CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 27 marzo 1990 *

Signor Presidente,
Signori giudici,

1. Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno (Repubblica federale di Germania) con ordinanza 16 marzo 1989 vi ha sottoposto una questione pregiudiziale relativa al se l'art. 9, n. 2, terzo comma, del regolamento della Commissione 15 settembre 1982 [1], n. 2499, sia valido in quanto prevede il recupero totale dell'aiuto versato al distillatore qualora quest'ultimo non abbia pagato al produttore di vino, entro 90 giorni, il prezzo minimo di acquisto determinato da detto regolamento.

2. Tale questione è sorta a proposito della controversia che oppone la ditta Otto Lingenfelser (in prosieguo: la « ditta Lingenfelser »), piccola impresa di distillazione con sede a Achern-Großweier, e il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ente di intervento competente per la Repubblica federale di Germania nell'ambito del regolamento sopramenzionato. Poiché la ditta Lingenfelser aveva pagato all'associazione di produttori di vino « Deutsches Weintor » il prezzo minimo di acquisto corrispondente a tre partite di vino più di 90 giorni dopo la consegna di ciascuna di esse, l'ente di intervento richiedeva la restituzione dell'aiuto concesso per le tre partite di cui trattasi. Il ricorso presentato dinanzi al Verwaltungsgericht contro il recupero dell'aiuto costituisce la causa principale.

3. Il regolamento n. 2499/82 ha fissato, per la campagna viticola 1982/1983, le disposizioni relative al regime di distillazione preventiva il cui principio è previsto dal regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979 [2], n. 337, modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1982 [3], n. 2144. Tali disposizioni istituiscono un sistema secondo cui, nell'ambito di contratti, approvati dall'ente di intervento competente, tra produttori di vino e distillatori, il produttore consegna al distillatore la quantità di vino contrattualmente prevista, ad un prezzo minimo di acquisto, fissato dall'art. 5 del regolamento n. 2499/82. Il distillatore, ai sensi dell'art. 9, n. 1, di tale regolamento, deve pagare tale prezzo entro 90 giorni dall'entrata del vino nella distilleria. Egli percepisce un aiuto dall'ente di intervento al più tardi 90 giorni dopo la presentazione della prova della distillazione, ai sensi dell'art. 9, n. 2, primo comma, dello stesso regolamento. Infine, il terzo comma di tale paragrafo prevede che il distillatore è tenuto a fornire all'organismo di intervento la prova di aver pagato il prezzo minimo di acquisto entro 90 giorni a decorrere dalla consegna effettiva del vino, e precisa che, se tale prova non è fornita entro i 120 giorni successivi alla data di presentazione della prova

* Lingua originale: il francese.

1 — Che stabilisce le norme relative alla distillazione preventiva per la campagna viticola 1982/1983 (GU L 267 del 16.9.1982, pag. 16).

2 — Relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 54 del 5.3.1979, pag. 1).

3 — Che modifica il regolamento (CEE) n. 337/79 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 227 del 3.8.1982, pag. 1).

della distillazione, « gli importi versati sono recuperati dall'organismo di intervento ».

4. Nella fattispecie, la ditta Lingenfelser ha versato, per le tre partite di vino, il prezzo minimo di acquisto rispettivamente 92, 93 e 91 giorni dopo la consegna effettiva del vino. Come è stato fatto presente all'udienza, tali ritardi, di scarsa rilevanza, sono dovuti ad una confusione della ditta circa la decorrenza del termine di 90 giorni. Quest'ultima ha creduto infatti che il termine decorresse, come è sempre consuetudine nelle transazioni commerciali nella Repubblica federale di Germania, dalla ricezione della fattura del produttore, e non dalla consegna effettiva.

5. Faccio presente immediatamente a tal riguardo che l'argomento di carattere testuale dedotto in breve dalla ditta Lingenfelser, circa una contraddizione tra la versione tedesca e le versioni francese ed inglese del regolamento n. 2499/82, sembra privo di rilevanza. L'espressione « Innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei » non può essere interpretata nel senso che riguarda l'arrivo della fattura alla distilleria. Essa riguarda piuttosto la « entrée dans la distillerie » (entrata in distilleria) del vino, come risulta dalla versione francese.

6. La questione del Verwaltungsgericht riguarda la validità del regolamento n. 2499/82 in quanto prevede la perdita totale dell'aiuto in caso di mancato rispetto del termine di 90 giorni per il pagamento del prezzo minimo di acquisto. Una prima difficoltà si presenta a tal riguardo circa la localizzazione della disposizione che prevede tale perdita totale. Il giudice a quo si è riferito esplicitamente all'art. 9, n. 2, terzo comma del regolamento n. 2499/82. Se ci si riporta a tale disposizione, si osserva che in realtà essa prevede formalmente il recupero, da parte dell'organismo di intervento, degli importi versati solo se il distillatore non fornisce, entro 120 giorni dalla presentazione della prova della distillazione, la prova che egli ha pagato il prezzo minimo entro 90 giorni dalla consegna del vino. Pertanto, ci si può chiedere se esiste, nel regolamento n. 2499/82, una base per il recupero totale dell'aiuto da parte dell'ente di intervento in caso di pagamento del prezzo minimo più di 90 giorni dopo la consegna del vino. Mi chiedo se bisogna considerare che un tale recupero sia basato *implicitamente* sull'art. 9, n. 2, terzo comma sopramenzionato. Da parte sua la Commissione ha indicato all'udienza che l'ente di intervento può recuperare totalmente l'aiuto dal momento che le condizioni alle quali la sua attribuzione era subordinata non sono soddisfatte, senza che sia necessario che una disposizione del regolamento lo preveda esplicitamente. L'agente della Commissione ha parlato, in risposta ad un quesito della Corte, di un diritto al recupero totale che deriva da principi giuridici generali.

7. Faccio notare, in tale fase della discussione, che la tesi della Commissione, pur non essendo giuridicamente inesatta, non è tuttavia priva di inconvenienti. Dal momento che un regolamento agricolo relativo ad un regime di aiuti si preoccupa di specificare *taluni casi* che possono dar luogo al recupero totale dell'aiuto da parte dell'organismo di intervento, si facilitano, mi sembra, errori di interpretazione da parte degli operatori non specificando *tutti i casi* in cui si applica una tale sanzione. Nell'ambito di un regolamento che può comportare conseguenze gravi nei confronti degli operatori mi sembra che l'opinione secondo cui talune di queste conseguenze siano esplicitamente definite ed altre debbano essere presunte non é molto felice. Inoltre, essa non è certamente tale da facilitare il controllo che la Corte può essere indotta ad esercitare, come illustra la presente fattispecie, sulla validità di un recupero totale dell'aiuto. Può risul-

tare infatti difficile valutare il rispetto della legalità comunitaria, ed in particolare del principio di proporzionalità, da parte di una disposizione implicita di un regolamento. Bisogna sperare che la Commissione sarà attenta a non installarsi nel conforto di « principi giuridici generali » soprattutto trattandosi di dispositivi destinati a sanzionare la mancata esecuzione, da parte degli operatori, di obblighi che ad essi incombono. Da parte mia, preferisco, nella presente fattispecie, considerare che la sanzione della perdita totale dell'aiuto in caso di pagamento al di là dei 90 giorni si deduce implicitamente dall'art. 9, n. 2, terzo comma, del regolamento n. 2499/82, che prevede tale sanzione quando non è fornita, in un certo termine, la prova che il prezzo minimo di acquisto è stato pagato entro 90 giorni.

8. La ditta Lingenfelser, nell'ambito della causa principale, ha messo in dubbio sotto due aspetti la validità del recupero totale dell'aiuto in caso di mancato rispetto del termine di 90 giorni. Il primo, sviluppato più all'udienza che nelle osservazioni scritte, riguarda i limiti dell'autorizzazione data alla Commissione dal regolamento del Consiglio n. 337/79 sopramenzionato. Il secondo si riferisce al principio di proporzionalità.

9. Insomma, gli argomenti della ditta Lingenfelser intesi a farvi analizzare come un « eccesso di normativa inutile » che non rientra nell'autorizzazione del regolamento n. 337/79, l'istituzione di un termine massimo di 90 giorni per il pagamento del prezzo minimo di acquisto al produttore non mi hanno convinto più che la Commissione o l'organismo di intervento.

10. Esamino questo primo punto. Il regolamento n. 337/79 ha avuto come obiettivo di pervenire, nel settore vitivinicolo, alla « stabilizzazione dei mercati e all'assicurazione di un equo tenore di vita per la popolazione agricola interessata »[4]. In tale prospettiva, esso ha previsto di « consentire, a talune condizioni, la distillazione preventiva ad un prezzo di acquisto che non incoraggi la produzione di vino di qualità insufficiente »[5]. Pertanto, l'art. 11 del regolamento n. 337/79 definisce l'ambito generale della distillazione preventiva determinando i vini che che essa può riguardare, nonché il prezzo di acquisto al quale il prezzo pagato dal distillatore non può essere inferiore. Il n. 5 di tale articolo stabilisce che « la decisione di procedere alla distillazione di cui al n. 1 e le modalità di applicazione del presente articolo sono adottate secondo la procedura di cui all'art. 67 ». Tale procedura consente alla Commissione di adottare misure mediante la consultazione di un « comitato di gestione ». In tale ambito la Commissione ha adottato il regolamento n. 2499/82 ed ha previsto un termine massimo di 90 giorni per il pagamento, da parte del distillatore, del prezzo di acquisto al produttore.

11. La ditta Lingenfelser, per sostenere che vi è stato « eccesso regolamentare » da parte della Commissione, quindi superamento dei termini della sua autorizzazione, si basa sul carattere inutile che riveste l'istituzione del termine di 90 giorni. Mi sembra escluso che una discussione possa avviarsi dinanzi a questa Corte sul grado di utilità dei vari termini previsti all'art. 9 del regolamento n. 2499/82, al fine di determinare se la Commissione abbia rispettato i limiti dell'autorizzazione che deriva dal regolamento n. 337/79. Una simile discussione disconoscerebbe l'ampio potere discrezionale che nella circostanza è stato lasciato alla Commissione in un campo che si colloca al cen-

4 — Terzo « considerando » del regolamento n. 337/79.

5 — Nono « considerando » del regolamento n. 337/79.

tro della politica agricola comune. Ciò significa che il controllo di validità che deve svolgersi in un tale caso non può ovviamente consistere in una verifica della fondatezza di ciascuna delle misure. Esso può collegarsi solo alla censura di manifesti superamenti dei limiti del potere discrezionale lasciato alla Commissione. Ora, non sembra che imponendo un termine determinato al distillatore per versare al produttore il prezzo minimo di acquisto quest'ultima abbia previsto una modalità di applicazione manifestamente estranea al regime di distillazione preventiva di cui il Consiglio ha fissato l'ambito generale. Nell'ambito di una politica che si basa sull'incentivo dei produttori a ritirare i loro vini dal mercato per consegnarli alla distillazione, la determinazione di un termine entro il quale un produttore ha l'assicurazione di ricevere, da parte del distillatore, il prezzo minimo previsto dal regolamento n. 337/79 non sembra in sé estranea agli obiettivi perseguiti.

12. Aggiungo a tal riguardo e in quanto ciò presenti una qualche rilevanza nella fattispecie, che gli altri termini menzionati all'art. 9 del regolamento n. 2499/82 non sembrano affatto a priori dei doppioni rispetto al termine controverso di 90 giorni. Il termine massimo di 90 giorni dalla presentazione della prova della distillazione, all'interno del quale l'organismo di intervento deve versare l'aiuto al distillatore, non comporta di per sé alcuna garanzia circa il termine entro il quale il produttore avrà riscosso il prezzo minimo di acquisto. Per quanto riguarda il termine di 120 giorni a decorrere dalla stessa presentazione di prova, non sono colpito dall'evidenza dell'equivalenza delle garanzie che potrebbe a prima vista presentare, per il produttore, rispetto ad un termine di 90 giorni dalla consegna del vino da parte di quest'ultimo.

13. Pertanto, dal punto di vista della censura dei superamenti manifesti, che è la sola che deve essere presa in considerazione nell'ambito del controllo del rispetto, da parte della Commissione, dell'autorizzazione data dal Consiglio, ritengo che non è stato messo in evidenza alcun elemento tale da porre in discussione la validità dell'istituzione di un termine massimo di pagamento al produttore.

14. Bisogna ora affrontare la questione della proporzionalità di un recupero *totale* dell'aiuto versato al distillatore quando quest'ultimo non ha pagato al produttore il prezzo minimo di acquisto entro 90 giorni.

15. Non sembra inutile ricordare i principi tratti dalla giurisprudenza della Corte in materia. Pertanto, la Corte ha dichiarato, in presenza di una sanzione quale il mancato svincolo di una cauzione per mancato rispetto di un termine di presentazione di prove, che bisognava esaminare se essa

« non vada oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefisso » [6].

Nei confronti del mancato svincolo di una cauzione a causa del fatto che l'operatore non aveva fornito la prova che talune quantità di burro erano state trasformate nel termine prescritto dalla normativa comunitaria, la Corte ha dichiarato che il controllo di conformità al principio di proporzionalità di una disposizione di diritto comunitario portava a

« controllare, anzitutto, se i mezzi cui essa fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza

6 — Sentenza 20 febbraio 1979, Buitoni/FORMA, punto 16 della motivazione (causa 122/78, Racc. pag. 677); formula identica nella sentenza 17 maggio 1984, Denkavit/Paesi Bassi, punto 25 della motivazione (causa 15/83, Racc. pag. 2171).

dello scopo stesso e, inoltre, se siano necessari per raggiungerlo »[7].

Nella sentenza 24 settembre 1985, Man/IBAP, dopo aver ricordato la formula relativa alla necessità di verificare se i mezzi attuati « siano opportuni e necessari per conseguire lo scopo prefisso », la Corte ha indicato che a tal riguardo,

« una disciplina comunitaria, che opera una differenziazione fra un obbligo principale, il cui adempimento è necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito, ed un obbligo secondario, avente natura essenzialmente amministrativa, non può sanzionare con pari rigore l'inosservanza dell'obbligo secondario e l'inosservanza dell'obbligo principale senza violare il principio di proporzionalità »[8].

16. In relazione ai principi così formulati la sentenza 27 novembre 1986, Maas, ha introdotto, mi sembra, una precisazione. Essa indica infatti che al fine di risolvere una questione relativa al rispetto del principio di proporzionalità, in un caso di superamento del termine previsto dai regolamenti di imbarco di partite di cereali e di riso destinati all'aiuto alimentare, bisogna verificare

« in conformità ad una giurisprudenza costante (...) se gli obblighi di cui trattasi nella presente controversia debbano essere considerati come obblighi principali la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema comunitario e la cui violazione possa essere sanzionata con l'incameramento dell'intera cauzione senza che ciò comporti una violazione del principio di proporzionalità, ovvero come obblighi secondari, la cui violazione non debba essere sanzionata con lo stesso rigore dell'inosservanza di un obbligo principale »[9].

17. La precisazione mi sembra consistere in una certa sistematizzazione della distinzione tra obbligo principale e obbligo secondario. Nella giurisprudenza precedente, l'attuazione del principio di proporzionalità aveva certo portato in taluni casi ad evocare tale distinzione, ma senza collegare in modo così stretto, come fa ad esempio la sentenza Maas, l'obbligo principale alla sanzione della perdita totale della cauzione. La sentenza Man/IBAP, sopramenzionata, indicava che il rispetto del principio di proporzionalità imponeva che non si potesse sanzionare con la stessa severità la violazione dell'obbligo secondario e quella dell'obbligo principale. La sentenza Maas suggerisce sempre l'idea che la violazione di un obbligo principale possa a priori essere sanzionata in modo determinato e grave, nella fattispecie la perdita totale di una cauzione. La recente giurisprudenza della Corte sembra così, in qualche modo, porre la presunzione che la perdita totale di una cauzione o di un aiuto è proporzionata al mancato rispetto di un obbligo principale, ma mi chiedo se una tale presunzione non possa essere superata. Noto a tal proposito che le sentenze precedenti testimoniano un certo *relativismo* indicando che la sanzione di un obbligo accessorio non può essere così severa come quella di un obbligo principale senza pertanto consacrare *formalmente* una proporzionalità *di principio* delle perdite totali — di aiuto o di cauzione — in quanto sanzioni degli obblighi principali.

7 — Sentenza 23 febbraio 1983, Fromançais/FORMA, punto 8 della motivazione (causa 66/82, Racc. pag. 395); formula identica nella sentenza 1° ottobre 1985, OBEA/Corman, punto 36 della motivazione (causa 125/83, Racc. pag. 3039).

8 — Causa 181/84, Racc. 1985, pag. 2889, punto 20.

9 — Causa 21/85, Racc. 1986, pag. 3537, punto 15.

18. Si può osservare che, nelle cause in cui avete controllato che le sanzioni di obblighi accessori non fossero più severe che quelle di obblighi principali, le seconde consistano, nella maggior parte dei casi, in perdite totali. Ma dire, in diverse sentenze, che la sanzione della perdita totale, prevista da un regolamento nei confronti di un obbligo principale, sia sproporzionata quando essa sanzioni, nello stesso regolamento, un obbligo accessorio al primo non porta necessariamente, a mio parere, a dichiarare che la violazione di un obbligo principale possa, in via di principio, comportare la perdita totale. Ugualmente, ammettendo la proporzionalità della perdita totale di un aiuto o di una cauzione nel caso del mancato rispetto di un obbligo il cui carattere essenziale o principale è esplicitamente collegato al rischio di sviamento del prodotto di cui trattasi mediante l'aiuto, come nella sentenza 2 dicembre 1982, RU-MI/FORMA [10], o a quello di speculazione, come nella sentenza Fromançais sopramenzionata, non mi sembra che avete consacrato la proporzionalità *di principio* delle perdite totali dell'aiuto o di cauzione per la *minima* violazione di qualsiasi obbligo principale, qualunque essa sia.

19. La stessa sentenza Maas non è priva di insegnamenti a tal riguardo. Dopo aver rilevato che la qualifica di obbligo principale non può essere contestata per quanto riguarda l'obbligo di imbarcare la merce nel corso di un periodo determinato, la Corte ha tuttavia dichiarato che,

« in materia di trasporto marittimo un ritardo di qualche giorno nel caricamento della merce e nella partenza della nave non può essere considerato come una violazione di tale obbligo » [11].

Pertanto, considerando che nella fattispecie il rispetto della data di arrivo della nave nel porto di destinazione non era contestato e concludendo pertanto che « un leggero superamento del termine di imbarco » non giustificava la perdita della cauzione quando non incideva sul « buon funzionamento del sistema dell'aiuto alimentare », avete apportato un correttivo ad una proporzionalità di principio delle perdite totali come sanzione di obblighi principali. Tale correttivo si pone, notiamolo, sul terreno della valutazione della violazione dell'obbligo. Esso consiste nel dire che, se la violazione di un obbligo principale può, a priori, essere sanzionata con una perdita totale, qualsiasi violazione di un tale obbligo non costituisce per forza una violazione che comporta tale sanzione.

20. Sembra quindi che la Corte riconosca che un temperamento possa essere apportato per quanto riguarda l'applicazione, alla violazione di un obbligo principale, di una sanzione quale la perdita totale. In verità, la Corte consente così al principio di proporzionalità di continuare a produrre effetti nel campo della violazione di obblighi principali, malgrado la proporzionalità di principio precedentemente evocata, relativamente a perdite totali. Se si ammette quindi come voi fate, che qualsiasi requisito di proporzionalità non è scomparso nel campo della violazione di obblighi principali, mi chiedo se sia opportuno porre l'accento sulle formulazioni utilizzate nelle sentenze precedenti alla sentenza Maas. La giurisprudenza della Corte contiene, come si è visto, l'enunciazione di due formulazioni che si completano. La prima è quella secondo cui il rispetto del principio di proporzionalità porta a verificare anzitutto se la disposizione del diritto comunitario di cui trattasi attui dei mezzi che concordano con l'importanza dell'obiettivo cui essa mira, in secondo luogo, se essi siano necessari per raggiungerlo. La seconda consiste nel ricordare che una normativa comunitaria non può

10 — Causa 272/81, Racc. 1982, pag. 4167.

11 — Causa 21/85, sopramenzionata, punto 17.

sanzionare con la stessa severità la violazione dell'obbligo secondario e quello dell'obbligo principale. Tali formulazioni non sembrano sufficientemente rispondere alle finalità che sono quelle del vostro controllo di proporzionalità. Ritengo infatti che la giurisprudenza della Corte si ispira soprattutto alla preoccupazione di non escludere alcuna attività dal requisito di proporzionalità e che a tal riguardo la flessibilità che risulta dalle due formulazioni sopra enunciate serve meglio a tale scopo che un'associazione troppo stretta della nozione di obbligo principale con un tipo determinato di sanzione. Da parte mia, è a tale concessione flessibile, più chiaramente favorevole ad una efficacia ottimale del principio di proporzionalità, che intendo riferirmi nel seguito della discussione.

21. Per verificare, nella presente fattispecie, se il principio di proporzionalità è stato rispettato, bisogna anzitutto determinare gli obiettivi a servizio dei quali l'obbligo controverso è stato prescritto. Per quanto riguarda il termine di 90 giorni, esso deve essere esaminato in considerazione dell'undicesimo « considerando » del regolamento n. 2499/82. Quest'ultimo indica che « occore prevedere che il prezzo minimo garantito ai produttori sia versato a questi ultimi, in linea di massima, entro termini che consentano loro di trarre un utile paragonabile a quello che essi ricaverebbero se si trattasse di una vendita commerciale » [12]. Rapportato alla finalità generale del regime di distillazione preventivo dei vini, risulta a priori importante incentivare numerosi produttori a non immettere sul mercato i loro vini di qualità insufficiente proponendo loro di venderli a distillatori. A tal riguardo, la vendita al fine della distillazione deve essere interessante per i produttori. Un elemento di tale interesse risiede nella determinazione del prezzo minimo di acquisto che sarà pagato dai distillatori ai produttori. Un altro elemento è collegato al termine di pagamento di tale prezzo di acquisto, nel senso che è importante, nell'ambito delle vendite al fine della distillazione, che i produttori non siano pagati più tardi di quanto si verifica normalmente nel caso di una normale vendita commerciale. Ed è quest'ultimo punto che mette in evidenza l'undicesimo « considerando » sopramenzionato. Su tale piano, il requisito di un pagamento in termini comparabili a quelli praticati nel commercio può essere considerato essenziale per il buon funzionamento del regime di distillazione preventiva.

22. In considerazione di tale rilevanza, mi chiedo se sia necessario prevedere un termine imperativo di 90 giorni il cui minimo superamento, da parte del distillatore, comporta la perdita totale dell'aiuto. Per rispondere positivamente, bisogna ammettere in un certo modo che l'esistenza del superamento anche minimo, anche di un solo giorno, porta a che i vini non siano pagati, nell'ambito della distillazione preventiva, in base a condizioni comparabili a quelle delle transazioni normali, e che la minima tolleranza a tal riguardo dissuaderebbe i produttori dal vendere ai distillatori. Nessun elemento del fascicolo mi è sembrato tale da accreditare l'idea che un leggero superamento del termine di 90 giorni abbia una tale portata. Al contrario, ci si può anche chiedere se il regime del termine di pagamento così concepito non vada un po' al di là del requisito di « utile paragonabile » formulato nell'undicesimo « considerando ». Infatti, rapportato agli usi commerciali della viticoltura nella Repubblica federale di Germania, quali sono stati evocati dinanzi alla Corte nella presente causa, sembra che il termine contemplato dal regolamento n. 2499/82, che decorre dall'arrivo del vino nella distilleria, viene abbreviato rispetto a quello del commercio, che decorre dalla ricezione della fattura da parte del distillatore. Pertanto, in un tale contesto, sembra almeno difficile affermare che un superamento, anche solo minimo, pone il produttore in una situazione

12 — Prima frase.

in cui egli può considerarsi trattato in maniera meno favorevole rispetto che all'atto di una vendita normale. Èanche verosimile che un pagamento che superi di alcuni giorni il termine previsto dal regolamento interviene ancora nell'ambito del termine abitualmente praticato nel commercio nella Repubblica federale di Germania.

23. Pertanto, benché si debba tener conto del margine discrezionale che spetta alla Commissione per fissare le modalità di applicazione della normativa nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati, sembra già a prima vista discutibile che la sanzione della perdita totale dell'aiuto sia assolutamente necessaria, nel caso di un superamento di alcuni giorni, per garantire il buon funzionamento del regime di distillazione preventiva e, nell'ambito di quest'ultimo, il versamento del prezzo al produttore a condizioni comparabili a quelle del commercio.

24. Il carattere necessario della perdita totale dell'aiuto in quanto sanzione del minimo superamento dei 90 giorni si presta a discussione da un altro punto di vista. Infatti, ammettendo che un pagamento in un termine comparabile a quello degli usi commerciali sia indispensabile al buon funzionamento del sistema, non sembra per niente evidente che una diminuzione dell'aiuto in funzione della rilevanza del superamento non abbia consentito di fornire la garanzia voluta. Nell'ambito del regime istituito dal regolamento n. 2499/82, è la certezza del versamento dell'aiuto che consente al distillatore di pagare al produttore il prezzo minimo di acquisto. L'agente della Commissione ha sottolineato in particolare tale aspetto all'udienza. Pertanto, qualsiasi riduzione dell'aiuto è tale da incidere sul beneficio che il distillatore si aspetta dall'operazione. Stando così le cose, si può ritenere che la prospettiva di una diminuzione significativa, ma parziale, costituisce di per sé un incentivo sufficiente, per il distillatore, a rispettare il termine stabilito.

25. Infine, talune riflessioni vengono in evidenza alla presenza delle disposizioni dell'art. 12 del regolamento n. 2499/82 relative all'ipotesi in cui la distillazione abbia riguardato una quantità di vino differente da quella contemplata nel contratto. Infatti, è previsto che l'organismo di intervento versi l'aiuto per la quantità di vino che è stata effettivamente distillata ammesso che la differenza rispetto a quella prevista nel contratto rimanga nei limiti di una tolleranza del 10%. Si deve supporre, in base ad un ragionamento al contrario, che al di là del 10% di differenza l'aiuto non è più versato. È perfettamente comprensibile che la normativa comunitaria tenga conto di circostanze, indipendenti dalla volontà degli operatori interessati, che portano ad una diminuzione della quantità di vino effettivamente distillata. Ma si deve quanto meno rilevare che, trattandosi di un regime di distillazione preventiva che ha per scopo di sottrarre dal mercato, al fine di mantenerlo stabile, la maggiore quantità possibile di vini di qualità insufficiente, il regolamento n. 2499/82 ammette in maniera *forfettaria* una variazione quantitativa del 10% con la sola conseguenza del versamento proporzionale dell'aiuto. Pertanto, il ritiro del vino dal mercato costituisce l'obiettivo primo del regime di distillazione preventiva. I vari meccanismi previsti nel regolamento n. 2499/82 tendono a servire tale obiettivo. La Commissione ha ritenuto tuttavia che una variazione quantitativa nel limite del 10%, *senza che le cause ne siano verificate*, era compatibile con un versamento parziale dell'aiuto, mentre la perdita totale dell'aiuto sanziona il superamento, anche minimo, di un termine relativo non all'obiettivo primordiale del regime di

distillazione preventiva, ma ad uno degli obblighi che contribuiscono a che tale obiettivo sia raggiunto.

26. Ciò mi porta a ritenere che, se era possibile, secondo la Commissione, ammettere che l'aiuto fosse versato proporzionalmente nel caso di una diminuzione della quantità distillata che poteva raggiungere 10%, senza che gli obiettivi essenziali della campagna di distillazione preventiva fossero minacciati, è difficile ammettere che un regime di perdita totale dell'aiuto per il *minimo* superamento del termine di pagamento imposto al distillatore sia assolutamente indispensabile per la salvaguardia di questi obiettivi essenziali. Non si tratta a mio parere di sapere se gli errori di disattenzione umana siano meno scusabili che i processi chimici quali l'evaporazione, come suggerisce la Commissione. Quel che si deve considerare è l'impatto del mancato rispetto di tale o tal altro obbligo sulla realizzazione di questi obiettivi. Ora, da tale fascicolo, non sono risultati elementi che mi consentono di affermare che un superamento di alcuni giorni del termine di pagamento costituisca una minaccia tale che occorra attribuirvi conseguenze sensibilmente più severe che quando si accerti una diminuzione della quantità di vino effettivamente ritirata dal mercato.

27. A seguito di tali osservazioni, vorrei fare un'ultima annotazione circa la coerenza del regolamento n. 2499/82. Non si può non essere perplessi di fronte a tale curioso miscuglio di sanzioni esplicitamente previste e sanzioni di tipo implicito, e a tale vicinanza di obblighi principali e accessori sanzionati con la stessa severità con la perdita totale dell'aiuto, disconoscendo la giurisprudenza che la Commissione stessa ha richiamato. L'art. 9, n. 2, terzo comma, è doppiamente indicativo a tal riguardo poiché prevede formalmente la perdita totale dell'aiuto quando la prova dell'esecuzione di un obbligo accessorio non è stata fornita entro un certo termine, e implicitamente la stessa sanzione quando l'obbligo stesso non è stato eseguito. Rilevo infine che il problema se il regime istituito dal regolamento n. 2499/82 miri ad impedire al distillatore di riscuotere l'aiuto prima di aver pagato il prezzo minimo al produttore, o per contro a consentirglielo, sia lungi dall'essere chiarito dopo la lettura del fascicolo ed i chiarimenti forniti all'udienza. Il regolamento comprende le due possibilità, secondo la possibilità finanziaria e la buona volontà dell'ente di intervento. Ciò non contribuisce ovviamente a mettere in valore la logica interna di tale regime, né a delineare con una precisione ottimale la portata effettiva del termine controverso e del suo eventuale superamento. Anche a tale titolo è difficile accertare che la perdita totale dell'aiuto è imposta dalla necessità.

28. In sintesi, ritengo che se il requisito di un termine di pagamento comparabile a quello praticato nei rapporti commerciali normali fosse essenziale per il regime di distillazione preventivo organizzato dal regolamento n. 2499/82, e se spetta alla Commissione determinare la durata del termine, non è stato provato che un superamento, quand'anche minimo, del termine fissato pregiudichi gli obiettivi essenziali del regime in condizioni tali da dover essere sanzionato, in tutti i casi, con la perdita assoluta dell'aiuto. Pertanto, il principio di proporzionalità mi sembra in tale misura essere stato disconosciuto.

29. Concludo quindi a che dichiariate:

« L'art. 9, n. 2, terzo comma, del regolamento (CEE) n. 2499/82 è invalido in quanto sanziona, con la perdita totale dell'aiuto, qualsiasi superamento del termine imposto al distillatore per il pagamento del prezzo minimo di acquisto al produttore ».