SENTENZA DELLA CORTE
5 ottobre 1994 *

Nella causa C-280/93,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dal signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, Villemombler Str. 76, Bonn, e dall'avv. J. Sedemund, del foro di Colonia, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da

Regno del Belgio, rappresentato dal signor J. Devadder, direttore amministrativo presso il servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori J. W. de Zwaan e T. Heukels, consiglieri giuridici aggiunti presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienti,

* Lingua processuale: il tedesco.

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori J.-P. Jacqué, direttore presso il servizio giuridico, B. Schloh, A. Brautigam e J. Huber, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor B. Eynard, direttore della direzione degli affari giuridici della Banca europea per gli Investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori P. Gilsdorf, consigliere giuridico principale, e U. Wölker, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor G. Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

Repubblica ellenica, rappresentata dal signor V. Kontolaimos, consigliere presso l'avvocatura dello Stato, e dalla signora V. Pelekou, procuratore, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Grecia, 117, Val Sainte-Croix,

Regno di Spagna, rappresentato dal signor A. Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

Repubblica francese, rappresentata dal signor J.-P. Puissochet, direttore degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e dalla signora C. de Salins, consigliere agli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

Repubblica italiana, rappresentata dal professor L. Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

Repubblica portoghese, rappresentata dal signor L. Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale per le Comunità europee del ministero degli Affari esteri, dalla signora M. L. Duarte e dal signor J. Santos Cardoso, rispettivamente consigliere giuridico e addetto principale presso lo stesso servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Portogallo, 33, allée Scheffer,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla signora S. L. Hudson, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor D. Anderson, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienti,

avente ad oggetto la domanda di annullamento del titolo IV e dell'art. 21, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco e D. A. O. Edward, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (relatore), G. C. Rdoríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: C. Gulmann
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte all'udienza del 20 aprile 1994, dal governo tedesco, rappresentato dal signor E. Röder e dall'avv. J. Sedemund, in qualità di agenti, dal governo belga, rappresentato dal signor J. Devadder, in qualità di agente, dal Consiglio, rappresentato dai signori J.-P. Jacqué, B. Schloh, A. Brautigam e J. Huber, in qualità di agenti, dal governo ellenico, rappresentato dal signor V. Kontolaimos e dalla signora V. Pelekou, in qualità di agenti, dal governo spagnolo, rappresentato dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, in qualità di agente, dal governo francese, rappresentato dalla signora C. de Salins e dal signor N. Eybalin, segretario agli affari esteri presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, dal governo portoghese, rappresentato dalla signora M. L. Duarte, in qualità di agente, dal governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora S. L. Hudson, in qualità di agente, assistita dal signor D. Anderson, barrister, e dalla Commissione, rappresentata dal signor P. Gilsdorf, consigliere giuridico principale, e dal signor E. de March, consigliere giuridico, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 giugno 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato in cancelleria il 14 maggio 1993, la Repubblica federale di Germania, in forza dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, ha chiesto a questa Corte l'annullamento del titolo IV e dell'art. 21, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»).

2 Prima di esaminare i motivi di annullamento fatti valere, occorre ricordare in breve il regime giuridico precedente l'emanazione del regolamento e le disposizioni pertinenti per l'esame della legittimità di quest'ultimo.

Sulla situazione anteriore al regolamento

3 Per illustrare la situazione in cui il regolamento è stato emanato, si precisa nel secondo 'considerando':

«(...) 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, men-

tre 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 flessibile nel settore delle banane che si sostituisca ai vari regimi nazionali».

4 Prima dell'emanazione del regolamento, le importazioni di banane negli Stati del Benelux, in Danimarca e in Irlanda, essenzialmente provenienti dall'America latina, erano semplicemente soggette a un dazio doganale del 20% consolidato nell'ambito del GATT. In Francia, in Grecia, in Italia, in Portogallo, nel Regno Unito e in Spagna, i mercati nazionali erano protetti e il consumo era coperto vuoi dalla produzione comunitaria, vuoi da importazioni provenienti dagli Stati ACP.

5 A causa delle deficienze strutturali che limitano la capacità concorrenziale dei prodotti comunitari, nonché dei prodotti ACP, i costi di produzione e i prezzi al consumo delle banane comunitarie e ACP superavano largamente quelli delle banane provenienti da paesi terzi.

Per quanto riguarda il protocollo «banane»

6 In forza del protocollo allegato alla convenzione di applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità, prevista all'art. 136 del Trattato (in prosieguo: il «protocollo banane»), la Repubblica federale di Germania ha beneficiato di un regime particolare che le consentiva di importare un contin-

gente annuo di banane in franchigia doganale, e ciò con riferimento al quantitativo importato nel 1956. Tale contingente di base doveva essere progressivamente ridotto in relazione alla graduale realizzazione del mercato comune. I contingenti annui formavano oggetto di un aumento, conformemente alle regole di calcolo previste ai nn. 3 e 4. Qualora i paesi e territori d'oltremare si trovassero nell'impossibilità di fornire integralmente i quantitativi richiesti dalla Repubblica federale di Germania, gli Stati membri interessati si dichiaravano pronti, a norma del n. 6, a consentire un aumento corrispondente del contingente.

7 Ai sensi del n. 4, terzo comma, del protocollo banane,

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

8 Sulla base del protocollo banane, che ha continuato ad essere applicato benché la convenzione di associazione avesse cessato di essere in vigore dal 31 dicembre 1962, la Repubblica federale di Germania ha importato, nel 1992, in provenienza da Stati terzi, 1 371 000 tonnellate di banane in franchigia doganale, di cui un quantitativo di 721 000 tonnellate calcolato conformemente ai nn. 3 e 4 e un supplemento di 650 000 tonnellate richiesto e concesso in applicazione del n. 6 di tale protocollo.

Per quanto riguarda la convenzione di Lomé

9 L'importazione di banane provenienti dagli Stati ACP è disciplinata dalla quarta convenzione ACP-CEE, firmata a Lomé il 15 dicembre 1989, approvata con decisione del Consiglio e della Commissione 25 febbraio 1991 (GU L 229, pag. 1; in prosieguo: la «convenzione di Lomé»).

10 Ai sensi dell'art. 168 della convenzione di Lomé,

«1. I prodotti originari degli Stati ACP sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente.

2. a) I prodotti originari degli Stati ACP:

— enumerati nell'elenco dell'allegato II del Trattato, che sono oggetto di un'organizzazione comune di mercato a norma dell'articolo 40 del Trattato o che sono

— soggetti, all'atto dell'importazione nella Comunità, ad una regolamentazione specifica introdotta in seguito all'attuazione della politica agricola comune

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'applicazione 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 (...)».

11 Il protocollo n. 5 relativo alle banane, allegato alla convenzione di Lomé (in prosieguo: il «protocollo n. 5»), recita, all'art. 1:

«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».

12 La dichiarazione comune sul protocollo n. 5, che forma oggetto dell'allegato LXXIV, stabilisce:

«(...) 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 (...)».

13 In una dichiarazione specifica sul protocollo n. 5, che forma oggetto dell'allegato LXXV, la Comunità ha sancito i diritti particolari degli Stati ACP fornitori tradizionali.

Per quanto riguarda il regolamento impugnato

14 Ai sensi del terzo 'considerando' del regolamento, l'organizzazione comune dei mercati,

«fermi restando la preferenza comunitaria e gli obblighi internazionali della Comunità, (...) 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 importazioni di banane originarie di altri paesi terzi fornitori e garantendo al contempo proventi sufficienti per i produttori».

15 Il regolamento fissa, ai titoli I e II, norme comuni di qualità e di commercializzazione nella Comunità e istituisce organizzazioni di produttori e meccanismi di concertazione.

16 Il titolo III istituisce un regime di aiuto compensativo per l'eventuale perdita di redditi a vantaggio dei produttori comunitari, nei limiti di un quantitativo di 854 000 tonnellate ripartito tra le varie regioni produttrici della Comunità.

17 Il regime degli scambi con i paesi terzi, di cui al titolo IV, prevede che le importazioni tradizionali di banane provenienti dagli Stati ACP possano continuare ad essere effettuate, in franchigia dai dazi doganali, nella Comunità. Un allegato al

regolamento fissa tale quantitativo in 857 700 tonnellate e lo ripartisce tra gli Stati ACP, fornitori tradizionali.

18 Ai sensi dell'art. 18 del regolamento,

«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.

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.

(...)

2. Al di fuori del contingente di cui al paragrafo 1

— le importazioni di banane ACP non tradizionali sono soggette ad un'imposizione pari a 750 ECU/t,

— le importazioni di banane di paesi terzi sono soggette ad un'imposizione pari a 850 ECU/t (...)».

19 A norma dell'art. 19, n. 1,

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

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

b) il 30% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie e/o ACP non 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 dalla banane ACP tradizionali (...)».

20 In forza dell'art. 16, ogni anno viene elaborato un bilancio di previsione della produzione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni ed esportazioni; tale bilancio può essere riveduto durante la campagna in caso di necessità.

21 L'art. 18, n. 1, quarto comma, prevede un aumento del volume del contingente annuo sulla base del bilancio di previsione di cui all'art. 16.

22 L'art. 20 sancisce il principio della trasmissibilità dei certificati di importazione ed autorizza la Commissione a fissare le condizioni di trasmissibilità.

23 A norma dell'art. 21, n. 2, il contingente tariffario previsto dal protocollo del 1957 è soppresso.

24 Con ordinanza 29 giugno 1993, causa C-280/93 R, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-3667), la Corte ha respinto la domanda di provvedimenti urgenti presentata dalla Repubblica federale di Germania e diretta a consentire a tale Stato, finché la Corte non avesse statuito nella causa principale, di importare in franchigia doganale banane originarie di paesi terzi negli stessi quantitativi annui del 1992.

25 Con ordinanze del 13 luglio 1993, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica portoghese, il Regno Unito e la Commissione sono stati ammessi ad intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni del Consiglio; con ordinanze in pari data, il Regno del Belgio e il Regno dei Paesi Bassi sono stati ammessi ad intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania.

26 A sostegno del suo ricorso, la Repubblica federale di Germania fa valere un certo numero di motivi di annullamento fondati sulla violazione delle forme sostanziali, delle norme sostanziali e dei principi fondamentali del diritto comunitario, della convenzione di Lomé, dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (in prosieguo: il «GATT») e del protocollo banane.

Sulla violazione delle forme sostanziali

27 A sostegno di tale motivo, la Repubblica federale di Germania adduce tre argomenti.

28 La ricorrente sostiene, in primo luogo, che la procedura di emanazione del regolamento è stata irregolare in quanto il testo del regolamento si scosta dalla proposta iniziale della Commissione senza che vi sia stata una nuova proposta formalmente adottata dal collegio dei commissari. Il diritto di proposta, di cui all'art. 43 del Trattato, cosituirebbe un diritto proprio della Commissione di partecipare alla formazione degli atti del Consiglio e non sarebbe ammissibile che il commissario responsabile di una questione si limiti a ratificare, a nome della Commissione, un compromesso elaborato in seno al Consiglio. L'art. 27 del regolamento interno della Commissione (GU 1963, n. 181, pag. 63) consentirebbe un'abilitazione dei membri della Commissione, in deroga al principio di collegialità, solo per provvedimenti di gestione o di amministrazione chiaramente definiti.

29 La Repubblica federale di Germania sostiene, in secondo luogo, che il regolamento è viziato da carenza di motivazione in quanto menziona nella sua motivazione unicamente la prima proposta della Commissione.

30 Essa fa valere, in terzo luogo, che alla luce del carattere sostanziale delle modifiche intervenute nella seconda proposta della Commissione, il Parlamento europeo avrebbe dovuto essere nuovamente consultato. Al riguardo, la ricorrente cita due modifiche sostanziali. Il dazio doganale del 20% ad valorem consolidato in seno al GATT, mantenuto nella prima proposta, sarebbe stato sostituito da un dazio specifico di 100 ECU per tonnellata. Il subcontingente tariffario del 30% di banane di paesi terzi sarebbe stato concesso, nella proposta iniziale, agli importatori di banane di paesi terzi che si impegnassero a smerciare un quantitativo determinato di banane comunitarie e/o di banane tradizionali ACP; analogamente, nel sistema iniziale, gli operatori «nuovi venuti» avrebbero potuto partecipare a tale regime di partenariato, mentre ormai il loro subcontingente sarebbe limitato al 3,5% del contingente tariffario.

31 Il Consiglio, sostenuto in particolare dalla Commissione, replica che la procedura di emanazione del regolamento è stata regolare e che al Consiglio è stata presentata una proposta modificata della Commissione; esso sostiene che il regolamento non deve considerare nel contempo la proposta iniziale della Commissione e le modifiche successive e che le modifiche apportate non hanno reso necessaria una nuova consultazione del Parlamento.

32 Per esaminare la regolarità della procedura di emanazione del regolamento, occorre ricordarne lo svolgimento quale illustrato nelle memorie scritte e nelle osservazioni formulate all'udienza dal Consiglio e dalla Commissione. Secondo le dichiarazioni della Commissione, non contestate dalla ricorrente, il collegio dei commissari ha incaricato il membro responsabile dell'agricoltura dei negoziati relativi alla questione «banane» al Consiglio dei ministri del 14-17 dicembre 1992, nel contesto di un compromesso globale. A seguito della seduta del Consiglio, il commissario responsabile ha informato il collegio dei commissari dei risultati della seduta stessa, e in particolare del compromesso banane, senza che il collegio muovesse obiezioni di sorta né quanto alla procedura seguita né quanto al risultato dei negoziati.

33 Il 12 febbraio 1993, il commissario incaricato della questione rilasciava, dinanzi al Consiglio, la seguente dichiarazione:

«La Commissione conferma che il testo che è sotto i nostri occhi riflette la proposta della Commissione quale modificata nel compromesso politico di dicembre, così come tale compresso politico è stato trasfuso in disposizioni giuridiche nel testo che il Consiglio è chiamato a votare».

34 Il 13 febbraio 1993, il Consiglio ha adottato il regolamento con un voto a maggioranza qualificata.

35 Dallo svolgimento del procedimento, tenuto conto in particolare della dichiarazione rilasciata il 12 febbraio 1993 dinanzi al Consiglio dal commissario competente, risulta che al momento in cui si è pronunciato definitivamente, ossia il 13 febbraio, il Consiglio era investito di una proposta della Commissione modificata in conformità del compromesso politico accettato dal commissario competente a nome della Commissione in occasione della seduta del Consiglio del mese di dicembre 1992 e ratificato dal collegio dei commissari.

36 Il fatto che tale proposta modificata non si presentasse in forma scritta non comporta conseguenze di sorta. L'art. 149, n. 3, del Trattato prevede che, finché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la sua proposta in ogni fase delle procedure di cui ai nn. 1 e 2, senza richiedere che tali proposte modificate si presentino necessariamente in forma scritta. Siffatte proposte modificate fanno parte dell'iter legislativo comunitario, caratterizzato da una certa flessibilità, necessaria per raggiungere una convergenza di vedute tra le istituzioni. Esse si distinguono fondamentalmente dagli atti che la Commissione adotta e che riguardano direttamente i singoli. Pertanto, per l'adozione di queste proposte non si può imporre la rigida osservanza delle forme prescritte per l'adozione degli atti riguardanti direttamente i singoli (v. sentenza della Corte 15 giugno 1994, causa C-137/92 P, BASF, Racc. pag. I-2555).

37 Per quanto riguarda la mancanza di menzione nella motivazione della pretesa seconda proposta, si deve rilevare che non vi è stata una nuova proposta, ma semplicemente una modifica della proposta iniziale. Orbene, se l'art. 190 del Trattato obbliga a far riferimento alla proposta della Commissione negli atti che possono essere adottati solo su proposta della Commissione, esso non impone di menzionare nella motivazione la modifica che tale proposta ha eventualmente subito in seguito. Diversa sarebbe la conclusione solo se la Commissione avesse ritirato la propria proposta sostituendola con una nuova.

38 Per valutare la fondatezza dell'argomento relativo all'assenza di una seconda consultazione del Parlamento europeo, si deve ricordare che una nuova consultazione del Parlamento europeo è richiesta 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 (sentenze 16 luglio 1992, causa C-65/90, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4593, punto 16, e 5 ottobre 1993, cause riunite da C-13/92 a C-16/92, Driessen e a., Racc. pag. I-4751, punto 23).

39 Si deve pertanto esaminare se le modifiche menzionate dalla ricorrente riguardino l'essenza stessa del testo considerato nel suo complesso.

40 Al riguardo, è giocoforza constatare che la proposta iniziale della Commissione, così come la proposta modificata, ha previsto, al fine di contenere le importazioni, un contingente di 2 milioni di tonnellate per le banane di paesi terzi e per quelle ACP non tradizionali. La sostituzione del dazio doganale specifico al dazio ad valorem, pur costituendo una modifica giuridica, rientra nel perseguimento di tale obiettivo. Non è provato che l'istituzione del dazio specifico dovesse avere l'effetto di aumentare le restrizioni all'importazione nella Comunità di banane di paesi terzi, dato che tale dazio specifico non si è tradotto per gli importatori in un onere finanziario più gravoso del dazio ad valorem del 20%. Si deve aggiungere che tale dazio ad valorem, benché consolidato in seno al GATT, era applicabile solo in taluni Stati membri della Comunità, mentre nella maggior parte di essi, ad eccezione della ricorrente, sono in vigore regimi di importazione più restrittivi.

41 La ripartizione del contingente di importazione sia nella proposta iniziale sia nella proposta modificata mira, come rileva il tredicesimo considerando del regolamento, a distinguere tra operatori che hanno in precedenza commercializzato banane di paesi terzi e banane ACP non tradizionali e operatori che hanno in precedenza commercializzato banane prodotte nella Comunità e banane ACP, riservando un quantitativo disponibile per i nuovi operatori. L'istituzione di subcon-

tingenti per le diverse categorie di operatori economici, in luogo del regime del partenariato inizialmente previsto, riguarda unicamente una modalità tecnica per operare tale distinzione che il Consiglio ha potuto ritenere indispensabile per garantire lo smercio delle banane comunitarie e ACP e non intacca l'economia fondamentale del regolamento.

42 Le modifiche apportate dalla Commissione alla sua prima proposta non hanno dunque inciso sull'essenza stessa del regolamento considerato nel suo complesso e non hanno quindi reso necessaria una nuova consultazione del Parlamento.

43 Per tutte le considerazioni che precedono, si deve respingere il primo motivo fondato sulla violazione delle forme sostanziali.

Sulla violazione delle norme sostanziali del diritto comunitario

44 La Repubblica federale di Germania sostiene che il titolo IV del regolamento viola gli artt. 39 e seguenti del Trattato, relativi alla politica agricola comune, le regole di concorrenza, taluni diritti fondamentali e il principio di proporzionalità.

45 Il Consiglio ribatte che il regolamento è conforme agli obiettivi della politica agricola comune e alle norme del diritto comunitario.

Quanto alla violazione dell'art. 39 del Trattato

46 La Repubblica federale di Germania sostiene che gli obiettivi perseguiti dal regolamento, ossia la garanzia di una produzione comunitaria e il mantenimento del reddito dei produttori comunitari, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 39 del Trattato. La garanzia dei redditi della popolazione agricola può essere assicurata solo con un aumento della produttività. Lo squilibrio tra offerta e domanda e l'aumento considerevole dei prezzi delle banane, in particolare sul mercato tedesco, metterebbero in evidenza che il regolamento, in violazione dell'art. 39, non garantisce la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli al consumo.

47 Per valutare la fondatezza di tali censure, occorre ricordare in via preliminare che, in conformità alla giurisprudenza della Corte, nel perseguire obiettivi di politica agricola comune, le istituzioni comunitarie devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica in considerazione dei quali esse adottano le proprie decisioni (sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl, Racc. pag. I-2061, punto 13). La giurisprudenza ammette anche che il legislatore comunitario dispone, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale, che corrisponde alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 gli attribuiscono (v. sentenza 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 14, e sentenza Hierl, citata, punto 13).

48 Va rilevato poi che l'art. 39, n. 1, del Trattato mira espressamente, alla lett. a), ad incrementare la produttività e, alla lett. b), ad assicurare alla popolazione agricola un tenore di vita equo, e che l'art. 40, n. 3, prevede un certo numero di strumenti al fine di garantire il raggiungimento di tali obiettivi, in particolare sovvenzioni alla produzione o alla commercializzazione e meccanismi comuni di stabilizzazione delle importazioni, del tipo di quelli attuati dal regolamento.

49 Ne risulta che il Consiglio, senza violare l'art. 39 del Trattato, poteva mirare ad assicurare il reddito delle popolazioni agricole interessate garantendo il livello della produzione comunitaria esistente e stabilendo taluni meccanismi tali da incrementare il rendimento della produzione comunitaria, in particolare norme comuni di qualità e organizzazioni di produttori.

50 La ricorrente non può neppure sostenere che il regolamento violi gli obiettivi della politica agricola comune di cui all'art. 39, n. 1, lett. c) e d), del Trattato, mentre esso è appunto diretto a stabilizzare il mercato attraverso la garanzia di una produzione comunitaria e attraverso la disciplina delle importazioni e garantisce, attraverso questi stessi meccanismi, integrati da quello che consente di aumentare all'occorrenza il contingente di importazione, la sicurezza degli approvvigionamenti.

51 Per quanto riguarda la censura secondo la quale il regolamento si è tradotto, in particolare sul mercato della ricorrente, in un aumento dei prezzi, in contrasto con l'art. 39, n. 1, lett. e), si deve rilevare che l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati, sostituendosi a regimi nazionali caratterizzati da notevoli differenze di prezzo, si traduce ineluttabilmente in un adeguamento dei prezzi in tutta la Comunità e che l'obiettivo di prezzi ragionevoli per il consumatore dev'essere considerato non su ciascun mercato nazionale ma nell'insieme del mercato comune. Si deve aggiungere che, conformemente a quanto è stato detto al punto 47, le istituzioni comunitarie, nell'ambito del potere discrezionale di cui dispongono per la realizzazione di un'organizzazione comune dei mercati, possono dare temporaneamente la preminenza a taluni degli obiettivi dell'art. 39 rispetto ad altri.

52 Dalle considerazioni che precedono risulta che la censura relativa alla violazione dell'art. 39 non è fondata.

Quanto alla trasgressione degli artt. 39, 42 e 43 del Trattato

53 La Repubblica federale di Germania sostiene che una politica di sviluppo a favore degli Stati ACP come quella perseguita dal regolamento non può essere fondata sulle norme relative alla politica agricola comune ma, al massimo, sugli artt. 235 o 238 del Trattato.

54 A questo proposito occorre ricordare, in primo luogo, che l'art. 43 del Trattato costituisce il fondamento giuridico appropriato di qualsiasi normativa attinente alla produzione e alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato II del Trattato che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del Trattato. Di conseguenza, anche se tali normative riguardano nel contempo obiettivi della politica agricola ed altri obiettivi i quali vengono perseguiti sulla base di altre disposizioni del Trattato, l'esistenza di tali disposizioni non può essere invocata per restringere la sfera di applicazione dell'art. 43 del Trattato (v. sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punti 14 e 16, e 16 novembre 1989, causa C-131/87, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 3743, punti 10 e 11).

55 In secondo luogo, va rilevato che l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati esige, accanto alla disciplina della produzione comunitaria, l'istituzione di un regime di importazione al fine di garantire la stabilizzazione dei mercati e lo smercio della produzione comunitaria se, come nel caso di specie, l'aspetto interno e l'aspetto esterno della politica comune sono indissociabili.

56 In terzo luogo, si deve rilevare che, nell'ambito della realizzazione di politiche interne, in particolare in materia agricola, le istituzioni comunitarie non possono prescindere dagli impegni internazionali presi dalla Comunità in forza della convenzione di Lomé.

57 Da quanto precede risulta che la censura di trasgressione degli artt. 39, 42 e 43 del Trattato, per quanto riguarda il regime delle importazioni provenienti dagli Stati ACP, non è fondata.

Quanto alla violazione del principio di concorrenza non falsata

58 La Repubblica federale di Germania fa valere che le modalità di ripartizione del contingente tariffario contrastano con l'obiettivo di una concorrenza non falsata prescritto dall'art. 3, lett. f), del Trattato in quanto operano, con un atto d'imperio, una ridistribuzione di quote di mercato e di redditi a scapito degli importatori tradizionali di banane di paesi terzi. L'impossibilità per questi importatori di rifornirsi sui mercati comunitari e ACP e l'obbligo di rilevare certificati d'importazione di banane di paesi terzi presso operatori di banane comunitarie e ACP si tradurrebbe in benefici finanziari gratuiti a vantaggio di questi ultimi.

59 A questo proposito, si deve ricordare che la creazione di un regime di concorrenza non falsata non è il solo obiettivo menzionato all'art. 3 del Trattato, che prevede altresì, in particolare, l'instaurazione di una politica agricola comune.

60 Gli autori del Trattato, consapevoli del fatto che il perseguimento simultaneo di questi due obiettivi poteva rivelarsi difficile in taluni momenti e in talune circostanze, hanno così stabilito, all'art. 42, primo comma, del Trattato:

«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».

61 Sono così riconosciuti nel contempo la priorità della politica agricola rispetto agli obiettivi del Trattato nel settore della concorrenza e il potere del Consiglio di decidere in quale misura le regole di concorrenza vengono ad applicarsi nel settore agricolo.

62 Di conseguenza, la censura di violazione del principio di concorrenza non falsata non può essere accolto.

63 Gli argomenti fatti valere a sostegno di tale censura e basati sul danno provocato agli importatori di banane di paesi terzi saranno esaminati di seguito nell'ambito dell'esame del mezzo relativo alla violazione dei diritti fondamentali e dei principi generali di diritto.

Sulla violazione dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto

64 La Repubblica federale di Germania sostiene che la ripartizione del contingente tariffario costituisce una discriminazione ingiustificata a svantaggio degli operatori

di banane dei paesi terzi. La perdita di quote di mercato subita da questi operatori costituirebbe una lesione del loro diritto di proprietà e del libero esercizio della loro attività professionale, nonché dei loro diritti quesiti. L'istituzione del contingente tariffario, del suo criterio di ripartizione nonché del tasso proibitivo per le importazioni che superano il contingente stesso sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità, atteso che un sistema di aiuti diretti ai produttori sarebbe stato sufficiente a garantire lo smaltimento della produzione comunitaria e ACP.

65 Per quanto riguarda la censura fondata sulla violazione del principio di non discriminazione, la ricorrente afferma che la ripartizione del contingente tariffario a favore degli importatori di banane comunitarie e/o ACP tradizionali si risolve, di fatto, in un trasferimento nei confronti di questi ultimi, mediante un atto di imperio, di una quota corrispondente al 30% del mercato. Questa ripartizione a sfavore della categoria degli operatori di banane dei paesi terzi costituirebbe, in mancanza di qualsivoglia giustificazione, una discriminazione contraria al Trattato.

66 Occorre ricordare in proposito che, ai sensi dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli da istituirsi nell'ambito della politica agricola comune «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità».

67 Per giurisprudenza costante, il divieto di discriminazione enunciato da questa disposizione è solo una specificazione del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (v. sentenze 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn, Racc. pag. I-35, punto 18, e 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, Racc. pag. I-223, punto 27) e che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v. sentenza 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477, punto 9, e sentenza Wuidart e a., citata, punto 13).

68 L'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana annovera operatori economici che non sono né produttori né consumatori. Tuttavia, in forza della generalità del principio di non discriminazione, il divieto di discriminazione si applica anche ad altre categorie di operatori economici soggetti ad un'organizzazione comune dei mercati.

69 Per accertare l'esistenza di una discriminazione, occorre quindi esaminare se il regolamento impugnato abbia riservato un trattamento diverso a situazioni analoghe.

70 Va rilevato in proposito che, prima dell'adozione del regolamento, il settore della banana a livello comunitario era caratterizzato dalla coesistenza di mercati nazionali aperti, soggetti a norme per giunta diverse, e di mercati nazionali protetti. I regimi giuridici cui era soggetta l'importazione delle banane nei diversi Stati membri erano in larga misura identici a quelli esistenti negli stessi Stati prima della creazione della Comunità o prima della loro adesione alla Comunità.

71 Sui mercati nazionali aperti, gli operatori economici potevano rifornirsi di banane di paesi terzi senza soggiacere a restrizioni quantitative. Gli importatori sul mercato tedesco fruivano persino di un'esenzione doganale entro un contingente regolarmente adattato sulla base del protocollo banane. Per contro, sui mercati nazionali protetti, gli operatori economici che smerciavano banane comunitarie e ACP tradizionali avevano la garanzia di poter smaltire i propri prodotti senza essere esposti alla concorrenza dei distributori di banane di paesi terzi più competitivi. Per le ragioni illustrate al punto 5 della presente sentenza, il prezzo di vendita delle banane comunitarie e ACP superava infatti sensibilmente quello delle banane dei paesi terzi.

72 È giocoforza rilevare, pertanto, che prima dell'adozione del regolamento la posizione delle categorie di operatori economici tra le quali è stata operata la ripartizione del contingente tariffario non era analoga.

73 Vero è che, con l'entrata in vigore del regolamento, i provvedimenti adottati incidono su queste categorie di operatori economici in modo diverso. Gli operatori che tradizionalmente si sono riforniti essenzialmente di banane di paesi terzi si vedono imporre, d'ora in poi, restrizioni alle loro possibilità di importazione, mentre chi finora era stato obbligato a smerciare essenzialmente banane comunitarie e ACP si vede concessa la possibilità di importare quantitativi determinati di banane dei paesi terzi.

74 Un trattamento differenziato di questo genere appare tuttavia inerente all'obiettivo dell'integrazione di mercati fino ad allora isolati, tenuto conto della diversa situazione nella quale versavano le diverse categorie di operatori economici prima dell'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati. Il regolamento è infatti volto a garantire lo smaltimento della produzione comunitaria e della produzione tradizionale ACP, il che implica il raggiungimento di un certo equilibrio tra le due categorie di operatori economici interessate.

75 La censura vertente sulla violazione del principio di non discriminazione deve pertanto essere respinta.

76 La legittimità dei provvedimenti adottati nei confronti delle diverse categorie di operatori economici va pertanto esaminata nell'ambito delle altre censure dedotte dalla ricorrente.

77 Per quanto riguarda la lesione al diritto di proprietà, la ricorrente deduce che, sottraendo a lungo termine quote di mercato agli operatori che tradizionalmente smerciavano banane dei paesi terzi, il regolamento impugnato ha violato il diritto di proprietà di detti operatori e pregiudicato il libero esercizio della loro attività professionale.

78 Occorre osservare in proposito che sia il diritto di proprietà sia 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 (sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 15, 13 luglio 1989, causa 5/88, Wachauf, Racc. pag. 2609, punto 18, e sentenza Kühn, citata, punto 16).

79 Il diritto di proprietà degli operatori di banane dei paesi terzi non è messo in discussione dall'istituzione del contingente comunitario e dalle regole di ripartizione di quest'ultimo. Infatti, nessun operatore economico può rivendicare un diritto di proprietà su una quota di mercato da esso detenuta in un momento precedente l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati, dato che tale quota di mercato costituiva soltanto una posizione economica temporanea, esposta all'alea di un mutamento di circostanze.

80 Né un operatore economico può vantare un diritto quesito o anche un legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie nell'ambito del loro potere

discrezionale (sentenza 28 ottobre 1982, causa 52/81, Faust/Commissione, Racc. pag. 3745, punto 27), tanto meno qualora la situazione in atto sia in contrasto con le norme del mercato comune.

81 Per quanto riguarda l'asserita lesione del libero esercizio delle attività professionali, occorre rilevare che l'istituzione del contingente tariffario e del meccanismo di ripartizione dello stesso modifica effettivamente la posizione concorrenziale, in particolare, degli operatori economici sul mercato tedesco, che erano fino a quel momento i soli a poter importare banane di paesi terzi al di fuori di qualsiasi restrizione tariffaria nell'ambito di un contingente adeguato annualmente al fabbisogno del mercato. Va inoltre accertato se le restrizioni introdotte dal regolamento rispondano ad obiettivi di interesse generale comunitario e non pregiudichino l'essenza stessa del diritto.

82 La restrizione alla facoltà di importare banane dei paesi terzi imposta agli operatori economici sul mercato tedesco è inerente all'istituzione di un'organizzazione comune di mercato volta a garantire la salvaguardia degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato e l'osservanza degli obblighi internazionali assunti dalla Comunità in forza della convenzione di Lomé. Infatti, la soppressione dei regimi nazionali divergenti, ed in particolare del regime derogatorio di cui avevano continuato a fruire gli operatori sul mercato tedesco nonché dei regimi protezionistici di cui si erano avvalsi su altri mercati nazionali gli operatori di banane comunitarie e ACP tradizionali, rendeva necessaria una limitazione del volume delle importazioni delle banane dei paesi terzi verso la Comunità. Si trattava infatti di garantire la realizzazione di un'organizzazione comune dei mercati evitando che, con l'abolizione delle barriere protezionistiche che ne garantivano lo smercio al riparo dalla concorrenza delle banane dei paesi terzi, le banane comunitarie e ACP fossero escluse dall'insieme del mercato comune.

83 La diversità delle posizioni degli operatori di banane nei diversi Stati membri esigeva, da parte sua, alla luce dell'obiettivo dell'integrazione dei diversi mercati

nazionali, l'istituzione di un meccanismo di ripartizione del contingente tariffario tra le diverse categorie di operatori economici interessati. Questo meccanismo è volto a indurre gli operatori di banane comunitarie e ACP tradizionali a rifornirsi di banane dei paesi terzi, tendendo contestualmente a spingere gli importatori di banane dei paesi terzi a distribuire banane comunitarie e ACP. A lungo termine, esso deve inoltre consentire agli operatori economici che tradizionalmente smerciavano banane dei paesi terzi di partecipare, sul piano del contingente comunitario globale, ai due subcontingenti che sono stati istituiti.

84 Per quanto riguarda, segnatamente, il fatto, lamentato dalla ricorrente, secondo cui l'applicazione del regolamento ha dato luogo ad un commercio di certificati di importazione tra gli operatori di banane comunitarie e ACP tradizionali e gli importatori tradizionali di banane dei paesi terzi, a sfavore di questi ultimi, va ricordato che il regolamento, all'art. 20, riconosce il principio della trasmissibilità dei certificati. Questo principio implica in pratica che il detentore di un certificato, anziché procedere direttamente all'importazione e alla vendita di banane dei paesi terzi, può cedere il proprio titolo di importazione ad un altro operatore economico che voglia egli stesso procedere all'importazione.

85 Il principio di trasmissibilità, il cui regime è stato fissato nel regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità di applicazione del regime di importazione delle banane nella Comunità (GU L 142, pag. 6), adottato dopo la proposizione del presente ricorso, non è tuttavia peculiare dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, bensì esiste in altri settori della politica agricola, in particolare per quanto riguarda le relazioni commerciali con i paesi terzi.

86 Inoltre, la cessione dei certificati di importazione costituisce una facoltà che il regolamento consente alle varie categorie di operatori economici di esercitare in relazione ai loro interessi commerciali. Il vantaggio economico che questo tipo di vendita può eventualmente procurare agli operatori di banane comunitarie e ACP

tradizionali costituisce una conseguenza necessaria del principio di trasmissibilità dei certificati e dev'essere valutato nel contesto più generale dell'insieme dei provvedimenti adottati dal Consiglio al fine di garantire lo smaltimento dei prodotti comunitari e tradizionali ACP. In questo contesto, esso va considerato come un mezzo volto a contribuire alla capacità concorrenziale degli operatori economici che smerciano le banane comunitarie e ACP, nonché ad agevolare l'integrazione dei mercati degli Stati membri.

87 Risulta da quanto precede che il pregiudizio al libero esercizio dell'attività professionale degli operatori tradizionali di banane dei paesi terzi conseguente al regolamento risponde ad obiettivi di interesse generale comunitario e non incide sull'essenza stessa del diritto.

88 La ricorrente deduce ancora che il regime degli scambi con i paesi terzi contravviene al principio di proporzionalità, in quanto la finalità di sostegno al produttore ACP e di garanzia dei redditi dei produttori comunitari avrebbe potuto essere conseguita attraverso misure meno pregiudizievoli nei confronti della concorrenza e degli interessi di talune categorie di operatori economici.

89 Occorre ricordare in proposito che il legislatore comunitario dispone, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale, corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono.

90 La Corte ha dichiarato, infatti, che 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. Più specificamente, 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'ado-

zione della normativa stessa (sentenza Wuidart e a., citata, punto 14, e sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 14).

91 Questa limitazione del controllo della Corte si impone segnatamente allorché, nell'attuare un'organizzazione comune di mercato, il Consiglio si trova a dover operare quale arbitro di interessi confliggenti e ad esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle sue responsabilità proprie.

92 Nel caso di specie, come risulta dalla trattazione svolta dinanzi alla Corte, il Consiglio doveva conciliare, in particolare, gli interessi contrapposti di taluni Stati membri produttori di banane, desiderosi di garantire alla propria popolazione agricola insediata in regioni economicamente sfavorite lo smaltimento di una produzione vitale per la stessa, evitando così perturbazioni sociali, e di altri Stati membri non produttori di banane, desiderosi anzitutto di garantire ai propri consumatori un rifornimento di banane alle migliori condizioni possibili di prezzo e un accesso illimitato alla produzione dei paesi terzi.

93 Il governo tedesco afferma che provvedimenti meno vincolanti, e cioè un regime di aiuti più sviluppato ai produttori comunitari e ACP, associato ad un meccanismo di prelievi all'importazione di banane dei paesi terzi tale da finanziare detto regime di aiuti, avrebbero permesso di raggiungere l'obiettivo perseguito.

94 Se non si può escludere che altri mezzi avrebbero potuto essere presi in considerazione per conseguire il risultato voluto, la Corte non può tuttavia sostituire la propria valutazione a quella del Consiglio sul carattere più o meno idoneo dei provvedimenti adottati dal legislatore comunitario, dal momento che non è stata fornita la prova che detti provvedimenti fossero manifestamente inidonei al conseguimento dell'obiettivo perseguito.

95 Orbene, la ricorrente non ha dimostrato che il Consiglio abbia adottato provvedimenti manifestamente inidonei ovvero abbia compiuto una valutazione manifestamente erronea degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa.

96 Occorre aggiungere che il regime degli scambi con i paesi terzi, ed in particolare l'istituzione di un contingente tariffario e di un meccanismo di ripartizione, è soltanto uno degli strumenti previsti dal regolamento al fine di garantire, in particolare, lo smaltimento della produzione comunitaria, accanto alla fissazione di norme comuni di qualità e di commercializzazione nonché di un regime di aiuti.

97 D'altronde, non è pacifico che i provvedimenti alternativi suggeriti dalla ricorrente siano idonei a conseguire l'obiettivo di integrazione dei mercati sul quale si fonda tutta l'organizzazione comune di mercato.

98 Ne consegue che anche le censure fondate sulla violazione del diritto di proprietà, sul mancato rispetto dei diritti quesiti, sul pregiudizio al libero esercizio dell'attività professionale e sull'inosservanza del principio di proporzionalità devono essere respinte.

99 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il motivo fondato sulla violazione delle norme sostanziali del diritto comunitario dev'essere respinto.

Sulla violazione dell'art. 168 della convenzione di Lomé

100 La Repubblica federale di Germania sostiene che l'art. 168, n. 1, della convenzione di Lomé esenta l'importazione di prodotti ACP da ogni dazio doganale. Il Consi-

glio non potrebbe far valere il n. 2, lett. a), di tale articolo per mettere in atto una differenza di trattamento tra importazioni tradizionali e non tradizionali di banane ACP.

101 A questo proposito, basti constatare che alla luce dell'istituzione di un contingente tariffario, l'importazione di banane provenienti dagli Stati ACP rientra nell'art. 168, n. 2, lett. a), sub ii), della convenzione di Lomé, il cui testo è citato al punto 9 della presente sentenza. Ai sensi del protocollo n. 5, la Comunità è tenuta ad ammettere l'accesso, in franchigia doganale, dei soli quantitativi di banane effettivamente importati «a dazio zero» in provenienza da ciascuno Stato ACP, fornitore tradizionale, nella migliore annata anteriore al 1991. Gli allegati LXXIV e LXXV relativi a tale protocollo confermano del resto che la Comunità ha il solo obbligo di mantenere, per quanto riguarda l'accesso sul mercato comunitario delle banane ACP, i vantaggi degli Stati ACP anteriori alla convenzione di Lomé.

102 Di conseguenza, il motivo fondato sulla violazione dell'art. 168 della convenzione di Lomé dev'essere respinto.

Sulla violazione delle norme del GATT

103 La Repubblica federale di Germania sostiene che il rispetto delle norme del GATT condiziona la legittimità degli atti comunitari, a prescindere da ogni questione relativa all'efficacia diretta dell'Accordo generale, e che il regolamento contrasta con talune disposizioni fondamentali di tale accordo.

104 Il Consiglio, sostenuto in particolare dalla Commissione, replica che, alla luce della sua natura particolare, il GATT non può essere fatto valere per contestare la legit-

timità di un atto comunitario, salvo il caso specifico in cui le norme comunitarie siano state adottate in attuazione di obblighi contratti nell'ambito del GATT.

105 Per decidere se la ricorrente possa far valere talune disposizioni del GATT al fine di contestare la legittimità del regolamento, occorre ricordare che la Corte ha riconosciuto che le disposizioni dell'Accordo generale hanno l'effetto di vincolare la Comunità. La Corte ha tuttavia altresì riconosciuto che, al fine di valutare la portata del GATT nell'ordinamento giuridico comunitario, si deve aver riguardo, nel contempo, allo spirito, alla struttura ed alla lettera dell'Accordo generale.

106 Al riguardo, la Corte ha constatato in una giurisprudenza costante che il GATT, fondato, ai sensi del suo preambolo, sul principio di negoziati avviati 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.

107 La Corte ha riconosciuto che tali misure comprendono, per la composizione delle controversie, a seconda dei casi, le richieste o proposte scritte da «esaminare con comprensione», gli accertamenti eventualmente seguiti da raccomandazioni, 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 dall'Accordo generale, e infine, in caso di siffatta sospensione, la facoltà dell'interessato di recedere dall'accordo stesso.

108 Essa ha rilevato che, per il caso in cui, in seguito ad un impegno assunto in forza dell'Accordo generale o ad una concessione relativa ad una preferenza, determinati

produttori subissero o rischiassero 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 (v. sentenze 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Company, Racc. pag. 1219, punti 21, 25 e 26; 24 ottobre 1973, causa 9/73, Schlüter, Racc. pag. 1135, punto 29; 16 marzo 1983, causa 266/81, SIOT, Racc. pag. 731, punto 28; cause riunite 267/81-269/81, SPI e SAMI, Racc. pag. 801, punto 23).

109 Queste particolarità dell'Accordo generale, rilevate dalla Corte per constatare che i singoli della Comunità non possono farle valere in giudizio per contestare la legittimità di atti comunitari, ostano parimenti a che la Corte prenda in considerazione le disposizioni dell'Accordo generale per valutare la legittimità di un regolamento nell'ambito di un ricorso proposto da uno Stato membro ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato.

110 Infatti, le diverse particolarità sopra rilevate mostrano 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.

111 In assenza di un siffatto obbligo derivante dall'accordo stesso, solo nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del GATT o in quella in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell'Accordo generale la Corte è tenuta a controllare la legit-

timità dell'atto comunitario di cui trattasi alla luce delle norme del GATT (v. sentenze 22 giugno 1989, causa 70/87, Fediol, Racc. pag. 1781, e 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio, Racc. pag. I-2069).

112 Delle considerazioni che precedono risulta che la Repubblica federale di Germania non può far valere le disposizioni del GATT per contestare la legittimità di talune disposizioni del regolamento.

Sulla violazione del protocollo banane

113 La Repubblica federale di Germania precisa che il protocollo banane fa parte integrante del Trattato e che qualsiasi modifica di tale protocollo avrebbe dovuto avvenire nel rispetto delle condizioni dell'art. 236 del Trattato. La deroga alla regola dell'unanimità, di cui al punto 4 del protocollo banane, riguarderebbe solo la possibilità di modificare un contingente annuo ma non consentirebbe la soppressione di tale protocollo in quanto tale.

114 Occorre riconoscere innanzi tutto che il protocollo banane fa effettivamente parte integrante del Trattato in quanto allegato alla convenzione di applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità benché tale convenzione abbia cessato di essere in vigore dal 31 dicembre 1962.

115 Tuttavia, tale protocollo è stato adottato quale provvedimento transitorio in attesa dell'uniformazione delle condizioni di importazione delle banane nel mercato comune. Il carattere transitorio è messo in evidenza dall'indicazione delle tappe

successive nella realizzazione del mercato comune che comporta ad ogni volta una riduzione del contingente rispetto alle importazioni dell'anno di base 1956.

116 In questa logica, il protocollo prevede, al punto 4, terzo comma, che, su proposta della Commissione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, decide l'abolizione o la modificazione di tale contingente, senza fare alcuna riserva quanto alla portata nel tempo di una decisione di abolizione.

117 Si deve d'altro canto rilevare che accettare il punto di vista sostenuto dalla ricorrente equivarrebbe a rendere impossibile l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati, nel settore della banana, alle condizioni previste dall'art. 43, n. 2, del Trattato. Orbene, il protocollo non può avere l'effetto di derogare a una disposizione fondamentale del Trattato.

118 Da quanto precede risulta che il motivo fondato sulla violazione del protocollo banane dev'essere respinto.

119 Poiché nessun motivo di annullamento ha potuto essere accolto, il ricorso della Repubblica federale di Germania dev'essere respinto nel suo complesso.

Sulle spese

120 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica federale di Germania è risultata soccombente, essa va condannata alle spese, comprese quelle relative al procedimento sommario. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, del regolamento di

procedura, gli Stati membri e la Commissione, che sono intervenuti nella causa, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese, comprese quelle relative al procedimento sommario.

3) Le parti intervenienti sopporteranno le proprie spese.

Due Mancini Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Edward Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 ottobre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due