SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
27 novembre 1991 *

Nella causa C-199/90,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale civile di Roma, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Italtrade SpA

e

Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA),

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 8 del regolamento (CEE) della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, che stabilisce le modalità di applicazione della distillazione di cui all'art. 11 del regolamento (CEE) n. 337/79 per la campagna viticola 1983/1984 (GU L 232, pag. 5), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501 (GU L 350, pag. 5),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori F. A. Schockweiler, presidente di sezione, P. J. G. Kapteyn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

* Lingua processuale: l'italiano.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Italtrade SpA, dagli avv.ti Fausto Capelli, del foro di Milano, e Andrea Giardina, del foro di Roma;

— per il governo della Repubblica italiana, dall'avv. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. Eugenio de March e Patrick Hetsch, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'Italtrade SpA, del governo italiano e della Commissione all'udienza del 20 giugno 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 settembre 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 29 marzo 1990, pervenuta in cancelleria il successivo 29 giugno, il Tribunale civile di Roma ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 8 del regolamento (CEE) della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, che stabilisce le modalità d'applicazione della distillazione di cui all'art. 11 del regolamento (CEE) n. 337/79 per la campagna viticola 1983/1984 (GU L 232, pag. 5), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501 (GU L 350, pag. 5).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta fra la società Italtrade SpA e l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'« AIMA »), ente d'intervento italiano competente per l'applicazione della politica agricola comune, in ordine alla trattenuta di cauzioni costituite nell'ambito di un'operazione di distillazione preventiva del vino.

3 L'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1983, n. 2179, che stabilisce regole generali relative alla distillazione dei vini e dei sottoprodotti della vinificazione (GU L 212, pag. 1), prevede il versamento, al distillatore o al produttore che effettui la distillazione, di un anticipo sull'aiuto, a condizione che sia stata costituita una cauzione. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, la cauzione è svincolata soltanto se, entro un termine da stabilirsi, è fornita la prova della distillazione e quella del pagamento al produttore, entro i termini fissati, del prezzo d'acquisto.

4 L'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83 prevedeva che, ai fini dello svincolo della cauzione, la prova della distillazione del vino e del pagamento del prezzo d'acquisto entro i termini previsti doveva essere fornita entro e non oltre il 31 ottobre 1984. Se tale termine non era rispettato, ma la prova era fornita anteriormente al 1° febbraio 1985, l'importo da svincolare era pari all'80% della cauzione, con incameramento della differenza.

5 Il regolamento n. 3501/83 ha sostituito alle date del 31 ottobre 1984 e del 1° febbraio 1985 quelle del 31 dicembre 1984 e del 1° aprile 1985.

6 Poiché la documentazione probatoria relativa al pagamento del prezzo d'acquisto del produttore era stata prodotta dall'Italtrade qualche giorno dopo la scadenza del 1° aprile 1985, l'AIMA incamerava le garanzie prestate per gli anticipi richiesti e concessi.

7 Investito del ricorso proposto avverso questa decisione dell'AIMA, il Tribunale civile di Roma ha disposto la sospensione del procedimento fintantoché la Corte non si sia pronunciata sulle seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il termine previsto nell'art. 8 del regolamento della Commissione (CEE) n. 2373/83, come prorogato dal regolamento n. 3501/83, sia o non sia da interpretare come termine imperativo, alla cui inosservanza è ricollegata non una sanzione ma la decadenza del beneficiario dal diritto di richiedere il contributo previsto per la distillazione del vino.

2) Qualora venga data risposta negativa al quesito sub 1), se le disposizioni su citate siano da ritenere invalide in quanto la sanzione prevista (perdita del contributo) violi il principio di proporzionalità sia perché eccessiva rispetto all'infrazione (di natura meramente formale) commessa sia perché punisce con pari rigore violazioni di diversa gravità (inadempienze sostanziali connesse alle operazioni di distillazione e meri ritardi nella produzione della documentazione probatoria sullo svolgimento di tali operazioni).

3) In caso tale sproporzione sia ritenuta sussistente, se l'invalidità sia comunque da escludere in relazione al fatto che le disposizioni in esame prevedono una graduazione delle sanzioni (rispettivamente perdita del 20% o dell'intero contributo) in funzione dell'entità del ritardo (superamento del termine del 31 dicembre 1984 o di quello del 31 marzo 1985) ».

8 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

9 Alla luce dell'ordinanza di rinvio e della controversia pendente dinanzi al giudice nazionale, vertente sulla legittimità dell'incameramento delle garanzie prestate, le

suddette questioni devono essere intese nel senso che il Tribunale civile di Roma mira in sostanza a stabilire:

— se l'incameramento della cauzione prevista all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83 abbia natura sanzionatoria e, in caso affermativo,

— se la disposizione in parola sia conforme al principio di proporzionalità, in considerazione della misura del superamento del termine di presentazione delle prove e della graduazione delle sanzioni prevista dal detto art. 8, n. 2, in funzione dell'entità di tale ritardo.

10 Per quanto concerne la prima questione, occorre ribadire che secondo una giurisprudenza costante l'incameramento di una cauzione destinata a garantire un determinato impegno e applicabile allorché l'operatore economico non abbia prodotto entro il termine stabilito le prove prescritte per dimostrare che l'operazione che si era impegnato a compiere è stata effettivamente compiuta, deve essere considerata una sanzione (v. in particolare, sentenze 18 novembre 1987, Maizena, causa 137/85, Racc. pag. 4587, e 12 luglio 1990, Philipp Brothers, causa C-155/89, Racc. pag. I-3265).

11 Si deve pertanto risolvere la prima questione, nei termini in cui è stata riformulata, nel senso che i termini prescritti dall'art. 8 del regolamento n. 2373/83 e prorogati dal regolamento n. 3501/83 sono termini imperativi la cui inosservanza comporta ipso iure come sanzione l'incameramento parziale o, a seconda dei casi, totale della cauzione.

12 Per risolvere la seconda questione, nei termini in cui è stata riformulata, è opportuno ricordare che, per stabilire se una disposizione del diritto comunitario è conforme al principio di proporzionalità, bisogna esaminare se i mezzi che essa adopera per realizzare il proprio obiettivo si accordano con l'importanza di questo e

se sono necessari per raggiungerlo (v. da ultimo, le sentenze 12 luglio 1990, Philipp Brothers, già citata, e 27 giugno 1990, Lingenfelser, causa C-118/89, Racc. pag. I-2637).

13 Per quanto concerne la normativa oggetto del rinvio pregiudiziale, l'obiettivo della fissazione di un termine imperativo per la presentazione della prova della distillazione e del pagamento del prezzo al produttore viene enunciato nel ventesimo ' considerando ' del regolamento n. 2179/83, nel quale si legge che « ai fini di un funzionamento uniforme del sistema negli Stati membri, è opportuno prevedere che la presentazione della domanda nonché il versamento dell'aiuto ai distillatori avvengano entro termini da determinare ». I termini imperativi prescritti dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83 sono pertanto intesi a garantire la buona gestione amministrativa del sistema degli anticipi e l'osservanza del principio di parità di trattamento tra gli operatori economici, evitando, in particolare, che un operatore economico consegua un vantaggio indebito ottenendo un anticipo del quale non potrà giustificare il fondamento o potrà giustificarlo in tempi eccessivi (v. sentenza 12 luglio 1990, Philipp Brothers, già citata).

14 Per una valutazione della congruità del regime dell'incameramento della cauzione prevista dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83, con l'importanza dell'obiettivo sopra richiamato nonché la sua necessità per conseguirlo, occorre rilevare che la sanzione comminata non è forfettaria, bensì proporzionale alla gravità del ritardo, e che la perdita totale della cauzione interviene solo se il distillatore non abbia prodotto la documentazione probatoria allo scadere di un termine perentorio successivo allo scadere di un primo termine per il quale è comminata la perdita parziale della cauzione.

15 Stando così le cose, si deve constatare che l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83 prevede un regime sanzionatorio adeguato allo scopo perseguito e necessario per la sua attuazione e che la stessa norma è di conseguenza conforme al principio di proporzionalità, la cui importanza viene del resto ribadita nel ventesimo ' considerando ' del regolamento n. 2179/83.

16 La questione deferita dal giudice nazionale dev'essere pertanto risolta nel senso che l'esame congiunto delle questioni seconda e terza non ha rilevato alcun elemento atto ad infirmare la validità dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83.

Sulle spese

17 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunale civile di Roma con ordinanza 29 marzo 1990, dichiara:

1) I termini prescritti dall'art. 8 del regolamento (CEE) della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, che stabilisce le modalità di applicazione della distillazione di cui all'art. 11 del regolamento (CEE) n. 337/79 per la campagna viticola 1983/1984, e prorogati dal regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501, sono termini imperativi la cui inosservanza comporta ipso iure come sanzione l'incameramento parziale o, a seconda dei casi, totale della cauzione.

2) L'esame congiunto delle questioni seconda e terza non ha rivelato alcun elemento atto ad infirmare la validità dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83.

Schockweiler Kapteyn

Mancini Kakouris Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 novembre 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Sesta Sezione

F. A. Schockweiler