CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 16 giugno 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Contesto e oggetto del ricorso per annullamento

1. I prodotti del settore vitivinicolo non sono solo disciplinati dal sistema complementare per gli scambi oggetto del ricorso proposto dalla Spagna nella causa 119/86 sulla quale ho testé presentato le mie conclusioni. L'art. 123 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati (in prosieguo: « l'atto di adesione » [1]) li assoggetta pure ad un altro sistema, quello degli « importi regolatori » (in prosieguo: « IR »). I nn. 1 e 3 fissano il principio e descrivono il funzionamento del sistema per i vini da tavola, per i vini con denominazione d'origine e per alcuni altri prodotti del settore vitivinicolo esportati dalla Spagna nella Comunità nella composizione antecedente all'adesione (in prosieguo: « la Comunità dei dieci »). Lo scopo degli IR è indicato dal quarto considerando del regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 480 che ne determina le norme generali d'applicazione [2]. Esso

« è destinato ad evitare perturbazioni sul mercato della Comunità nella sua composizione al 31 dicembre 1985, senza avere incidenze sulle correnti tradizionali di scambi dei prodotti di cui sopra »,

cosicché la sua applicazione ai vini spagnoli

« non è necessaria quando non sono da temere tali perturbazioni »

e va prevista la sua

« modulazione (...) in funzione della situazione del loro mercato ».

Si tratta perciò di un sistema elastico destinato ad evitare i rischi di perturbazione che potrebbero causare le importazioni di vini spagnoli a prezzi inferiori a quelli orientativi comunitari.

2. L'IR risulta, come gli importi compensativi adesione contemplati per gli altri prodotti che rientrano in un'organizzazione comune di mercato, dall'art. 72 dell'atto di adesione,

« destinato ad agevolare il passaggio dei paesi interessati dallo stato di paesi terzi, rispetto al sistema comunitario della restituzione all'esportazione, a quello di Stati membri » [3].

Esso ne è tuttavia fondamentalmente distinto, come si desume senza ambiguità dai negoziati di adesione che hanno portato alla sua istituzione e all'adozione dell'art. 123,

* Traduzione dal francese.

1 — Pubblicato nella GU L 302 del 15.11.1985, pag. 23.

2 — GU L 54, pag. 2.

3 — Causa 6/78, Union française des céréales, Racc. pagg. 1675, 1683, n. 3 della motivazione.

n. 3, dell'atto di adesione. Secondo la prima frase di questa disposizione,

« per l'importo regolatore è previsto un livello massimo tale da garantire condizioni di trattamento non meno favorevoli di quelle vigenti sotto il regime precedente all'adesione ».

La seconda frase del n. 3 indica che « a tale scopo » quest'importo è calcolato in modo tale che la somma del prezzo d'orientamento per la Spagna, dei dazi doganali e dell'IR non superi il prezzo di riferimento del prodotto. Questo limite massimo è, con la funzione di compensazione modulata dei prezzi, la principale garanzia del sistema istituito dall'art. 123.

3. Il regolamento del Consiglio n. 480/86, non criticato nella fattispecie, fissa le disposizioni generali d'applicazione del sistema. L'azione d'annullamento esperita dalla Spagna è infatti essenzialmente rivolta contro il regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 648, — giacché il regolamento n. 969/86 si limitava a rettificare un errore materiale — che fissa per la stagione 1985-1986 e a decorrere dal 1° marzo 1986 gli IR per i prodotti che vi sono soggetti. A sostegno del ricorso, lo Stato ricorrente ha dedotto tre mezzi che è opportuno esaminare uno dopo l'altro.

II — Inosservanza delle forme sostanziali

4. La legittimità del regolamento della Commissione è inficiata, secondo la Spagna, da un vizio di procedura e da una carenza di motivazione.

Sul vizio di procedura

5. Come la convenuta ha ammesso, i provvedimenti istituiti dal regolamento n. 648/86 non sono stati adottati — contrariamente a quanto indica espressamente il secondo considerando — conformemente al parere del comitato di gestione per i vini, ma, come risulta espressamente dal resoconto della riunione di detto comitato, senza previo parere di questo. Siffatta discordanza non costituisce tuttavia un vizio sostanziale di procedura.

6. La legittimità dei regolamenti impugnati non è contestata a motivo della loro adozione senza il parere del comitato. Nell'ambito del procedimento detto del comitato di gestione, il Consiglio predispone l'esercizio da parte della Commissione dei poteri d'esecuzione che le ha delegato. Nella fattispecie, è l'art. 11 del regolamento di base quello che prescrive alla Commissione di seguire questo procedimento. L'art. 67 del regolamento del Consiglio n. 337/79, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo [4], al quale fa rinvio, precisa che « il comitato formula il suo parere » sul progetto di provvedimenti presentato dalla Commissione e, qualora i provvedimenti adottati immediatamente da questo « non siano conformi al parere formulato dal comitato », questi vengono « immediatamente comunicati » al Consiglio che « può prendere una decisione diversa ». Dovendo pronunciarvi sull'effetto della mancanza di parere del comitato sulla competenza della Commissione, avete quindi constatato che solo nel caso di contrasto fra i provvedimenti adottati dalla Commissione e il parere del comitato la competenza ad adottare l'atto tornava al delegante, di guisa che

« così stando le cose, la mancanza del parere del comitato non influisce in alcun modo sulla validità dei provvedimenti adottati dalla Commissione » [5].

4 — GU L 54, pag. 1.

5 — Causa 95/78, Dulciora, Racc. 1979, pag. 1549, nn. 49 e 50 della motivazione.

Adottando i regolamenti impugnati, la Commissione si è quindi pienamente attenuta all'art. 67 del regolamento n. 337/79, che disciplina lo svolgimento del procedimento dinanzi al comitato di gestione.

7. Altro punto colpito da critica nella fattispecie è l'inosservanza dell'art. 190 del trattato CEE, in forza del quale i regolamenti della Commissione « fanno riferimento (...) ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente trattato ». Anche se si dovesse equiparare alla mancanza di riferimento la menzione erronea di un parere inesistente, ciò non inciderebbe affatto sulla legittimità dei regolamenti impugnati. Questo effetto presuppone che il vizio riguardi, conformemente all'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, forme essenziali. In altre parole si deve accertare se, senza di esso, il provvedimento in questione avrebbe potuto essere diverso[6]. Ma, come abbiamo visto, ciò non si verifica nella fattispecie. Quindi un semplice errore materiale di redazione non può avere l'effetto preteso.

Sul difetto di motivazione

8. Il ricorrente fa carico alla Commissione di aver stabilito un importo regolatore, forfettario per taluni vini con denominazione d'origine, pari a zero per altri, senza giustificarne l'istituzione, allegando l'esistenza di *rischi di perturbazione* del mercato della Comunità dei dieci, nonostante l'art. 123, n. 2, lett. b), dell'atto di adesione e gli artt. 3 e 4 del regolamento d'applicazione del Consiglio.

9. Infatti si può solo rilevare il silenzio del regolamento impugnato su questo punto. Salvo un richiamo generico all'atto di adesione, in particolare all'art. 123, n. 2, di esso, nonché al regolamento di base del Consiglio, la minaccia di perturbazione non è nemmeno ricordata nella motivazione del regolamento n. 648/86. L'applicazione dell'art. 123, n. 2, lett. b), e degli artt. 3 e 4 del regolamento del Consiglio si desume infatti *implicitamente* dall'*allegato* al regolamento, dal quale emerge che gli importi regolatori per determinati vini con denominazione d'origine sono, in generale, inferiori a quelli applicati ai vini da tavola e stabiliti a zero per i « vini liquorosi di qualità prodotti in regioni determinate », vale a dire, come la Commissione ha dichiarato rispondendo ad una delle domande rivoltele dalla Corte, i vini liquorosi di tipo secco.

10. Nelle sue difese la Commissione si è essenzialmente limitata a far rinvio a questo allegato, precisando soltanto nella sua risposta summenzionata nonché all'udienza:

— i fattori di perturbazione tali da giustificare l'applicazione di un importo regolatore, nella fattispecie i prezzi e « la possibilità » di « sostituzione commerciale » dei vini con denominazione d'origine spagnola,

— i motivi della fissazione dei vari IR risultanti dall'allegato al regolamento, tasso zero per vini cari che non sono prodotti nella Comunità dei dieci, tasso forfettario per gli altri vini, dati i loro prezzi inferiori e la mancanza di dati forniti dalla Spagna, che implicano un rischio di perturbazione.

Senza pronunziarsi sul valore rispettivo dei vari motivi così addotti, si può essere solo

6 — Sentenza del 23 aprile 1986, causa 150/84, Bernardi, Racc. 1986, pag. 1375, n. 28 della motivazione.

colpiti dal contrasto fra dette giustificazioni, fornite in corso di causa a richiesta della Corte, e le disposizioni del regolamento impugnato di cui si è sottolineato il silenzio su questo punto. Poiché per la Commissione era il *primo* regolamento che stabiliva gli importi regolatori per i vini con denominazione d'origine, queste spiegazioni mettono in evidenza, se ce n'era ancora bisogno, la necessità imperiosa di una motivazione circostanziata.

11. Indubbiamente gli importi regolatori mirano, in via generale, ad evitare le perturbazioni che la loro importazione può provocare sul mercato comune dei dieci, cosicché si potrebbe ritenere che non vi è motivo per la Commissione di giustificare la loro istituzione qualora sia rilevabile una differenza di prezzo. Tuttavia, se questo ragionamento può valere per i vini da tavola per i quali l'atto di adesione precisa che « *viene riscosso* » un importo regolatore, non lo è per i *vini con denominazione d'origine* per i quali l'atto di adesione stabilisce che un IR « *può essere fissato* » qualora possano « *creare* perturbazioni sul mercato ». Contrariamente ai vini da tavola, per i quali l'applicazione è automatica, salvo modifica in relazione alla loro qualità, qui il rischio va dimostrato. Per questi vini, l'atto di adesione ne fa una condizione *particolare* per l'istituzione di un IR, in aggiunta alla differenza di prezzo[7]. Trattandosi di vini più caratteristici, il rischio di perturbazione non può essere infatti presunto. Del pari, taluni di essi, come i vini liquorosi di tipo secco, non hanno equivalenti nella Comunità dei dieci e non sono soggetti di un IR. Tuttavia, la possibilità di sostituzione, mentre è la condizione sine qua non del raffronto dei prezzi, non può da sola *dimostrare* il rischio di perturbazione. Orbene, né l'atto di adesione né il regolamento del Consiglio precisano quello che consente di determinare l'esistenza di siffatto rischio.

12. Un raffronto utile può farsi sotto questo profilo con le disposizioni dell'atto di adesione relative agli importi complementari sugli scambi di determinati prodotti agricoli. L'art. 85, n. 1, fornisce infatti alcune indicazioni sulla natura delle perturbazioni di cui si deve tenere conto per far scattare il sistema di salvaguardia che esso istituisce: « aumento significativo » delle importazioni che può risolversi nel « raggiungere o superare » il massimale prefissato. Il n. 3, lett. b), precisa gli elementi in funzione dei quali la gravità della perturbazione può giustificare l'applicazione di misure definitive che limitino o sospendano le importazioni: « evoluzione dei prezzi di mercato » e « quantitativi oggetto degli scambi ». Infine, il regolamento n. 569/86 del Consiglio, che ne determina le norme generali d'applicazione, indica nell'art. 6 gli elementi di valutazione della situazione di mercato che la Commissione prenderà in considerazione. Nello stesso ordine d'idee si può rilevare, per quanto riguarda l'adeguamento dell'IR per i vini da tavola, che l'art. 123, n. 2, lett. a), contemplato dalla dichiarazione comune che vi si riferisce, nonché gli artt. 2, n. 3, e 6, n. 1, del regolamento di base forniscono indicazioni sui criteri di questo adeguamento. In questo caso, come nel precedente, i motivi della fissazione degli IR per questi vini, ricollocati nel contesto del sistema, sono noti.

7 — Cfr. contrario, causa 5/67, Beus, Racc. 1968, pag. 144.

13. Come ho detto, nessuna disposizione analoga emerge dall'atto di adesione o dal regolamento di applicazione del Consiglio per quel che riguarda la fissazione di IR per i vini con denominazione d'origine contemplati nell'allegato del regolamento impugnato. In altre parole il contesto nel quale si inserisce il regolamento della Commissione non può da solo spiegare la loro adozione. Questa constatazione basta per dimostrare il difetto di motivazione criticato. E la vostra giurisprudenza conferma questa conclusione.

La motivazione

« dev'essere adeguata alla natura dell'atto ».

Voi ammettete certo

« che non si può esigere che la motivazione dei regolamenti specifichi i vari elementi di fatto o di diritto, talvolta molto numerosi e complessi, che costituiscono oggetto dei regolamenti »,

tuttavia alla condizione che

« questi *siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte* » [8].

Riassumendo, l'atto di adesione e il regolamento del Consiglio non forniscono alcuna indicazione che possa esonerare la Commissione dall'osservanza dell'obbligo di motivazione, sia pure succinta, imposto dall'art. 190 del trattato CEE [9]. Inoltre non si trattava nella fattispecie di porre in atto o di conservare in vigore una disciplina esistente [10] oppure un regime comunitario ben noto agli ambienti interessati [11], ma, lo ripeto, del primo regolamento in proposito. Orbene, la motivazione ha lo scopo di

« far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo ». [12]

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, e senza dover esprimere una valutazione dei motivi, anche se convincenti, esposti in corso di causa dalla convenuta, è d'uopo constatare che questo scopo non è stato raggiunto dal regolamento della Commissione n. 648/86, emendato dal regolamento n. 969/86 della stessa.

III — Inosservanza della norma del livello massimo

14. Secondo lo Stato ricorrente gli IR imposti dal regolamento impugnato, benché si attengano formalmente al calcolo descritto dalla seconda frase dell'art. 123, n. 3, sarebbero stati fissati per determinati vini, in particolare per i vini da tavola bianchi, a un livello tale che la condizione del trattamento almeno altrettanto favorevole di quello esistente prima dell'adesione, contenuta nella prima frase, non sarebbe rispettata. Esso sostiene che l'IR può solo compensare la diminuzione dei dazi doganali esistenti prima dell'adesione, quale risulta dalle norme del-

8 — Sentenza 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania, Racc. 1986, pag. 117, punti 37 e 38 della motivazione, i corsivi sono miei.

9 — Vedasi, in particolare, a contrario, causa 78/74, Deuka, Racc. 1975, pag. 421, n. 6 della motivazione.

10 — Causa 136/77, Racke, Racc. 1978, pag. 1245, n. 9 della motivazione; causa 87/78, Welding, Racc. 1978, pag. 2457, n. 11 della motivazione; causa 230/78, Eridania, Racc. 1979, pag. 2749, nn. 15 e 16 della motivazione.

11 — Causa 125/77, Scholten-Honig, Racc. 1978, pag. 1991, n. 22 della motivazione.

12 — Causa 250/84, Eridania, già ricordata, n. 37 della motivazione.

l'atto che vi si riferiscono. Questo mezzo, oltre a non essere suffragato da alcuna prova di fatto, si basa su un'interpretazione della norma del livello massimo che non può essere accolta.

15. Rispondendo ad una delle domande fattele dalla Corte, la Commissione ha prodotto una tabella comparativa del calcolo degli IR per taluni vini da tavola, che figura nella relazione d'udienza e della quale il ricorrente non ha contestato che rispecchiasse fedelmente il calcolo descritto nella seconda frase dell'art. 123, n. 3. Ne consegue che il prezzo di riferimento, che costituisce il massimo da osservare, non è mai raggiunto. Non solo, ma il livello costituito dalla somma del prezzo d'orientamento spagnolo, del dazio doganale e dell'IR è, per taluni tipi di vino, inferiore di oltre la metà a questo massimo.

16. Se ciò non bastasse, nulla può giustificare la separazione, effettuata dalla Spagna, delle due frasi dell'art. 123, n. 3. Oltre al nesso di causalità creato tra di loro dall'espressione « a tale scopo », la quale dimostra chiaramente che il calcolo che segue descrive l'enunciato della norma fissata dalla prima frase, non mi pare che le modalità di questo calcolo possano risolversi nello sfavorire i vini spagnoli. Il prezzo di riferimento, che costituiva l'importo minimo da osservare prima dell'adesione, dopo questa è diventato un massimo che non si può più prescrivere per i vini spagnoli. Se risultasse che i dazi doganali che gravano ancora sull'importazione di vino spagnolo incidono negativamente sul loro prezzo d'orientamento, compensato dall'IR, facendogli superare il massimale dal prezzo di riferimento, l'IR dovrebbe automaticamente essere modificato in modo corrispondente. Le modalità di calcolo indicate dalla seconda frase dell'art. 123, n. 3, non sono quindi tali da pregiudicare lo scopo stabilito dalla prima frase. Il mezzo relativo all'inosservanza di esso va quindi disatteso.

IV — Inosservanza della norma di adeguamento dell'importo regolatore per taluni vini da tavola

17. Lo Stato ricorrente fa carico alla Commissione di aver fissato importi regolatori per i soli vini da tavola delle categorie tradizionali A I, A II, A III per i vini bianchi, e R I, R II e R III per i vini rossi senza adeguarli, nonostante l'art. 123, n. 2, lett. a), e le norme adottate per la loro applicazione. La Commissione, nell'ambito di ciascuna delle sunnominate categorie, avrebbe dovuto distinguere delle sottocategorie a seconda dei prezzi di vari tipi di vino da tavola, in relazione alla loro qualità ed al loro confezionamento, onde determinare l'IR effettivamente necessario per compensare esattamente la differenza tra i prezzi comunitari e i prezzi spagnoli. Inoltre la Commissione avrebbe fissato, per i vini rossi delle categorie R I e R II, degli IR che non corrispondono affatto alla differenza dei prezzi d'orientamento comunitari e spagnoli per detti vini.

18. Come già il precedente, questo mezzo non può essere accolto. Rispondendo alle domande rivoltele dalla Corte, la Commissione ha precisato che, per determinati vini da tavola, l'IR va modulato in relazione

« alle caratteristiche qualitative elevate dovute alle cure particolari e alle condizioni di produzione specifiche di detti vini ».

A tale scopo essa ha associato

« l'imbottigliamento nella regione di produzione e la nozione di " qualità " ».

Emerge dall'allegato al regolamento impugnato che IR particolari sono stati contemplati per i vini da tavola bianchi, da un lato, rossi o rosati, dall'altro, presentati in recipienti con contenuto massimo di 0,75 litri, cioè imbottigliati. Gli IR sono inferiori del 50% a quelli contemplati per gli stessi vini contenuti in recipienti con contenuto superiore a 0,75 litri, vale a dire forniti sciolti. Questa differenziazione presuppone, come indica la risposta summenzionata della Commissione, che gli importi regolatori sono stati adeguati. Pur essendo deplorevole che le ragioni di questa differenziazione non siano menzionate nella motivazione del regolamento impugnato, si può osservare, per dirla con la giurisprudenza già citata, che esse risultano logicamente dal contesto nel quale si inseriscono le disposizioni in questione.

19. L'art. 123, n. 2, lett. a), stabilisce infatti che l'entità degli IR da applicarsi normalmente ai vini da tavola può essere adeguata « per tener conto della situazione dei prezzi di mercato, valutata secondo le diverse categorie di vini e in funzione della loro qualità ». La dichiarazione comune relativa a questa disposizione aggiunge che, a questo scopo si dovrà

« tener conto della situazione dei prezzi di mercato prendendo in considerazione i prezzi specifici di taluni tipi di prodotto in funzione della loro qualità e del loro condizionamento; ciò dovrebbe avere per conseguenza una riduzione dell'importo regolatore in ragione del prezzo più elevato di questi tipi di vino ».

Infine, l'art. 2, n. 3, precisa che « per taluni vini da tavola », l'adeguamento risulterà dalla presa in considerazione « dei loro prezzi specifici sul mercato di produzione e del loro tipo di condizionamento » ed aggiunge che in questo caso l'IR « è fissato ad un livello inferiore all'importo regolatore più elevato per ciascuno dei tipi di vini da tavola ».

20. Orbene, che cosa si constata? L'IR fissato per determinati vini da tavola, rossi o bianchi, è, per i vari tipi di vino, pari al 50% dell'IR *più basso fissato per i vini sciolti.* Così stando le cose, non è possibile, a mio parere, fare carico alla Commissione di non aver differenziato gli IR secondo ciascuno dei tipi di vino, indi secondo le loro diverse qualità. Quanto all'equiparazione imbottigliamento/qualità, mi pare che non sia criticabile dal momento che il confezionamento — « imbottigliamento nella regione di produzione » — rispecchia, secondo la valutazione della Commissione, le « caratteristiche qualitative elevate » di detti vini. La latitudine lasciata all'istituzione in questo campo l'autorizzava quindi a fissare un IR forfettario sui vini da tavola in relazione al comodo criterio del confezionamento. Comunque sia, il ricorrente non ha fornito alcun elemento concreto che consenta di dimostrare che gli importi regolatori inferiori non sarebbero stati determinati conformemente alle esigenze dell'art. 123, n. 2, lett. a). Dato il margine discrezionale di cui gode in questo campo la Commissione, si deve ritenere che l'adeguamento richiesto dall'art. 123, n. 2, lett. a), è stato effettuato conformemente alle sue prescrizioni.

21. Per quel che riguarda più particolarmente il metodo di calcolo degli importi regolatori per i vini rossi da tavola delle categorie R I e R II, la cui entità non risulta dalla differenza tra i prezzi d'orientamento comunitario e spagnolo, la Commissione ha pure precisato, rispondendo ad una delle domande rivoltele dalla Corte, che importi regolatori inferiori agli importi risultanti

normalmente da questa differenza erano stati fissati, onde tener conto dei prezzi effettivi spagnoli per questi prodotti, superiori ai prezzi d'orientamento che potevano essere presi in considerazione. Questa spiegazione, che non è stata contestata dal ricorrente, mi pare soddisfacente.

V — Conclusione

22. Il regolamento della Commissione n. 648/86, nonché il regolamento rettificativo n. 969/86, dovrebbero quindi a mio parere essere annullati solo per il vizio di forma essenziale consistente nella mancanza di motivazione, espressa o implicita, relativa alla fissazione degli importi regolatori per determinati vini con denominazione d' origine. Ai sensi dell'art. 176, 1° comma, del trattato CEE, spetta alla Commissione adottare i provvedimenti che implicherebbe l'annullamento su questo punto del suo regolamento. Nella fattispecie, ciò dovrebbe normalmente implicare il rimborso degli IR riscossi su detti vini. Siffatta conseguenza potrebbe tuttavia apparire eccessiva: il regolamento n. 2715/86, che riguarda la stagione 1986-1987 [13], ha del pari applicato a questi vini degli IR certamente inferiori, senza che la Spagna abbia ritenuto necessario contestarne il principio. Una soluzione ragionevole per la Commissione sarebbe quella di rimborsare gli IR solo per la differenza esistente tra quelli fissati dal 1° marzo al 31 agosto 1986 dal regolamento impugnato e quelli contemplati per la stagione 1986-1987 dal regolamento summenzionato, onde tener conto dell'interesse tanto degli operatori spagnoli quanto di quelli della Comunità dei dieci. La Commissione agirebbe, in questo modo, nell'ambito delle responsabilità che le attribuiscono in proposito l'atto di adesione e il regolamento di base del Consiglio, pur rispettando l'imperativo posto dall'art. 176, 1° comma, del trattato CEE.

23. Concludo quindi proponendo

— di annullare il regolamento della Commissione n. 648/86, emendato dal regolamento n. 969/86, nella parte in cui fissa importi regolatori per determinati vini con denominazione d'origine provenienti dalla Spagna,

— di porre le spese a carico dell'istituzione convenuta.

13 — GU L 249, pag. 27.