CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER
presentate il 23 marzo 1995 *

Introduzione

1. Con sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. I-4973), la Corte si è pronunciata sulla questione della validità del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana [1], che è entrato in vigore il 1° luglio 1993.

Nel procedimento pregiudiziale attualmente pendente dinanzi alla Corte, è stata sollevata una serie di questioni di interpretazione del regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità [2]. Le questioni riguardano in particolare l'interpretazione dell'art. 2, n. 1, lett. c), del regolamento di attuazione relativamente agli «operatori che dal 1992 o successivamente hanno iniziato a commercializzare banane».

Disposizioni relative al contingente doganale per le banane

2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane, come risulta dal decimo 'considerando' del regolamento del Consiglio n. 404/93, ha lo scopo, tra l'altro, di permettere uno smercio soddisfacente delle banane raccolte nella Comunità nonché dei prodotti originari degli Stati ACP, cioè dei 69 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico con cui la Comunità europea ha concluso la convenzione di Lomé.

A tal fine il titolo IV (artt. 15-20) del regolamento stabilisce norme relative agli scambi con i paesi terzi. Ai sensi dell'art. 18 per ogni anno è aperto un contingente doganale per le importazioni di banane di paesi terzi e di «banane ACP non tradizionali», cioè banane importate dagli Stati ACP oltre al quantitativo, indicato nell'allegato al regolamento, che viene tradizionalmente esportato da ognuno di tali Stati [3]. Il contingente doganale

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 47, pag. 1.

2 — GU L 142, pag. 6.

3 — V. art. 15, nn. 1 e 2, del regolamento.

viene fissato annualmente a 2 milioni di tonnellate in peso netto e per il secondo semestre del 1993 a 1 milione di tonnellate in peso netto. Limitatamente al contingente doganale viene riscosso un dazio di 100 ECU per tonnellata per l'importazione di banane di paesi terzi, mentre l'importazione di banane ACP non tradizionali è soggetta a un dazio nullo. Le banane importate oltre il contingente vengono assoggettate a un dazio di 750 ECU per tonnellata per le banane ACP e di 850 ECU per tonnellata per le banane di paesi terzi.

3. L'art. 19, n. 1, primo comma, del regolamento dispone quanto segue:

«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 [4], a decorrere dal 1992, a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o dalle banane ACP tradizionali».

L'espressione «commercializzare» viene definita all'art. 15, sub 5), come segue:

«"commercializzare" e "commercializzazione" si riferiscono all'immissione sul mercato, esclusa la fase in cui il prodotto viene messo a disposizione del consumatore finale».

4. Per quanto riguarda gli operatori di cui alle lett. a) e b), l'art. 19, n. 1, secondo comma, dispone:

«Le possibilità d'importazione in applicazione delle lettere a) e b) sono offerte agli operatori stabiliti nella Comunità che hanno commercializzato in proprio un quantitativo minimo, da determinare, di banane delle provenienze sopra citate (...)».

4 — La versione tedesca del regolamento è diversa dalle altre versioni linguistiche in quanto utilizza l'espressione «die ab 1992 mit der Vermarktung (...) *beginnen*» (il corsivo è mio).

Ai sensi dell'art. 19, n. 2, l'importo di ogni titolo d'importazione per gli operatori di cui alle lett. a) e b) viene stabilito a seconda dei quantitativi medi di banane che l'operatore 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 dei titoli in base alla metà del quantitativo medio annuo smerciato durante gli anni 1989-1991.

domanda viene applicata una percentuale uniforme di riduzione.

(...)».

5. Per gli operatori di cui all'art. 19, n. 1, lett. c), il regolamento del Consiglio n. 404/93 non contiene, come per gli operatori di cui alle lett. a) e b), disposizioni che consentono l'importazione unicamente agli operatori che abbiano già smerciato banane in un determinato modo.

L'uso dell'espressione «nuovi operatori» di cui all'art. 19, n. 3, come sinonimo di operatori ai sensi del n. 1, lett. c), va posto in relazione al tredicesimo 'considerando' del regolamento in cui il Consiglio sottolinea la necessità di riservare un quantitativo «(...) per i nuovi operatori che hanno recentemente intrapreso o che intraprenderanno un'attività commerciale in questo settore».

6. L'art. 19, n. 1, terzo comma, dispone quanto segue:

L'importo di ogni titolo d'importazione per gli operatori di cui alla lett. c) è invece determinato a seconda del numero di domande presentate in proposito, come risulta dall'art. 19, n. 3, il quale dispone quanto segue:

«I criteri complementari ai quali devono attenersi gli operatori sono determinati secondo la procedura prevista all'art. 27. Gli Stati membri compilano l'elenco degli operatori e stabiliscono i quantitativi medi per gli operatori di cui al paragrafo 2».

«Qualora il volume delle domande dei nuovi operatori superi i quantitativi fissati in applicazione del paragrafo 1, lettera c), a ogni

Il quindicesimo 'considerando' stabilisce che «nell'adottare i criteri complementari ai quali

devono attenersi gli operatori, la Commissione seguirà il principio del rilascio dei certificati alle persone fisiche o giuridiche che si sono assunte il rischio commerciale della commercializzazione delle banane e rispetterà l'esigenza di evitare di perturbare le normali relazioni commerciali tra le persone che rappresentano i diversi anelli della catena della commercializzazione».

7. Le citate norme vanno poi valutate nel contesto del quattordicesimo 'considerando' in cui il Consiglio dichiara che «per non perturbare le attuali relazioni commerciali pur consentendo una certa evoluzione delle strutture di commercializzazione, il rilascio dei certificati d'importazione per ciascun operatore, distinti in base alle categorie summenzionate, deve essere effettuato tenendo conto del quantitativo medio di banane commercializzate da quest'ultimo nel corso dei tre anni precedenti per i quali sono disponibili dati statistici».

8. Ai sensi dell'art. 20, secondo comma, la Commissione adotta le modalità di applicazione del titolo IV conformemente all'art. 27. Tali disposizioni sono contenute nel regolamento della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità di applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità (in prosieguo: il «regolamento di attuazione»).

L'art. 2 del regolamento di attuazione dispone:

«Per il secondo semestre 1993, il contingente tariffario è aperto nei seguenti limiti:

a) 665 000 t per la categoria degli operatori che prima del 1992 hanno commercializzato banane di paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali ai sensi dell'articolo 15 del precitato regolamento, in appresso denominata "categoria A";

b) 300 000 t per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie e/o banane ACP tradizionali, in appresso denominata "categoria B";

c) 35 000 t per la categoria degli operatori che dal 1992 o successivamente hanno iniziato [5] a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o ACP tradizionali, in appresso denominata "categoria C"».

5 — Nella versione tedesca del regolamento d'attuazione viene utilizzata l'espressione «die 1992 oder später mit der Vermarktung (...) *begonnen haben* (...)» (il corsivo è mio).

L'art. 3 del medesimo regolamento dispone [6]:

«1. Ai fini dell'applicazione degli articoli 18 e 19 del regolamento (CEE) n. 404/93, è considerato "operatore" delle categorie A e/o B e può essere titolare di un titolo d'importazione un agente economico (...) stabilito nella Comunità nel periodo che determina il suo quantitativo di riferimento (...) il quale, operando in proprio, ha realizzato una o più delle funzioni seguenti:

a) ha acquistato presso produttori banane verdi originarie di paesi terzi e/o di paesi ACP oppure, se del caso, ha prodotto e quindi spedito e venduto tali prodotti nella Comunità;

(...).

2. Non sono considerati operatori per l'esercizio di questa unica attività gli agenti economici che esercitano attività allo stadio del commercio all'ingrosso e allo stadio della consegna al consumatore finale.

3. Il quantitativo minimo di cui all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 404/93 (...) ammonta a 250 t (...)».

Sulla possibilità per gli operatori di cedere i diritti derivanti dai titoli di importazione in forza del contingente doganale, l'art. 13, nn. 1 e 2, del regolamento d'attuazione prevede le norme seguenti:

«I diritti derivanti da un titolo d'importazione rilasciato (...) possono essere trasmessi dal titolare (...) nel rispetto delle condizioni sotto esposte.

1. La cessione dei diritti può essere effettuata:

a) tra operatori appartenenti alla stessa categoria;

b) da operatori della categoria A a favore di operatori della categoria B e viceversa;

c) da operatori delle categorie A o B a favore di operatori della categoria C.

6 — Il regolamento (CE) della Commissione 10 ottobre 1994, n. 2444, che modifica il regolamento (CEE) n. 1442/93 recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità e deroga a detto regolamento (GU L 261, pag. 3), si applica solo al rilascio di titoli d'importazione dal 1995 ed è quindi inconferente nel caso di specie.

2. Non sono ammesse cessioni effettuate da un operatore della categoria C a favore di operatori delle categorie A e B (...)».

9. Il regolamento della Commissione n. 1442/93 è integrato dal regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1443, relativo a misure transitorie per l'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità nel 1993 (in prosieguo: il «regolamento transitorio») [7], il cui art. 2 dispone quanto segue:

«1. Gli operatori delle categorie A e B, quali sono definiti nel regolamento (CEE) n. 1442/93, presentano le domande rispettive di registrazione e le autorità competenti degli Stati membri compilano, entro il 7 luglio 1993, elenchi degli operatori secondo quanto stabilito all'articolo 4, paragrafi 1, 2 e 3, dello stesso regolamento. Gli operatori comunicano il volume dei quantitativi di banane da essi commercializzati negli anni 1989, 1990 e 1991.

2. Gli operatori della categoria C, quali sono definiti nel regolamento (CEE) n. 1442/93, sono registrati presso l'autorità competente nello Stato membro di loro scelta entro il 24 giugno 1993. Entro il 25 giugno 1993, le autorità competenti degli Stati membri comunicano alla Commissione il numero di operatori della categoria C registrati presso le medesime autorità».

Le successive disposizioni del regolamento transitorio riguardano tra l'altro il controllo dei quantitativi di riferimento indicati dagli operatori delle categorie A e B, le modalità di calcolo dei contingenti di importazione provvisori, tenuto conto dei quantitativi di riferimento. Il regolamento transitorio non prevede norme analoghe per quanto riguarda il controllo e l'uso dei quantitativi di riferimento nel computo dei contingenti provvisori d'importazione per gli operatori della categoria C.

Fatti

10. La Anton Dürbeck GmbH svolge l'attività di importazione e commercio all'ingrosso di frutta, verdura e agrumi, e tra il 1992 e il 1993 aveva importato circa 40 000 t di banane di paesi terzi e banane ACP non tradizionali. Poiché l'importazione di tali banane era stata assoggettata a un contingente doganale in forza del citato regolamento del Consiglio n. 404/93, la Anton Dürbeck GmbH presentava nel giugno del 1993 una domanda di registrazione come operatore della categoria C ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1442/93. Il numero di domande di registrazione come operatore della categoria C era molto elevato. Solo in Germania erano infatti state

7 — GU L 142, pag. 16.

inoltrate 335 domande al Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. La Anton Dürbeck GmbH otteneva una licenza per l'importazione del quantitativo di 48 270 Kg di banane per il secondo semestre del 1993.

11. La Anton Dürbeck GmbH riteneva di aver diritto all'assegnazione di un quantitativo maggiore, atteso che a suo parere erano stati rilasciati titoli d'importazione della categoria C a operatori che non avevano in precedenza smerciato banane né avevano avuto l'intenzione di farlo. La società ha quindi impugnato il provvedimento del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno chiedendo l'annullamento di tutti i titoli rilasciati.

Il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ha ribattuto che le norme comunitarie in vigore all'epoca dei fatti non subordinavano il rilascio del titolo d'importazione di banane della categoria C a requisiti diversi dalla presentazione di una domanda di registrazione come operatore della categoria C da cui risultasse l'intenzione dell'impresa interessata di svolgere l'attività di importatore di banane.

Ordinanza di rinvio

12. Per dirimere la controversia, il 5 agosto 1993 il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

«Come debba essere interpretato l'art. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 1442/93, secondo il quale un contingente tariffario di 35 000 t è aperto per la categoria degli operatori che dal 1992 o successivamente "hanno iniziato" a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o ACP tradizionali.

In questo contesto sorgono, in particolare, le seguenti questioni:

1) Se la definizione di operatore di mercato di categoria C adottata nell'art. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 1442/93 si differenzi obiettivamente dalla definizione di cui all'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) n. 404/93, secondo la quale sono operatori del mercato di categoria C coloro che a decorrere dal 1992 "hanno iniziato" a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o ACP tradizionali e, eventualmente, in cosa consista la differenziazione.

2) Se possano considerarsi operatori di mercato ai sensi dell'art. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 1442/93 e/o dell'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) n. 404/93 anche quei richiedenti che:

— inoltrano la domanda di registrazione ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1442/93 al fine di cedere i titoli di importazione ad altri operatori del mercato della categoria C;

— inoltrano detta domanda allo scopo di rendere possibile lo sfruttamento di detti titoli a operatori dei gruppi A e B o a terzi;

— inoltrano detta domanda, senza avere già sviluppato un'attività commerciale intesa a commercializzare — per la prima volta — le banane indicate nell'art. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 1442/93.

3) Quali siano, eventualmente, i requisiti cui deve soddisfare un'attività commerciale perché si possa affermare che il richiedente abbia iniziato a commercializzare banane.

4) Se sia possibile registrare come operatori commerciali di categoria C gli operatori che prima del 1992 hanno assunto rapporti commerciali in vista dell'importazione delle banane indicate nell'art. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 1442/93 e che nel 1992 o successivamente hanno importato dette banane.

5) Se l'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1442/93 sia applicabile all'ipotesi prevista nell'art. 2, lett. c), dello stesso regolamento».

13. La prima questione del giudice a quo sembra derivare dal fatto che i due regolamenti sono redatti in modo diverso nella versione tedesca. La versione tedesca del regolamento del Consiglio n. 404/93, ma non nelle altre versioni linguistiche, si riferisce infatti agli operatori «(...) die ab 1992 mit der Vermarktung (...) *beginnen*» (il corsivo è mio), mentre la versione tedesca del regolamento d'attuazione n. 1442/93, analogamente alle altre versioni linguistiche, utilizza l'espressione «(...) die 1992 oder später mit der Vermarktung (...) *begonnen haben* (...)» (il corsivo è mio).

Con la prima questione il giudice nazionale sembra quindi chiedere se il regolamento d'attuazione della Commissione n. 1442/93 abbia introdotto una delimitazione all'interno degli operatori della categoria C al fine di comprendervi solo quelli che abbiano già

smerciato banane di paesi terzi o banane ACP non tradizionali.

Tale questione è quindi riconducibile al terzo trattino della seconda questione e alla terza questione, con cui il giudice nazionale intende accertare se ed eventualmente entro quali limiti si possa esigere dall'impresa che chiede un titolo d'importazione della categoria C che essa abbia già svolto l'attività commerciale di vendita di banane. Ritengo quindi che occorra risolvere congiuntamente tali questioni.

Questione sub 1), questione sub 2), terzo trattino, e questione sub 3)

14. La Anton Dürbeck GmbH ha sostenuto, richiamandosi all'espressione «hanno iniziato a commercializzare» di cui all'art. 2, lett. c), del regolamento della Commissione n. 1442/93, che il contingente doganale per il secondo semestre del 1993 è accessibile solo per gli operatori che abbiano già importato banane. Questa limitazione si applicherebbe, secondo la società, non solo rispetto alle categorie A e B, ma anche rispetto alla categoria C, in quanto dal quindicesimo 'considerando' del regolamento del Consiglio n. 404/93 sarebbe dato desumere che anche gli operatori della categoria C, prima di presentare la domanda, devono essersi assunti il rischio commerciale inerente al commercio di banane. Qualora anche i nuovi operatori e le persone non riconducibili in alcun modo al mercato delle banane potessero ottenere titoli d'importazione in forza del contingente doganale, l'importo di ogni licenza sarebbe così limitato da rendere economicamente impossibile l'importazione di banane.

15. La Commissione nonché i governi tedesco e spagnolo sostengono che né il regolamento del Consiglio né il regolamento d'attuazione esigono che le persone che chiedono un titolo d'importazione della categoria C possiedano requisiti diversi dall'aver svolto l'attività di commercio di banane o, mediante la presentazione di una domanda di rilascio di titolo d'importazione, abbiano avuto l'intenzione di smerciare banane.

16. L'espressione «operatori (...) che hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare banane» di cui all'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento del Consiglio non è effettivamente del tutto chiara, ma fornisce comunque taluni elementi di interpretazione. Essa indica un momento dopo il quale gli operatori interessati debbono aver iniziato lo smercio di banane, in particolare tramite l'uso dell'espressione «a decorrere dal 1992», riconducibile nel caso di specie a «dopo il 31

dicembre 1991». La disposizione non stabilisce invece una data entro la quale lo smercio deve essere stato iniziato. Ciò non è però affatto necessario. Subordinando a una condizione il rilascio di una autorizzazione [nel caso di specie: l'aver «iniziato (...) a commercializzare»] l'autorità competente deve ovviamente accertare il soddisfacimento di tale condizione nel momento in cui prende la sua decisione [8].

Tuttavia, benché se ne possano in tal modo dedurre talune limitazioni temporali per quanto riguarda il momento in cui la condizione deve essersi verificata, sussiste un problema di interpretazione relativamente al contenuto preciso della condizione, in particolare su ciò che va esattamente inteso con «che hanno iniziato (...) a commercializzare». Occorre in particolare accertare l'esistenza, come sostenuto dalla Anton Dürbeck GmbH, di requisiti particolari in proposito, ovvero, come sostenuto dalla Commissione e dai governi tedesco e spagnolo, stabilire se sia sufficiente che l'interessato, mediante la presentazione di una domanda di titolo d'importazione, abbia manifestato in tal modo l'intenzione di smerciare banane.

Per prendere posizione in proposito occorre, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte [9], esaminare il sistema e le finalità del regolamento.

A mio parere va attribuita importanza decisiva alla finalità perseguita dall'art. 19, n. 1, lett. c), come è stata descritta nel tredicesimo 'considerando' del regolamento. Stando a quest'ultimo, il contingente doganale deve riservare un quantitativo «disponibile per i nuovi operatori che hanno recentemente intrapreso o che intraprenderanno un'attività commerciale in questo settore». La riconducibilità di questa disposizione finalistica all'art. 19, n. 1, lett. c), si desume chiaramente dall'uso dei termini «nuovi operatori» che all'art. 19, n. 3, vengono utilizzati come sinonimo degli operatori di cui all'art. 19, n. 1, lett. c).

Si esprime in tal senso il quattordicesimo 'considerando', secondo cui occorre non solo evitare di perturbare le attuali relazioni commerciali, ma anche consentire una certa evoluzione delle strutture di commercializzazione. Siffatta evoluzione non sarebbe possibile qualora solo gli operatori già stabiliti nel settore potessero ottenere una parte del contingente doganale della categoria C.

8 — Poiché la condizione deve essersi verificata al momento della decisione, è irrilevante che essa venga descritta nelle varie versioni linguistiche del regolamento del Consiglio mediante un verbo al passato («hanno iniziato») ovvero, come nella versione tedesca, al presente («beginnen»).

9 — V., ad esempio, sentenza 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 14).

Risulta pienamente conforme a questa impostazione la determinazione dell'importo di ogni titolo d'importazione da concedere agli operatori di cui al n. 1, lett. c), ai sensi dell'art. 19, n. 3, del regolamento del Consiglio, a seconda del numero di domande presentate a tal fine, con eventualmente una corrispondente riduzione del quantitativo attribuito col titolo. Pertanto il regime della categoria C si differenzia in modo rilevante dal regime degli operatori delle categorie A e B, strutturato in modo da evitare di perturbare le attuali relazioni commerciali. Per le categorie A e B il titolo d'importazione viene rilasciato, ai sensi dell'art. 19, n. 2, in funzione dei quantitativi medi di banane vendute dall'operatore negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati statistici e inoltre gli operatori debbono aver smerciato in proprio un quantitativo minimo (v. art. 19, n. 1, secondo comma).

A mio parere, vista la finalità e il sistema generale del regolamento, si deve ritenere che i nuovi operatori, di cui all'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento, non debbano possedere altri requisiti se non quello di essersi stabiliti nel 1992 o successivamente e di aver manifestato l'intento di operare nel settore di cui trattasi.

Il quindicesimo 'considerando' del regolamento non può a mio parere essere addotto a sostegno di un risultato diverso. Tale 'considerando', che mediante l'uso dell'espressione «nell'adottare i criteri complementari» rinvia alla medesima espressione di cui all'art. 19, n. 1, terzo comma, prima frase, del regolamento, si limita a imporre alla Commissione l'obbligo di ispirarsi ai principi menzionati nel 'considerando' quando stabilirà i criteri complementari. Finché questi ultimi non vengono stabiliti, il 'considerando' in parola non può avere rilevanza autonoma.

17. Non vedo motivi per ritenere che il regolamento d'attuazione abbia inteso imporre requisiti supplementari a carico degli operatori della categoria C [10]. L'art. 2, lett. c), di questo regolamento usa l'espressione corrispondente all'espressione «che hanno iniziato a commercializzare» di cui all'art. 19, n. 1, lett. c), in tutte le altre versioni del regolamento del Consiglio diverse dalla tedesca. Rinvio in proposito alle osservazioni sul significato dell'espressione corrispondente nel regolamento del Consiglio. Il regolamento d'attuazione contiene inoltre solo requisiti particolari per le categorie A e B per quanto riguarda l'importo dei quantitativi già smerciati, mentre siffatti requisiti mancano per la categoria C. Lo stesso dicasi per il regolamento transitorio [11].

10 — V. supra, nota 6.

11 — Si deve del resto presumere che una disposizione di un regolamento d'attuazione abbia la stessa portata e vada interpretata in modo conforme al regolamento cui deve dare attuazione.

18. In mancanza di precisazioni in senso contrario, si deve pertanto ammettere a mio parere, come la Commissione e i governi che hanno presentato osservazioni, che la presentazione di una domanda di titoli d'importazione della categoria C costituisce una prova sufficiente dell'intenzione del richiedente di stabilirsi come operatore nel settore delle banane.

19. Le questioni sub 1), 2), terzo trattino, e 3) vanno pertanto risolte dichiarando che l'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento del Consiglio n. 404/93, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, e l'art. 2, lett. c), del regolamento della Commissione n. 1442/93, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità, vanno interpretati nel senso che gli operatori contemplati da queste disposizioni devono essersi stabiliti nel 1992 o successivamente, ovvero aver manifestato, presentando domanda di concessione di un titolo d'importazione, l'intenzione di stabilirsi come operatori nel settore delle banane.

Questione sub 2), primo e secondo trattino

20. Con la seconda questione, primo e secondo trattino, il giudice del rinvio chiede che la Corte dichiari se una domanda di rilascio di un titolo d'importazione della categoria C vada respinta qualora sia stata presentata unicamente allo scopo di cedere il titolo a un terzo.

21. Nel corso del procedimento la Anton Dürbeck GmbH ha sostenuto che un operatore che chiede il rilascio di un titolo d'importazione unicamente al fine di alienarlo a un terzo non possiede i requisiti stabiliti dalle citate disposizioni per gli operatori di cui trattasi.

22. La Commissione, il governo tedesco e quello spagnolo hanno invece sostenuto che il regime di cui all'art. 13 del regolamento d'attuazione, relativo alla possibilità di cedere i titoli d'importazione, disciplina in modo esauriente la questione dell'alienazione dei titoli, in modo che un titolo d'importazione non può essere negato anche qualora risulti che il richiedente ha l'intenzione di cederlo a un terzo.

23. Come ho già illustrato, per ottenere un titolo d'importazione come operatore della categoria C occorre essersi stabiliti nel 1992 o successivamente, ovvero aver manifestato,

presentando domanda di rilascio di un titolo d'importazione, l'intenzione di stabilirsi come operatore nel settore della banana.

Si può sostenere che questa nozione va eventualmente applicata in modo estremamente ampio qualora riguardi altresì persone che chiedono un titolo d'importazione al solo scopo di alienarlo a un terzo.

Occorre però sottolineare in proposito che la possibilità di cedere i titoli viene disciplinata dettagliatamente dall'art. 13 del regolamento d'attuazione. Questa disposizione autorizza talune forme di cessione, ad esempio quelle tra operatori della stessa categoria, ma ne vieta altre, tra cui la cessione dei diritti di un operatore della categoria C a vantaggio di un operatore delle categorie A o B. Il divieto di cessione di determinati diritti va verosimilmente inteso nel senso che comporta, come sanzione, l'impossibilità per l'acquirente (cessionario) di avvalersi del titolo e quindi di aver accesso al contingente doganale.

Al momento dei fatti su cui verte la causa principale non era dato rinvenire nel regolamento del Consiglio né nel regolamento d'attuazione [12] altre disposizioni sull'alienazione dei titoli d'importazione. Non vi erano quindi disposizioni sull'obbligo del richiedente di fornire informazioni sull'uso che avrebbe fatto del titolo ovvero sull'uso della possibilità per le autorità di controllare le dette informazioni. È quindi del tutto casuale che all'autorità giungano informazioni da cui risulti se i richiedenti hanno l'intenzione di utilizzare personalmente i titoli d'importazione ovvero intendono alienarli a un terzo. Qualora siffatte informazioni dovessero essere disponibili, i regolamenti non contenevano poi nessuna disposizione relativa al controllo, né disposizioni che autorizzassero in tal caso il diniego di un titolo d'importazione da parte delle autorità.

Concordo pertanto con la Commissione e con i governi tedesco e spagnolo nel ritenere che l'art. 13 del regolamento d'attuazione disciplini in modo esauriente la questione della cessione dei titoli d'importazione.

24. La questione sub 2), primo e secondo trattino, va pertanto risolta nel senso che la domanda di titoli d'importazione non può essere respinta per il motivo che il richie-

12 — V. nota 6.

dente l'ha presentata unicamente allo scopo di cedere il titolo a un terzo.

banane prima del 1992, come stabilito dalle norme del regolamento relative alla categoria A, e debba quindi essere eventualmente registrato in tale categoria.

Questione sub 4)

25. Con la quarta questione il giudice nazionale chiede chiarimenti sulla questione se gli operatori che hanno stretto prima del 1992 rapporti commerciali per l'importazione di banane di cui all'art. 2, lett. c), del regolamento n. 1442/93 e che le hanno importate nel 1992 o successivamente possano essere registrati come operatori della categoria C.

27. Su questo punto le parti che hanno presentato osservazioni alla Corte concordano che il semplice fatto di aver stretto rapporti commerciali al fine dell'importazione di banane non è sufficiente affinché un operatore «[abbia] commercializzato» banane nel senso in cui i citati regolamenti utilizzano questa espressione.

26. Come ho già osservato, le norme dei regolamenti sulla categoria C vanno interpretate in senso lato. Infatti per tale categoria non viene richiesta una precedente attività commerciale e il punto nodale consiste nel fatto che gli interessati si siano stabiliti nel 1992 o successivamente, ovvero abbiano manifestato l'intenzione di stabilirsi come operatori nel settore della banana. La questione sollevata dal giudice del rinvio riguarda quindi in realtà la delimitazione della categoria C rispetto alla categoria A. Il problema consiste nello stabilire se il fatto che un operatore abbia stretto rapporti prima del 1992 al fine dell'importazione di banane di paesi terzi e/o di banane ACP non tradizionali nel 1992 o successivamente comporti che l'interessato «ha commercializzato»

28. Questa tesi va condivisa. La soluzione della questione va rinvenuta nel fatto che sia l'art. 19, n. 1, lett. a) e b), del regolamento del Consiglio sia l'art. 2, lett. a) e b), del regolamento d'attuazione delimitano gli operatori nella categoria A e nella categoria B a seconda del fatto che «hanno commercializzato» un certo tipo di banane nel periodo 1989-1991. Queste disposizioni sono integrate nei due regolamenti da norme secondo cui per ognuno di questi anni va effettuato un calcolo del quantitativo medio di banane smerciate dall'interessato. L'espressione «hanno commercializzato» di cui alle dette disposizioni relative agli operatori delle categorie A e B va quindi intesa in senso notevolmente più stretto dell'espressione «hanno iniziato (...) a commercializzare» relativa agli operatori della categoria C (v. supra).

29. Propongo pertanto alla Corte di risolvere la quarta questione nel senso che il fatto che un operatore abbia stretto rapporti commerciali prima del 1992 al fine dell'importazione di banane, nel 1992 o successivamente, non è di per sé sufficiente affinché l'interessato «[abbia] commercializzato» banane nel senso in cui i citati regolamenti utilizzano tale espressione per quanto riguarda gli operatori delle categorie A e B e che l'operatore di cui trattasi può eventualmente essere registrato nella categoria C purché possieda i necessari requisiti.

Questione sub 5)

30. Con la quinta questione il giudice del rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla questione se l'art. 3, n. 2, del regolamento d'attuazione, in forza del quale gli agenti economici che si occupano del commercio all'ingrosso e della consegna al consumatore finale non sono considerati operatori qualora svolgano unicamente tale attività, sia rilevante per determinare la nozione di operatore ai sensi dell'art. 2, lett. c), del regolamento.

31. La Anton Dürbeck GmbH e il governo tedesco ritengono che la questione vada risolta in senso affermativo. L'art. 3, n. 2, contrariamente ai nn. 1 e 3 della medesima disposizione, stando al suo dettato, non è limitato agli operatori delle categorie A e B, e l'art. 3, n. 2, fa parte del titolo primo del regolamento, relativo alle modalità d'applicazione del regime del contingente tariffario, che riguardano le tre categorie di operatori.

32. La Commissione e il governo spagnolo sostengono che la quinta questione va risolta in senso negativo in quanto l'art. 3, n. 2, alla luce del suo posizionamento e della sua struttura, riguarda unicamente gli operatori delle categorie A e B.

33. È senz'altro esatto che dalla lettera dell'art. 3, n. 2, è dato desumere una limitazione ai soli operatori delle categorie A e B, ma esso riguarda apparentemente in modo generale taluni agenti economici che non sono considerati come «operatori»; questa espressione viene utilizzata anche per la categoria C sia nel regolamento del Consiglio sia nel regolamento d'attuazione.

Si deve però sottolineare che la caratteristica dell'art. 3, n. 2, è che questa disposizione stabilisce che gli «agenti economici» non vanno considerati in taluni casi come operatori, quindi si deve ritenere che il n. 2 faccia rinvio all'uso della stessa espressione che viene fatto al n. 1, il quale stabilisce talune condizioni affinché gli «agenti economici» possano

essere considerati come «operator[i] delle categorie A e/o B». Si può anche rilevare che il n. 2 è posto tra due disposizioni (il n. 1 e il n. 3) le quali si limitano ambedue a disciplinare i rapporti tra le categorie A e B.

Sulla scorta di un'analisi meramente testuale della disposizione è quindi verosimilmente logico ritenere che l'art. 3, n. 2, riguarda unicamente le categorie A e B.

34. Vi è altresì motivo di rammentare che nell'ambito della soluzione delle precedenti questioni ho ritenuto che le categorie A e B vadano delimitate in modo rigoroso, contrariamente alla categoria C per cui deve essere sufficiente che l'operatore interessato abbia l'intenzione di stabilirsi come operatore nel settore della banana.

Un'interpretazione secondo cui l'art. 3, n. 2, precisi chi va considerato operatore delle categorie A e B, ma non lo faccia per gli operatori della categoria C, sarebbe più conforme a questa premessa per la delimitazione delle categorie.

35. Sarebbe inoltre chiaramente in contrasto con la citata interpretazione relativa agli operatori della categoria C, che devono semplicemente avere l'intenzione di stabilirsi come operatori nel settore della banana, applicare l'art. 3, n. 2, in modo da limitare questo gruppo, dato che l'art. 3, n. 2, si riferisce alle attività effettivamente svolte che possono essere in realtà molto diverse da quelle che essi intendono intraprendere.

36. Ho presente il fatto che l'art. 15, sub 5), del regolamento del Consiglio definisce le espressioni «commercializzare» e «commercializzazione» come: l'«immissione sul mercato, esclusa la fase in cui il prodotto viene messo a disposizione del consumatore finale». Atteso che l'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento del Consiglio definisce gli operatori per cui è aperto il contingente doganale della categoria C come coloro i quali «hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare» taluni tipi di banane, se ne può desumere che le imprese che hanno solo svolto il commercio al minuto non rientrano nell'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento il quale si riferisce effettivamente agli «operatori (...) che hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare (...)».

Come ho già sottolineato, rispetto alla categoria C non è però unicamente rilevante il tipo di attività commerciale svolta dall'interessato, bensì anche l'intenzione di quest'ultimo di stabilirsi come operatore nel settore della banana. La presentazione di una domanda di titoli d'importazione della categoria C deve a mio parere, stando al tenore letterale della norma al momento dei fatti [13], essere considerata prova sufficiente (v. supra, punto 18). La definizione di cui all'art. 15, sub 5), non ha pertanto, per gli stessi motivi illustrati al paragrafo 35, un significato autonomo rispetto agli operatori che chiedono un titolo d'importazione della categoria C.

37. Propongo pertanto alla Corte di risolvere la quinta questione nel senso che l'art. 3, n. 2, del regolamento della Commissione n. 1442/93 non si applica agli operatori di cui all'art. 2, lett. c), del medesimo regolamento.

Conclusioni

38. Alla luce di quanto precede propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni sollevate:

«— L'art. 19, n. 1, lett. c), del regolamento (CEE) del Consiglio n. 404/93, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, e l'art. 2, lett. c), del regolamento (CEE) della Commissione n. 1442/93, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità, vanno interpretati nel senso che gli operatori contemplati da queste disposizioni devono essersi stabiliti nel 1992 o successivamente ovvero, presentando una domanda di rilascio di titolo d'importazione, aver manifestato l'intenzione di stabilirsi come operatori nel settore della banana.

— Una domanda di titolo d'importazione non può essere respinta per il motivo che il richiedente l'ha inoltrata al solo scopo di cedere il titolo a un terzo.

13 — V. nota 6.

— Il fatto che un operatore abbia stretto rapporti commerciali prima del 1992 al fine dell'importazione di banane nel 1992 o successivamente non è di per sé sufficiente affinché l'interessato "[abbia] commercializzato" banane nel senso in cui i citati regolamenti utilizzano questa espressione rispetto agli operatori delle categorie A e B, e l'operatore interessato può essere eventualmente registrato nella categoria C purché possieda i necessari requisiti.

— L'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione n. 1442/93 non si applica agli operatori di cui all'art. 2, lett. c), del medesimo regolamento».