CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 16 DICEMBRE 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

la terza controversia cui ha dato luogo la liquidazione delle spese degli Stati membri per l'esercizio 1973 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, riguarda i conti presentati dalla Repubblica italiana relativamente agli aiuti per il magazzinaggio privato del vino.

Gli organi italiani competenti per il versamento di detti aiuti hanno dichiarato, per l'esercizio 1973, sotto questa voce (6910) spese dell'ordine di 4 094 831 305 lire; la Commissione ha però riconosciuto, a questo titolo, solo un importo pari a 3 401 690 025 lire: la differenza — 603 141 280 lire — risulta da una rettifica da essa effettuata e menzionata a pag. 52 (capitolo 69: vino) del «Progetto di relazione di sintesi sulle conclusioni e i lavori preparatori per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, a titolo dell'esercizio 1973». La rettifica viene ampiamente motivata al punto 2.3.7.1 di tale progetto. La relazione di sintesi veniva trasmessa al Comitato del Fondo, che la Commissione consultava prima di emettere la propria decisione.

La repubblica italiana chiede l'annullamento della decisione della Commissione 12 ottobre 1979, n. 79/898, notificatale il 18 ottobre successivo, nella parte in cui esclude dall'imputazione al FEAOG la somma di 604 863 175 lire, versata per aiuti relativi a contratti di magazzinaggio a lungo termine negli anni 1971/72. Tale somma corrisponde alla sudetta differenza di 603 141 280 lire, più un importo di 1 721 895 lire contabilizzato come entrata per l'anno 1974.

I — Tenuto conto di questi antefatti, non si può considerare fondata la censura di difetto o insufficienza di motivazione, che la ricorrente ha fatto valere nella fase scritta del procedimento, ma non più nella fase orale. La Repubblica italiana è stata ampiamente informata non solo dell'entità della riduzione cui la Commissione ha proceduto, ma anche dei motivi che la giustificavano; essa ha potuto esprimere dettagliatamente il proprio punto di vista in proposito nella sua lettera 7 luglio 1979 e in occasione della riunione del comitato del Fondo tenutasi l'11 luglio 1979. Per motivi analoghi a quelli messi in evidenza dall'avvocato generale Capotorti nelle conclusioni da lui presentate nella causa 819/79 — Repubblica federale di Germania c/ Commissione — ritengo perciò infondata detta prima censura.

II — In secondo luogo, la ricorrente lamenta il fatto che la Commissione abbia erroneamente interpretato le «norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli» e le loro finalità. All'origine della controversia sono talune divergenze di opinione fra la Commissione e l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), ente competente, in Italia, per il versamento degli aiuti finanziati dal

1 — Traduzione dal tedesco.

FEAOG, sezione garanzia, sulla questione del momento in cui, secondo le disposizioni comunitarie vigenti per la campagna vinicola 1971/72, dovevano essere stipulati i contratti di magazzinaggio a lungo termine, e degli atti che davano luogo alla «conclusione» di tali contratti.

1. Permettetemi di richiamare anzitutto le norme comunitarie vigenti per il caso in esame.

Ai sensi dell'art. 5, n. 5, 2° comma, del regolamento del Consiglio 28 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU n. L 99, pag. 1), gli aiuti relativi ai contratti di magazzinaggio *a lungo termine* possono essere concessi solo alle condizioni stabilite dall'art. 5, n. 1, che, nella versione risultante dall'art. 1 del regolamento del Consiglio 20 dicembre 1971, n. 2722 (GU n. L 282, pag. 1) ha il seguente tenore:

«1. Sono concessi aiuti al magazzinaggio privato per vini da pasto da determinare, qualora per una campagna viticola, dai dati del bilancio di previsione, risulti che per i vini da pasto le disponibilità costatate all'inizio della campagna viticola superano, di oltre quattro mesi di consumo, il totale del fabbisogno prevedibile per la campagna viticola in questione».

I *contratti a lungo termine* — che sono i soli presi in considerazione nel presente procedimento —, validi per un periodo minimo di nove mesi, potevano dapprima essere conclusi solo durante il periodo 1° dicembre — 31 gennaio di una medesima campagna vinicola (art. 5, n. 5, 2° comma, del regolamento n. 816/70). Poiché, tuttavia, nell'art. 1 del regolamento del Consiglio 22 novembre 1971, n. 2504 «che modifica il regolamento n. 24 e il regolamento (CEE) n. 816/70 relativi all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo» (GU n. L 261, pag. 1), la data della presentazione del bilancio di previsione veniva spostata al 10 dicembre, nell'art. 2 di questo regolamento il periodo sopra indicato veniva sostituito con quello *compreso fra il 16 dicembre e il 15 febbraio.*

Il 16 dicembre è il termine entro il quale il Consiglio fissa il prezzo limite per lo scatto del meccanismo degli interventi (prezzo limite per l'intervento) (art. 3, n. 1, del regolamento n. 816/70); l'assoluta necessità di rispettare la data del 15 febbraio risulta, in particolare, dal fatto che la conclusione di contratti a lungo termine può essere vietata «se l'evoluzione della situazione del mercato e in particolare il ritmo di conclusione dei contratti di magazzinaggio lo giustifica» (art. 5, n. 6, 2° comma, lett. a), del regolamento n. 816/70 nella versione risultante dal regolamento del Consiglio n. 2504/71).

A prescindere dalla circostanza che si trattasse di contratti a breve o a lungo termine, l'art. 8, n. 1, del regolamento della Commissione 20 luglio 1970, n. 1437, «relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto» (GU n. L 160, pag. 16), prevedeva originariamente che «un contratto non può essere concluso per un periodo che inizia prima della data della sua conclusione» e quindi, in generale, che il periodo durante il quale il vino si considera immagazzinato non può *cominciare* prima della data in cui viene concluso il relativo contratto. L'importo dell'aiuto viene fissato in funzione dei giorni e degli ettolitri: il periodo da prendere in considerazione per il calcolo di tale importo va dal giorno in cui ha inizio il magazzinaggio che costituisce oggetto del contratto al giorno della consegna.

Questo principio, tuttavia, non vale più illimitatamente. Nell'art. 1 del regolamento della Commissione 26 febbraio 1971, n. 436, «che modifica il regolamento (CEE) della Commissione n. 1437/70 relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto» (GU n. L 48, pag. 73), e nell'art. 1 del regolamento della Commissione 24 marzo 1971, n. 617 (GU n. L 71, pag. 15), il regime stabilito dall'art. 8 del regolamento n. 1437/70 veniva modificato nel senso che, per la campagna vitivinicola 1970/71 e a decorrere dal 15 gennaio 1971, il periodo di validità dei contratti sarebbe iniziato il giorno in cui l'ente competente riceve la domanda scritta. In ogni caso, per le domande presentate anteriormente al 15 gennaio 1971 e per le quali non fosse stato concluso un contratto a tale data, il periodo di validità del contratto sarebbe iniziato il 15 gennaio 1971.

Nel regolamento 27 dicembre 1971, n. 2837, «relativo agli aiuti al magazzinaggio privato a lungo termine di taluni vini da pasto» (GU n. L 285, pag. 78), la Commissione stabiliava che, per i vini da pasto dei tipi R I, R II e A I, nonché per i vini che sono in stretta relazione economica con tali tipi di vini da pasto, vengono conclusi contratti di magazzinaggio a lungo termine, con validità di nove mesi. Avendo il Consiglio, nel regolamento 22 novembre 1971, n. 2504, spostato il periodo in cui possono essere conclusi contratti a lungo termine al periodo compreso fra il 16 dicembre e il 15 febbraio, la Commissione, considerando che i produttori non avevano potuto correttamente valutare l'opportunità economica di concludere, per la campagna in corso, contratti di magazzinaggio a breve o a lungo termine, ammetteva eccezionalmente, nell'art. 3 del suo regolamento n. 2837/71 (per il periodo 16 dicembre 1971 — 15 febbraio 1972), la conclusione di contratti di magazzinaggio a lungo termine per vini da pasto dei tipi R I, R II e A I, nonché per vini che sono in stretta relazione economica con detti tipi, anche se tali prodotti fossero stati oggetto di contratti di magazzinaggio a breve termine, conclusi nel periodo 15 novembre — 30 dicembre 1971. Prima dell'emanazione di questo regolamento, il presidente del comitato di gestione, consultato il 22 dicembre 1971, aveva espressamente sottolineato che questa deroga non doveva costituire un precedente.

Col regolamento (CEE) della Commissione 26 gennaio 1972, n. 176, «che completa il regolamento (CEE) n. 1437/70 relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto» (GU n. L 23, pag. 20), il 2° comma dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1437/70 (nella versione risultante dal regolamento n. 617/71), disposizione il cui 1° comma ha il seguente tenore:

«Un contratto non può essere concluso per un periodo che inizia prima della data della sua conclusione»,

veniva modificato come segue:

«Per i contratti di magazzinaggio per i quali l'organismo competente ha ricevuto le domande scritte nel periodo dal 1° dicembre 1971 al 31 agosto 1972, il periodo di validità di un contratto ha inizio, in deroga al comma precedente, il giorno della ricezione della domanda.

Tuttavia, per i contratti di magazzinaggio per i quali le domande scritte sono state ricevute dall'organismo competente dopo il 29 dicembre 1971, il periodo di validità comincia al massimo 30 giorni prima della loro conclusione».

2. In base alle suddette disposizioni, l'AIMA aveva versato aiuti per un centinaio di contratti di magazzinaggio a

lungo termine, e chiesto il rimborso di tali pagamenti.

Tutti questi contratti erano stati conclusi dopo il 15 febbraio 1972 (uno di essi reca addirittura, come risulta dall'elenco prodotto in causa dal governo italiano, la data del 7 agosto 1973). Circa trenta contratti riguardano periodi in parte anteriori al 15 febbraio, in parte aventi inizio a tale data. Per circa sessanta contratti, l'inizio del periodo cui essi si riferiscono si colloca posteriormente al 15 febbraio 1972.

In un primo momento l'AIMA aveva ritenuto che il periodo di magazzinaggio cominciasse a decorrere dal momento della stipulazione del contratto per iscritto, e non fin dal momento dell'accordo di volontà fra le parti contraenti. In seguito, però, le autorità italiane erano pervenute alla conclusione che, a norma del regolamento della Commissione n. 176/72, potessero essere presi in considerazione, ai fini dell'aiuto per il magazzinaggio, anche contratti formalmente conclusi dopo il 15 febbraio 1972, qualora la relativa domanda fosse stata presentata entro tale data, in quanto l'inizio del periodo di magazzinaggio coincideva con la data della redazione del contratto o, in ogni caso, con quella della presentazione della domanda.

a) In proposito si deve anzitutto osservare che l'art. 1 del regolamento n. 176/72, com'è già dimostrato dall'aggiunta fatta all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1437/70, era inteso a stabilire una deroga al principio enunciato dall'art. 8, n. 1, 1° comma, per *l'entrata in vigore* dei contratti di magazzinaggio, ma non per il periodo in cui tali contratti dovevano essere *conclusi.* Né la Commissione avrebbe avuto il potere di estendere la deroga a questo secondo punto, in quanto il periodo 16 dicembre — 15 febbraio, durante il quale potevano essere conclusi contratti di magazzinaggio a lungo termine, è fissato nell'art. 5, n. 5, del regolamento del *Consiglio* n. 816/70, nella versione risultante dall'art. 2 del regolamento del *Consiglio* n. 2504/71. La Commissione non poteva, né voleva affatto modificare con propri regolamenti queste disposizioni emanate dal Consiglio.

b) Mi sembra, inoltre, ragionevole l'esigere che il periodo da prendere in considerazione ai fini del versamento dell'aiuto abbia inizio, in via di principio, non prima della conclusione dei contratti. È vero che il produttore è legittimato a ricevere l'aiuto dal momento in cui presenta la domanda; questa, però, non può considerarsi accolta dal momento della sua presentazione, né tanto meno dal momento della sua redazione. Non costituisce certo un eccessivo formalismo il fatto di subordinare l'effettivo versamento dell'aiuto alla formale conclusione del contratto. Né la normativa comunitaria, né i provvedimenti generali d'attuazione dell'AIMA consentono di condividere la tesi della ricorrente.

La normativa comunitaria distingue, all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1437/70 nella versione risultante dall'art. 1 del regolamento n. 176/72, tra la formulazione scritta della domanda, la sua presentazione all'organo competente, la sua ricezione da parte di tale organo e (art. 15, n. 1, lett. b) l'entrata in vigore del contratto.

Non esistono moduli di contratto; secondo l'art. 9, n. 1, del regolamento, il contratto è redatto almeno in due esemplari, di cui uno è destinato al produttore, mentre l'altro è conservato dall'ente d'intervento. Nell'art. 9, n. 2, sono inoltre elencate le indicazioni indispensabili per rendere possibile l'identificazione del vino.

Da tutto ciò risulta che la domanda di contratto impone obblighi ad una sola parte, e cioè all'AIMA, mentre il contratto di magazzinaggio è bilaterale: al versamento dell'aiuto (art. 9, n. 2, lett. b) corrispondono (art. 13) determinati obblighi del produttore, indicati in particolare nell'art. 9, n. 2, lett. c).

Il produttore può concludere un contratto soltanto per vino di cui è sempre proprietario al momento della conclusione del contratto stesso (art. 2, n. 2, del regolamento n. 1437/70). Il quantitativo di vino oggetto del contratto dev'essere almeno di 100 hl (art. 3, n. 2, 1° comma). Indipendentemente dal fatto che si tratti di contratti a breve o a lungo termine, il produttore si obbliga, per il periodo di validità del contratto, a non porre in vendita, né vendere, e nemmeno condizionare in recipienti contenenti meno di 50 litri, il vino che costituisce oggetto del contratto di magazzinaggio (art. 10). L'aiuto viene versato soltanto per il vino immagazzinato durante il periodo stabilito nel contratto. La domanda di aiuto non è sufficiente per considerare senz'altro immagazzinato il vino cui essa si riferisce. Normalmente un contratto ha inizio e fine solo al momento in cui sono soddisfatte le condizioni in esso convenute.

L'AIMA — e per suo tramite il FEAOG — possono difendere i propri interessi ed adempiere le obbligazioni loro incombenti, tanto riguardo alla normativa comunitaria quanto riguardo ai viticoltori e ai proprietari di magazzini, solo se abbiano potuto controllare, prima di assumere contrattualmente tali obbligazioni, in particolare la quantità, la qualità e il luogo in cui si trova il vino da immagazzinare.

Essendo già difficile accertare che il vino oggetto del contratto non sia stato già venduto prima della firma del contratto stesso — senza essere uscito dal magazzino del produttore —, deve almeno esser reso possibile l'accertamento del fatto che i quantitativi di vino rimasti nei magazzini del produttore non risultino modificati durante l'intero periodo del magazzinaggio. Come si può, tuttavia, procedere ad un siffatto accertamento, se non si è constatata, alla stipulazione del contratto, la materiale presenza del quantitativo immagazzinato? Prima della conclusione del contratto, il produttore è libero di disporre del suo vino e di travasarlo; in proposito, non bastano dichiarazioni d'intenzioni in senso contrario. La Commissione sostiene — senza essere contraddetta dal governo italiano — che i produttori hanno venduto il vino, nel periodo intercorrente fra la presentazione della domanda e la conclusione del contratto.

Infine, si deve accertare che il vino di cui trattasi presenti i requisiti per poter fruire dell'aiuto al magazzinaggio. L'identificazione del vino è necessaria, affinché l'ente d'intervento possa essere informato di ogni cambiamento relativo al prodotto immagazzinato e, ad esempio, accertarsi del fatto che questo non venga preparato per essere posto in commercio durante il periodo di validità del contratto.

La Corte ha affermato che un controllo da parte degli enti d'intervento — nella fattispecie, dell'AIMA e degli ispettorati agricoli provinciali — è necessario al fine di determinare «tenuto conto delle particolari condizioni delle zone viticole di cui trattasi, in qual misura il proliferare dei luoghi di magazzinaggio sia atto a menomare l'efficacia del controllo o ad aumentarne il costo sproporzionatamente rispetto allo scopo perseguito, di guisa che questo proliferare giustifichi il rifiuto di stipulare contratti di ammasso» (cfr. sentenza 28 giugno 1979, causa 233/78, Lentes c/ Repubblica federale di Germania, Racc. 1979, pagg. 2305, 2314).

La formale conclusione del contratto è perciò la necessaria prova del fatto che sono stati eseguiti i controlli in base ai quali è possibile accertare che il vino può essere preso in considerazione per l'attribuzione dell'aiuto; solo con essa si perfezionano i rispettivi diritti ed obblighi del produttore e dell'ente d'intervento. La legittimazione a ricevere l'aiuto per il magazzinaggio è quindi fondata sul presupposto che il contratto di magazzinaggio venga formalmente concluso, entro il termine stabilito dall'art. 5, n. 5, 2° comma, del regolamento n. 816/70 nella versione di cui all'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 2504/71.

III — Infine, il governo italiano fa valere la violazione del principio del legittimo affidamento.

Ho già osservato che i contratti a lungo termine non possono essere considerati, per analogia con quanto disposto dal regolamento della Commissione n. 176/72 e in contrasto col chiaro tenore del regolamento del Consiglio n. 816/70, come conclusi anteriormente al 15 febbraio, in quanto la domanda di contratto sia stata presentata prima di tale data.

Dal fatto che il regolamento n. 176/72 ammetteva deroghe più ampie di quelle stabilite per la campagna 1970/71 (regolamenti nn. 436/71 e 617/71) alle autorità italiane non era lecito trarre la conclusione che potevano ormai esser presi in considerazione anche contratti effettivamente conclusi dopo il 15 febbraio.

Anche ammesso che la delegazione italiana, nella riunione tenuta dal comitato del Fondo il 22 dicembre 1971, abbia sollevato la questione del se — come, a suo avviso, era avvenuto nella campagna precedente, il che non mi sembra esatto già in base alla lettera del regolamento n. 436/71 — per data dell'entrata in vigore dei contratti si potesse intendere, in generale, quella della domanda di contratto, e non quella della conclusione del contratto, dal regolamento n. 176/72, alla cui emanazione portava la suddetta riunione, si poteva desumere chiaramente che tale questione, in ogni caso per quanto riguarda i contratti *a lungo termine* e con riserva della limitata deroga stabilita in questo regolamento, era stata risolta negativamente.

Gli organi competenti italiani avrebbero dovuto eliminare gli inconvenienti che avevano indotto alla concessione di tale deroga in loro favore. Le autorità comunitarie hanno già più volte fatto carico all'amministrazione italiana dei ritardi con cui essa versa gli aiuti comunitari; a questi ritardi non si può, tuttavia, porre rimedio ammettendo che il pagamento avvenga prima che siano soddisfatte le condizioni stabilite nella normativa comunitaria relativamente al versamento degli aiuti. In ogni caso, l'errata interpretazione sulla quale è fondato il modo in cui le autorità italiane hanno dato attuazione alla normativa comunitaria non può essere imputata alla Comunità.

IV — Concludendo, propongo di respingere il ricorso e di porre le spese di causa a carico della Repubblica italiana.