CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 9 luglio 1996 *

Introduzione

1. Nel presente procedimento il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia, Repubblica federale di Germania, ha sottoposto alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali relative all'interpretazione e alla validità di talune disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana [1] (in prosieguo: il «regolamento»), e alla possibilità per i giudici nazionali di pronunciare provvedimenti provvisori nell'ambito di controversie a carattere comunitario.

Caratteristiche dell'organizzazione comune dei mercati della banana

2. Il regolamento prescrive l'istituzione di un contingente doganale annuo per l'importazione di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali [2]. Nell'ambito del detto contingente doganale le banane di paesi terzi vengono sottoposte ad un dazio di 75 ECU per tonnellata, le banane ACP non tradizionali sono sottoposte ad un dazio zero. Al di fuori del contingente doganale le banane di paesi terzi e le banane ACP non tradizionali sono rispettivamente soggette ad un dazio doganale di 850 e 750 ECU per tonnellata. Ogni anno viene predisposto un bilancio di previsione della nutrizione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni ed esportazioni. In caso di aumento della domanda comunitaria definita conformemente al detto bilancio, il contingente doganale viene adeguato in conseguenza. Il contingente doganale viene suddiviso fra gli operatori a seconda dei quantitativi medi di banane che l'operatore ha venduto negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili i dati.

Le disposizioni rilevanti del regolamento

3. Il regolamento è stato emanato in forza degli artt. 42 e 43 del Trattato. Il nono,

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 47, pag. 1, come modificato da ultimo con 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).

2 — «Le banane ACP non tradizionali» sono definite all'art. 15 bis, secondo comma, punto 2, come le importazioni di banane provenienti dagli Stati ACP che superano un quantitativo fissato nel regolamento. La denominazione «Stati ACP» comprende une serie di paesi in Africa, nei Caraibi e nel Pacifico con cui la Comunità ha concluso le convenzioni di Lomé.

decimo e ventiduesimo 'considerando' del regolamento recitano:

«considerando che le prospettive della produzione e del consumo comunitari devono venir valutate di anno in anno nell'ambito di un bilancio di previsione; che detto bilancio deve potere essere rettificato nel corso dell'anno, per tener conto di condizioni particolari, segnatamente climatiche;

considerando che per permettere una commercializzazione soddisfacente delle banane raccolte nella Comunità nonché dei prodotti originari degli tati ACP nel quadro degli accordi previsti dalla convenzione di Lomé, mantenendo per quanto possibile i flussi commerciali tradizionali, occorre prevedere ogni anno l'apertura di un contingente tariffario; che nell'ambito di tale contingente, da un lato, le importazioni di banane di paesi terzi sono soggette a un'imposizione (...) e, dall'altro, le importazioni di banane ACP non tradizionali beneficiano di dazio zero conformemente ai suddetti accordi; che si debbono prevedere disposizioni per consentire che il volume dei contingenti tariffari sia rettificato per rispecchiare le variazioni della domanda nella Comunità fissata nel bilancio di previsione;

(...)

considerando che la sostituzione dei diversi regimi nazionali con l'organizzazione comune dei mercati di cui al presente regolamento potrebbe determinare, all'entrata in vigore dello stesso, un rischio di perturbazione del mercato interno; che occorre quindi, dal 1° luglio 1993, lasciare alla Commissione la facoltà di adottare le misure transitorie necessarie per ovviare alle difficoltà di applicazione del nuovo regime».

4. Il regolamento contiene le seguenti disposizioni, rilevanti per il presente procedimento:

«TITOLO IV

Regime degli scambi con i paesi terzi

(...)

Articolo 16

1. Ogni anno viene elaborato un bilancio di previsione della produzione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni ed esportazioni.

2. (...)

3. 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.

(...)

Articolo 18

1. Per ogni anno è aperto un contingente tariffario di due milioni di tonnellate (peso netto) per le importazioni di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali.

(...)

Qualora la domanda comunitaria, determinata in base al bilancio di cui all'articolo 16 aumenti, il volume del contingente è aumentato in misura corrispondente, secondo la procedura prevista all'articolo 27. Se necessario, detta revisione è effettuata entro il 30 novembre che precede la campagna in questione.

(...)

Articolo 19

1. Il contingente tariffario è aperto, a decorrere dal 1° luglio 1993, secondo la seguente ripartizione:

a) il 66,5% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane di paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali;

b) il 30% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie e/o ACP tradizionali;

c) il 3,5% per la categoria degli operatori stabiliti nella Comunità che hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o dalle banane ACP tradizionali.

(...)

2. Sulla base dei calcoli effettuati separatamente per ciascuna categoria di operatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), ogni operatore riceve certificati di importazione in funzione dei quantitativi medi di banane che ha venduto negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati statistici (...).

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.

2. (...)

Articolo 27

3. (...)

4. Nell'ipotesi di un aumento del contingente tariffario, il quantitativo disponibile supplementare è attribuito agli operatori delle categorie di cui al paragrafo 1 conformemente alle disposizioni dei paragrafi precedenti.

1. Qualora sia fatto riferimento alla procedura definita al presente articolo, il comitato è chiamato a pronunciarsi dal suo presidente, per iniziativa di quest'ultimo o su richiesta di uno Stato membro.

(...)

2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il suo parere su tali misure (...).

TITOLO V

Disposizioni generali

3. La Commissione adotta misure che sono immediatamente applicabili. Tuttavia, se tali misure non sono conformi al parere espresso dal comitato, la Commissione le comunica immediatamente al Consiglio (...).

(...)

Articolo 26

1. È istituito un comitato di gestione delle banane, (...)

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può prendere una decisione diversa entro il termine di un mese.

Articolo 28

Il comitato può esaminare qualsiasi altro problema che il presidente sollevi sia di propria iniziativa, sia su richiesta del rappresentante di uno Stato membro.

(...)

Articolo 30

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».

La causa pendente dinanzi al giudice nazionale

5. La T. Port GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «T. Port»), che è un importatore di banane di paesi terzi, otteneva licenze di importazione per il 1993, 1994 e 1995 calcolate con riferimento alla media delle vendite da essa effettuate negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati statistici. Tale società proponeva ricorso contro la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, che gestisce l'organizzazione dei mercati della banana in Germania, chiedendo il rilascio di licenze di importazione supplementari e sostenendo di essere stata pregiudicata in modo particolarmente grave dal regolamento, dato che, a causa del recesso dal contratto di un fornitore colombiano, essa aveva potuto importare solo quantitativi eccezionalmente ridotti di banane nei periodi di riferimento 1989, 1990 e 1991. Inoltre erano falliti tutti i tentativi di riconversione delle attività della detta società nell'importazione di banane ACP e comunitarie. La società, che si è impegnata per contratto ad acquistare banane equatoriane sino al 1996 e ha versato consistenti anticipi, rischia pertanto notevoli perdite se non riesce ad acquistare le banane. L'importazione di banane di paesi terzi destinate alla Finlandia, alla Svezia e all'Austria, che la società aveva incrementato dopo l'entrata in vigore del regolamento, non è più possibile dopo l'adesione di tali paesi all'Unione europea.

6. La domanda presentata dalla società al fine di ottenere il rilascio di ulteriori licenze di importazione per il 1994 nonché la domanda di provvedimenti provvisori sono state respinte dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno il 27 maggio 1994 e dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia il 19 luglio 1994. Una nuova domanda di rilascio di ulteriori licenze d'importazione per il 1994 e il 1995 nonché di pronuncia di provvedimenti

provvisori è stata respinta dal Verwaltungsgericht di Francoforte l'8 dicembre 1994 e dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia il 23 dicembre 1994.

7. Il 25 gennaio 1995 l'ordinanza del Verwaltungsgerichtshof dell'Assia 23 dicembre 1994 veniva annullata dal Bundesverfassungsgericht con un'ordinanza che contiene fra l'altro la seguente motivazione:

«Se quindi, in caso di negata concessione dei provvedimenti provvisori, sussiste un rischio di una rilevante trasgressione dei diritti fondamentali del ricorrente che non possa essere più risarcita da una pronuncia che accolga la domanda proposta in via principale, la domanda di provvedimenti provvisori deve essere accolta, eventualmente esaminando in modo particolareggiato, in fatto e in diritto, le conclusioni presentate in via principale, a meno che, in via eccezionale, vi siano motivi di particolare gravità e rilevanza che vi si oppongano (...)

2. L'impugnato provvedimento del Verwaltungsgerichtshof dell'Assia non soddisfa le citate condizioni di diritto costituzionale (...)

Il Verwaltungsgerchtshof dell'Assia non ha preso in considerazione il fatto che con la sentenza 5 ottobre 1994 (nella causa C-280/93) la Corte di giustizia CE si è pronunciata solo sull'organizzazione dei mercati della banana in quanto tale, ma non sui suoi effetti concreti, in particolare sui casi estremi. Con ordinanza 29 giugno 1993 (procedimento C-280/93 R, Repubblica federale di Germania/Consiglio, Racc. pag. I-3667) la Corte di giustizia ha invece dichiarato che la Commissione era tenuta ad adeguare il contingente doganale qualora ciò risultasse necessario nel corso della campagna per tener conto di circostanze straordinarie inerenti in particolare alle condizioni di importazione e che la Repubblica federale di Germania poteva ancora avviare il procedimento ex art. 16, n. 3, del regolamento ovvero quello ex art. 30. Il regolamento (CEE) n. 404/93, a prescindere dalla questione della sua validità, è pertanto così aperto, dal punto di vista del contenuto, da consentire di ricomprendere nella sua applicazione i casi estremi.

Poiché il Verwaltungsgerichtshof presuppone manifestamente che la T. Port è direttamente minacciata di fallimento in caso di applicazione di un contingente doganale non adeguato, esso avrebbe anche dovuto esaminare se i diritti fondamentali della T. Port in forza dell'art. 4, n. 1, della legge fondamentale [tutela di tutti i diritti patrimoniali, v. Bundesverfassungsgercht 83, 201 (cfr. 208 e seguenti)] vengano danneggiati in modo irrimediabile in caso di fallimento e vadano pertanto pronunciati provvedimenti provvisori per i casi di particolare gravità sino al termine della causa principale. Le circostanze straordinarie, non prese in considerazione nell'ambito del contingente normale, potevano spingere la Commissione, su richiesta del governo federale, ad agire emanando disposizioni per i casi estremi ai sensi dell'art. 16, n. 3, o dell'art. 30 del regolamento (CEE) n. 404/93. Ciò vale a maggior ragione con

riferimento al fatto che sono già stati messi a disposizione contingenti speciali in altri casi estremi.

In sede di procedimento sommario, il Verwaltungsgerichtshof, pur essendo giunto alla conclusione che l'organizzazione di mercato delle banane in quanto tale è legittima, avrebbe dovuto chiedersi se la carenza della Repubblica federale di Germania, nonostante il regime previsto per i casi estremi anche dall'organizzazione comune dei mercati della banana, sia in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali garantita anche dal diritto comunitario».

Le questioni pregiudiziali

8. Pertanto il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia, con ordinanza 9 febbraio 1995, ha ingiunto in via provvisoria alla Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung il rilascio alla T. Port di ulteriori licenze d'importazione per il 1995. Ai fini della decisione definitiva della causa, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia ha inoltre deciso di sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali le quali, dopo la riformulazione della questione sub 3 con ordinanza 10 gennaio 1996 sono le seguenti:

«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».

Questione sub 1: interpretazione degli artt. 16, n. 3, e 30 del regolamento

9. Con tale questione il giudice a quo intende accertare se gli artt. 16, n. 3, o 30 del

regolamento impongano alla Commissione di disciplinare i casi estremi dovuti al fatto che 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.

10. Può risultare, prima facie, difficile valutare la rilevanza della soluzione di tale questione per la decisione del giudice a quo nella causa principale. Vi è però una certa logica nell'ordine in cui sono state sollevate le tre questioni. In caso di soluzione affermativa della prima questione, nel senso cioè che una delle disposizioni citate impone alla Commissione di emanare una determinata normativa, il giudice a quo deve stabilire se può pronunciare provvedimenti provvisori sino all'emanazione di siffatte disposizioni (v. questione sub 3). Se invece la soluzione della prima questione è negativa, il giudice a quo deve ottenere la soluzione della questione sub 2, con cui si domanda se l'art. 19, n. 2, sia invalido per tali motivi. Se la seconda questione va risolta in senso affermativo, il giudice a quo non necessita invece di una soluzione della terza questione in quanto la Corte si è appena pronunciata su di una situazione del tutto analoga nei procedimenti C-465/93 e C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH e altre [3]. Pertanto ritengo che la Corte debba risolvere la prima questione.

3 — Sentenze 9 novembre 1995 (Racc. pagg. I-3761 e 3799). V. altresì le mie conclusioni del 5 luglio 1995 presentate nelle stesse cause.

Articolo 16, n. 3

11. Le osservazioni presentate alla Corte concordano sul fatto che l'art. 16, n. 3, non può essere applicato per risolvere i casi estremi descritti nella questione. La T. Port ha sostenuto in tale contesto che l'art. 16, n. 3, può essere applicato solo nei casi di circostanze eccezionali che riguardino le condizioni di produzione e di importazione. Tale disposizione non autorizza pertanto la Commissione a scegliere altri anni di riferimento in caso di vendite eccezionalmente ridotte nel corso del periodo di riferimento. La Commissione, il governo tedesco, il governo del Regno Unito e il governo francese hanno sostenuto che le difficoltà economiche individuali non configurano «circostanze eccezionali» che incidano «sulla produzione o sull'importazione» ai sensi dell'art. 16, n. 3. Il Consiglio ha sostenuto che un incremento del contingente ai sensi dell'art. 16, n. 3, deve, in forza dell'art. 19, n. 4, essere suddiviso fra gli operatori conformemente alle norme contenute nell'art. 19, nn. 2 e 3, e che l'art. 16, n. 3, non autorizza pertanto la Commissione ad intervenire per ovviare alle difficoltà eccezionali dei singoli importatori.

12. Va rilevato che dal nono 'considerando' del regolamento risulta che un bilancio di previsione elaborato ogni anno deve valutare le prospettive della produzione e del consumo comunitari e che detto bilancio deve poter essere rettificato nel corso dell'anno per tener conto di condizioni particolari, segnatamente climatiche. Per tale motivo l'art. 16, n. 3 stabilisce che il bilancio di previsione della produzione e del consumo

comunitari, nonché delle importazioni e delle esportazioni, di cui al n. 1, può essere riveduto durante la campagna in caso di necessità, segnatamente al fine di tener conto dell'incidenza di circostanze eccezionali sulla produzione o sull'importazione. Se il bilancio viene riveduto nel corso della campagna il contingente doganale per le banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali viene adeguato.

13. Nell'ordinanza 29 giugno 1993 nel procedimento C-280/93 R, punti 44 e 45, la Corte ha dichiarato quanto segue in ordine all'interpretazione dell'art. 16, n. 3, del regolamento:

«Occorre rilevare in proposito che l'art. 16, n. 3, del regolamento 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. Ne risulta che, se la Commissione constatasse, sulla base di tati 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, il Consiglio e, se del caso, la Commissione a provvedere ai necessari adeguamenti, cosicché gli Stati membri potrebbero proporre ricorso dinanzi alla Corte qualora le suddette istituzioni venissero meno ai propri obblighi».

14. L'art. 16, n. 3, del regolamento impone pertanto alla Commissione di agire qualora, sulla scorta di dati oggettivi e affidabili, sia giunta alla conclusione che il contingente doganale è insufficiente per far fronte alla domanda e il bilancio di previsione sia risultato inesatto.

15. Ai sensi di tale disposizione è irrilevante che le circostanze di cui trattasi riguardino un singolo operatore o un ampio gruppo di operatori, come potrebbe verificarsi ad esempio qualora un uragano tropicale colpisse un determinato gruppo di isole distruggendone il raccolto di banane. È invece determinante che risulti necessario rivedere il bilancio di previsione per la produzione e il consumo comunitari nonché per le importazioni ed esportazioni di banane che renda necessario un adeguamento del contingente doganale. Anche le circostanze eccezionali che possono

colpire un singolo imprenditore possono pertanto rientrare nella detta disposizione, qualora l'interessato rappresenti una quota sufficientemente rilevante dell'offerta di banane nella Comunità.

16. Non si può invece ritenere che l'art. 16, n. 3, stando al suo tenore, riguardi solo le circostanze eccezionali che incidono sulle condizioni di produzione e di importazione di banane comunitarie e di banane ACP tradizionali. Nell'economia del regolamento il contingente doganale applicato alle banane di paesi terzi e alle banane ACP non tradizionali costituisce un quantitativo residuo, cioè la differenza fra le previsioni di produzione di banane comunitarie e di importazione di banane ACP tradizionali e le previsioni relative al consumo globale di banane. Pertanto, solo le circostanze eccezionali che incidano sulle condizioni di produzione o di importazione di banane comunitarie e di banane ACP tradizionali possono essere ovviate mediante un adeguamento di tale quantitativo residuo. Le circostanze eccezionali che incidono sulle condizioni di produzione o di importazione delle banane di paesi terzi e delle banane ACP non tradizionali non possono invece essere ovviate ai sensi dell'art. 16, n. 3.

17. Nel presente procedimento non è necessario stabilire se un adeguamento del contingente doganale ai sensi dell'art. 16, n. 3, debba essere suddiviso conformemente all'art. 14, n. 3, in forza delle norme contenute nell'art. 19, nn. 2 e 3. La Corte avrà l'opportunità di pronunciarsi su tale questione nelle cause C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Regno del Belgio/Commissione, e Repubblica federale di Germania/Commissione.

18. L'art. 16, n. 3, deve pertanto essere interpretato nel senso che non consente di disciplinare i casi citati nella questione.

Articolo 30

19. Il governo tedesco ha sostenuto che l'art. 30 non può essere applicato, in quanto il caso di specie verte su di un fenomeno che può verificarsi anche al di fuori del periodo transitorio. È possibile che le difficoltà derivanti da un recesso dal contratto da parte di un fornitore possano verificarsi anche in futuro. Il periodo di riferimento configura un elemento così importante dell'organizzazione di mercato che non se ne può prescindere.

20. Il governo spagnolo ha sostenuto che l'art. 30 non obbliga la Commissione ad emanare norme per casi particolari. Il periodo di riferimento triennale costituisce un criterio oggettivo e non discriminatorio e configura inoltre una base sufficientemente ampia per rispecchiare in modo chiaro l'attività di un importatore.

21. Il governo francese ha sostenuto che il disposto dell'art. 30 non impone alla Commissione di emanare norme per gli importatori che hanno venduto quantitativi ridotti nel periodo di riferimento. La T. Port non ha del resto dimostrato come la sua situazione possa configurare «circostanze eccezionali».

22. La T. Port ha dichiarato che l'art. 30 legittima la Commissione ad adottare le «misure transitorie stimate opportune» e pertanto anche a scegliere altri anni di riferimento. L'espressione «particolari difficoltà» non è precisa e può pertanto ricomprendere specifiche difficoltà dei singoli operatori. Il legislatore era tenuto, nel fissare gli anni di riferimento, al rispetto dei principi della tutela della proprietà e del libero esercizio delle attività professionali nonché del principio di proporzionalità. Ciò è quanto ha fatto il Consiglio delegando alla Commissione l'emanazione di disposizioni transitorie e quest'ultima avrebbe dovuto stabilire siffatte norme, in quanto senza di esse l'organizzazione di mercato comporta la distruzione del fondamento per l'esistenza degli importatori tradizionali i quali, per cause esterne, abbiano potuto vendere solo quantitativi ridotti nel periodo di riferimento.

23. La Commissione ha sostenuto che l'art. 30 le consente unicamente di emanare norme temporanee per tener conto di difficoltà notevoli dovute a cause di forza maggiore o a circostanze analoghe. L'art. 30 può fondare norme in forza delle quali gli operatori interessati possono scegliere uno o due anni all'interno del periodo di riferimento per il calcolo delle licenze d'importazione invece della media di tutto il periodo di tre anni. Tale disposizione non consente invece di emanare norme in forza delle quali gli operatori possono scegliere anni di riferimento al di fuori del periodo di riferimento. La Commissione non ha ricevuto la richiesta ufficiale di disciplinare i casi estremi come quello su cui verte il presente procedimento.

24. Il governo del Regno Unito ha dichiarato che non si può escludere che l'art. 30 imponga in certi casi alla Commissione di emanare disposizioni transitorie formulate in via generale e che queste ultime possano verosimilmente anche contenere disposizioni generali per ovviare alle conseguenze dell'art. 19, n. 2.

25. Il Consiglio ha affermato che l'art. 30 consente alla Commissione di emanare disposizioni per i casi estremi che possono verificarsi in conseguenza dell'applicazione del periodo di riferimento di tre anni. La Commissione è tenuta ad adottare disposizioni del genere qualora risulti necessario per evitare che il diritto di proprietà o il diritto al libero esercizio delle attività professionali vengano pregiudicati. Il periodo di riferimento triennale non è un elemento così essenziale del regolamento da impedirne una deroga da parte della Commissione.

26. Mi preme rilevare che il regolamento non contiene di per sé norme transitorie particolareggiate. Si può ipotizzare che ciò sia connesso alla difficoltà per il Consiglio, al momento dell'emanazione del regolamento, di stabilire quali tipi di problemi avrebbero potuto sorgere dopo il passaggio all'organizzazione comune dei mercati, ritenendo più opportuno far sì che per il tramite dell'art. 30 del regolamento fosse possibile elaborare ulteriormente tali norme secondo la procedura del comitato di gestione.

27. L'applicazione delle disposizioni dell'art. 30 è anzitutto subordinata ad una condizione ratione temporis, in quanto deve trattarsi di provvedimenti volti ad agevolare il passaggio. La detta disposizione non utilizza l'espressione disposizioni transitorie, ma denomina misure transitorie i provvedimenti che possono eventualmente essere emanati. È ovvio ritenere che i provvedimenti atti ad agevolare il passaggio consisteranno ad esempio, e forse in particolare, in una disciplina dei fenomeni, verificatisi dopo l'entrata in vigore del nuovo regime, che siano in qualche modo connessi al periodo precedente il detto regime. È pertanto ovvio che i provvedimenti transitori ai sensi della disposizione siano norme che prendono in considerazione in modo particolare il caso degli operatori che prima dell'emanazione delle nuove norme hanno agito o hanno omesso di farlo senza avere potuto o dovuto prevedere le conseguenze che ne sarebbero derivate dopo l'entrata in vigore delle nuove norme.

28. Si potrebbe sostenere che il tenore letterale dell'art. 30 si estende oltre siffatte norme transitorie nel senso corrente, in quanto menziona «provvedimenti specifici [che] appaiono necessari a decorrere dal luglio 1993 per agevolare il passaggio». Il presente procedimento verte però solo sulla questione del trattamento delle situazioni connesse al periodo precedente l'adozione e l'entrata in vigore delle norme e si deve pertanto presupporre che la condizione ratione temporis per l'applicazione dell'art. 30 è soddisfatta nel caso di specie. Non è quindi necessario pronunciarsi sulla possibilità di applicare tale disposizione anche in un determinato periodo dopo l'entrata in vigore — ad esempio sin dal momento in cui il Parlamento e il Consiglio si siano pronunciati sulla relazione e sulle proposte di cui all'art. 32, primo e secondo comma, del regolamento — onde agevolare il passaggio nelle situazioni in cui si siano verificati fenomeni non connessi al periodo precedente l'adozione o l'entrata in vigore delle norme.

29. La condizione determinante per l'applicazione dell'art. 30 è la necessità di provvedimenti specifici per agevolare il passaggio all'organizzazione comune dei mercati. È difficile precisare ulteriormente il contenuto di tale condizione, che dev'essere lasciato in ampia misura alla discrezionalità delle persone o degli organi che dispongono di una conoscenza approfondita del mercato della banana e dei casi variegati che rientrano nell'organizzazione di mercato. Probabilmente anche per tale motivo si è lasciato alla Commissione, e in determinati casi al Consiglio, nell'ambito della procedura di comitato, il compito di esercitare tale discrezionalità in

modo da garantire che ciò avvenga il più possibile sulla scorta di elementi tecnici e con la possibilità di effettuare i necessari accertamenti in ordine ai fatti allegati.

30. Va sottolineato che non si tratta di un potere discrezionale assoluto, bensì di una discrezionalità che può essere sindacata dalla Corte. Quest'ultima potrà in tale contesto pronunciarsi sulla questione se la decisione di emanare o di non emanare provvedimenti transistori sia viziata, così come potrà altresì pronunciarsi sulla carenza dell'istituzione comunitaria interessata. Si può ritenere, a mio parere, che siffatta carenza si verificherà qualora a seguito di una domanda da parte di uno Stato membro ai sensi degli artt. 27, n. 1, e 28 del regolamento le istituzioni non adottino i provvedimenti transitori giuridicamente necessari per evitare che il passaggio alla nuova organizzazione di mercato abbia conseguenze così gravi in singoli casi da comportare una violazione dei diritti fondamentali sanciti dal diritto comunitario, fra cui il diritto di proprietà e il diritto al libero esercizio delle attività professionali [4]. Il criterio della necessità, contenuto nell'art. 30 del regolamento, va infatti interpretato conformemente al Trattato [5] e ai diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario.

31. Dall'art. 30 del regolamento non emerge che taluni tipi di provvedimenti debbano essere esclusi in anticipo se le condizioni da esso stabilite sono soddisfatte per il resto. Si desume invece dal ventiduesimo 'considerando' del regolamento che occorre, dal 1° luglio 1993, lasciare alla Commissione la facoltà di adottare le misure transitorie necessarie per ovviare alle difficoltà di applicazione del nuovo regime. Pertanto a mio parere si deve ritenere che le misure transitorie di cui alla detta disposizione devono anche potere consentire, per i casi in cui ciò risulti necessario, di scegliere fra i tre anni di riferimento ovvero, se necessario, di scegliere un altro anno di riferimento. Di conseguenza non vi è motivo per ritenere che l'art. 30 non consenta di emanare disposizioni in forza delle quali in casi particolari si possano prendere in considerazione anni al di fuori del periodo di riferimento qualora ciò sia imposto dal requisito della necessità, benché il principio della certezza del diritto, implicito in siffatto periodo di riferimento, comporti che debbono essere soddisfatte condizioni particolarmente rigorose perché una deroga del genere possa essere considerata necessaria.

32. Anche considerazioni di parità di trattamento militano in tal senso. Effettivamente un periodo di riferimento triennale è in generale del tutto sufficiente per garantire una suddivisione corretta ed equilibrata di una quota di produzione o, come nel presente caso, di un contingente doganale, in particolare qualora sia possibile prescindere da anni in cui si sono verificate circostanze eccezionali. La Corte si è pronunciata in tal senso anche in una serie di cause che vertevano su

4 — V. sentenza 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione (Racc. pag. 491).

5 — V. sentenza 2 febbraio 1994, causa C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb (Racc. pag. I-317, punto 12).

altri settori di mercato [6]. Ma se si dovesse effettivamente ritenere che si sono verificate circostanze eccezionali in tutti e tre gli anni, potrebbe eventualmente prodursi una violazione del principio di diritto comunitario della parità di trattamento qualora si sostenesse che non solo casi analoghi ma anche situazioni dissimili devono essere trattate nello stesso modo.

33. Non vedo perché il disposto dell'art. 30 non dovrebbe potersi applicare, se necessario, per agevolare il passaggio ai singoli operatori. Occorre notare a tal proposito che proprio il fatto che un singolo operatore venga colpito in modo particolarmente grave può essere considerato l'elemento che comporterebbe, senza provvedimenti transitori specifici, una violazione ingiustificata di un diritto fondamentale come ad esempio il diritto di proprietà.

34. D'altra parte il disposto dell'art. 30, che esige che i provvedimenti particolari siano necessari, va interpretato nel senso che non consente ad un operatore di reclamare un trattamento speciale qualora sia esso stesso responsabile delle particolari difficoltà in cui si trova. Si deve esigere che l'operatore abbia dimostrato la necessaria diligenza. Ciò è espresso in modo particolarmente chiaro nella proposta della Commissione, non ancora adottata [7], per un nuovo art. 19, n. 6, del seguente tenore:

«Qualora, in circostanze eccezionali indipendenti dalla volontà di un operatore diligente, il quantitativo di riferimento utilizzato al fine di calcolare, per un determinato anno, l'assegnazione di certificati — a norma del paragrafo 2 — (...) sia notevolmente inferiore al quantitativo medio di riferimento di tale operatore valido per i due anni precedenti, l'inizio del periodo di riferimento utilizzato per calcolare il quantitativo di riferimento relativo all'anno in questione può essere retrocesso di due anni (...)».

35. L'espressione «circostanze eccezionali indipendenti dalla volontà di un operatore diligente» appare, prima facie, opportunamente adottata in considerazione dei casi su cui verte la proposta della Commissione, relativi a circostanze particolari che si verificano dopo l'entrata in vigore della nuova organizzazione di mercato. Per quanto riguarda le situazioni transitorie che ho descritto supra al paragrafo 27 non può tuttavia essere determinante stabilire se circostanze normali o eccezionali verificatesi prima dell'emanazione delle nuove norme siano all'origine del fatto che l'entrata in vigore della nuova organizzazione di mercato causa particolari problemi ad un operatore. In casi del genere deve invece essere determinante il fatto che un operatore, che

6 — V., ad esempio, sentenza 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647).

7 — Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 404/93 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (96/C 121/09) COM(96) 82 def. — 96/080(CNS) presentata dalla Commissione l'8 marzo 1996 (GU C 121, pag. 15).

ha spiegato la necessaria diligenza, si ritrovi in una situazione di manifesta iniquità perché nel corso degli anni di riferimento precedenti l'entrata in vigore del regolamento ha agito o ha omesso di farlo senza aver potuto o dovuto prevedere le conseguenze che i detti atti od omissioni avrebbero avuto dopo l'entrata in vigore.

36. In tale prospettiva, nel corso del procedimento dinanzi alla Corte è stata del resto commentata in una certa misura la descrizione fatta dal giudice a quo della situazione della T. Port, in quanto è stato sostenuto da più parti che il recesso di un fornitore non poteva essere considerato una circostanza che la T. Port non poteva prevedere e quest'ultima, a causa della sua politica commerciale ed in particolare della conclusione di contratti a lungo termine e della mancanza di acquisti integrativi di banane presso altri fornitori durante tutto il periodo di tre anni, è essa stessa responsabile della sua situazione attuale. Non ritengo però che nel caso di specie la Corte possa effettuare una valutazione approfondita della responsabilità derivante dagli atti o dalle omissioni della T. Port dal punto di vista commerciale od accertarne il sussistere, atteso che tale questione riguarda la sussunzione concreta nel disposto dell'art. 30 così come l'ho interpretato supra. Ritengo invece che la Corte dovrebbe ricomprendere, nella sua interpretazione astratta delle disposizioni dell'art. 30, il citato requisito secondo cui l'operatore deve aver spiegato la necessaria diligenza.

37. Il configurarsi, al ricorrere dei presupposti di cui all'art. 30, non solo del diritto ma eventualmente anche del dovere di emanare i necessari provvedimenti transitori è stato sancito dalla Corte nell'ordinanza 29 giugno 1993, nel procedimento C-280/93 R, punti 46 e 47, in cui la Corte si è pronunciata come segue in ordine all'interpretazione dell'art. 30:

«Va aggiunto 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 l'art. 30 impone alla Commissione di adottare tutte le misure transitorie reputate opportune "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».

38. Alla luce di quanto sin qui esposto propongo alla Corte di risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 16, n. 3, del regolamento va interpretato nel senso che non consente di disciplinare i casi estremi in cui importatori di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali incontrino difficoltà tali da metterne a repentaglio la sopravvivenza, dovute all'attribuzione di una licenza di importazione estremamente ridotta, commisurata agli anni di riferimento

che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2.

Il disposto dell'art. 30 del regolamento va invece interpretato nel senso che, alle condizioni da esso stabilite, autorizza e, a seconda dei casi, impone l'emanazione di provvedimenti transistori nei confronti degli operatori che si trovino in una situazione di manifesta iniquità pur avendo spiegato la necessaria diligenza perché, nel corso degli anni di riferimento precedenti l'entrata in vigore del regolamento, hanno agito od omesso di farlo senza aver potuto o dovuto prevedere le conseguenze che i detti atti od omissioni avrebbero avuto dopo l'entrata in vigore del regolamento. Spetta alla Commissione, su domanda di uno Stato membro, stabilire se ricorrano i detti presupposti e quali siano i provvedimenti transitori che debbano eventualmente essere oggetto di normazione. Gli atti e l'eventuale carenza nella Commissione possono essere sindacati dalla Corte sulla scorta delle norme generali del Trattato.

Questione sub 2: se l'art. 19, n. 2, del regolamento sia invalido

39. Con tale questione il giudice a quo intende sostanzialmente accertare se l'art. 19, n. 2, sia invalido in quanto il regolamento non consente di prendere in considerazione anni di riferimento diversi da quelli previsti dall'art. 19, n. 2, per gli operatori che si trovano in una situazione particolarmente difficile.

40. Come emerge dalla soluzione da me proposta per la prima questione, l'art. 30 comporta però proprio la possibilità, ed entro certi limiti l'obbligo, di emanare provvedimenti transitori per casi del genere. Il presupposto da cui muove l'ordinanza di rinvio, secondo cui potrebbero esservi dubbi sulla validità dell'art. 19, n. 2, pertanto non sussiste e la Corte dovrebbe quindi astenersi dal risolvere la questione.

41. Tuttavia, anche qualora si verificasse il detto presupposto, ciò non potrebbe però a mio parere comportare che l'art. 19, n. 2, debba essere invalido con la conseguenza che improvvisamente venga meno tutto il fondamento dell'organizzazione di mercato. Qualora un unico operatore in tutto il mercato comune dovesse trovarsi in una situazione di manifesta iniquità causata da una nuova organizzazione di mercato, con la conseguenza che la tutela dei suoi diritti fondamentali esiga che venga preso in considerazione il suo caso specifico, ciò non potrebbe avere conseguenze generali per tutti gli altri operatori che non si trovano nella stessa situazione. Non può quindi a mio parere esservi annullamento della disposizione di cui è causa nemmeno se la Corte confermasse provvisoriamente, in analogia con l'art. 174, secondo comma, del Trattato, gli effetti della disposizione così annullata. Occorre sottolineare in tale contesto che invece di giungere all'eventuale paralisi di tutta l'organizzazione di mercato a causa

della dichiarazione di invalidità di una disposizione sarebbe più opportuno far presente a chi ritenga di aver subito un danno per violazione dei suoi diritti fondamentali che vi è la possibilità di esperire un'azione di danni.

42. Propongo alla Corte di considerare priva di oggetto la seconda questione e di astenersi dal risolverla.

Questione sub 3: provvedimenti provvisori?

43. La questione sub 3 va risolta solo qualora la Corte risolva la prima questione dichiarando che l'art. 16, n. 3, o l'art. 30 vanno interpretati nel senso che la Commissione è tenuta ad emanare norme per i casi di manifesta iniquità descritti dalla detta questione. In tal caso il giudice a quo intende stabilire quali siano le condizioni cui i giudici nazionali sono competenti ad emanare provvedimenti provvisori per casi estremi, prima dell'emanazione di norme in proposito da parte della Commissione.

44. Nelle osservazioni presentate alla Corte per quanto riguarda tale questione si è fatto generalmente rinvio alle sentenze della Corte nelle cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, e C-465/93, Atlanta.

45. I governi francese e spagnolo nonché quello del Regno Unito hanno sostenuto che un giudice nazionale non è competente ad emanare provvedimenti provvisori in un caso come quello di specie. La questione sub 3 non riguarda solo i provvedimenti provvisori da emanarsi nelle more del procedimento pregiudiziale vertente sulla validità di una norma di diritto comunitario, bensì sui provvedimenti cautelari a tutela degli interessi del ricorrente nelle more della modifica delle norme comunitarie. Siffatti provvedimenti provvisori comporterebbero in sostanza che il diritto comunitario può essere disapplicato da un giudice nazionale.

46. La Commissione ritiene che il presente procedimento vada risolto in modo analogo alla causa C-465/93, Atlanta, ed ha sottolineato in modo particolare la necessità di sentire le istituzioni comunitarie interessate affinché l'interesse della Comunità venga debitamente valutato in seno ai procedimenti sommari.

47. Mi preme rilevare che la questione della possibilità di emanare provvedimenti provvisori è sollevata nel contesto del caso di specie, in cui in sostanza è stata chiesta la condanna della Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, in quanto organo che nella Repubblica federale di Germania gestisce l'organizzazione del mercato delle banane, al rilascio alla T. Port di licenze supplementari rispetto a quelle che le spettano in forza dell'art. 19, n. 2, del regolamento.

48. Ai sensi dell'art. 189 del Trattato i regolamenti hanno portata generale e sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. A mio parere deve conseguirne che né la Corte né un giudice nazionale con sentenza definitiva possono imporre alla Commissione, o eventualmente all'ente nazionale che gestisce un'organizzazione di mercato istituita con un regolamento, di rilasciare licenze di importazione supplementari oltre a quelle spettanti in forza del regolamento di cui trattasi. In tale contesto è senz'altro incoerente che il regolamento in parola contenga, oltre alle norme generali, una disposizione che autorizza la Commissione, ed in certi casi la obbliga, ad emanare talune disposizioni derogatorie, dato che tale competenza è stata conferita proprio alla Commissione e non alla Corte o ai giudici nazionali. Finché la Commissione non abbia emanato siffatte norme derogatorie esse non esistono e sia la Corte di giustizia sia i giudici nazionali devono pertanto conformarsi alle norme generali del regolamento in questione e non possono sostituirsi alla Commissione.

49. Nelle cause riunite C-143/88 e C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, e C-465/93, Atlanta, la Corte ha dichiarato che l'art. 189 non esclude la competenza dei giudici nazionali a concedere la sospensione dell'esecuzione o provvedimenti provvisori relativamente ad atti amministrativi di attuazione di un regolamento comunitario, purché si attengano a criteri rigorosi, tra cui il contestuale rinvio pregiudiziale alla Corte per quanto riguarda la validità della disposizione di cui è causa, qualora la questione non sia stata ancora sollevata. Si deve stabilire se siffatti provvedimenti provvisori siano conformi all'art. 189 del Trattato qualora non sia posta in discussione la validità di un regolamento, bensì si controverta sulla questione se la Commissione sia tenuta ad emanare norme conformemente ad una disposizione di un regolamento.

50. La giurisprudenza instaurata dalla Corte con le citate sentenze comporta la necessità di un parallelismo tra la tutela cautelare che può essere disposta dalla Corte ai sensi degli artt. 185 e 186 del Trattato nell'ambito di un ricorso proposto alla Corte in ordine alla validità di un atto giuridico comunitario ai sensi dell'art. 173 del Trattato e la tutela cautelare in una causa pendente dinanzi a un giudice nazionale su questioni di validità di un atto giuridico comunitario che siano state sottoposte alla Corte in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato [8].

51. Tale parallelismo nella facoltà di disporre una tutela cautelare comporta fra l'altro la garanzia che la pronuncia definitiva della Corte di giustizia spiegherà pienamente i suoi effetti a prescindere dal fatto che la causa le sia stata devoluta ai sensi dell'art. 173 o ne sia stato adito un giudice nazionale che abbia effettuato un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 177.

8 — V., in proposito, le mie conclusioni nelle cause C-465/93 e C-466/93, Atlanta, paragrafi 21-27.

52. Siffatta necessità di garantire che la pronuncia definitiva della Corte spieghi pienamente i suoi effetti non sussiste nel presente procedimento. Infatti nel caso di specie la Corte non può appunto emanare un provvedimento che eventualmente autorizzi il rilascio alla T. Port di licenze di importazione supplementari oltre a quelle che le spettano ai sensi dell'art. 19, n. 2, del regolamento. Il potere di emanare provvedimenti transitori compete infatti, ai sensi dell'art. 30 del regolamento, alla Commissione. A tal proposito è irrilevante che gli atti o l'eventuale carenza della Commissione possano essere sindacati dalla Corte, cosa che può, appunto, avvenire solo successivamente. Come ho già osservato, la Corte non può sostituirsi alla Commissione e pronunciare, con sentenza definitiva, provvedimenti transitori. La Corte non può neppure, in sede di ricorso per carenza, imporre alla Commissione di emanare le disposizioni di cui all'art. 30 del regolamento, ma può eventualmente solo dichiarare che la Commissione ha trasgredito il Trattato non avendo adottato siffatte disposizioni [9]. Poiché le norme contenute negli artt. 185 e 186 sono fra l'altro volte a garantire che la pronuncia definitiva della Corte possa spiegare pienamente i suoi effetti, e poiché la Corte non può emanare siffatte disposizioni con sentenza definitiva, ne consegue necessariamente che la Corte non può neppure, in sede di procedimento sommario, adottare o ingiungere alla Commissione di adottare siffatte disposizioni. Ciò è a fortiori escluso per i giudici nazionali ai sensi dell'art. 189 del Trattato.

53. Propongo pertanto alla Corte di risolvere la questione dichiarando che l'art. 189 del Trattato CE dev'essere interpretato nel senso che i giudici nazionali non possono pronunciare provvedimenti provvisori per quanto riguarda un regolamento comunitario nell'ipotesi in cui sia sorta la questione se il detto regolamento imponga alla Commissione di emanare determinate disposizioni.

Conclusione

54. Propongo pertanto alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni sollevate dal Verwaltungsgerichtshof dell'Assia:

«1) Le disposizioni di cui all'art. 16, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, come modificato da ultimo con regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, vanno interpretate nel senso che non

9 — V. art. 175.

consentono 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 al rilascio di una licenza d'importazione per un quantitativo estremamente ridotto, commisurato agli anni di riferimento che vanno presi in considerazione ai sensi dell'art. 19, n. 2.

Le disposizioni di cui all'art. 30 del detto regolamento vanno invece interpretate nel senso che, alle condizioni da esse stabilite, autorizzano e, a seconda dei casi, impongono di emanare provvedimenti transitori nei confronti degli operatori che, pur avendo esplicato la necessaria diligenza, abbiano incontrato difficoltà particolarmente gravi perché nel corso degli anni di riferimento precedenti l'entrata in vigore del regolamento hanno agito od omesso di agire senza aver potuto o dovuto prevedere le conseguenze che tali azioni od omissioni avrebbero avuto dopo l'entrata in vigore del regolamento. Spetta alla Commissione, su richiesta di uno Stato membro, stabilire se ricorrano i detti presupposti e quali siano i provvedimenti transitori oggetto di un'eventuale normativa. Gli atti della Commissione o la sua eventuale carenza possono essere sindacati dalla Corte conformemente alle disposizioni generali del Trattato.

2) L'art. 189 del Trattato CE dev'essere interpretato nel senso che i giudici nazionali non possono pronunciare provvedimenti provvisori in ordine ad un regolamento comunitario, qualora si controverta sulla questione se il detto regolamento imponga alla Commissione di emanare determinate disposizioni».