Quando, dopo fissazione definitiva del contingente da parte del Consiglio, distribuisce il resto diponibile, la Commissione può autorizzare la presentazione di nuove domande ma, a norma del n. 3 dell'articolo sopra menzionato, deve dare la precedenza alle domande che il provvedimento di sospensione non ha permesso di accogliere e che, essendo state confermate, sono tuttora pendenti. Se il volume che costituisce oggetto di tali domande supera la quantità disponibile, si deve applicare il principio proporzionale.

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 217/87 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Sfondo giuridico della controversia nella causa principale*

Il regolamento n. 604/83 [1] del Consiglio sottoponeva, per gli anni dal 1983 al 1986, le importazioni di prodotti della voce 07.06 A della tariffa doganale comune, fra cui le radici di manioca originarie di paesi terzi, ad un prelievo all'importazione limitato ad un massimo del 6% ad valorem, entro l'ambito di un certo numero di contingenti tariffari annui. Per taluni paesi terzi non membri del GATT di cui si tratta nel caso di specie, un contingente tariffario di 370 000 tonnellate veniva stabilito per il 1983 dallo stesso regolamento n. 604/83, mentre i quantitativi per i tre anni successivi dovevano essere fissati successivamente dal Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

Il regolamento n. 3656 [2] della Commissione, 23 dicembre 1983, relativo alle modalità di applicazione del regime d'importazione da applicare ai prodotti di cui è causa per il 1984, 1985 e 1986, dispone all'art. 2:

« 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 telescritto 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.

(...) ».

* Lingua processuale: l'olandese.

1 — GU 1983, L 72, pag. 3.

2 — GU 1983, L 361, pag. 32.

Il regolamento n. 758[3] del Consiglio, 10 marzo 1986, che fissava il contingente tariffario da applicare per il 1986 ai prodotti di cui è causa, entrava in vigore il 16 marzo 1986. Il Consiglio fissava tale contingente in 200 000 tonnellate su proposta conforme presentata dalla Commissione nel novembre 1985, tenuto conto del fatto che il contingente di 300 000 tonnellate fissato per il 1985 era stato utilizzato soltanto fino a 120 000 tonnellate.

La Commissione aveva tuttavia reso noto che avrebbe proposto al Consiglio di aumentare tale contingente se esso avesse dovuto rivelarsi insufficiente. Essendosi ciò verificato, il Consiglio, su proposta della Commissione, aumentava il contingente per il 1986 a 300 000 tonnellate con regolamento n. 1898/86 entrato in vigore il 20 giugno 1986[4].

2. *Antefatti della causa principale*

Onde evitare che la fissazione tardiva del contingente per il 1986 da parte del Consiglio desse luogo ad interruzioni delle importazioni, la Commissione approvava anticipatamente, nel corso delle prime settimane del 1986, il rilascio delle licenze d'importazione le cui domande le erano state trasmesse dalle autorità nazionali. Sulla base di un'autorizzazione comunicata dalla Commissione il 5 febbraio 1986, la convenuta nella causa principale rilasciava così una licenza d'importazione per 30 795 tonnellate di manioca provenienti dalla Cina alla prima ricorrente nella causa principale.

Tuttavia, alla metà di febbraio del 1986, la Commissione constatava che le domande di licenze d'importazione presentate presso autorità nazionali, aggiunte alle licenze già rilasciate, rischiavano di superare l'ammontare del contingente tariffario che il Consiglio avrebbe probabilmente fissato. Fino a quel momento, la Commissione aveva dato il suo accordo per il rilascio di licenze relative ad un quantitativo totale di 130 000 tonnellate, mentre le domande provenienti da vari Stati membri e comunicate fra l'11 e il 19 febbraio erano ancora pendenti per un quantitativo globale di 87 020,261 tonnellate.

Con telex del 20 febbraio 1986, la Commissione segnalava quindi alle autorità nazionali interessate, in risposta alle domande di licenze presentate da queste ultime e ancora pendenti, che nessuna licenza poteva più essere rilasciata finché il Consiglio non avesse adottato il regolamento relativo alla fissazione del contingente tariffario per il 1986.

Fra le domande di licenze pendenti figuravano due domande delle ricorrenti, l'una relativa a 15 300 tonnellate, l'altra a 5 000 tonnellate di radici di manioca provenienti dalla Cina, presentate rispettivamente il 12 e il 20 febbraio 1986 dalla seconda ricorrente a nome della prima ricorrente nella causa principale e trasmesse alla Commissione dal convenuto nella causa principale il 13 e il 20 febbraio 1986.

Con telex in data 25 e 26 febbraio 1986 la convenuta respingeva queste due domande e svincolava le cauzioni prestate. Con atti introduttivi in data 21 marzo 1986, le ricorrenti nella causa principale proponevano assieme un ricorso contro tali due decisioni di rigetto presso il College voor het Bedrijfsleven.

Avendo il Consiglio fissato, con il regolamento n. 758/86, in 200 000 tonnellate il

3 — GU 1986, L 72, pag. 1.
4 — GU 1986, L 164, pag. 1.

contingente tariffario per il 1986, la Commissione comunicava alle autorità nazionali competenti, con telex del 21 marzo 1986, che per garantire a tutti gli importatori la parità di accesso alle 70 000 tonnellate per le quali non erano stati ancora rilasciati titoli, la Commissione si sarebbe basata sulla regola della proporzionalità di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83. La Commissione prorogava il termine di scadenza per la presentazione delle domande di licenze d'importazione fino al 24 marzo 1986 alle ore 15.00 (e successivamente fino alle 16.00).

La Commissione chiedeva pure alle autorità nazionali di confermare entro questo termine le domande già trasmesse in precedenza. Infine, la Commissione metteva in rilievo il fatto che essa avrebbe fissato il 25 marzo 1986, proporzionalmente alle domande, i quantitativi per i quali sarebbero state rilasciate le licenze e avrebbe immediatamente comunicato tali quantitativi.

Il 21 marzo 1986 la seconda ricorrente nella causa principale inviava alla convenuta nella causa principale un telex che confermava le domande del 12 e del 20 febbraio 1986, poi, con telex del 24 marzo 1986, due nuove domande, relative a quantitativi di 25 000 e 15 000 tonnellate. Con telex del 24 marzo 1986, il convenuto nella causa principale comunicava alla Commissione queste quattro domande assieme ad altre domande.

Con telex del 25 marzo 1986 la Commissione informava la convenuta nella causa principale che queste quattro domande potevano essere soddisfatte attraverso l'applicazione di un coefficiente di ripartizione pari al 4,191315%.

Con quattro telex del 26 marzo 1986 la convenuta nella causa principale rendeva quindi noto alla seconda ricorrente nella causa principale che le quattro domande potevano essere accolte solo nei limiti del 4,191315% dei quantitativi richiesti.

Con atti introduttivi del 7 aprile 1986 le ricorrenti nella causa principale impugnavano congiuntamente tali quattro decisioni dinanzi al College sostenendo l'invalidità delle comunicazioni della Commissione in data 20 febbraio e 21 marzo 1986.

3. *Questioni pregiudiziali*

Ritenendo che i punti di vista delle parti lo obbligassero a risolvere il problema di stabilire se le comunicazioni della Commissione fossero conformi al diritto comunitario, il College, con sentenza 12 giugno 1987, ha deciso di sospendere il giudizio e di invitare la Corte a pronunciarsi sulle 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.

Il College precisa tali questioni nei seguenti termini:

Per quanto riguarda la comunicazione della Commissione del 20 febbraio 1986.

« a) Se questa comunicazione sia in contrasto con l'art. 2 del regolamento (CEE) n. 3656/83.

In proposito sorge in particolare il problema dei limiti entro i quali detto regolamento va applicato qualora il contingente per l'anno al quale si riferiscono le domande di licenza d'importazione di cui trattasi non sia stato ancora fissato. In questa situazione non è chiaro a questo collegio per quale quantità la Commissione possa consentire il rilascio di licenze d'importazione.

In proposito sorge inoltre il problema se la Commissione abbia tenuto conto del termine considerato al n. 3 di detto art. 2.

b) Se questa comunicazione sia in contrasto col divieto di discriminazione posto dall'art. 40, n. 3, del trattato CEE.

Se in proposito abbia rilievo il fatto che anche alla ricorrente n. 1 siano state rilasciate licenze d'importazione riguardanti l'anno 1986 già prima del 20 febbraio 1986.

c) Se questa comunicazione sia in contrasto col principio della certezza del diritto. Entro quali limiti il modo di agire della Commissione, per quanto riguarda il rilascio di licenze d'importazione prima della fissazione del contingente annuale negli anni precedenti al 1986, fosse determinante per quello che le ricorrenti nel 1986 si potevano aspettare dalla Commissione, per quanto riguarda l'autorizzazione al rilascio di licenze d'importazione prima che fosse stato determinato il contingente complessivo per quell'anno.

Entro quali limiti abbia rilievo in proposito il regolamento (CEE) n. 1898/86, col quale il contingente per il 1986 è stato aumentato e le eventuali aspettative sono state ancora soddisfatte.

Per quanto riguarda la comunicazione della Commissione al convenuto in data 21 marzo 1986.

a) Se questa comunicazione sia in contrasto con l'art. 2, del regolamento (CEE) n. 3656/83.

In proposito, sorge fra l'altro il problema se la Commissione potesse favorire la presentazione alle competenti autorità degli Stati membri di nuove domande di licenze d'importazione. Sorge inoltre la questione se la Commissione, nell'effettuare la ripartizione proporzionale a norma del precitato art. 2, n. 3, potesse tener conto di queste nuove domande, a detrimento di quelle già presentate il 12 e 20 febbraio 1986.

b) Se la comunicazione sia in contrasto col divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del trattato CEE.

c) Se la comunicazione sia in contrasto col principio della certezza del diritto ».

4. *Procedimento*

La sentenza del College con cui sono state sottoposte alla Corte le questioni pregiudiziali è stata registrata nella cancelleria della Corte il 14 luglio 1987. In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la Krohn e la Van Es, ricorrenti nella causa principale, con l'avv. L. H. van Lennep, del foro dell'Aia, da un lato, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R. C. Fischer, consigliere giuridico, in qualità di agente, dall'altro.

Con decisione 24 febbraio 1988, adottata in applicazione dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte ha assegnato la causa alla seconda sezione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia chiesto informazioni supplementari alla Commissione.

II — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Le *ricorrenti nella causa principale* ritengono che la comunicazione della Commissione alla Hoofdproduktschap in data 20 gennaio 1986 considerata nella prima questione pregiudiziale sia contraria all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83. Tale disposizione pone il principio secondo cui le domande di licenze devono essere esaminate nel relativo ordine di presentazione e accolte entro i limiti del contingente disponibile.

Se il Consiglio avesse fissato, a partire dal 1° gennaio di un anno determinato, un contingente di 300 000 tonnellate, ciò significherebbe che la Commissione si sarebbe trovata obbligata ad accogliere le domande, raggruppate per settimana, ad esaurimento appunto di queste 300 000 tonnellate. Partendo dal principio secondo cui ad un certo momento, le (ultime) domande avrebbero determinato il superamento delle 300 000 tonnellate, è logico che gli ultimi richiedenti non avrebbero allora più beneficiato di decisioni favorevoli per tutte le loro domande e avrebbero dovuto accettare un'assegnazione proporzionale. È altrettanto logico che gli operatori che avessero ancora presentato nuove domande, successive a quelle menzionate per ultime, si sarebbero visti respingere integralmente le loro domande.

Tuttavia, nella fattispecie, ossia nell'ipotesi in cui il contingente non sia già fissato al 1° gennaio di un anno determinato, la Commissione ha la scelta tra le seguenti possibilità:

a) attendere fino a che il Consiglio abbia fissato il contingente, o

b) attribuire agli interessati, anticipando la fissazione del contingente da parte del Consiglio, il contingente che, logicamente, può essere previsto.

Se, come nel caso di specie, la Commissione sceglie la soluzione di cui alla lett. b) di tale alternativa, si può comprendere e ammettere con la Commissione che, ad un determinato momento, essendo praticamente raggiunto il contingente di cui ci si può logicamente attendere la fissazione da parte del Consiglio, non è ragionevole continuare a rispondere favorevolmente alle domande finché il Consiglio non ha effettivamente fissato il contingente corrispondente.

La Commissione dispone, in tali circostanze, del potere discrezionale di informare gli operatori che hanno chiesto la concessione di licenze d'importazione, come essa ha fatto il 20 febbraio 1986, che non è temporaneamente possibile dar seguito alle domande formulate — il che significa che l'esame della domanda può essere sospeso, ma non rifiutato — fino a che il Consiglio abbia fissato definitivamente il contingente.

Una volta fissato il contingente definitivo, il contingente restante va però utilizzato innanzitutto per soddisfare, se del caso proporzionalmente, le domande che sono state per così dire « congelate ». Solo successivamente vengono in considerazione le altre domande.

Le ricorrenti nella causa principale ritengono errata la concezione della Commissione secondo cui, in forza del principio della « proporzionalità » ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83, tutti gli interessati, indipendentemente dal momento di presentazione delle loro domande, hanno obbligatoriamente accesso in condizioni di « uguaglianza » al contingente residuo, dopo la fissazione del contingente definitivo. Il regolamento n. 3656/83 parte al contrario dal principio dell'esame delle domande in ordine di presentazione e, per giunta, raggruppate per settimana.

Nei limiti in cui la comunicazione del 20 febbraio 1986 tende a sopprimere il trattamento preferenziale riservato agli operatori che hanno presentato domande per primi, essa è altresì contraria al divieto di discriminazioni di cui all'art. 40, n. 3, del trattato CEE. Essa non è di per sé discriminatoria. Solo successivamente si è verificata la discriminazione, ossia il 10 marzo 1986, dopo la fissazione definitiva del contingente da parte del Consiglio, quando è risultato chiaro che, fin dal 20 febbraio 1986, la Commissione aveva manifestamente avuto l'intenzione di trattare su un piano di parità gli operatori che avevano presentato le loro domande per primi e quelli che le avevano presentate successivamente i cui casi sono considerati dissimili dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83.

La comunicazione litigiosa ha inoltre violato il principio della certezza del diritto, dato che le ricorrenti nella causa principale sono state sorprese da un atto dell'autorità comunitaria che, tenuto conto della normativa vigente e della politica condotta fino ad allora in base a tale normativa, esse non dovevano attendersi.

La comunicazione della Commissione alla Hoofdproduktschap del 21 marzo 1986 considerata nella seconda questione pregiudiziale è anch'essa in contrasto con il regolamento n. 3656/83 in quanto priva l'operatore che ha presentato prima la sua domanda del trattamento preferenziale a cui esso ha diritto in forza dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83.

Prorogando de facto il periodo utile per presentare le domande, la Commissione ha dato occasione agli importatori che, a seguito della tardiva presentazione delle loro domande, non avrebbero potuto essere presi in considerazione in caso di ripartizione del contingente nella maniera stabilita nel regolamento n. 3656/83, di entrare ancora in lizza per la concessione di una licenza d'importazione, anche solo entro un determinato limite massimo. Tale modo di procedere si è risolto in uno svantaggio per operatori quali la Krohn che avevano presentato domande in tempo utile, nella fattispecie il 12 febbraio 1986. Casi dissimili sono stati quindi ingiustamente trattati su un piano di parità, in violazione del divieto di discriminazioni.

Le ricorrenti nella causa principale rinviano infine agli argomenti da esse fondati, in precedenza, sul principio della certezza del diritto.

La *Commissione* sostiene che non vi è alcun motivo per considerare invalide le sue due comunicazioni.

La Commissione rileva, a proposito della sua comunicazione del 20 febbraio 1986, che l'art. 2 del regolamento n. 3656/83 non si applica integralmente finché il Consiglio non ha fissato il contingente tariffario per l'anno di cui trattasi.

Così, gli operatori non hanno titolo per pretendere che la Commissione fissi, in conformità all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83, per tutte le domande presentate, i quantitativi per i quali debbono essere rilasciate licenze. Finché il contingente non è fissato, la Commissione non è tenuta a ripartirlo. Ciò è confermato anche dal fatto che prima della fissazione del contingente la Commissione non è in grado di applicare integralmente il disposto del n. 3 in quanto, in particolare, non può decidere se — e in caso affermativo come — debba avvenire una ripartizione proporzionale.

Per lo stesso motivo, gli interessati la cui domanda è stata presentata e comunicata alla Commissione prima della fissazione del contingente non possono rivendicare il trattamento di favore, contemplato al n. 3, rispetto alle domande presentate successivamente.

La Commissione è tenuta a pronunciarsi sulle domande presentate e comunicate dagli Stati membri solo dopo la fissazione del contingente nonché sulle domande presentate prima e ancora pendenti al momento della fissazione del contingente. Queste ultime domande non godono di alcuna precedenza ma formano oggetto dello stesso trattamento delle domande presentate immediatamente dopo la fissazione del contingente.

La Commissione ritiene di avere il potere di iniziare a procedere, in collaborazione con le autorità nazionali competenti, alla concessione delle licenze d'importazione qualora il Consiglio tardi a fissare il contingente e tale circostanza rischi di interrompere le importazioni e di far subire danni inutili al commercio e ai consumatori. Tale modo di procedere in via provvisoria ha utilità e significato solo in quanto la Commissione tratti le domande di licenze nell'ordine in cui esse le pervengono e le approvi, senza applicare il criterio della proporzionalità, restando sufficientemente nei limiti dei quantitativi che, secondo le sue previsioni, dovrebbero alla fine essere fissati dal Consiglio. Si tratta in questo caso non di un obbligo da parte sua, ma bensì di una mera facoltà.

La Commissione si è attenuta a questa linea di condotta quando, nella sua comunicazione del 20 febbraio 1986, essa ha respinto tutte le domande ancora pendenti invece di ripartirle proporzionalmente, il che essa non era del resto in grado di fare.

Una siffatta applicazione provvisoria del contingente tariffario è stata del resto praticata anche durante gli anni precedenti nell'interesse degli operatori commerciali e dei consumatori e con piena cognizione di causa da parte loro, e le ricorrenti ne hanno anch'esse approfittato nel corso dell'anno di cui è causa.

Così facendo, la Commissione non ha in alcun modo violato il divieto di discriminazione. Tutti gli interessati sono venuti a conoscenza del fatto che il contingente sarebbe stato applicato su base provvisoria — come del resto è confermato dalle ricorrenti nella causa principale — ed essi potevano quindi presentare le loro domande non appena lo volessero. Il fatto che se si raggiungono i limiti del contingente le domande successive non vengono più interamente soddisfatte e le domande tardive non vengono più soddisfatte per nulla si sarebbe verificato anche se il contingente fosse stato fissato tempestivamente, ossia entro il 1° gennaio 1986. La sola differenza consiste nel fatto che, se la Commissione agisce con estrema prudenza nell'applicazione provvisoria del contingente, essa deve probabilmente interrompere l'assegnazione dei quantitativi richiesti con anticipo rispetto al caso di ripartizione di un contingente definitivo, con la conseguenza che, quando essa riprende l'assegnazione dei quantitativi richiesti, a seguito della fissazione del contingente, essa deve applicare il criterio di assegnazione ad un maggior numero di domande.

Anche se, nel 1986, tale applicazione provvisoria del contingente ha dovuto essere interrotta prima che il Consiglio fissasse il contingente, ciò non è assolutamente incompatibile con il principio di certezza del diritto. Tale applicazione provvisoria del contingente doveva infatti restare nei limiti del contingente previsto — al riguardo gli interessati non potevano nutrire dubbi di sorta — contingente che, per il 1986, doveva ammontare ad un quantitativo nettamente inferiore a quello degli anni precedenti.

Infine, il fatto che nel giugno 1986 il contingente sia stato aumentato non va preso in considerazione nelle soluzioni da dare alle questioni sollevate nella fattispecie, ma ha evidentemente dato agli operatori che desideravano ottenere ancora licenze la possibilità di procurarsene.

Quanto alla comunicazione del 21 marzo 1986, la Commissione osserva che gli interessati possono pretendere la concessione, eventualmente parziale, delle licenze richieste e l'applicazione del criterio di precedenza contemplato all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 3656/83 solo dopo la fissazione del contingente tariffario. Ne consegue che la fissazione del contingente a partire dal 16 marzo 1986 ha dato a tutti gli interessati il diritto di presentare domande o di confermare le domande già presentate e ancora pendenti. Se tali domande superano i quantitativi del contingente non ancora utilizzati, come è avvenuto nel caso di specie, esse possono essere soddisfatte solo in base al criterio della proporzionalità.

Di conseguenza tale comunicazione non è incompatibile né con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, né con il principio di certezza del diritto.

III — Risposta ad un quesito posto dalla Corte

La Corte ha invitato la *Commissione* a rispondere per iscritto al seguente quesito:

« Se la Commissione, nell'applicazione provvisoria del contingente tariffario degli anni precedenti al 1986, abbia sospeso il rilascio delle licenze d'importazione al momento dell'esaurimento del contingente previsto e, dopo la fissazione del contingente da parte del Consiglio, abbia autorizzato anche il rilascio delle licenze richieste successivamente alla decisione di sospensione, attraverso l'applicazione del criterio della proporzionalità ».

La Commissione risponde di aver applicato in via provvisoria anche nel 1983 e nel 1985 il contingente tariffario di cui trattasi nell'attesa della fissazione, da parte del Consiglio, del quantitativo del contingente. Così facendo, essa non si è trovata tuttavia obbligata a sospendere tale applicazione provvisoria, né del resto ad applicare il criterio della proporzionalità, in quanto nel 1983 e nel 1985 (come del resto nel 1984), i quantitativi totali su cui erano state concesse licenze (sia durante che dopo l'applicazione provvisoria) erano rimasti nettamente inferiori ai quantitativi proposti dalla Commissione e a quelli decisi dal Consiglio.

T. F. O'Higgins
giudice relatore