CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 24 giugno 1997 *

1. Nella presente causa il Finanzgericht di Amburgo (Repubblica federale di Germania) ha proposto alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 234, primo comma, del Trattato, al rapporto tra il GATT (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio) [1] e il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (in prosieguo: il «regolamento base») [2], e alla validità del regolamento (CE) della Commissione 1° marzo 1995, n. 478, che stabilisce modalità complementari di applicazione del regolamento base riguardo al regime del contingente tariffario all'importazione di banane nella Comunità, e che modifica il regolamento (CEE) n. 1442/93 (in prosieguo: il «regolamento GATT») [3].

Il giudizio dinanzi al giudice nazionale e le questioni pregiudiziali

2. La T. Port GmbH & Co. (in prosieguo: la «T. Port») ha importato, nei periodi di riferimento 1989, 1990 e 1991, solo modesti quantitativi di banane — a quanto asserito a seguito dell'inadempimento contrattuale di un fornitore colombiano — e si è vista quindi assegnare, ai sensi delle disposizioni del regolamento base, licenze d'importazione relative solo a modesti quantitativi per il 1993, il 1994 e il 1995.

3. In questo contesto, la T. Port ha chiesto, mediante istanza di provvedimenti urgenti, il rilascio di altre licenze. Il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia, con ordinanza 9 febbraio 1995, ha accolto la domanda assegnando alla T. Port, a titolo provvisorio, altre licenze e proponendo nel contempo alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali che essa ha risolto nella sentenza 26 novembre 1996, causa C-68/95, T. Port/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung [4].

4. Il 10 maggio 1995 la T. Port ha presentato ulteriori istanze di provvedimenti provvisori al Finanzgericht di Amburgo, il quale ha accolto le domande con quattro ordinanze del 19 maggio e, rispettivamente, dell'8, del 21 e del 28 giugno 1995, sostenendo che a suo modo di vedere era dubbio che le disposizioni del regolamento base fossero applicabili in Germania, dato che a parere dello stesso Finanzgericht erano in contrasto con le norme del GATT, che erano vigenti in

* Lingua originale: il danese.

1 — General Agreement on Tariffs and Trade, concluso nel 1947 (in prosieguo: il «GATT 1947») e nella nuova redazione del 1994 nel contesto dell'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC; in prosieguo: il «GATT 1994»).

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

3 — GU L 49, pag. 13.

4 — Racc. pag. I-6065.

Germania. Nel contempo, il Finanzgericht di Amburgo ha proposto alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali riguardanti l'interpretazione dell'art. 234, primo comma, del Trattato CE in relazione al GATT (causa C-182/95, T. Port/Hauptzollamt Hamburg-Jonas; in prosieguo: la «causa T. Port II»). Le dette quattro ordinanze sono state annullate dal Bundesfinanzhof con ordinanza 22 agosto 1995. Avverso tale ordinanza la T. Port ha proposto ricorso dinanzi al Bundesverfassungsgericht, che non si è finora pronunciato. La Corte di giustizia ha provvisoriamente sospeso il procedimento nella causa T. Port II.

5. In base all'ordinanza del Bundesfinanzhof del 22 agosto 1995, il 29 agosto e il 1° settembre 1995 lo Haptzollamt Hamburg-Jonas ha adottato decisioni di riscossione a posteriori di dazi per le banane che la T. Port aveva importato dall'Ecuador il 22 maggio 1995 in base alle quattro ordinanze del Finanzgericht di Amburgo. La T. Port ha proposto opposizione avverso tali decisioni e ha chiesto nel contempo la sospensione della loro esecuzione. Secondo le informazioni agli atti, lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas non ha ancora deciso in ordine alle opposizioni. Invece le domande di sospensione dell'esecuzione sono state respinte dallo Hauptzollamt Hamburg-Jonas con decisioni in data 5 settembre e 10 settembre 1995, a seguito delle quali la T. Port ha adito il Finanzgericht proponendo una domanda di sospensione dell'esecuzione.

6. Con ordinanze del 22 e del 27 settembre 1995 il Finanzgericht di Amburgo ha accolto le domande di sospensione dell'esecuzione delle decisioni di riscossione a posteriori dello Hauptzollamt Hamburg-Jonas con la motivazione che, a suo parere, vi erano seri dubbi sulla legittimità delle decisioni di riscossione a posteriori di dazi doganali dato che il regolamento base, secondo il Finanzgericht di Amburgo, era in contrasto con le disposizioni del GATT, che si applicavano in Germania. A seguito di tali ordinanze l'esecuzione delle decisioni dello Hauptzollamt Hamburg-Jonas relative alla riscossione a posteriori di dazi doganali è sospesa sino a quando la Corte di giustizia non si sia pronunciata in ordine alle questioni pregiudiziali che il Finanzgericht di Amburgo le ha originariamente proposto nella causa T. Port II.

7. Le ordinanze del Finanzgericht di Amburgo del 22 e del 27 settembre 1995 nella presente controversia debbono pertanto essere intese nel senso che con esse si chiede alla Corte di giustizia di risolvere, in questa nuova causa, le stesse questioni ad essa proposte dallo stesso giudice nazionale nella causa T. Port II. In altre parole, il giudice a quo chiede una soluzione delle seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 234, primo comma, del Trattato CE debba essere interpretato nel senso che l'applicazione degli artt. I, II e III del GATT prevalga, nella Repubblica federale di Germania, su quella del combinato disposto dell'art. 17 del regolamento [base] e degli artt. 18 e 19 del medesimo regolamento.

2) a) Se il regolamento [GATT], che è fondato sul regolamento [base], sia valido.

b) In caso affermativo, se l'art. 234, primo comma, del Trattato CE debba essere interpretato nel senso che l'applicazione dell'art. XIII del GATT prevalga su quella del detto regolamento.

3) In caso di soluzione affermativa delle questioni 1) e 2 b), se un cittadino della Comunità possa invocare la preminente applicazione delle menzionate disposizioni del GATT in un procedimento dinanzi ai giudici di uno Stato membro della Comunità».

8. La questione 1) e la questione 2 b) riguardano entrambe l'interpretazione dell'art. 234, primo comma, del Trattato CE in relazione alle disposizioni del GATT. Ritengo opportuno trattare tali questioni assieme, prima di prendere posizione sulla questione 2 a), relativa alla validità del regolamento GATT, e sulla questione 3), con cui si domanda se le disposizioni del GATT abbiano eventualmente effetto diretto.

Sulle questioni 1) e 2 b), relative all'interpretazione dell'art. 234, primo comma, del Trattato

9. L'art. 234, primo comma, del Trattato CE stabilisce che le disposizioni del Trattato CE non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato, tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra.

10. Con le questioni 1) e 2 b) il giudice a quo intende in sostanza veder chiarire se l'art. 234, *primo comma*, del Trattato CE debba essere interpretato nel senso che le menzionate disposizioni del GATT siano preminenti, nella Repubblica federale di Germania, nei confronti delle disposizioni del *regolamento base* e, *rispettivamente*, del regolamento GATT.

11. Le disposizioni del regolamento base menzionate dal giudice a quo sono innanzi tutto l'art. 17, ai sensi del quale l'importazione di banane nella Comunità comporta la presentazione di un certificato d'importazione. È poi menzionato l'art. 18, che stabilisce un contingente tariffario annuo di 2,1 milioni di tonnellate per il 1994 e di 2,2 milioni di tonnellate per il 1995 per banane dei paesi terzi e per banane ACP non

tradizionali [5], e ai sensi del quale le banane importate da paesi terzi nell'ambito del contingente tariffario sono soggette a un dazio di 75 ECU/t, le banane ACP non tradizionali possono essere importate nell'ambito del contingente tariffario a dazio zero, e le banane di paesi terzi e le banane ACP non tradizionali importate al di fuori del contingente sono soggette a un dazio di 850 ECU/t e, rispettivamente, di 750 ECU/t. Infine, il giudice nazionale fa riferimento all'art. 19, ai sensi del quale il contingente tariffario viene ripartito, con diverse percentuali, fra tre diversi gruppi di operatori.

12. Con il regolamento GATT il contingente tariffario di cui all'art. 18 del regolamento base per le importazioni di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali è stato ripartito in quote per l'importazione da paesi o gruppi di paesi conformemente all'accordo quadro sulle banane accluso come allegato al protocollo di Marrakesch, che forma parte integrante del GATT 1994, a sua volta parte integrante dell'accordo OMC [6].

13. La T. Port ha fatto valere che ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia spetta al giudice nazionale esaminare in che misura disposizioni di accordi conclusi dallo Stato interessato prima dell'entrata in vigore del Trattato ostacolino l'applicazione del diritto comunitario, e che le disposizioni del GATT menzionate dal giudice nazionale ostano all'applicazione del regolamento base e del regolamento GATT.

14. La Commissione e il Consiglio hanno sostenuto che l'art. 234, primo comma, del Trattato riguarda i diritti e gli obblighi derivanti da accordi conclusi prima dell'entrata in vigore del Trattato CEE. Il GATT 1947 sarebbe stato ovviamente concluso dagli Stati membri prima dell'entrata in vigore del Trattato. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia in un caso del genere si deve però esaminare se l'accordo imponga allo Stato membro obblighi la cui esecuzione possa essere richiesta da un paese terzo che sia parte contraente dell'accordo. Dalla causa risulterebbe che le banane importate dalla T. Port provenivano dall'Ecuador. Tale paese non sarebbe mai stato parte contraente del GATT 1947 e non potrebbe pertanto far valere diritti in base al GATT 1947. Già per questo motivo non si porrebbe la questione dell'applicazione dell'art. 234, primo comma, nella presente causa.

15. Il Consiglio, con il sostegno dei governi tedesco, spagnolo e francese, nonché di quello del Regno Unito, ha inoltre fatto valere che la Comunità è subentrata nei diritti e negli obblighi degli Stati membri in base al GATT ed è esclusivamente competente in materia di scambi commerciali con paesi terzi. Gli obblighi che discendono dal GATT sarebbero così a carico della Comunità e non costituirebbero più obblighi separati per gli Stati membri.

5 — Per banane ACP non tradizionali vanno intese le banane provenienti da Stati ACP (paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, che hanno aderito alla convenzione di Lomé), che sono importate nella Comunità oltre i quantitativi tradizionali, indicati in un allegato del regolamento base.

6 — Per una più dettagliata esposizione degli accordi internazionali menzionati e della loro ratifica da parte delle Comunità rinvio ai paragrafi 11-18 delle mie conclusioni del 24 giugno 1997 nella causa C-122/95, Germania/Consiglio dell'Unione europea (sentenza 10 marzo 1998, Racc. pag. I-973, I-978).

16. Nel rapporto tra Stati che sono membri dell'OMC e quindi del GATT 1994, discende a mio parere dall'art. 59, n. 1, lett. a), della convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati che il GATT 1994 ha sostituito il GATT 1947 a decorrere dal 1° gennaio 1995, data di entrata in vigore del GATT 1994 [7]. L'accordo OMC e quindi il GATT 1994, per quanto riguarda la politica commerciale, è stato concluso dalla Comunità [8], che ai sensi dell'art. 113 del Trattato ha competenza esclusiva in materia di politica commerciale. Pertanto pretese fondate sul GATT 1994 possono essere dirette soltanto nei confronti della Comunità e non nei confronti dei singoli Stati membri.

17. Risulta espressamente dall'ordinanza di rinvio che la causa pendente dinanzi al giudice nazionale riguarda banane importate dall'Ecuador. Tale Stato non era parte contraente del GATT 1947 ed è divenuto membro dell'OMC, e quindi del GATT 1994, dal 21 gennaio 1996, quindi dopo il 22 maggio 1995, data in cui le banane di cui trattasi nel caso di specie furono importate in Germania.

18. Al momento dell'importazione l'Ecuador non poteva così far valere pretese né in base al GATT 1947 né in base al GATT 1994.

19. Quindi nella causa pendente dinanzi al giudice nazionale viene sollevata una questione puramente ipotetica: quale disciplina sarebbe stata applicabile, nel caso di specie, qualora, prima del 31 dicembre 1995, data di abrogazione del GATT 1947, fossero state importate banane da uno Stato che fosse parte del GATT 1947 e che non avesse aderito al GATT 1994. Non vedo quindi alcun motivo per esprimere il mio parere sulla questione se un paese terzo del genere avrebbe eventualmente potuto avanzare pretese nei confronti della Repubblica federale di Germania, o se una pretesa del genere, come sostiene il Consiglio, potesse essere diretta soltanto nei confronti della Comunità [9].

20. Pertanto proporrò alla Corte di giustizia di risolvere le questioni 1) e 2 b) dichiarando che il disposto dell'art. 234, primo comma, del Trattato dev'essere interpretato nel senso che non attribuisce ad un giudice nazionale la possibilità di scostarsi dalle norme del regolamento base o del regolamento GATT in una causa riguardante l'importazione di banane da un paese terzo che non ha aderito ad una convenzione internazionale conclusa dagli Stati membri prima dell'entrata in vigore del Trattato.

Sulla questione 2 a), relativa alla validità del regolamento GATT

21. Con la questione 2 a) il giudice a quo desidera veder chiarito se il regolamento GATT sia invalido per violazione del divieto

7 — V. disposizioni relative all'entrata in vigore dell'art. XIV dell'accordo OMC.

8 — V. parere della Corte di giustizia 1/94 del 15 novembre 1994 (Racc. pag. I-5267, punto 34).

9 — La questione del rapporto tra il diritto comunitario e il diritto nazionale in relazione al GATT 1947 è stata molto dibattuta nella dottrina tedesca, v. Ernst-Ulrich Petersmann in Groeben, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, quarta edizione, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pagg. 5740-5753, con note critiche sulla giurisprudenza della Corte di giustizia.

di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato e dell'art. XIII del GATT, in quanto il contingente tariffario è ripartito senza prendere in considerazione le importazioni in precedenza effettuate.

22. Il governo tedesco ha sostenuto che il regolamento GATT è invalido. Esso ha rinviato al riguardo agli argomenti da esso addotti nella causa C-122/95, Germania/Consiglio.

23. I governi spagnolo e francese, nonché quello del Regno Unito hanno sostenuto che non è stato addotto alcun elemento che possa inficiare la validità del regolamento GATT. Il governo francese ha in particolare asserito che in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia non è in contrasto con l'art. 40 del Trattato il fatto che la ripartizione delle quote nel regolamento GATT non rispecchi precisamente i flussi di importazione verificatisi in precedenza. La ripartizione delle quote tra i paesi aderenti all'accordo quadro non sarebbe tuttavia senza alcun rapporto con le precedenti importazioni da tali paesi. Il regolamento GATT attribuirebbe inoltre il 46,5% del contingente tariffario, ovvero oltre un milione di tonnellate, a paesi non aderenti all'accordo quadro, tra cui l'Ecuador, e non costituirebbe quindi un'inammissibile restrizione delle importazioni da tali paesi. Il governo spagnolo ha fatto riferimento, in particolare, al fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, non si può far riferimento al GATT per valutare la validità di un regolamento comunitario.

24. La Commissione ha fatto valere che, in complesso, la ripartizione di quote d'importazione fra i singoli Stati o gruppi di Stati nell'accordo quadro sulle banane e nel regolamento GATT è stata sostanzialmente effettuata in conformità con le importazioni medie di banane da tali Stati verificatesi nel periodo di riferimento 1990-1992.

25. In ordine allo specifico contenuto del divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, in relazione a paesi terzi, la Corte di giustizia, nella sentenza in causa 52/81, Faust/Commissione [10], ha dichiarato:

«Benché Formosa sia stata evidentemente trattata dalla Commissione in modo meno favorevole di taluni paesi terzi, è opportuno ricordare che non esiste nel Trattato un principio generale che imponga alla Comunità, nelle relazioni esterne, di consentire sotto tutti gli aspetti un trattamento uguale ai vari paesi terzi. Senza che sia necessario accertare in quale veste la Faust potrebbe invocare il divieto di discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità, che figura nell'art. 40 del Trattato, va osservato che, se una differenza di trattamento fra paesi terzi non è incompatibile col diritto comunitario, non si può nemmeno considerare incompatibile con tale diritto la differenza di trattamento fra operatori economici comunitari che sia solo una conseguenza automatica dei diversi trattamenti riservati ai paesi terzi coi quali tali operatori hanno stretto relazioni commerciali» (punto 25).

10 — Sentenza 28 ottobre 1982 (Racc. pag. 3745).

26. Come ne risulta di conseguenza, un'eventuale disparità di trattamento di paesi terzi in relazione alla ripartizione del contingente tariffario in forma di mancata presa in considerazione delle precedenti importazioni nonché una conseguente disparità di trattamento degli operatori commerciali della Comunità a seconda delle loro relazioni commerciali con i paesi terzi di cui trattasi non comporta alcuna violazione dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato.

27. La Corte di giustizia ha inoltre dichiarato, nelle sentenze 12 dicembre 1972 nelle cause riunite 21/72 -24/72, International Fruit Company e a. [11], 24 ottobre 1973 nella causa 9/73, Schlüter [12], 16 marzo 1983 nella causa 266/81, SIOT [13], e nelle cause riunite 267/81 -269/81, SPI e SAMI [14], che gli artt. II, III, V, VI, VIII e XI del GATT non possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali per contestare la validità di un atto comunitario. La Corte di giustizia è giunta a tale conclusione in base ad una serie di considerazioni relative al sistema del GATT, il quale si fonda sul principio di negoziati compiuti su un piano di reciprocità e di mutui vantaggi ed è caratterizzato dalla grande elasticità delle sue disposizioni, in particolare di quelle che riguardano le possibilità di deroga, i provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali e la composizione delle controversie fra le parti contraenti [15]. A mio parere lo stesso vale per gli artt. I e XIII del GATT. Nella sentenza 12 dicembre 1995, causa C-469/93, Chiquita Italia [16], la Corte di giustizia ha altresì dichiarato in via generale:

«Queste peculiarità ostano pertanto a che un singolo possa valersi delle norme del GATT dinanzi ai giudici nazionali di uno Stato membro per opporsi all'applicazione di norme nazionali» (punto 29).

28. L'accordo OMC e quindi il GATT 1994 sono stati approvati a nome della Comunità europea con decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/800/CE [17], relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994; in prosieguo: la «decisione GATT»). L'undicesimo 'considerando' di tale decisione recita:

«(...) l'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, compresi gli allegati, non è di natura tale da essere invocato direttamente dinanzi alle autorità giudiziarie della Comunità e degli Stati membri».

11 — Racc. pag. 1219.
12 — Racc. pag. 1135.
13 — Racc. pag. 731.
14 — Racc. pag. 801.
15 — Cfr. cause riunite 267/81 -269/81, SPI e SAMI, punto 23.
16 — Racc. pag. I-4533.
17 — GU L 336, pag. 1.

29. La giurisprudenza della Corte di giustizia riguardante il GATT 1947 deve a mio parere essere pertanto estesa al GATT 1994.

30. Risulta dalla menzionata sentenza della Corte di giustizia nella causa International Fruit Company e a., e dalla sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio [18], che la validità di un regolamento non può essere inficiata da disposizioni prive di effetto diretto. Già per questo motivo la validità del regolamento GATT non può essere inficiata dall'art. XIII del GATT.

31. Rinviando per il resto, per quanto concerne gli argomenti della Repubblica federale di Germania, alle mie conclusioni del 24 giugno 1997 nella causa C-122/95, Germania/Consiglio, proporrò quindi alla Corte di giustizia di risolvere la presente questione pregiudiziale nel senso che dall'esame del regolamento GATT alla luce dell'ordinanza di rinvio e di quanto è per il resto risultato nel corso della causa non è emerso alcun elemento che possa far sorgere dubbi sulla validità del regolamento.

Sulla questione 3), relativa all'effetto diretto

32. La questione 3) dev'essere risolta, in base al suo tenore letterale, solo qualora le questioni 1) e 2 b) vadano risolte in senso affermativo. Come si è detto, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni 1) e 2 b) in senso negativo e proporrò pertanto alla Corte di giustizia di non risolvere la questione 3).

Conclusioni

33. Pertanto propongo alla Corte di giustizia di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali sottopostele dal Finanzgericht di Amburgo:

«1) Le disposizioni dell'art. 234, primo comma, del Trattato CE vanno interpretate nel senso che non è data a un giudice nazionale la possibilità di scostarsi dalle disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, come modificato da ultimo con regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994,

18 — Racc. pag. I-4973.

n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round, o del regolamento (CE) della Commissione 1° marzo 1995, n. 478, che stabilisce modalità complementari di applicazione del regolamento base riguardo al regime del contingente tariffario all'importazione di banane nella Comunità, e che modifica il regolamento (CEE) n. 1442/93, in una causa relativa all'importazione di banane da un paese terzo che non ha aderito a una convenzione internazionale conclusa dagli Stati membri prima dell'entrata in vigore del Trattato.

2) Dall'esame del citato regolamento (CE) n. 478/95 alla luce dell'ordinanza di rinvio e di quanto è per il resto risultato nel corso della causa non è emerso alcun elemento che possa far sorgere dubbi sulla validità del regolamento stesso».