RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-199/90 *

I — Antefatti e procedimento

1. Il regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 54, pag. 1), modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1982, n. 2144 (GU L 227, pag. 1), prevede all'art. 11 un regime di distillazione preventiva dei vini da tavola qualora, in un periodo determinato, i quantitativi di vini da tavola di qualsiasi tipo per i quali sono stati conclusi contratti di magazzinaggio siano pari o superiori a un determinato numero di ettolitri.

2. 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 che:

— è stato distillato il quantitativo totale di vino indicato nel contratto [di distillazione] o nella dichiarazione [di distillazione],

— il prezzo minimo d'acquisto è stato pagato al produttore entro i termini fissati (...) ».

3. L'art. 8, n. 2, 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), così recita:

« Ai fini dello svincolo della cauzione (...), entro e non oltre il 31 ottobre 1984, è necessario fornire la prova che il quantitativo totale di vino è stato distillato ed, eventualmente, che è stato effettuato il pagamento del prezzo d'acquisto del vino entro i termini previsti.

Tuttavia, se le prove di cui al primo capoverso sono fornite dopo la scadenza del termine previsto, ma anteriormente al 1° febbraio 1985, l'importo da svincolare è pari all'80% della cauzione, con incameramento della differenza ».

4. Il regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501 (GU L 350, pag. 5), ha modificato il citato regolamento n. 2373/83 sostituendo alla data del 31 ottobre 1984, di cui all'art. 8, n. 2, quella del 31 dicembre 1984, e alla data del 1° febbraio 1985, quella del 1° aprile 1985.

* Lingua processuale: l'italiano.

5. Nel 1984 l'Italtrade SpA effettuava una distillazione di vini, ottenendo, dietro costituzione di una cauzione, il versamento di anticipi sugli aiuti comunitari.

Rilevando che la documentazione probatoria relativa al pagamento del prezzo minimo d'acquisto al produttore era stata prodotta qualche giorno dopo la scadenza del 1° aprile 1985, il competente ente nazionale, l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, operava, per un quantitativo di vino pari a 28 000 ettolitri, una trattenuta di 1 242 588 560 LIT sull'ammontare degli aiuti previsti.

6. L'Italtrade impugnava la detta decisione deducendo l'illegittimità dell'art. 8, n. 2, del citato regolamento n. 2373/83, per violazione del principio generale di proporzionalità, conseguente all'incameramento totale della cauzione.

7. Ritenendo che la controversia presupponesse una questione d'interpretazione e di validità dell'art. 8 del regolamento n. 2373/83, dianzi citato, il Tribunale civile di Roma, con ordinanza 29 marzo 1990, emessa ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, ha disposto la sospensione del procedimento fintantoché la Corte di giustizia 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 31.12.1984 o di quello del 31.3.1985) ».

8. L'ordinanza del Tribunale civile di Roma è stata registrata nella cancelleria della Corte il 29 giugno 1990.

9. Ai sensi dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte: il 27 settembre 1990, l'Italtrade SpA, con gli avv.ti Fausto Capelli, del foro di Milano, e Andrea Giardina, del foro di Roma; il 12 ottobre 1990, il governo della Repubblica italiana, rappresentato dall'avvocato dello

Stato Oscar Fiumara, e, il 2 ottobre 1990, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Eugenio de March e Patrick Hetsch, membri del suo servizio giuridico, in qualità di agenti.

10. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

11. Conformemente all'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte, con ordinanza 24 aprile 1991, ha assegnato la causa alla Sesta Sezione.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

1. L'*Italtrade*, attrice nella causa principale, rileva, per quanto concerne la prima questione, che il regolamento n. 2179/83, sulla base del quale la Commissione ha adottato il regolamento n. 2373/83, prevede la possibilità di sanzioni, consistenti nella mancata corresponsione dell'aiuto o nel mancato svincolo della cauzione, soltanto qualora i quantitativi distillati eccedano il quantitativo dichiarato o in caso di mancata presentazione delle prove richieste. Circa il termine di presentazione delle suddette prove, l'Italtrade fa rilevare che lo stesso regolamento n. 2179/83 espressamente richiama i criteri di proporzionalità e di equità. Adottando l'art. 8, n. 2, del citato regolamento n. 2373/83, la Commissione ha ecceduto i poteri riconosciutile dal Consiglio.

Anche ammettendo che la Commissione non abbia esorbitato dai suoi poteri, si deve riconoscere che la perdita dell'aiuto e l'incameramento della cauzione sono in contrasto con il principio di proporzionalità affermato dalla Corte [v. sentenze 20 febbraio 1979, Buitoni, causa 122/78, Racc. pag. 677; 24 settembre 1985, Man (Sugar), causa 181/84, Racc. pag. 2889]. In tale giurisprudenza la Corte ha del resto distinto tra inosservanza di obblighi importanti, quali sono nella fattispecie la mancata distillazione o il mancato pagamento del prezzo al produttore, alla quale può conseguire la totale perdita della cauzione, e inosservanza di un obbligo accessorio, quale è nella fattispecie la mancata produzione tempestiva delle prove relative alle operazioni effettuate, per la quale non può essere comminata la stessa sanzione.

In ordine alla seconda questione, l'Italtrade richiama una volta ancora la giurisprudenza della Corte (sentenze 22 gennaio 1986, Denkavit, causa 266/84, Racc. pag. 149; 18 novembre 1987, Maizena, causa 137/85, Racc. pag. 4587; 8 marzo 1988, McNicholl, causa 296/86, Racc. pag. 1491), secondo cui la violazione di un obbligo principale, la cui osservanza sia di fondamentale importanza per il buon funzionamento di un sistema comunitario, può essere sanzionata con l'incameramento dell'intera cauzione, senza che ciò costituisca violazione del principio di proporzionalità. Ora, nel caso di specie, l'Italtrade ha ottemperato a tutti gli obblighi principali, vale a dire la distillazione del vino e il pagamento del prezzo al produttore, mentre l'unica infrazione commessa è stata la ritardata presentazione della documentazione probatoria.

Quanto alla terza questione, l'Italtrade assume che la mera fissazione di un termine intermedio in aggiunta al termine finale non è sufficiente per l'osservanza del principio di proporzionalità. Risulta del resto dal terzo

' considerando ' del citato regolamento n. 3501/83 che le proroghe dei termini sono state decise dalla Commissione in considerazione della difficoltà di procedere alla distillazione entro i termini originariamente prescritti a causa del volume attuale di prodotti da distillare. Nel concedere una dilazione dei termini, la Commissione non ha inteso attribuire alcun vantaggio particolare alle imprese interessate. Il problema giuridico in discussione riguarda la valutazione dell'inosservanza del termine finale prescritto, indipendentemente dal fatto che anche il termine intermedio non era stato osservato.

Infine, l'Italtrade ricorda che da ultimo la Corte, nella sentenza 27 giugno 1990, Lingenfelser (causa C-118/89, Racc. pag. I-2637), ha dichiarato invalido un regolamento della Commissione che prevedeva la perdita dell'aiuto in caso di inosservanza di un termine fissato con riferimento ad un'obbligazione principale e sostanziale, ossia il pagamento del prezzo minimo al produttore. Lo stesso principio deve a maggior ragione applicarsi in caso di inosservanza di un obbligo secondario.

2. Il *governo italiano* osserva che il citato regolamento n. 2179/83 subordina la conferma dell'aiuto anticipato, con svincolo della cauzione, alla consegna del prodotto per le qualità e le quantità indicate e al pagamento del prezzo minimo ai produttori, nonché alla prova dell'esecuzione dei suddetti obblighi entro un termine da stabilirsi.

L'art. 8, n. 2, del citato regolamento n. 2373/83 ha istituito un regime in conseguenza del quale l'operatore economico incorre nell'incameramento parziale della cauzione se la prova è fornita con un certo ritardo e nell'incameramento totale se la prova non è fornita entro un secondo termine di tolleranza. Ciò è perfettamente rispondente al principio di proporzionalità, in quanto è prevista una graduazione delle conseguenze dell'inadempimento degli obblighi.

Nella sentenza 22 gennaio 1986, Denkavit (precitata), la Corte ha dichiarato che la decadenza comminata per l'inosservanza di un termine nella presentazione di un fascicolo non è in contrasto con il principio di proporzionalità, costituendo essa il normale effetto della scadenza di un termine imperativo e non una sanzione. Del pari nella sentenza 18 novembre 1987, Maizena (precitata), la Corte ha affermato che l'incameramento di una cauzione nel momento in cui l'obbligo volontariamente assunto, del quale la cauzione doveva garantire l'adempimento, non è stato rispettato o non può più esserlo, forma parte integrante della disciplina di cui trattasi. Infine, nella sentenza 8 marzo 1988, McNicholl (precitata), la Corte ha precisato che nel caso in cui un obbligo di esportazione sia garantito da cauzione, non sussiste violazione del principio di proporzionalità se la parte della cauzione da incamerare è fissata in rapporto al quantitativo che non è stato esportato.

Il governo italiano suggerisce pertanto di risolvere le questioni pregiudiziali come segue:

« 1) Il termine del 1° aprile 1985 previsto nell'art. 8, n. 2, secondo e terzo comma, del regolamento n. 2373/83, come prorogato dal regolamento n. 3501/83, è un termine imperativo, alla cui inosservanza è ricollegata la decadenza del beneficiario dal contributo previsto per la distillazione del vino.

2) Non sussistono ragioni per ritenere invalide le disposizioni sull'incameramento parziale o totale della cauzione contenute nell'art. 8 del regolamento n. 2373/83 quale modificato dal regolamento n. 3501/83 ».

3. La *Commissione* ricorda che, ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 2179/83, la cauzione è svincolata soltanto se, entro un termine da stabilirsi, è fornita la prova che il vino è stato distillato e il prezzo è stato pagato al produttore.

Fa rilevare che, con il citato regolamento n. 2373/83, sono state stabilite le modalità di applicazione del regime di distillazione, fissandosi, da un lato, i termini di presentazione delle prove documentali e, dall'altro, le misure da prendere in caso di mancata osservanza dei termini così fissati.

Procedendo ad una valutazione complessiva delle tre questioni, la Commissione richiama le finalità della disposizione contestata, quali sono esposte nell'ottavo e nel ventesimo ' considerando ' del citato regolamento n. 2179/83. Tali finalità consistono nell'istituire un sistema di garanzia in caso di versamento anticipato dell'aiuto, nell'assicurare che la presentazione delle domande nonché il versamento dell'aiuto avvengano entro i termini da determinare e nel prevedere una misura di proporzionalità nel caso in cui il distillatore, pur avendo rispettato i suoi principali obblighi, ne fornisca la prova in ritardo. Ciò premesso, la prescrizione di termini imperativi per fornire agli enti di intervento la prova del corretto svolgimento delle operazioni costituisce un elemento necessario per la buona gestione amministrativa del sistema degli anticipi.

Per quanto riguarda la valutazione dell'inosservanza di tali termini, alla luce del principio di proporzionalità, la Commissione osserva che il sistema della corresponsione di anticipi sugli aiuti è un regime volontario, istituito in favore degli operatori, i quali ne conoscono condizioni, vantaggi e rischi. Tra questi ultimi rientrano la decadenza del diritto all'anticipo e l'incameramento della cauzione in caso di presentazione tardiva della documentazione probatoria, che costituiscono il normale effetto della scadenza di termini imperativi. Il citato regolamento n. 2373/83 soddisfa il principio di proporzionalità nel prevedere un doppio termine per la presentazione delle prove, ma non per il compimento delle operazioni principali, ricollegando all'inosservanza del primo l'incameramento parziale della cauzione e all'inosservanza del secondo l'incameramento totale. Il regolamento opera dunque una netta distinzione nel trattamento delle conseguenze del ritardo nell'esecuzione delle obbligazioni principali e di quelle relative alle prove.

La Commissione ne conclude che l'art. 8 del citato regolamento n. 2373/83 è conforme al principio di proporzionalità, quale è stato interpretato dalla giurisprudenza della Corte, e suggerisce alla Corte di risolvere come segue le questioni sottopostele:

« Dall'esame delle questioni proposte non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 8 del regolamento n. 2373/83 (...) ».

F. Schockweiler
giudice relatore