SENTENZA DELLA CORTE (terza sezione)
del 12 dicembre 1985 *

Nel procedimento 165/84,

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

John Friedrich Krohn (GmbH & Co. KG), Amburgo,

e

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Francoforte sul Meno,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 3, n. 6, del regolamento della Commissione 1° ottobre 1982 n. 2655, recante modalità di applicazione del regime d'importazione da applicarsi nel 1982 alle merci di cui alla sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune, originarie di paesi diversi dalla Tailandia e che modifica il regolamento (CEE) n. 950/68, relativo alla tariffa doganale comune (GU L 280, pag. 14),

LA CORTE (terza sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di sezione, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

viste le osservazioni presentate:

— per la ditta John Friedrich Krohn, dal dott. Jürgen Gündisch, avvocato,

* Lingua processuale: il tedesco.

— per la Commissione dal dott. Peter Karpenstein, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 ottobre 1985,

ha pronunciato la presente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con ordinanza 18 giugno 1984 giunta alla Corte il 2 luglio successivo, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, delle questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 3, n. 6, del regolamento della Commissione 1° ottobre 1982, n. 2655 recante modalità d'applicazione del regime d'importazione da applicarsi nel 1982 alle merci di cui alla sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune (radici di manioca, altre radici e tuberi analoghi) originarie di paesi diversi dalla Tailandia e che modifica il regolamento n. 950/68 relativo alla tariffa doganale comune (GU L 280, pag. 14).

2 Dette questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo: « il BALM ») e la ditta Krohn. Con decisione 8 ottobre 1982, il BALM respingeva la domanda presentata dalla Krohn il precedente 4 ottobre per ottenere la restituzione di licenze d'importazione di manioca proveniente dalla Tailandia, la cui validità scadeva il 30 settembre 1982, nonché lo svincolo della cauzione corrispondente che era stata prestata a norma del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1), modificato dal regolamento del Consiglio 21 dicembre 1981, n. 3808 (GU L 382, pag. 37) ed al regolamento del Consiglio del 18 maggio 1982, n. 1451 (GU L 164, pag. 1).

3 Il rifiuto del BALM si basava su due motivi: le disposizioni da applicarsi alle importazioni dalla Tailandia non consentivano, a differenza del summenzionato re-

golamento n. 2655/82, di accogliere la richiesta e, d'altro canto, non ricorrevano i presupposti del caso di forza maggiore, contemplati degli artt. 33, n. 4 e 36 del regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183, recante modalità comuni di applicazione del regime delle licenze d'importazione, d'esportazione e di prefissazione per i prodotti agricoli (GU L 338, pag. 1) modificato dal regolamento 49/82 dell'11 gennaio 1982 (GU L 7, pag. 7).

4 In forza della disciplina comunitaria in vigore sino alla metà del 1982, le importazioni di manioca da paesi terzi erano possibili contro esibizione di licenze d'importazione rilasciate dagli Stati membri, senza limiti di quantità. Dette operazioni erano soggette ad un prelievo all'importazione del 6% ad valorem.

5 Tuttavia, onde ottenere una maggiore stabilità del mercato della manioca nella CEE, il 19 luglio 1982 il Consiglio stipulava accordi per il contingentamento delle importazioni della manioca con il Regno di Tailandia (decisione del Consiglio n. 82/495, GU L 219, pag. 52), la Repubblica d'Indonesia (decisione n. 82/496 del Consiglio, GU L 219, pag. 56) e la Repubblica federale del Brasile (decisione del Consiglio n. 82/497, GU L 219, pag. 58). In considerazione di detti accordi, il Consiglio adottava il regolamento 30 settembre 1982 n. 2646, relativo al regime d'importazione da applicarsi nel 1982 alle merci della voce 07.06 A della tariffa doganale comune (GU L 279, pag. 81).

6 L'art. 1 di detto regolamento del Consiglio n. 2646/82 limita la possibilità d'importare le merci in questione, al dazio preferenziale del 6% ad valorem, ai contingenti stabiliti nell'ambito dei tre accordi summenzionati. Ne conseguiva che le partite di manioca importate oltre detti contingenti dovevano da quel momento pagare il prelievo all'importazione dell'orzo, la cui aliquota era molto superiore (circa 50% ad valorem, alla data delle importazioni su cui verte la lite principale).

7 La Commissione disciplina in modo diverso la sorte delle licenze d'importazione che, pur se non utilizzate, erano ancora valide al momento dell'entrata in vigore (19 luglio 1982) dei tre accordi summenzionati.

8 Per quanto riguarda l'importazione di manioca da paesi terzi diversi dalla Tailandia, il summenzionato regolamento n. 2655/82 contemplava, nell'art. 3, n. 6, la

possibilità che gli interessati chiedessero, entro i trenta giorni successivi all'entrata in vigore del regolamento, cioè il 2 ottobre 1982, l'annullamento delle licenze rilasciate prima di questa data e lo svincolo della cauzione corrispondente.

9 Viceversa, per quanto riguarda le importazioni di manioca dalla Tailandia, il regolamento della Commissione n. 2029/82 adottato il 22 luglio 1982, per l'esecuzione del soprammenzionato accordo CEE-Tailandia (GU L 218, pag. 8) si limitava a stabilire che le merci esportate dalla Tailandia prima del 28 luglio 1982 potevano, a determinate condizioni, continuare a fruire dell'aliquota preferenziale del 6% ad valorem. La norma non offriva alcuna possibilità di chiedere l'annullamento delle licenze d'importazione già rilasciate e lo svincolo della corrispondente cauzione.

10 Impugnando dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno la decisione 8 ottobre 1982 e la reiezione da parte del BALM dei vari reclami che essa aveva proposto, la Krohn sosteneva che l'incameramento delle cauzioni era ingiustificato, in quanto essa non aveva avuto la possibilità di usare le licenze d'importazione prima che fosse stipulato l'accordo CEE-Tailandia e fosse adottato per la sua esecuzione il soprammenzionato regolamento n. 2029/82 e in quanto l'istituzione di questo sistema di contingenti durante il periodo di validità delle licenze d'importazione, vale a dire fra il 21 maggio e il 30 settembre 1982, costituiva un caso di forza maggiore di cui essa non doveva sopportare le conseguenze. La Krohn assumeva inoltre che nella fattispecie sarebbe stato opportuno annullare le licenze d'importazione applicando per analogia l'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento n. 2655/82, relativo all'importazione da paesi terzi diversi dalla Tailandia.

11 Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha allora sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il superiore principio giuridico del divieto di abusi ovvero della parità di trattamento imponga un'applicazione analogica dell'art. 3, n. 6, del regolamento (CEE) della Commissione 1° ottobre 1982, n. 2655 (GU L 280, del 2.10.1982, pag. 14 e segg.) relativo al regime d'importazione dei prodotti di cui alla sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune originari dei paesi terzi ad eccezione della Tailandia, all'importazione di prodotti, rientranti nella medesima sottovoce, originari della Tailandia.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1): quali termini ed altre norme procedurali del regolamento (CEE) n. 2655/82 vengano in rilievo nell'effettuare tale applicazione analogica.

3) In caso di soluzione negativa della questione sub 1) se il regime d'importazione dei prodotti di cui alla sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune stabilito per l'anno 1982, nella misura in cui ha più volte aumentato il prelievo del 6% ad valorem di prodotti non compresi e in un determinato contingente, costituisca un caso di forza maggiore ».

Sulla prima questione

12 Con tale questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 3, n. 6, del regolamento della Commissione 1° ottobre 1982, n. 2655/82, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione, nel 1982, per le merci della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune originarie di paesi terzi diversi dalla Tailandia, vada interpretato nel senso che si applica alla situazione di importatori dalla Tailandia di merci di detta sottovoce doganale, situazione disciplinata dal regolamento n. 2029/82 della Commissione.

13 È opportuno osservare che il campo d'applicazione di un regolamento è normalmente definito dalle disposizioni del regolamento stesso e non può, in linea di principio, essere esteso a situazioni diverse da quelle ch'esso ha inteso disciplinare.

14 Come la Corte ha deciso nelle sentenze 20 febbraio 1975 (Adolf Reich, 64/74, Racc. pag. 261) e 11 luglio 1978 (Union française des céréales, 6/78, Racc. pag. 1675) la situazione può tuttavia essere diversa in determinati casi eccezionali. Emerge infatti dalle sentenze summenzionate che gli operatori economici possono chiedere « l'applicazione analogica » di un regolamento, che normalmente non sarebbe applicabile nei loro confronti, purché dimostrino che il regime giuridico cui sono soggetti:

— è perfettamente simile a quello di cui domandano l'applicazione per analogia;

— implica un'omissione che è incompatibile con un principio generale di diritto comunitario e alla quale l'applicazione analogica consente di ovviare.

15 È quindi opportuno, in primo luogo, confrontare il regime giuridico da applicarsi nel 1982 alle importazioni di manioca dalla Tailandia con quello che disciplina le importazioni di manioca dagli altri paesi terzi.

16 A questo proposito, la Krohn rileva che il summenzionato regolamento n. 2029/82, relativo alle importazioni di manioca dalla Tailandia per il 1982, e il regolamento n. 2655/82, relativo alle importazioni di manioca da paesi terzi diversi dalla Tailandia per il 1982, hanno istituito lo stesso sistema di restrizione delle importazioni. Questi provvedimenti tutelavano lo stesso interesse comunitario e riguardavano importatori i cui interessi erano identici.

17 La Commissione, pur non contestando che i due regimi d'importazione abbiano aspetti comuni, insiste sulle differenze che li distinguono, in particolare per quanto riguarda le modalità di gestione del contingente del 1982 ed il trattamento delle licenze d'importazione rilasciate prima dell'entrata in vigore dei nuovi regimi.

18 La Commissione sostiene essenzialmente che le licenze per l'importazione di manioca da paesi terzi diversi dalla Tailandia sono state rilasciate fra il gennaio ed il luglio del 1982 senza censimento sistematico. Al momento dell'istituzione dei contingenti, che avevano effetto dal 1° gennaio 1982, si ignorava il numero esatto delle licenze già rilasciate, mentre era opportuno evitare che il contingente annuo fosse superato. Era quindi possibile che parecchie di dette licenze non potessero essere utilizzate ed era perciò opportuno stabilire che gli importatori avrebbero avuto la possibilità di chiedere l'annullamento delle licenze e lo svincolo delle cauzioni.

19 La situazione, secondo la Commissione, era del tutto diversa per le importazioni dalla Tailandia, in quanto le autorità tailandesi, dal 1° gennaio 1982, hanno controllato le esportazioni di manioca nella Comunità subordinandole al rilascio di « licenze d'esportazione ». Quando sono stati istituiti i contingenti, le autorità comunitarie disponevano quindi di uno strumento di controllo che consentiva di garantire l'osservanza del contingente preferenziale. Inoltre, ciascun importatore poteva informarsi delle disponibilità residue del contingente e sapere se l'operazione in progetto poteva essere effettuata fruendo dell'aliquota di prelievo preferenziale. Era quindi inutile predisporre, a favore di questi importatori, le stesse agevolazioni in fatto d'annullamento delle licenze e di svincolo delle cauzioni.

20 È opportuno osservare che nel 1982 gli importatori di manioca dalla Tailandia e da altri paesi terzi erano soggetti allo stesso regime giuridico, definito dai sopramenzionati regolamenti base del Consiglio n. 2727/75 e della Commissione

n. 3183/80. Gli uni e gli altri sono stati toccati dalla stipulazione di accordi di contingentamento con la Tailandia, l'Indonesia e il Brasile, che hanno ristretto le loro possibilità, fino a quel momento illimitate, d'importare fruendo dell'aliquota preferenziale del 6%, come era stabilito dall'art. 1 del sopramenzionato regolamento del Consiglio n. 2646/82.

21 È vero che la gestione dei contingenti del 1982 è stata organizzata secondo modalità alquanto diverse per la Tailandia e per gli altri paesi terzi; tuttavia questo fatto non dimostra in alcun modo, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, che gli importatori di manioca dalla Tailandia si siano trovati in una situazione diversa da quella degli importatori di manioca dagli altri paesi terzi. Emerge infatti dal fascicolo che la disciplina comunitaria ha ignorato, sino al 22 luglio 1982, il sistema di controllo delle esportazioni istituito dalle autorità tailandesi, che gli importatori comunitari non erano quindi tenuti ad osservare. Dal dibattito dinanzi alla Corte è pure emerso che le autorità comunitarie ignoravano, quando è entrato in vigore il nuovo regime, se le licenze d'esportazione rilasciate dalle autorità tailandesi superassero già i limiti del contingente.

22 Si deve quindi ammettere, così stando le cose, che il regime giuridico da applicarsi nel 1982 all'importazione di manioca dalla Tailandia era perfettamente simile a quello che disciplinava, nello stesso periodo, le importazioni di manioca dagli altri paesi terzi. Le considerazioni di legittimo affidamento che, secondo il terzo considerando del summenzionato regolamento n. 2655/82, hanno dettato le disposizioni dell'art. 3, n. 6, a favore degli importatori di manioca da paesi terzi diversi dalla Tailandia, potevano quindi motivare provvedimenti analoghi a favore degli importatori di manioca dalla Tailandia.

23 Spetta quindi alla Corte accertare, in secondo luogo, se il regime giuridico cui sono soggetti gli importatori di manioca dalla Tailandia implichi un'omissione incompatibile con un principio generale di diritto comunitario e alla quale si possa ovviare mediante l'applicazione analogica dell'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento n. 2655/82.

24 È opportuno osservare, a questo proposito, che la mancanza nel summenzionato regolamento n. 2029/82 relativo all'importazione dalla Tailandia, di qualsiasi disposizione che consenta ai possessori di licenze d'importazione di chiedere il loro annullamento e lo svincolo della cauzione ha posto detti operatori economici in una situazione concorrenziale sfavorevole rispetto agli importatori di manioca dagli altri paesi terzi.

25 I possessori di vecchie licenze per l'importazione di manioca dalla Tailandia si sono trovati posti infatti, dal 28 luglio, dinanzi alla seguente alternativa: o effettuare le importazioni versando i prelievi ad un'aliquota molto alta, oppure perdere la cauzione. Ne conseguivano nei loro confronti oneri ulteriori che gli importatori di manioca dagli altri paesi terzi potevano evitare chiedendo che nei loro confronti fosse applicato l'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento n. 2655/82.

26 Questo svantaggio era tanto più rilevante per gli importatori di manioca dalla Tailandia in quanto è stata loro imposta dal 28 luglio 1982, l'entrata in vigore del contingente, mentre gli importatori di manioca dagli altri paesi terzi disponevano di un ulteriore termine di oltre due mesi per usare le licenze d'importazione continuando a fruire dell'aliquota preferenziale del 6%.

27 Siffatta situazione è incompatibile con il principio comunitario della parità di trattamento fra gli operatori economici posti in situazioni analoghe.

28 La mancanza nel summenzionato regolamento n. 2029/82 di disposizioni che consentissero di chiedere l'annullamento delle licenze d'importazione non utilizzate è inoltre in contrasto con lo scopo degli accordi di contingentamento stipulati nel 1982, i quali si propongono di scoraggiare le importazioni eccedenti i contingenti. Il rifiuto di svincolare le cauzioni relative a vecchie licenze d'importazione, che non possono essere usate nell'ambito del contingente, induce infatti gli importatori ad effettuare le operazioni in progetto nonostante l'esaurimento del contingente stesso.

29 Da quanto precede discende quindi che, omettendo di contemplare a favore degli importatori di manioca dalla Tailandia la possibilità di restituire le vecchie licenze d'importazione e di ottenere lo svincolo delle cauzioni, il summenzionato regolamento della Commissione n. 2029/82 contiene una lacuna che è opportuno colmare applicando per analogia, a detti operatori economici, l'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento della Commissione n. 2655/82.

30 Si deve quindi risolvere la prima questione del Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno dichiarando che l'art. 3, n. 6, del regolamento della Commissione 1° ottobre 1982, n. 2655, recante modalità di applicazione del regime d'importazione, nel 1982, per le merci della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune originarie di paesi terzi diversi dalla Tailandia, va interpretato nel senso che si applica

alla situazione degli importatori dalla Tailandia di merci di detta sottovoce doganale, situazione disciplinata dal regolamento della Commissione 22 luglio 1982, n. 2029.

Sulla seconda questione

31 Il principio generale dell'uguaglianza fra operatori economici che si trovino in situazioni analoghe implica che l'applicazione analogica alle importazioni dalla Tailandia dell'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento della Commissione n. 2655/82 deve effettuarsi alle stesse condizioni di scadenza e di procedura contemplate da dette disposizioni.

32 Si deve quindi risolvere la seconda questione dichiarando che l'applicazione dell'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento n. 2655/82 della Commissione alle importazioni dalla Tailandia di merci della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune deve effettuarsi alle condizioni di scadenza e di procedura contemplate da dette disposizioni.

Sulla terza questione

33 Viste le osservazioni date alle due prime questioni non vi è motivo di pronunciarsi sulla terza.

Sulle spese

34 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, sono irripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice di merito cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (terza sezione),

pronunciandosi sulle questioni pregiudiziali sottoposte dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, con ordinanza 18 giugno 1984, dichiara:

1) **L'art. 3, n. 6, del regolamento della Commissione 1° ottobre 1982, n. 2655, recante modalità di applicazione del regime d'importazione, nel 1982, per le merci della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune originarie di paesi terzi diversi dalla Tailandia, va interpretato nel senso che si applica alla situazione degli importatori dalla Tailandia di merci di detta sottovoce doganale, situazione disciplinata dal regolamento della Commissione 22 luglio 1982, n. 2029.**

2) **L'applicazione dell'art. 3, n. 6, del summenzionato regolamento della Commissione n. 2655/82 alle importazioni dalla Tailandia di merci della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune deve effettuarsi alle condizioni di scadenza e di procedura contemplate da dette disposizioni.**

Everling Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 dicembre 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della terza sezione

U. Everling