CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 2 febbraio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. Il ricorso per inadempimento con cui nel presente procedimento è adita la Corte riguarda la compatibilità della normativa francese relativa all'organizzazione del mercato dei «vini dolci naturali» con le norme del diritto comunitario.

2. La normativa criticata dalla Commissione è stata illustrata nella relazione d'udienza. Nell'ambito delle presenti conclusioni mi posso quindi limitare a metterne in risalto ancora le caratteristiche fondamentali.

La normativa francese

3. La legislazione francese ha portato alla creazione di un Comitato interprofessionale dei vini dolci naturali e dei vini liquorosi a denominazione controllata (in prosieguo: il «CIVDN»). Fanno parte di questo organismo i rappresentanti dei produttori, dei commercianti ed i rappresentanti dell'amministrazione francese.

4. Il CIVDN fissa per ogni esercizio un'autorizzazione allo smercio («crédit de commercialisation») che determina il quantitativo di vino dolce naturale che può essere smerciato dai produttori — per ettaro coltivato — nei dodici mesi successivi alla data dello sblocco di ciascuna denominazione. Questa autorizzazione di messa in commercio è suddivisa in tre parti uguali, il cui sblocco è scaglionato nel tempo. I quantitativi che sono stati prodotti entro i limiti della resa per ettaro fissati con regolamento, ma che superano i limiti dell'autorizzazione allo smercio, non possono essere smerciati immediatamente e sono destinati ad una scorta di sicurezza e per l'invecchiamento e bloccati nelle cantine dei produttori. I quantitativi così immagazzinati possono essere usati nell'ambito di un'autorizzazione allo smercio fissata per una stagione successiva (il che presuppone naturalmente che il raccolto del produttore sia inferiore all'autorizzazione allo smercio stabilita per quell'anno). I quantitativi destinati all'esportazione non sono presi in considerazione nell'autorizzazione allo smercio, ma nella scorta di sicurezza e per l'invecchiamento. Per il periodo compreso tra il dicembre 1988 ed il gennaio 1990 è stata tuttavia applicata una

* Lingua originale: il tedesco.

normativa eccezionale, nel senso che i quantitativi venivano presi in considerazione nella scorta destinata allo smercio fino a che l'operatore non avesse fornito la prova dell'esportazione.

5. Il CIVDN fissa al contempo un regime di prezzi destinato ad integrare il meccanismo appena descritto ed a garantire in tal modo la stabilità del mercato. Per questo, per ogni stagione si fissano dei prezzi indicativi e dei prezzi minimi e massimi di intervento. I prezzi che si applicano di volta in volta ai prodotti vengono concordati per contratto tra i produttori ed i commercianti, fermo restando che le parti contraenti non sono obbligate ad attenersi ai prezzi indicativi, quali sono stati fissati. I quantitativi in tal modo venduti non possono tuttavia lasciare le cantine dei produttori prima che i contratti di cui trattasi siano stati registrati presso il CIVDN e che questo abbia rilasciato un certificato a tal fine. Se i prezzi di mercato risultanti dai contratti in tal modo registrati sono inferiori al prezzo di intervento minimo, viene ritardato lo sblocco della parte successiva dell'autorizzazione allo smercio. Se invece i prezzi fissati per contratto sono superiori al prezzo di intervento massimo, lo sblocco della parte successiva viene anticipato.

6. Le suddette decisioni del CIVDN sono infine avallate dal ministero competente e diventano perciò vincolanti nei confronti di tutti gli interessati.

La normativa comunitaria

7. Il regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo [1], contiene una normativa che in linea di massima si applica a tutti i vini prodotti nella Comunità. Secondo l'art. 1, n. 1, di questo regolamento l'organizzazione comune del mercato comprende, tra l'altro, un regime di prezzi e norme relative agli interventi. Il regime di prezzi contenuto nel titolo III di questo regolamento si applica tuttavia solo ai vini da tavola. Lo stesso dicasi — a prescindere da un'eccezione su cui sarà opportuno ritornare — per le misure di intervento. Il regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 823, che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate [2], come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1989, n. 2043 [3], ha fissato un quadro di norme comunitarie che regolano la produzione e il controllo di questi vini, cui devono attenersi le norme specifiche adottate dagli Stati membri. Questa normativa prevede fra l'altro che gli Stati membri fissino per ciascuno di questi vini di qualità provenienti da regioni determinate (in prosieguo: i «v. q. p. r. d.») una resa per ettaro il cui superamento determina di regola il divieto di usare, per la totalità del raccolto, la denominazione rivendicata (come v. q. p. r. d.; v. art. 11).

1 — GU L 84, pag. 1.
2 — GU L 84, pag. 59.
3 — GU L 202, pag. 1.

8. Secondo l'art. 2 del regolamento n. 823/87 le disposizioni particolari che si applicano ai v. q. p. r. d. sono basate sui seguenti elementi:

«a) delimitazione della zona di produzione;

b) tipo di vitigno;

c) pratiche colturali;

d) metodi di vinificazione;

e) titolo alcolometrico volumico minimo naturale;

f) rendimento per ettaro;

g) analisi e valutazione delle caratteristiche organolettiche».

9. L'art. 18, n. 1, dispone quanto segue:

«Gli Stati membri produttori possono definire, tenuto conto degli usi leali e costanti:

— oltre agli elementi di cui all'art. 2, tutte le condizioni di produzione e le caratteristiche complementari alle quali devono rispondere i v. q. p. r. d.;

— oltre alle altre disposizioni previste dal presente regolamento, caratteristiche o condizioni di produzione, di elaborazione e di circolazione complementari o più rigorose per i v. q. p. r. d. elaborati nel loro territorio».

10. Nell'elenco dei v. q. p. r. d. figurano anche i vini liquorosi di qualità prodotti in regioni determinate (in prosieguo: i «v. l. q. p. r. d.»), ai quali in Francia viene applicata la menzione specifica tradizionale «vino dolce naturale». Per questi v. l. q. p. r. d. norme specifiche sono state fissate dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 4252, relativo all'elaborazione e alla

commercializzazione dei vini liquorosi prodotti nella Comunità [4].

Il problema

11. L'art. 17 di questo regolamento dispone quanto segue:

«Oltre alle disposizioni del presente regolamento, gli Stati membri produttori possono fissare, tenuto conto degli usi leali e costanti, qualsiasi caratteristica relativa alle dichiarazioni d'attività e alle condizioni di produzione, di elaborazione, di invecchiamento e di circolazione complementare o più rigorosa per i v. l. q. p. r. d. contemplati nel presente titolo ed elaborati nel loro territorio».

12. Dal secondo 'considerando' del regolamento n. 4252/88 risulta che i v. l. q. p. r. d. devono essere anche conformi alle disposizioni del regolamento n. 823/87.

13. È pacifico che nessuna delle norme del diritto comunitario contiene un divieto esplicito che impedisce l'adozione o il mantenimento delle norme francesi in materia di vini dolci naturali, di cui trattasi nel caso di specie.

14. La Commissione ritiene che l'illiceità della normativa francese possa desumersi dall'economia delle norme comunitarie nel settore del mercato del vino. La Repubblica francese ritiene invece che l'organizzazione comunitaria del mercato del vino non sia esauriente al riguardo e che essa non impedisca perciò di introdurre dei provvedimenti del tipo di quelli previsti dalla normativa francese nel settore dei vini dolci naturali.

Le conclusioni

15. La Commissione conclude che la Corte voglia:

a) dichiarare che la Repubblica francese,

— fissando i prezzi dei vini dolci naturali sul mercato francese;

4 — GU L 373, pag. 59.

— fissando una quota di commercializzazione dei vini dolci naturali oltre la quale il produttore non può vendere vini ottenuti nei limiti della resa legale per ettaro, ma deve destinarli ad una scorta di sicurezza e per l'invecchiamento;

— subordinando l'uscita dei vini dalle cantine dei produttori alla previa esibizione di un certificato redatto dal CIVDN che attesti la registrazione dei contratti, escludendo che dei quantitativi possano essere smerciati al di fuori del sistema di autorizzazione allo smercio;

— limitando l'esportazione di v. q. p. r. d. di modo che i quantitativi di scorte di sicurezza possono essere esportati solo se l'autorizzazione allo smercio dell'operatore interessato ha le necessarie disponibilità;

è venuta meno agli obblighi comunitari e, in particolare, alle disposizioni dei regolamenti del Consiglio n. 822/87 e n. 823/87 per i vini di qualità prodotti in regioni determinate (v. q. p. r. d.).

b) Condannare la Repubblica francese alle spese.

La Repubblica francese conclude che la Corte voglia:

a) dichiarare il ricorso infondato;

b) condannare la Commissione alle spese.

B — Il mio punto di vista

I — *Ricevibilità*

1. *Oggetto della controversia*

16. Come è già stato detto in precedenza, i vini dolci naturali ed i v. l. q. p. r. d. fanno parte del gruppo dei v. q. p. r. d. ai sensi del regolamento n. 823/87. Secondo l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 823/87, la nozione di v. q. p. r. d. riunisce ancora altri prodotti, quali, ad esempio, i vini spumanti provenienti da regioni determinate.

17. Le critiche mosse dalla Commissione alla normativa francese riguardano — come emerge chiaramente dall'atto introduttivo —

unicamente il settore dei vini dolci naturali, oggetto del resto delle prime tre censure. La quarta censura riguarda invece l'esportazione dei «v. q. p. r. d.» e sembra quindi a prima vista più ampia. Si tratta tuttavia chiaramente di un'imprecisione — d'importanza del tutto secondaria — che non genera alcun dubbio in ordine alla reale portata della controversia.

18. Nelle sue conclusioni la Commissione ha rimproverato alla Repubblica francese una violazione degli obblighi scaturenti per essa dal diritto comunitario ed in ispecie dai regolamenti n. 822/87 e n. 823/87. Il regolamento n. 4252/88 non è invece menzionato nelle conclusioni, benché sia ampiamente discusso nell'atto introduttivo, così come nella replica. Questo fatto è sorprendente. Ai termini dell'art. 1, n. 1, il regolamento n. 4252/88 stabilisce norme per l'elaborazione e la *commercializzazione* dei vini liquorosi, dei quali fanno anche parte i vini liquorosi di qualità (e quindi i vini dolci naturali). Ci si sarebbe perciò potuti attendere che, trattandosi di valutare la compatibilità della normativa francese, le disposizioni di questo regolamento fossero anzitutto e soprattutto esaminate e che il risultato di questo esame fosse espresso nel testo delle conclusioni presentate dalla Commissione. Nella fase orale del procedimento il rappresentante della Commissione ha affermato a buon diritto che le disposizioni che si applicano ai vini dolci naturali costituiscono una «rete» di disposizioni che risultano dai regolamenti n. 822/87, n. 823/87 e n. 4252/88. La Commissione deduce l'illiceità della normativa francese da una valutazione complessiva di queste disposizioni, come risulta già dal fatto che essa non si richiama a disposizioni concrete, ma — molto genericamente — ai regolamenti n. 822/87 e n. 823/87. Qualora l'incompatibilità della normativa francese con il diritto comunitario fosse stata dedotta da un esame d'insieme delle disposizioni del diritto comunitario che si applicano ai vini dolci naturali, sarebbe stato opportuno esaminare tutte queste disposizioni, e quindi anche il regolamento n. 4252/88.

19. Uno sguardo alla fase precontenziosa del procedimento può contribuire a chiarire la ragione di questa omissione. Il regolamento n. 4252/88 è stato emanato il 21 dicembre 1988 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 31 dicembre 1988. La prima lettera con cui la Commissione ha invitato il governo francese a presentare osservazioni in ordine alla questione della compatibilità della normativa nazionale con il diritto comunitario reca la data del 28 dicembre 1988. L'autore ignorava chiaramente in quel momento l'esistenza del regolamento n. 4252/88. Anche nelle memorie integrative della Commissione del 24 maggio 1989 questo regolamento non è menzionato. Il primo richiamo al regolamento n. 4252/88 si trova in una nota destinata ad essere trasmessa alla Commissione il 1° giugno 1989, nella quale il governo francese rispondeva alla prima lettera della Commissione. A causa di una svista delle autorità francesi questa lettera è stata trasmessa alla Commissione solo il 29 giugno 1990, quindi dopo che la Commissione aveva emesso un parere motivato conformemente all'art. 169, primo comma, del Trattato CEE (il 19 giugno 1990). Questo ritardo può forse anche spiegare perché anche in quel parere la

Commissione non ha affrontato la questione alla luce del regolamento n. 4252/88. È non di meno singolare che dopo oltre un anno e mezzo dall'emanazione di questo regolamento gli uffici competenti non sembrano ancora aver avuto conoscenza della sua esistenza.

20. Quali conseguenze si devono desumere dal fatto che le conclusioni della Commissione sono dirette unicamente a far accertare una violazione dei regolamenti n. 822/87 e n. 823/87, ma non del regolamento n. 4252/88? Da un punto di vista meramente formale, si potrebbe ritenere che l'oggetto della controversia sia circoscritto in modo esauriente dalle *conclusioni* del ricorso e, quindi, che la Commissione non possa basarsi sul regolamento n. 4252/88 a sostegno della propria tesi secondo cui la normativa francese è in contrasto con il diritto comunitario. Ciò avrebbe delle conseguenze serie per l'argomento della Commissione, dato che quest'ultima, per quanto si richiami al contesto ed agli obiettivi comuni delle disposizioni pertinenti, dovrebbe astenersi dal prendere in considerazione una parte essenziale delle suddette norme.

21. Nel caso di specie il punto a mio giudizio decisivo è senza dubbio che dall'atto introduttivo preso nel suo complesso emerge chiaramente che la Commissione chiede alla Corte di verificare la liceità della normativa francese, tenuto conto di tutte le norme del diritto comunitario che si applicano ai vini dolci naturali e richiamate nell'atto introduttivo. La convenuta ha del resto inteso il ricorso in tal senso [5]. Nella fase orale del procedimento il rappresentante della Commissione ha osservato che i capi della domanda andavano interpretati in modo tale da includervi anche un accertamento della contrarietà al diritto comunitario della normativa francese alla luce del regolamento n. 4252/88. Tenuto conto di queste circostanze, mi sembra giustificato intendere le conclusioni nel senso corrispondente all'opinione comune delle parti. Non si tratta perciò di una nuova domanda, ma dell'interpretazione oggettiva e conforme agli interessi di cui trattasi dei capi della domanda alla luce dell'atto introduttivo [6].

22. Dato che la Commissione ha affrontato per la prima volta la questione del regolamento n. 4252/88 nell'atto introduttivo, si potrebbe certamente porre la questione se a questo proposito manchi una fase precontenziosa regolare. Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte il ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 del

5 — Nel controricorso (pag. 3) la convenuta ha così riassunto l'oggetto della controversia: «La Commissione delle Comunità europee mette in discussione la compatibilità con l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, quale definita dai regolamenti (CEE) del Consiglio n. 822/87, n. 823/87 e n. 4252/88, di taluni aspetti della normativa francese relativa ai vini dolci naturali».

6 — A questo proposito il presente caso si distingue da una fattispecie come quella che era alla base, ad esempio, della sentenza 30 maggio 1991, causa C-110/89, Commissione/Grecia (Racc. 1991, pag. I-2659). È vero che in quel caso la Commissione aveva criticato nell'atto introduttivo il comportamento della convenuta, tuttavia in nessun momento aveva fatto capire che intendeva far accertare tale punto dalla Corte (v., a questo proposito, le mie conclusioni, Racc. 1991, pag. I-2675, in particolare pag. I-2676).

Trattato CEE «può basarsi unicamente su motivi e mezzi già enunciati nel parere motivato» [7]. La Corte può esaminare ex officio questa causa di irricevibilità senza che sia necessario che la convenuta abbia essa stessa contestato la ricevibilità. Ciò non significa tuttavia, a mio parere, che la Corte sia tenuta ad esaminare ex officio tale questione nell'ambito di un qualsiasi procedimento per violazione del Trattato. Mi sembrano degne di attenzione le considerazioni elaborate dall'avvocato generale Gulmann nella causa C-61/90 in merito a tale questione [8]. Nelle sue conclusioni l'avvocato generale ha sostenuto che la giurisprudenza della Corte in ordine ai requisiti prescritti per la procedura amministrativa precontenziosa è ispirata all'intento di tutelare i diritti dello Stato membro e che gli interessi dello Stato membro siano sufficientemente tutelati, data la facoltà che esso ha di eccepire l'irricevibilità [9].

23. Mi sembra tuttavia che nel caso di specie non sia necessario esaminare più in dettaglio tale questione anche per un'altra ragione: nell'atto introduttivo la Commissione, in relazione al parere motivato, non ha rivolto alla convenuta altre censure concernenti violazioni del diritto comunitario, né ha basato la propria argomentazione su un nuovo fondamento giuridico. La Commissione continua, come in precedenza, a far valere che l'illiceità della normativa francese deriva dal contesto e dall'economia delle norme del diritto comunitario. La Commissione ha soltanto inserito il regolamento n. 4252/88 nel contesto delle disposizioni da essa prese in esame nell'ambito del presente caso, senza desumere nuove conclusioni basate su questo regolamento. Si deve inoltre tener conto del fatto che il regolamento n. 4252/88, attraverso il contenuto delle sue disposizioni, è destinato ad integrare il regolamento n. 822/87 ed il regolamento n. 823/87 [10].

2. *La normativa sull'esportazione*

24. La normativa sull'esportazione criticata dalla Commissione è stata in vigore solo per un periodo limitato. In risposta ad un quesito posto dalla Corte la Repubblica francese ha dichiarato che la normativa controversa era stata applicata dal dicembre 1988 [11]. È pacifico tra le parti che questa normativa è stata applicata solo fino al 10 gennaio 1990.

25. Come ha dichiarato la Corte, l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 è

7 — V., ad esempio, sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. 1990, pag. I-4747, punto 16).

8 — Conclusioni in causa C-61/90, Commissione/Grecia (Racc. 1992, pagg. I-2426, I-2428 e seguenti).

9 — Nella decisione 7 aprile 1992 nella citata causa la Corte non ha tuttavia condiviso questa tesi, ma ha riaffermato la sua costante giurisprudenza (Racc. 1992, pag. I-2407, punto 29).

10 — V. il secondo 'considerando' del regolamento n. 4252/88 che, richiamandosi al regolamento n. 822/87, stabilisce quanto segue: «È necessario *completare* questa regolamentazione adottando disposizioni *corrispondenti* per tutti i vini liquorosi prodotti nella Comunità» (il corsivo è mio).

11 — Nella lettera del 29 ottobre 1992 la Repubblica francese ha osservato che la normativa sull'esportazione è stata in vigore a decorrere dal 14 dicembre 1988. Dal verbale dell'assemblea del CIVDN riunita in seduta plenaria il 16 dicembre 1988 (allegato 3 di questa lettera) sembra tuttavia emergere che tale normativa è già stata applicata a partire dal 2 dicembre 1988 [«(...) a decorrere dal 2 dicembre»].

quello di far dichiarare «che lo Stato interessato è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato e non ha posto termine a questo inadempimento entro il termine a tal fine fissato nel parere motivato della Commissione» [12]. La sussistenza di un inadempimento dev'essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro, quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato [13].

26. Dato che la fase precontenziosa mira a far venir meno la turbativa prima di giungere dinanzi al giudice, si deve in linea di massima ritenere che non vi sia alcun interesse a proporre ricorso per inadempimento del Trattato ai sensi dell'art. 169, se questo è venuto meno entro i termini imposti nel parere motivato allo Stato membro inadempiente per porvi rimedio [14]. Nel caso di specie l'applicazione della normativa controversa è terminata nel gennaio 1990, vale a dire molti mesi prima dell'emissione del parere motivato, avvenuta il 19 giugno 1990.

27. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, vi è un interesse alla prosecuzione di un giudizio per inadempimento ai sensi dell'art. 169 pure nel caso in cui l'asserito inadempimento sia stato sanato una volta *scaduto* il termine stabilito nel parere motivato [15]. Al contrario, se l'asserito inadempimento è venuto meno *prima* ancora di questo momento, un ricorso per inadempimento è in linea di massima irricevibile.

28. Come ho già in altra sede dichiarato [16], si devono ammettere delle deroghe a questo principio. Poiché l'espletamento della fase precontenziosa necessita inevitabilmente di un certo tempo, in caso contrario la Commissione non potrebbe perseguire ad esempio violazioni del Trattato limitate nel tempo [17]. È indubbiamente necessario che in tal caso la Commissione porti rapidamente a termine il procedimento e non si renda colpevole di alcun ritardo che non sia imputabile alle particolari circostanze del caso di specie [18].

29. Nel caso di specie, già il 28 dicembre 1988 (quindi poco prima dell'entrata in vigore della normativa sull'esportazione) la Commissione ha invitato il governo francese a presentare osservazioni e a tal fine ha fissato un termine di due mesi. Nella seconda

12 — Sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, citata (nota 7), punto 40.

13 — Sentenza 27 novembre 1990, causa C-200/88, Commissione/Grecia (Racc. 1990, pag. I-4299, punto 13).

14 — V. le mie conclusioni nella causa C-362/90, Commissione/Italia (Racc. 1992, pag. I-2359, in particolare pag. 2361).

15 — V., ad esempio, sentenza 18 marzo 1992, causa C-29/90, Commissione/Grecia (Racc. 1992, pag. I-1971, punto 12).

16 — V. le mie conclusioni nella citata causa C-362/90 (nota 14) e nella causa C-240/86, Commissione/Grecia (Racc. 1988, pag. 1843, in particolare pag. 1844).

17 — V. la fattispecie che era alla base della decisione nella citata causa C-110/89 (nota 6).

18 — V. sentenza 31 marzo 1992, causa C-362/90, Commissione/Italia (Racc. 1992, pag. I-2353, punto 12): «Si deve inoltre constatare che la Commissione non ha agito in tempo utile per evitare, attraverso i procedimenti che sono a sua disposizione, che l'inadempimento addebitato produca effetti e non ha neppure fatto valere l'esistenza di circostanze che avrebbero impedito di portare a termine la fase precontenziosa, prevista dall'art. 169 del Trattato, prima che abbia cessato di esistere».

lettera di diffida del 24 maggio 1989 (che riguardava però solo la terza censura), alla Repubblica francese è stato concesso un mese di tempo per rispondere. A causa della svista, già menzionata, dell'amministrazione francese, la Commissione non ha ricevuto alcuna risposta a queste due lettere. Tuttavia la Commissione ha emesso un parere motivato solo il 19 giugno 1990, vale a dire quasi un anno dopo la scadenza del termine fissato nell'ultima lettera e parecchi mesi dopo che la controversa normativa sull'esportazione ha cessato di essere in vigore. La Commissione non ha dedotto alcuna giustificazione per questo ritardo. Ritengo pertanto che non siano soddisfatte le condizioni alle quali un ricorso per inadempimento potrebbe in via eccezionale essere ritenuto in tal caso ricevibile.

30. La Repubblica francese non ha formalmente eccepito l'irricevibilità del ricorso. La Corte può tuttavia verificare ex officio la sussistenza delle condizioni di ricevibilità di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 169 [19].

31. A questo proposito occorre quindi dichiarare il ricorso irricevibile.

19 — V. la citata sentenza 31 marzo 1992, causa C-362/90 (nota 1), punto 8.

II — *Nel merito*

1. *La normativa francese*

32. Le prime tre censure che si devono così esaminare riguardano la determinazione dei prezzi (prima censura) e delle quote di commercializzazione per i vini dolci naturali (seconda censura). La controversa normativa di cui alla terza censura, che subordina l'uscita dei vini dalle cantine dei produttori alla previa esibizione di un certificato redatto dal CIVDN, il quale accerti la registrazione dei contratti, favorisce l'attuazione e il controllo del sistema delle quote di commercializzazione. Esso va di pari passo con la normativa criticata con la seconda censura. Ecco perché in seguito concentrerò la mia analisi sulle prime due censure e parlerò rispettivamente — per semplificare — di regime di prezzi e di meccanismo quantitativo.

2. *Liceità delle norme nazionali nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati*

33. La questione della liceità delle norme nazionali in un settore soggetto ad un'organizzazione comune dei mercati ha già ripetutamente impegnato la Corte. Nella

causa Amsterdam Bulb, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Quando, in forza dell'art. 40 del Trattato, la Comunità emana regolamenti che istituiscono un'organizzazione comune del mercato in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che deroghi a tali regolamenti o ne pregiudichi l'efficacia» [20].

34. Questa giurisprudenza è stata ripetutamente confermata dalla Corte [21]. Secondo questa giurisprudenza occorre anzitutto determinare il contenuto della normativa comunitaria e, in seguito, verificare su questa base se le norme nazionali concordino con la normativa comunitaria.

35. Indubbiamente nella giurisprudenza si trovano anche formulazioni le quali indicano che determinati provvedimenti nazionali possono essere già di per sé incompatibili con l'esistenza di un'organizzazione comune di mercato. Nella causa Pigs Marketing Board, la Corte si è richiamata alla giurisprudenza soprammenzionata prima di proseguire dichiarando quanto segue:

«Per effettuare questa valutazione a proposito del Pigs Marketing Board, è opportuno tenere presente che l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine, come altre organizzazioni comuni dei mercati, è basata sul principio di un mercato aperto, al quale tutti i produttori hanno libero accesso ed il cui funzionamento *è retto unicamente sugli strumenti giuridici contemplati da detta organizzazione.*

È quindi incompatibile con i principi di detta organizzazione dei mercati qualsiasi disposizione o prassi nazionale atta a modificare le correnti di importazione o d'esportazione, o ad influire sulla *formazione dei prezzi sul mercato*, in quanto ai produttori venga impedito di effettuare liberamente gli acquisti e le vendite, nello Stato dove sono stabiliti o in qualsiasi altro Stato membro, alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria, e di giovarsi direttamente delle misure di intervento e di qualsiasi altra misura normalizzatrice del mercato contemplata dall'organizzazione comune» [22].

20 — V. sentenza 2 febbraio 1977, causa C-50/76, Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen (Racc. 1977, pag. 137, punto 8).

21 — V. sentenze 18 maggio 1977, causa 111/76, Officier van Justicie/Van den Hazel (Racc. 1977, pag. 901, punto 13); 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon Commission/McCarren (Racc. 1979, pag. 2161, punto 14), e 7 febbraio 1984, causa 237/82, Jongeneel Kaas/Paesi Bassi (Racc. 1984, pag. 483, punto 12).

22 — Sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78 (Racc. 1978, pag. 2347, punti da 56 a 58; il corsivo è mio).

36. Questa giurisprudenza potrebbe essere intesa nel senso che, nel settore di ciascuna delle organizzazioni di mercato, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento con il quale vengono fissati i prezzi.

37. Nella *decisione 23 febbraio 1988*, la Corte doveva, nell'ambito di un ricorso per inadempimento proposto contro la Repubblica francese dalla Commissione, statuire in ordine alla compatibilità con l'art. 30 di un divieto di immissione in consumo di succedanei del latte. Il governo francese aveva sostenuto che la normativa contestata era conforme alle disposizioni dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti lattiero-caseari. A questo proposito la Corte ha ritenuto quanto segue:

«Secondo la costante giurisprudenza della Corte, quando la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri debbono astenersi dall'emanare unilateralmente qualsiasi provvedimento rientrante, per detto motivo, nella competenza della Comunità. Spetta pertanto alla Comunità e non agli Stati membri di trovare una soluzione a detto problema nell'ambito della politica agricola comune.

In questo contesto occorre aggiungere che provvedimenti nazionali, anche intesi a coadiuvare una politica comune della Comunità, non possono porsi in contrasto con un principio fondamentale della Comunità, nel caso di specie con il principio della libera circolazione delle merci, senza essere giustificati da motivi riconosciuti dal diritto comunitario» [23].

38. In una decisione emanata poco tempo dopo, nella causa Zoni, la Corte si è richiamata a tale decisione ed ha precisato che:

«Una volta che la Comunità abbia istituito un'organizzazione comune di mercato in un determinato settore, gli Stati membri devono astenersi da ogni provvedimento unilaterale, anche se atto a servire da sostegno alla politica comune della Comunità» [24].

39. Non sarebbe comunque corretto a mio giudizio inferire da queste decisioni la conclusione che in materia di organizzazione comune dei mercati provvedimenti unilaterali [25] degli Stati membri dovrebbero essere in

23 — Sentenza 23 febbraio 1988, causa 216/84, Commissione/Francia (Racc. 1988, pag. 793, punti 18 e 19).

24 — Sentenza 14 luglio 1988, causa 90/86, Procedimento penale contro Zoni (Racc. 1988, pag. 4285, punto 26). Analogamente la sentenza pronunciata lo stesso giorno nella causa 407/85, Drei Glocken/USL Centro-Sud (Racc. 1988, pag. 4233, punto 26), e sentenza 6 novembre 1990, causa C-86/89, Repubblica Italia/Commissione (Racc. 1990, pag. I-3891, punto 19).

25 — È ovvio che gli Stati membri possono agire se ed in quanto siano state loro attribuite a tal fine competenze nelle disposizioni relative all'organizzazione comune di mercato nel settore preso in esame (v. sentenza 14 maggio 1985, causa 89/84, Producteurs des vins de table et vins de pays/Ramel (Racc. 1985, pag. 1385, punto 25).

senso assoluto illeciti. Normative e provvedimenti nazionali possono invece essere ritenuti illeciti solo se — e in quanto — le disposizioni relative ad un'organizzazione comune di mercato abbiano un carattere esauriente, che escluda l'esistenza di disposizioni adottate da Stati membri. Questa interpretazione si basa sull'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CEE, secondo cui l'organizzazione comune dei mercati agricoli deve limitarsi a perseguire gli obiettivi previsti nell'art. 39. Ciò dimostra come i poteri del legislatore comunitario in materia non siano illimitati e come in questo settore gli Stati membri conservino integralmente il potere di legiferare.

40. Le sentenze della Corte da me appena richiamate non ostano, a mio parere, a questa interpretazione. Nella decisione della causa Pigs Marketing Board la Corte si è riferita espressamente alle «condizioni stabilite dalla normativa comunitaria» e alle «misure normalizzatrici del mercato contemplate dall'organizzazione comune» [26]. Anche la formulazione nella causa 216/84, secondo la quale gli Stati membri debbono astenersi da ogni provvedimento unilaterale «rientrante *per detto motivo* nella competenza della Comunità», può essere intesa nel senso di un rinvio alle competenze attribuite alla Comunità dalle disposizioni relative all'organizzazione comune di mercato (e non alla semplice constatazione dell'introduzione di un'organizzazione comune di mercato). Una conferma della tesi secondo cui occorre, come per il passato, esaminare la liceità delle normative nazionali in base alla loro compatibilità con le norme relative all'organizzazione comune di mercato, a mio giudizio si trova in alcune decisioni più recenti della Corte. Nella sentenza 30 maggio 1991, causa C-110/89, ad esempio, la Corte ha affermato che:

«In settori rientranti in un'organizzazione comune dei mercati, a maggior ragione quando quest'organizzazione è come nella fattispecie basata su un regime comune dei prezzi, gli Stati membri non possono più intervenire con misure unilaterali che pregiudicano il regime degli scambi ed il meccanismo di formazione dei prezzi quali risultano dall'organizzazione comune» [27].

41. Le considerazioni della Corte nella sentenza 18 settembre 1986, causa 48/85, Commissione/Germania, vanno nello stesso senso; questa sentenza riveste un particolare interesse nel caso di specie poiché riguarda l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. In relazione alle competenze degli Stati membri la Corte ha dichiarato quanto segue:

«La loro competenza legislativa sarebbe solo di carattere residuale e limitata alle fattispecie

26 — Sentenza dianzi citata (nota 22), punto 58.

27 — Sentenza dianzi citata (nota 6), punto 21; nello stesso senso, sentenza 12 luglio 1990, causa C-35/88, Commissione/Grecia (Racc. 1990, pag. I-3125, punto 29), e sentenza nella citata causa C-61/90 (nota 9), punto 22.

non disciplinate dalla norma comunitaria nonché ai casi in cui questa riconosca loro espressamente detta competenza» [28].

42. Si deve perciò verificare se l'organizzazione comune di mercato nel settore vitivinicolo possa essere concepita come una normativa esauriente che osta alla liceità della normativa francese.

3. *L'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo*

a) Giurisprudenza della Corte

43. Nella sentenza Prantl la Corte ha statuito che la normativa comunitaria relativa all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo poteva essere considerata come una «disciplina esauriente» «segnatamente in materia di prezzi e di intervento, di scambi con i paesi terzi, di produzione e di talune pratiche enologiche, nonché per quanto concerne la designazione dei vini e l'etichettatura» [29]. Nella causa Ramel la Corte ha confermato questo punto di vista ed ha concluso nel modo seguente:

«Di conseguenza, gli Stati membri non sono più competenti in materia, salvo specifiche disposizioni comunitarie in senso contrario» [30].

44. Il governo francese ha osservato tuttavia a buon diritto che in queste cause si trattava di normative che si applicano in materia di *vini da tavola*, mentre i vini dolci naturali rientrano fra i vini di qualità. Appare quindi dubbio se da queste decisioni si possa dedurre che la Corte ha anche inteso in quest'ambito pronunciarsi sulla normativa che si applica ai vini di qualità. Più in particolare, è interessante a questo proposito la già citata *decisione* del *18 settembre 1986* nella causa 48/85 [31]. In questo procedimento per inadempimento si trattava di una normativa tedesca che non autorizzava l'aggiunta di mosto di uve concentrato rettificato nell'elaborazione di vini tipici e di v. q. p. r. d. La Commissione sosteneva che ciò costituiva una violazione delle disposizioni del regolamento n. 337/79 [32] (diretto antecedente del regolamento n. 822/87), nonché di una disposizione del regolamento n. 338/79 [33]

28 — Sentenza 18 settembre 1986, causa 48/85, Commissione/Germania (Racc. 1986, pag. 2549, punto 12).

29 — Sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, Procedimento penale a carico di Karl Prantl (Racc. 1984, pag. 1299, punto 14).

30 — Sentenza dianzi citata (nota 25), punto 25. A questo proposito v., anche, la citata sentenza 18 settembre 1986, causa 48/85, (nota 28), punto 11.

31 — Sentenza dianzi citata (nota 28).

32 — Regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 54, pag. 1).

33 — Regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 338, che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate (GU L 54, pag. 48).

(antecedente del regolamento n. 823/87). In quest'ambito la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Si ha motivo di constatare che il regolamento n. 337/79 stabilisce, secondo l'art. 1, un'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo che comporta un regime di prezzi e degli interventi (...), nonché norme relative (...) all'immissione al consumo» [34].

45. Il regolamento n. 338/79 non è stato quindi citato in questo contesto. A mio avviso non si può perciò attribuire un'importanza decisiva a questa sentenza ai fini della soluzione della questione di cui trattasi nel caso di specie. La questione se le norme comunitarie nel settore vitivinicolo ostino all'istituzione o al mantenimento da parte di uno Stato membro di un regime di prezzi o di un regime quantitativo può quindi essere risolta solo attraverso l'interpretazione delle disposizioni pertinenti.

b) Interpretazione delle norme comunitarie

46. Nessuna delle norme comunitarie che in questo caso occorre prendere in esame assume espressamente posizione sulla questione se sia consentito ad uno Stato membro istituire per un prodotto come i vini dolci naturali un regime di prezzi e un regime quantitativo. Tuttavia, dal solo silenzio della normativa non si può dedurre che è vietato agli Stati membri emanare provvedimenti in questo settore [35]. Per quanto riguarda la verifica della compatibilità della normativa nazionale con le norme comunitarie si dovrà in ogni caso prendere in considerazione non solo quanto espressamente disposto da dette norme, ma anche il loro spirito e il loro scopo [36]. Come si può desumere dalla sentenza Van den Hazel, la genesi delle norme interessate in quest'ambito può anch'essa avere importanza [37]. In questo caso la Corte si è richiamata ad una comunicazione della Commissione al Consiglio, nella quale la Commissione ha giustificato la mancanza di misure di intervento nella proposta di regolamento relativa all'organizzazione di mercato nel settore del pollame, considerando che gli interventi non sarebbero «auspicabili» sul mercato di cui trattasi; il che ha indotto la Corte a desumere la seguente conclusione:

«Da quanto precede si desume che la mancanza di provvedimenti intesi a ritirare, eventualmente, parte dei prodotti dal mercato non è il risultato di una omissione, né della volontà di lasciare provvedimenti del genere

34 — Sentenza dianzi citata (nota 28), punto 11.

35 — Sentenza nella causa Jongeneel Kaas/Paesi Bassi, dianzi citata (nota 21), punto 13; sentenza 25 novembre 1986, causa 148/85, Direzione generale delle imposte/Forest (Racc. 1986, pag. 3449, punto 14).

36 — Sentenza 2 febbraio 1977, dianzi citata (nota 20), punto 9.

37 — Sentenza dianzi citata (nota 21), punti 14 e 16.

alla discrezionalità degli Stati membri, bensì la conseguenza di una deliberata scelta di politica economica, nel senso di rimettersi essenzialmente alle forze del mercato per garantire gli equilibri auspicati».

aa) L'interpretazione sistematica

47. Secondo l'art. 1 del regolamento n. 822/87 l'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo comporta, tra l'altro, un regime di prezzi e norme relative agli interventi. Conformemente all'art. 1, n. 2, questa organizzazione comune regola anche i v. q. p. r. d. e quindi anche i vini dolci naturali. Dalle particolari disposizioni del titolo III si evince che le norme del suddetto regolamento in materia di prezzi si applicano solo ai vini da tavola e che le norme relative agli interventi (a prescindere da un'eccezione sulla quale tornerò) valgono del pari solo per i vini da tavola. I regolamenti n. 823/87 e n. 4252/88 non prevedono al riguardo alcuna normativa speciale. Il sistema di queste disposizioni sembra quindi indicare che l'applicazione di norme in materia di prezzi e di interventi andava in linea di massima limitata ai soli vini da tavola. Si deve tuttavia far notare che nel settore dei v. q. p. r. d. il legislatore si è limitato a fissare un quadro di norme destinato ad essere rispettato da parte degli Stati membri [38]. In una proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 823/87, presentata dalla Commissione al Consiglio il 17 dicembre 1987, la Commissione dichiarava anche che il regolamento n. 823/87 conteneva disposizioni intese ad «orientare» gli Stati membri nell'elaborazione di una normativa nazionale concernente i v. q. p. r. d. [39]. Dal confronto fra il contenuto dell'art. 1 del regolamento n. 822/87 e del titolo III di questo regolamento non si possono quindi desumere conclusioni troppo ampie.

48. Lo stesso dicasi, a mio avviso, per l'affermazione contenuta nel ventunesimo 'considerando' del regolamento n. 823/87, secondo cui i v. q. p. r. d. devono essere dichiarati separatamente all'atto della dichiarazione di raccolte di giacenza (prevista nel regolamento n. 822/87) «in quanto non rientrano nel campo di applicazione degli interventi destinati a stabilizzare il mercato». La sola conclusione che si può trarre da questa affermazione è che i v. q. p. r. d. non sono (in linea di massima) interessati dal titolo III del regolamento n. 822/87.

49. Più significativa è la dichiarazione contenuta nel quarto 'considerando' del regolamento n. 822/87:

«considerando che la politica agricola comune ha per scopo l'attuazione degli

38 — V., al riguardo, il terzo 'considerando' del regolamento n. 823/87 e le conclusioni dell'avvocato generale Gulmann nella causa C-47/90, Delhaize e Le Lion (Racc. 1992, pag. I-3687, in particolare pag. 3694).

39 — COM(87) 642 def. (GU C 14, pagg. 8 e 9).

obiettivi dell'art. 39 del Trattato e in particolare nel settore vitivinicolo la stabilizzazione dei mercati e l'assicurazione di un equo tenore di vita per la popolazione agricola interessata; che questi obiettivi possono essere raggiunti adattando le risorse ai fabbisogni, e che tale adattamento deve essere fondato in particolare su una politica di qualità».

50. Questa finalità viene poi concretizzata nei 'considerando' del regolamento n. 823/87, nel senso che le disposizioni del regolamento summenzionato mirano a «mantenere un livello qualitativo minimo dei v. q. p. r. d., evitare un'estensione incontrollabile della produzione di questi vini e ravvicinare le disposizioni degli Stati membri in modo da creare condizioni di giusta concorrenza nella Comunità» [40].

51. Nel 'considerando' successivo si può ancora leggere che:

«lo sviluppo di una politica di qualità nel settore agricolo e in particolare nel settore vinicolo non può che contribuire al miglioramento delle condizioni del mercato e, di conseguenza, all'incremento degli sbocchi» [41].

52. Da un esame complessivo di queste considerazioni emerge che secondo il legislatore comunitario la Comunità doveva essere autorizzata ad intervenire nel settore vitivinicolo per raggiungere i suoi obiettivi «adattando le risorse ai fabbisogni». È altrettanto evidente che una politica di promozione della qualità doveva costituire il punto di partenza di tale intervento.

53. Le norme comunitarie che si applicano ai v. q. p. r. d. ed ai vini liquorosi costituiscono l'attuazione dello schema così delineato. Queste norme mirano a promuovere la qualità dei prodotti in esse ricompresi. Gli elementi da prendere in considerazione al riguardo sono elencati nell'art. 2 del regolamento n. 823/87 e spiegati dettagliatamente nel regolamento [42]. Per i v. l. q. p. r. d. occorre inoltre tener conto delle norme speciali di cui al regolamento n. 4252/88. È evidente che la politica di promozione della

40 — Terzo 'considerando' del regolamento n. 823/87.

41 — Quarto 'considerando' del regolamento n. 823/87.

42 — Nell'ambito delle presenti conclusioni non è necessario esaminare in dettaglio le altre disposizioni del regolamento, le quali mirano solo indirettamente a tutelare la qualità di questi vini, in particolare le disposizioni relative alle denominazioni consentite per quanto riguarda i prodotti.

qualità perseguita attraverso queste disposizioni contribuisce effettivamente ad un «miglioramento delle condizioni del mercato» [43]. A questo proposito si deve osservare come i due regolamenti prevedano soltanto delle caratteristiche minime [44]. Gli Stati membri sono pertanto liberi di fissare requisiti di qualità ancora più rigorosi e, in questo modo, di accrescere ancora gli effetti benefici della politica di promozione della qualità sul mercato vitivinicolo [45].

54. La formulazione del quarto 'considerando' del regolamento n. 823/87, che parla di un «contributo» alla politica di qualità per la realizzazione degli obiettivi della normativa, fa pensare che in questo settore la Comunità dispone ancora di altri mezzi. Effettivamente è così. Secondo l'art. 11 del regolamento n. 823/87, gli Stati membri devono fissare una resa massima per ettaro per ciascuno dei v. q. p. r. d. Per i vini dolci naturali, nell'art. 13, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 4252/88, si precisa inoltre che questa denominazione è riservata ai v. l. q. p. r. d. ottenuti entro i limiti di una resa per ettaro di quaranta ettolitri di mosto di uva.

55. Nel quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 823/87 questa normativa viene giustificata nel modo seguente:

«Nell'intento di mantenere il livello qualitativo dei vini in questione e *di evitare rese eccessive che rischiano di perturbare il mercato*, sarebbe opportuno che gli Stati membri ristabilissero una resa massima per ettaro per ciascuno dei v. q. p. r. d.» [46].

56. Ciò indica che il legislatore non era solo preoccupato della questione della promozione della qualità, ma intendeva nello stesso tempo mettere a disposizione un mezzo di disciplina del mercato.

57. Anche le norme relative alla determinazione della resa massima per ettaro lasciano agli Stati membri un ampio margine di valutazione [47]. Conformemente all'art. 11, n. 1, terzo comma, la resa per ettaro può essere fissata a un livello differente per lo stesso v. q. p. r. d. a seconda della sottoregione, del comune o della parte di comune, e a seconda della o delle varietà di viti da cui provengono le uve utilizzate. Inoltre, la resa massima per ettaro può essere modificata dallo Stato membro (art. 11, n. 1, quarto comma). In

43 — V. il quarto 'considerando' del regolamento n. 823/87.

44 — V. il terzo 'considerando' del regolamento n. 823/87 [«per mantenere un livello qualitativo minimo dei v. q. p. r. d. (...)»] ed il quinto 'considerando' del regolamento n. 4252/88 [«(...) occorre pertanto fissare le loro caratteristiche minime»].

45 — A prescindere da numerose altre disposizioni, in quest'ambito occorre richiamarsi soltanto all'art. 18 del regolamento n. 823/87 ed all'art. 17 del regolamento n. 4252/88, i quali autorizzano gli Stati membri a fissare condizioni di «produzione» complementari o più rigorose.

46 — Il corsivo è mio.

47 — Queste norme costituiscono l'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-289/91 (Kuhn), nella quale l'avvocato generale Gulmann presenterà tra poco le proprie conclusioni.

questo caso ancora, gli Stati membri hanno quindi la facoltà, introducendo norme più rigorose (in quest'ambito una resa massima per ettaro meno elevata), di agire sul mercato attraverso un adeguamento dell'offerta alla domanda.

58. Tenuto conto di questa situazione e delle possibilità così riconosciute agli Stati membri nell'ambito dei regolamenti n. 823/87 e n. 4252/88, ritengo che gli Stati membri non abbiano anche il diritto di fissare, in questo settore, un regime di prezzi e un meccanismo quantitativo come quelli di cui trattasi nel caso di specie, se non sono stati espressamente autorizzati a farlo dal legislatore comunitario.

59. Tale autorizzazione potrebbe comunque risultare dall'art. 18 del regolamento n. 823/87 o dall'art. 17 del regolamento n. 4252/88. Per essere preciso premetto che nel caso di specie si tratta della questione se il controverso regolamento possa essere basato sull'art. 18, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 823/87 o sull'art. 17 del regolamento n. 4252/88 [48].

48 — Secondo l'art. 1, n. 1, secondo comma, quinto trattino, del regolamento n. 823/87 (nella versione modificata dal regolamento n. 2043/89) l'art. 18, primo comma, secondo trattino, non si applica ai v. l. q. p. r. d. (ed alle altre categorie di vini di qualità) per i quali sono applicabili disposizioni comunitarie specifiche. Occorre tuttavia osservare come l'art. 18, primo comma, secondo trattino, del regolamento n. 823/87 e l'art. 17 del regolamento n. 4252/88 presentino delle notevoli analogie.

60. I presupposti per l'applicazione dell'art. 18, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 823/87 non ricorrono, dato che la normativa francese non riguarda manifestamente le «condizioni di produzione e le caratteristiche che devono soddisfare i v. q. p. r. d.».

61. La normativa francese non può neppure basarsi sull'art. 17 del regolamento n. 4252/88. È vero che il governo francese ha sostenuto che nel caso di specie si trattava di una normativa relativa all'«invecchiamento» ai sensi di questa disposizione. La Commissione ha tuttavia a buon diritto osservato che i produttori possono in ogni momento vendere i quantitativi disponibili come scorte di «sicurezza e per l'invecchiamento», purché dispongano di una corrispondente autorizzazione allo smercio (che non è in funzione dell'età del vino). Inoltre, questi quantitativi possono essere in ogni momento venduti all'estero. Non si tratta quindi chiaramente di una condizione relativa alla maturazione dei prodotti interessati.

62. La soluzione della questione se il regime francese possa essere considerato definire «condizioni complementari o più rigorose» per quanto riguarda la «circolazione» non è tanto semplice. Si deve convenire con il governo francese che questa normativa (vale a dire il regime di prezzi e il meccanismo quantitativo), la cui introduzione risale all'anno 1943, è stata verosimilmente definita

«tenendo conto degli usi leali e costanti». Si può anche supporre che essa non sia in contrasto con le norme del Trattato relative alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri [49].

63. Non mi è sembrato particolarmente eloquente neppure l'argomento della Commissione secondo cui, per quanto riguarda le disposizioni controverse, si tratterebbe non di norme relative alla «circolazione», ma di disposizioni relative alla «commercializzazione». È vero che si è propensi a supporre che il legislatore avesse in mente disposizioni del genere di quelle presenti nel titolo V del regolamento n. 822/87 («norme relative alla circolazione e all'immissione in consumo»), come, ad esempio, disposizioni relative ai documenti di accompagnamento necessari per l'immissione in consumo di questi prodotti (v. art. 71 del regolamento n. 822/87) e non, ad esempio, un regime di prezzi o un meccanismo quantitativo. Uno studio del testo delle disposizioni di cui trattasi nelle diverse lingue mostra tuttavia come siano state usate formulazioni in parte estremamente diverse e come inoltre l'art. 1 del regolamento n. 4252/88 affermi esso stesso che il regolamento prevede norme per la «commercializzazione» dei vini liquorosi [50].

64. Determinante è tuttavia a mio giudizio lo scopo perseguito dalle norme comunitarie quando concedono agli Stati membri la facoltà di adottare regole complementari o più rigide. Dai 'considerando' sia del regolamento n. 823/87 che del regolamento n. 4252/88 si evince chiaramente che questa finalità consiste nella *conservazione del carattere qualitativo particolare* dei prodotti interessati:

«Considerando che per conservare il carattere qualitativo particolare dei v. l. q. p. r. d. occorre autorizzare gli Stati membri ad adottare regole complementari o più rigide in

49 — Nella causa C-47/90, Delhaize e Le Lion (Racc. 1992, pag. I-3669, punto 26), la Corte doveva esaminare la questione se la controversa normativa (che prevedeva un obbligo di imbottigliamento nella regione di produzione) potesse essere basata sull'art. 18 del regolamento n. 823/87. Essa ha affermato quanto segue: «Tuttavia, l'art. 18 del regolamento n. 823/87 non può essere interpretata nel senso che esso autorizza gli Stati membri a imporre delle condizioni che siano in contrasto con le norme del Trattato relative alla circolazione delle merci».

50 — Nella versione francese — appena citata — nell'art. 1 del regolamento n. 4252/88 si parla di «commercialisation», mentre il quattordicesimo 'considerando' afferma che gli Stati membri possono adottare norme in materia di «circolazione» e a sua volta anche l'art. 17 parla di norme in materia di «circulation». Lo stesso dicasi per la versione olandese in cui si parla rispettivamente di «afzet» (articolo 1) e di «verkeer» (quattordicesimo 'considerando' e art. 17). Lo stesso vale per la versione italiana che nell'art. 1 usa il termine «commercializzazione», ma nel quattordicesimo 'considerando' e nell'art. 17 parla di «circolazione». È diverso il caso per la versione inglese che nell'art. 1 usa il termine «marketing», mentre nel quattordicesimo 'considerando' e nell'art. 17 parla rispettivamente di «circulation» e di «release to the marketing». La versione tedesca è da parte sua particolarmente confusa poiché si parla sia nell'art. 1 che nel quattordicesimo 'considerando' di «Vermarktung», mentre nell'art. 17 si parla di «Inverkehrbringen». Un esame delle corrispondenti disposizioni del regolamento n. 823/87 porta ad un analogo risultato.

materia di produzione, elaborazione, invecchiamento e circolazione dei v. l. q. p. r. d., in funzione delle pratiche tradizionali» [51].

65. La normativa francese è diretta a stabilizzare i mercati in quanto si sforza di evitare un crollo brusco dei prezzi durante la stagione. Come ha affermato il governo francese, questa normativa mira in fin dei conti a tutelare la struttura esistente di produzione dei vini dolci naturali. Mi sembra che in questo caso si tratti di preoccupazioni del tutto legittime che si inseriscono negli obiettivi della politica agricola comune di cui all'art. 39 del Trattato. È tuttavia altrettanto chiaro che nel caso della normativa francese *non* si tratta di norme dirette a conservare la *qualità* dei prodotti interessati. La normativa francese non può perciò basarsi sull'art. 17 del regolamento n. 4252/88.

66. A buon diritto la Commissione osserva che il regime di prezzi ed il meccanismo quantitativo di cui trattasi nel caso di specie conducono o possono condurre ad una impossibilità di smerciare prodotti elaborati entro i limiti della resa per ettaro definita nell'art. 11 del regolamento n. 823/87 e fissata nelle misure di attuazione adottate a tal fine sul piano nazionale. Il meccanismo dei prezzi incide nello stesso tempo sul diritto dei produttori di negoziare liberamente i prezzi dei prodotti che sono elaborati. La normativa francese è quindi in contrasto con il principio di un mercato aperto — valido anche nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato nel settore vitivinicolo — «al quale tutti i produttori hanno libero accesso, ed il cui funzionamento è basato unicamente sugli strumenti giuridici contemplati da detta organizzazione» [52].

67. Le obiezioni mosse dal governo francese in ordine alla natura del regime di prezzi e del meccanismo quantitativo da esso istituito non modificano questa conclusione. Così il governo ha sostenuto che il regime di prezzi non deve essere considerato un intervento sistematico sul mercato, poiché i produttori e gli operatori sono liberi di concordare prezzi al di sotto del prezzo minimo o al di sopra del prezzo massimo. Inoltre, i contratti stipulati all'inizio di una stagione corrispondono, secondo il governo francese, ad una parte importante dell'autorizzazione allo smercio. Queste circostanze non modificano per nulla il fatto che i produttori possono anzitutto usare solo la prima parte della loro autorizzazione allo smercio e che lo sblocco

51 — Quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 4252/88. La versione tedesca parla erroneamente di «v. q. p. r. d.», mentre dovrebbe ovviamente trattarsi — come emerge dal contesto e dal testo delle altre versioni linguistiche — di v.*l.* q. p. r. d. Il ventiduesimo 'considerando' del regolamento n. 823/87 presenta al riguardo la stessa formulazione [«per conservare il carattere qualitativo particolare (...)]».

52 — V. sentenza della Corte nella citata causa Pigs Marketing Board (nota 22), punti 56 e 57 nonché le conclusioni dell'avvocato generale Gulmann nella citata causa C-47/90 (nota 36), pag. 3696 e seguenti; v., anche, il terzo 'considerando' del regolamento n. 4252/88, in base al quale questo regolamento è diretto a «facilitare la libera circolazione di questi prodotti».

della parte successiva può essere ritardato, il che può influire sensibilmente sulla formazione dei prezzi.

68. Il governo francese ha inoltre sostenuto che un conflitto tra la resa massima per ettaro e la resa prevista nell'autorizzazione allo smercio potrebbe verificarsi solo se il quantitativo di vini dolci naturali che può essere immesso in consumo nell'ambito dell'autorizzazione allo smercio fosse maggiore di quello prodotto entro i limiti della resa massima per ettaro. A questo proposito va detto soltanto che si produce una violazione del principio del mercato aperto proprio in un caso come quello in esame, nel quale uno Stato membro vieta ai produttori di smerciare una parte dei vini da essi regolarmente elaborati.

69. Il governo francese ha anche lasciato intendere che i produttori si erano liberamente assoggettati al regime di prezzi ed al meccanismo quantitativo che si applicano ai vini dolci naturali e che essi restano liberi di decidere di produrre vini da tavola per i quali non sono valide queste normative. A questo proposito va osservato soltanto che non può essere compromessa la libertà dei produttori di decidere di produrre vini di qualità attraverso norme nazionali incompatibili con le norme di diritto comunitario che si applicano in questo settore.

bb) Genesi

70. La tesi da me appena esposta, secondo cui le norme relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo hanno — anche per quanto riguarda i vini di qualità — un carattere esaustivo che esclude regimi dei prezzi e meccanismi quantitativi adottati dagli Stati membri, trova conferma anche nell'art. 51 del regolamento n. 822/87 e nella genesi delle norme di diritto comunitario. L'art. 51, n. 1, dispone quanto segue:

«Nei limiti necessari per sostenere il mercato dei vini da tavola possono essere adottate misure di intervento per i prodotti di cui all'art. 1, paragrafo 2, lett. b), diversi dai vini da tavola».

71. Secondo l'art. 51, n. 2, tali misure sono adottate dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. I prodotti di cui a questa disposizione, per i quali possono essere adottate misure di intervento, comprendono anche i v. q. p. r. d. e quindi i vini dolci naturali.

72. Il fatto che per questi prodotti siano previste misure di intervento, per quanto necessario, *sul mercato dei vini da tavola*, mentre non è prevista alcuna corrispondente autorizzazione per il caso in cui tali interventi risultino necessari per gli stessi v. q. p. r. d., fa già pensare che nelle intenzioni del legislatore misure di intervento dovevano essere ammesse solo eccezionalmente nel settore dei v. q. p. r. d. La Commissione ha giustamente osservato in quest'ambito che tale disposizione rispecchia l'art. 19 della proposta in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo presentata dalla Commissione al Consiglio il 24 giugno 1967 [53]; questa disposizione recitava quanto segue:

«Qualora per i prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, diversi dal vino da pasto risultino necessari un regime di prezzi o misure di intervento o un regime degli scambi, vengono definite disposizioni complementari secondo la procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato».

73. In risposta ad un quesito della Corte, nella memoria del 26 ottobre 1992 la Commissione ha fornito delle indicazioni circa la sorte riservata a questa disposizione nel prosieguo del procedimento legislativo; i dettagli sono illustrati nella relazione d'udienza. Dall'esposizione della Commissione emerge a mio avviso che il legislatore si è astenuto consapevolmente (a prescindere dall'eccezione fissata nell'art. 51 del regolamento n. 822/87) dal prevedere un regime di prezzi e di intervento per i v. q. p. r. d. Il fatto che nella versione attualmente vigente dell'art. 51 del regolamento n. 822/87 siano previste soltanto misure di intervento (ad esclusione di un regime dei prezzi o di un regime degli scambi) si spiega probabilmente con il fatto che per gli scopi di cui all'art. 51 — conservazione dell'equilibrio del mercato del vino da tavola — la facoltà di attuare misure di intervento nel settore dei v. q. p. r. d. dev'essere sufficiente.

74. Oltre ai testi legislativi citati dalla Commissione, un altro documento — più recente — mi sembra importante in quanto conferma che il legislatore non intendeva prevedere nel settore dei v. q. p. r. d. disposizioni analoghe a quelle contenute nel titolo III del regolamento n. 822/87, e a questo proposito faceva affidamento su una politica di miglioramento della qualità. Si tratta del parere del Comitato economico e sociale in merito alla proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 823/87, presentata dalla Commissione [54]. Richiamandosi al fatto che la produzione di v. q. p. r. d. aveva raggiunto, in seguito all'ampliamento della Comunità,

53 — GU n. 201, pag. 13.

54 — Si tratta della proposta all'origine del regolamento n. 2043/89, che modifica il regolamento n. 823/87 (v. nota 3).

un livello elevato, il Comitato osservava quanto segue:

«Nella misura in cui:

— da un lato, non sembra *né possibile né opportuno progettare un'organizzazione del mercato di tale categoria di prodotti,*

— lo stesso mercato manifesta, d'altro lato, una certa saturazione,

bisogna rafforzare le disposizioni normative concernenti le condizioni di produzione favorevoli per ottenere vini originali e di qualità» [55].

4. *Riassunto*

75. In base alle summenzionate considerazioni, ritengo che il regime di prezzi e il meccanismo quantitativo francesi siano incompatibili con l'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo e che su questo punto vada accolta la domanda della Commissione.

76. Vorrei tuttavia aggiungere di aver avuto qualche scrupolo nel giungere a tale decisione. Tra l'altro, mi faceva riflettere il fatto che la controversa normativa sia stata in vigore per lunghi anni senza che la Commissione abbia trovato un motivo per agire contro di essa. Ci si sarebbe potuto inoltre attendere che la Commissione — quantomeno nell'ambito dei lavori preparatori del regolamento n. 4252/88 — focalizzasse la propria attenzione su questa normativa e che tale questione fosse trattata nel regolamento stesso. Non si può neppure ignorare che la normativa francese persegue obiettivi che potrebbero essere ritenuti compatibili con gli scopi della politica agricola comune. A mio avviso occorre anche attribuire una qualche importanza all'osservazione del governo francese in merito alla rilevanza della controversa normativa per i produttori interessati (si tratterebbe di regola di aziende minori) e per la regione interessata.

77. Il governo francese non ha tuttavia dimostrato che il mantenimento della normativa controversa sia indispensabile per la realizzazione di questi obiettivi. A questo proposito occorre tener conto del fatto che, stando a quanto affermato dal rappresentante del governo francese nel corso della fase orale, la normativa controversa nel presente procedimento si applica solo a due delle dieci

55 — GU C 208 dell'8.8.1988, pag. 18 (il corsivo è mio).

più importanti «denominazioni» [56]. Per quanto riguarda più in particolare l'argomento secondo cui, tenuto conto della posizione di forza dei grandi richiedenti sul mercato, ai produttori di vini dolci naturali deve essere concessa una certa protezione, non sono convinto che la normativa controversa sia all'uopo necessaria. Non mi sembra del tutto escluso che i produttori — solo attraverso le norme del diritto della concorrenza e attraverso la possibilità, nel rispetto delle suddette norme, di riunirsi per effettuare vendite in comune — dispongano di un contrappeso sufficiente rispetto alla forza dei richiedenti.

5. *La normativa sull'esportazione*

78. Come ho detto in precedenza, sono del parere di respingere, in quanto irricevibile, la parte del ricorso concernente la normativa sull'esportazione. Per il caso in cui la Corte non dovesse condividere questa tesi, prenderò in esame qui di seguito la compatibilità di questa normativa con il diritto comunitario.

79. Si potrebbe in particolare esaminare l'eventualità di una violazione dell'art. 34, che va considerato come parte integrante dell'organizzazione comune di mercato [57]. L'art. 34 riguarda tuttavia, come la Corte ha avuto modo di ricordare ripetutamente, provvedimenti nazionali

«i quali abbiano l'oggetto o l'effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di determinare in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro ed il suo commercio d'esportazione, in modo da procurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato» [58].

80. Nel caso di specie la normativa sull'esportazione di cui trattasi costituisce certamente un provvedimento che rende più difficili le esportazioni. Il fatto che le esportazioni rappresentino solo una parte estremamente piccola della produzione dei vini dolci naturali e l'obiezione del governo francese secondo cui non sarebbe difficile procurarsi i certificati necessari non cambiano nulla. Lo stesso dicasi per l'argomento del governo francese secondocui gran parte delle esportazioni sarebbe realizzata da operatori per nulla interessati dalla normativa.

56 — Si tratta in tal caso tuttavia, in base alle indicazioni fornite dal rappresentante del governo francese, delle due «denominazioni» quantitativamente più importanti.

57 — V. la citata sentenza Pigs Marketing Board (nota 22), punto 55.

58 — Sentenza nella citata causa Jongeneel Kaas/Paesi Bassi (nota 21), punto 22; sentenza 9 giugno 1992, causa C-47/90, Delhaize e Le Lion (Racc. 1992, pag. I-3669, punto 12).

81. A mio giudizio è tuttavia determinante il fatto che questa normativa non sfavorisca le esportazioni rispetto alla commercializzazione interna. Essa ha invece soltanto l'effetto di estendere alle esportazioni l'applicazione di norme relative alla commercializzazione interna già esistenti. A mio avviso questa normativa non costituisce quindi una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 34 [59].

82. La questione da me appena esaminata non riveste comunque a mio avviso una grande importanza. In quanto le norme controverse subordinano l'esportazione alle stesse norme che già si applicano alle vendite sul piano interno, esse seguono la sorte di queste ultime norme. Poiché in precedenza ho dichiarato che il regime di prezzi e il meccanismo quantitativo non sono compatibili con il diritto comunitario, ciò varrebbe anche per la normativa sull'esportazione [60].

III — Spese

83. La decisione sulle spese risulta dall'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura della Corte.

C — Conclusione

84. Propongo pertanto alla Corte di:

«1) dichiarare che la Repubblica francese,

— fissando prezzi dei vini dolci naturali sul mercato francese;

59 — Lo stesso dicasi per un'eventuale violazione dell'art. 60, n. 2, lett. b), del regolamento n. 822/87, nella misura in cui siano interessate le esportazioni verso i paesi terzi.

60 — Questa normativa non può comunque essere giustificata dalla necessità di garantire la lealtà degli scambi. Per quanto il governo francese affermi che si trattava di opporsi alle transazioni con le quali quantitativi in tal modo esportati venivano reimportati in Francia in frode al sistema doganale, è sufficiente osservare che è facile ovviare a tali abusi attraverso un corrispondente adeguamento delle norme doganali.

— fissando una quota di commercializzazione dei vini dolci naturali oltre la quale il produttore non può vendere vini ottenuti nei limiti della resa legale per ettaro, ma li deve destinare ad una scorta di sicurezza e per l'invecchiamento;

— subordinando l'uscita dei vini dalle cantine dei produttori alla previa esibizione di un certificato redatto dal CIVDN che attesti la registrazione dei contratti ed escludendo in tal modo che possano essere smerciati dei quantitativi al di fuori della normativa sull'autorizzazione allo smercio;

è venuta meno agli obblighi comunitari e, in particolare, alle disposizioni dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 822/87 e n. 823/87 relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate;

2) per il resto respingere il ricorso in quanto irricevibile;

3) condannare la Repubblica francese ai tre quarti e la Commissione a un quarto delle spese».