tano direttamente dallo scopo dell'accordo. Come tale, detta disposizione può essere applicata da un giudice e quindi produrre effetti diretti nell'intera Comunità.

8. Benché l'art. 21 dell'Accordo di libero scambio fra la CEE e la Repubblica portoghese e l'art. 95 del Trattato CEE abbiano lo stesso oggetto, in quanto mirano all'eliminazione delle discriminazioni fiscali, ciascuna di queste due disposizioni, redatte del resto in termini diversi, deve tuttavia essere considerata e interpretata nel proprio ambito specifico.

   Ora, dato che il Trattato CEE e l'Accordo di libero scambio perseguono scopi diversi, le interpretazioni che sono state date all'art. 95 non possono essere trasposte, per semplice analogia, nell'ambito dell' Accordo di libero scambio.

   Si deve quindi interpretare l'art. 21, 1° comma, in funzione della sua lettera e tenuto conto dello scopo che esso persegue nell'ambito del regime di libero scambio istituito dall'accordo.

9. Non costituisce una discriminazione ai sensi dell'art. 21, 1° comma, dell' Accordo fra la CEE e la Repubblica portoghese la mancata applicazione, da parte di uno Stato membro, alle merci originarie del Portogallo di una riduzione fiscale contemplata per taluni gruppi di produttori o tipi di prodotti qualora, sul mercato dello Stato membro interessato, non esista alcun prodotto analogo che abbia effettivamente fruito di tale riduzione.

10. La nozione di analogia di cui all'art. 21, 1° comma, dell'Accordo fra la CEE e il Portogallo, per quanto riguarda la sua applicazione nella Comunità, è una nozione di diritto comunitario che deve costituire oggetto di una interpretazione uniforme di cui la Corte è garante.

    Tenuto conto dello scopo di tale disposizione, non possono essere considerate analoghe ai sensi della disposizione stessa delle merci che differiscano fra loro sia per il modo di fabbricazione, sia per le loro caratteristiche. Ne consegue che i vini liquorosi ai quali sia stato aggiunto dell'alcool e i vini derivati dalla fermentazione naturale non possono essere considerati analoghi ai sensi della disposizione in esame.

Nel procedimento 104/81,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesfinanzhof nella causa dinanzi ad esso pendente fra

HAUPTZOLLAMT MAINZ (Ufficio doganale di Magonza)

e

C. A. KUPFERBERG & CIE. KG A. A., con sede in Magonza,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo 22 luglio 1972 fra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese (GU L 301, pag. 165), nonché sull'art. 95 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, A. O'Keeffe, U. Everling e A. Chloros, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto CEE della Corte di giustizia si possono così riassumere:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. La società Christian Adalbert Kupferberg chiedeva, il 26 agosto 1976, la messa in libera pratica nella Repubblica federale di Germania di vini di Porto provenienti dal Portogallo.

Lo Hauptzollamt (Ufficio doganale principale) di Magonza percepiva, in tale occasione, per il tenore di alcool etilico di tali vini eccedente il 14 % in volume, al tasso di 1 650 DM/hl di alcool etilico, 18 103,80 DM come conguaglio di monopolio (Monopolausgleich).

2. Il Monopolausgleich è riscosso in forza dell'art. 151, n. 1, della legge tedesca 8 aprile 1922 relativa al monopolio degli alcolici (Branntweinmonopolgesetz).

Questa legge stabilisce che l'alcool *nazionale* deve, in via di principio, essere consegnato all'amministrazione federale del monopolio (Bundesmonopolverwaltung) ad un prezzo (Branntweinübernahmepreis) stabilito dall'amministrazione. Quest'alcool, messo in commercio dall'amministrazione federale del monopolio, è soggetto ad un'imposta sull'alcool (Branntweinsteuer). Durante il periodo di cui si tratta nella causa principale,

questa imposta era di 1 650 DM/hl di alcool etilico.

Taluni alcolici, tra cui quelli derivati dal vino, sono esenti dall'obbligo di consegna all'amministrazione. Ad essi si applica, a norma dell'art. 73 della Branntweinmonopolgesetz, un'imposta supplementare sull'alcool (Branntweinaufschlag) il cui importo corrisponde a quello dell'imposta sull'alcool.

L'art. 79, n. 2, della Branntweinmonopolgesetz, nella versione vigente nel periodo considerato nella causa principale, stabilisce che la Branntweinaufschlag è ridotta del 21 % a condizione che la fabbricazione abbia luogo o in una distilleria soggetta ad un'imposizione forfettaria (Abfindungsbrennerei), o ad opera di un proprietario di materie prime (Stoffbesitzer), nei limiti del regime di produzione favorito dal monopolio, o in una distilleria sigillata (Verschlußbrennerei), la cui produzione annuale non superi 4 ettolitri di alcool etilico, oppura ancora in una distilleria di una cooperativa di frutticoltori, nei limiti del suo diritto di distillazione, cioè, per ciascuno dei suoi membri, 3 ettolitri al massimo l'anno, ottenuti da frutta di produzione propria.

L'alcool *importato* è, a norma dell'art. 151, n. 1, della Branntweinmonopolgesetz, assoggettato al Monopolausgleich il cui importo corrisponde del pari a quello dell'imposta sull'alcool.

L'art. 151, n. 2, della Branntweinmonopolgesetz stabilisce che i vini liquorosi sono considerati alcolici.

In base all'art. 152, n. 2, della stessa legge, il Monopolausgleich per i vini liquorosi è calcolato in funzione della quantità di alcool superiore al 14 % in volume.

3. In seguito ad un ricorso inoltrato dalla società Kupferberg, il Finanzgericht del Land Renania-Palatinato modificava l'avviso di accertamento e riduceva il conguaglio di monopolio da 18 103,80 DM a 16 303,80 DM.

Il Finanzgericht si basava sulle norme della Branntweinmonopolgesetz nonché sull'art. 21 dell'Accordo 22 luglio 1972 tra la CEE e la Repubblica portoghese (per il seguito «l'Accordo CEE—Portogallo») (GU L 301, pag. 165). Esso dichiarava che quest'ultima disposizione ha essenzialmento lo stesso contenuto degli artt. 37 e 95 del Trattato ed è direttamente efficace. Esso raffrontava poi l'importo dei tributi gravanti sui vini di Porto e rispettivamente i vini prodotti nazionali analoghi. A suo parere, i vini di Porto importati sono comparabili, come vini da dessert, ai vini liquorosi nazionali. Per il Finanzgericht, il Monopolausgleich che deve colpire l'alcool etilico dei vini di Porto importati deve essere funzione del conguaglio di monopolio riscosso sulle acquaviti nazionali provenienti da distillerie di cooperative di frutticoltori.

Secondo il Finanzgericht è opportuno pertanto ridurre del 21 % il Monopolausgleich, che passa da 1 650 DM a 1 303,50 DM/hl di alcool etilico (1 650 DM meno 346,50 = 1 303,50 DM/hl).

La questione se, alla data dell'importazione, le distillerie di cooperative di frutticoltori in esercizio nel paese producessero effettivamente alcool a base di vino non sarebbe pertinente, dato che è sufficiente, secondo il Finanzgericht, la semplice possibilità di discriminazione perché si abbia violazione della norma di cui si tratta a suo parere, cioè l'art. 37 del Trattato.

4. L'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo recita:

«Le Parti contraenti si astengono da ogni misura o pratica di carattere fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i

prodotti di una Parte contraente e i prodotti similari originari dell'altra Parte contraente».

L'Accordo CEE—Portogallo figura in allegato il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2844 (GU L 301, pag. 164).

5. Lo Hauptzollamt di Magonza proponeva ricorso dinanzi al Bundesfinanzhof.

Ritenendo che la controversia sollevasse questioni di diritto comunitario, il Bundesfinanzhof ha deciso, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«1. [a] Se l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo 22 luglio 1972 fra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese, approvato e reso noto col regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2844, costituisca una norma avente efficacia diretta e attribuisca diritti ai singoli.

[b] In caso affermativo, se esso contenga un divieto di discriminazione corrispondente a quello di cui all'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE e

[c] valga anche per l'importazione di vini di Porto.

2. Per il caso che le questioni sub 1 vengano risolte affermativamente:

a) Se si abbia una discriminazione del tipo di quelle vietate dall'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE o dall'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo per il semplice fatto che, in base alle norme fiscali interne, sia possibile, su un piano puramente giuridico ed astratto, un trattamento di favore riservato a prodotti nazionali similari (discriminazione potenziale), ovvero si abbia una discriminazione del tipo di quelle cui si riferiscono le suddette norme soltanto qualora da un concreto raffronto degli oneri fiscali risulti in pratica un trattamento più favorevole per i prodotti nazionali similari.

b) Se l'art. 95 del Trattato CEE o l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo impongano l'obbligo di concedere, per un prodotto importato da un altro Stato membro o dal Portogallo e che, all'importazione, sia sottoposto allo stesso onere fiscale gravante sul prodotto nazionale ad esso più simile, l'applicazione della aliquota meno elevata cui è soggetto, secondo il diritto interno, un altro prodotto da considerarsi anch'esso, rispetto al prodotto importato, similare ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE».

6. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il Bundesfinanzhof è del parere che la questione 1.a) non possa essere risolta in base alle sentenze nelle quali la Corte ha dichiarato direttamente efficaci talune disposizioni di accordi d'associazione: sentenze 12 dicembre 1972, cause riunite 21-24/72, International Fruit Company e.a. (Racc. pag. 1219), 30 aprile 1974, causa 181/73, Haegeman (Racc. pag. 449), 5 febbraio 1976, causa 87/75, Bresciani (Racc. pag. 129) e 13 marzo 1979, causa 91/78, Hansen (Racc. pag. 935).

Secondo il Bundesfinanzhof, gli accordi di associazione non possono infatti paragonarsi agli accordi di libero scambio del tipo dell'Accordo CEE—Portogallo per quanto riguarda la forza del vincolo che unisce le parti contraenti.

Sulla questione 1.c) il Bundesfinanzhof rileva che, in base all'art. 2, l'Accordo CEE—Portogallo si applica soltanto ai prodotti compresi nei capitoli 25-99 della Nomenclatura del Consiglio di cooperazione doganale, fra i quali non figurano i vini di Porto, nonché ai prodotti «compresi nei protocolli 2 e 8, tenuto conto delle modalità particolari ivi previste». Nel protocollo n. 8 è espressamente menzionato, fra l'altro, anche il Porto, nell'ambito di un regime secondo cui «i dazi all'importazione nelle Comunità sono ridotti nelle proporzioni e nei limiti dei contingenti tariffari indicati per ciascuno di essi, nelle condizioni previste all'art. 6». Secondo il Bundesfinanzhof, se ne potrebbe desumere che il Porto è unicamente soggetto a questa disciplina speciale del protocollo n. 8 e che il regime di cui all'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo non si applica all'atto dell'importazione.

Il Bundesfinanzhof illustra così la questione 2 a):

«Ci si deve chiedere se, nell'ambito del necessario raffronto degli oneri fiscali, si possa constatare una discriminazione ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, anche qualora, sul piano puramente giuridico, esista una possibilità di discriminazione, ma questa in realtà non si verifichi, poiché il prodotto nazionale da prendere in considerazione per il raffronto è concretamente e praticamente gravato, senza eccezioni, dall'onere cui viene assoggettato anche il prodotto importato».

Il Bundesfinanzhof ritiene che occorra risolvere la questione 2 a) nel senso che, se in pratica tali agevolazioni non si riscontrano, la sola possibilità, teoricamente esistente sul piano giuridico, di una diversa situazione non costituisce una discriminazione. In tale ipotesi, infatti, non sussiste una disparità di trattamento obiettivamente ingiustificata.

La Corte si sarebbe pronunciata con chiarezza su tale questione tra l'altro al punto 10 della sentenza 30 ottobre 1980 (causa 26/80, Schneider Import, Racc. pag. 3469).

Circa la questione 2 b), il Bundesfinanzhof osserva quanto segue:

«Il legislatore nazionale distingue fra la tassazione di vini con aggiunta di alcool (fra i quali rientrano in vini liquorosi e i vini di porto), da un lato, e la tassazione (o esenzione fiscale) dei vini che hanno un tenore alcolico relativamente elevato, ma il cui alcool deriva dalla fermentazione naturale, dall'altro. Ci si chiede se eventualmente, dato che il Porto è non solo un prodotto similare ai vini liquorosi nazionali, ma può forse essere considerato analogo a particolari vini nazionali con elevato tenore di alcool derivante da fermentazione naturale, nel raffronto degli oneri fiscali da effettuare ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE non debbano essere presi in considerazione anche i tributi gravanti su tali ultimi vini. Questa Sezione ritiene che ciò sia inammissibile.

La questione della similarità ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE è inscindibilmente collegata con la questione del se ed in qual misura il legislatore nazionale abbia la facoltà di procedere ad una tassazione differenziata di prodotti che, pur essendo similari, presentano tuttavia delle caratteristiche diverse. Una acritica interpretazione estensiva della nozione di similarità avrebbe la conseguenza di impedire al legislatore statale di stabilire legittime differenze di

trattamento fiscale nel caso di prodotti aventi le stesse possibilità di impiego. Se si ammettesse una siffatta interpretazione lata dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, prodotti originari degli altri Stati membri (ed eventualmente, qualora esistano accordi in tal senso con la CEE, anche prodotti originari di determinati Stati terzi) potrebbero infatti riuscire sempre a fruire della più bassa delle aliquote fissate per la gamma di prodotti nazionali da considerarsi, per l'appunto, similari e legittimamente sottoposti dal legislatore nazionale ad un trattamento differenziato».

7. L'ordinanza di rinvio del Bundesfinanzhof è stata registrata nella cancelleria della Corte il 29 aprile 1981.

In conformità all'art. 20 dello Statuto delle Corte, hanno presentato osservazioni scritte la società Kupferberg con l'avv. D. Ehle, del foro di Colonia, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. M. Seidel, in qualità di agente, il Governo francese, rappresentato dal sig. F. Bersani, vicesegretario generale del Comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea, il Governo danese, rappresentato dal sig. L. Mikaelsen, consigliere giuridico presso il Ministero degli affari esteri, e la Commissione, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici P. Gilsdorf e R. Wägenbaur, in qualità di agenti.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La Corte ha tuttavia invitato il Governo della Repubblica federale di Germania a farsi assistere in udienza da un esperto in materia di tassazione degli alcolici.

II — Le osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte

A — Sulla prima questione pregiudiziale, sub a) e b) (efficacia diretta e interpretazione dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo)

1. Osservazioni della società Kupferberg

a) La società Kupferberg fa notare, *circa la prima questione pregiudiziale, sub a) — e gli altri partecipanti al procedimento pregiudiziale* condividono tale parere — che la scelta di un regolamento, come atto di stipulazione dell'Accordo CEE—Portogallo, è irrilevante per la questione se le disposizioni di tale accordo siano direttamente efficaci.

Inoltre, nell'esame della questione se le disposizioni dell'Accordo suddetto siano direttamente efficaci, la Corte non è vincolata né dalla giurisprudenza dei giudici degli Stati membri né da quella dei giudici dei paesi dell'EFTA. Se la Corte di giustizia dovesse affermare che queste disposizioni hanno efficacia diretta e il Tribunale federale svizzero, per esempio, si pronunciasse in senso contrario, tale differente valutazione dovrebbe costituire oggetto, per quanto necessario, di un'armonizzazione da parte degli organi politici.

La ditta Kupferberg fa presente che la Corte ha dichiarato, nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 181/73, Haegeman, Racc. pag. 449, punto 5), che l'Accordo d'associazione CEE—Grecia costituiva «parte integrante dell'ordinamento comunitario». La Kupferberg sottolinea che l'intensità dei vincoli tra le parti contraenti svolge un certo ruolo in tale valutazione. Infatti, nella sentenza 5 febbraio 1976 (causa 87/75, Bresciani, Racc. pag.

129, punto 17), la Corte fa riferimento ai «particolari legami economici e politici» con taluni paesi e territori d'oltremare. Ora, tra la Comunità ed il Portogallo vi sono vincoli altrettanto forti di quelli esistenti tra la Comunità e la Grecia, nonché tra la Comunità e i paesi e territori d'oltremare.

La Corte, quando accerta se talune norme di un accordo siano direttamente efficaci, fa riferimento «allo spirito, alla struttura ed alla lettera» di queste norme (sentenza suddetta nella causa 87/75, punto 16).

Se si applica tale metodo d'interpretazione nella fattispecie, si arriva, secondo la Kupferberg, al risultato che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE/Portogallo è direttamente efficace. Risulta infatti dallo scopo dell'accordo che hanno, in ogni caso, efficacia diretta le norme relative alla libertà degli scambi, come l'art. 21, 1° comma, nonché quelle intese a garantire eque condizioni di concorrenza.

La precitata disposizione è chiara in se stessa e non contiene alcuna riserva. Essa può avere attuazione immediata.

b) *Circa la prima questione pregiudiziale, sub b),* la Kupferberg fa notare che, per il suo contenuto, l'art. 21 dell'Accordo CEE/Portogallo equivale all'art. 95 del Trattato. Ciò risulta indirettamente dalla sentenza della Corte 13 marzo 1979 (causa 91/78, Hansen, Racc. pag. 935, punto 22). Le due norme di cui trattasi trovano del resto la loro origine nell'art. III, n. 2, del GATT.

2. Osservazioni dei Governi francese e danese

a) I Governi francese e danese condividono l'opinione della ditta Kupferberg secondo la quale, per determinare se una norma di un accordo con un paese terzo sia direttamente efficace, è opportuno considerare «lo spirito, la struttura e la lettera» della norma di cui trattasi.

Essi ricordano, circa *la prima questione pregiudiziale, sub a),* che la Corte, nella sentenza pronunziata nella causa Bresciani suddetta, ha considerato direttamente efficace una norma della convenzione di Yaoundé. I due Governi sottolineano che la Corte ha attribuito, in questa sentenza, importanza decisiva al fatto che la Convenzione di cui trattasi non imponeva obblighi identici alla Comunità ed agli Stati associati. L'Accordo CEE—Portogallo, per contro, è basato sul principio della reciprocità. Ciò risulta dal suo preambolo nonché dalle sue disposizioni, tra cui l'art. 1 che ne enuncia gli scopi.

Tale principio sarebbe violato se solo i giudici di una delle parti contraenti ammettessero l'efficacia diretta di una delle norme dell'accordo.

Secondo il *Governo danese,* dalle sentenze dei tribunali dei paesi dell'EFTA citate dal Bundesfinanzhof risulta che vi è motivo di pensare che le disposizioni dell'Accordo CEE—EFTA non sono considerate direttamente efficaci in questi ultimi paesi.

I Governi danese e francese fanno presente inoltre che in diverse sentenze, quali per esempio quelle del 12 dicembre 1972 (causa 21-24/72, International Fruit Company e.a. c/ Commissione,

Racc. pag. 1219), la Corte ha escluso l'efficacia diretta di talune norme del GATT e ha sottolineato la flessibilità di tale accordo. Ora, l'Accordo CEE—Portogallo è caratterizzato dalla stessa flessibilità. Esso non comporta, in effetti, alcun sistema giuridico come quello esistente nell'ambito della Comunità, che possa garantire l'interpretazione e l'applicazione uniforme delle sue norme. Esso contempla per contro procedimenti più tradizionali per risolvere le controversie; infatti, a norma degli artt. 30 e 32-34, un «Comitato misto» vigila sulla corretta esecuzione dell'Accordo. Questi procedimenti sarebbero inefficaci se si lasciasse ai tribunali il compito di accertare il contenuto degli obblighi derivanti dall'accordo. Altre norme dell'Accordo, quali gli arrt. 25, n. 2, e 27-29, consentono inoltre alle parti contraenti, in caso di difficoltà, di adottare «misure appropriate» e quindi di sospendere temporaneamente l'applicazione delle altre norme; ora, la valutazione di queste difficoltà è lasciata alla parte contraente che vi si richiama.

Il *Governo francese* aggiunge che l'Accordo CEE—Portogallo non è mai stato concepito come uno strumento per l'estensione al Portogallo dei meccanismi che costituiscono i tratti originali del sistema comunitario. Nessuno degli accordi CEE/EFTA va al di là dell'istituzione di una zona di libero scambio. Diverse delegazioni hanno chiesto alla Comunità di non limitare la portata di questi impegni ai soli problemi commerciali. Ora, quest'ultima ha ritenuto che il libero scambio costituisce il limite estremo degli impegni che essa può sottoscrivere. Questa volontà trova espressione nelle disposizioni dell'Accordo e nella natura limitata dei meccanismi della sua attuazione.

Secondo il *Governo danese,* infine, il fatto che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo abbia essenzialmente lo stesso contenuto dell'art. 95 del Trattato, che è direttamente efficace, non ha importanza decisiva. A parte che l'art. 95 è redatto in termini più categorici, è decisivo il fatto che il Trattato, rispetto all'accordo di libero scambio, persegue obiettivi molto più avanzati in materia di integrazione economica.

I Governi danese e francese concludono che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo non ha efficacia diretta.

b) *Sulla prima questione pregiudiziale, sub b), i Governi francese e danese* osservano che il fatto che le norme suddette hanno una formulazione in certa misura identica non può giustificarne l'interpretazione nello stesso senso.

Gli Accordi CEE—EFTA, poiché non hanno gli stessi scopi del Trattato CEE, non devono essere interpretati allo stesso modo di quest'ultimo, ma alla luce dei loro obiettivi più limitati.

3. Osservazioni del Governo della Repubblica federale di Germania

Il Governo della Repubblica federale rinvia alle sue osservazioni nella causa 270/80, Polydor (sentenza della Corte 9 febbraio 1982), nelle quali esso ha sostenuto che l'applicazione all'art. 14, 2° comma, e all'art. 23 dell'Accordo CEE—Portogallo dei criteri enunciati dalla Corte nella sentenza 5 febbraio 1963 (causa 26/62, Van Gend en Loos,

pag. 1) e nelle sentenze Haegeman, Bresciani e International Fruit Company (già citate) porta a non considerare l'art. 23 dell'Accordo CEE—Portogallo direttamente efficace.

4. Osservazioni della Commissione

a) La Commissione fa osservare, *circa la prima questione pregiudiziale, sub b)*, che il fatto che l'Accordo CEE—Portogallo non contenga alcuna disposizione corrispondente all'art. 95, 2° comma, del Trattato CEE, riflette la ricerca di una soluzione meno ampia rispetto a quest' ultimo.

La Commissione constata che l'intenzione di scostarsi dall'art. 95 del Trattato si manifesta anche nella scelta di termini specifici nella redazione dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo.

A prima vista, certo, tale norma, invece di far menzione semplicemente di «imposizioni», allude a misure o pratiche di cattere fiscale interno; tuttavia, esaminandola meglio, essa non va più lontano rispetto all'art. 95, 1° comma, perlomeno in base all'interpretazione che la Corte ha dato a quest'ultima norma.

Secondo la Commissione, il fato che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo dispone espressamente che il provvedimento fiscale considerato non deve stabilire alcuna discriminazione sembra indicare che le parti contraenti intendevano, più nettamente che nell'art. 95, 1° comma, prendere in considerazione la discriminazione effettiva piuttosto che la semplice differenza di imposizione.

La Commissione ribadisce che l'origine dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo risale alle Convenzioni di Yaoundé e che i firmatari di queste ultime avevano cercato di creare una disposizione abbastanza flessibile, indipendente dall'interpretazione del Trattato CEE, e che doveva contenere l'essenziale dell'art. 95, 1° comma, ma non necessariamente tutte le conseguenze di un'interpretazione «dinamica» nell'ambito del Trattato CEE.

Secondo la Commissione, si può supporre che le stesse considerazioni abbiano indotto le parti contraenti degli Accordi CEE—EFTA a impiegare la formulazione flessibile utilizzata negli Accordi precedenti.

A parere della Commissione, è anche lecito ritenere che i firmatari degli accordi di libero scambio non abbiano voluto, allorché si è trattato di definire i loro rapporti nell'ambito della zona di libero scambio, restare ad un livello inferiore a quello contemplato dall'art. III. n. 2, del GATT. La Commissione constata in tale contesto, dopo avere esaminato la prassi del GATT, che la portata reale dell'art. III, n. 2, è inferiore a quella dell'art. 95.

La Commissione ribadisce inoltre che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo è identico alle disposizioni corrispondenti di numerosi accordi, conclusi dalla Comunità con paesi terzi, aventi ad oggetto una riduzione dei dazi doganali e degli ostacoli agli scambi tra le parti contraenti.

La Commissione conclude che la possibilità di un'interpretazione differente dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo e dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, implica necessariamente che la prima disposizione può essere interpretata in senso più restrittivo della seconda, anche in considerazione degli scopi limitati dell'Accordo di libero scambio rispetto a quelli del Trattato CEE.

La Commissione sottolinea che l'art. 95 dev'essere interpretato in stretto collegamento con gli scopi del Trattato CEE risultanti dagli artt. 2 e 3, e in particolare con la creazione di condizioni di concorrenza identiche nel mercato comune, il che è stato sottolineato dalla Corte in numerose sentenze.

L'Accordo CEE—Portogallo non mira né alla creazione di un mercato comune, né a rafforzare l'unità delle economie delle parti contraenti; esso si limita essenzialmente alla creazione di una zona di libero scambio e, di conseguenza, in base al preambolo, all'eliminazione degli ostacoli «alla parte essenziale dei loro scambi». Anche se esso contiene, sempre secondo il preambolo, disposizioni concernenti il «rispetto di condizioni eque di concorrenza», non si tratta tuttavia di uno scopo vero e proprio come nel Trattato CEE. Del resto, le disposizioni dell'art. 26 dell'Accordo in materia di concorrenza hanno una portata ed un'efficacia più limitate di quelle degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE.

Il divieto delle discriminazioni fiscali contenuto nell'Accordo CEE—Portogallo dev'essere interpretato alla luce di questa finalità limitata rispetto a quella del Trattato CEE: esso deve avere il semplice scopo di prevenire qualsiasi provvedimento o prassi di natura fiscale che consenta di eludere l'obbligo dell'eliminazione degli ostacoli agli scambi.

La Commissione ribadisce al riguardo che l'art. III, n. 2, del GATT mira anche ad impedire che norme fondamentali del GATT, come la clausola della nazione più favorita e le concessioni tariffarie, possano essere eluse con l'applicazione discriminatoria di tributi interni e che il criterio decisivo espresso nel comma introduttivo dell'art. III del GATT consiste nel se il provvedimento fiscale considerato abbia o no un effetto protezionistico nei confronti delle importazioni. La prassi del GATT è caratterizzata da tale limitazione degli obiettivi della norma.

La Commissione elenca poi, alla luce delle osservazioni precedenti, tre tipi di casi in cui è stata riscontrata l'infrazione dell'art. 95, ma che difficilmente potrebbero considerarsi ricadenti anche sotto il divieto di discriminazione stabilito dagli Accordi di libero scambio: si tratta dei casi in cui la constatazione dell'importazione di un prodotto analogo presenta, in pratica, enormi difficoltà dati i criteri sostanziali di differenziazione impiegati dalla Corte; dei casi in cui è stata accertata l'infrazione dell'art. 95, 1° comma, perché il regime fiscale nazionale concede in taluni casi ai prodotti nazionali vantaggi di cui i prodotti importati non fruiscono; del caso, che si è presentato nella causa 142/77, Statens Kontrol med ædle metaller c/ Larsen (sentenza 29 giugno 1978, Racc. pag. 1543), in cui la Corte ha esteso per analogia l'applicazione dell'art. 95 alle discriminazioni fiscali concernenti i prodotti destinati ad essere esportati in altri Stati membri.

La Commissione conclude circa la prima questione pregiudiziale sub b) che

«il divieto di discriminazione sancito dall'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo dev'essere interpretato tenuto conto dello scopo limitato di tale Accordo rispetto a quello del Trattato CEE e non coincide quindi con il divieto contemplato dall'art. 95, 1° comma. La sua portata, minore di quella dell'art. 95, 1° comma, si limita al divieto di qualunque trattamento fiscale differenziato che

si risolva in una penalizzazione effettiva e manifesta di prodotti importati e che comprometta pertanto il raggiungimento dello scopo dell'Accordo, cioè l'eliminazione degli ostacoli agli scambi».

b) La Commissione rileva, *circa la prima questione pregiudiziale sub a),* che nella ricordata causa 270/80, Polydor, essa ha fatto presente che l'Accordo CEE—Portogallo non contempla organi dotati di funzioni giurisdizionali per la definizione delle controversie, contiene una serie di clausole derogatorie e infine può essere denunciato a mezzo di un preavviso di dodici mesi. La Commissione ritiene tuttavia che la relativa debolezza della struttura dell'Accordo non costituisce di per sé un motivo sufficiente per negare a priori qualunque efficacia diretta alle sue disposizioni. Un siffatto modo di vedere porterebbe in pratica ad attribuire efficacia diretta solo agli accordi internazionali che presentano delle strutture istituzionali analoghe ai trattati comunitari, o che contemplano dei procedimenti arbitrali obbligatori per la disciplina delle questioni controverse. Tale concezione, però, non sembra alla Commissione sostenibile tenuto conto dell' evoluzione attuale del diritto internazionale.

Non si può infatti ignorare che l'efficacia diretta, anche se è lungi dall'essere riconosciuta come principio giuridico generale per quanto riguarda talune norme di accordi internazionali, è stata ammessa dai giudici in un buon numero di ordinamenti giuridici nazionali. Il riconoscimento dell'efficacia diretta ad accordi internazionali può, come nel campo del diritto comunitario, conferire ad essi un peso maggiore e, pertanto, rafforzare in generale l'efficacia dell'ordinamento giuridico internazionale. Nella sua qualità di soggetto di diritto internazionale che trae particolare vantaggio dal buon funzionamento dell'ordinamento giuridico internazionale, la Comunità non ha interesse ad ostacolare tale processo con un aprioristico atteggiamento restrittivo.

I paralleli con la giurisprudenza della Corte relativa al GATT non obbligano necessariamente a negare l'efficacia diretta delle norme degli accordi di libero scambio: tali disposizioni si situano infatti in un contesto che è caratterizzato dalla creazione di una zona di libero scambio e quindi va oltre gli obiettivi del GATT, nell'ambito del quale la riduzione dei dazi doganali può essere ottenuta solo a mezzo della clausola della nazione più favorita e delle concessioni doganali negoziate individualmente.

La Commissione non ritiene nemmeno che gli scopi limitati degli accordi di libero scambio consentano, in sé e per sé, di negare necessariamente l'efficacia diretta delle disposizioni di cui trattasi: una zona di libero scambio può funzionare solo se i contraenti rispettano gli impegni assunti. Il riconoscimento dell'efficacia diretta di disposizioni fondamentali degli accordi di libero scambio può contribuirvi. Inoltre, la possibilità concessa ai singoli di invocare in giudizio talune norme dell'accordo consolida più fortemente l'importanza di questo accordo nella coscienza giuridica dei cittadini degli Stati interessati e contribuisce anche alla realizzazione degli scopi dell'accordo.

La Commissione ammette che il riconoscimento dell'efficacia diretta può cozzare contro talune obiezioni: le pronunzie giurisdizionali potrebbero pregiudicare le decisioni del Comitato misto; delle sentenze difformi dei giudici nazionali potrebbero provocare squilibri nel-

l'applicazione dell'accordo. Tali obiezioni non sono tuttavia sufficienti, di per sé, ad escludere di primo acchito l'efficacia diretta delle disposizioni dell'Accordo, ed in particolare dell'art. 21, 1° comma. Il rischio di decisioni giudiziarie contraddittorie esiste certamente per quanto riguarda il campo marginale dell'applicazione delle disposizioni complesse dell'Accordo, ma è meno grave per quanto riguarda il «nucleo» essenziale costituito dalle disposizioni costitutive della zona di libero scambio. Se dovessero ugualmente essere emerse decisioni divergenti in casi particolari, resterebbe pur sempre la possibilità di trovare una soluzione nell'ambito degli organi politici istituiti dall'Accordo. In seguito, tenuto conto della prassi giuridica internazionale, ci si potrebbe attendere, in generale, che i giudici nazionali si allineino nella misura del possibile sulla giurisprudenza dei tribunali degli altri Stati contraenti.

Il rischio di squilibri reali negli scambi è, in definitiva, relativamente trascurabile quando l'incertezza relativa all'interpretazione dei testi da parte dei tribunali resta contenuto in stretti limiti. In proposito, anche il rischio che il potere di decisione passi dagli organi politici agli organi giudiziari sembra di piccola entità; la situazione sarebbe diversa trattandosi di norme che lasciassero ai giudici un effettivo potere di elaborare il diritto per via d'interpretazione.

Conviene, del pari, non sopravvalutare le esigenze che derivano dal principio della reciprocità. Non è lecito ritenere che tale principio sia messo in discussione da ogni decisione giudiziaria divergente e trarne conseguenze giuridiche. Anche qui la situazione sarebbe evidentemente diversa se vi fossero nella giurisprudenza dei giudici degli Stati contraenti divergenze gravi e persistenti; ma una tale eventualità puramente teorica, almeno fintantoché il potere di valutazione dei giudici per quanto riguarda l'interpretazione delle norme di cui trattasi resta limitato.

La Commissione sottolinea, circa l'efficacia diretta dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo, che i criteri elaborati dalla Corte per la valutazione delle norme di diritto comunitario autonomo non sembrano tuttavia sufficienti a risolvere la questione se si debba o no attribuire efficacia diretta ad una norma di un accordo concluso dalla Comunità. Occorre, per di più, che la norma non contenga alcun elemento né alcun termine giuridico impreciso che lascino ampio spazio alla libertà di valutazione e quindi a considerazioni di ordine economico o di altra indole.

A parere della Commisione, l'art. 95 del Trattato consente, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Corte, un ampio margine di valutazione che comprende considerazioni economiche e fiscali. Qualora l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo avesse un contenuto identico a quello dell'art. 95, 1° comma, del Trattato, si dovrebbe pervenire alla conclusione che tale norma non deve avere efficacia diretta.

La Commissione si chiede se non si possa riconoscere efficacia diretta almeno a quella parte della norma che contiene il divieto limitato di discriminazione, nel senso illustrato dalla Commissione nelle sue osservazioni conclusive circa il contenuto dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo. Trattandosi di una disposizione non composta di parti

distinte che possano essere chiaramente delimitate, una siffatta divisione in due sfere dalle implicazioni giuridiche diametralmente opposte — una «sfera centrale» del divieto, che dovrebbe avere efficacia diretta, e una zona esterna la cui definizione e la cui concretizzazione dovrebbe essere riservata agli organi politici responsabili — rischia tuttavia di comportare in pratica gravi difficoltà. La Commissione preferisce lasciare la questione in sospeso.

La Commissione conclude, circa la prima questione pregiudiziale sub a), sottolineando che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo ha una portata minore e più concreta di quella dell'art. 95, 1° comma, del Trattato. Ne deriva, a suo parere, che la prima disposizione non comporta un ampio margine di valutazione. Limitata così l'interpretazione del divieto di discriminazioni fiscali sancito dall'Accordo CEE—Portogallo alla «sfera centrale», il riconoscimento dell'efficacia diretta non comporterebbe affatto i pericoli e i rischi descritti precedentemente, di modo che esso non cozzerebbe contro obiezioni di principio.

B — Sulla prima questione pregiudiziale, sub c) (applicazione dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo ai vini di Porto)

1. Osservazioni della società Kupferberg e della Commissione

A parere della società Kupferberg e della Commissione, non può esservi alcun dubbio che il divieto di discriminazione fiscale sancito dall'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo si applichi all'importazione di vino di Porto proveniente dal Portogallo. In base all'art. 2, l'Accordo si applica ai prodotti originari del Portogallo:

i) compresi nei capitoli 25-29 della Nomenclatura di Bruxelles, esclusi i prodotti di cui all'allegato I;

ii) compresi nei protocolli nn. 2 e 8, tenuto conto delle modalità particolari ivi contemplate.

L'art. 21, 1° comma, è dichiarato da quest'ultimo comma applicabile ai vini di Porto. L'espressione «tenuto conto delle modalità particolari ivi previste» non consente conclusioni diverse. Queste modalità particolari riguardano solo i dazi all'importazione e istituiscono pertanto un regime che deroga all'art. 3 dell'Accordo. Il protocollo n. 8 non restringe il campo del divieto di discriminazione fiscale. In particolare, non si può dedurre dall'art. 2 dell'Accordo che il vino di Porto sia sottoposto solo a questa modalità particolare contemplata dal protocollo n. 8.

C — Sulla seconda questione pregiudiziale, sub a) (discriminazione potenziale/effettiva)

1. Osservazioni della società Kupferberg

La società Kupferberg sostiene che il vino liquoroso importato deve godere dei vantaggi fiscali contemplati dalla Branntweinmonopolgesetz anche se le distillerie di cooperative di frutticoltori o le distillerie sigillate, in esercizio sul territorio nazionale, non abbiano prodotto alcool a base di vino. Il criterio determinante è in effetti il fatto che delle distillerie che hanno una capacità di produzione analoga abbiano potuto produrre, durante il periodo considerato, alcool a base di vino e che quest'alcool abbia fruito di agevolazione fiscali in forza delle disposizioni legislative in vigore. Al riguardo, può essere rilevante che, in base all'organizzazione del mercato del vino, del vino liquoroso abbia potuto essere prodotto in Germania durante il periodo di cui trattasi.

Un punto di vista divergente di tale intepretazione dell'art. 95, 1° comma, del Trattato comporterebbe che la parte che invoca il divieto di discriminazione fiscale dovrebbe sempre fornire la prova che il prodotto similare sia stato effettivamente prodotto sul territorio nazionale durante il periodo controverso, il che in molti casi è estremamente difficile.

Nelle sentenze di principio relative alla neutralità, nei confronti della concorrenza, degli oneri fiscali che gravano le acquaviti, la Corte tiene sempre conto degli effetti favorevoli potenziali.

A parere della Kupferberg, l'art. 95, 1° comma, del Trattato e l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo devono quindi essere interpretati nel senso che i prodotti importati sono discriminati rispetto ai prodotti nazionali similari nel caso in cui la normativa vigente consenta una discriminazione.

2. Osservazioni del Governo danese

Il Governo danese si dichiara d'accordo, per l'essenziale, con il giudizio espresso dal Bundesfinanzhof sulla seconda questione pregiudiziale.

3. Osservazioni della Commissione

La Commissione assume che la seconda questione pregiudiziale, sub a), in quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 95 del Trattato va riformulata come segue:

«Se si abbia una discriminazione del tipo di quelle vietate dall'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, quando l'applicazione di oneri fiscali diversi ad un prodotto importato derivi in teoria dal fatto che la fabbricazione del prodotto similare nel paese importatore fruisce di un vantaggio fiscale che, concretamente e praticamente, non è utilizzato».

La Commissione propone la seguente soluzione:

«Qualora il diritto fiscale nazionale contempli un trattamento più favorevole per taluni prodotti fabbricati da talune categorie di produttori a mezzo di sgravi fiscali, il vantaggio dello sgravio fiscale deve, in base all'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, essere esteso ai prodotti similari importati, anche se nel paese di cui trattasi non ci si avvalga effettivamente dello sgravio fiscale».

Quanto alla seconda questione, sub a), relativamente all'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo, la Commissione fa notare che bisogna stabilire se i vantaggi concessi non penalizzino effettivamente l'importazione di prodotti similari provenienti dall'altra parte contraente e che tale accertamento va fatto tenuto conto della rilevanza effettiva della produzione nazionale agevolata e dell'incidenza dei vantaggi concessi sulla concorrenza.

In una situazione come quella della fatispecie, tali condizioni non sono soddisfatte. La possibilità di favorire vini liquorosi prodotti nella Comunità a danno del vino di Porto è essenzialmente teorica, poiché non è del tutto escluso che questi vini liquorosi possano essere ottenuti con alcool agevolato dal monopolio. Se, ciononostante, tale vantaggio fosse concesso, potrebbe trattarsi in ogni modo solo di casi eccezionali che non lederebbero, nella Comunità, la posizione concorrenziale del vino di Porto importato. Del resto, sembra legittimo alla Commissione, nell'ambito della zona di libero scambio creata dall'Accordo CEE—Portogallo, concedere preferenze fiscali a talune categorie di produttori, quali le pic-

cole distillerie, purché tali preferenze siano, rispetto ai prodotti importati, quantitativamente trascurabili e non neutralizzino i vantaggi fiscali che devono essere concessi ai prodotti importati in base all'Accordo.

La Commissione si chiede inoltre se il vino di Porto sia un prodotto similare, ai sensi dell'art. 21 dell'Accordo CEE—Portogallo, ai vini liquorosi assunti come termine di paragone. Anche se il vino di Porto entra nella definizione di vini liquorosi, la soluzione della questione riguardante il carattere comparabile di questi prodotti dipende da constatazioni difficili da fare, in particolare per quanto riguarda le abitudini dei consumatori. Dato che nell'applicazione del principio di similarità ci si deve attenere a criteri più rigorosi che nel caso dell'art. 95, 1° comma, la Commissione propende piuttosto a concludere che ai sensi dell'art. 21 suddetto, il vino di Porto non è sempre e senz'altro analogo ai vini liquorosi nazionali.

Per quanto riguarda l'art. 21 dell'Accordo CEE—Portogallo, la Commissione propone quindi che la seconda questione, sub a), del Bundesfinanzhof venga risolta nel modo seguente:

«Se il diritto fiscale nazionale contempla un trattamento privilegiato per taluni prodotti fabbricati da talune categorie di produttori a mezzo di sgravi fiscali, un siffatto regime è compatibile con l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo purché non abbia in pratica, in ragione della situazione di fatto, effetti sfavorevoli sulle importazioni di prodotti similari originari dell'altro Stato contraente».

D — Sulla seconda questione pregiudiziale, sub b) (nozione di similarità)

1. Osservazioni della società Kupferberg

La società Kupferberg osserva che la nozione di similarità come definita dalla Corte nella sentenza 27 febbraio 1980 (causa 168/78, Commissione c/ Repubblica francese, Racc. pag. 347) non può ulteriormente essere suddivisa in similarità diretta e indiretta. L'imposizione fiscale di prodotti similari deve effettuarsi in generale senza discriminazioni. Con riferimento alla fattispecie, ciò significa che gli oneri fiscali che colpiscono il vino di Porto importato vanno confrontati con quelli gravanti sia i vini liquorosi nazionali che le acquaviti di frutta.

2. Osservazioni della Commissione

Secondo la Commissione, il vino liquoroso va considerato solo come prodotto nazionale similare al vino di Porto importato.

Questo è anche il parere del Bundesfinanzhof che dal canto suo non fornisce alcun elemento né alcun esempio che consenta di considerare similari «anche» dei vini «il cui alcool è ottenuto mediante fermentazione naturale».

Comunque, nella Repubblica federale non esistono vini aventi un tenore naturale di alcool vicino a quello del Porto.

La Commissione esclude decisamente qualsiasi similarità, nell'ambito dell'art. 21 dell'Accordo CEE—Portogallo, tra i vini di Porto e i vini ottenuti da uve tardive ed altri vini tedeschi che abbiano naturalmente un forte contenuto d'alcool.

III — La fase orale

All'udienza del 3 marzo 1982, la società Kupferberg, rappresentata dall'avv. D. Ehle, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. M. Seidel, in qualità di agente, assistito

dal sig. E. Scherping, in qualità di esperto, il Governo francese, rappresentato dal sig. A. Carnelutti, in qualità di agente, il Governo inglese, rappresentato dal sig. Francis Jacobs, barrister, il Governo danese, rappresentato dal sig. L. Mikaelsen, in qualità di agente, e la Commissione, rappresentata dai sigg. R. Wägenbaur e P. Gilsdorf, in qualità di agenti, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 5 maggio 1982.

In diritto

1 Con ordinanza 24 marzo 1982, pervenuta alla Corte il 29 aprile seguente, il Bundesfinanzhof ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 95 del Trattato e dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese, sottoscritto a Bruxelles il 22 luglio 1972, concluso e approvato, a nome della Comunità, col regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2844 (GU L 301, pag. 164).

2 Le parti della causa principale sono un importatore tedesco e lo Hauptzollamt di Magonza e oggetto della controversia è l'aliquota dell'imposta denominata «conguaglio di monopolio» (Monopolausgleich) che è stata applicata all'atto della messa in libera pratica, il 26 agosto 1976, di una partita di vini di Porto proveniente dal Portogallo.

3 Il conguaglio di monopolio colpisce, ai sensi dell'art. 151, n. 1, della legge tedesca sul monopolio degli alcolici (Branntweinmonopolgesetz), gli alcool ed i prodotti alcolici importati.

4 In base all'art. 151, n. 3 (n. 2 all'epoca della messa in libera pratica della merce di cui trattasi), vengono considerati prodotti alcolici, tra l'altro, i vini liquorosi che hanno un tenore di alcool superiore al 14 % in volume. Per questi vini, il conguaglio di monopolio viene calcolato, a norma dell'art. 152, n. 2, della stessa legge, in funzione della quantità di alcool che supera il tenore di alcool suddetto.

5 L'importo del conguaglio di monopolio corrisponde a quello dell'imposta supplementare sull'alcool (Branntweinaufschlag) riscossa, a norma dell'art. 78

della suddetta legge, sugli alcool di origine nazionale esentati dall'obbligo della consegna al monopolio. Tuttavia, l'art. 79, n. 2 (nella versione all'epoca dei fatti di causa), contempla una riduzione del 21 % dell'imposta supplementare per gli alcool che vengono prodotti, in quantità limitata, da talune distillerie. Tra queste figuravano a quell'epoca, le distillerie di cooperative di frutticoltori che producevano, per ciascuno dei loro membri, solo 3 ettolitri al massimo l'anno, ottenuti da frutta di produzione propria.

6 In conformità agli artt. 151 e 152 suddetti, lo Hauptzollamt di Magonza percepiva, all'atto dell'importazione di cui trattasi e secondo l'aliquota allora in vigore, di 1 650 DM l'ettolitro di alcool etilico, la somma di 18 103,90 DM come conguaglio di monopolio. L'importatore impugnava tale provvedimento dinanzi al Finanzgericht del Land Renania-Palatinato, che lo modificava riducendo il conguaglio di monopolio, in base all'art. 79, n. 2, della suddetta legge e dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo ai termini del quale:

«Le Parti contraenti si astengono da ogni misura o pratica di carattere fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti di una Parte contraente e i prodotti analoghi dell'altra Parte contraente».

Così facendo, il Finanzgericht equiparava i vini di Porto importati ai vini liquorosi nazionali ai quali fosse stato aggiunto alcool proveniente dalle distillerie di cooperative di frutticoltori e prodotto nei limiti sopra indicati.

7 Lo Hauptzollamt di Magonza ha proposto ricorso al Bundesfinanzhof il quale ha sottoposto alla Corte le questioni seguenti:

1. «Se l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo 22 luglio 1972 fra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese, approvato e reso noto con regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2844, costituisca una norma avente efficacia diretta ed attribuisca diritti ai singoli. In caso affermativo, se esso contenga un divieto di discriminazione corrispondente a quello di cui all'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE e valga anche per l'importazione di vini di Porto.

2. Per il caso che le questioni sub 1 vengano risolte affermativamente:

a) Se si abbia una discriminazione del tipo di quelle vietate dall'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE o dall'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo per il semplice fatto che, in base alle norme fiscali interne, è possibile, su un piano puramente giuridico ed astratto, un trattamento di favore riservato a prodotti nazionali analoghi (discriminazione potenziale), ovvero si abbia una discriminazione del tipo di quelle cui si riferiscono le suddette norme soltanto qualora da un concreto raffronto tra gli oneri fiscali risulti in pratica un trattamento più favorevole per i prodotti nazionali analoghi.

b) Se l'art. 95 del Trattato CEE o l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo CEE—Portogallo impongano l'obbligo di concedere, per un prodotto importato da un altro Stato membro o dal Portogallo e che, all'importazione, sia sottoposto allo stesso onere fiscale gravante sul prodotto nazionale ad esso più simile, l'applicazione dell'aliquota meno elevata cui è soggetto, secondo il diritto interno, un altro prodotto da considerarsi anch'esso, rispetto al prodotto importato, «similare» ai sensi dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE».

Sulla prima questione

8 Tale questione comprende tre parti, la prima delle quali si riferisce all'efficacia diretta dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo. In caso di soluzione affermativa, si chiede se tale norma abbia una portata analoga a quella dell'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, mentre la terza parte riguarda il se la norme si applichi anche all'importazione di vini di Porto.

Sulla prima parte della questione

9 In primo luogo, il Bundesfinanzhof chiede se l'importatore tedesco possa invocare il detto art. 21 nel ricorso proposto, avverso la decisione delle autorità fiscali, dinanzi ai giudici tedeschi.

10 Nelle osservazioni presentate alla Corte, i Governi del Regno di Danimarca, della Repubblica federale di Germania, della Repubblica francese e del Regno Unito hanno in particolare posto l'accento sulla questione se, in gene-

rale, una norma che fa parte di uno degli Accordi di libero scambio conclusi dalla Comunità con i paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio possa avere efficacia diretta negli Stati membri della Comunità.

11 Il Trattato che istituisce la Comunità ha conferito alle istituzioni il potere non solo di adottare atti da applicarsi nella Comunità, ma anche di concludere accordi con paesi terzi e organizzazioni internazionali in conformità alle disposizioni del Trattato. In base all'art. 228, n. 2, gli Stati membri sono vincolati da questi accordi al pari delle citate istituzioni. Di conseguenza, sia le istituzioni comunitarie che gli Stati membri sono tenuti a garantire il rispetto degli obblighi derivanti da tali accordi.

12 I provvedimenti necessari per attuare le disposizioni di un accordo concluso dalla Comunità devono essere adottati in base allo stato attuale del diritto comunitario nei settori interessati dall'accordo, talora dalle istituzioni comunitarie talaltra dagli Stati membri. Ciò vale particolarmente per gli accordi, come quelli di libero scambio, che impongono obblighi estendentisi a numerosi settori di carattere molto diverso.

13 Nel garantire il rispetto degli impegni derivanti da un accordo concluso dalle istituzioni comunitarie, gli Stati membri adempiono un obbligo non solo nei confronti del paese terzo interessato, ma anche e soprattutto verso la Comunità che si è assunta la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo. In tal modo le disposizioni di accordi siffatti, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 181/73, Haegeman, Racc, pag. 449), costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

14 Dal carattere comunitario di queste norme convenzionali deriva che i loro effetti nella Comunità non possono variare a seconda che la loro applicazione incomba, in pratica, alle istituzioni comunitarie o agli Stati membri e, in quest'ultimo caso, a seconda degli effetti che il diritto di ciascuno degli Stati membri attribuisce nell'ordinamento interno agli accordi internazionali

da essi Stati conclusi. Spetta pertanto, alla Corte, nell'ambito della sua competenza ad interpretare le disposizioni degli accordi, il garantire la loro applicazione uniforme nell'intera Comunità.

15 I Governi che hanno presentato osservazioni alla Corte non contestano tale carattere comunitario delle disposizioni degli accordi conclusi dalla Comunità. Essi sostengono, tuttavia, che i criteri generalmente ammessi per determinare gli effetti delle disposizioni di origine puramente comunitaria non possono essere applicati alle disposizioni di un accordo di libero scambio concluso dalla Comunità con un paese terzo.

16 Al riguardo, i Governi suddetti si richiamano in particolare alla ripartizione dei poteri nelle relazioni esterne della Comunità, al principio di reciprocità che disciplina l'applicazione degli accordi di libero scambio, all'ambito istituzionale instaurato da questi accordi al fine di definire le controversie tra le parti contraenti ed alle clausole di salvaguardia che consentono alle parti di derogare agli accordi.

17 È vero che gli effetti, nella Comunità, delle disposizioni di un accordo da questa concluso con un paese terzo non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle disposizioni di cui trattasi. In conformità ai principi del diritto internazionale, le istituzioni comunitarie, che sono competenti a negoziare e concludere un accordo con un paese terzo, sono libere di convenire con questo degli effetti che le disposizioni dell'accordo devono produrre nell'ordinamento interno delle parti contraenti. Solo se tale questione non sia stata disciplinata dall'accordo incombe ai giudici competenti e in particolare alla Corte, nell'ambito della competenza attribuitale dal Trattato, risolverla al pari di qualunque altra questione d'interpretazione relativa all'applicazione dell'accordo nella Comunità.

18 In base alle norme generali del diritto internazionale, ogni accordo dev'essere adempiuto in buona fede dalle parti. Se ciascuna delle parti contraenti è responsabile dell'adempimento integrale degli impegni che ha sottoscritto, è

suo compito, per contro, stabilire i mezzi giuridici idonei a raggiungere tale scopo nel suo ordinamento giuridico, a meno che l'accordo, interpretato alla luce del suo oggetto e del suo scopo, non determini esso stesso questi mezzi. Con quest'ultima riserva, il fatto che i giudici di una delle parti ritengano che talune disposizioni dell'accordo abbiano efficacia diretta, mentre i giudici dell'altra parte non ammettono tale efficacia diretta, non è, di per sé solo, tale da costituire una mancanza di reciprocità nell'attuazione dell'accordo.

19 Come hanno sottolineato i Governi, nell'ambito degli accordi di libero scambio sono istituiti Comitati misti che, ai sensi degli accordi, sono incaricati della gestione di questi e vegliano sulla loro corretta esecuzione. Al riguardo, essi possono formulare raccomandazioni e, nei casi espressamente contemplati dall'accordo, adottare decisioni.

20 Il solo fatto che le parti contraenti abbiano creato un ambito istituzionale particolare per le consultazioni e le trattative relative all'esecuzione dell'accordo non basta ad escludere ogni applicazione giurisdizionale dell'accordo stesso. Il fatto che un giudice di una delle parti applichi ad una controversia concreta dinanzi a lui pendente una disposizione dell'accordo che contenga un obbligo incondizionato e preciso e che, pertanto, non necessiti di alcun previo intervento da parte del Comitato misto, non sminuisce la competenza che l'accordo conferisce a questo Comitato.

21 Per quanto riguarda le clausole di salvaguardia, che consentono alle parti di derogare a talune disposizioni dell'accordo, va rilevato che esse si applicano solo in circostanze determinate e, in generale, dopo un esame in contraddittorio nell'ambito del Comitato misto. In assenza di situazioni specifiche che possano determinare la loro applicazione, l'esistenza di queste clausole che, del resto, non hanno incidenza sulle disposizioni che vietano le discriminazioni fiscali, non è, di per sé, tale da compromettere la possibile efficacia diretta di talune disposizioni dell'accordo.

22 Dall'insieme delle considerazioni che precedono deriva che né la natura né la struttura dell'Accordo concluso con il Portogallo possono ostare a che un operatore economico invochi una disposizione di tale Accordo dinanzi ad un giudice nella Comunità.

23 Ciò non toglie che la questione se una disposizione del genere sia incondizionata e sufficientemente precisa per avere efficacia diretta debba essere esaminata nell'ambito dell'Accordo di cui fa parte. Per risolvere la questione pregiudiziale relativa all'efficacia diretta dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo è necessario esaminare tale disposizione alla luce sia dell'oggetto e dello scopo, sia del contesto dell'Accordo.

24 L'Accordo mira alla creazione di un regime di libero scambio nell'ambito del quale le normative restrittive in materia commerciale sono eliminate per la parte essenziale degli scambi commerciali concernenti i prodotti originari dei territori delle parti, in particolare con la soppressione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente nonché con l'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente.

25 Visto in tale contesto, l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tende ad evitare che la liberalizzazione degli scambi di merci ottenuta con la soppressione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalenti nonché delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente sia resa illusoria da prassi fiscali delle parti contraenti. Tale sarebbe infatti il caso se al prodotto importato di una parte venisse imposto un onere fiscale superiore a quello gravante sui prodotti nazionali analoghi ch'esso incontra sul mercato di una altra parte.

26 Da quanto sopra emerge che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo impone alle parti contraenti un obbligo incondizionato di non discriminazione in materia fiscale, che è subordinato al solo accettamento dell'analogia dei prodotti soggetti ad un determinato regime tributario e i cui limiti risultano direttamente dallo scopo dell'accordo. Come tale, la suddetta disposizione può essere applicata da un giudice e quindi produrre direttamente effetti nell'intera Comunità.

27 La prima parte della prima questione pregiudiziale va pertanto risolta nel senso che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo ha efficacia diretta ed è atto ad attribuire ai vari operatori economici diritti che i giudici devono tutelare.

Sulla seconda parte della questione

28 Per il caso di soluzione affermativa della parte della questione concernente l'efficacia diretta della disposizione controversa, il Bundesfinanzhof chiede poi se tale disposizione stabilisca un divieto di discriminazione analogo a quello di cui all'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE.

29 Al riguardo bisogna rilevare che, anche se l'art. 21 dell'Accordo e l'art. 95 del Trattato CEE hanno lo stesso scopo in quanto mirano all'eliminazione delle discriminazioni fiscali, ciascuna di queste due disposizioni, redatte peraltro in termini diversi, deve tuttavia essere considerata e interpretata nel proprio ambito specifico.

30 Ora, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 9 febbraio 1982 (causa 270/80, Polydor, non ancora pubblicata) il Trattato CEE e l'Accordo di libero scambio perseguono scopi diversi. Ne deriva che le interpretazioni che sono state date all'art. 95 del Trattato non possono essere trasposte, per semplice analogia, nell'ambito dell'Accordo di libero scambio.

31 Bisogna quindi risolvere la seconda parte della questione nel senso che l'art. 21, 1° comma, va interpretato in funzione della sua lettera e tenuto conto dello scopo che esso persegue nell'ambito del regime di libero scambio istituito dall'Accordo.

Sulla terza parte della questione

32 Il Bundesfinanzhof solleva infine la questione se la norma di non discriminazione fiscale di cui all'art. 21 dell'Accordo si applichi anche all'importazione di vini di Porto.

33 Ai termini dell'art. 2, l'Accordo si applica ai prodotti originari della Comunità e del Portogallo.

« i) compresi nei capitoli da 25 a 99 della Nomenclatura di Bruxelles, esclusi i prodotti di cui all'allegato I;

ii) compresi nei protocolli nn. 2 e 8, tenuto conto delle modalità particolari ivi previste».

34 I vini di Porto sono menzionati nell'art. 4 del protocollo n. 8 concernente il regime che si applica a taluni prodotti agricoli. Detto articolo stabilisce che per i prodotti in esso compresi, originari del Portogallo, i dazi all'importazione nella Comunità sono ridotti nelle proporzioni e nei limiti dei contingenti tariffari indicati per ciascuno di essi.

35 Da tali disposizioni risulta che l'Accordo si applica ai vini di Porto, fatte salve talune limitazioni per quanto riguarda la soppressione dei dazi doganali. Per contro, le particolari modalità contemplate dal protocollo non scalfiscono affatto il divieto di discriminazione fiscale sancito dall'art. 21, 1° comma, dell'Accordo.

36 Bisogna quindi risolvere l'ultima parte della prima questione pregiudiziale nel senso che l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo si applica anche all'importazione di vini di Porto.

Sulla seconda questione

37 Con tale questione, il Bundesfinanzhof mira ad ottenere gli elementi di interpretazione necessari per consentirgli di stabilire se il trattamento fiscale al quale le autorità nazionali hanno sottoposto i vini di Porto importati sia in contrasto con l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo. Per risolvere tale questione, è opportuno collegare detta disposizione, come sopra interpretata, con i dati che risultano dall'ordinanza di rinvio.

38 La seconda questione pregiudiziale, sub a), mira in sostanza ad accertare se l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo consenta alla Repubblica federale di Germania di applicare, all'alcool aggiunto ai vini di Porto, l'imposta sull'alcool ad aliquota intera oppure obblighi tale Stato membro ad applicare l'aliquota ridotta che l'art. 79, n. 2, della legge sul monopolio degli alcool contemplava per l'alcool prodotto dalle distillerie di cooperative di frutticoltori, nei limiti del loro diritto di distillazione.

39 Dai dati che figurano nell'ordinanza di rinvio non emerge se l'alcool aggiunto ai vini di Porto importati sia stato o no prodotto in condizioni analoghe a quelle da cui dipendeva la riduzione dell'imposta supplementare sull'alcool contemplata per le distillerie di cooperative di frutticoltori. Per contro, emerge da questi dati che le distillerie di cooperative di frutticoltori considerate dalla legge nazionale non producono alcool idoneo ad essere aggiunto ai vini liquorosi.

40 Pertanto è chiaro che sul mercato della Repubblica federale di Germania non esistevano alcool che potessero essere aggiunti al vino al fine di produrre un vino liquoroso analogo al vino di Porto e che potesse fruire della riduzione d'imposta contemplata per le distillerie di cooperative di frutticoltori.

41 Di conseguenza, la mancata applicazione ai vini di Porto di tale riduzione non è tale da compromettere la liberalizzazione degli scambi commerciali tra la Comunità e il Portogallo perseguita dall'Accordo. Tenuto conto dello scopo di questo, l'ipotesi puramente teorica che lo stesso prodotto, se fosse stato fabbricato nella Repubblica federale di Germania in condizioni particolari, avrebbe potuto fruire di una riduzione d'imposta non è sufficiente per far nascere l'obbligo di concedere tale riduzione al prodotto importato.

42 Pertanto, la seconda questione pregiudiziale, sub a), va risolta nel senso che non costituisce discriminazione ai sensi dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo la mancata applicazione da parte di uno Stato

membro, ai prodotti originari del Portogallo, di una riduzione d'imposta contemplata per taluni gruppi di produttori o tipi di prodotti, qualora sul mercato dello Stato membro non esista alcun prodotto analogo che abbia effettivamente fruito di tale riduzione.

43 La seconda questione pregiudiziale, sub b), verte sul se l'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo debba essere interpretato nel senso che esso obbliga ad intendere la nozione di prodotti analoghi come comprendente non solo i prodotti «direttamente» analoghi, ma anche altri prodotti che bisogna considerare «anch'essi similari».

44 Dall'ordinanza di rinvio risulta che il Bundesfinanzhof ha sollevato tale questione partendo dal presupposto che un rapporto di analogia possa esistere non solo tra i vini di Porto ed altri vini liquorosi, ma anche tra i primi e i vini di tipo particolare a forte tenore d'alcool derivanti dalla fermentazione naturale che, nella Repubblica federale di Germania, non sono colpiti da alcun tributo.

45 Al riguardo, bisogna sottolineare che la nozione di analogia di cui all'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo, per quanto riguarda la sua applicazione nella Comunità, è una nozione di diritto comunitario che deve costituire oggetto di un' interpretazione uniforme di cui la Corte è la garante.

46 Tenuto conto dello scopo di tale disposizione, come sopra descritto, non possono essere considerati analoghi ai sensi di detta disposizione dei prodotti che differiscano tra di loro sia per il modo di fabbricazione che per le loro caratteristiche. Ne deriva che i vini liquorosi ai quali è stato aggiunto dell'alcool e i vini derivati dalla fermentazione naturale non possono essere considerati «similari» ai sensi della disposizione in esame.

47 Bisogna pertanto risolvere la seconda questione pregiudiziale, sub b), nel senso che dei prodotti che differiscono fra di loro sia per il modo di fabbricazione, sia per le loro caratteristiche non possono essere considerati «similari» ai sensi dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo.

Sulle spese

48 Le spese sostenute dai Governi del Regno di Danimarca, della Repubblica federale di Germania, della Repubblica francese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesfinanzhof con ordinanza 24 marzo 1981, dichiara:

1° L'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo ha efficacia diretta ed è atto ad attribuire ai vari operatori economici diritti che i giudici devono tutelare.

2° Esso va interpretato in funzione della sua lettera e tenuto conto dello scopo ch'esso persegue nell'ambito del regime di libero scambio istituito dall'Accordo.

3° La suddetta disposizione si applica anche all'importazione di vini di Porto.

4° Essa dev'essere interpretata nel senso che

a) Non costituisce discriminazione ai sensi dell'art. 21, 1° comma, dell'Accordo tra la Comunità e il Portogallo, la mancata applicazione da parte di uno Stato membro, ai prodotti originari del Portogallo, di una riduzione d'imposta contemplata per taluni gruppi di produttori o tipi di prodotti qualora sul mercato dello Stato membro interessato non esista alcun prodotto analogo che abbia effettivamente fruito di tale riduzione.

b) Non possono essere considerati «similari» dei prodotti che differiscono tra di loro sia per il modo di fabbricazione, sia per le loro caratteristiche.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Cloros
Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 26 ottobre 1982.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 5 MAGGIO 1982 [1]

Signor presidente,
Signori giudici,

La presente causa trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesfinanzhof e riguardante, come la causa Polydor che voi avete trattato molto recentemente (sentenza 9 febbraio 1982), l'interpretazione di una disposizione dell'Accordo sottoscritto il 22 luglio 1972 a Bruxelles tra la Comunità economica europea e la Repubblica portoghese, concluso e approvato a nome della Comunità con regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2844.

Gli antefatti sono i seguenti:

La ricorrente nella causa principale, la società in accomandita per azioni Christian Adalbert Kupferberg & Cie., con sede in Magonza, faceva mettere in libera pratica nella Repubblica federale di Germania, nell'agosto 1976, dei vini di Porto provenienti dal Portogallo.

Questo prodotto viene fabbricato arrestando la fermentazione del prodotto base, che è il vino, e ottenendo il tenore finale di alcool con l'aggiunta di prodotti della distillazione del vino. Conformemente alla definizione di cui all'art. 2 del regolamento del Consiglio 26 maggio 1970, n. 948, il vino di Porto rientra nei

1 — Traduzione dal francese.