CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN MISCHO

presentate il 15 giugno 1988 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. A norma dell'art. 1 del regolamento del Consiglio n. 604/83¹, per i prodotti rientranti nella voce 07.06 A della tariffa doganale comune (radici di manioca e altri), la riscossione del prelievo da applicare all'importazione è limitata al 6% ad valorem entro l'ambito di quantitativi fissati per paesi terzi d'origine. Per i paesi terzi non membri del GATT veniva stabilito, per il 1983, un contingente tariffario di 370 000 tonnellate mentre i contingenti per gli anni 1984, 1985 e 1986 dovevano essere fissati dal Consiglio, con delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

2. Nel novembre 1985 la Commissione proponeva di fissare il contingente doganale per l'anno 1986 in 200 000 tonnellate. Solo con regolamento 10 marzo 1986, n. 758², entrato in vigore il 16 marzo 1986, il Consiglio approvava tale proposta della Commissione.

3. Le modalità di applicazione del regolamento n. 604/83 venivano stabilite con il regolamento della Commissione 23 dicembre

1983, n. 3656³, il cui art. 2, relativo alla procedura di rilascio di licenze d'importazione, recita:

« 1. Le domande di titoli d'importazione per ciascuno degli anni 1984, 1985 e 1986 possono essere presentate presso le autorità degli Stati membri a partire da metà dicembre, a condizione che la loro validità inizi nel mese di gennaio seguente.

2. Le indicazioni relative al nome dell'importatore, ai quantitativi richiesti ed alla loro origine sono trasmesse dagli Stati membri alla Commissione mediante telex al più tardi il giovedì della settimana successiva a quella durante la quale è stata presentata la domanda.

3. Al più tardi il venerdì della settimana successiva alla trasmissione di cui al paragrafo 2, la Commissione fissa, se del caso, proporzionalmente alle domande, i quantitativi per i quali i titoli sono rilasciati per paesi o gruppi di paesi di cui all'art. 1 del regolamento (CEE) n. 604/83.

4. (...) ».

4. Tenuto conto della fissazione tardiva, da parte del Consiglio, del contingente tariffario per il 1986, la Commissione autorizzava definitivamente il rilascio anticipato, nel

* Traduzione dal francese.

1 — Regolamento n. 604 del Consiglio, 14 marzo 1983, relativo al regime all'importazione applicabile dal 1983 al 1986 ai prodotti della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune e che modifica il regolamento (CEE) n. 950/68 relativo alla tariffa doganale comune, pubblicato nella GU L 72 del 18.3.1983, pag. 3.

2 — Regolamento n. 758 del Consiglio, 10 marzo 1986, relativo al regime all'importazione applicabile per il 1986 ai prodotti della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune, originari dei paesi terzi non membri del GATT, pubblicato nella GU L 72 del 15.03.1986, pag. 1.

3 — Regolamento n. 3656 della Commissione, 23 dicembre 1983, che stabilisce le modalità di applicazione del regime d'importazione nel 1984, nel 1985 e nel 1986, per i prodotti della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune, originari di paesi terzi diversi dalla Thailandia, pubblicato nella GU L 361 del 21.12.1983.

corso del periodo 1° gennaio 1986 — 11 febbraio 1986, di licenze d'importazione per un quantitativo di 130 000 tonnellate. Alla fine della settimana compresa tra il 12 febbraio 1986 e il 20 febbraio 1986, la Commissione si trovava di fronte a nuove domande di licenze d'importazione per un quantitativo di 87 020,261 tonnellate. Queste ultime, aggiunte alle 130 000 tonnellate corrispondenti alle licenze già autorizzate e rilasciate dal 1° gennaio 1986, superavano quindi il totale di 200 000 tonnellate proposto dalla Commissione al Consiglio. Con telex del 20 febbraio 1986, la Commissione segnalava pertanto alle autorità nazionali competenti, in risposta alle domande comunicate da queste ultime e ancora pendenti, che nessuna licenza poteva più essere rilasciata finché il Consiglio non avesse emanato il regolamento relativo alla fissazione del contingente tariffario per il 1986. Sulla base di questa comunicazione del 20 febbraio 1986, la Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (convenuta nella causa principale) respingeva due domande di licenze presentate dalle ricorrenti nella causa principale rispettivamente il 12 febbraio (15 300 tonnellate) e il 20 febbraio (5 000 tonnellate). Le relative cauzioni venivano svincolate e restituite. Le ricorrenti proponevano immediatamente ricorso contro tali decisioni.

5. Dopo l'entrata in vigore, il 16 marzo 1986, del regolamento del Consiglio che fissava il contingente in 200 000 tonnellate, la Commissione, con telex del 21 marzo 1986, rendeva noto alle autorità nazionali che per garantire a tutti gli importatori la parità di accesso alle 70 000 tonnellate per le quali non erano stati ancora rilasciati certificati, essa si sarebbe basata sul criterio della proporzionalità di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83. Essa precisava pure che avrebbe prorogato il termine di scadenza per la presentazione di nuove domande o per la conferma delle vecchie domande fino al 24 marzo 1986.

6. Il 25 marzo 1986 la Commissione rendeva noto, con telex alla convenuta, che le domande ad essa presentate e trasmesse durante il periodo dal 16 al 24 marzo 1986 potevano essere soddisfatte fino ad un massimo del 4,191315% dei quantitativi richiesti. Fra queste domande si trovavano le due domande della Krohn che erano state respinte nel mese di febbraio. Le ricorrenti nella causa principale proponevano ricorso dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven contro le decisioni della Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten in cui si applicava il suddetto coefficiente. Successivamente tale giudice è giunto a sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se la comunicazione della Commissione alla convenuta in data 20 febbraio 1986 sia in contrasto col diritto comunitario, in particolare col regolamento (CEE) n. 3656/83, col divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del trattato CEE e col principio della certezza del diritto.
- 2) Se la comunicazione della Commissione alla convenuta in data 21 marzo 1986 sia in contrasto col diritto comunitario, in particolare col regolamento (CEE) n. 3656/83, col divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del trattato CEE e col principio della certezza del diritto.

I — Quanto alla prima questione

7. A titolo di osservazione preliminare il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, nella motivazione della sua sentenza, si pone la questione dell'applicabilità del regolamento n. 3656/83 nel caso in cui il contingente non sia stato ancora fissato per l'anno

in cui si applicavano le domande di licenze d'importazione di cui trattasi. Stando così le cose, il College non vede fino a quale quantitativo la Commissione potrebbe autorizzare il rilascio di licenze d'importazione.

8. Pur comprendendo la perplessità del giudice nazionale ritengo tuttavia che non si possa contestare alla Commissione il fatto di avere già concesso licenze in base al contingente del 1986, prima ancora della fissazione dell'entità di quest'ultimo da parte del Consiglio.

9. Certo, la Commissione non era tenuta a farlo ed essa avrebbe potuto lasciare che tutte le domande si accumulassero sino all'entrata in vigore del regolamento del Consiglio mantenendole pendenti. Bisogna però riconoscere che molti validi argomenti militano a favore della via effettivamente seguita dalla Commissione.

10. Innanzitutto vi è il fatto che il principio della concessione di contingenti annui per gli anni 1983, 1984, 1985 e 1986 era stato stabilito una volta per tutte dal regolamento del Consiglio 14 marzo 1983 n. 604 e che rimaneva da fissare solo l'entità di tale contingente.

11. In secondo luogo, è pacifico che, come sottolinea la Commissione, un rifiuto da parte di questa di rilasciare licenze d'importazione sino alla fissazione da parte del Consiglio del contingente tariffario per l'anno 1986 avrebbe interrotto le importazioni e sarebbe stato contrario all'interesse del commercio e dei consumatori.

12. Orbene, come la Corte ha dichiarato in un altro contesto, la Comunità va mantenuta, in ogni caso, in grado di far fronte alle sue responsabilità⁴.

⁴ — Cfr. in questo senso la sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1045, punto 23 della motivazione.

13. Nel corso degli anni precedenti la Commissione aveva già accordato licenze ancor prima della fissazione dell'entità del contingente. Il totale proposto dalla Commissione e fissato dal Consiglio si era sempre rivelato largamente sufficiente e non vi era ragione di pensare, a priori, che ciò non si sarebbe verificato nel 1986.

14. La Commissione poteva quindi sentirsi legittimata ad assegnare via via le licenze d'importazione domandate emanando le relative decisioni secondo il ritmo prescritto dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83. Così essa ha fatto sino al momento in cui essa ha constatato che l'ammontare complessivo delle domande ad essa pervenute superava quanto rimaneva ancora del contingente di 200 000 tonnellate da essa proposto. A questo punto essa ha inviato la sua comunicazione del 20 febbraio 1986.

15. a) Nell'ambito della sua prima questione pregiudiziale il College van Beroep voor het Bedrijfsleven chiede innanzitutto se tale comunicazione sia in contrasto con il regolamento n. 3656/83

Nella motivazione della sua sentenza di rinvio esso dichiara che « in proposito sorge il problema se la Commissione abbia tenuto conto del termine di cui all'art. 2, n. 3 ».

16. Il giudice nazionale si chiede quindi, a quanto sembra, se la Commissione, dopo aver cominciato a rilasciare certificati senza attendere l'entrata in vigore del regolamento del Consiglio, non dovesse continuare a decidere, ogni venerdì, sulle domande ad essa trasmesse durante la settimana precedente sino ad integrale esaurimento del totale da essa proposto al Consiglio.

17. È certo che questa improvvisa interruzione dell'applicazione anticipata del regio-

lamento è potuta apparire in un primo momento sorprendente. D'altro canto, però, se la Commissione avesse continuato a decidere come in precedenza sulle domande ad essa pervenute, essa sarebbe stata portata a distribuire, applicando il criterio della proporzionalità, tutto quanto restava del contingente.

18. Orbene, ritengo che la Commissione abbia giustamente voluto evitare che il contingente fosse integralmente esaurito prima ancora di essere stato formalmente fissato dal regolamento del Consiglio 10 marzo 1986, n. 758. Certo, non ci si trova, nella fattispecie, di fronte ad un vero e proprio caso di applicazione retroattiva di una norma giuridica dato che la concessione anche per l'anno 1986 di un contingente tariffario a favore delle radici di manioca era stata decisa fin dal 1983 (regolamento del Consiglio 14 marzo 1983, n. 604). Tuttavia, a seguito della distribuzione anticipata delle licenze di importazione, il regolamento del Consiglio che fissava il contingente per il 1986 avrebbe necessariamente avuto un effetto in gran parte retroattivo. Se l'intero contingente fosse stato distribuito prima dell'entrata in vigore del regolamento, quest'ultimo sarebbe servito esclusivamente a regolarizzare ex post decisioni già prese, il che era opportuno evitare.

19. D'altro canto non era teoricamente escluso che il Consiglio fissasse un totale inferiore a 200 000 tonnellate. La Commissione doveva quindi conservare un margine di sicurezza. Inversamente, se il Consiglio avesse fissato un totale superiore a 200 000 tonnellate, la Commissione sarebbe stata senz'altro in grado di soddisfare tutte le domande senza dover applicare il criterio della proporzionalità. Ottimi argomenti militavano quindi a favore di un'interruzione della distribuzione delle licenze.

20. Nelle loro osservazioni le stesse ricorrenti ammettono del resto che, a partire dal

momento in cui le domande presentate assieme ai quantitativi già attribuiti superassero l'entità del contingente proposto dalla Commissione, non sarebbe stato ragionevole da parte di quest'ultima continuare a decidere su tali domande prima di conoscere la decisione finale del Consiglio.

21. Ritengo quindi che la Commissione non abbia violato il regolamento n. 3656/83 decidendo, con la sua comunicazione del 20 febbraio 1986, che « finché il Consiglio non abbia adottato il regolamento relativo al regime d'importazione da applicare nel 1986, non possono essere rilasciate licenze di importazione ». Dato che la Commissione, in maniera unilaterale e senza esservi tenuta, aveva concesso licenze in anticipo rispetto alla decisione del Consiglio e dato che essa aveva ora seri motivi per cessare tale pratica, ritengo che essa potesse legittimamente porvi fine.

22. A proposito della seconda questione pregiudiziale proposta dal College van Beroep esaminerò se la Commissione potesse legittimamente ritenere in seguito che queste domande prendessero il loro ordine di precedenza solo alla data della loro conferma.

23. b) Si chiede se la comunicazione della Commissione del 20 febbraio 1986 sia in contrasto col divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato CEE

24. Anche su questo punto le ricorrenti nella causa principale ammettono che la comunicazione non era di per sé discriminatoria ma ritengono che essa debba essere considerata in collegamento con la decisione successiva. Ritengo invece che il telex non anticipasse necessariamente la decisione finale e che a quel momento fosse ancora

possibile che le domande presentate dalle ricorrenti il 12 e il 20 febbraio 1986 venissero soddisfatte in seguito in relazione alla loro data di presentazione.

25. c) Il giudice nazionale si chiede infine se il telex di cui trattasi violasse il principio della certezza del diritto

26. A questo proposito vorrei far osservare che una rigorosa osservanza di tale principio avrebbe invece dovuto condurre la Commissione a non soddisfare alcuna domanda prima dell'entrata in vigore del regolamento del Consiglio. Le ricorrenti non possono fondatamente far valere la certezza del diritto mentre la Commissione non si è formalizzata di fronte a questo principio proprio per soddisfare i loro interessi e quelli degli altri importatori. La comunicazione del 20 febbraio, al contrario, ha contribuito a ristabilire una situazione più chiara sul piano della certezza del diritto.

27. D'altro canto va ribadito che la comunicazione della Commissione del 20 febbraio 1988 non predeterminava, di per sé, il trattamento da riservare alla fine alle domande delle ricorrenti.

28. Concludo quindi, per quanto riguarda la prima questione, nel senso che con la sua comunicazione del 20 febbraio 1986 la Commissione non ha violato né il regolamento n. 3656/83 né il divieto di non discriminazione o il principio di certezza del diritto.

II — Quanto alla seconda questione

29. Ricordo che con telex del 21 marzo 1986 la Commissione ha reso noto alla

Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten che « il termine per la presentazione delle domande di licenza d'importazione è stato prorogato al 24 marzo 1986 per gli eventuali interessati che non abbiano ancora chiesto il rilascio di tali licenze ed al tempo stesso gli Stati membri sono pregati di confermare entro tale termine le domande già presentate in precedenza. Il 25 marzo 1986, quindi, la Commissione fisserà proporzionalmente alle domande i quantitativi per i quali vengono rilasciate licenze ».

30. Il 25 marzo 1986 la Commissione ha autorizzato la Hoofdproduktschap a rilasciare le licenze oggetto delle domande fino ad un massimo del 4,191315% dei quantitativi richiesti. Quest'ultima comunicazione è la base delle decisioni della Hoofdproduktschap con cui venivano accordate solo entro i limiti del 4,191315% le licenze d'importazione richieste dalla Krohn il 12 e il 20 febbraio e confermate da quest'ultima il 21 marzo nonché le licenze aggiuntive relative a 25 000 tonnellate, richieste il 24 marzo 1986. Di conseguenza, onde poter fornire una soluzione adeguata alla seconda questione sollevata dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven debbo includere nel mio esame la comunicazione della Commissione del 25 marzo 1986.

31. a) Ci si chiede se la posizione adottata dalla Commissione nel mese di marzo 1986 sia contraria all'art. 2 del regolamento n. 3656/83

« In proposito » precisa il College van Beroep voor het Bedrijfsleven nella motivazione della sua sentenza di rinvio « ci si deve chiedere fra l'altro se la Commissione potesse favorire la presentazione di nuove domande di licenze d'importazione presso le

autorità competenti degli Stati membri. Successivamente, ci si deve chiedere se la Commissione, nell'effettuare la ripartizione proporzionale a norma del precitato art. 2, n. 3, potesse tener conto di queste nuove domande, a scapito di quelle già presentate il 12 e il 20 febbraio 1986 ».

32. Per quanto riguarda la prima di tali questioni ritengo che alla Commissione non possa essere contestato il fatto di aver favorito la presentazione di nuove domande di licenza presso le autorità degli Stati membri. Infatti, la Commissione doveva considerare l'eventualità, anche se forse del tutto teorica, che tutte le domande presentate tra l'11 e il 20 febbraio 1986 per un quantitativo di 87 020,261 tonnellate non fossero confermate. Se le domande confermate fossero rimaste al disotto delle 70 000 tonnellate, il residuo avrebbe potuto essere utilizzato per soddisfare proporzionalmente le domande nuove.

33. Ritengo invece che la Commissione abbia ingiustamente riservato un trattamento identico alle domande confermate e alle domande nuove applicando a tutte la stessa percentuale di riduzione.

34. La Commissione era infatti vincolata dal suo stesso regolamento n. 3656/83 il cui art. 2, n. 3, contempla l'attribuzione delle licenze con cadenza settimanale.

35. Per i motivi in precedenza indicati non si può contestare alla Commissione il fatto di aver cessato, il 20 febbraio 1986, l'applicazione anticipata di tale regolamento ma essa non poteva legittimamente ignorare che talune domande le erano già state trasmesse dalle autorità nazionali quando essa non aveva ancora posto fine a questa distribuzione anticipata.

36. Così le domande presentate dalle ricorrenti il 12 e il 20 febbraio 1986 dovevano

mantenere l'ordine di precedenza loro attribuito dalla rispettiva data di presentazione. La Commissione avrebbe dovuto decidere innanzitutto in ordine al gruppo delle domande confermate e solo successivamente tener conto delle nuove domande.

37. Qualora il 25 marzo 1986 l'ammontare totale delle domande confermate avesse superato le 70 000 tonnellate residue del contingente, la Commissione avrebbe dovuto distribuire tali 70 000 tonnellate proporzionalmente ai quantitativi richiesti con le domande confermate anche se, in questo caso, nessuna nuova domanda avrebbe potuto essere, anche solo parzialmente, accolta il 25 marzo 1986.

38. Certo, non si può escludere che questo modo di procedere potesse dar luogo a ricorsi da parte degli operatori economici non presi in considerazione. Tuttavia in questo caso si sarebbe trattato semplicemente di una delle possibili conseguenze della decisione della Commissione di distribuire il contingente in anticipo e dei rischi da essa così assunti. Disgraziatamente non esisteva alcuna soluzione del tutto soddisfacente ai problemi creati dalla decisione tardiva del Consiglio.

39. Durante la trattazione orale la Commissione ha sostenuto che se essa avesse riconosciuto un diritto di precedenza alle vecchie domande essa avrebbe altresì dovuto « ricostruire artificialmente » il periodo di quattro settimane compreso tra il 20 febbraio e il 21 marzo.

40. Non sono convinto da tale argomento. Esiste infatti una differenza sostanziale tra le domande che, come quelle delle ricorrenti, erano state presentate alle autorità nazionali e trasmesse alla Commissione prima

che quest'ultima decidesse di cessare la distribuzione anticipata delle licenze e le domande che qualche operatore avrebbe forse voluto presentare alle autorità nazionali dopo tale decisione, ma che le autorità nazionali hanno dovuto rifiutare di registrare e di trasmettere a seguito di questa stessa decisione della Commissione.

41. Infine non è privo di interesse notare che, a quanto è emerso nella trattazione orale, nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 1898 del Consiglio, 17 giugno 1986, che portava il contingente a 300 000 tonnellate, la stessa Commissione ha sentito il bisogno di dare la precedenza ai prodotti che, il giorno dell'entrata in vigore di tale regolamento, si trovavano in regime di deposito doganale o in una zona franca.

42. Debbo pertanto concludere che, non concedendo la precedenza alle domande che le erano state trasmesse prima della sua decisione di cessare la distribuzione anticipata, la Commissione non ha effettuato una corretta applicazione del criterio dell'assegnazione settimanale di cui all'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 3656/83.

43. Alla luce della constatazione appena fatta, ritengo che non sia più necessario esaminare se le decisioni della Commissione del 21 e del 25 marzo 1986 abbiano violato il divieto di discriminazione o il principio della certezza del diritto. Procedo quindi a tale esame in via puramente subordinata.

44. b) Quanto alla violazione del divieto di discriminazioni

45. Dalle precedenti considerazioni risulta che non facendo distinzioni tra le domande

che costituivano solo la conferma di domande precedenti e le domande nuove presentate dopo il 21 marzo 1986, la Commissione ha trattato in maniera identica situazioni non comparabili.

46. Ora, secondo la giurisprudenza della Corte la discriminazione non consiste solo nel trattare in modo diverso situazioni identiche, ma anche nel trattare in modo identico situazioni diverse⁵.

47. c) Quanto alla violazione del principio di certezza del diritto

48. Uno degli imperativi del principio di certezza del diritto esige che qualsiasi situazione di fatto venga di regola, e purché non sia espressamente disposto il contrario, valutata alla luce delle norme giuridiche vigenti al momento in cui essa si è prodotta (cfr. sentenza 12 ottobre 1978, causa 10/78, *Tayeb Belbouab/Bundesknappschaft*, Racc. pag. 1915, in particolare pag. 1924, punto 7 della motivazione).

49. Nella fattispecie la Commissione, adottando le sue decisioni del 21 e del 25 marzo 1986, ha ignorato il fatto che al momento in cui le domande delle ricorrenti le erano state trasmesse (il 13 e il 20 febbraio 1986) essa non aveva ancora cessato l'applicazione anticipata dei meccanismi contemplati all'art. 2, nn. 2 e 3, del regolamento n. 3656/83. Pertanto queste domande dovevano beneficiare, in forza del principio della

⁵ — Sentenze 4 febbraio 1982, causa 817/79, *Buyl/Commissione*, Racc. pag. 245, in particolare, pag. 266, e causa 1253/79, *Battaglia/Commissione*, Racc. pag. 297, in particolare, pag. 322.

certezza del diritto, della precedenza derivante dalla data della rispettiva trasmissione alla Commissione.

50. Prima di concludere, vorrei ancora dire una parola riguardo ad un problema collegato, menzionato dal College van Beroep, e cioè quello di stabilire entro quali limiti il regolamento n. 1898 del Consiglio, 17 giugno 1986, che ha portato il contingente do-

ganale a 300 000 tonnellate, possa venire in rilievo nella presente controversia.

51. In forza di questo regolamento il convenuto ha infatti rilasciato alla Krohn licenze di importazione supplementari.

52. A mio parere questo elemento assume rilievo solo nell'ambito dell'esame della domanda di risarcimento danni che le ricorrenti hanno pure proposto al College van Beroep.

Conclusionione

53. Sulla base delle considerazioni in precedenza esposte vi propongo di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali sollevate dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

- 1) Dall'esame della prima questione non sono emersi elementi tali da inficiare la validità della comunicazione della Commissione 20 febbraio 1986.
- 2) Con le sue comunicazioni del 21 e del 25 marzo 1986, la Commissione ha violato l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83 e, in subordine, il divieto di discriminazione e il principio di certezza del diritto.