CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 13 dicembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella stagione vinicola 1986/1987, la ditta Otto Pressler, ricorrente nella causa principale, faceva distillare 230,28 ettolitri di vino da tavola sulla base di una dichiarazione di distillazione approvata il 9 giugno 1987 dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (in prosieguo: il « Bundesamt »). Con lettera 27 luglio 1987 la ricorrente presentava una domanda di aiuto, cui allegava un attestato doganale secondo cui la distillazione era avvenuta conformemente alla dichiarazione di distillazione approvata.

Nell'ambito di un successivo controllo, il Bundesamt constatava che la prevista dichiarazione di giacenza dei mosti non era stata depositata entro il termine stabilito del 7 settembre, ma solo l'11 settembre 1986 e, di conseguenza, rifiutava l'aiuto richiesto.

È pacifico tra le parti che la ricorrente ha soddisfatto tutti gli obblighi di cui all'art. 41, n. 8, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo [1], in combinato disposto con il regolamento (CEE) della Commissione 27 febbraio 1987, n. 603 [2], e che pertanto le spetterebbe un aiuto dell'ammontare di 22 871,24 DM ai sensi dell'art. 9 del regolamento (CEE) n. 603/87.

Questo diritto viene meno, tuttavia, in base all'art. 10 bis del regolamento (CEE) della Commissione del 13 luglio 1984, n. 2102, relativo alle dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza del settore vitivinicolo [3], come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 20 agosto 1984, n. 2459 [4], poiché in base a detto articolo le persone soggette all'obbligo di presentare la dichiarazione di giacenza di cui dall'art. 4 dello stesso regolamento sono escluse dal beneficio di talune misure, tra cui quelle previste all'art. 15 del regolamento (CEE) del Consiglio, n. 337/79 [5], qualora non presentino la dichiarazione entro la data stabilita dall'art. 5, n. 3, vale a dire entro il 7 settembre.

L'opposizione proposta dalla Otto Pressler contro il rifiuto dell'aiuto veniva respinta dal Bundesamt con decisione del 4 gennaio 1988. Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, adito dalla Pressler al fine di ottenere l'annullamento di tale decisione, decideva di sospendere il giudizio al fine di in-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 84, pag. 1.

2 — GU L 58, pag. 53.

3 — GU L 194, pag. 1.

4 — GU L 231, pag. 5.

5 — GU L 54, pag. 1. La disciplina di cui all'art. 15 del regolamento (CEE) n. 337/79 è stata sostituita dalla disciplina di cui all'art. 41 del regolamento (CEE) n. 822/87, in base alla quale la ricorrente chiede l'aiuto.

terrogare la Corte sulla validità dell'articolo 10 bis del regolamento (CEE) n. 2102/84 alla luce del principio di proporzionalità.

2. La Commissione respinge i dubbi sollevati dal giudice di rinvio, osservando che l'art. 10 bis del citato regolamento (CEE) n. 2102/84 non può essere considerato come una disposizione che prevede una sanzione. Essa ricorda infatti che, nella causa C-217/88 [6], la Corte ha ritenuto che una disposizione analoga, ossia l'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) n. 337/79, che esclude i produttori da varie misure volontarie qualora essi non adempiano l'obbligo di consegnare il vino da tavola alla distillazione obbligatoria, non introduce una sanzione, ma si limita a stabilire un requisito cui è subordinata la concessione del beneficio di talune misure di intervento.

Pur riconoscendo che la disposizione in questione ha in comune con una sanzione il fatto di collegare al mancato rispetto di un obbligo un effetto giuridico negativo per l'interessato, la Commissione sottolinea che dalla giurisprudenza della Corte emergerebbe che si è in presenza di una vera e propria sanzione, cui è possibile applicare un criterio stretto di proporzionalità, solo qualora la misura porti pregiudizio ad un diritto già esistente o, quanto meno, ad una legittima aspettativa dell'interessato.

3. Confesso di avere non poche difficoltà ad effettuare una precisa distinzione tra disposizioni che prevedono condizioni od obblighi il cui mancato rispetto è suscettibile di avere conseguenze giuridiche sfavorevoli per l'interessato e disposizioni che prevedono il rifiuto di un beneficio cui l'interessato ha una legittima aspettativa, le quali ultime costituirebbero le sanzioni in senso stretto [7].

Non ritengo, tuttavia, che la soluzione di un tale problema sia essenziale ai fini della presente causa, giacché non mi sembra che nella giurisprudenza della Corte sia dato cogliere un diverso approccio in relazione alle due ipotesi sopra menzionate. In realtà la Corte ha esercitato il proprio rigoroso controllo, alla luce del ricordato principio di proporzionalità, non solo rispetto a disposizioni che prevedono la perdita di un diritto o il pregiudizio di una legittima aspettativa dell'interessato, ma anche nei confronti di quegli oneri il cui mancato assolvimento faccia decadere dal diritto al beneficio.

Già nelle cause RU-MI [8] e Société laitière de Gacé [9], la Corte ha infatti esaminato, rispondendo peraltro in senso affermativo, il problema se le disposizioni comunitarie che prevedevano la perdita dell'aiuto in caso di mancata osservanza delle *condizioni di trasformazione* di taluni prodotti fossero conformi al principio di proporzionalità.

6 — Sentenza 10 luglio 1990, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2879, punto 18 della motivazione.

7 — Che la linea di demarcazione tra le due ipotesi non sia particolarmente evidente è testimoniato dal fatto che, nella citata causa Commissione/Germania, l'avvocato generale Jacobs qualificava come sanzioni le misure in questione e che lo stesso regolamento della Commissione n. 2459/84, che ha inserito l'art. 10 bis nel regolamento 2102/84, parla al suo terzo considerando della necessità di prevedere « le sanzioni da applicare sia in caso di assenza delle dichiarazioni che in caso di presentazione di dichiarazioni false o incomplete ».

8 — Sentenza 2 dicembre 1982, causa 272/81, Racc. pag. 4167.

9 — Sentenza 2 dicembre 1982, causa 273/81, Racc. pag. 4193.

Lo stesso controllo è stato poi esercitato dalla Corte nella causa Denkavit Nederland [10], nei confronti di disposizioni che prevedevano il rispetto di particolari modalità di controllo amministrativo al fine di consentire la corresponsione di un aiuto.

Nella successiva causa Denkavit France [11], in cui era contestata la previsione di un termine perentorio per la presentazione delle domande di pagamento di importi compensativi monetari, la Corte, pur riconoscendo che la decadenza in cui si incorre in caso di presentazione tardiva del fascicolo è, di regola, il normale effetto della scadenza di un termine imperativo e non una sanzione, ha pur sempre verificato se una tale previsione fosse necessaria ed adeguata rispetto all'importanza dello scopo perseguito.

Più di recente, poi, nelle cause Hopermann I [12] e Hopermann II [13], la Corte ha verificato la validità di disposizioni che prevedevano, a pena di decadenza, un termine per la presentazione della domanda di aiuto o per il compimento di determinate operazioni precedenti alla presentazione della domanda, ritenendo peraltro tali previsioni conformi al principio di proporzionalità: ma solo in quanto il rispetto dei termini previsti è stato ritenuto *indispensabile per garantire il buon funzionamento* del sistema di aiuti.

4. Dalla ricordata giurisprudenza mi sembra emergere con sufficiente chiarezza che, in termini generali, le previsioni suscettibili di comportare conseguenze giuridiche sfavorevoli per l'interessato devono essere conformi al principio di proporzionalità.

In tale contesto non appare poi decisiva la circostanza, pure evocata dalla Commissione, che la disposizione contestata si limiti ad escludere l'interessato dal beneficio di una misura che non è stata ancora attuata al momento dell'inosservanza dell'obbligo; non mi sembra infatti che il carattere pregiudizievole di una previsione venga meno o sia in qualche modo attenuato per il fatto di escludere un soggetto dalla possibilità di usufruire di vantaggi futuri e non ancora ben precisati, ma di cui è prevista espressamente la possibile adozione.

Occorre dunque esaminare se la disposizione che costituisce l'oggetto della questione pregiudiziale sia conforme al principio di proporzionalità, principio secondo cui è necessario che la norma non vada oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo perseguito e, più in particolare, che i mezzi cui essa fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza dello scopo stesso e necessari al suo raggiungimento [14].

5. Una breve descrizione del sistema di intervento nel settore vitivinicolo aiuterà a meglio comprendere la portata della disposizione contestata.

10 — Sentenza 17 maggio 1984, causa 15/83, Racc. pag. 2171.

11 — Sentenza 22 gennaio 1986, causa 266/84, Racc. pag. 149.

12 — Sentenza 2 maggio 1990, causa C-357/88, Racc. pag. I-1669.

13 — Sentenza 2 maggio 1990, causa C-358/88, Racc. pag. I-1687.

14 — V. da ultimo sentenza 27 novembre 1991, Italtrade, causa C-199/90, Racc. pag. I-5545, punto 12 della motivazione; sentenza 12 luglio 1990, Philipp Brothers, causa C-155/89, Racc. pag. I-3265, punto 34 della motivazione; sentenza 27 giugno 1990, Lingenfelser, causa C-118/89, Racc. pag. I-2637, punto 12 della motivazione.

Il punto di riferimento essenziale per le misure di intervento è il bilancio di previsione, che deve essere stabilito anteriormente al 10 dicembre di ogni anno e tra i cui elementi figurano le indicazioni sulle giacenze di vino e di mosto (art. 31, regolamento n. 822/87). Tenuto conto di tali indicazioni si decide poi la concessione di aiuti al magazzinaggio (art. 32, regolamento n. 822/87), che costituisce la base per la concessione dell'aiuto al ricollocamento dei vini (art. 34, regolamento n. 822/87) e dell'aiuto alla distillazione di cui all'art. 42 del regolamento n. 822/87.

Sulla base del bilancio di previsione, e delle comunicazioni di produzione e di raccolta che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare entro il 15 febbraio, si decide poi, anteriormente al 28 febbraio, se occorra procedere alla distillazione obbligatoria (art. 39), decisione che determina a sua volta l'apertura automatica della distillazione « di sostegno » prevista dall'art. 41 del regolamento n. 822/87, per la quale la ricorrente nella causa principale aveva sollecitato il versamento dell'aiuto.

Come si è sopra accennato, il rispetto della data del 10 dicembre, limite entro il quale la Commissione è tenuta a stabilire il bilancio di previsione, costituisce un punto di riferimento importante per garantire il buon funzionamento del sistema. A tal fine il regolamento (CEE) n. 2102/84 impone, da un lato, agli operatori interessati di comunicare alle autorità nazionali entro il 7 settembre i quantitativi di mosto e di vino detenuti alla data del 31 agosto (art. 5, n. 3); e, dall'altro, stabilisce che gli Stati membri comunichino tali dati alla Commissione entro il 30 novembre (art. 8, n. 2).

La scelta della data del 7 settembre, al cui mancato rispetto la disposizione contestata nella presente causa fa conseguire la perdita della possibilità di accedere ad alcuni benefici previsti dalla regolamentazione comunitaria, è stata determinata, come ha chiarito la Commissione, dalla duplice esigenza di ottenere informazioni affidabili ad una data il più possibile vicina al 31 agosto, data di chiusura della campagna di commercializzazione, e di concedere alle autorità nazionali un lasso di tempo sufficientemente lungo per raccogliere, elaborare e trasmettere tali dichiarazioni.

6. Dal quadro normativo sopra delineato emerge che esiste di certo un nesso tra la partecipazione volontaria ad una misura nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli e il deposito delle dichiarazioni di giacenza, in quanto tali dichiarazioni consentono alla Commissione di valutare la situazione del mercato e di adottare le necessarie misure. Ed appare altresì evidente che è necessario fissare dei termini per il deposito delle dichiarazioni al fine di garantire l'ordinato svolgimento delle misure d'intervento.

Tuttavia, se si tiene conto del fatto che il termine del 7 settembre è già stabilito ad una data molto vicina al momento di chiusura della campagna di commercializzazione e che esso consente altresì alle autorità nazionali di disporre di oltre ottanta giorni per raccogliere, elaborare e spedire i dati alla Commissione, non mi sembra che l'obiettivo di assicurare alla Commissione una informazione tempestiva ed affidabile possa essere in alcun modo pregiudicato dal lieve superamento del termine di presentazione delle dichiarazioni di giacenza.

Si noti poi che l'eccessivo rigore della previsione di cui al n. 1 dell'art. 10 bis del regolamento (CEE) n. 2102/84 mal si concilia con quanto disposto dal successivo paragrafo, ai cui sensi le persone soggette all'obbligo di presentare dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza, che abbiano presentato dichiarazioni riconosciute incomplete o inesatte dalle autorità competenti degli Stati membri, possono comunque beneficiare delle misure previste dal regolamento (CEE) n. 337/79 (ora sostituito dal regolamento n. 822/87), qualora la conoscenza degli elementi mancanti o inesatti non sia essenziale ai fini di una corretta applicazione delle misure in questione.

È infine il caso di precisare, benché la più recente giurisprudenza mostri un superamento della tradizionale distinzione tra obblighi principali e secondari, verificando anche in relazione ai primi se i mezzi utilizzati per conseguire l'obiettivo desiderato siano conformi a tale obiettivo e necessari al suo raggiungimento [15], che nel caso di specie l'obbligo di presentazione tempestiva delle dichiarazioni di giacenza rappresenta un obbligo secondario rispetto all'obbligo principale di distillazione cui è subordinata la concessione dell'aiuto.

In sintesi, non mi sembra risulti, dagli elementi di cui la Corte dispone, che il superamento anche minimo del termine stabilito sia suscettibile di avere conseguenze tali sul funzionamento del sistema, da dover comportare per l'interessato l'esclusione completa dal beneficio di talune misure di intervento. Ritengo dunque che il principio di proporzionalità sia stato violato.

7. Alla luce delle considerazioni sopra svolte suggerisco pertanto alla Corte di rispondere come segue al quesito posto dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno:

« L'art. 10 bis, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione, 13 luglio 1984, n. 2102, relativo alle dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza del settore vitivinicolo, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 20 agosto 1984, n. 2459, è invalido in quanto prevede l'esclusione dal beneficio delle misure previste dall'art. 15 del regolamento (CEE) n. 337/79 (sostituito dall'art. 41 del regolamento n. 822/87) per qualsiasi superamento del termine previsto per la presentazione delle dichiarazioni di giacenza ».

15 — Sentenza 27 giugno 1990, Lingenfelser, cit.; sentenza 30 giugno 1987, Roquette, causa 47/86, Racc. pag. 2889; sentenza 27 novembre 1986, Maas, causa 21/85, Racc. pag. 3537.