CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 16 febbraio 1995 *

A — Preambolo

1. La causa principale pendente dinanzi al Tribunale di Trieste riguarda l'imposta di consumo sulle banane fresche instaurata dalla legge italiana 9 ottobre 1964, n. 986 [1], entrata in vigore il 1° gennaio 1965. L'aliquota dell'imposta è stata aumentata nel corso degli anni.

2. La Corte ha già dovuto occuparsi ripetutamente di tale imposta. In due sentenze del 7 maggio 1987 ha dichiarato che essa era incompatibile con l'art. 95 del Trattato CE se applicata a banane originarie di altri Stati membri [2] e a banane originarie di Stati terzi che già si trovavano nella Comunità in libera pratica [3]. La Corte in dette cause ha inteso l'imposta in questione come tributo interno ai sensi dell'art. 95 (e non come tributo di effetto equivalente a un dazio doganale ai sensi degli artt. 9 e 12 del Trattato CE), pur se in Italia la produzione di banane è minima [4]. Ha inoltre dichiarato che l'imposta costituisce una misura di salvaguardia ai sensi dell'art. 95, n. 2, poiché è atta a tutelare la produzione ortofrutticola italiana [5].

3. La società Chiquita SpA all'inizio dell'aprile del 1990 [6] importava due partite di banane provenienti dalla Columbia e dall'Honduras. Per evitare il pagamento dell'imposta di consumo la società Chiquita adiva il Pretore di Trieste, sostenendo che l'imposta in questione era incompatibile col diritto comunitario. Il Pretore accoglieva questo punto di vista ed emanava un provvedimento d'urgenza che consentiva alla società Chiquita di importare le banane in Italia senza versare l'imposta di consumo.

Poco dopo la società Chiquita importava altre due partite di banane provenienti dalla Columbia e da Santa Lucia. Anche questa volta la società Chiquita otteneva dal Pretore un provvedimento d'urgenza che le consentiva di effettuare l'importazione senza versare l'imposta di consumo.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (GURI) 27 ottobre 1964, pag. 4580.

2 — Causa 184/85, Commissione/Italia (Racc. 1987, pag. 2013).

3 — Causa 193/85, Co-Frutta (Racc. 1987, pag. 2085).

4 — Sentenza Co-Frutta, loc. cit. (nota 3), punti 10-13.

5 — Sentenza Commissione/Italia, loc. cit. (nota 2), punto 13; sentenza Co-Frutta, loc. cit. (nota 3), punto 22.

6 — A quanto dichiara il giudice a quo, la partita è giunta a Trieste il 7 aprile 1990.

4. L'Amministrazione delle finanze dello Stato, nell'ambito del procedimento principale dinanzi al Tribunale di Trieste, chiedeva a questo proposito di constatare in entrambe le cause che l'imposta litigiosa era legittima e la sua riscossione perfettamente regolare. Il Tribunale di Trieste disponeva la riunione delle due cause.

5. L'imposta italiana di consumo sulle banane è stata abolita dalla legge 29 dicembre 1990, n. 428 [7]. A quanto dichiara il giudice proponente questa legge non aveva tuttavia effetto retroattivo, cosicché per la causa in esame non entra in linea di conto.

6. Durante la pendenza del giudizio dinanzi al Tribunale di Trieste, la Corte di giustizia, il 9 giugno 1992, emanava la sentenza Simba [8], che verteva del pari sulla conciliabilità dell'imposta di consumo in questione con il diritto comunitario. Nelle cause che hanno dato origine a questa sentenza le imprese interessate (tra le quali anche la società Chiquita) avevano importato in Italia banane direttamente da Stati terzi. La Corte ha confermato in questa sentenza che l'imposta di consumo contestata si doveva considerare un tributo interno ai sensi dell'art. 95 del Trattato CE [9]. Ha sottolineato che l'art. 95 del Trattato CE è applicabile solo ai prodotti che vengono importati dagli altri Stati membri e quindi non si estende ai prodotti importati direttamente dagli Stati terzi [10].

7. La Corte ha inoltre dichiarato che il Trattato CE non contiene alcuna norma corrispondente all'art. 95 per gli scambi con i paesi terzi e quindi l'imposta contestata non stride con l'art. 113 del Trattato [11]. In seguito, ai punti 19-22 della sentenza ha così continuato:

«19 Tuttavia, anche se il Trattato non contiene di per sé disposizioni che vietano eventuali discriminazioni nell'applicazione di tributi interni ai prodotti importati direttamente da paesi terzi, si deve tener conto, nei presenti procedimenti, degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità con i paesi terzi di origine delle partite di banane e che, eventualmente, contengono clausole tali da influire sulla soluzione delle cause principali (v. sentenza 10 ottobre 1978, soprammenzionata) [12].

20 Occorre rilevare a tal riguardo che ai sensi dell'art. 139, n. 2, della terza Convenzione ACP-CEE, soprammenzionata, la Comunità e i suoi Stati membri si sono impegnati, a titolo del regime generale degli

7 — Pubblicata nell'allegato alla GURI n. 10 del 12 gennaio 1991.

8 — Cause riunite C-228/90, C-229/90, C-230/90, C-231/90, C-232/90, C-233/90, C-234/90, C-339/90 e C-353/90 (Racc. 1992, pag. I-3713).

9 — Loc. cit. (nota 8), punto 12.

10 — Loc. cit. (nota 8), punto 14.

11 — Loc. cit. (nota 8), punti 17 e 18.

12 — La Corte si richiama qui alla sua sentenza nella causa 148/77, Hansen (Racc. 1978, pag. 1787).

scambi, a non utilizzare misure protezionistiche nei confronti dei prodotti importati dagli Stati ACP.

21 Ora, la Corte ha esplicitamente evidenziato, nelle sentenze 7 maggio 1987, sopramenzionate, la natura protezionistica di un tributo quale l'imposta nazionale di consumo nei confronti della produzione nazionale di frutta da tavola dello Stato membro di cui trattasi.

22 Spetta ai giudici nazionali, eventualmente, dopo aver sottoposto alla Corte questioni pregiudiziali sulla loro interpretazione, determinare se le disposizioni degli accordi internazionali siano di natura tale da vietare effettivamente la riscossione da parte di uno Stato membro di un tributo come l'imposta di consumo sulle partite di banane fresche importate direttamente dagli Stati terzi interessati».

La Corte di giustizia ha infine ricordato che un tributo come l'imposta di consumo litigiosa non deve venire versato se la norma di diritto nazionale sulla quale il tributo si fonda risulta incompatibile con «disposizioni del diritto comunitario convenzionale che conferiscono diritti ai singoli» [13].

13 — Loc. cit. (nota 8), punto 28.

8. La società Chiquita ha quindi versato l'imposta di consumo per le banane importate dall'Honduras. Insiste però nel rifiutare il versamento dell'imposta per le importazioni dalla Columbia e da Santa Lucia, poiché queste imposte sarebbero incompatibili con l'art. III dell'accordo generale doganale e commerciale del 30 ottobre 1947 (in prosieguo: il «GATT») e con le norme degli accordi stipulati tra gli Stati ACP e la Comunità (in prosieguo: gli «accordi di Lomé»).

9. Il Tribunale di Trieste ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se, tenuto conto della decisione della Corte in data 9 giugno 1992 in cause riunite da C-228/90 a C-234/90, C-339/90 e C-353/90, con particolare riferimento alla valenza del diritto comunitario convenzionale, dall'accordo GATT e dalle convenzioni intervenute tra gli Stati ACP e CEE sono conferiti diritti soggettivi ai singoli, azionabili presso gli Stati aderenti, e, in caso di violazione, derivi per il giudice nazionale l'obbligo di disapplicare la norma interna, con detto accordo o tali convenzioni confliggente ed incompatibile.

b) Se, in caso di risposta positiva, un tributo interno, quale l'imposta di

consumo sulle banane fresche istituita dall'Italia con legge n. 986/1964 e modificata con legge n. 873/1982, già applicata a detti prodotti importati da paesi terzi aderenti al GATT od alle convenzioni tra Stati ACP e CEE, sia in contrasto con dette norme comunitarie convenzionali e, per l'effetto, debba essere disapplicata dal giudice nazionale».

B — Valutazione della causa

Osservazione preliminare

10. Con la prima questione pare che il giudice a quo a prima vista chieda la soluzione della questione se talune norme del GATT o degli accordi stipulati tra gli Stati ACP e la Comunità europea abbiano efficacia diretta nell'ordinamento giuridico comunitario. Dalla seconda questione e dal complesso del provvedimento di rinvio emerge però che il Tribunale di Trieste prende in considerazione soltanto la possibilità che l'imposta di consumo contestata possa essere in contrasto con talune norme di dette convenzioni. La questione dell'efficacia diretta va quindi esaminata logicamente solo sotto il profilo di quelle norme delle suddette convenzioni che nella fattispecie possono risultare rilevanti.

11. Per quanto riguarda i parametri da usare in questa valutazione, le parti in causa concordemente e a buon diritto si richiamano alla costante giurisprudenza della Corte in base alla quale una norma di un accordo stipulato dalla Comunità con i paesi terzi deve considerarsi direttamente efficace «qualora, tenuto conto del suo tenore letterale nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione o i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore» [14]. Ciò vale logicamente anche per gli accordi come il GATT che non sono stati stipulati direttamente dalla Comunità ma dai suoi Stati membri, ai quali è poi subentrata la Comunità per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi derivanti da detti accordi.

Art. III del GATT

12. La società Chiquita nella presente causa si richiama ai due primi paragrafi dell'art. III del GATT. L'art. III, n. 1, del GATT recita:

«Le parti contraenti riconoscono che le tasse e le altre imposizioni interne non dovranno essere applicate ai prodotti importati o

14 — Sentenza 31 gennaio 1991, causa C-18/90, Kziber (Racc. pag. I-199, punto 15); v. anche sentenza 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel (Racc. pag. 3719, punto 14).

nazionali in maniera da proteggere la produzione nazionale» [15].

Detta norma va quindi raffrontata con l'art. 95, n. 2, del Trattato CE. In base all'art. III, n. 2, del GATT le merci importate non possono venire assoggettate a tributi interni più alti di quelli che già gravano sui prodotti nazionali analoghi. Questa norma è parallela all'art. 95, n. 1, del Trattato CE. Come ho già ricordato, la Corte ha definito, nelle citate sentenze del 1987, l'imposta di consumo litigiosa come tributo protezionistico ai sensi dell'art. 95, n. 2, del Trattato CE. Da ciò consegue che nella fattispecie al massimo potrebbe essere rilevante l'art. III, n. 1, del GATT.

13. La Corte, come è noto, nella sua sentenza del 12 dicembre 1972 nella causa International Fruit Company ha già dichiarato che anche la Comunità è vincolata dalle norme del GATT [16]. Al tempo stesso ha constatato che per la soluzione della questione se le norme del GATT esplichino effetti diretti nell'ordinamento giuridico comunitario «si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed alla lettera del GATT stesso» [17].

Nell'ambito di questo esame la Corte si è richiamata al fatto che il GATT, che, secondo quanto è dichiarato nel suo preambolo, si fonda sul principio di negoziati da condursi su una base di reciprocità e di mutuo vantaggio, è caratterizzato da una grande flessibilità delle sue disposizioni [18]. A questo proposito si è richiamata in particolare a quelle norme che contemplano deroghe alle norme comuni, la possibilità di provvedimenti in caso di difficoltà straordinarie e la composizione di di controversie tra i firmatari dell'accordo.

Come ha constatato la Corte di giustizia, i provvedimenti contemplati dal GATT per l'ipotesi di tali controversie a seconda della situazione comprendono le richieste o le proposte scritte da esaminare «con comprensione» nonché «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 o altro obbligo derivante dal GATT ed infine,

15 — Versione riportata nelle memorie di parte.

16 — Sentenza nelle cause riunite 21/72-24/72 (Racc. 1972, pag. 1219, punti 14/18).

17 — Loc. cit. (nota 16), punti 19/20.

18 — Loc. cit. (nota 16), punto 21.

in caso di siffatta sospensione, la facoltà dell'interessato di recedere dall'accordo stesso» [19].

Infine la Corte si è richiamata al fatto che per il caso in cui, in seguito a un impegno assunto col GATT o ad una concessione relativa a 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 a un accordo con gli interessati, sia anche, in caso di urgenza ed in via provvisoria, senza averli sentiti» [20].

14. La Corte ne ha concluso che la norma di cui si doveva conoscere in quel procedimento — cioè l'art. XI del GATT — non aveva alcuna efficacia diretta [21].

15. In seguito la Corte ha ripetutamente confermato questa giurisprudenza e, pronunciandosi su diverse norme del GATT, ha dichiarato che non hanno efficacia diretta nell'ordinamento giuridico comunitario [22]. Recentemente la Corte, nella sua sentenza del 5 ottobre 1994 [23] — con la quale ha respinto il ricorso promosso dalla Repubblica federale di Germania contro il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune di mercato per le banane — ha confermato ancora una volta questa costante giurisprudenza [24]. Allorché la società Chiquita sostiene il suo punto di vista dichiarando che nella giurisprudenza della Corte in materia di efficacia diretta di norme del GATT è stata effettuata una svolta, non posso condividere questo punto di vista.

16. D'altro canto, come osserva la società Chiquita, bisogna riconoscere che la norma del GATT ora in esame — vale a dire il suo art. III, n. 1 — nelle cause testé citate non pare sia stata esaminata espressamente. Il governo francese su questi punti è infatti di opinione diversa e si richiama alla sentenza della Corte nelle cause SPI e SAMI [25]. Mi pare però che la Corte in quelle circostanze dovesse pronunciarsi solo sull'art. III, *n. 2*, e non sull'art. III, *n. 1*. D'altro canto non vedo alcun motivo per cui la conclusione tratta dalla Corte quanto a quella norma non possa applicarsi anche all'art. III, n. 1, del GATT.

19 — Loc. cit. (nota 16), punto 25.

20 — Loc. cit. (nota 16), punto 26.

21 — Loc. cit. (nota 16), punto 27.

22 — Sentenza 24 ottobre 1973, causa 9/73, Schlüter (Racc. pag. 1135, punti 29 e 30), nonché sentenze 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT (Racc. pag. 731, punto 28), cause riunite 267/81, 268/91 e 269/81, SPI e SAMI (Racc. pag. 801, punto 23), e cause riunite 290/81 e 291/81, Singer e Geigy (Racc. pag. 847, punti 7 e 8).

23 — Sentenza nella causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. 1994, pag. I-4973).

24 — Loc. cit. (nota 23), punti 105-108.

25 — Loc. cit. (nota 22).

17. Alla luce della già ricordata sentenza della Corte del 5 ottobre 1994 mi pare però superfluo approfondire tale questione. Indipendentemente dalla reazione che si può avere dinanzi a una pronuncia del genere, è incontestabile quanto meno la sua chiarezza anche per quel che riguarda il problema di cui ci occupiamo oggi. In questa sentenza la Corte dichiara che le già ricordate particolarità del GATT mettono in luce «che le norme dell'Accordo generale sono sprovviste di carattere incondizionato e che l'obbligo di riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei contraenti non può essere fondato sullo spirito, sulla struttura o sulla lettera dell'accordo» [26]. Questa formulazione generale a mio avviso conferma che fondamentalmente a tutte le norme del GATT va negata l'efficacia diretta nell'ordinamento giuridico comunitario [27].

18. La società Chiquita osserva ancora che la Corte nella sua giurisprudenza ha già dichiarato direttamente efficaci norme di altri accordi stipulati dalla Comunità con Stati terzi, che per il contenuto e per il tenore potrebbero essere equiparate all'art. III del GATT. Non è il caso di accertare se le cause alle quali si richiama la società Chiquita a questo proposito [28] vertessero effettivamente su norme che corrispondevano all'art. III, n. 1, del GATT. Ad ogni modo si deve ricordare che in base alla giurisprudenza della Corte le norme che hanno tenore simile o addirittura identico non devono necessariamente venire interpretate allo stesso modo, ma si deve di volta in volta tenere in particolare riguardo la finalità cui tende la norma in esame, ed allora assume particolare importanza il contesto nel quale si colloca la norma in questione [29]. Come ben illustra la giurisprudenza della Corte già ricordata, il GATT presenta caratteristiche che si oppongono al riconoscimento dell'efficacia diretta delle sue norme.

19. In subordine la società Chiquita sostiene che la Corte dovrebbe esaminare la seconda questione anche nel caso in cui dovesse giungere alla conclusione che l'art. III del GATT non ha efficacia diretta. In altre parole si chiede alla Corte di esaminare anche nella fattispecie la questione se un tributo come quello contestato sia conciliabile con l'art. III, n. 1, del GATT *sotto il profilo del diritto sostanziale*. Questo orientamento pare sia stato dettato da due considerazioni. Da un lato il rappresentante della società Chiquita nella fase orale dinanzi alla Corte ha fatto presente che i giudici italiani che dovevano applicare le norme nazionali si preoccupavano di interpretare dette norme in modo conciliabile con l'accordo del GATT. Una pronuncia della Corte che sancisse l'eventuale inconciliabilità di un tributo come quello in esame con l'accordo del GATT

26 — Loc. cit. (nota 23), punto 110. La Corte ricorda tuttavia che, nell'esaminare la legittimità di atti di diritto comunitario, occorre sindacare le norme del GATT «nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione a un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT o in quella in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell'Accordo generale» (punto 111).

27 — V. però l'eccezione — che nella fattispecie è irrilevante — nei settori che hanno particolari relazioni con il GATT (v. nota 26).

28 — Sentenze 29 aprile 1982, causa 17/81, Pabst & Richarz (Racc. pag. 1331); 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg (Racc. pag. 3641); 15 gennaio 1985, causa 253/83, Kupferberg (Racc. pag. 157).

29 — V. le recenti sentenze 1° luglio 1993, causa C-312/91, Metalsa (Racc. pag. I-3751, punti 10 e 11), con ulteriori richiami alla giurisprudenza.

potrebbe tornar utile quindi alla società Chiquita nel suo procedimento dinanzi al giudice italiano. D'altro canto la società Chiquita esprime la chiara convinzione che una pronuncia della Corte di giustizia in questo senso potrebbe costituire il fondamento di una successiva azione per risarcimento nei confronti dello Stato italiano. A questo proposito si richiama alla sentenza della Corte nella causa Francovich [30].

20. Non ritengo che la Corte debba seguire questo punto di vista della società Chiquita. Il giudice a quo ha sottoposto la seconda questione solo per l'ipotesi che una norma del GATT (che in questo caso entra in linea di conto) abbia efficacia diretta. La Corte dovrebbe tener conto di questa decisione del Tribunale di Trieste, poiché potrebbe essere dettata da una scelta ponderata. Il Tribunale di Trieste nel provvedimento di rinvio lascia chiaramente intendere di non condividere l'orientamento della società Chiquita quanto all'efficacia diretta delle norme del GATT e degli accordi di Lomé [31]. Tenuto conto di questo orientamento sarebbe quindi stato tanto più naturale sollevare la questione della conciliabilità sotto il profilo sostanziale con il GATT anche nell'ipotesi in cui la norma corrispondente del GATT non dovesse considerarsi direttamente efficace. Poiché il giudice a quo non lo ha fatto bisogna ritenere che questo punto non gli sia apparso essenziale.

21. Del resto mi pare molto dubbio che l'inosservanza da parte di uno Stato membro delle norme del GATT possa giustificare un'azione di risarcimento da parte di un operatore economico. La già illustrata giurisprudenza della Corte in materia di efficacia diretta delle norme del GATT in definitiva si fonda sulla sola considerazione che un'inosservanza da parte di singole parti contraenti non sia perseguibile in giustizia, ma anzi vada risolta tra le parti contraenti interessate o da tutte le parti contraenti di conserva in base ai sistemi di composizione dei conflitti contemplati dal GATT stesso. La soluzione di questi conflitti è quindi riservata alle *parti contraenti*. Mi sembra però evidente che l'orientamento della società Chiquita non può conciliarsi con questo modo di vedere. Se infatti si riconoscesse ai singoli operatori economici interessati, in caso di inosservanza delle norme del GATT da parte di uno Stato membro, la legittimazione ad agire per risarcimento contro tale Stato, si offrirebbe a questi operatori economici la possibilità di imporre — seppure in via indiretta — l'osservanza delle norme del GATT.

Non escludo di certo che in casi eccezionali un'inosservanza delle norme del GATT possa far nascere un obbligo di risarcimento a favore degli operatori economici danneggiati. Penso infatti in particolare all'ipotesi che la Comunità in una situazione del genere non si avvalga delle possibilità contemplate dal GATT di svincolarsi dai propri obblighi bensì affidi la soluzione della controversia ad un'autorità neutrale, ma rifiuti poi di dare esecuzione alla pronuncia di detta autorità. È però dubbio che possa verificarsi un'ipotesi così azzardata, giacché si deve presumere che

30 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. pag. I-5357).

31 — Se il Tribunale di Trieste ha ciononostante sottoposto la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, il deferimento è dettato dallo stesso motivo già esposto dalla Corte in proposito nella sentenza 9 giugno 1992.

la Comunità e gli Stati membri terranno una linea di condotta sempre ispirata ai loro obblighi nei confronti del GATT senza cedere alla tentazione di falsare la libera circolazione delle merci tramite misure protezionistiche.

Si deve ancora aggiungere che queste considerazioni valgono esclusivamente per l'accordo del GATT che entra in linea di conto nella fattispecie. Non è necessario esaminare pure le eventuali conseguenze sotto questo profilo dell'accordo stipulato il 15 aprile 1994 per la costituzione dell'organizzazione del commercio mondiale.

22. Per amor di completezza accennerò ancora al fatto che il richiamo della società Chiquita alla sentenza Francovich potrebbe essere fuorviante. Nella fattispecie che ha dato origine a questa pronuncia, si trattava di una direttiva non trasposta nell'ordinamento nazionale italiano che mirava alla tutela dei lavoratori nell'ipotesi di cessazione dei pagamenti da parte del datore di lavoro. Come ha constatato la Corte, le norme della direttiva — eccettuata una deroga d'altronde importante — possedevano tutti i requisiti a cui il diritto comunitario subordina l'efficacia diretta. L'unico soggetto non chiaramente determinato era il debitore delle prestazioni contemplate dalla direttiva, poiché la direttiva lasciava agli Stati una possibilità di scelta su questo punto. Quella situazione non è quindi comparabile con la situazione ora in esame. La carenza di efficacia diretta delle norme del GATT non è dovuta all'insussistenza di uno dei vari elementi di fatto distintivi, ma è insita nella loro stessa natura.

Disposizioni della convenzione di Lomé

Osservazione preliminare

23. Prima di esaminare la questione se determinate norme della convenzione di Lomé possano avere efficacia diretta, sarà opportuno determinare anzitutto quale convenzione di Lomé nella fattispecie va applicata. La prima delle cosiddette convenzioni di Lomé è stata stipulata come è noto il 28 febbraio 1975 [32]. Detta convenzione è stata poi sostituita con la seconda convenzione di Lomé, stipulata il 31 ottobre 1979 [33], alla quale è subentrata la terza convenzione di Lomé, dell'8 dicembre 1984 [34]. Al momento delle importazioni vigeva la quarta convenzione di Lomé, stipulata il 15 dicembre 1989 [35]. Le operazioni contemplate nella fattispecie in esame risalgono infatti all'aprile 1990 o ad un periodo successivo. Il governo francese a questo proposito si richiama giustamente alla decisione n. 2/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE, del 27 febbraio 1990, [36], con la quale si è stabilito che diverse

32 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 30 gennaio 1976, n. 199, sulla stipulazione degli accordi di Lomé ACP-CEE (GU L 25, pag. 1). La convenzione è riportata in allegato a detto regolamento.

33 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 25 novembre 1980 sulla stipulazione della seconda convenzione di Lomé ACP-CEE del 31 ottobre 1979 (GU L 347, pag. 1).

34 — V. decisione del Consiglio e della Commissione del 24 marzo 1986, 86/125/CEE, CECA, sulla stipulazione della terza convenzione di Lomé ACP-CEE (GU L 86, pag. 1).

35 — V. decisione del Consiglio e della Commissione 25 febbraio 1991, 91/400/CECA, CEE, sulla stipulazione della quarta convenzione di Lomé ACP-CEE (GU L 229, pag. 1).

36 — GU L 84, pag. 2.

norme della *quarta* convenzione di Lomé, fra cui quelle rilevanti nella fattispecie [37], si dovevano applicare già dal 1° marzo 1990. La discussione deve quindi vertere ora su dette norme. Questo punto non riveste però particolare importanza, poiché la terza convenzione di Lomé contiene in pratica norme identiche.

Possibilità di efficacia immediata delle norme della convenzione di Lomé

24. Tanto la società Chiquita quanto il governo francese e la Commissione partono dall'idea che le norme della convenzione di Lomé possono avere efficacia diretta. Il governo italiano caldeggia invece l'orientamento opposto, che dovrebbe essere anche quello del giudice proponente. Su questo punto la Corte non si è ancora pronunciata in via definitiva. Nella causa Razanatsimba [38] nel 1977 ha dovuto pronunciarsi su una domanda di un giudice nazionale che chiedeva se una determinata norma della prima convenzione di Lomé avesse efficacia diretta. Su questo punto la Corte non ha dato una risposta esplicita, ma si è limitata a constatare che non si era contravvenuto alla norma in questione. La società Chiquita, il governo francese e la Commissione a questo proposito si richiamano giustamente alla sentenza della Corte nella causa Bresciani [39]. Detta causa verteva su una norma dell'accordo d'associazione tra la Comunità europea e i paesi e Stati africani associati a detta Comunità e il Madagascar (il cosiddetto secondo accordo di Yaoundé [40]) che faceva richiamo alle norme corrispondenti del Trattato CE. La Corte dichiarò che per risolvere la questione se detta norma avesse efficacia diretta bisognava richiamarsi «allo spirito, alla struttura e alla lettera della convenzione e dell'articolo di cui trattasi» [41]. Nell'ambito di questo esame la Corte constatò che:

«Dalle suddette disposizioni risulta che la convenzione non è stata conclusa per garantire la parità fra gli obblighi assunti dalle parti contraenti, bensì (...) allo scopo di favorire lo sviluppo degli Stati associati (...). Lo squilibrio fra gli obblighi della Comunità e quelli degli Stati associati, il quale risponde alla logica del carattere specifico della convenzione, non è di ostacolo al riconoscimento, da parte della Comunità, dell'efficacia diretta di talune disposizioni ivi contenute» [42].

In base a queste considerazioni la Corte giunse alla conclusione che la disposizione in questione della convenzione di Yaoundé aveva efficacia diretta.

37 — V. art. 2, n. 1, lett. b) [per le disposizioni relative alla collaborazione politica commerciale nella terza parte titolo I e lett. f) per quanto riguarda il protocollo n. 5 relativo alle banane] della decisione.

38 — Sentenza 24 novembre 1977, causa 65/77 (Racc. pag. 2229).

39 — Sentenza 5 febbraio 1976, causa 87/75 (Racc. pag. 129).

40 — V. in proposito la decisione del Consiglio 29 settembre 1970, 70/539/CEE (GU L 282, pag. 1). Il testo del secondo accordo di Yaoundé è pubblicato in allegato a detta decisione.

41 — Loc. cit. (nota 39), punto 16.

42 — Loc. cit. (nota 39), punti 22/23.

25. Un analogo squilibrio sotto il profilo dei rispettivi obblighi delle parti contraenti si constata anche nelle convenzioni di Lomé, delle quali le convenzioni di Yaoundé costituivano il prodromo. Dalla pronuncia testé citata emerge chiaramente che questa circostanza non ostacola un'eventuale efficacia diretta di norme della convenzione di Lomé [43]. Nemmeno l'obiezione del governo italiano, secondo la quale le convenzioni di Lomé non avrebbero la finalità di disciplinare gli scambi commerciali nell'ambito di un mercato unico, bensì perseguono sostanzialmente scopi di politica dello sviluppo, mi persuade; lo stesso può dirsi anche per la convenzione di Yaoundé, le cui norme — come conferma la sentenza testé citata — possono avere efficacia diretta. Il governo italiano si richiama infine ancora al fatto che le convenzioni di Lomé contenevano norme idonee a comporre le controversie tra le parti contraenti, in base alle quali dette controversie dovevano venire sottoposte a un consiglio dei ministri o ad un comitato di ambasciatori [44]. Tenuto conto di questa circostanza sarebbe da escludere che alle norme di detta convenzione si debba riconoscere efficacia diretta. Si può obiettare che anche la seconda convenzione di Yaoundé conteneva una disciplina analoga [45].

26. In conclusione si deve quindi ritenere che le disposizioni della convenzione di Lomé *possono* avere efficacia diretta. Ma questa affermazione è lungi dall'avere portata generale. Anzi, ciò dipende esclusivamente dalla «natura dell'obbligo oggetto di esame specifico» [46].

Le disposizioni della terza parte, titolo I, capitolo 1, e art. 1 del protocollo n. 5 relativo alle banane della quarta convenzione di Lomé

27. Nel procedimento in esame le parti hanno esaminato diverse norme della quarta convenzione di Lomé che a loro avviso avevano rilevanza per la soluzione delle questioni pregiudiziali. Chiaramente irrilevante per la fattispecie è fra queste solo l'art. 168, n. 1, della convenzione, in virtù del quale le merci originarie degli Stati ACP in caso di importazione nella Comunità sono esenti da dazi doganali e da tributi di effetto equivalente. Come ho già detto all'inizio, la Corte nella sua giurisprudenza ha definito l'imposta di consumo ora in esame come *tributo*

43 — La stessa conclusione è anche quella dell'avvocato generale Reischl nelle conclusioni Razanatsimba del 9 novembre 1977 (Racc. 1977, pagg. 2241, in particolare pag. 2243).

44 — V. artt. 352 e seguenti della quarta convenzione di Lomé.

45 — In base all'art. 53 di questa convenzione le controversie andavano sottoposte al cosiddetto consiglio d'associazione (v. in questo senso l'art. 42 della convenzione). Se con questo sistema non si riusciva a raggiungere una composizione amichevole era possibile adire un tribunale arbitrale.

46 — Come ha già dichiarato l'avvocato generale Reischl nelle conclusioni Razanatsimba, loc. cit. (nota 43), pagg. 2243 e seguenti.

interno e non come onere d'effetto equivalente al dazio doganale cosicché detta disposizione nella fattispecie non è applicabile [47].

28. Per aver una migliore panoramica ricorderò anche le altre norme che sono state discusse nella presente causa.

Una di queste è anzitutto l'art. 169, n. 1, della convenzione, che è del seguente tenore:

«La Comunità non applica all'importazione dei prodotti originari degli Stati ACP restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente diverse da quelle che gli Stati membri applicano tra di loro».

Questa norma — come il già citato art. 168 — è contenuta nel titolo I, capitolo 1, della terza parte della convenzione. Questo capitolo è intitolato «Disciplina generale degli scambi». In virtù dell'art. 177, n. 1, la Comunità può adottare misure di salvaguardia o autorizzare gli Stati membri a farlo qualora l'applicazione delle disposizioni del «presente capitolo comporti gravi perturbazioni in un settore dell'attività economica della Comunità oppure di uno o più Stati membri o ne comprometta la stabilità finanziaria con l'estero o qualora sorgano difficoltà che rischino di deteriorare un settore di attività della Comunità o di una regione della stessa». L'art. 177, n. 2, della convenzione recita inoltre:

«La Comunità ed i suoi Stati membri si impegnano a non avvalersi di misure di salvaguardia o di altri mezzi a fini protezionistici o allo scopo di ostacolare le evoluzioni strutturali. La Comunità si astiene dal ricorrere a misure di salvaguardia di effetto equivalente».

A norma dell'art. 183 della convenzione le parti contraenti, al fine di migliorare la produzione e la distribuzione delle banane, per le banane degli Stati ACP concordano le finalità enunciate nel protocollo n. 5. L'art. 1 di detto protocollo n. 5 relativo alle banane

47 — Solo marginalmente vorrei osservare che in veste di avvocato generale nelle mie conclusioni del 16 ottobre 1986 nella causa Co-Frutta ho sostenuto che l'imposta di consumo italiana sulle banane non costituisce un tributo interno ai sensi dell'art. 95 del Trattato CE bensì va considerata un onere di effetto equivalente al dazio doganale secondo il parametro degli artt. 9 e 12 del Trattato CE (Racc. 1987, pag. 2095, in particolare pag. 2100). Ho confermato questo modo di vedere nelle conclusioni Simba del 13 dicembre 1991 (Racc. 1992, pag. I-3732). Considerando le cose a distanza di tempo anche ora questa soluzione mi pare preferibile. D'altronde faciliterebbe molto anche la pronuncia nella fattispecie poiché l'art. 168, n. 1, della convenzione, che in quel caso era determinante, presenta grande analogia con gli artt. 9 e 12 del Trattato CE e a mio avviso può senz'altro ritenersi direttamente efficace. Ma parafrasando un detto noto: Curia locuta, causa finita.

(in prosieguo: il «protocollo sulle banane») recita:

«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».

L'art. 177, n. 2, della convenzione

29. Nella presente causa ha importanza fondamentale anzitutto l'*art. 177, n. 2*, della convenzione.

30. La società Chiquita sostiene che detta norma è direttamente efficace. Essa è chiara, univoca e incondizionata e vieta alla Comunità ed agli Stati membri di applicare misure di salvaguardia alle importazioni dagli Stati ACP. Come ha già sancito la Corte, il tributo litigioso costituisce per l'appunto una misura protezionistica di questo tipo. Diversamente dall'art. 95 del Trattato CE, nell'art. 177, n. 2, della convenzione non sono stati citati espressamente i tributi nazionali. Questa norma ha però una portata più ampia e vale quindi anche per i tributi nazionali. Se si negasse questo principio, la si priverebbe del suo effetto utile poiché gli altri possibili tipi di misure protezionistiche — dazi doganali e oneri di effetto equivalente da un lato nonché limitazioni quantitative o misure di effetto equivalente dall'altro — sono già vietati dalle altre norme della convenzione (vale a dire i già ricordati artt. 168, n. 1, e 169, n. 1). L'art. 177, n. 2, rimarrebbe quindi limitato in sostanza alla disciplina esclusiva dei tributi nazionali. Inoltre la Corte nella sua sentenza Simba si è richiamata per l'appunto a questa norma (nonché alla norma corrispondente della terza convenzione di Lomé), allorché si riferiva a disposizioni di convenzioni internazionali che potevano assumere rilevanza per la valutazione della legittimità del tributo litigioso. A giudizio della società Chiquita la Corte in questa sentenza ha persino già sancito in maniera vincolante che il tributo litigioso è incompatibile con questa norma.

31. Tutti gli altri partecipanti al procedimento dinanzi alla Corte — il governo italiano, il governo francese e la Commissione — ritengono invece che l'art. 177, n. 2, della convenzione non abbia efficacia diretta o quanto meno che nella fattispecie nessuno vi abbia trasgredito.

32. La soluzione del quesito così sollevato non è facile. Lo si comprende già dal fatto che, secondo le affermazioni (rimaste incontestate) della società Chiquita, nei lavori preparatori della legge italiana che nel 1990 ha

abolito il tributo litigioso come motivazione tra l'altro si è fatto richiamo agli obblighi contratti nei confronti degli Stati ACP, mentre il governo italiano nella presente causa contesta per l'appunto che detto tributo sia in contrasto con la convenzione di Lomé. Per l'interpretazione della convenzione di Lomé da parte della Corte questa circostanza è chiaramente irrilevante.

33. Si deve ammettere che il punto di vista della società Chiquita concorda con il tenore della norma. Il tentativo del governo italiano di fare una distinzione tra misure protezionistiche come l'imposta di consumo italiana ora contestata, da un lato, e i provvedimenti «a scopo protezionistico» ai sensi dell'art. 177, n. 2, della convenzione, dall'altro, non convince. Un provvedimento che tuteli una sola impresa o un solo settore è per natura altrettanto protezionistico di una misura che miri a tutelare l'intera economia di uno Stato contro la concorrenza straniera. A mio avviso, la norma in questione si riferisce a tutte le forme di protezionismo.

È però già incerto se l'art. 177, n. 2, della convenzione possa venire riconosciuto come direttamente efficace. L'eccezione del governo francese secondo cui le convenzioni di Lomé perseguivano finalità diverse da quelle del Trattato CE e disciplinavano solo rapporti interstatali non è consistente, poiché la Corte, come ho già ricordato [48], prescindendo da questa considerazione ha già affermato che potevano avere efficacia diretta le norme delle convenzioni di Yaoundé (che possono essere equiparate a quelle degli accordi di Lomé). Però già il raffronto con la formulazione molto più precisa dell'art. 95, n. 2, del Trattato CE conforta l'idea che nella fattispecie si tratti di una norma con mero carattere programmatico.

34. In ultima analisi, non occorre tuttavia affrontare questo problema. A mio parere l'art. 177, n. 2, della convenzione *non* ha affatto il senso che gli attribuisce la società Chiquita. È pacifico che la quarta convenzione di Lomé (come le precedenti) non contiene alcuna norma che expressis verbis sia coniata in funzione di tributi nazionali. Mentre la convenzione, quindi, agli artt. 168, n. 1, e 169, n. 1, contiene disposizioni comparabili agli artt. 9 e 12 nonché all'art. 30 del Trattato CE, fa difetto una norma comparabile con l'art. 95 del Trattato CE che si riferisca espressamente a tributi nazionali.

35. L'idea che una disposizione del genere possa ravvisarsi nell'art. 177, n. 2, viene già scalzata da considerazioni *sistematiche*. I restanti punti di questo articolo riguardano

48 — V. supra, paragrafo 24.

misure di *salvaguardia*, che possono venire adottate in via eccezionale per l'ipotesi di situazioni particolarmente critiche. Anche l'art. 177, n. 2, *seconda frase*, si riferisce del resto a siffatte misure di salvaguardia. La disposizione che dobbiamo esaminare ora riguarda quindi un problema di natura generale. È perciò molto improbabile che la Comunità e gli Stati ACP abbiano inserito una disposizione in materia di tributi nazionali proprio in una norma di questo tipo e ciò per di più senza menzionare affatto la nozione di tributi nazionali. Non posso quindi condividere il punto di vista della Commissione in base al quale l'interpretazione caldeggiata dalla società Chiquita porterebbe a dichiarare che gli artt. 168, n. 1, e 169, n. 1, della convenzione diverrebbero superflui in quanto i dazi doganali o i tributi di effetto equivalente, da un lato, le limitazioni quantitative e i provvedimenti di effetto equivalente, dall'altro, costituiscono misure protezionistiche per eccellenza. Come desumiamo dalla ricca giurisprudenza in materia di artt. 9, 12 e 30 del Trattato CE, dette norme contemplano anche numerose disposizioni che non hanno alcun intento protezionistico. Ciò non toglie che una disciplina con il contenuto che le attribuisce la società Chiquita appaia, dal punto di vista sistematico, fuori posto in una norma relativa alle misure di salvaguardia.

Il governo italiano inoltre si richiama giustamente al fatto che si deve presumere che la Comunità e gli Stati ACP, nell'ipotesi in cui una norma in materia di tributi nazionali avesse dovuto venir inserita nelle convenzioni di Lomé, avrebbero prescelto una formulazione che ricalcasse l'art. 95 del Trattato CE, come si è fatto in altre convenzioni tra la Comunità e Stati terzi. A questo proposito si richiama all'art. 9, n. 1, della convenzione tra la Comunità e lo Stato di Israele dell'11 maggio 1975 [49], all'art. 33, n. 1, dell'accordo di cooperazione col Marocco del 27 aprile 1976 [50] e all'art. 32, n. 1, dell'accordo di cooperazione con la Tunisia del 25 aprile 1976 [51]. Poiché tutte queste norme sono molto affini tra loro, mi limiterò a ricordare la disposizione della convenzione con Israele che recita:

«Le parti contraenti si astengono da ogni misura o pratica di carattere fiscale interno che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti di una parte contraente ed i prodotti similari originari dell'altra parte contraente».

Detta norma ha evidente affinità con l'art. 95, *n. 1*, del Trattato CE. Una norma che corrisponda all'art. 95, *n. 2*, del Trattato CE fa invece significativamente difetto in questa convenzione. La convenzione di Lomé che ci interessa ora non contiene norme analoghe *né* all'art. 95, n. 1, *né* all'art. 95, n. 2, del Trattato CE che facciano riferimento altrettanto

49 — V. in proposito il regolamento (CEE) del Consiglio 20 maggio 1975, n. 1274, relativo alla stipulazione di un accordo tra la Comunità economica europea e lo Stato di Israele (GU L 136, pag. 1).

50 — V. a questo proposito il regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2211 (GU L 264, pag. 1).

51 — V. il regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1978, n. 2212 (GU L 265, pag. 1).

chiaro ai tributi nazionali. Anche questo elemento induce a far ritenere che l'art. 177, n. 2, della quarta convenzione di Lomé non abbia il contenuto che la società Chiquita vorrebbe attribuirgli. Il punto di vista della società Chiquita sarebbe poi strano anche sotto un altro aspetto, giacché la convenzione in questo caso conterrebbe una disposizione corrispondente all'art. 95, n. 2, del Trattato CE, ma non conterrebbe alcuna norma il cui contenuto sia affine a quello dell'art. 95, n. 1, del Trattato CE.

36. Queste considerazioni, che scaturiscono dalla struttura della convenzione e contrastano con il punto di vista della società Chiquita, sono corroborate inoltre da elementi tratti dalla *cronistoria* della legislazione, come ho potuto ricostruirla.

Si deve infatti constatare che la prima convenzione di Lomé del 1975 non conteneva alcun articolo analogo all'odierno art. 177, n. 2 [52]. Solo la seconda convenzione di Lomé del 1979 conteneva nell'art. 12, dedicato al problema delle misure di salvaguardia, il seguente n. 2:

«La Comunità ed i suoi Stati membri si impegnano a non avvalersi di misure di salvaguardia o di altri mezzi a fini protezionistici o allo scopo di ostacolare le evoluzioni strutturali».

La norma corrispondente della terza convenzione di Lomé del 1984, l'art. 139, n. 2, aveva lo stesso tenore.

La norma di cui dobbiamo occuparci ora è stata quindi inserita nella convenzione di Lomé solo *successivamente* [53]. Il fatto che detta norma sia stata inserita nella disposizione sulle misure di salvaguardia e in seguito vi sia rimasta si può solo intendere nel senso che si pensava che essa rientrasse nella materia delle misure di salvaguardia. Se con detta norma si fosse voluta perseguire la finalità che ravvisa la società Chiquita, la si sarebbe logicamente posta allo stesso livello e come norma autonoma accanto alle norme della convenzione corrispondenti agli artt. 9, 12 e 30 del Trattato CE.

52 — V. art. 10 della prima convenzione di Lomé, loc. cit. (nota 32).

53 — La disposizione che ci interessa della quarta convenzione di Lomé presenta nei confronti di quelle che l'hanno preceduta nella seconda e terza convenzione di Lomé un testo leggermente diverso. Questa variante potrebbe esser stata dettata dall'intenzione di chiarire il senso della disposizione. Quanto al contenuto non mi pare sia diverso dalle altre due versioni.

37. Se tuttavia sussistessero ancora dubbi, sarebbe sufficiente uno sguardo alla già ricordata seconda convenzione di Yaoundé per dissiparli. In questa convenzione, all'art. 5 si rinviene una norma espressa sui tributi nazionali che recita:

«Fatte salve le disposizioni particolari previste nella presente convenzione, ciascuna parte contraente si astiene dall'adottare misure o dall'introdurre pratiche fiscali interne atte a provocare direttamente o indirettamente una discriminazione tra i propri prodotti e i prodotti similari originari delle altre parti contraenti».

Questa convenzione — che è l'antecedente delle convenzioni di Lomé — conteneva quindi una norma che si ispirava all'art. 95, n. 1, del Trattato CE. Se una norma di questo tipo fa difetto nella disciplina generale degli scambi della convenzione di Lomé, ciò può considerarsi solo come una deliberata scelta di escludere questo settore dalla sfera d'applicazione dell'atto per riservarlo alla competenza della Comunità e dei suoi Stati membri (nonché degli Stati ACP). Se ciò si può constatare già per la materia disciplinata dall'art. 95, *n. 1*, altrettanto deve potersi dire a maggior ragione anche per la portata dell'art. 95, *n. 2*, nei cui confronti né la seconda convenzione di Yaoundé né le convenzioni di Lomé contengono norme analoghe.

38. Tenuto conto di queste considerazioni sorge naturalmente la questione del senso da attribuirsi in definitiva all'art. 177, n. 2, della convenzione. Dalla cronaca comunitaria si rileva che, durante il periodo in cui è stata in vigore la prima convenzione di Lomé, la Comunità non si avvalse della facoltà di adottare provvedimenti di salvaguardia [54]. Gli Stati ACP insistettero perfino per abolire questa facoltà. La Comunità rifiutò però di accogliere questa richiesta [55]. Su questo sfondo appare convincente la tesi della Commissione, secondo la quale detta norma — che si incontra per la prima volta nella seconda convenzione di Lomé — aveva lo scopo di garantire agli Stati ACP che la Comunità e i suoi Stati membri si sarebbero avvalsi solo nei casi espressamente previsti dalla convenzione della facoltà di adottare misure di salvaguardia e non avrebbero assolutamente abusato di questo mezzo a scopi protezionistici. Inoltre doveva essere chiarito che non si sarebbe fatto ricorso ad alcun altro mezzo che potesse servire a scopi protezionistici o che perseguisse la finalità di impedire sviluppi strutturali. Ciò spiegherebbe perché la norma è stata inserita nell'articolo relativo ai provvedimenti di salvaguardia e in questa sede segue immediatamente come seconda frase alla disposizione con la quale vengono autorizzati detti provvedimenti di salvaguardia. La norma ha quindi

54 — Raux, Jean: «Les accords externes de la C. E. E. Originalités de Lomé II», in *Revue du Droit Européen* 1980, pagg. 694, 699.

55 — V., a proposito Maganza, Giorgio: «La Convention de Lomé», in *Le Droit de la Communauté Économique Européenne* (Jacques Megret/Michel Waelbroeck/Jean-Victor Louis/Daniel Vignes/Jean-Louis Dewost), Volume 13, Bruxelles, 1990, pag. 408.

solo indole programmatica e comunque non amplia gli obblighi assunti dalla Comunità con le norme sostanziali della convenzione per quel che riguarda l'accesso al mercato dei prodotti originari degli Stati ACP.

39. L'art. 177, n. 2, della convenzione nella fattispecie non può quindi venir applicato. Non è perciò necessario approfondire la questione della sua efficacia diretta. Dopo quanto è stato esposto si dovrebbe decisamente negare l'efficacia diretta di tale norma.

L'art. 169, n. 1, della convenzione

40. Qualora la Corte decidesse di scostarsi dall'orientamento finora seguito in materia di art. 177, n. 2, della convenzione, la società Chiquita sostiene che il tributo litigioso risulterebbe allora incompatibile con *l'art. 169, n. 1*, della convenzione, che ha efficacia diretta. L'elegante argomento che corrobora questo punto di vista, e che il patrono della società Chiquita ha esposto con molta abilità nella fase orale dinanzi alla Corte, si fonda sulla considerazione che l'art. 30 del Trattato CE costituisce una norma di carattere estensivo, che sostanzialmente contempla tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci. Quindi si applica di per sé anche a quegli ostacoli agli scambi conseguenti alla riscossione di tributi nazionali. Se nell'ambito del Trattato CE quest'ultima circostanza non viene valutata alla luce dell'art. 30, ciò dipende dal fatto che il Trattato CE all'art. 95 offre una speciale disciplina per queste ipotesi. A questo proposito la società Chiquita si richiama a diverse voci illustri della dottrina sulle quali non intendo soffermarmi per i motivi che esporrò. Essa si richiama inoltre alla sentenza della Corte 22 settembre 1988, causa 45/87 [56]. La Corte in quella occasione ha dichiarato che l'art. 30 del Trattato CE «ha lo scopo di eliminare tutti i provvedimenti degli Stati membri che ostacolano le correnti di importazione nel commercio intracomunitario, sia che tali provvedimenti riguardino direttamente la circolazione delle merci importate, sia che essi abbiano indirettamente l'effetto di ostacolare lo smercio dei prodotti provenienti da altri Stati membri. Il fatto che taluni di questi ostacoli debbano essere esaminati alla luce di norme specifiche del Trattato, come l'art. 95 in materia di discriminazione fiscale, non infirma assolutamente il carattere generale dei divieti contenuti nell'art. 30» [57].

A giudizio della società Chiquita la convenzione di Lomé all'art. 169, n. 1, contiene una norma corrispondente all'art. 30. Poiché però l'accordo in questione — che la società ricorrente deve assumere come base di questo suo ragionamento sussidiario — non contiene alcuna norma equiparabile all'art. 95, nulla impedisce di richiamarsi alla norma corrispondente all'art. 30 del Trattato, il cui carattere subordinato nella fattispecie dovrebbe

56 — Commissione/Irlanda (Racc. 1988, pag. 4929).
57 — Loc. cit. (nota 56), punto 16.

quindi assumere rilevanza. In mancanza di una norma speciale il tributo litigioso perciò dovrebbe venire considerato alla luce dell'art. 169, n. 1 e — poiché impedisce la libera importazione di banane dagli Stati ACP — dovrebbe venire dichiarato inconciliabile con questa norma [58].

41. La Commissione e il governo italiano contestano questo modo di vedere. Si richiamano sostanzialmente alla sentenza della Corte 4 aprile 1968, causa 27/67 [59], nella quale la Corte ha dichiarato che un tributo non poteva contemporaneamente rientrare nella sfera d'applicazione dell'art. 30 e dell'art. 95 [60].

42. A mio giudizio il punto di vista sostenuto dalla società Chiquita quanto all'interpretazione del *Trattato CE* non è affatto assurdo. La sentenza della Corte testé citata è perfettamente conciliabile a mio avviso con questo orientamento se si considera che la Corte di giustizia l'ha pronunciata tenendo conto della situazione giuridica esistente nella quale un tributo determinato va valutato alla luce dell'art. 30 o dell'art. 95, ma non alla luce di entrambi contemporaneamente, e in questo contesto l'art. 95 del Trattato CE va considerato legge speciale. Il fatto che io non approfondisca nemmeno l'esame di questo punto è dovuto a una ragione molto semplice. Detto orientamento si fonda infatti sul presupposto che tanto il Trattato CE quanto le convenzioni di Lomé intendano garantire una circolazione delle merci libera, esente da qualsiasi ostacolo. In altre parole ciò significa che si presume che *anche* le convenzioni di Lomé siano applicabili ai tributi nazionali. Come credo però di aver dimostrato, così non è. Le convenzioni di Lomé non contengono alcuna norma analoga all'art. 95 del Trattato CE e questa circostanza è molto probabilmente il risultato di una deliberata scelta delle parti firmatarie. Il Trattato CE sotto questo aspetto ha appunto una portata molto più ampia delle convenzioni di Lomé. Queste diversità devono venire rispettate. E quindi — se non ci si vuole esporre a una petitio principii — non è possibile trasporre alle convenzioni di Lomé le considerazioni che (forse) stanno alla base del Trattato CE relativamente ai rapporti tra l'art. 30 e l'art. 95.

43. L'art. 169, n. 1, non è quindi applicabile agli ostacoli agli scambi che possono nascere dall'applicazione di tributi interni.

L'art. 1 del protocollo sulle banane

44. Solo nella fase orale dinanzi alla Corte il rappresentante della società Chiquita, per corroborare il punto di vista che caldeggia —

58 — Solo per amor di completezza ricorderò che nella causa in esame non si è approfondito il problema delle limitazioni dell'art. 169, n. 1, inserite nell'art. 169, n. 2 (in relazione con l'art. 168, n. 2), poiché le banane, all'entrata in vigore del regolamento n. 404/93 (v. in proposito il paragrafo 15), non costituivano oggetto di un'organizzazione comune di mercato.

59 — Fink-Frucht (Racc. 1968, pag. 334).

60 — Loc. cit. (nota 59), pag. 346.

qualora la Corte non dovesse accogliere gli ulteriori argomenti esposti — si è richiamato anche, con riferimento a successivi *aumenti* dell'imposta sulle banane, all'art. 1 del protocollo sulle banane. Bisogna d'altro canto ricordare che le questioni poste dal Tribunale di Trieste si riferiscono in modo generale alle norme delle convenzioni di Lomé e che il protocollo sulle banane viene espressamente citato nel provvedimento di rinvio. Come dimostra la memoria del governo italiano nella quale viene ricordata l'importanza di detto protocollo, era anche perfettamente evidente che dette norme potevano essere importanti eventualmente anche per la fattispecie in esame. Non vi sono quindi dubbi che inducano a rinunciare ad un esame di dette norme ai fini della soluzione delle questioni sottoposte.

45. Ritengo inoltre che detta norma nella fattispecie sia applicabile e che la società Chiquita possa richiamarvisi.

46. Il contenuto dell'art. 1 del protocollo sulle banane mi pare perfettamente chiaro. La Comunità e i suoi Stati membri si obbligano a non peggiorare le condizioni dell'accesso al mercato per le banane originarie degli Stati ACP e ad accordare anche per il futuro i vantaggi attualmente concessi. Si tratta quindi di un *impegno di status quo* (clausola di standstill) come riscontriamo anche nell'ambito del Trattato CE. La norma vale solo tuttavia per i mercati «tradizionali» degli Stati ACP. Se uno Stato ACP quindi in precedenza esportava regolarmente un determinato quantitativo di banane in uno Stato membro, può fruire per queste importazioni della tutela concessa dall'art. 1 del protocollo sulle banane, ma detta tutela non si estende alle importazioni che superano i quantitativi tradizionali. Se in una determinata fattispecie si tratti o meno di mercati tradizionali ai sensi di detta norma, si potrebbe stabilire senza difficoltà, poiché è una questione di puro accertamento di fatto. Il tenore dell'art. 1 impedisce, a mio avviso, di ravvisare in esso una norma che abbia unicamente carattere programmatico. Per le altre norme del protocollo sulle banane la situazione può essere diversa. L'art. 1 di detto protocollo è però chiaro, non equivoco ed incondizionato e perciò — come ha riconosciuto pure il governo italiano nelle sue memorie — può avere efficacia diretta. Il fatto che detta norma consideri destinatari gli Stati ACP e non i singoli operatori economici non osta a questa conclusione. Anche l'obbligo di mantenere lo status quo di cui all'art. 12 del Trattato CE, la cui efficacia diretta è stata ammessa dalla Corte nella ormai storica sentenza Van Gend & Loos [61], è imposto, in base al testo della norma, solo agli Stati membri. Nonostante le differenze sussistenti tra il Trattato CE e le convenzioni di Lomé mi pare sotto questo aspetto legittimo considerare direttamente efficace anche l'art. 1 del protocollo sulle banane.

47. Questa efficacia diretta può però giovare alla società Chiquita solo se detta norma nella fattispecie è applicabile. A questo proposito si deve però constatare anzitutto che

61 — Sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62 (Racc. pag. 1).

l'aumento di un tributo come quello ora in questione sfocia in un peggioramento dell'accesso al mercato, in quanto il prezzo delle banane in questione viene accresciuto, il che non facilita le vendite. Il divieto di cui all'art. 1 del protocollo sulle banane di ostacolare l'accesso al mercato non vale logicamente solo per i *nuovi* provvedimenti, ma anche per *l'aggravamento delle condizioni esistenti.* Che le cose stiano così risulta già alla luce dell'art. 12 del Trattato, nel quale ciò viene stabilito espressamente per il settore ivi contemplato.

Resta da vedere se l'art. 1 del protocollo sulle banane si applichi anche ai tributi interni. Come ho già constatato esaminando l'art. 169, n. 1, e l'art. 177, n. 2, della convenzione, vi sono buoni motivi per pensare che il settore dei tributi nazionali sia stato deliberatamente separato dalla «Disciplina generale degli scambi» (titolo I, capitolo 1, della terza parte della quarta convenzione di Lomé). Si dovrebbe quindi ritenere che ciò valga anche per il protocollo sulle banane. Mi pare però preferibile l'orientamento opposto. L'art. 183 della convenzione che si richiama al protocollo delle banane non è collocato nel capitolo della «Disciplina generale degli scambi», bensì nel capitolo successivo n. 2, intitolato «Obblighi particolari relativi al rum e alle banane». Si tratta quindi di una *norma speciale* che perciò può senz'altro avere una portata più ampia di quella della disciplina generale. Il tenore dell'art. 1 del protocollo sulle banane è anche sufficientemente ampio per consentire l'applicazione di detta norma ai tributi nazionali. Ciò corrisponde, a mio avviso, anche allo scopo della norma in modo più consono di un'interpretazione limitativa. La portata dell'impegno di standstill è già molto ridotta dalla limitazione per quel che riguarda l'accesso (e i vantaggi) ai mercati *tradizionali.* Per di più si riferisce solo a provvedimenti che vengono adottati successivamente al momento rilevante. Per un'ulteriore limitazione di detta norma, che, in base all'art. 183 della convenzione, dovrebbe servire a migliorare le condizioni di produzione e di vendita per le banane degli Stati ACP, non vedo quindi alcuna giustificazione. Detta norma si oppone quindi anche ad aumenti di tributi interni, qualora questi aumenti peggiorino le condizioni di accesso della banane originarie degli Stati ACP ai loro mercati tradizionali oppure le privino di vantaggi sugli stessi mercati.

48. Come giustamente ha osservato la società Chiquita, un impegno di stillstand corrispondente si ravvisa già nelle convenzioni di Lomé precedenti, cosicché il termine a quo determinante per l'applicazione dell'art. 1 del protocollo sulle banane coincide con l'entrata in vigore della prima di quelle convenzioni di Lomé che sono applicabili alle importazioni degli Stati ACP interessati. Il giudice nazionale dovrà quindi tener presente che Santa Lucia non era uno Stato firmatario della prima convenzione di Lomé, ma pare abbia cominciato a partecipare a questa forma di cooperazione con la Comunità solo a decorrere dal secondo accordo di Lomé.

C — Conclusione

49. Propongo quindi di risolvere come segue le questioni sottoposte alla Corte dal Tribunale di Trieste:

«1) L'art. III dell'accordo generale sulle dogane e sul commercio del 30 ottobre 1947 (GATT) in base al diritto comunitario non ha alcuna efficacia diretta, che possa venire invocata dai singoli dinanzi ai giudici degli Stati membri.

2) Gli artt. 169, n. 1, e 177, n. 2, della quarta convenzione ACP-CEE del 15 dicembre 1989 non ostano ad un tributo nazionale come quello già riscosso in Italia in base alla legge n. 986/64, denominato imposta di consumo sulle banane fresche.

3) L'art. 1 del protocollo n. 5 relativo alle banane della quarta convenzione ACP-CEE ha efficacia diretta. Detta norma vieta, dopo l'entrata in vigore della convenzione, di applicare nuovi tributi nazionali o di aumentare quelli già vigenti se in questo modo le esportazioni di banane degli Stati ACP sui mercati della Comunità vengono rese più difficili quanto all'accesso ai mercati tradizionali e al godimento dei vantaggi loro riconosciuti su detti mercati».