SENTENZA DELLA CORTE
26 novembre 1996 *

Nel procedimento C-68/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia nella causa dinanzi ad esso pendente tra

T. Port GmbH & Co. KG

e

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

con l'intervento della **Bundesrepublik Deutschland,**

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 16 e 30 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1), sulla validità dell'art. 19 dello stesso regolamento e sull'interpretazione del Trattato CE, più in particolare sul potere del giudice nazionale di disporre provvedimenti provvisori fino a quando non intervenga una disciplina equitativa dei casi estremi,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (relatore), J. L. Murray e L. Sevón, presidenti di sezione, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J. P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: M. B. Elmer
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la T. Port GmbH & Co. KG, dall'avv. G. Meier, del foro di Colonia;

— per il governo tedesco, dal signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo spagnolo, dal signor A. Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio giuridico dello Stato, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dalla signora C. de Salins, vicedirettore presso l'ufficio legale del ministero degli Affari esteri, e dal signor G. Mignot, segretario agli affari esteri presso la stessa direzione, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dall'avv. D. Anderson, barrister;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori A. Brautigam, consigliere giuridico, e J.-P. Hix, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori D. Booß, consigliere giuridico, e K.-D. Borchardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della T. Port GmbH & Co. KG, rappresentata dall'avv. G. Meier, del governo tedesco, rappresentato dal signor B. Kloke, Oberregierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, del governo spagnolo, rappresentato dal signor A. Navarro González e dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, del governo francese, rappresentato dal signor F. Pascal, funzionario della direzione dell'ufficio legale del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del Consiglio, rappresentato dai signori A. Brautigam e J.-P. Hix, e della Commissione, rappresentata dal signor K.-D. Borchardt, all'udienza del 30 aprile 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 luglio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 9 febbraio 1995, pervenuta alla Corte il 13 marzo successivo, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia ha sollevato, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali sull'interpretazione degli artt. 16 e 30 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: il

«regolamento»), sulla validità dell'art. 19 del medesimo regolamento e sull'interpretazione del Trattato CE, più in particolare sul potere del giudice nazionale di disporre provvedimenti provvisori fino a quando non intervenga una disciplina equitativa dei casi estremi.

2 Le questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la società T. Port GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Port») e la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (ufficio federale dell'agricoltura e dell'alimentazione; in prosieguo: la «Bundesanstalt»), avente ad oggetto la concessione di contingenti di importazione di banane di paesi terzi.

3 Il regolamento ha istituito, dal 1° luglio 1993, un regime comune d'importazione di banane, che è venuto a sostituire i diversi regimi nazionali.

4 Il titolo IV del regolamento, relativo al regime degli scambi con i paesi terzi, prevede, all'art. 18, n. 1, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round (GU L 349, pag. 105), l'apertura di un contingente doganale di 2,1 milioni di tonnellate (peso netto) per l'anno 1994 e di 2,2 milioni di tonnellate (peso netto) per gli anni successivi per le importazioni di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali. Nell'ambito di questo contingente, alle importazioni di banane ACP non tradizionali viene applicato un dazio zero e a quelle di banane di paesi terzi un dazio di 75 ECU per tonnellata.

5 L'art. 18, n. 1, ultimo comma, prevede un aumento del volume del contingente annuo qualora la domanda comunitaria, determinata in base al bilancio di previsione, subisca un incremento e rinvia, quanto alle modalità, alla procedura prevista dall'art. 27.

6 L'art. 19, n. 1, opera una suddivisione del contingente doganale: il 66,5% è riservato alla categoria degli operatori che hanno commercializzato banane di paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali; il 30% alla categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie e/o ACP tradizionali; il 3,5% alla categoria degli operatori stabiliti nella Comunità che hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a smerciare banane diverse dalle banane comunitarie e/o dalle banane ACP tradizionali.

7 Ai sensi dell'art. 19, n. 2, secondo comma, del regolamento:

«Per quanto riguarda il secondo semestre del 1993, ogni operatore ottiene il rilascio di certificati in base alla metà del quantitativo medio annuo commercializzato durante gli anni 1989-1991».

8 L'art. 19, n. 4, del regolamento così dispone:

«Nell'ipotesi di un aumento del contingente tariffario, il quantitativo disponibile supplementare è attribuito agli operatori delle categorie di cui al paragrafo 1 (...)».

9 L'art. 16, n. 1, del regolamento prevede ogni anno l'elaborazione di un bilancio di previsione della produzione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni ed esportazioni.

10 Ai sensi dell'art. 16, n. 3, del regolamento:

«In caso di necessità, segnatamente al fine di tener conto dell'incidenza di circostanze eccezionali sulla produzione o sull'importazione, il bilancio può essere riveduto durante la campagna. In tal caso il contingente tariffario di cui all'articolo 18 è adeguato secondo la procedura prevista all'articolo 27».

11 L'art. 21, n. 2, del regolamento sopprime il contingente annuo d'importazione di banane esenti da dazi doganali di cui fruiva la Repubblica federale di Germania, ai sensi del protocollo allegato alla convenzione di applicazione relativa all'associazione tra i paesi e territori d'oltremare e la Comunità previsto all'art. 136 del Trattato CEE.

12 Ai sensi dell'art. 30 del regolamento:

«Se provvedimenti specifici appaiono necessari a decorrere dal luglio 1993 per agevolare il passaggio dal regime vigente prima dell'entrata in vigore del presente regolamento a quello introdotto con il presente regolamento, e soprattutto per superare particolari difficoltà, la Commissione adotta, secondo la procedura prevista all'articolo 27, le misure transitorie stimate opportune».

13 L'art. 27 del regolamento, cui fanno riferimento gli artt. 16, 18 e 30, autorizza la Commissione ad adottare provvedimenti d'attuazione secondo la procedura detta del comitato di gestione.

14 Conformemente alla normativa comunitaria, la Port, importatore tradizionale di banane di paesi terzi, otteneva dalla Bundesanstalt licenze d'importazione di banane di paesi terzi per il secondo semestre dell'anno 1993 e per gli anni 1994 e 1995, con riferimento ai quantitativi venduti negli anni di riferimento 1989, 1990 e 1991.

15 Dal 1994 la Port ha chiesto alla Bundesanstalt il rilascio di licenze supplementari, sostenendo di versare in una situazione di eccezionale gravità.

16 La detta società ha infatti sostenuto di aver potuto importare, negli anni di riferimento, soltanto una quantità di banane insolitamente ridotta, a causa del recesso dal contratto da parte di un fornitore colombiano. Essa è inoltre vincolata a produttori equatoriani da contratti a lunga scadenza e rischia di perdere gli anticipi già versati ove non riesca a importare i quantitativi stabiliti in detti contratti. L'accesso al mercato delle banane comunitarie e ACP sarebbe rimasto chiuso. La vendita di banane di paesi terzi in Austria, Svezia e Finlandia sarebbe divenuta impossibile successivamente all'adesione di questi Stati alla Comunità. Il diniego del rilascio di licenze d'importazione supplementari rischierebbe pertanto di causare il fallimento dell'interessata.

17 Una prima domanda di provvedimenti cautelari della Port veniva respinta il 27 maggio 1994 dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, decisione confermata in appello dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia.

18 Una nuova domanda della Port, diretta ad ottenere un'ordinanza d'urgenza al fine del rilascio di licenze d'importazione supplementari per il 1994 e, in via subordinata, per il 1995, veniva del pari respinta da una pronuncia del Verwaltungsgericht di Francoforte l'8 dicembre 1994, confermata con sentenza 23 dicembre 1994 dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia.

19 Adito con ricorso costituzionale proposto dalla Port, il Bundesverfassungsgericht annullava, con ordinanza 25 gennaio 1995, la decisione del Verwaltungsgerichtshof dell'Assia del 23 dicembre 1994, nella parte in cui quest'ultimo non aveva considerato che il regolamento, in particolare i suoi artt. 16 e 30, a prescindere dalla questione della sua validità, permetteva, tenuto conto dell'ampiezza della sua formulazione, di tenere conto nella sua applicazione delle situazioni dei casi estremi. Secondo il Bundesverfassungsgericht, il giudice d'appello avrebbe dovuto esaminare se il minacciato fallimento della Port pregiudicasse in modo irrimediabile il diritto di proprietà garantito dall'art. 14 del Grundgesetz (legge fondamentale).

20 A seguito dell'ordinanza del Bundesverfassungsgericht, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia, con ordinanza 9 febbraio 1995, modificava la decisione 8 dicembre 1994 del Verwaltungsgerichtshof di Francoforte sul Meno e ordinava alla Bundesanstalt di rilasciare alla Port, per l'anno 1995, licenze d'importazione supplementari per 2 500 tonnellate di banane. Il giudice si basava, nel determinare tale quantitativo, sulle importazioni effettuate dalla Port nel periodo 1983-1988.

21 Il rilascio delle licenze era subordinato all'accettazione da parte dell'impresa beneficiaria, nel caso di soccombenza nel procedimento principale, dell'imputazione di tali contingenti supplementari a quelli che le verrebbero normalmente attribuiti nel corso dei prossimi anni.

22 Il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia ha considerato che l'attribuzione di licenze d'importazione supplementari si prospettava solo qualora la Commissione fosse tenuta, ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, n. 3, o degli artt. 30 e 27 del regolamento, ad aprire contingenti supplementari con un dazio doganale di 100 ECU/tonnellata. Lo stesso varrebbe nel caso in cui dovesse concludersi nel senso che l'art. 19, n. 2, del regolamento è invalido nella parte in cui non disciplina i casi estremi.

23 Con l'ordinanza 9 febbraio 1995, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia ha altresì sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 16, n. 3, o l'art. 30 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404 (GU L 47, pag. 1), obblighino la Commissione a disciplinare i casi estremi in cui gli operatori della categoria A incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di un contingente estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento (CEE) n. 404/93, e non possano accedere al mercato di banane comunitarie o degli Stati ACP.

2) Se l'art. 19, n. 2, del regolamento (CEE) n. 404/93 sia invalido in quanto nel periodo di transizione non è prevista, per i casi estremi, la presa in considerazione di altri anni di riferimento.

3) In caso di soluzione affermativa delle due precedenti questioni, quali siano le condizioni alle quali il giudice nazionale può quindi adottare, fino all'emanazione di una disciplina equitativa ovvero di una disciplina integrativa dell'art. 19 del regolamento (CEE) n. 404/93, provvedimenti provvisori nell'ambito di un procedimento sommario».

24 Con sentenza 9 novembre 1995, causa C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (I) (Racc. pag. I-3761, in prosieguo; la «sentenza Atlanta»), la Corte ha precisato a quali condizioni un giudice nazionale può concedere provvedimenti provvisori che modifichino o disciplinino le situazioni di diritto o i rapporti giuridici controversi in ordine ad un atto amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario che forma oggetto di un rinvio pregiudiziale per accertamento di validità.

25 Invitato a valutare la necessità di una soluzione della terza questione alla luce della detta sentenza, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia, con ordinanza 10 gennaio 1996, ha mantenuto la questione, riformulandola come segue:

«In caso di soluzione affermativa alla prima questione, a quali condizioni il giudice nazionale può concedere provvedimenti provvisori, nell'ambito di un procedimento cautelare diretto ad ottenere una tutela provvisoria, fino all'emanazione di una disciplina equitativa, ai sensi dell'art. 16, n. 3, o dell'art. 30 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404».

Sulla prima questione, relativa alla disciplina delle situazioni di manifesta iniquità

26 Con la prima questione, il giudice nazionale domanda in sostanza se gli artt. 16, n. 3, o 30 del regolamento impongano alla Commissione di disciplinare i casi estremi in cui importatori di banane di paesi terzi o di banane ACP non tradizionali incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di un contingente estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento.

27 Per quanto riguarda l'art. 16, n. 3, del regolamento, la Corte ha già dichiarato nell'ordinanza 29 giugno 1993, causa C-280/93 R, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-3667, punto 44), che questa disposizione obbliga in realtà le istituzioni ad adattare il contingente tariffario quando, durante la campagna, ciò risulti necessario al fine di tener conto di circostanze eccezionali che influiscano in particolare sulle importazioni. In tal caso, si deve effettuare l'adeguamento secondo la procedura prevista all'art. 27, vale a dire la Commissione deve adottare provvedimenti dopo aver raccolto il parere del comitato di gestione delle banane. Se i provvedimenti non sono conformi al parere espresso dal comitato, il Consiglio può prendere una decisione diversa entro il termine di un mese.

28 La Corte ha ancora dichiarato, al punto 45 della stessa ordinanza, che, se la Commissione constatasse, sulla base di dati obiettivi, che il contingente non permette di soddisfare ragionevolmente la domanda e che le precedenti previsioni del Consiglio sono inesatte, il regolamento obbliga, in realtà, la Commissione e, se del caso, il Consiglio a procedere ai necessari adeguamenti, cosicché gli Stati membri potrebbero proporre ricorso dinanzi alla Corte qualora le suddette istituzioni venissero meno ai propri obblighi.

29 Risulta da queste considerazioni che l'art. 16, n. 3, del regolamento obbliga la Commissione a procedere a una revisione del bilancio di previsione qualora la valutazione delle prospettive della produzione comunitaria e del consumo si riveli inesatta.

30 A tenore dell'art. 16, nn. 1 e 3, nonché del nono 'considerando' del regolamento, una revisione del bilancio di previsione è tuttavia possibile solo in caso di circostanze eccezionali che incidano sulla produzione comunitaria o sull'importazione di banane ACP tradizionali.

31 Questa interpretazione è confermata dal sistema istituito dal regolamento. Infatti, il contingente doganale istituito dall'art. 18, n. 1, viene determinato sulla scorta delle previsioni di produzione di banane comunitarie e d'importazione di banane ACP tradizionali, nonché delle previsioni di consumo totale di banane nella Comunità. Ne consegue che una revisione di questo contingente nel corso della campagna si impone solo se la produzione di banane comunitarie e l'importazione di banane ACP tradizionali non raggiungono le previsioni o se il consumo effettivo di banane nella Comunità eccede tali previsioni.

32 Per contro, circostanze eccezionali che influenzano la produzione o l'importazione di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali non possono essere prese in considerazione per giustificare una revisione del contingente doganale ai sensi dell'art. 16, n. 3, del regolamento.

33 Inoltre, le condizioni di un contratto concluso tra un produttore e un importatore di banane o l'inadempimento contrattuale da parte del produttore non possono rientrare nella nozione di condizioni di produzione o d'importazione di cui all'art. 16, n. 3, del regolamento.

34 In ordine all'art. 30 del regolamento, la Corte ha dichiarato nella citata ordinanza Germania/Consiglio, punti 46 e 47, che, come risulta dal ventiduesimo 'considerando' del regolamento, l'art. 30 è anche destinato a far fronte alla perturbazione del mercato interno che rischia di essere provocata dalla sostituzione dei diversi regimi nazionali con l'organizzazione comune dei mercati. A questo proposito, detta disposizione impone alla Commissione di adottare tutte le misure transitorie reputate opportune.

35 L'applicazione dell'art. 30 è subordinata alla condizione che i provvedimenti specifici che la Commissione deve adottare siano diretti ad agevolare il passaggio dai regimi nazionali all'organizzazione comune dei mercati e che siano necessari a tal fine.

36 Queste misure transitorie devono permettere di risolvere le difficoltà incontrate dopo l'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati, ma che hanno origine nelle condizioni dei mercati nazionali prima dell'adozione del regolamento.

37 Al riguardo, la Commissione deve del pari tenere in considerazione la situazione degli operatori economici che hanno adottato, nell'ambito di una disciplina nazionale precedente il regolamento, un dato comportamento, senza potere prevedere le conseguenze di tale comportamento a seguito dell'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati.

38 Nel valutare la necessità di provvedimenti transitori, la Commissione dispone di un ampio potere, che esercita secondo la procedura prevista all'art. 27 del regolamento. Tuttavia, come la Corte ha dichiarato nell'ordinanza Germania/Consiglio, punto 47, la Commissione o, se del caso, il Consiglio hanno l'obbligo di intervenire se le difficoltà connesse al passaggio dai regimi nazionali all'organizzazione comune dei mercati lo esigono.

39 A questo proposito, compete alla Corte il sindacato di legittimità di un'azione o di un'omissione delle istituzioni comunitarie.

40 L'intervento delle istituzioni comunitarie è necessario, in particolare, se il passaggio all'organizzazione comune dei mercati lede i diritti fondamentali degli operatori economici tutelati dal diritto comunitario, come il diritto di proprietà e il diritto al libero esercizio delle attività professionali.

41 Qualora le difficoltà transitorie risultino da un comportamento degli operatori economici precedente l'entrata in vigore del regolamento, è necessario che tale comportamento possa essere considerato normalmente diligente, sia in relazione alla disciplina nazionale precedente sia in relazione alla prospettiva di attuazione dell'organizzazione comune dei mercati, nei limiti in cui gli operatori interessati ne abbiano avuto conoscenza.

42 Quanto al contenuto delle misure transitorie, occorre rilevare che l'art. 30 prevede l'adozione di tutte le misure ritenute opportune. Questa disposizione autorizza quindi la Commissione a derogare, in caso di necessità, al rispetto del periodo di riferimento previsto all'art. 19 del regolamento, anche a vantaggio di singoli operatori.

43 Occorre quindi risolvere la prima questione nel senso che l'art. 16, n. 3, del regolamento non consente alla Commissione di disciplinare i casi estremi in cui importatori di banane di paesi terzi o di banane ACP non tradizionali incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di un contingente estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno essere presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento.

Per contro, l'art. 30 del regolamento dà facoltà alla Commissione — e, a seconda dei casi, le impone — di disciplinare i casi estremi in cui importatori di banane di paesi terzi o di banane ACP non tradizionali incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di un contingente estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento, qualora tali difficoltà siano inerenti al passaggio dai regimi nazionali esistenti prima dell'entrata in vigore del regolamento all'organizzazione comune dei mercati e non siano dovute a mancanza di diligenza degli operatori interessati.

Sulla seconda questione, relativa alla validità dell'art. 19, n. 2, del regolamento

44 Dalla soluzione della prima questione si desume che l'art. 30 autorizza, o, se del caso, fa obbligo alla Commissione, di adottare misure transitorie che comportano una deroga al periodo triennale previsto all'art. 19, n. 2, del regolamento.

45 Ciò considerato, non occorre risolvere la seconda questione.

Sulla terza questione, relativa all'emanazione di provvedimenti provvisori

46 Con tale questione, il giudice nazionale domanda se il Trattato autorizzi i giudici nazionali a disporre provvedimenti provvisori nell'ambito di un procedimento diretto ad ottenere la tutela provvisoria degli operatori economici interessati fino all'adozione, da parte della Commissione, di un atto giuridico che disciplini, ai sensi dell'art. 30 del regolamento, i casi di estrema difficoltà in cui si trovino gli operatori.

47 A questo proposito, occorre ricordare che, nelle sentenze 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabirk Soest (Racc. pag. I-415; in prosieguo: la «sentenza Zuckerfabrik»), e Atlanta, già citata, la Corte ha riconosciuto la competenza dei giudici nazionali a concedere provvedimenti provvisori nell'ambito dell'esecuzione di un atto nazionale fondato su un regolamento comunitario.

48 Quanto alle condizioni alle quali tale competenza viene esercitata, la Corte ha dichiarato, nella citata sentenza Atlanta, che provvedimenti del genere possono venire concessi dal giudice nazionale solo

— se tale giudice nutra gravi riserve sulla validità dell'atto comunitario e, nell'ipotesi in cui alla Corte non sia già stata deferita la questione di validità dell'atto contestato, egli provveda direttamente ad effettuare il rinvio pregiudiziale;

— se ricorrano gli estremi dell'urgenza, nel senso che i provvedimenti provvisori sono necessari per evitare che la parte che li richiede subisca un danno grave e irreparabile;

— se il giudice tenga pienamente conto dell'interesse della Comunità;

— se, nella valutazione di tutti questi presupposti, il giudice nazionale rispetti le pronunce della Corte o del Tribunale di primo grado in ordine alla legittimità del regolamento o un'ordinanza in sede di procedimento sommario diretta alla concessione, sul piano comunitario, di provvedimenti provvisori analoghi.

49 Come la Corte ha rilevato al punto 18 della citata sentenza Zuckerfabrik, il rinvio pregiudiziale per accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni

comunitarie. Ora, nell'ambito dell'azione d'annullamento, l'art. 185 del Trattato CE attribuisce al ricorrente la facoltà di chiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato e conferisce alla Corte la competenza per concederla. La coerenza del sistema di tutela cautelare impone che il giudice nazionale possa altresì disporre la sospensione dell'esecuzione di un atto amministrativo nazionale fondato su un regolamento comunitario la cui legittimità sia in contestazione.

50 La Corte ha inoltre rammentato, nella citata sentenza Zuckerfabrik, punto 19, che nella sentenza 19 giugno 1990, Factortame e a. (causa C-213/89, Racc. pag. I-2433), pronunciata in una causa vertente sulla compatibilità di una legge nazionale con il diritto comunitario, essa aveva dichiarato, richiamandosi all'effetto utile dell'art. 177, che il giudice nazionale, il quale le aveva deferito questioni pregiudiziali interpretative allo scopo di poter dirimere tale problema di compatibilità, doveva poter ordinare provvedimenti provvisori e sospendere l'applicazione della legge nazionale controversa fino al momento in cui la Corte si pronunci in via interpretativa ai sensi dell'art. 177.

51 Ora, la tutela cautelare garantita dal diritto comunitario ai singoli dinanzi ai giudici nazionali non può variare a seconda che essi contestino la compatibilità delle norme nazionali con il diritto comunitario oppure la validità di norme del diritto comunitario derivato, vertendo la contestazione, in entrambi i casi, sul diritto comunitario medesimo (sentenza Zuckerfabrik, citata, punto 20).

52 Tuttavia, la situazione prospettata dal giudice a quo è diversa da quella di cui trattavasi nelle cause citate. Infatti il caso di specie non verte sulla concessione di provvedimenti provvisori nell'ambito dell'esecuzione di un regolamento comunitario di cui si contesta la legittimità, al fine di garantire una tutela provvisoria di diritti vantati dai singoli in forza dell'ordinamento giuridico comunitario, bensì sulla concessione agli operatori economici di una tutela giurisdizionale provvisoria nell'ipotesi in cui, in forza di un regolamento comunitario, l'esistenza e la portata dei diritti di questi stessi operatori debbano essere accertate da un atto della Commissione che quest'ultima non ha ancora emanato.

53 A questo proposito, occorre rilevare che il Trattato non ha previsto la possibilità di un rinvio con cui il giudice nazionale chieda alla Corte di dichiarare in via pregiudiziale la carenza di un'istituzione e, di conseguenza, i giudici nazionali non hanno competenza a pronunciare provvedimenti provvisori in attesa che l'istituzione si attivi. Il controllo della carenza rientra nella competenza esclusiva del giudice comunitario.

54 In una fattispecie come quella su cui verte il processo a quo, la tutela giurisdizionale degli interessati può quindi venire garantita dalla sola Corte di giustizia e, se del caso, dal Tribunale di primo grado.

55 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo la procedura prevista all'art. 27 del regolamento, la Commissione adotta le misure transitorie su parere del comitato di gestione, adito da un rappresentante della Commissione o da uno Stato membro.

56 In circostanze come quelle di cui al processo a quo, spetta allo Stato membro interessato, adito, all'occorrenza, dall'operatore economico interessato, chiedere eventualmente l'avvio della procedura del comitato di gestione.

57 Tenuto conto del caso estremo in cui afferma trovarsi la società ricorrente nel procedimento a quo, essa può del pari rivolgersi direttamente alla Commissione chiedendole di adottare, secondo la procedura prevista all'art. 27 del regolamento, le misure particolari richieste dalla situazione.

58 Nel caso in cui l'istituzione comunitaria ometta di agire, lo Stato membro può proporre ricorso per carenza dinanzi alla Corte; del pari, l'operatore, che sarebbe stato destinatario dell'atto che la Commissione ha omesso di adottare o,

perlomeno, da questo direttamente e individualmente interessato, può esperire siffatta azione dinanzi al Tribunale (v. sentenza 16 febbraio 1993, causa C-107/91, ENU/Commissione, Racc. pag. I-599).

59 Sebbene, infatti, l'art. 175, terzo comma, del Trattato conferisca alle persone fisiche e giuridiche la possibilità di proporre un ricorso per carenza quando un'istituzione ha omesso di emanare nei loro confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere, la Corte ha nondimeno dichiarato che gli artt. 173 e 175 del Trattato sono l'espressione di uno stesso rimedio giuridico (sentenza 18 novembre 1970, causa 15/70, Chevalley/Commissione, Racc. pag. 975, punto 6). Ne consegue che, come l'art. 173, quarto comma, consente ai singoli di proporre ricorso d'annullamento contro un atto delle istituzioni di cui non sono destinatari se questo atto li riguarda direttamente ed individualmente, così l'art. 175, terzo comma, dev'essere interpretato nel senso che conferisce loro anche la facoltà di proporre ricorso per carenza contro un'istituzione che abbia omesso di adottare un atto che li riguarderebbe allo stesso modo. La possibilità per i singoli di far valere i propri diritti non può infatti dipendere dall'azione o dall'inerzia dell'istituzione considerata.

60 Nell'ambito dei detti ricorsi per carenza, il giudice comunitario potrebbe, su richiesta dei ricorrenti, ordinare provvedimenti provvisori, ai sensi dell'art. 186 del Trattato. Da un lato, questa disposizione è redatta in termini generali e non prevede eccezioni per determinate procedure (v., in tal senso, ordinanza 29 giugno 1994, causa C-120/94 R, Commissione/Grecia, Racc. pag. 3037, punto 42). Dall'altro, una costante giurisprudenza, sin dall'ordinanza 21 maggio 1977 (cause riunite 31/77 R e 53/77 R, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 921), ammette la possibilità che la Corte pronunci provvedimenti provvisori nell'ambito di procedimenti a carattere declaratorio.

61 Peraltro, nel caso in cui la Commissione si rifiutasse espressamente di agire o emanasse un atto diverso da quello che gli interessati sollecitano o ritengono necessario, lo Stato membro o l'operatore interessato possono chiedere l'annullamento di tale atto dinanzi alla Corte o al Tribunale (v. sentenze 13 luglio 1971, causa 8/71, Deutscher Komponistenverband/Commissione, Racc. pag. 705; 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, e ENU/Commissione, citata).

62 Occorre quindi risolvere la terza questione nel senso che il Trattato non autorizza i giudici nazionali a disporre provvedimenti provvisori nell'ambito di un procedimento sommario promosso per ottenere una tutela cautelare, fino a che la Commissione abbia emanato un atto giuridico per disciplinare, in via equitativa, ai sensi dell'art. 30 del regolamento, i casi di estrema difficoltà cui sono confrontati gli operatori.

Sulle spese

63 Le spese sostenute dai governi tedesco, spagnolo, francese e da quello del Regno Unito, nonché dal Consiglio dell'Unione europea e 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 costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia con ordinanza 9 febbraio 1995, dichiara:

1) **L'art. 16, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, non consente alla Commissione di disciplinare i casi estremi in cui importatori di banane di paesi terzi o di banane ACP non tradizionali incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di un contingente estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento.**

L'art. 30 del regolamento n. 404/93 dà facoltà alla Commissione — e, a seconda dei casi, le impone — di disciplinare i casi estremi in cui gli importatori di banane di paesi terzi o di banane ACP non tradizionali incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di un contingente estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento, qualora tali difficoltà siano inerenti al passaggio dai regimi nazionali esistenti prima dell'entrata in vigore del regolamento all'organizzazione comune dei mercati e non siano dovute a mancanza di diligenza degli operatori interessati.

2) Il Trattato CE non autorizza i giudici nazionali ad adottare provvedimenti provvisori nell'ambito di un procedimento sommario promosso per ottenere una tutela provvisoria, fintantoché la Commissione non abbia emanato un atto giuridico per disciplinare, in via equitativa, ai sensi dell'art. 30 del regolamento n. 404/93, i casi di estrema difficoltà cui sono confrontati gli operatori.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 novembre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias