, salvo che il protocollo stesso non contenga disposizioni specifiche sulla procedura da seguire per la soppressione del contingente.

157. Il problema decisivo nel presente caso è perciò quello di sapere se le citate disposizioni del n. 4, terzo comma, del protocollo forniscano una base giuridica per tale provvedimento.

158. Il governo tedesco sostiene innanzi tutto che la disposizione deve essere interpretata restrittivamente, in quanto si tratta di una deroga alle disposizioni normalmente vigenti in materia di modifica dei Trattati, ed afferma che questo punto di vista è confortato da quanto detto in precedenza con riferimento ai motivi ispiratori del protocollo. Si aggiunga che le disposizioni specifiche relative all'abrogazione, secondo il loro tenore letterale, consentono unicamente di sopprimere il contingente ogni volta per un anno e non in modo permanente, come invece ha fatto il Consiglio, e che la suddetta disposizione, sulla base di un'interpretazione sia letterale sia sistematica, permette unicamente di abrogare i contingenti fissati in esecuzione del n. 4, secondo comma, vale a dire i contingenti fissati durante quegli anni in cui «le importazioni fossero diminuite rispetto all'anno 1956», che era l'anno di riferimento per la fissazione del contingente. La base giuridica dell'abrogazione non può dunque servire per contingenti fissati negli anni in cui l'importazione non è regredita in rapporto al 1956.

159. Questa interpretazione non può essere giusta, indipendentemente dal fatto che si ritenga giusto, in linea di principio, che una base giuridica, come quella in esame, volta a consentire la soppressione del contingente, debba essere interpretata restrittivamente.

160. Per dimostrare l'infondatezza della tesi del governo tedesco, occorre spiegare il sistema del protocollo. I nn. 1 e 2 del proto-

collo fissano il contingente fino al periodo dell'applicazione integrale della tariffa doganale comune (rispettivamente, fino allo scadere della seconda tappa il 90% dei quantitativi importati nel 1956 e fino allo scadere della terza tappa l'80% di tali quantitativi). Il n. 3 disciplina, nel suo primo comma, in connessione con i nn. 1 e 2, l'aumento dei contingenti annui se i quantitativi importati l'anno precedente hanno superato le importazioni del 1956, mentre il secondo comma regola il caso in cui il totale delle importazioni è diminuito rispetto al 1956.

Su proposta della Commissione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, decide dell'abolizione o della modificazione di tale contingente».

Si può notare che c'è, a questo riguardo, un parallelismo tra la disciplina delle situazioni menzionate nei primi due numeri e la disciplina della situazione menzionata nel n. 4 e che lo sfondo della distinzione fra i tre periodi è costituito della differenza fra i quantitativi minimi garantiti del contingente tariffario.

161. Il n. 4 del protocollo stabilisce poi quanto segue:

«Subito dopo l'integrale applicazione della tariffa doganale comune, il contingente è pari al 75% delle importazioni dell'anno 1956. Tale contingente viene maggiorato alle condizioni di cui al n. 3, primo comma.

Per di più, è rilevante nel contesto della presente causa il fatto che la disposizione relativa all'abolizione del contingente vale soltanto per il periodo disciplinato nel n. 4, cioè per il periodo successivo alla applicazione integrale della tariffa doganale comune. La prevista possibilità di abolire il contingente è così legata all'applicazione della tariffa doganale comune.

Qualora le importazioni fossero diminuite rispetto all'anno 1956, il contingente annuo di cui sopra non potrà essere superiore al 75% delle importazioni dell'anno precedente.

162. Non sembra sussistere alcuna ragione di ritenere che la possibilità di abolizione debba essere legata soltanto alla situazione menzio-

nata nel secondo comma del n. 4 (diminuzione delle importazioni rispetto al 1956) e non a quella menzionata nel primo comma.

163. Al contrario, si deve riconoscere che ha ragione il Consiglio quando dice che una simile interpretazione della norma dovrebbe presupporre che la possibilità di abolizione fosse espressamente legata al secondo comma, assumendo la forma di un secondo punto di tale secondo comma.

Le parole «i contingenti annui di cui sopra», che figurano nel n. 3, possono essere riferite unicamente ai contingenti fissati dopo l'applicazione integrale della tariffa doganale comune, indipendentemente dal fatto che il contingente sia stato fissato sulla base del primo oppure del secondo comma di detto numero.

164. Non va attribuita importanza al fatto che l'abolizione in forza del terzo comma del n. 4 è stata effettuata mediante una disposizione generale che vale finché non sia abrogata, con la conseguenza che non si adotta ogni anno una decisione relativa all'abolizione.

Sui motivi tratti da asseriti vizi di procedura nella formazione del regolamento

a) *Mancato rispetto del principio di collegialità nella partecipazione della Commissione all'iter di formazione del regolamento*

165. Il governo tedesco ricorda che, ai sensi dell'art. 43 del Trattato CEE, gli atti del Consiglio sono emanati su proposta della Commissione e che, ai sensi dell'art. 149, n. 1 [2], del Trattato CEE, il Consiglio può emendare tale proposta solo deliberando all'unanimità. Esso sottolinea che l'art. 149, n. 1, non è stato rispettato, giacché il Consiglio ha emanato il regolamento controverso a maggioranza qualificata sulla base di una proposta che non era stata debitamente modificata rispetto alla proposta originaria della Commissione. Il membro della Commissione che ha partecipato ai lavori del Consiglio non era autorizzato ad adottare i necessari emendamenti per conto della Commissione.

Il governo tedesco ha sostenuto nel ricorso che sussistevano elementi tali da far pensare che la proposta della Commissione fosse

2 — Ora art. 189 A, n. 1, del Trattato CE.

stata modificata dal commissario competente in materia di agricoltura e dal presidente della Commissione senza rispettare il principio di collegialità e ha trovato conferma di questa asserzione nelle precisazioni fornite al riguardo dal Consiglio nel controricorso. Dalle precisazioni del Consiglio risulterebbe che il contenuto del regolamento nella sua versione definitiva è stato il frutto di un compromesso della presidenza, sul quale si era raggiunto un sufficiente accordo in seno al Consiglio dopo lunghe trattative nel dicembre 1992, e che il Commissario competente aveva poi fatto propria questa proposta, presentandola come una proposta della Commissione, affinché il compromesso potesse così essere approvato a maggioranza qualificata. Nella trattazione orale relativa all'istanza di provvedimenti provvisori il Consiglio avrebbe precisato che il compromesso era stato il frutto di una lunga seduta notturna. Ne conseguirebbe pertanto necessariamente che la Commissione non poteva essere a conoscenza del compromesso, allorché aveva dato mandato al Commissario competente, in relazione con le trattative in corso al Consiglio, e che di conseguenza il Commissario di cui trattasi non era «debitamente autorizzato».

166. Il Consiglio ritiene che la suddetta tesi non sia sostenibile. Rinviando in sostanza all'argomentazione della Commissione, esso invoca il diritto di presumere che un membro della Commissione che partecipa ai lavori del Consiglio sia autorizzato a modificare per conto della Commissione le proposte della stessa, quando effettua tali modifiche.

167. Anche la Commissione afferma che il mezzo di cui sopra è privo di fondamento. Essa precisa che il Commissario di cui trattasi era stato debitamente autorizzato, nel rispetto del principio di collegialità, a emendare la proposta originaria della Commissione. Essa osserva del resto che le sedute del Consiglio che qui ci interessano si protrassero per parecchi giorni nel dicembre 1992 ed ebbero al loro ordine del giorno molte importanti proposte e che la proposta relativa al regolamento sulle banane fu soltanto una delle molte su cui fu raggiunto un sufficiente accordo nell'ambito di un compromesso globale.

La Commissione ritiene che per respingere l'argomento del governo tedesco basti osservare che essa ha precisato di aver modificato nelle debite forme la propria proposta e che non sussiste alcun elemento il quale consenta di dubitare di questo punto.

168. Per completezza, la Commissione precisa di essere stata cosciente, fin da quando aveva trattato il fascicolo «banane» nel 1991 ed in relazione con la presentazione della proposta al Consiglio, del fatto che probabilmente questa proposta avrebbe potuto essere adottata solo dopo che ne fossero stati modificati alcuni punti, come con-

seguenza della trattazione in Consiglio. La Commissione si esprime al riguardo come segue:

«— Su questa base il collegio dei Commissari ha delegato il proprio membro competente per i problemi agricoli (si trattava, a quell'epoca, del signor Mac Sharry) a negoziare una disciplina delle banane nella seduta del Consiglio dei giorni 14-17 dicembre 1992 nell'ambito di un compromesso globale. In una situazione di questo genere, che non è affatto inusuale, il Commissario competente rimane costantemente in contatto con il collegio dei Commissari per poter ottenere, se necessario, un mandato più preciso. Questo è l'unico modo per giungere ad un compromesso e a una decisione finale in una così difficile situazione e corrisponde esattamente alla prassi seguita in tutte le maratone sui prodotti agricoli. La Commissione si stupisce nel constatare che la parte ricorrente — che è il governo di uno Stato membro — sembra ora voler porre in discussione una prassi che è stata seguita con successo per ben trent'anni.

— Dopo la seduta del Consiglio dei giorni 14-17 dicembre 1992 il Commissario competente ha riferito al collegio i risultati della riunione ed in particolare il compromesso raggiunto sulle "banane"; in quell'occasione il collegio non ha sollevato alcuna obiezione né in merito alla procedura né in merito ai risultati delle trattative.

— Si osserva infine che il compromesso del 17 dicembre 1992 — indipendentemente dalla sua importanza — aveva solo natura politica e che la decisione formale (l'unica giuridicamente valida) fu adottata soltanto nella riunione del Consiglio del 14 febbraio 1993 a maggioranza qualificata. Il Collegio ha quindi potuto disporre di un lasso di tempo sufficiente per riesaminare il "dossier" della proposta e per dare al nuovo Commissario competente in materia di agricoltura (il signor Steichen) un mandato più preciso affinché potesse, ove necessario, mettere in discussione determinati aspetti del compromesso politico. La Commissione (sia nella precedente composizione sia nella composizione successiva al 1° gennaio 1993) non ha tuttavia trovato alcun motivo di ricominciare la discussione del problema.

— Dopo che il Consiglio, in data 14 febbraio 1993, ebbe adottato la decisione formale, il collegio dei Commissari fu di nuovo informato del risultato (conforme al compromesso politico del mese di dicembre) e ne prese atto senza obiezioni».

169. Secondo me è evidente che il mezzo dedotto dal governo tedesco deve essere respinto.

Tale governo non è stato in grado di addurre alcun elemento concreto da cui si possa desumere che le regole in vigore, fra cui il principio di collegialità, per la partecipazione della Commissione al processo di formazione delle norme comunitarie non siano

state rispettate. Ciò è sufficiente, a mio parere, per respingere questo mezzo.

170. Il principio di collegialità è inoltre, secondo me, rispettato, se risulta che la Commissione ha deciso quali modifiche della sua proposta originaria possono essere effettuate, se necessario, durante i negoziati in sede di Consiglio. Il Commissario che, durante le trattative al Consiglio, rappresenta la Commissione può modificare la proposta esistente soltanto se gli emendamenti suggeriti rientrano nell'ambito che la Commissione ha circoscritto con la propria decisione. Se gli emendamenti esulano dall'ambito così definito dalla decisione, il problema deve essere sottoposto un'altra volta alla Commissione.

b) *Mancanza nel regolamento adottato di un riferimento alla proposta definitiva della Commissione*

171. Il governo tedesco osserva che il preambolo del regolamento menziona unicamente la proposta originaria della Commissione dell'agosto 1992, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*, e non la proposta definitiva della Commissione. Esso sostiene che il regolamento viola pertanto l'art. 190 del Trattato, secondo cui i regolamenti del Consiglio «fanno riferimento alle proposte o ai pareri, obbligatoriamente richiesti in esecuzione di questo Trattato».

172. Questo mezzo deve essere respinto. Il governo tedesco pone qui in dubbio la legittimità di una prassi pluriennale, che non era stata finora oggetto di alcuna critica e che, a mio parere, non si presta effettivamente ad alcuna critica.

Va riconosciuto che non è possibile dedurre dal testo dell'art. 190 — sebbene vi si parli di «proposte» al plurale — che occorra necessariamente fare riferimento sia alla proposta originaria sia ad eventuali proposte emendate. Lo scopo che si vuole raggiungere con il requisito fissato dall'art. 190 è, a mio parere, pienamente raggiunto se si fa riferimento alla prima proposta della Commissione, in particolare se detta proposta, come è prassi della Commissione e come è avvenuto nel presente caso [56], è quella pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee.

56 — La Corte ha respinto un mezzo in parte analogo con la sua sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-1527): «Per quanto riguarda questa censura, è opportuno ricordare che, a norma dell'art. 190 del Trattato CEE, "i regolamenti, le direttive e le decisioni del Consiglio e della Commissione (...) sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente Trattato". Lo stesso tenore della citata disposizione mette in luce che, se essa obbliga a menzionare la proposta della Commissione negli atti che possono venire adottati solo su proposta della Commissione, non prescrive però di indicare se l'atto in questione sia o meno conforme a detta proposta» (punto 29).

c) *Mancata menzione della consultazione del Parlamento europeo*

173. Il governo tedesco osserva che la versione definitiva della proposta presenta numerose differenze rispetto alla versione sulla quale si è pronunciato il Parlamento europeo e fa valere, con l'appoggio dei governi belga e olandese, che si tratta di modifiche sostanziali, che avrebbero potuto essere approvate, solo se la proposta fosse stata nuovamente presentata al Parlamento europeo per un parere.

174. Il Consiglio e le parti intervenute al suo fianco contestano che le modifiche fossero così importanti da richiedere un nuovo parere del Parlamento europeo.

175. La Corte ha indicato, nella sua giurisprudenza, i criteri determinanti per stabilire se è necessaria una nuova consultazione del Parlamento. Essa ha precisato, l'ultima volta nella sentenza 5 ottobre 1993, Driessen [57], che si deve nuovamente consultare il Parlamento

«ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, sia diverso quanto alla sua stessa sostanza da quello sul quale il Parlamento è già stato consultato, eccetto i casi in cui gli emendamenti corrispondono essenzialmente al desiderio espresso dallo stesso Parlamento» (punto 23).

Le modifiche in questione devono quindi essere esaminate sullo sfondo della proposta nel suo complesso e devono riguardare «la sostanza stessa del testo».

176. Ritengo del resto che sia legittimo, come ha sostenuto il Consiglio, tener conto, in caso di dubbi sul carattere sostanziale di un emendamento, del fatto che il Parlamento abbia sollevato obiezioni oppure no.

177. Il governo tedesco menziona le tre seguenti modifiche che, a suo giudizio, erano così importanti da giustificare una nuova consultazione del Parlamento.

57 — Cause riunite da C-13/92 a C-16/92, Racc. pag. I-4751.

178. La prima riguarda le regole contenute nella proposta originaria sulla importazione di banane dei paesi terzi e di banane ACP non tradizionali. Nell'art. 17 della proposta si leggeva che le importazioni di tali merci «sono effettuate nell'ambito di un contingente di base di 2 milioni di tonnellate e di un contingente supplementare, fissato annualmente in base al bilancio di previsione» formulato con riferimento all'art. 16 della proposta. La proposta prevedeva che sull'importazione fosse riscosso il dazio previsto nell'ambito del GATT del 20% del valore della merce. Tale proposta, che conteneva quindi vere e proprie restrizioni quantitative e un dazio ad valorem, è stata emendata in modo da giungere al contingente tariffario di cui si discute, con un'aliquota pari a 0 o 100 ECU per tonnellata all'interno del contingente e di 750 od 850 ECU per tonnellata al di fuori del contingente.

179. Il governo tedesco sostiene precisamente che la trasformazione del dazio ad valorem in un dazio sulla quantità è sostanziale sia perché il dazio quantitativo applicato conduce in realtà a un dazio più elevato anche all'interno del contingente, sia perché la trasformazione potrebbe risultare in contrasto con gli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito del GATT.

180. Anche secondo me gli emendamenti citati sono importanti, ma sarebbe errato ritenere che, visti sullo sfondo del complesso del regolamento, essi possano alterarne la sostanza. La restrizione quantitativa proposta in origine aveva come scopo, proprio come le disposizioni sul contingente tariffario nella versione definitivamente adottata, di permettere alla Comunità di dirigere le importazioni. La trasformazione del sistema da una vera e propria restrizione quantitativa in un contingente tariffario ha scarsa rilevanza sostanziale, come è risultato dall'esame degli effetti pratici del contingente tariffario. È inoltre pacifico che il mutamento della base di calcolo del dazio (nell'ambito del contingente) condurrà in pratica a leggeri aumenti dell'onere costituito dal dazio, ma ciò non può essere considerato come qualcosa che tocchi la sostanza della proposta.

181. La seconda delle modifiche contestate riguarda le norme sulla ripartizione del contingente. Il preambolo della proposta originaria affermava che queste norme dovevano «garantire la commercializzazione sul mercato della Comunità delle banane che vi sono prodotte e di quelle tradizionalmente importate dai paesi ACP fornitori tradizionali» (decimo 'considerando'). Con riferimento a ciò si intendeva instaurare il cosiddetto sistema di partnership, che avrebbe compreso, secondo l'art. 17, n. 3, della proposta, il 30% del volume complessivo del contingente di base e del contingente supplementare eventualmente fissato e che avrebbe dovuto essere gestito secondo le regole fissate negli artt. 19, 20 e 21. La disposizione più importante figurava all'art. 19, n. 1, secondo il quale il 30% del contingente era aperto «a qualsiasi operatore stabilito nella Comunità che si impegni a commercializzare

un determinato quantitativo di banane comunitarie e/o di banane ACP tradizionali». Nell'art. 19, n. 2, della proposta si stabiliva quanto segue:

«Ove ne facciano richiesta, agli operatori che nel corso degli anni dal 1989 al 1991 hanno commercializzato in proprio un quantitativo minimo di banane comunitarie o di banane ACP tradizionali viene rilasciato un titolo d'importazione alle condizioni specificate all'articolo 20, paragrafo 1, punto 1), per un quantitativo pari o inferiore al quantitativo medio commercializzato durante il periodo citato».

Il testo definitivamente adottato trasforma questo sistema di partnership in un sistema nel quale il diritto a beneficiare del 30% del contingente non presuppone alcun obbligo di importare determinati quantitativi di banane CE/ACP, ma è condizionato dalle importazioni di queste banane nei tre anni precedenti.

182. Il testo infine adottato amplifica, secondo il governo tedesco, i vantaggi concessi agli importatori tradizionali di banane CE/ACP, in quanto rende più difficile agli importatori tradizionali di banane provenienti dai paesi terzi l'accesso al predetto contingente.

183. Non vi sono dubbi sul fatto che si tratta di una modifica importante, ma è altrettanto evidente che questa modifica non tocca la sostanza del regolamento.

La disposizione emendata conserva lo stesso scopo della disposizione originaria e si può ritenere che la normativa originariamente proposta non avrebbe avuto effetti molto differenti da quelli che produrrà la disciplina definitiva.

184. La terza delle modifiche controverse riguarda le norme sulla parte del contingente riservata ai cosiddetti «nuovi venuti». La proposta originaria riservava il 5% della quota del 70% aperta agli importatori di banane provenienti dai paesi terzi agli operatori che importassero banane per la prima volta nell'anno preso in considerazione. Si aggiunga che anche il 30% del contingente era aperto, in linea di principio, a tali operatori. La versione definitiva del regolamento riserva, come s'è già detto, ai nuovi venuti una quota specifica del 3,5%.

185. Il governo tedesco sostiene che la versione definitiva sottrae sostanzialmente ai nuovi venuti le possibilità di penetrare sul mercato, possibilità che sono importanti per garantire un'effettiva concorrenza sul mer-

cato stesso. Le modifiche sono perciò così sostanziali che sarebbe stato necessario consultare nuovamente il Parlamento europeo.

186. È vero che si tratta di modifiche non irrilevanti e che i diritti dei nuovi venuti sono significativi per la funzione del mercato, ma mi sembra altresì evidente che le modifiche non rendevano necessaria una nuova presentazione della proposta al Parlamento. Il peggioramento della situazione dei nuovi venuti che la proposta comporta è, nonostante tutto, di portata limitata. Anche con la nuova versione i nuovi venuti hanno comunque ottenuto una piccola parte del contingente totale ed hanno ancora, nonostante tutto, la possibilità di comprare banane CE/ACP, se trovano un fornitore, e con ciò la possibilità di accedere entro un termine prevedibile alla quota del 30%.

187. Non mi sembra perciò che fosse necessaria una nuova consultazione del Parlamento.

Conclusioni

188. Sulla base delle considerazioni di cui sopra propongo:

— di respingere il ricorso proposto contro il Consiglio;

— di condannare la Repubblica federale di Germania a pagare le spese sostenute dal Consiglio;

— di lasciare che ciascuna delle parti intervenienti sopporti le proprie spese.