CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 28 maggio 1998 *

Indice

I — Introduzione ..... I - 6634

II — La cornice normativa ..... I - 6634

A — La normativa comunitaria ..... I - 6634

1) Il regolamento del Consiglio n. 822/87 ..... I - 6634

2) I regolamenti adottati in materia dalla Commissione ..... I - 6641

a) I regolamenti della Commissione nn. 2396/84 e 3929/87 ..... I - 6641

b) Il regolamento della Commissione n. 441/88 ..... I - 6642

c) Il regolamento della Commissione n. 343/94 ..... I - 6644

d) I regolamenti della Commissione nn. 465/94 e 610/94 ..... I - 6645

e) I regolamenti della Commissione nn. 1960/94 e 3151/94 ..... I - 6647

B — Il contesto normativo nazionale ..... I - 6648

III — I fatti della causa ..... I - 6648

IV — Le questioni pregiudiziali ..... I - 6648

V — Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali ..... I - 6649

A — Generalità ..... I - 6649

B — Sulla ricevibilità della sesta e della settima questione in particolare ..... I - 6651

VI — Soluzioni delle questioni pregiudiziali ..... I - 6651

A — Sulla prima e sulla seconda questione: Definizione del quantitativo complessivo di vino che doveva essere distillato in Italia nella stagione 1993/1994 ..... I - 6652

1) Prima questione pregiudiziale: Violazione del principio di non discriminazione ..... I - 6652

a) Le questioni sollevate ..... I - 6652

b) La giurisprudenza della Corte ..... I - 6654

* Lingua originale: il greco.

c) Sul quantitativo destinato alla distillazione obbligatoria corrispondente all'Italia ..... I - 6654

i) La determinazione del quantitativo complessivo destinato alla distillazione obbligatoria ..... I - 6655

ii) Criterio di definizione dell'obbligo di distillazione ..... I - 6657

iii) Suddivisione dell'obbligo di distillazione ..... I - 6658

d) Sulla suddivisione in base agli elementi trasmessi dall'Italia ..... I - 6660

e) Trasferimento (riporto) da un periodo all'altro di quantitativi che non sono stati distillati ..... I - 6661

2) Seconda questione pregiudiziale: Inosservanza del principio del legittimo affidamento ..... I - 6664

B — Sulla terza e quarta questione: Criterio della resa per ettaro ..... I - 6665

1) Terza questione pregiudiziale: Deficienza di un'esatta stima della resa per ettaro nella regione Italia; eccesso di potere della Commissione ... I - 6665

2) Quarta questione pregiudiziale: Suddivisione dei quantitativi destinati alla distillazione in base al criterio della resa per ettaro; violazione del principio della proporzionalità; in particolare, manifesta inadeguatezza della misura adottata ..... I - 6668

a) La giurisprudenza della Corte in materia di principio di proporzionalità e sulla portata della facoltà di sindacato della Corte ..... I - 6668

b) Lo scopo perseguito ..... I - 6670

c) La necessità e l'adeguatezza del provvedimento adottato ..... I - 6671

d) Raffronto tra vantaggi e svantaggi ..... I - 6672

C — Sulla quinta questione pregiudiziale: Designazione dell'Italia come zona unitaria ..... I - 6673

D — Sulla sesta e settima questione: Proroga della scadenza per la consegna dei quantitativi di vino alla distillazione da parte dei produttori ..... I - 6676

1) Sesta questione pregiudiziale: Violazione di legge ..... I - 6676

2) Settima questione pregiudiziale: Inosservanza del principio di proporzionalità ..... I - 6678

VII — Conclusione ..... I - 6679

I — Introduzione

1. Nella causa in esame la Corte deve pronunciarsi su una domanda della Pretura circondariale di Treviso — Sezione distaccata di Conegliano, sulla validità di diverse disposizioni dei regolamenti riguardanti il regime di distillazione obbligatoria di vini da tavola, che rientra nel quadro di iniziative miranti a risanare il mercato vitivinicolo.

II — La cornice normativa

A — La normativa comunitaria

1) Il regolamento del Consiglio n. 822/87

2. In applicazione degli artt. 42 e 43 del Trattato il Consiglio ha emanato il regolamento (CEE) 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo [1] (in prosieguo: il «regolamento n. 822/87»), con il quale si è effettuata una nuova codificazione delle disposizioni fondamentali in materia di organizzazione comune del mercato nel settore vitivinicolo.

3. L'organizzazione comune del mercato vitivinicolo costituisce un sistema composto che comporta norme relative alla produzione e al controllo dello sviluppo del potenziale vitivinicolo (titolo I, artt. 2-14) e norme relative alle pratiche e ai trattamenti enologici (titolo II, artt. 15-26). Inoltre istituisce un sistema di prezzi e sancisce norme relative agli interventi nonché altre misure di risanamento del mercato (titolo III, artt. 27-51), un regime degli scambi con i paesi terzi (titolo IV, artt. 52-63), nonché norme relative alla circolazione e all'immissione in consumo (titolo V, artt. 64-73) e infine contiene alcune disposizioni di ordine generale (titolo VI, artt. 74-87).

4. A norma dell'art. 1, n. 6, del regolamento n. 822/87 [2] la campagna viticola è il periodo che inizia il 1° settembre di ogni anno e termina il 31 agosto dell'anno successivo.

5. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento nn. 822/87 i produttori di uve destinate alla vinificazione nonché i produttori di mosto e di vino dichiarano i quantitativi di prodotti

1 — GU L 84 del 27 marzo 1987, pag. 1.

2 — Nella versione modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1734 (GU L 163 del 26 giugno 1991, pag. 6).

dell'ultimo raccolto, i produttori di mosto e di vino e i commercianti che non siano rivenditori al minuto dichiarano i quantitativi di mosto e di vino da essi detenuti.

4. Le modalità di applicazione del presente articolo vengono stabilite secondo la procedura prevista all'articolo 83».

6. All'art. 31 del regolamento n. 822/87 si stabilisce quanto segue:

Ricordo che l'art. 83 prevede un procedimento secondo il quale il comitato di gestione per i vini [3], costituito da rappresentanti degli Stati membri, decide alla maggioranza prevista dall'art. 148, n. 2, del Trattato [4].

«1. Anteriormente al 10 dicembre di ogni anno viene stabilito un bilancio di previsione per determinare le risorse e valutare i fabbisogni della Comunità, comprese le importazioni e le esportazioni prevedibili da e verso i paesi terzi.

7. Il regolamento n. 822/87 prevedeva come fattori economici di equilibrio e come misure di risanamento del mercato vitivinicolo, tra l'altro, anche la distillazione preventiva (art. 38) [5], la distillazione obbligatoria (art. 39) e

2. Dal bilancio di previsione delle risorse e dei fabbisogni di vini della Comunità devono risultare chiaramente le quantità sia dei vini da tavola che dei v. q. p. r. d.

3. Per ogni singola campagna viticola, la Commissione trasmette al Consiglio un bilancio definitivo delle risorse e degli impieghi comunitari per la campagna viticola precedente.

3 — A norma dell'art. 82 detto comitato è costituito da rappresentati degli Stati membri ed è presieduto dal rappresentante della Commissione, che non partecipa alle votazioni.

4 — L'art. 83 recita:
«1. Quando si fa riferimento alla procedura prevista nel presente articolo, il comitato è chiamato a pronunciarsi dal suo presidente, sia su iniziativa di quest'ultimo, sia a richiesta del rappresentante di uno Stato membro.
2. Il rappresentante della Commissione presenta un progetto delle misure da adottare. Il comitato formula il suo parere in merito a tali misure nel termine che il presidente può stabilire in relazione all'urgenza dei problemi in esame. Il comitato si pronuncia alla maggioranza di cui all'articolo 148, paragrafo 2, del trattato.
3. La Commissione adotta misure che sono di immediata applicazione. Qualora esse non siano conformi al parere formulato dal comitato, tali misure sono immediatamente comunicate dalla Commissione al Consiglio; in tal caso, la Commissione può rinviare l'applicazione delle misure da essa decise di un mese al massimo a decorrere dalla comunicazione.
Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, può prendere una decisione diversa nel termine di un mese».

5 — In pratica l'art. 38, n. 1, del regolamento 822/87, stabilisce, in merito ai presupposti per la distillazione preventiva, che, qualora sia necessario, considerate le previsioni del raccolto o per migliorare la qualità dei prodotti commercializzati, può essere decisa, in ciascuna campagna viticola a decorrere dal 1° settembre e fino ad una data da stabilirsi, una distillazione preventiva dei vini da tavola e dei vini atti a diventare vini da tavola. Inoltre, al n. 2 dello stesso articolo si stabilisce che il prezzo d'acquisto del vino che viene consegnato alla distillazione preventiva deve corrispondere al 65% del prezzo di orientamento. La distillazione preventiva presuppone l'adesione volontaria del produttore a questa procedura.

la distillazione di sostegno (art. 41) [6], misure che vengono adottate dalla Commissione alle condizioni poste e secondo la procedura determinata dagli artt. 38, 39 e 41 rispettivamente.

8. Su questo sfondo normativo deve venir determinata più specialmente la cornice normativa della distillazione obbligatoria dei vini da tavola.

9. In primo luogo si deve tener presente che con il ritiro dal mercato di determinate partite di vino [7] per la distillazione, si mira a sostenere i prezzi. Parallelamente, però, questa misura mira a gestire o meglio ad assorbire i quantitativi in eccedenza, nonché a far fronte a un grave squilibrio del mercato. I produttori possono detrarre il quantitativo di vino che viene consegnato per la distillazione preventiva dal quantitativo che deve venire fornito per la distillazione obbligatoria.

10. Sommariamente direi che dall'analisi dell'art. 39 del regolamento n. 822/87 emerge che possiamo distinguere quattro successivi stadi di realizzazione della distillazione obbligatoria, per cui la Commissione dispone di una vasta discrezionalità. In pratica: a) la Commissione decide di procedere alla distillazione obbligatoria se si verifica una situazione di grave squilibrio del mercato, b) la Commissione determina il quantitativo complessivo da fornirsi alla distillazione obbligatoria per l'assorbimento o l'eliminazione dei quantitativi in eccedenza e per il ristabilimento di una situazione normale sul mercato, c) il quantitativo complessivo destinato alla distillazione viene suddiviso tra le varie regioni di produzione della Comunità, che corrispondono agli Stati membri, e infine d) il quantitativo destinato alla distillazione che corrisponde a ciascuna regione di produzione viene suddiviso tra i produttori della regione in questione.

11. Più in particolare l'art. 39, n. 1, del regolamento n. 822/87 dispone quanto segue:

«1. Qualora, per una campagna viticola, il mercato dei vini da tavola e dei vini atti a diventare vini da tavola presenti una situazione di grave squilibrio, viene decisa una distillazione obbligatoria del vino da tavola.

Si considera che vi sia grave squilibrio del mercato di cui al primo comma:

a) quando le disponibilità constatate all'inizio della campagna superano di oltre quattro mesi le utilizzazioni normali, o

6 — Ai sensi dell'art. 41, n. 1, del regolamento 822/87, nelle campagne viticole durante le quali viene decisa la distillazione obbligatoria detta operazione comincia appena entra in vigore il provvedimento in materia. Qualora nelle stesse campagne la situazione del mercato dei vini da tavola lo esiga, può essere decisa qualsiasi altra misura appropriata. D'altro canto ai sensi dei nn. 1 e 2 dell'art. 41 la distillazione di sostegno può venir effettuata non solo parallelamente alla distillazione obbligatoria ma anche se non è stata decisa la distillazione obbligatoria. Non può però superare i 6 200 000 ettolitri (in prosieguo: «hl») salvo che lo autorizzi il Consiglio. Il prezzo corrisposto ai produttori di vino ammonta all'82% del prezzo di orientamento (art. 41, n. 6, in collegamento con l'art. 29, primo comma del regolamento n. 822/87), cioè è un prezzo migliore di quello che viene corrisposto in caso di distillazione obbligatoria.

7 — Normalmente, ma non necessariamente, si tratta di vino di qualità inferiore.

b) quando la produzione supera di oltre il 9% le utilizzazioni normali, o

c) quando la media ponderata dei prezzi rappresentativi di tutti i tipi di vini da tavola rimane all'inizio di una campagna e per un periodo da determinare inferiore all'82% del prezzo d'orientamento» [8].

12. I nn. 2, 3 [9], 4 [10] e 5 dell'art. 39 recitano:

«2. La Commissione fissa i quantitativi che devono essere consegnati alla distillazione obbligatoria per eliminare le eccedenze di produzione e ripristinare così una situazione normale di mercato, soprattutto per quanto riguarda i livelli delle disponibilità prevedibili di fine campagna e i prezzi.

3. Il quantitativo totale da distillare, determinato ai sensi del paragrafo 2, è ripartito tra le diverse regioni di produzione della Comunità, raggruppate per Stato membro.

Il quantitativo che deve essere distillato da ciascuna regione di produzione è proporzionale alla differenza constatata tra:

— da un lato, la produzione di vino da tavola e di prodotti a monte del vino da tavola ancora da determinare ottenuta nella regione considerata per la campagna in causa,

— dall'altro, una percentuale uniforme della media della produzione di vino da tavola e di prodotti a monte del vino da tavola ancora da determinare ottenuta nella regione considerata durante tre campagne viticole consecutive di riferimento.

Fino al termine della campagna 1993/1994:

— la percentuale uniforme è fissata ad 85;

8 — Ai sensi dell'art. 27, nn. 2, 3 e 4, del regolamento n. 822/87, per ogni tipo di vino da tavola si stabilisce un prezzo di orientamento per ogni campagna, anteriormente al 1° agosto. Il prezzo di orientamento viene fissato in base alla media dei prezzi che si registrano per quel determinato tipo di vino nelle due campagne precedenti la data di fissazione, nonché in base all'andamento dei prezzi del periodo vitivinicolo in corso. E infine, il prezzo di orientamento è fissato nella fase produttiva e si esprime, a seconda del tipo di vino, o in ECU secondo la gradazione alcolica per hl o ECU per hl.

9 — Il n. 3 nella versione attuale è il risultato della modifica apportata dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1993, n. 1566, recante modifica del regolamento n. 822/87, sull'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84 del 25.6.1993, pag. 1) art. 1, n. 5.

10 — Il n. 4 si presenta nella versione che risulta dall'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1441, recante modifica del regolamento n. 822/87 relativo all'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli (GU L 132 del 28.5.1988, pag. 1).

— le campagne consecutive di riferimento sono le campagne 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984.

(...)

4. Il quantitativo da distillare, determinato ai sensi del paragrafo 3, è ripartito tra i vari produttori di vino da tavola di ciascuna regione di produzione.

Per i produttori soggetti all'obbligo, il quantitativo da distillare è pari ad una percentuale da determinare della loro produzione di vino da tavola e di prodotti da determinare a monte del vino da tavola, che figura nella dichiarazione di produzione.

Questa percentuale risulta da un tabella progressiva, stabilita in base alla resa per ettaro, e può variare da una regione all'altra, in considerazione delle rese ottenute in passato.

Escluse le regioni la cui resa è notevolmente inferiore alla resa media delle Comunità, questa percentuale:

— è pari a zero per le rese inferiori almeno al 70% della resa media registrata nella regione in questione per il vino da tavola;

— non può essere inferiore al 75% per le rese superiori al 200% della resa media registrata nella regione in questione per il vino da tavola.

La percentuale della resa media di cui al quarto comma, primo trattino può essere modificata in base alla procedura di cui all'art. 83, a seconda del volume della produzione della quantità complessiva da distillare nella Comunità e di ciascuna regione di produzione.

Il quantitativo di vino da tavola che ciascun produttore deve consegnare alla distillazione è pari a quello stabilito a norma del terzo, quarto e quinto comma; tuttavia il produttore può dedurre da questo quantitativo, totalmente o in parte, il quantitativo di vino da tavola o di vino atto a diventare vino da tavola consegnato alla distillazione di cui all'articolo 38.

5. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i quantitativi di vino da tavola prodotti in ciascuna delle regioni di produzione, delimitate conformemente al paragrafo 9, suddivise per classe di resa. Questi dati sono elaborati a partire dalle dichiarazioni di produzione di cui all'articolo 3.

In base a dette comunicazioni si procede:

a) alla fissazione dei quantitativi totali da distillare nella Comunità;

b) alla ripartizione di tali quantitativi tra le regioni di produzione di cui al paragrafo 3;

c) alla determinazione, in collaborazione con gli Stati membri interessati, della percentuale da applicare alla produzione di ciascun viticoltore soggetto al regime per raggiungere il volume di distillazione previsto per ciascuna regione.

(...)».

13. A norma del n. 11, primo comma, dell'art. 39 [11]: «Se nelle campagne 1986/1987-1993/1994, si manifestano difficoltà tali da compromettere la realizzazione o un'applicazione equilibrata della distillazione obbligatoria di cui al paragrafo 1, le misure necessarie per garantire l'applicazione effettiva della distillazione sono adottate secondo la procedura prevista all'articolo 83».

Nel secondo comma del n. 11 [12], si definiscono i limiti delle facoltà conferite alla Commissione in linea di massima per l'adozione dei provvedimenti necessari per un'efficace applicazione della distillazione obbligatoria. In pratica si stabilisce quanto segue:

«Queste misure:

a) non possono riguardare le disposizioni del presente articolo, relative:

— alla ripartizione tra le varie regioni di produzione,

11 — Nella versione vigente dopo la sua sostituzione ad opera del regolamento n. 1566/93, art. 1, punto 5.

12 — Nella versione dell'art. 1, n. 2, lett. b), del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1972, che modifica il regolamento n. 822/87 (GU L 184 del 3.7.1987, pag. 26).

— alle campagne di riferimento,

— ai prezzi da pagare per il vino distillato;

b) possono comportare un adeguamento della percentuale di 85, di cui al paragrafo 3, terzo comma, primo trattino, soltanto nella misura in cui per una determinata campagna il rapporto tra le disponibilità e gli utilizzi normali per il vino da tavola si modifichi in modo sensibile rispetto a quello delle campagne di riferimento di cui al paragrafo 3 terzo comma».

14. L'art. 39, n. 9, del regolamento n. 822/87 recita:

«Secondo la procedura prevista all'articolo 83 sono adottati:

(...)

— la decisione di procedere alla distillazione di cui al paragrafo 1;

— le modalità per l'applicazione del paragrafo 2 e il quantitativo totale da distillare previsto da questo paragrafo;

— i criteri per la delimitazione di regioni di produzione, raggruppate per Stato membro, di cui al paragrafo 3, nonché la delimitazione di queste regioni;

— la fissazione della percentuale uniforme e delle campagne consecutive di riferimento, nonché la ripartizione tra le regioni, raggruppate per Stato membro, dei quantitativi da distillare di cui al paragrafo 3;

— la tabella progressiva e le percentuali di cui al paragrafo 4;

(...)».

15. Infine, conformemente all'art. 79, n. 1, del regolamento n. 822/87, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per garantire l'osservanza delle disposizioni comunitarie nel settore vitivinicolo.

2) I regolamenti adottati dalla Commissione

a) I regolamenti della Commissione nn. 2396/84 e 3929/87

16. Il regolamento (CEE) della Commissione 20 agosto 1984, n. 2396, che stabilisce le modalità d'applicazione per la stesura del bilancio di previsione del settore vitivinicolo [13] (in prosieguo: il «regolamento n. 2396/84»), dispone all'art. 1, n. 1:

«1. La Commissione procede alla stesura del bilancio di previsione valendosi di tutti i dati disponibili e basandosi in particolare:

— sulle comunicazioni trasmesse dagli Stati membri,

— su qualsiasi altra informazione che essa ritenga attendibile».

13 — GU L 224 del 21.8.1984, pag. 14. Il regolamento n. 2396/84 è riportato nella versione modificata dal regolamento (CEE) della Commissione 3 dicembre 1987, n. 3643 (GU L 342 del 4.12.1987, pag. 11) e dal regolamento (CEE) della Commissione 9 novembre 1989, n. 3373 (GU L 325 del 10.11.1989, pag. 19).

17. Ai nn. 2 [14] e 3 esso stabilisce quanto segue:

«2. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, primo trattino, gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro e non oltre il 30 novembre della campagna in corso, almeno i dati di cui all'allegato (...).

(...)

3. Quanto alle informazioni di cui al paragrafo 1, secondo trattino, si può fare ricorso a qualsiasi fonte d'informazione disponibile, in particolare:

a) alle pubblicazioni relative alla produzione e al commercio degli Stati membri,

b) alle organizzazioni professionali che rappresentano il settore della produzione e del commercio negli Stati membri, in particolare a quelle rappresentate nel comitato consultivo vitivinicolo».

14 — Come è stato integrato dall'art. 1 del regolamento n. 3373/89.

Nell'allegato del regolamento n. 2396/84 [15], si prevede la presentazione alla Commissione: a) dell'esposizione degli elementi necessari per l'elaborazione del bilancio di previsione, b) delle previsioni di distillazione e c) delle previsioni sugli scambi infracomunitari.

18. L'art. 2 del regolamento n. 2396/84 recita:

«Si ricorre alle informazioni di cui all'articolo 1, paragrafo 1, secondo trattino, esclusivamente qualora si constati una divergenza significativa e tale da compromettere la corretta gestione del mercato vitivinicolo tra i dati trasmessi dagli Stati membri nelle comunicazioni di cui all'articolo 1, paragrafo 2, e dette informazioni».

19. Il regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1987, n. 3929, relativo alle dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo [16] (in prosieguo: il «regolamento n. 3929/87») all'art. 6, n. 2 stabilisce:

«2. Gli Stati membri procedono ad una stima della resa per ettaro della produzione di vini da tavola ottenuti nel loro territorio.

Anteriormente al 20 gennaio, essi comunicano alla Commissione i risultati di tale stima, secondo le seguenti classi di resa (...)».

20. Le classi di resa di cui trattasi in base agli ettolitri per ettaro (in prosieguo: «hl/ha») sono stabilite dallo stesso art. 6, n. 2 [17].

21. L'art. 8, n. 3, del regolamento n. 3929/87 stabilisce che entro il 15 febbraio gli Stati membri comunicano alla Commissione i risultati definitivi della ripartizione della produzione secondo le classi di resa di cui all'articolo 6, n. 2.

b) Il regolamento n. 441/88 della Commissione

22. Il regolamento (CEE) della Commissione 17 febbraio 1988, n. 441, recante modalità d'applicazione per la distillazione obbligatoria di cui all'art. 39 del regolamento (CEE) del Consiglio, n. 822/87 [18] (in prosieguo: il «regolamento n. 441/88») all'art. 3 stabilisce:

«Al momento della fissazione del quantitativo totale di vino da tavola da destinare alla distillazione obbligatoria, si tiene conto della

15 — Come è stato sostituito dal regolamento n. 3643/87.

16 — GU L 369 del 29.12.1987, pag. 59.

17 — Le classi di resa sono le seguenti:
— inferiore o uguale a 45 hl/ha,
— superiore a 45 hl/ha, ma non superiore a 70 hl/ha,
— superiore a 70 hl/ha, ma non superiore a 90 hl/ha,
— superiore a 90 hl/ha, ma non superiore a 110 hl/ha,
— superiore a 110 hl/ha, ma non superiore a 140hl/ha,
— superiore a 140 hl/ha, ma non superiore a 200 hl/ha,
— superiore a 200 hl/ha.

18 — GU L 45 del 18.2.1988, pag. 15.

necessità che il livello prevedibile delle scorte per la fine della campagna garantisca che le disponibilità per la campagna successiva siano comunque sufficienti a soddisfare le utilizzazioni normali».

23. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 441/88 recita:

«1. Le regioni di produzione di cui all'articolo 39, paragrafo 3 del regolamento (CEE) n. 822/87 sono determinate tenendo conto, da un lato, delle condizioni di produzione e del clima e, dall'altro, delle disparità esistenti fra Stati membri sul piano amministrativo e giuridico, in special modo per quanto concerne l'organizzazione interna delle cantine sociali e delle associazioni di produttori.

Queste regioni devono coincidere con unità amministrative più estese dei comuni e raggruppare unità amministrative per le quali sono disponibili dati statistici relativi alle campagne di riferimento di cui all'articolo 39, paragrafo 3, secondo comma, secondo trattino del regolamento (CEE) n. 822/87».

24. Lo stesso art. 4, n. 2 del regolamento n. 441/88 [19] definisce le regioni di produzione della Comunità: la regione n. 1 corrisponde alla Germania, la regione n. 2 corrisponde al Lussemburgo, la regione n. 3 alla Francia, la regione, n. 4 all'Italia, la regione n. 5 alla Grecia, la regione n. 6 alla Spagna e la regione n. 7 al Portogallo.

25. In base all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 441/88 [20]:

«3. La produzione media di vino da tavola e di prodotti a monte del vino da tavola nelle regioni di cui al paragrafo 2 nel corso delle tre campagne viticole consecutive 1981/1982, 1982/1983 e 1983/1984 è stata la seguente:

— regione 1: 1 341 700 hl,

— regione 2: 57 300 hl,

— regione 3: 40 182 000 hl,

— regione 4: 64 163 000 hl,

— regione 5: 4 632 000 hl,

— regione 6: 27 500 000 hl,

— regione 7: 7 250 000 hl».

19 — Nella versione vigente dopo la modifica recata dall'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1992, n. 3699, che modifica il regolamento (CEE) n. 441/88 della Commissione recante modalità d'applicazione per la distillazione obbligatoria di cui all'art. 39 del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio GU L 374 del 22.12.1992, pag. 54.

20 — Nella versione modificata dall'art. 1, n. 2, del regolamento 3699/92.

26. L'art. 12, n. 4, del regolamento n. 441/88 è del seguente tenore:

«4. La consegna del vino da tavola avviene entro e non oltre:

— il 31 luglio, quando è effettuata presso una distilleria,

— il 15 luglio, quando è effettuata presso un elaboratore di vino alcolizzato.

La consegna può avvenire anche nei quindici giorni successivi alle date suddette. In tal caso il prezzo d'acquisto dei quantitativi interessati è diminuito di un importo corrispondente al 50% dell'aiuto fissato per la campagna considerata. L'aiuto e il prezzo dell'alcole che è ottenuto e che viene consegnato all'organismo d'intervento sono diminuiti dello stesso importo».

27. In base all'art. 12, n. 5, primo comma, del regolamento n. 441/88, le operazioni di distillazione non possono venire effettuate dopo il 31 agosto.

28. All'art. 23, primo comma, del regolamento n. 441/88 si sottolinea che la scadenza dei termini previsti tra l'altro all'art. 12, nn 4 e 5, non pregiudica minimamente il rispetto dell'obbligo di distillazione delle quantità dovute da ogni produttore [21].

c) Il regolamento n. 343/94 della Commissione

29. Nell'ambito del regime testé descritto è stato emanato il regolamento (CEE) della Commissione 15 febbraio 1994, n. 343, recante apertura della distillazione obbligatoria di cui all'articolo 39 del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio e recante deroga ad alcune modalità di applicazione ad essa relative per la campagna 1993/1994 [22] (in prosieguo: il «regolamento n. 343/94») [23].

21 — Al secondo comma dell'art. 23 si dichiara:
Dopo la scadenza dei suddetti termini, il prezzo d'acquisto dei quantitativi consegnati e il prezzo dell'alcole che ne è ottenuto e che viene consegnato all'organismo d'intervento sono diminuiti di un importo pari all'aiuto fissato, per la distillazione di cui trattasi, per l'alcole neutro. Per i prodotti della distillazione che non sono consegnati all'organismo d'intervento non è versato alcun aiuto.

22 — GU L 44 del 17.2.1994, pag. 9.

23 — Ricordo che la distillazione preventiva di taluni quantitativi di vino per la campagna 1993/94 è stata decisa con il regolamento (CEE) della Commissione 28 luglio 1993, n. 2094, che prevede l'apertura per la campagna 1993/94 della distillazione preventiva di cui all'art. 38 del regolamento (CEE) n. 822/87 (GU 1993, L 190 del 30.7.1993, pag. 23). Al n. 2, dell'art. 38, del regolamento n. 822/87, si stabilisce che il prezzo di vendita del vino consegnato per la distillazione preventiva è pari al 65% del prezzo di orientamento.

30. L'art. 1 del regolamento n. 343/94 recita: (...)» [24].

«1. È decisa, per la campagna 1993/1994, la distillazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 822/87.

2. Il quantitativo totale di vino da tavola da distillazione è fissato a 18 200 000 hl.

3. I quantitativi da distillare nelle regioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 441/88 della Commissione sono i seguenti:

— regione 1:	—
— regione 2:	—
— regione 3:	2 550 000 hl,
— regione 4:	12 150 000 hl,
— regione 5:	550 000 hl,
— regione 6:	3 000 000 hl,
— regione 7:	—

d) I regolamenti della Commissione nn. 465/94 e 610/94

31. Il regolamento (CEE) della Commissione 1° marzo 1994, n. 465, che fissa, per la campagna 1993/94, le percentuali della produzione di vini da tavola da consegnare alla distillazione obbligatoria di cui all'art. 39 del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio per le regioni 3 e 6 [25] (in prosieguo: il «regolamento n. 465/94») stabilisce, all'art. 1, quanto segue:

«1. In applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 441/88, la produzione del raccolto 1993/1994 è ripartita fra le seguenti categorie di resa (...) (regioni 3 e 6).

2. La resa media della regione di produzione 3 è pari a 62,7 ettolitri per ettaro; quella della regione 6 è pari a 26,2 ettolitri per ettaro».

24 — Ricordo che il prezzo della distillazione obbligatoria costituisce un mezzo di dissuasione per i produttori. È pari al 50% del prezzo di orientamento e può essere anche inferiore, a seconda del quantitativo complessivo destinato alla distillazione: in base all'art. 4 del regolamento n. 343/94 il prezzo di mercato dei vini da tavola che vengono consegnati alla distillazione obbligatoria è stato fissato a 0,83 ECU secondo la gradazione alcolica in volume per hl (% vol/hl).

25 — GU L 58 del 2.3.1994, pag. 2.

32. Lo stesso regolamento n.465/94 all'art. 2 dispone:

«Il quantitativo che ogni produttore deve consegnare alla distillazione è stabilito applicando al volume di cui all'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 441/88 la percentuale indicata nella tabella che figura nell'allegato, che corrisponde alla resa determinata conformemente all'articolo 7 del precitato regolamento (...)».

33. Il regolamento (CEE) della Commissione 18 marzo 1994, n. 610, che modifica il regolamento (CEE) n. 465/94 [26] (in prosieguo: il «regolamento n. 610/94»), è stato emanato, dopo che l'Italia aveva comunicato i dati relativi alla produzione di vino da tavola e la ripartizione della stessa a seconda delle categorie di resa e quindi era necessario determinare per la regione 4 i quantitativi di produzione che ogni soggetto doveva consegnare alla distillazione.

34. L'art. 1 di detto regolamento n. 610/94 recita:

«Il regolamento (CE) n. 465/94 è modificato come segue:

1) (...) nel titolo sono soppressi i termini "per le regioni 3 e 6"

2) all'articolo 1, paragrafo 1 è aggiunta la seguente lettera:

"c) Regione 4

Produzione ottenuta con una resa espressa in ettolitri per ettaro:

— inferiore o pari a 45: 1 887 143 hl

— superiore a 45 e non superiore a 70: 8 394 081 hl

— superiore a 70 e non superiore a 90: 11 843 922 hl

— superiore a 90 e non superiore a 110: 10 209 474 hl

— superiore a 110 e non superiore a 125: 4 853 825 hl

— superiore a 125 e non superiore a 140: 2 002 827 hl

— superiore a 140 e non superiore a 170: 1 261 827 hl

— superiore a 170 e non superiore a 200: 195 041 hl

— superiore a 200: 238 774 hl"

26 — GU L 77 del 19.3.1994, pag. 12.

3) All'articolo 1, paragrafo 2 è aggiunto il seguente comma:

"La resa media della regione 4 è di 77 ettolitri per ettaro".

4) L'allegato è sostituito dall'allegato del presente regolamento».

e) I regolamenti nn. 1960/94 e 3151/94 della Commissione

36. Con il regolamento (CE) 27 luglio 1994, n. 1960, recante deroga, per la campagna 1993/94 in ordine alle consegne di vino da tavola conferito dai produttori nel quadro delle distillazioni obbligatorie e di sostegno [30] (in prosieguo: il «regolamento n. 1960/94»), la Commissione [31] ha procrastinato al 27 agosto 1994 la data per la consegna del vino da tavola alle distillerie e fino al 20 settembre 1994 il termine che era stato fissato per le operazioni di distillazione.

35. L'allegato in questione, che è richiamato all'art. 2 del regolamento n. 465/94 nella versione vigente dopo il regolamento n. 610/94, fissa nei particolari il modo con il quale si determina «il quantitativo che deve venir consegnato da ciascun produttore alla distillazione». Detto quantitativo si determina applicando alla produzione totale di ogni produttore di vino da tavola [27] la percentuale fissata da tale allegato nella tabella, che corrisponde alla produzione per ettaro [28] (ettolitri per ettaro, hl/ha) [29].

37. Inoltre, l'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1994, n. 3151, recante ulteriore deroga, per la campagna 1993/1994, in ordine alle consegne di vino da tavola conferito dai produttori nel quadro della distillazione obbligatoria [32] (in prosieguo: il «regolamento n. 3151/94»), come è stato modificato in seguito [33], ha prorogato [34] di 140 giorni dalla data dell'11 settembre 1994, vale a dire fino al 29 gennaio 1995, il termine ultimo per la consegna del vino alla distillazione obbligatoria per la campagna 1993/94.

27 — Detto volume è stabilito all'art. 6 del regolamento n. 441/88.

28 — Detta resa è fissata dall'art. 7, del regolamento n. 441/88.

29 — Ad esempio da detto allegato si desume che nella regione 4 (Italia) per una resa di 50 hl/ha la percentuale ammonta al 5,8%, per 100 hl/ha al 40,1%, per 200 hl/ha all'87% e per 300 hl/ha all'89%.

30 — GU L 198, pag. 96.

31 — In deroga all'art. 12, n. 4, prima ipotesi e n. 5 del regolamento n. 441/88.

32 — GU L 332, pag. 32.

33 — GU L 341, pag. 76.

34 — In deroga al regolamento 343/94 e all'art. 12, n. 4, secondo trattino, e n. 5, del regolamento n. 441/88.

B — Il contesto normativo nazionale

38. L'art. 4, n. 11, del decreto legge 7 settembre 1987 che, dopo alcuni emendamenti è stato convertito nella legge 4 novembre 1987, commina un'ammenda amministrativa per l'inosservanza dell'obbligo di distillazione che scaturisce dall'art. 39 del regolamento n. 822/87 e da tutte le altre disposizioni della legislazione comunitaria emanate in applicazione dello stesso.

III — I fatti della causa

39. Il signor Galileo Zaninotto è produttore di vini della regione di Treviso. L'autorità amministrativa italiana competente (Ispettorato centrale repressione frodi — Ufficio di Conegliano — Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali) con ordinanza-ingiunzione n. 70 del 15 febbraio 1996, irrogava a suo carico la pena pecuniaria [35] prevista per l'inosservanza dell'art. 39 del regolamento n. 822/87 dall'art. 4, n. 11, del decreto legge del 7 settembre 1987 [36], in quanto non aveva assolto gli obblighi che gli incombevano per la distillazione obbligatoria dei vini da tavola nella campagna viticola 1993-94.

In pratica il signor Zaninotto non aveva consegnato 379,47 hl di vino alla distillazione obbligatoria, come avrebbe dovuto fare in virtù della normativa comunitaria.

40. Con atto del 30 aprile 1996, il signor Zaninotto presentava tempestiva e rituale opposizione dinanzi al Pretore di Conegliano avverso l'atto amministrativo in questione che irrogava una multa nei suoi confronti. L'autorità amministrativa convenuta ha chiesto la reiezione della domanda.

IV — Le questioni pregiudiziali

41. Nell'ambito del procedimento dinanzi ad esso pendente, il Pretore di Treviso — Sezione distaccata di Conegliano — ha sottoposto alla Corte sette questioni pregiudiziali sulla validità di varie disposizioni comunitarie che disciplinano la distillazione obbligatoria [37]. In particolare dette questioni riguardano la validità:

1. dell'art. 1, n. 3, quarto trattino, del regolamento n. 343/94, dell'art. 1, n. 1, lett. c),

35 — A detta dello Zaninotto detta sanzione ammontava a 18 900 000 LIT.

36 — Convertito in legge il 4 novembre 1987.

37 — Ricordo che le norme che riguardano i quantitativi di vino da tavola destinato alla distillazione nella regione 4, cioè l'Italia, hanno costituito oggetto di due ricorsi di annullamento (v. ordinanza del Tribunale di primo grado 29 giugno 1995, causa T-183/94, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto e a./Commissione, Racc. pag. II-1941 e ordinanza del Presidente del Tribunale di primo grado 15 marzo 1995, causa T-6/95 R, Cantina dei Colli Berici coop. ARL/Commissione, Racc. pag. II-647) che sono stati disattesi dal Tribunale di primo grado. Nella causa T-183/94, la domanda è stata dichiarata irricevibile dal Tribunale di primo grado in quanto gli atti contemplati non riguardavano personalmente i produttori.

n. 2, secondo comma, e n. 3 (nonché allegato, per quanto riguarda la regione 4) del regolamento (CE) n. 465/94, nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 610/94 per quanto riguarda la regione 4, per inosservanza del principio di non-discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CEE e per inosservanza dell'art. 23 del regolamento (CEE) n. 441/88,

2. dell'art. 1, n. 3, quarto trattino, del regolamento n. 343/94 e dell'art. 1, nn. 1, 2 e 3 del regolamento n. 465/94, nella versione modificata dal regolamento n. 610/94, per violazione del principio del legittimo affidamento,

3. dell'art. 1, n. 3, quarto trattino del regolamento n. 343/94, e dell'art. 1, nn. 1, 2 e 3, del regolamento n. 465/94, nella versione modificata dal regolamento n. 610/94, per violazione delle disposizioni dell'art. 31 del regolamento n. 822/87 (eccesso di potere per assenza del presupposto),

4. dell'art. 39, n. 4, del regolamento n. 822/87, per violazione del principio di proporzionalità, nella parte in cui statuisce sul quantitativo da distillare spettante a ciascun produttore soggetto all'obbligo (inidoneità assoluta al raggiungimento dell'obiettivo),

5. dell'art. 4, n. 2, quarto trattino, del regolamento n. 441/88,

6. dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 3151/94, per violazione di legge, violazione dell'art. 39, n. 1, del regolamento n. 822/87 (difetto di presupposto),

7. dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 3151/94, per violazione del principio di proporzionalità dell'azione comunitaria.

V — Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

A — Generalità

42. In primo luogo osservo che il provvedimento di rinvio è decisamente laconico nell'esposizione dei fatti che potrebbero dimostrare l'utilità della soluzione delle questioni pregiudiziali circa la validità delle disposizioni summenzionate, come sottolinea anche la Commissione.

43. Così, non si desume direttamente dal provvedimento di rinvio se il signor Zaninotto abbia assolto l'obbligo di distillazione nel periodo 1992/1993 né se abbia venduto tutta la sua produzione dei periodi 1992/1993 e 1993/1994, come egli sostiene, o se la sua produzione individuale sia stata inferiore o superiore al rendimento medio del periodo di riferimento. Questi fatti sarebbero utili per una migliore comprensione delle questioni pregiudiziali e per la soluzione che si deve fornire al giudice nazionale.

44. Ricorderò tuttavia che la Corte ha riconosciuto che, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'art. 177 del Trattato, «il giudice nazionale, che è l'unico ad avere conoscenza diretta dei fatti di causa, è nella situazione più idonea per valutare, tenuto conto della peculiarità di questa, la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere posto in grado di emettere la sentenza» [38].

45. Inoltre la Corte ha ripetutamente sottolineato [39] che lo spirito di armoniosa collaborazione che deve reggere il procedimento di consultazione pregiudiziale impone anche che pure il giudice nazionale tenga conto della missione che è stata affidata alla Corte, la quale consiste nel contribuire all'amministrazione della giustizia nell'ambito degli Stati membri e non nell'emanare pareri su questioni generali e ipotetiche [40].

46. Nonostante le riserve che suscita la laconica esposizione dei fatti da parte del giudice nazionale, la Corte deve procedere al loro esame. In primo luogo, perché il provvedimento di rinvio definisce con sufficiente chiarezza il quadro giuridico della causa. In secondo luogo perché i fatti presentati dal giudice nazionale non sono stati contestati. Infine, perché la Corte ha riconosciuto, solo in casi eccezionali, la possibilità di rifiutare una risposta allorché è evidente che l'atto comunitario che si chiede di interpretare o di dichiarare valido non ha alcun rapporto con l'oggetto della causa principale [41]. Ritengo comunque che nella fattispecie non vi sia alcun rischio reale o potenziale di risolvere una questione meramente ipotetica.

38 — V. ad esempio dapprima la sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board (Racc. pag. 739, punto 25) e sentenza 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673, punto 15).

39 — Sentenze 16 dicembre 1981, causa 244/80, Foglia (Racc. pag. 3045, punto 21), 8 novembre 1990, causa C-231/89, Gmurzynska-Bscher (Racc. pag. I-4003, punto 18), 28 marzo 1995, causa C-346/93, Kleinwort Benson (Racc. pag. I-615, punto 24) e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosmann (Racc. pag. I-4921, punto 60).

40 — V. la già ricordata sentenza 16 dicembre 1981, Foglia (punti 18 e 20) e sentenze 12 marzo 1998, causa C-314/96, Djabali (Racc. pag. I-1149, punto 19) e 3 febbraio 1983, causa 149/82, Robards (Racc. pag. 171, punto 19). Cfr. anche sentenza 15 giugno 1995, cause riunite C-422/93, C-423/93 e C-424/93, Zabala (Racc. pag. I-1567, punto 29).

41 — V., a titolo indicativo, le sentenze 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia (Racc. pag. 1563, punto 6), 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni (Racc. pag. I-3695, punto 11), 28 novembre 1991, causa C-186/90, Durighello (Racc. pag. I-5773, punto 9), 3 marzo 1994, cause riunite C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Eurico Italia (Racc. pag. I-711, punto 17), 6 luglio 1995, causa C-62/93, BP Supergas (Racc. pag. I-1883, punto 10) e sentenze 26 ottobre 1995, causa C-143/94, Fourlanis (Racc. pag. I-3633, punto 12), 7 dicembre 1995, causa C-472/93, Luigi Spano (Racc. pag. I-4321, punto 15) e infine 15 dicembre 1995, Bosman, già ricordata alla nota 39 (punto 61).

B — Sulla ricevibilità della sesta e della settima questione in particolare

47. In particolare quanto alla ricevibilità della sesta e settima questione, la Commissione solleva il problema in qual misura il regolamento n. 3151/94, che ha procrastinato al 29 gennaio 1995 il termine di consegna del vino per la distillazione obbligatoria per il periodo 1993/1994, potrebbe pregiudicare il signor Zaninotto. Infatti gli è stata irrogata un'ammenda per l'inosservanza dell'obbligo che gli incombeva in materia di distillazione obbligatoria dei quantitativi di vino prodotti nella campagna 1993/1994, mentre la proroga del termine offriva ai viticoltori interessati, tra i quali anche il signor Zaninotto, una possibilità ulteriore di procedere alla distillazione e di evitare così di incorrere nella sanzione.

48. Nemmeno sotto questo aspetto il provvedimento di rinvio offre sufficienti elementi che consentano di comprendere fino a qual punto un eventuale annullamento del regolamento n. 3151/94 sarebbe utile al giudice nazionale per la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente. Pur confermando le specifiche riserve sulla reale utilità della soluzione delle due ultime questioni pregiudiziali per pronunciarsi sulla controversia pendente dinanzi al giudice nazionale, tuttavia, per il caso in cui la Corte giudicasse che le questioni sono ricevibili, procederò comunque al loro esame. D'altro canto, come ho già detto, «il giudice nazionale, che è l'unico ad aver conoscenza diretta dei fatti della causa come pure delle argomentazioni delle parti, e che dovrà assumersi la responsabilità dell'emananda pronuncia, è nella situazione più idonea per valutare, con piena cognizione di causa, la pertinenza delle questioni di diritto sollevate dalla causa di cui è investito e la necessità di una pronuncia pregiudiziale per potere emettere la sentenza» [42]. Oltre a ciò, le soluzioni che richiede il giudice nazionale non appaiono prive di utilità per la definizione della causa pendente anche se l'annullamento eventuale del solo art. 1, n. 1 del regolamento n. 3151/94 peggiorerebbe in definitiva la posizione del signor Zaninotto, che risulterebbe sempre vincolato dall'obbligo di fornire i quantitativi di vino per la distillazione.

VI — Soluzioni delle questioni pregiudiziali

49. Per una migliore analisi dei problemi sollevati in materia di sindacato della validità delle disposizioni comunitarie in questione, credo sia necessario esaminare le questioni raggruppandole. In primo luogo, la prima e la seconda questione pregiudiziale, poiché riguardano le disposizioni con le quali si stabilisce il quantitativo complessivo di vino che doveva venire distillato in Italia per la campagna 1993/1994 (A). In seguito la terza e la quarta questione, che riguardano il criterio di resa in base ad ettaro (B). Successivamente la quinta questione, che riguarda la classificazione dell'Italia come zona unitaria (C) e infine la sesta e la settima questione, vertenti sulla proroga del termine di consegna dei quantitativi destinati alla distillazione obbligatoria (D).

42 — V., ad esempio, in primo luogo, la sentenza, già ricordata alla nota 38, 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board (punto 25), e quella del 16 luglio 1992, Lourenço Dias (punto 15).

A — Sulla prima e sulla seconda questione: Definizione del quantitativo complessivo di vino che doveva essere distillato in Italia nella stagione 1993/1994

50. Con la prima e la seconda questione il giudice nazionale vi interroga sulla validità dell'art. 1, n. 3, quarto trattino, del regolamento n. 343/94, nonché dell'art. 1, n. 1, lett. c), n. 2, secondo comma, e n. 3 (nonché dell'allegato per quanto riguarda la regione n. 4) del regolamento n. 465/94, nella versione modificata dal regolamento n. 610/94 per quanto riguarda la regione 4, Italia.

51. Queste disposizioni, ricordo, si riferiscono alla fissazione del quantitativo complessivo di vino che doveva essere distillato in Italia nella campagna 1993/1994, che ammontava a 12 500 000 hl, e della resa media di questa zona (77 hl/ha) nonché alla fissazione dei quantitativi che ogni viticoltore doveva fornire per la distillazione.

52. Va sottolineato in primo luogo che il regolamento n. 465/94, nella versione modificata dal regolamento n. 610/94, all'art. 1, non contiene un paragrafo n. 3. Probabilmente, il giudice nazionale si riferisce alla terza parte dell'art. 1, del regolamento n. 610/94 che però costituisce il secondo comma del n. 2 dell'art. 1, del regolamento n. 465/94. Ciò però non ci impedisce di esaminare la validità delle altre disposizioni per le quali correttamente solleva questioni il giudice nazionale.

1) Prima questione pregiudiziale: violazione del principio di non discriminazione

a) Le questioni sollevate

53. Il giudice nazionale ritiene che le disposizioni di cui sopra siano in contrasto con il principio di non discriminazione, sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato e dall'art. 23 del regolamento n. 441/88, per tre motivi:

a) Nella campagna 1993/1994 le norme contestate suddividevano in modo non equilibrato l'obbligo di distillazione tra i vari Stati membri interessati e in definitiva penalizzavano eccessivamente l'Italia. Dei 18 200 000 hl di vino da distillare nella Comunità, ripartita in sette regioni di produzione, i due terzi (12 150 000 hl) riguardavano l'Italia, la cui produzione raggiungeva i 40 800 000 hl. Nella regione 3 (Francia), con una produzione di 20 800 000 hl, il quantitativo destinato alla

distillazione obbligatoria ammontava a 2 550 000 hl [43]. Vale a dire, i viticoltori italiani erano obbligati a distillare più vino di quanto dovessero distillare i produttori degli altri Stati membri, che facevano registrare analoghe condizioni di produzione.

b) Nella campagna 1993/1994 le disposizioni contestate hanno provocato una discriminazione a danno dei produttori italiani, giacché il quantitativo complessivo di 12 150 000 hl che si riferisce all'Italia è stato fissato dalla Commissione in base a dati completamente erronei forniti dal governo italiano. Il giudice osserva che la differenza tra i quantitativi in giacenza di vino da tavola che erano previsti per la fine della campagna 1992/1993, vale a dire al 31 agosto 1993, e le giacenze che in realtà sono state registrate alla fine di questo periodo era superiore dell'80% alle previsioni. Questa differenza era molto maggiore di quella che è stata accertata nelle altre regioni di produzione.

c) Nella campagna 1993/1994 le disposizioni litigiose hanno provocato una discriminazione a danno dei produttori italiani obbligati alla distillazione, poiché questi si sono visti gravare di quantitativi di vino da tavola che avrebbero dovuto obbligatoriamente venire distillati nella campagna precedente, 1992/1993, da altri produttori italiani che però non avevano adempiuto ai loro obblighi. Ciò spiega d'altra parte perché il regolamento n. 610/94 ha stabilito per la campagna 1993/1994 le percentuali destinate alla distillazione di vino da tavola ad un livello superiore rispetto a quelle che sarebbero state fissate se non vi fosse stata inosservanza degli obblighi da parte di taluni produttori nella campagna precedente.

54. È necessario far subito una precisazione. È difficile comprendere se sussista una contraddizione tra la legislazione contestata e l'art. 23 del regolamento n. 441/88, che prevede che la scadenza dei termini per la consegna del vino alla distillazione, il 15 o il 30 luglio di ciascun anno, «non pregiudica minimamente il rispetto dell'obbligo di distillazione delle quantità dovute da ogni produttore». A mio avviso, tale formulazione significa che i quantitativi da distillare devono effettivamente venir consegnati alla distillazione anche se sono scaduti i termini prescritti.

55. Di conseguenza, ci si può utilmente richiamare all'art. 23 del regolamento n. 441/88 per la soluzione della terza parte della prima questione del giudice nazionale, nel senso che tale norma giustifica l'obbligo di distillazione, cioè è compatibile e non inconciliabile con l'obbligo che è stato imposto, per la campagna 1993/1994, di distillare quantitativi che avrebbero dovuto essere distillati nella campagna precedente 1992/1993, come giustamente sottolinea la Commissione (punto 8 delle sue osservazioni scritte).

43 — È un evidente errore del giudice nazionale la cifra di 2 250 000 hl.

b) La giurisprudenza della Corte

56. La Corte ha costantemente sostenuto che [44] in base all'art. 40, n. 2, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli deve eliminare qualunque discriminazione tra i produttori e i consumatori della Comunità e che «il divieto di discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, del Trattato è solo una specificazione del principio generale di uguaglianza in base al quale situazioni analoghe non devono venire trattate in modo diverso e situazioni diverse non devono venire trattate alla stessa maniera, salvo che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato». Secondo questa giurisprudenza si ha cioè «una discriminazione non solo quando situazioni analoghe vengono trattate in maniera diversa, ma anche quando situazioni diverse sono trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia obiettivamente giustificato» [45].

57. Partendo da questa giurisprudenza dovremo esaminare se, nei vari stadi del procedimento di definizione dei quantitativi destinati alla distillazione, seguito dalla Commissione, si ravvisi una disparità di trattamento a danno dei viticoltori italiani.

c) Sul quantitativo destinato alla distillazione obbligatoria corrispondente all'Italia

58. Il governo italiano ritiene (punto 9 delle sue osservazioni scritte) che vi sia stato un grave abuso del potere conferito dal regolamento n. 822/87 alla Commissione, in quanto quest'ultima ha fissato il quantitativo destinato alla distillazione senza applicare la stessa percentuale ai vari Stati membri, ispirandosi a criteri non previsti dall'art. 39 del regolamento n. 822/87.

59. Inoltre, per quanto riguarda la ripartizione dei quantitativi destinati alla distillazione obbligatoria, il governo italiano sottolinea che non vi sono richiami nei 'considerando' del regolamento n. 343/94 ai criteri di cui si è avvalsa la Commissione per la ripartizione dei quantitativi tra le varie regioni.

60. Il governo italiano ritiene (punto 11 delle osservazioni scritte) che, se si tiene conto degli ingenti quantitativi destinati alla distillazione obbligatoria che, secondo la Commissione, corrispondono alla regione di produzione costituita dall'Italia, la tabella progressiva sia diversa da quella che (la Commissione) ha adottato per gli altri Stati membri. Ciò significa a giudizio del governo italiano che risulta dalla tabella allegata al regolamento n. 610/94 che, pur se il rendimento per ettaro dei produttori è uguale, su di essi incombono comunque obblighi diversi, a seconda della regione di produzione nella quale risiedono e ciò stride con gli artt. 40, n. 3, secondo comma, e con l'art. 6 (già art. 7) del Trattato.

44 — V. in particolare, *sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl* (Racc. pag. I-2061, punto 18) e sentenze 20 settembre 1988, causa 203/86, Spagna/Consiglio (Racc. pag. 4563, punto 10), 17 maggio 1988, causa 84/87, Erpelding (Racc. pag. 2647, punto 29), 21 febbraio 1989, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435, punto 13), 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Fintan Duff (Racc. pag. I-569, punto 26).

45 — Cfr. sentenze 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. pag. I-4863, punto 51), e 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide (Racc. pag. 4209, punto 28).

61. Il signor Zaninotto sostiene che la rinuncia ad avvalersi della distillazione obbligatoria nelle tre campagne successive a quella del 1993/1994 ha confermato che l'obbligo di distillazione di 12 000 000 hl (dei quali però in realtà solo 9 000 000 hl sono stati distillati) era evidentemente sproporzionato in relazione all'effettiva situazione del mercato vitivinicolo italiano, sul quale non era possibile riversare la responsabilità di questa eccedenza, e in definitiva era eccessivamente gravoso per i viticoltori italiani.

i) La determinazione del quantitativo complessivo destinato alla distillazione obbligatoria

62. In primo luogo, per quanto riguarda la validità dell'art. 1, n. 3, quarto trattino, del regolamento n. 343/94, nel punto in cui stabilisce in 12 150 000 hl il quantitativo che deve venir distillato nella regione 4, vale a dire in Italia, per la campagna 1993/1994, osservo che la Commissione, allorché si trattava di emanare il regolamento d'attuazione del regolamento del Consiglio n. 822/87, si è fondata su diversi dati oggettivi. Su questo punto si fa richiamo al primo 'considerando' del regolamento n. 343/94: «i dati di cui dispone attualmente la Commissione, in particolare quelli relativi al bilancio di previsione per la campagna viticola 1993/1994, evidenziano che la situazione della campagna in corso è caratterizzata da uno squilibrio del mercato dei vini da tavola e dei vini atti a diventare vini da tavola; che sussistono pertanto le condizioni per decidere una distillazione obbligatoria a norma dell'art. 39, n. 1, del regolamento (CEE) n. 822/87».

63. D'altro canto, nel secondo 'considerando' dello stesso regolamento n. 343/94 si dichiara «che tenuto conto dei prezzi e del livello auspicabile delle disponibilità di fine campagna, appare necessario procedere alla distillazione, per l'insieme della Comunità, di 18 200 000 hl di vino da tavola; che tale volume è stabilito in base ad un bilancio di previsione per tener conto di una situazione di squilibrio caratterizzata, in particolare, da scorte di riporto di una campagna all'altra superiori alle stime sulle quali sono state basate le previsioni finanziarie per la campagna in esame».

64. Inoltre, per quel che riguarda il regolamento n. 465/94 e il regolamento n. 610/94, che ha modificato il regolamento n. 465/94, al quarto 'considerando' del primo (regolamento n. 465/94) [46] si dichiara «che l'articolo 39, paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 822/87 prevede che, per i produttori che hanno l'obbligo della distillazione, il quantitativo da distillare è pari ad una percentuale, da stabilire, della loro produzione di vino da tavola, percentuale ottenuta applicando una tabella progressiva in funzione della resa per ettaro; che è quindi opportuno stabilire le percentuali della produzione che ogni produttore soggetto a tale obbligo deve consegnare alla distillazione; che, pur basandosi su criteri obiettivi, queste percentuali devono comunque essere adeguate per tener conto della situazione di ogni regione; (...) che le tabelle devono permettere di dedurre da una determinata regione il quantitativo di vino da tavola corrispondente all'obbligo di cui all'articolo 1, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 343/94; (...) che è pertanto d'uopo indicare nelle classi di resa esclusivamente i volumi corrispondenti a quelli riportati nelle dichiarazioni di produzione, sui quali si basa la tabella».

46 — V. anche il terzo e quarto 'considerando' del regolamento n. 610/94 che hanno contenuto simile.

65. Inoltre, nel quarto 'considerando' del regolamento n. 610/94 si dichiara «(...) che in base ai dati comunicati dall'Italia in merito alla produzione di vino da tavola e alla sua ripartizione in funzione delle classi di resa, è necessario fissare le percentuali di produzione che ciascun produttore deve consegnare alla distillazione per la regione 4; che tali percentuali devono essere progressive ed incidere maggiormente sulle rese più elevate (...)».

66. Dalle disposizioni del regolamento n. 465/94, in relazione alle disposizioni del regolamento n. 610/94, tenuto conto pure dei 'considerando' dei due regolamenti già ricordati, emerge che la Commissione, per determinare da un lato l'entità della produzione in base alla resa per hl/ha per la regione 4, cioè l'Italia e d'altro canto la resa media per ettaro della regione 4, si è fondata su dati globali e oggettivi, comunicati dalle autorità di questo Stato membro, con riferimento alla produzione di vino da tavola e alla sua ripartizione proporzionale in base alla varie classi di resa. I dati aritmetici sono stati calcolati assumendo come base da un lato il complesso dei dati comunitari e dall'altro il complesso dei dati che riguardano tutta la produzione italiana.

67. Più in particolare, la Commissione, rispondendo a un quesito scritto rivoltole dalla Corte, ha spiegato il procedimento di determinazione della quantità di vino da tavola per la distillazione obbligatoria corrispondente all'Italia. Ha riferito che nella campagna 1993/1994 si è operato il calcolo del quantitativo considerato come eccedenza e alla sua ripartizione tra i due tipi di distillazione (obbligatoria e di sostegno), conformemente agli artt. 39 e 41 del regolamento n. 822/87 del Consiglio e al regolamento n. 441/88 della Commissione.

68. Da questa analisi della Commissione mi pare che emerga la regolarità del procedimento seguito, mentre non si desume alcuna disparità di trattamento a danno dell'Italia e dei produttori italiani rispetto agli altri Stati membri e ai produttori di detti Stati.

69. Quanto alla definizione delle eccedenze di vino da tavola, dal bilancio di previsione comunitario per la campagna 1993/1994 [47] emerge che la produzione totale ammontava a 98 610 000 hl [48], mentre il prodotto di vinificazione ammontava a 91 365 000 hl. Inoltre, a giudizio della Commissione: a) la produzione complessiva di vino da tavola al netto dei quantitativi che rappresentano prestazioni viniche e perdite è stata stimata dalla Commissione a 87 385 000 hl b) gli utilizzi normali (consumo umano, impiego industriale e differenza tra importazioni ed esportazioni) sono state stimate, conformemente all'art. 1 del regolamento n. 441/88, a 79 807 000 hl. L'eccedenza della campagna ammontava quindi a 7 578 000 hl [49]. c) Le riserve all'inizio della campagna, come risulta dalle comunicazioni degli Stati membri, ammontavano a 46 886 000 hl. d) Le riserve considerate adatte alla fine della campagna ammontavano secondo la Commissione a 33 253 000 hl [50] e corrispondevano a cinque

47 — Il bilancio di previsione per la campagna 1993/1994 è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale 17 febbraio 1994, C 49, pag. 12.

48 — Essa era costituita da succo d'uva (in totale 7 245 000 hl) e da prodotti di vinificazione (in totale 91 365 000 hl).

49 — Questo dato si calcola come segue: 87 385 000 hl -79 807 000 hl = 7 578 000 hl.

50 — Nel bilancio di previsione è indicato, prima della distillazione ma dopo le prestazioni viniche, un quantitativo di 54 464 000 hl.

mesi di utilizzi normali previsti [51]. Vi era cioè una eccedenza di riserve pari a 13 633 000 hl. e) In conclusione quindi, l'eccedenza complessiva che doveva essere smaltita corrispondeva alla differenza tra il complesso dei quantitativi disponibili (87 385 000 hl +46 886 000 hl = 134 271 000 hl) e il fabbisogno di quel determinato periodo (79 807 000 hl +33 253 000 = 113 060 000 hl) e ammontava a 21 211 000 hl.

ii) Criterio di definizione dell'obbligo di distillazione

70. La Commissione spiega che la percentuale uniforme dell'85% prevista dall'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87 è stata determinata dal Consiglio tenendo presente il consumo di vino da tavola di quel periodo. Le regioni la cui produzione annua era inferiore all'85% del rispettivo quantitativo di riferimento sono state esentate dall'obbligo di distillazione, in quanto per l'appunto si stimava che, essendo rimaste al di sotto di questo livello (quello del quantitativo di riferimento), avessero contribuito al risanamento del mercato e di conseguenza non potevano considerarsi responsabili per le eventuali eccedenze. Quindi dette eccedenze dovevano essere poste a carico delle zone, vale a dire di quegli Stati membri, che avevano fatto registrare un quantitativo di riferimento superiore all'85%.

71. Contemporaneamente la continua diminuzione di consumo di vino da tavola faceva sì, con il passare del tempo, che vi fosse una riduzione notevole della quantità che corrisponde agli utilizzi normali prevedibili [52].

72. La Commissione osserva che, per ripristinare le originarie condizioni di equilibrio del mercato, si è ritenuto che la soluzione più razionale fosse quella di determinare una nuova percentuale [53], prendendo in considerazione l'entità degli utilizzi normali previsti per il periodo in contestazione. Questa percentuale comunitaria si desumeva dal rapporto tra gli utilizzi normali del periodo in questione e il quantitativo complessivo di riferimento.

73. In pratica, nell'ambito della campagna 1993/1994, si doveva determinare il rapporto tra utilizzo normale e quantitativo di riferimento, dato che all'utilizzo normale corrispondevano 79 807 000 hl [54] e il quantitativo totale di riferimento comunitario, conformemente all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 441/88, ammontava a 145 069 000 hl [55]. La percentuale che ne è risultata era del 55,01% [56].

51 — I cinque mesi di normale consumo previsto sono calcolati come segue: (79 807 000 x 5): 12 = 33 253 000 hl.

52 — La Commissione riferisce che nel 1996 il consumo umano di vino da tavola nel territorio comunitario ammontava a 70 000 000 hl mentre nel 1982 era stato di 90 000 000 hl.

53 — Ricordo che questa facoltà è conferita alla Commissione dall'art. 11, secondo comma, del regolamento n. 822/87, nella versione modificata dal regolamento n. 1972/87.

54 — All'udienza il governo italiano ha sostenuto che come base avrebbe dovuto assumersi un quantitativo diverso (134 271 000 hl), corrispondente al quantitativo che si ottiene se alla produzione di vino da tavola della campagna 1993/1994 (87 385 000 hl) aggiungiamo le riserve dell'inizio di detta stagione (46 886 000 hl): questa somma ci darebbe il quantitativo complessivo disponibile all'inizio della campagna commerciale 1993/1994. Questo argomento è infondato. L'art. 4 del regolamento n. 441/88 si riferisce alle «medie di *produzione*» (il corsivo è mio) di vino da tavola e di prodotti a monte del vino da tavola, ma non anche alle giacenze all'inizio di ogni campagna. Indipendentemente da ciò, non è dimostrato che vi fosse una disparità di trattamento a danno dei produttori italiani, poichè in ogni caso la stima della Commissione si fondava su elementi oggettivi.

55 — La quantità di cui trattasi emerge dalla somma delle medie di produzione di ogni Stato membro che vengono richiamate in questa disposizione.

56 — (79 807 000 hl x 101): 145 069 000 hl = 55,01%.

74. La Commissione sostiene che per istituire la distillazione obbligatoria che era necessaria per riequilibrare il mercato, bisognava ritornare a detta percentuale corretta del 55,01%. Questa percentuale sarebbe stata applicata al quantitativo di riferimento di ogni regione, come stabilisce l'art. 4, n. 3, del regolamento n. 441/88. La divergenza registrata tra la produzione annuale di ciascuna regione e il quantitativo di riferimento corretto ha consentito di calcolare la partecipazione di ciascuna regione nella creazione della divergenza complessiva (sul piano comunitario) [57].

75. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, la sua partecipazione alla divergenza complessiva ammontava ad una percentuale del 77,31%, mentre ad esempio per la Francia la partecipazione corrispondente ammontava all'11,09% e per la Spagna la partecipazione ammontava al 2,8%.

57 — Conformemente alla tabella presentata dalla Commissione, allegata alla risposta scritta al quesito scritto rivoltole dalla Corte, la suddivisione dei quantitativi eccedenti, in migliaia di ettolitri, tra gli Stati membri conformemente alle previsioni di produzione degli Stati membri e con una percentuale di riferimento del 55,01% è la seguente:

Stato membro	Quantitativo di riferimento	Quantitativo di riferimento della campagna 1993/1994	Produzione 1993	Eccedenza	Divergenza %
I	64 163	35 296	45 025	9 729	77,31
FR	40 182	22 104	23 500	1 396	11,09
ES	27 500	15 128	15 490	362	2,88
PT	7 250	3 988	3 050	...	...
GR	4 632	2 548	3 645	1 097	8,72
DE	1 342	738	630	...	...
Totale	145 069	79 802	91 365	12 584	100,00

iii) Ripartizione dell'obbligo di distillazione

76. A giudizio della Commissione, il quantitativo in eccedenza che doveva essere smaltito (21 200 000 hl) è stato ripartito tra la distillazione obbligatoria (18 200 000 hl) e la distillazione di sostegno (3 000 000 hl) decisa dalla stessa Commissione [58]. I quantitativi che teoricamente sono stati ripartiti in ogni regione, tanto per quel che riguarda la distillazione obbligatoria quanto per la distillazione di sostegno, sono stati determinati in base a tale partecipazione di ciascuna regione alla divergenza complessiva. Ne è così risultato sulla carta l'obbligo per l'Italia di distillare 14 070 420 hl contro, ad esempio, i 524 160 hl per la Spagna.

77. I quantitativi che in realtà sono stati ripartiti, ai quali si riferisce il regolamento n. 343/94, erano il risultato, sempre a detta della Commissione, di trattative nel quadro del comitato di gestione dei vini di cui all'art. 83 del regolamento n. 822/87 [59]. La Commissione è giunta a questo adeguamento avvalendosi del potere che le conferisce l'art. 39, n. 11, del regolamento n. 822/87 nella versione modificata allora vigente. Questo procedimento ha consentito all'Italia di effettuare in definitiva una distillazione obbligatoria inferiore (12 150 000 hl invece di 14 070 420 hl) in contropartita ad una bassa partecipazione alla distillazione di sostegno

58 — Ripartizione dei quantitativi destinati alla distillazione in hl per la campagna 1993/1994.

Distillazione	Obbligatoria	Preventiva	Di sostegno	Totale
Eccedenza	18 200 000	10 112 000	3 000 000	21 200 000

59 — Questi argomenti sono stati contestati dal governo italiano all'udienza in modo a mio parere non convincente, poiché non sono state prodotte prove ad hoc.

(1 800 000 hl invece di 2 319 300 hl previsti dal conto teorico) [60].

78. La Commissione conclude che la percentuale dell'85% prevista dall'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87 è stata ridotta al 55% ed è stata applicata uniformemente a tutte le regioni di produzione e non solo in l'Italia. I successivi adeguamenti sono stati decisi nell'ambito del procedimento del comitato di gestione dei vini in base a criteri oggettivi, come ad esempio l'entità della produzione di ogni regione, l'andamento del consumo e delle giacenze esistenti, che hanno finito col l'Italia, poiché hanno portato alla riduzione del quantitativo destinato alla distillazione a 12 150 000 hl invece dei 14 070 420 hl, che in teoria le spettavano. In altre parole, da quanto precede si desume che tutto il procedimento non implica alcuna disparità di trattamento a danno dei produttori italiani sotto questo aspetto e che gli argomenti dedotti dal governo italiano in senso contrario devono venir disattesi in quanto infondati.

79. Oltre il fatto che in base alle spiegazioni fornite dalla Commissione ritengo non vi sia alcuna incongruenza nel preambolo del regolamento n. 343/94 ora in questione, vorrei anche sottolineare che non era necessario che tale a percentuale (55%), fissata in modo assolutamente legittimo, si facesse riferimento nei 'considerando' del regolamento n. 343/94, la cui carenza è sottolineata dal governo italiano (punto 10 delle osservazioni scritte), affinché la determinazione della percentuale destinata alla distillazione fosse più intelligibile. Ritengo cioè, tenuto conto anche del preambolo del regolamento n. 343/94 di cui già si è parlato, che non emerga alcuna carenza di motivazione del regolamento in questione, giacché la dettagliata descrizione dell'iter logico seguito dalla Commissione costituisce una scelta di carattere tecnico e potrebbe anche essere omessa senza pregiudicare la motivazione dell'atto adottato.

80. D'altro canto, come ha ormai costantemente affermato la Corte [61]: «È vero che la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato CE deve far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo (...) ma non si richiede che la motivazione contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti. La rispondenza di una motivazione a quei requisiti non va infatti valutata solo con riferimento al suo testo, ma anche al contesto e all'insieme delle norme che disciplinano la materia. Pertanto, se l'atto contestato dà conto dell'obiettivo essenziale perseguito dalle istituzioni, sarà superfluo richiedere una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate».

60 — Ad esempio, secondo la Commissione la Spagna ha accettato di distillare obbligatoriamente 3 000 000 hl (invece di 524 160 hl che costituivano la sua quota secondo il conto teorico) ma invece di 86 000 hl ha fornito 400 000 hl nell'ambito della distillazione di sostegno.

61 — In merito sentenze 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 29), 9 novembre 1995, causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (Racc. pag. I-3799, punto 16).

d) Sulla ripartizione in base ai dati trasmessi dall'Italia

81. Secondo il giudice nazionale e secondo il signor Zaninotto, nella campagna 1993/1994 la Commissione ha stabilito il quantitativo di vino da destinare alla distillazione obbligatoria fondandosi su un bilancio di previsione redatto in base a dati manifestamente erronei forniti dalle autorità italiane, benché la legislazione comunitaria (regolamento n. 2396/84) imponga in questo caso il ricorso ad altre fonti di elementi informativi ed in particolare a quelle fornite dalle organizzazioni professionali.

82. In primo luogo, a mio avviso, stupisce il fatto che il giudice nazionale e il signor Zaninotto in realtà cerchino di fondare l'inadempimento dell'obbligazione del viticoltore sull'inadempimento dell'obbligo di fornire dati esatti incombente al governo italiano, come giustamente sottolinea il governo spagnolo. Infatti tutto il sistema che consente di redigere il bilancio comunitario di previsione di ogni campagna si fonda sulle successive comunicazioni degli interessati del settore vitivinicolo (produttori e autorità amministrative degli Stati membri).

83. In particolare, il regolamento della Commissione n. 2396/84 ha previsto da un lato (art. 1, n. 1) che il bilancio di previsione venga strutturato dalla Commissione in base a tutti gli elementi disponibili, richiamandosi a titolo indicativo («in particolare») ai dati trasmessi dagli Stati membri (primo trattino) e a qualsiasi altra informazione attendibile (secondo trattino). D'altra parte al n. 3 esso ha stabilito che, per quanto riguarda le informazioni di cui al n. 1, secondo trattino, si può fare ricorso a qualsiasi fonte di informazione disponibile e, «in particolare», a) alle pubblicazioni relative alla produzione e al commercio degli Stati membri e b) alle organizzazioni professionali che rappresentano il settore della produzione e del commercio negli Stati membri, in particolare a quelle rappresentate nel comitato consultivo vitivinicolo.

84. Di conseguenza, dalle disposizioni in questione del regolamento n. 2396/84, interpretate congiuntamente, emerge che la Commissione ha la facoltà di decidere se accontentarsi delle informazioni che forniscono gli Stati membri oppure se far ricorso ad altre fonti attendibili. Inoltre, a norma dell'art. 2 del regolamento n. 2396/84, le informazioni di cui all'art. 1, n. 1, secondo trattino, vengono prese in esame solo se si constata una divergenza significativa, tale da compromettere la corretta gestione del mercato vitivinicolo, tra i dati che trasmettono gli Stati membri mediante le comunicazioni alle quali si riferisce l'art. 1, n. 2, e le informazioni di cui trattasi. Questa via non pare sia stata seguita nella fattispecie.

85. D'altro canto, il titolo I del regolamento della Commissione n. 3929/87 (art. 1, n. 5) si riferisce a «dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza da parte di taluni operatori del settore vitivinicolo», mentre il titolo II dello stesso regolamento (art. 6-9) riguarda le «comunicazioni da parte degli Stati membri alla Commissione». Le comunicazioni in questione sono effettuate in base alle dichiarazioni sulla produzione e sulle riserve che trasmettono i produttori, conformemente alla procedura stabilita dal regolamento n. 3929/87.

86. A giudizio della Commissione, da un lato si prendono in considerazione molti fattori per la determinazione finale dei quantitativi da distillare spettanti a ciascuno Stato membro, come abbiamo già spiegato, e dall'altro è possibile che vi siano discrepanze tra le previsioni e la realtà. Il tentativo di risanamento del mercato e di ripristino del suo equilibrio può però portare all'aumento del quantitativo destinato alla distillazione senza che ciò significhi che si fanno distinzioni illecite tra i produttori che hanno già assolto i loro obblighi o che si ponga in non cale un loro legittimo affidamento, come vedremo in seguito.

87. Secondo la Commissione, dopo la correzione delle previsioni in base ai dati definitivi i produttori di vino, se necessario, saranno obbligati a fornire alla distillazione, nell'ambito della successiva campagna, i quantitativi che avrebbero dovuto essere distillati nella campagna precedente se le previsioni fossero state esatte [62].

88. Tenuto conto di quanto precede e dato che le dichiarazioni di produzione comunicate alla Commissione dagli Stati membri, che a loro volta si fondano sulle dichiarazioni dei produttori, dei commercianti e delle organizzazioni professionali, acquistano grande importanza per la redazione del bilancio di previsione, giustamente — a mio avviso — la Commissione e il governo spagnolo concludono che, conformemente alla ripartizione delle competenze effettuata tra le autorità comunitarie e quelle nazionali, rientra nella competenza degli Stati membri e non della Commissione il controllo dell'esattezza dei dati in questione [63].

e) Trasferimento (riporto) da un periodo all'altro di quantitativi che non sono stati distillati

89. Il signor Zaninotto sostiene che il trasferimento (riporto) di 1 250 000 hl che illegalmente non erano stati distillati da alcuni produttori nella compagnia precedente è illegittimo e viola l'art. 23 del regolamento n. 441/88. A suo avviso non si dovrebbero punire i produttori che hanno assolto il loro obbligo rispetto ai contravventori alla legge. Sottolinea che un provvedimento del genere avrebbe l'illogica conseguenza di obbligare i produttori in buona fede o a consegnare alla

62 — La mancata distillazione di quantitativi può essere dovuta a varie ragioni: come riferisce indicativamente la Commissione può trattarsi di singole decisioni dei produttori di non conformarsi agli obblighi che loro incombono, che quindi incorrono nelle sanzioni previste dalla legislazione nazionale del loro paese, oppure è dovuta al fatto che sono state prese in considerazione tabelle progressive (della resa per ettaro) che non corrispondono alla realtà.

63 — Relativamente alla questione del controllo da parte della Commissione della legittimità degli atti delle autorità nazionali che hanno preceduto la sua decisione, si deve ricordare che nella sentenza 3 dicembre 1992, causa C-97/91, Oleificio Borelli/Commissione (Racc. pag. I-6313), vertente su un ricorso presentato in virtù dell'art. 173 del Trattato, la Corte ha stabilito quanto segue (punti 9-13): «Occorre rammentare che, nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi dell'art. 173 del Trattato, la Corte non è competente a statuire sulla legittimità di un atto emanato da un'autorità nazionale». Ha continuato dichiarando: «Questa constatazione non può essere infirmata dal fatto che l'atto di cui trattasi si inserisce nell'ambito di un iter decisionale comunitario, poiché dalla ripartizione delle competenze fra le autorità nazionali e le istituzioni comunitarie effettuata nella materia considerata emerge chiaramente che l'atto emanato dall'autorità nazionale vincola l'organo decisionale comunitario e determina pertanto i termini dell'emananda decisione comunitaria». Ed ha continuato: «Ciò accade quando la competente autorità nazionale emette un parere negativo su una domanda di contributo FEAOG. (...) infatti (...) un progetto può beneficiare del contributo FEAOG soltanto se ottiene il parere favorevole dello Stato nel cui territorio esso dev'essere eseguito e (...), di conseguenza, in caso di parere negativo, la Commissione non può né proseguire la procedura di esame del progetto secondo le norme stabilite dallo stesso regolamento, né a fortiori sindacare la regolarità del parere così emesso. Di conseguenza, le eventuali irregolarità di detto parere non possono in alcun caso incidere sulla validità della decisione con cui la Commissione nega il contributo richiesto». Ha quindi concluso: «È pertanto compito dei giudici nazionali statuire, se necessario previo rinvio pregiudiziale alla Corte, sulla legittimità dell'atto nazionale di cui trattasi conformemente alle modalità di controllo giurisdizionale applicabili a qualsiasi atto definitivo che, emanato dalla stessa autorità nazionale, possa recare pregiudizio a terzi, e di conseguenza considerare ricevibile il ricorso proposto a questo scopo, anche se le norme procedurali nazionali non lo prevedono in un caso del genere».

distillazione una parte del vino della campagna successiva o ad acquistare il vino da altri produttori per consegnarlo alla distillazione, poiché essi stessi avrebbero già venduto la loro produzione.

90. A questo punto è necessario premettere una precisazione. L'inosservanza dell'obbligo di distillazione da parte dei produttori da un lato espone alle sanzioni previste dal diritto nazionale ai sensi dell'art. 79 del regolamento n. 822/87. In base a dette sanzioni, d'altro canto, è stata irrogata nei confronti del signor Zaninotto l'ammenda da cui è sorta la controversia dinanzi al giudice nazionale [64]. D'altro canto, conformemente all'art. 22 del regolamento n. 441/88 i produttori in questione sono esclusi dai vantaggi dei provvedimenti di intervento [65]. Analoghe sanzioni vengono comminate ai produttori che hanno fatto dichiarazioni inesatte.

91. Inoltre, non deve sfuggire il fatto che il volume dei quantitativi da distillare necessari per risanare il mercato può infine non essere raggiunto non solo a causa dell'inosservanza dell'obbligo che incombeva ai produttori, ma anche a motivo di dati inesatti comunicati alla Commissione dagli Stati membri.

92. La Commissione nella fattispecie fa una giusta osservazione, secondo la quale le sanzioni imposte non fanno sì che automaticamente vengano eliminate dal mercato le partite di vino da tavola che dovevano essere distillate e infine non lo sono state tempestivamente. Ad esempio, qualora un produttore di vino tenuto alla distillazione riesca a vendere tutto il vino corrispondente alla sua quota nella campagna 1993/1994 e quindi non abbia più nulla da consegnare alla distillazione obbligatoria, ciò significa che il quantitativo di vino in questione è rimasto sul mercato, il cui risanamento viene così posto a repentaglio.

93. Di conseguenza, la distillazione, nella campagna successiva, del prodotto non distillato nella precedente si giustifica in base alla necessità imperativa di eliminare definitivamente dal mercato questo quantitativo. Come sottolinea la Commissione, se questo vino rimanesse sul mercato, potrebbe essere pregiudicata la finalità della distillazione obbligatoria e ne risentirebbero in definitiva tutti i produttori, particolarmente quelli che avevano regolarmente assolto il loro obbligo, i quali, a causa della negligenza degli altri, lo avrebbero fatto inutilmente. Infatti, i produttori adempienti, pur essendosi accollati l'onere della distillazione non potrebbero approfittare dei vantaggi che essa comporta ai fini del risanamento del mercato. Il principio di solidarietà e di coesione del mercato di cui trattasi giustificava questo riporto, affinché fossero conseguite le finalità del regime della distillazione obbligatoria.

94. La Commissione, invocando il principio della solidarietà comunitaria, sottolinea che l'obbligo di distillazione dei quantitativi in eccedenza ricade su tutti i produttori comunitari: i quantitativi di cui trattasi vengono

64 — Ricordo che detta sanzione, prevista dal diritto italiano a norma dell'art. 79 del regolamento n. 822/87, è un'ammenda ammontante a 50 000 LIT per quintale, o per la minore quantità di vino non consegnata alla distillazione.

65 — Disposizione emanata conformemente a quanto stabilisce l'art. 47, n. 1, del titolo III del regolamento n. 822/87.

riassorbiti proporzionalmente dai produttori di ogni regione. Ne conclude che non è esatto l'argomento secondo cui il quantitativo eccedente in Italia di 1 285 000 hl di vino da tavola della campagna 1992/1993 che non è stato distillato avrebbe costituito un onere solo per i produttori italiani nella successiva campagna 1993/1994. L'eccedenza in questione che, come ammette la Commissione (punto 14 delle osservazioni scritte) è stata computata nel calcolo dei quantitativi disponibili di vino da tavola della stagione 1993/1994, in effetti è stata ripartita tra tutti i produttori comunitari, conformemente al principio della solidarietà comunitaria.

95. Mi pare che da quanto precede, come pure dall'economia del regolamento n. 343/94, emerga che la Commissione non ha erroneamente esercitato la facoltà di cui dispone. Vale a dire che per determinare da un lato il quantitativo complessivo di vino da tavola che doveva venire distillato nella Comunità e dall'altro i quantitativi da distillare nelle varie regioni ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 441/88, la Commissione si è basata su criteri oggettivi, avendo tenuto conto del complesso della produzione, delle riserve e dei quantitativi disponibili alla fine della stagione per quel che riguardava tutti i produttori della Comunità europea e, per la regione 4 (Italia), del complesso dei produttori di questo Stato membro e non solo dei produttori della regione Veneto, nella quale si trova il signor Zaninotto.

96. Questo punto di vista può essere corroborato dalla giurisprudenza della Corte, che ha ripetutamente dichiarato [66] che «(...) il principio di non discriminazione non ostava ad una normativa comunitaria che aveva istituito un sistema di limiti di garanzia per il mercato comunitario nel suo complesso, che comportava una riduzione dell'aiuto alla produzione degli operatori economici interessati di tutti gli Stati membri, anche se il superamento di tali limiti non era dovuto ad un aumento della produzione in tutti gli Stati (...)» ed ha continuato: «nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati che non conosce un sistema di quote nazionali, tutti i produttori comunitari devono, qualunque sia lo Stato membro nel quale sono stabiliti, sopportare, in modo solidale ed eguale, le conseguenze delle decisioni che le istituzioni comunitarie sono chiamate ad adottare, nell'ambito delle loro competenze, per far fronte al rischio che può manifestarsi sul mercato di uno squilibrio tra la produzione e le possibilità di smaltimento».

97. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il fatto che l'adozione di una certa misura, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato [67] possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione o a seconda delle condizioni locali, non può considerarsi come

66 — V. sentenze 5 ottobre 1994, Crispoltoni e a., già ricordata alla nota 45 (punto 52), (relativamente alla questione se costituisca trattamento discriminatorio l'ipotesi di estensione delle conseguenze pregiudizievoli del superamento della produzione a tutti i produttori indipendentemente dal se e dal quanto essi abbiano contribuito a detto superamento) 24 gennaio 1991, causa C-27/90, SITPA (Racc. pag. I-113, punto 20) e 26 marzo 1998, causa C-324/96, Petridi Anonymos Kapnemporiki AE e Simou e a. (Racc. pag. I-1333, punto 35).

67 — Ad esempio, nel caso della sentenza 9 luglio 1985, causa 179/84, Bozzetti (Racc. pag. 2301) si trattava dell'introduzione di un prelievo di corresponsabilità nell'ambito del mercato dei prodotti lattiero-caseari.

discriminazione vietata se la misura si fonda su criteri oggettivi, adeguati alle necessità del funzionamento globale dell'organizzazione comune del mercato [68].

98. A mio avviso, operando in questa maniera la Commissione, anche tenuto conto dell'ampia discrezionalità di cui gode nel perseguire il risanamento del mercato vitivinicolo conformemente alle facoltà che le conferisce l'art. 39 del regolamento del Consiglio n. 822/87, non ha posto in non cale il principio del divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato, né l'art. 23 del regolamento d'attuazione n. 441/88.

2) Seconda questione pregiudiziale: inosservanza del principio del legittimo affidamento

99. La seconda questione riguarda la validità delle stesse disposizioni alle quali si riferisce la prima questione, vale a dire la validità dell'art. 1, n. 3, quarto trattino del regolamento n. 343/94 e dell'art. 1, n. 1, lett. c), n. 2, secondo comma (nonché dell'allegato per quanto riguarda la zona 4) del regolamento n. 465/94 nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 610/94 in relazione alla regione 4 (Italia) e la questione della validità insorge sotto il profilo dell'inosservanza del principio del legittimo affidamento.

100. Secondo il giudice nazionale, l'iniqua ripartizione dei quantitativi soggetti all'obbligo di cui trattasi, l'evidente oscurità nel calcolo dei quantitativi in questione e il riporto del tutto arbitrario di 1 285 000 hl di vino da tavola, effettuati in un'ottica del tutto diversa, ledono prima facie il legittimo affidamento dei cittadini della Comunità, vale a dire la legittima aspettativa dei viticoltori che, avendo osservato l'obbligo di distillazione per la campagna 1992/1993, non avrebbero dovuto essere assoggettati in seguito ad altri oneri, che in realtà risalivano alla campagna 1992/1993 e che venivano loro imposti solo perché alcuni produttori non avevano adempiuto agli obblighi che loro incombevano.

101. Come ha ripetutamente dichiarato la Corte [69]: «Il principio del legittimo affidamento (...) che costituisce il corollario del principio della certezza del diritto, esige che le norme giuridiche siano chiare e precise, ed è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario». Tuttavia, la Corte ha precisato che [70] «secondo costante giurisprudenza della Corte, nulla giustifica che, nel settore delle organizzazioni comuni dei mercati, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica, gli operatori economici si aspettino di non essere soggetti a restrizioni dovute ad eventuali regole adottate nel frattempo e rientranti nella

68 — Sentenza Bozzetti (punto 34).

69 — V. sentenza 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Fintan Duff (Racc. pag. I-569, punto 20) e n. 23 e seguenti delle mie conclusioni in questa causa. V. anche sentenze 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor e a. (Racc. pag. 2633, punto 30) e 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn (Racc. pag. I-35, punto 13).

70 — Sentenza Fintan Duff (punto 20).

politica di mercato o nella politica strutturale» [71]. Il principio della tutela del legittimo affidamento «può essere fatto valere nei confronti di una normativa comunitaria solo se la Comunità stessa ha precedentemente determinato una situazione tale da giustificare l'applicazione di questo principio» [72].

102. In considerazione di questa consolidata giurisprudenza della Corte e dell'analisi già operata per la soluzione della prima questione pregiudiziale, da un lato, e dato che la Commissione gode di un'ampia facoltà di valutazione nell'adottare i provvedimenti necessari per il risanamento del mercato del vino da tavola dall'altro, ritengo che non sia possibile condividere quanto espone il giudice nazionale.

103. In particolare, questi argomenti non possono venire accolti per tre motivi. Anzitutto poiché, come abbiamo già spiegato, la ripartizione dei quantitativi di vino da tavola per la distillazione relativamente alla campagna 1993/1994 è stata effettuata in base a dati oggettivi, determinati dalla legislazione comunitaria vigente e in base a rilevazioni fornite dagli Stati membri. Inoltre, poiché come abbiamo visto è possibile che vi siano differenze tra il bilancio di previsione comunitario per una campagna vitivinicola, nella fattispecie la campagna 1993/1994, e la tabella definitiva per lo stesso periodo. Infine, abbiamo visto per quali motivi, affinché venga risanato il mercato vitivinicolo, devono essere distillati nella campagna successiva i vini da tavola non distillati nel periodo di riferimento immediatamente precedente.

104. Di conseguenza non si può parlare di legittimo affidamento dei soggetti obbligati alla distillazione né, quindi, di violazione, da parte della legislazione comunitaria contestata, di tale principio di rango superiore.

B — Sulla terza e quarta questione: Criterio della resa per ettaro

1) Terza questione pregiudiziale: Deficienza di un'esatta stima della resa per ettaro nella regione Italia, eccesso di potere della Commissione

105. La terza questione posta dal giudice nazionale riguarda la validità delle stesse disposizioni su cui vertono le due prime questioni, vale a dire la validità dell'art. 1, n. 3, quarto trattino del regolamento n. 343/94 e dell'art. 1, n. 1 e n. 2, del regolamento

71 — Nella sentenza 28 ottobre 1982, causa 52/81, Faust/Commissione (Racc. pag. 3475, punto 27), che aveva come oggetto un'azione di risarcimento ai sensi dell'art. 215, n. 2, del Trattato CEE e riguardava provvedimenti di garanzia contro l'importazione di conserve di funghi, la Corte ha sottolineato quanto segue: «Dato che le istituzioni comunitarie dispongono di un margine discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione della loro politica, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale».

72 — V., a titolo indicativo, sentenza Kühn, già ricordata alla nota 69 (punto 14).

n. 465/94 [73], come è stato modificato dal regolamento n. 610/94, sotto il profilo della violazione dell'art. 31 del regolamento n. 822/87 e dell'eccesso di potere da parte della Commissione, a motivo dell'insussistenza dei presupposti necessari prescritti da detto articolo.

106. Il giudice nazionale espone che la decisione di procedere alla distillazione obbligatoria per la campagna 1993/1994 non si fonda a prima vista, per quanto riguarda la zona 4, cioè l'Italia, sul presupposto legale dell'esatta valutazione della «resa per ettaro», che deriva dalla divisione del volume di produzione per la superficie coltivata a vite. Infatti l'Italia continua a non disporre di un catasto vitivinicolo e quindi la decisione di procedere alla distillazione obbligatoria per la campagna 1993/1994, per quanto riguarda l'Italia, sarebbe erronea per mancanza di esatto calcolo della resa per ettaro, che costituisce il presupposto per l'adozione di una decisione in questo senso. Il giudice nazionale inoltre conclude che i produttori italiani hanno patito un danno a causa dell'applicazione del criterio della resa per ettaro (hl/ha) che è stata determinata in base a dati inesatti.

107. Il signor Zaninotto sostiene che la Commissione ha preso la decisione fondandosi su dati erronei, anche se era conscia della loro inesattezza, senza avvalersi delle facoltà di controllo nel settore vitivinicolo che le sono conferite dalla normativa comunitaria [74]. Ne desume che l'illiceità dell'atto nazionale sul quale si fondano gli atti della Commissione comporta la nullità di questi ultimi [75].

108. Dato che la validità delle norme che riguardano il criterio della resa per ettaro costituisce oggetto della quarta questione pregiudiziale, ritengo che con la presente questione il giudice nazionale metta in dubbio che sia stata calcolata esattamente la resa per ettaro, data la mancanza di uno strumento preciso come il catasto vitivinicolo.

109. Su detta questione devo osservare quanto segue. Ai sensi della legislazione

73 — Il giudice nazionale ci interroga anche circa la validità del n. 3, dell'art. 1, del regolamento n. 465/84, che tuttavia non esiste. V. le mie osservazioni su questo punto al paragrafo 51.

74 — È stato fatto richiamo all'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1989, n. 2048, che fissa le norme generali relative ai controlli nel settore vitivinicolo (GU L 202 del 14 luglio 1989, pag. 32). Secondo il primo e il secondo 'considerando' detto regolamento ha istituito, per l'applicazione uniforme delle disposizioni nel settore vitivinicolo, norme miranti da un lato a migliorare le procedure di controllo già praticate su scala nazionale e comunitaria e dall'altro a rafforzare la collaborazione diretta tra gli organismi incaricati dei controlli nel settore vitivinicolo. Inoltre, ha posto le norme generali per l'organizzazione e il funzionamento della struttura comunitaria composta da un corpo di agenti specializzati nei controlli vitivinicoli, incaricato dalla Commissione di garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie in materia. D'altro canto, conformemente al terzo 'considerando', con questo regolamento si sono istituite norme in base alle quali le autorità nazionali e la Commissione devono prestarsi reciproco aiuto al fine di garantire la corretta applicazione della normativa vitivinicola, in particolare tramite azioni preventive e il rilevamento di infrazioni o di comportamenti che potrebbero costituire un'inosservanza della normativa.

75 — Riferisce che invece di 900 000 ha esistono in italia solo 700 000 ha di coltivazione a vite.

vigente [76], il catasto vitivinicolo teoricamente facilita il controllo dei dati che riguardano le superfici coltivate a vite (viticolture) e l'entità della produzione, ma certamente non offre automaticamente i dati sulla raccolta e sull'entità delle riserve di una determinata produzione. Infatti i dati in questione vengono comunicati alla Commissione dagli Stati membri in base alle dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza che devono presentare gli stessi produttori, vale a dire le persone che esercitano l'attività nel settore vitivinicolo, in applicazione delle norme del regolamento n. 3929/87.

110. Di conseguenza, per determinare la quantità da vino da tavola destinata alla distillazione in ogni Stato membro non si tiene conto delle superfici dalle quali è ottenuto il vino, ma solo dell'entità della produzione di ogni Stato membro, come giustamente sottolinea anche il governo spagnolo. D'altro canto, dalla lettura dell'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87, emerge che la resa per ettaro non si calcola nel momento in cui si suddividono i quantitativi destinati alla distillazione tra gli Stati membri. Essa si prende invece in considerazione allorché la quantità già attribuita ad uno Stato membro viene ripartita tra i produttori obbligati a fornire il vino alla distillazione [77].

111. Del resto ritengo che nella controversia in esame né sia dimostrato in modo convincente, né si desuma dall'interpretazione delle norme della legislazione vigente, alcun elemento che consenta di concludere che il sistema di determinazione della resa per ettaro e la conseguente determinazione dell'obbligo di distillazione dei produttori di vino non può funzionare in mancanza di un catasto vitivinicolo. Infatti i dati sui quali si basano i criteri della resa per ettaro (hl/ha) sono stati forniti dagli Stati membri, come giustamente osserva la Commissione. Infine, il quantitativo di vino che ogni produttore deve fornire alla distillazione dipende in linea di massima dalla superficie e dalle dichiarazioni di raccolta e di produzione che egli stesso effettua.

112. Inoltre, il signor Zaninotto non ha prodotto sufficienti elementi di prova, necessari a fondare l'eccesso di potere o ancor più l'abuso di potere da parte della Commissione sicché, nel secondo caso, in modo che emerga «sulla scorta di indizi obiettivi,

76 — L'istituzione del catasto comunitario vitivinicolo è stata contemplata dall'art. 80 del regolamento n. 822/87. D'altro canto era stato adottato il regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1986, n. 2392, relativo alla costituzione del catasto comunitario vitivinicolo (GU L 208 del 31 luglio 1986, pag. 1), che è stato modificato ripetutamente, principalmente dal regolamento (CE) del Consiglio 29 giugno 1995, n. 1549 (GU L 148 del 30 giugno 1995, pag. 37).

77 — Oltre quanto esposto sopra, come osserva la Commissione, l'istituzione del catasto vitivinicolo ha provocato difficoltà oggettive negli Stati membri e fino a tutto il febbraio 1997 solo due di questi (Germania e Lussemburgo) disponevano di un catasto funzionante. Gli altri Stati membri, tra cui l'Italia, non sono stati in grado di costituire un catasto analogo o non disponevano di un catasto in grado di funzionare. Per far fronte a queste difficoltà oggettive la Commissione ha adottato il regolamento (CE) 30 luglio 1996, n. 1596, che modifica il regolamento n. 2392/86 relativo alla costituzione del catasto comunitario vitivinicolo (GU L 206 del 18 agosto 1996, pag. 38), che prorogava al 31 dicembre 1998 la scadenza per la redazione di una base cartografica di riferimento che coprisse tutto il perimetro delle superfici coltivate a vite. Questa base cartografica di riferimento costituisce uno degli elementi essenziali del catasto vitivinicolo, che in seguito dovrebbe venire usato come base di riferimento per garantire la gestione delle misure comunitarie nel mercato vitivinicolo.

pertinenti e concordanti» che il provvedimento della Commissione è stato adottato per perseguire scopi diversi da quelli per i quali era stato previsto [78].

2) Quarta questione pregiudiziale: Suddivisione dei quantitativi destinati alla distillazione in base al criterio della resa per ettaro; violazione del principio di proporzionalità, in particolare manifesta inadeguatezza della misura adottata

113. Il giudice nazionale e il signor Zaninotto ritengono che la norma dell'art. 39, n. 4, del regolamento n. 822/87, secondo la quale il quantitativo che deve venire distillato obbligatoriamente da parte di ogni produttore è determinato in base al criterio della resa per ettaro, sia invalida per violazione del principio di proporzionalità. Ritengono che la misura adottata sia manifestamente inadeguata allo scopo che si vuole perseguire con la distillazione obbligatoria, che va individuato nel risanamento del mercato, nell'orientamento dei produttori verso una produzione di qualità e nella diminuzione della produzione di vini di qualità media. Sostengono che il criterio della resa per ettaro è un provvedimento insufficiente [79] e inadeguato per perseguire le finalità comunitarie, poiché non prova né la qualità media del vino prodotto né il carattere eccedentario della produzione. Penalizza oltre il dovuto quei produttori che producono vino di buona qualità, che può venire smerciato facilmente sul mercato e non provoca eccedenze, mentre va a vantaggio dei produttori di vino di qualità scadente che ne risultano sostanzialmente finanziati. Vale a dire, invece di essere un provvedimento congiunturale in questa maniera diventa strutturale. D'altro canto, avrebbero potuto venire impiegati altri criteri più idonei, come l'entità delle giacenze alla fine di ciascuna campagna commerciale.

114. Il Consiglio, la Commissione e il governo spagnolo ritengono invece che il criterio della resa per ettaro costituisca un provvedimento necessario ed adeguato per il perseguimento dello scopo perseguito, e che gli svantaggi non superino i vantaggi.

a) La giurisprudenza della Corte in materia di principio di proporzionalità e sulla portata della facoltà di sindacato della Corte

115. Secondo una costante giurisprudenza, dal principio di proporzionalità, che è principio di rango superiore e costituisce parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, emerge che «gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere

78 — V., ad esempio, sentenze 11 luglio 1990, causa C-323/88, Sermes (Racc. pag. I-3027, punto 33) e 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio (Racc. pag. I-2069, punto 134) e sentenza già ricordata alla nota 45, 5 ottobre 1994, Crispoltoni e a. (punto 27).

79 — Viene invocata la comunicazione in merito della Commissione in data 22 luglio 1993, pag. 8.

alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati agli scopi perseguiti» [80].

116. D'altro canto, per quanto riguarda il sindacato giurisdizionale sull'applicazione del principio di proporzionalità da parte del legislatore comunitario nel settore della politica agricola comune, si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte [81], «il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento» [82].

117. Ciò significa che la scelta di qualsiasi concreta soluzione per far fronte ad un problema nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato di un prodotto, come quello vitivinicolo, costituisce l'espressione dell'ampia facoltà discrezionale di cui dispone il Consiglio nel settore in questione, conformemente al Trattato. Vale a dire che il Consiglio è competente a valutare complessivamente diversi fattori per scegliere la soluzione che ritiene migliore.

118. Nella fattispecie il Consiglio, esercitando questa competenza, ha disposto, a determinate condizioni, la distillazione obbligatoria per riequilibrare e risanare il settore vitivinicolo.

119. Inoltre, il Consiglio ha ritenuto più adeguato il criterio della resa per ettaro per definire il quantitativo da applicarsi alla produzione di ogni viticoltore al fine di ottenere in definitiva il quantitativo destinato alla distillazione corrispondente ad ogni regione.

120. Facendo questa scelta il Consiglio non poteva certamente anticipare con esattezza tutti i risultati futuri di questa disciplina. La Corte, quanto al problema in esame, ha costantemente affermato che [83]: «La legittimità di un atto comunitario non può dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati» e ha stabilito che [84]:

80 — V. in particolare, sentenze 5 ottobre 1994, Crispoltoni e a., già ricordata alla nota 45 (punto 41), 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 21), 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 12), 4 luglio 1996, causa C-295/94, Hüpeden (Racc. pag. I-3375, punto 14) e, in pari data, causa C-296/94, Pietsch (Racc. pag. I-3409, punto 15).

81 — V., indicativamente, le già ricordate sentenze Schräder (punto 22) e Fedesa e a. (punto 14), nonché la sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-5064, punti 89 e 90).

82 — V. in particolare, anche sentenza Fedesa e a., già ricordata alla nota 80 (punto 14) e sentenza ricordata alla nota 45, Crispoltoni e a. (punto 42).

83 — V., indicativamente, sentenze 7 febbraio 1973, 40/72, Schroeder (Racc. pag. 125, punto 14) e 5 ottobre 1994, Crispoltoni e a. (punto 43).

84 — V. ad esempio la sentenza Crispoltoni e a., già ricordata alla nota 45, punto 43, e la sentenza 21 febbraio 1990, Wuidart e a., già ricordata alla nota 44 (punto 14).

«Quando il legislatore comunitario deve valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia *manifestamente erronea alla luce degli elementi* di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa».

121. Di conseguenza, sarebbe sorto il problema della validità dei provvedimenti contemplati dalla disposizione dell'art. 39, n. 4, del regolamento n. 822/87, a motivo dell'inosservanza del principio di proporzionalità solo qualora detti provvedimenti fossero manifestamente inidonei o non necessari in considerazione degli scopi perseguiti.

122. Dobbiamo quindi esaminare anzitutto *la finalità della disciplina in esame*, per determinare in seguito se il provvedimento adottato dal Consiglio sia manifestamente inadeguato o non necessario per il perseguimento di detto scopo e se gli svantaggi non superino i vantaggi.

b) Lo scopo perseguito

123. Come emerge dal quarantacinquesimo 'considerando' del regolamento n. 822/87 «(...) la distillazione obbligatoria sembra essere la misura più efficace ai fini del riassorbimento delle eccedenze di vini da tavola esistenti sul mercato; che è quindi necessario prevedere l'applicazione di tali misure qualora il mercato riveli una situazione di squilibrio grave e *fissare criteri precisi* per la valutazione dello squilibrio stesso».

124. Quanto alla ripartizione del quantitativo globale del vino destinato alla distillazione, nel quarantaseesimo 'considerando' si osserva: «le condizioni climatiche e gli effetti della politica strutturale possono provocare un andamento diverso della produzione nelle varie regioni della Comunità».

125. Infine, nel quarantottesimo 'considerando' si spiega per qual ragione la percentuale della produzione che deve essere consegnata alla distillazione obbligatoria viene determinata in base alla resa per ettaro: «(...) è equo ripartire gli obblighi tra i produttori in funzione della loro resa per ettaro e prevedere la possibilità di non penalizzare i produttori che ottengono rese scarse; che le differenze tra le regioni di produzione giustificano la possibilità di ricorrere a tassi di imposizione diversi da applicare ai produttori di ciascuna regione».

126. Queste finalità, vale a dire la diminuzione delle eccedenze di vino da tavola sul mercato vitivinicolo, le contromisure per i gravi squilibri del mercato di cui trattasi mediante la determinazione di criteri specifici per la valutazione di questa instabilità, l'equa ripartizione degli obblighi tra i produttori, commisurata alla resa per ettaro (hl/ha), la presa in considerazione delle differenze che si registrano in ogni regione di produzione, ritengo che rientrino in quelle della politica agricola comune, elencate nell'art. 39, n. 1, lett. b) e c), del Trattato. Infatti il Consiglio, con il provvedimento della distillazione, tentando di conciliare i diversi scopi di cui all'art. 39 del Trattato, mira a stabilizzare il mercato vitivinicolo [85], e nel contempo non dimentica la necessità di tutelare il reddito individuale dei produttori [86].

c) La necessità e l'adeguatezza del provvedimento adottato

127. La distillazione obbligatoria fondata sulla resa per ettaro [87] costituisce il principale elemento stabilizzatore per il risanamento del mercato vitivinicolo [88], giacché il prezzo di mercato dei vini da tavola destinati alla distillazione è stato fissato a basso livello, vale a dire costituisce un mezzo di dissuasione per i produttori di eccedenze [89].

128. Di conseguenza, la ripartizione degli obblighi tra i produttori di vino in base alla resa per ettaro costituisce una scelta necessaria, che si fonda su un criterio oggettivo e pratico. Questa scelta non è a mio avviso manifestamente erronea in quanto mira a concentrare l'obbligo di distillazione su quei produttori che contribuiscono principalmente alla produzione delle eccedenze di vino da tavola sul mercato.

129. Inoltre, poiché i prezzi che vengono corrisposti ai produttori per la consegna di quantitativi di vino alla distillazione obbligatoria sono inferiori ai prezzi di mercato, il provvedimento adottato non può considerarsi inidoneo, e men che meno manifesta-

85 — V., ad esempio, sentenza 18 settembre 1986, causa 116/82, Commissione/Germania (Racc. pag. 2519, punto 28).

86 — V., ad esempio, sentenze 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 24), 5 ottobre 1994, Crispoltoni e a., già ricordata alla nota 45 (punto 32), e sentenza di pari data Germania/Consiglio, già ricordata alla nota 81 (punto 47).

87 — Ricordo che la resa per ettaro (hl/ha) si determina in base alle dichiarazioni di produzione compilate dai viticoltori stessi ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 822/87 e dell'art. 5 del regolamento n. 3929/87.

88 — La Commissione, in una comunicazione al Consiglio del 22 luglio 1993 contrassegnata COM(380), relativa allo sviluppo e al futuro della politica vitivinicola, al n. 3, pag. 10, sottolinea che la distillazione obbligatoria dovrà rimanere la «pietra miliare» del sistema, giacché solo con questo provvedimento è possibile eliminare, a costi accettabili, le eccedenze dal mercato. Questo mercato è stato caratterizzato per vari anni da uno squilibrio strutturale costante.

89 — Ad esempio, ai sensi dell'art. 39, n. 6, del regolamento n. 822/87, come è stato sostituito dall'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1441/88, il prezzo di mercato dei vini da tavola che devono essere consegnati alla distillazione obbligatoria è stato determinato commisurandolo ai quantitativi da distillare e corrisponde al 50% o al 40% del prezzo di orientamento. In pratica è pari al 50% qualora i quantitativi destinati alla distillazione non superino i 12 500 000 hl e al 40% per quantitativi superiori.

mente inidoneo, per il perseguimento della finalità della distillazione obbligatoria [90].

130. Che questo criterio non sia manifestamente inadeguato come mezzo per realizzare il risanamento del mercato vitivinicolo, al quale si mira con la distillazione obbligatoria, risulta anche dal fatto che tra i probabili criteri con i quali avrebbe potuto essere sostituito nessun altro appare, né è stato dimostrato che sia, sicuramente il più idoneo o preferibile sotto l'aspetto della proporzionalità, della progressiva parità e della sicurezza.

d) Raffronto tra vantaggi e svantaggi

131. Come sottolineano il Consiglio e la Commissione, un criterio che si fondasse sulla riduzione delle superfici di vigneto di ogni produttore sfocerebbe nella riduzione dell'esercizio delle attività vitivinicole senza necessariamente diminuire anche la resa per ettaro. Inoltre, un criterio fondato sul prezzo del vino potrebbe escludere dal mercato i produttori di vino a prezzo basso, ancorché questo vino non sia necessariamente di cattiva qualità e abbia un suo ruolo sul mercato. Infine, come sottolinea il Consiglio, un criterio fondato sui quantitativi in giacenza alla fine di una campagna sarebbe difficilmente praticabile poiché è difficile controllare i quantitativi in giacenza alla fine di ogni campagna [91].

132. Ho concluso in precedenza che il criterio della resa per ettaro costituisce un provvedimento necessario ed idoneo per perseguire la finalità di assorbimento delle eccedenze, finalità che si vuole conseguire con la distillazione obbligatoria. Quanto ad accertare se, accogliendo il criterio della resa per ettaro, gli svantaggi superino i vantaggi per i produttori di vino interessati, posso osservare quanto segue.

90 — Ricordo che la Corte dei conti, nella relazione speciale n. 4/87, stilata in materia di misure comunitarie relative alla distillazione del vino corredata dalle risposte della Commissione (GU C 297 del 6 novembre 1987, pag. 36), comporta le seguenti considerazioni quanto ai provvedimenti in materia di distillazione obbligatoria di vino da tavola in base alla resa per ettaro ottenuta dai produttori:
«7.9 Queste misure sono generalmente considerate un mezzo efficace per affrontare il problema della sovrapproduzione di vino nella Comunità in quanto, applicate progressivamente, scoraggiano le rese elevate.
7.10 Pur riconoscendo che le misure sono un primo passo nella giusta direzione, la Corte ritiene tuttavia improbabile che si possa frenare sensibilmente la produzione, soprattutto per le seguenti ragioni:
a) i prezzi offerti ai produttori, pari al 50% del prezzo di orientamento, continuano ad essere allettanti per i produttori di determinate regioni;
b) le norme di attuazione adottate dalla Commissione, prevedendo un sistema di trasferimento degli obblighi dei produttori, fanno sì che le misure non penalizzino efficacemente le rese elevate, tanto più che i produttori possono trasferire i propri obblighi ad un altro produttore in qualsiasi altra zona viticola della Comunità, il quale può addirittura produrre un tipo di vino differente. A parere della Corte, la disposizione che prevede il suddetto sistema di trasferimento è contrario allo spirito dell'accordo del Consiglio europeo, espressamente inteso a scoraggiare le rese troppo elevate».
(S'intende il Consiglio europeo tenuto a Dublino nel dicembre 1984).

91 — Ricordo che, nella comunicazione, già ricordata alla nota 88, della Commissione al Consiglio del 22 luglio 1993, la Commissione stimava possibile adottare un sistema in base al quale lo Stato membro avrebbe potuto avvalersi come mezzo di ripartizione non solo della resa per ettaro ma anche delle giacenze di produzione e di qualsiasi altro criterio oggettivo.

133. Anzitutto, accogliendo questo criterio si consente di perseguire lo scopo di equilibrare il mercato senza imporre un onere eccessivo ai viticoltori, in quanto questi hanno la possibilità di scegliere la parte della loro produzione da consegnare alla distillazione, incassando comunque un prezzo [92] per un vino che, probabilmente, a fatica collocherebbero sul mercato, come giustamente fa osservare il governo spagnolo.

134. Inoltre, come osserva a questo proposito la Commissione (punto 27 delle sue osservazioni scritte) questo criterio non è assoluto, risultando mitigato dalla suddivisione del territorio della Comunità in regioni di produzione, sicché si tiene conto delle caratteristiche di ciascuna regione. In effetti se questo territorio costituisse nel suo complesso una zona unica, intere regioni di produzione caratterizzate da una bassa resa per ettaro non sarebbero soggette all'obbligo di distillazione di una parte della loro produzione. Per questo motivo, salvo casi di resa eccezionalmente bassa per ettaro, nel qual caso qualche viticoltore potrebbe essere esentato dall'obbligo di distillazione obbligatoria per una parte della sua produzione, conformemente all'art. 39, n. 4, del regolamento n. 822/87, i produttori di ciascuna regione della Comunità devono consegnare determinati quantitativi di vino da tavola per la distillazione obbligatoria. Questi quantitativi saranno proporzionalmente maggiori per coloro che nell'ambito di una determinata zona hanno una resa per ettaro superiore.

92 — Come si è già detto, questo prezzo è pari al 50% del prezzo di orientamento, sempreché i quantitativi consegnati per la distillazione non superino i 12 500 000 hl, e al 40% per i quantitativi superiori.

135. Di conseguenza dall'analisi che precede si conclude che non è stato violato il principio di proporzionalità allorché è stato scelto il criterio della resa per ettaro per determinare i quantitativi da fornire alla distillazione obbligatoria, onde far fronte al grave squilibrio nel mercato vitivinicolo.

C — Sulla quinta questione pregiudiziale: Designazione dell'Italia come zona unitaria

136. Con la quinta questione il giudice nazionale contesta la validità dell'art. 4, n. 2, quarto trattino, del regolamento n. 441/88, in base al quale l'Italia deve considerarsi una zona di produzione unitaria (regione 4).

137. Secondo il giudice nazionale e secondo il signor Zaninotto, questa illogica «mancata suddivisione» dell'Italia e il conseguente trattamento uniforme di tutto il territorio sono incompatibili con la difformità che si registra in realtà, sia sotto l'aspetto geografico (vale a dire dal punto di vista del clima, della morfologia del suolo ecc.) sia e soprattutto sotto l'aspetto enologico (cioè dal punto di vista della quantità e qualità dei vini prodotti). All'udienza il signor Zaninotto ha osservato che la Commissione ha già proceduto alla

suddivisione della Spagna in due parti (A e B) delle quali solo una (la B) è stata assoggettata alla distillazione obbligatoria [93].

138. Secondo il giudice nazionale, la Commissione ha ecceduto i limiti posti dalla Corte di giustizia [94] all'esercizio della discrezionalità dell'amministrazione, nella ripartizione dei vari quantitativi tra gli Stati, in esecuzione dell'organizzazione comune di mercato dei prodotti agricoli, poiché questa ripartizione non corrisponde ai settori effettivi dello Stato membro interessato.

139. In primo luogo, deve sottolinearsi che, in virtù dell'art. 155, quarto trattino, del Trattato, per assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune la Commissione esercita le competenze che le vengono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite. L'art. 39 del regolamento del Consiglio n. 822/87 impone alla Commissione di adottare le norme di applicazione dell'articolo di cui trattasi per quanto riguarda le modalità di attuazione della distillazione obbligatoria.

140. Secondo una costante giurisprudenza della Corte [95] «(...) dal contesto del Trattato nel quale l'art. 155 dev'essere considerato, nonché dalle esigenze concrete, risulta che la nozione di attuazione dev'essere interpretata in senso lato. Poiché solo la Commissione è in grado di seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività, il Consiglio può essere indotto, nel settore di cui trattasi, ad attribuire alla Commissione ampi poteri. Di conseguenza, i limiti della competenza di questa devono essere definiti in particolare con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'organizzazione di mercato».

141. Conformemente all'art. 39, n. 3, primo comma, del regolamento del Consiglio n. 822/87, il quantitativo totale da distillare è ripartito tra le varie regioni di produzione della Comunità, raggruppate per Stato membro. Questa scelta si fonda su diverse ragioni che stanno, conformemente all'art. 4 del regolamento n. 441/88, in rapporto da un lato con le condizioni di produzione e il clima e, dall'altro, con le disparità esistenti tra gli Stati membri sul piano amministrativo e giuridico, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione interna delle cantine sociali e delle associazioni di produttori [96].

93 — Ciò si è operato con l'art. 1, n. 6, del regolamento n. 343/94. Ricordo che nella campagna 1993/1994 il quantitativo destinato alla distillazione obbligatoria imposto alla Spagna ammontava a 3 000 000 hl.

94 — Si riferisce ad esempio alla sentenza, già ricordata alla nota 44, 21 febbraio 1990, Wuidart e a., nella quale si era sollevata tra l'altro la questione della facoltà di uno Stato membro di considerare l'intero territorio nazionale come una sola ed unica zona ai sensi della disposizione di un regolamento in materia di organizzazione comune del mercato di un prodotto agricolo (in pratica, del settore del latte e dei prodotti lattiero caseari).

95 — V. in particolare, sentenze 29 giugno 1989, causa 22/88, Vreugdenhil e a. (Racc. pag. 2049, punto 16), 8 giugno 1989, causa 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales/ONIC (Racc. pag. 1653, punto 15), e 11 marzo 1987, cause riunite 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Rau/Commissione (Racc. pag. 1069, punto 14).

96 — La Commissione d'altro canto non si è avvalsa, nel caso dell'Italia, come aveva fatto nel caso della Spagna, della facoltà che le conferisce l'art. 4, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 441/88 in base al quale le regioni di produzione di cui all'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87 devono coincidere con unità amministrative più estese dei comuni e raggruppare unità amministrative per le quali sono disponibili dati statistici relativi alle campagne di riferimento di cui all'art. 39, n. 3, secondo comma, secondo trattino del regolamento n. 822/87.

142. Come giustamente sostengono la Commissione e il governo spagnolo, sotto l'aspetto amministrativo è evidente che la coincidenza di una zona di produzione con uno Stato membro facilita moltissimo la raccolta dei dati necessari da parte delle autorità nazionali. Questi dati sono necessari per redigere il bilancio di previsione comunitario per una campagna vitivinicola, in base al quale si determina se è necessario procedere alla distillazione per il risanamento del mercato.

143. D'altro canto, le autorità italiane hanno dovuto far fronte a difficoltà oggettive per raccogliere i dati necessari entro i termini fissati dalla normativa comunitaria. Per questo motivo la Commissione, per la campagna 1993/1994, è stata indotta ad adottare il regolamento n. 610/94, particolarmente per l'Italia (zona 4) che, come emerge dal sesto 'considerando' del regolamento n. 465/94, non aveva trasmesso in tempo utile i dati richiesti sulla produzione di vini da tavola e sulla suddivisione della produzione in questione in base a una tabella di resa. Quindi non era possibile determinare la percentuale da applicare alla produzione di ogni viticoltore italiano, per definire il relativo obbligo di consegnare determinate partite di vino da tavola alla distilleria.

144. Inoltre i periodi di riferimento, in base ai quali è stato determinato in qual misura fosse necessario procedere alla distillazione obbligatoria nella campagna 1993/1194 conformemente all'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87, vengono definiti in base a dati raccolti dagli Stati membri e rappresentativi per tutto il territorio nazionale.

145. Quanto alle condizioni climatiche ed enologiche che devono venire prese in considerazione per determinare le regioni di produzione, ritengo che la facoltà di apprezzamento di cui dispone la Commissione a norma dell'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87 sia ampia.

146. Più particolarmente, ricordo che la Corte ha dichiarato che nel settore agricolo la Commissione «è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con tale disciplina o con le norme d'applicazione stabilite dal Consiglio» [97].

147. Nella fattispecie la Commissione si è avvalsa dell'ampia facoltà che le conferisce l'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87. Certamente la regione 4, cioè il territorio italiano come anche il territorio di qualunque altra zona di uno Stato membro, comprende regioni di produzione che presentano caratteristiche diverse [98]. Tuttavia, nell'ambito della regione 4 vi è una reciproca compensazione tra le diverse regioni più piccole. La Commissione sostiene di aver ritenuto, con il consenso dello Stato membro interessato, che oggettivamente non vi fossero ragioni atte a giustificare un procedimento più dettagliato di ulteriore suddivisione in sottoregioni di produzione. Non si può ritenere che essa

97 — V. sentenza 15 maggio 1984, causa 121/83, Zuckerfabrik Franken (Racc. pag. 2039, punto 13).

98 — La Commissione ricorda ad esempio che la Puglia, l'Emilia Romagna e il Veneto hanno una resa per ettaro corrispondente se non più elevato della resa media nazionale, e diversa dalla Sicilia, che è inferiore alla media nazionale.

abbia esercitato in modo scorretto la sua ampia discrezionalità allorché sottolinea che questo procedimento di ulteriore suddivisione avrebbe provocato grandi difficoltà di natura amministrativa, data la mancanza di dati storici oggettivi che avrebbero giustificato una ripartizione diversa delle regioni di produzione nell'ambito di uno Stato membro. D'altro canto, come ha sottolineato la Commissione, non è stato dimostrato che ciò avrebbe portato ad una più corretta ripartizione dell'obbligo di distillazione.

148. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che la Commissione non si sia fondata su fatti inesatti né che sia incorsa in un manifesto errore di valutazione di tali fatti allorché ha adottato la norma contestata dell'art. 4, n. 2, quarto trattino, del regolamento n. 441/88, avendo invece agito nell'ambito delle facoltà conferitele dalla norma di base dell'art. 39, n. 3, del regolamento n. 822/87.

D — Sulla sesta e settima questione: Proroga della scadenza per la consegna dei quantitativi di vino alla distillazione da parte dei produttori

149. La sesta e settima questione vertono sulla validità dell'art. 1, n. 1, del regolamento della Commissione, n. 3151/94, che prorogava al 29 gennaio 1995 il termine per la consegna da parte dei produttori dei quantitativi di vino da tavola della produzione 1993/1994 da distillare.

1) Sesta questione pregiudiziale: Violazione di legge

150. Con la sesta questione pregiudiziale il giudice nazionale contesta la validità dell'art. 1, n. 1, del regolamento della Commissione n. 3151/94 per violazione di legge e particolarmente dell'art. 39, n. 1, del regolamento n. 822/87, data l'insussistenza dei presupposti ivi prescritti.

151. Secondo il giudice nazionale e secondo il signor Zaninotto è illogico procedere nel 1995 a compensare lo squilibrio del mercato relativo alla campagna precedente 1993/1994. Con la proroga della scadenza per la consegna alla distillazione obbligatoria, detta distillazione cessa in definitiva di essere un provvedimento congiunturale, come prescrive il regolamento n. 822/87, art. 39, n. 1, e per questo motivo detta disposizione del regolamento n. 3151/94 è invalida per carenza di fondamento giuridico.

152. Secondo il signor Zaninotto, dato che non vi era vino da tavola della campagna 1993/1994 da consegnare alla distillazione obbligatoria, il prezzo del vino destinato alla distillazione è aumentato in modo irregolare. La proroga della scadenza per la consegna

alla distillazione obbligatoria dei quantitativi di vino da tavola del raccolto 1993/1994 imposti a ciascun produttore, che è stata autorizzata con il regolamento n. 3151/94, ha tacitamente riconosciuto la necessità per i produttori interessati di ricorrere al prodotto della stagione successiva 1994/1995 per far fronte a questo loro obbligo.

153. Questi argomenti non possono essere accolti. Dalla finalità che il legislatore comunitario intendeva perseguire allorché ha adottato il regolamento n. 3151/94 emerge a mio avviso che non vi è alcun dubbio sulla validità della disposizione contestata del regolamento n. 3151/94.

154. In effetti nel quinto 'considerando' del regolamento della Commissione n. 3151/94 si dichiara che «per tener conto delle disposizioni comunitarie in materia di contratti di ammasso a lungo termine (...) tale termine è stato prorogato dal regolamento (CE) n. 1960/94 della Commissione; che tuttavia, in talune regioni di produzione, per motivi peculiari a tali regioni, non è stato possibile ottemperare agli obblighi di consegna entro il termine previsto; che *per evitare una penalizzazione eccessiva* dei produttori di tali regioni, è opportuno permettere loro di ottemperare ai loro obblighi relativi alle distillazioni obbligatorie decise per la campagna 1993/1994 applicando adatte misure in materia di sanzioni (...)» (il corsivo è mio).

155. Dal 'considerando' summenzionato si desume cioè che la proroga delle scadenze per la consegna del vino da tavola alla distillazione è stata decisa per ragioni oggettive e pratiche, come sottolinea la Commissione. La proroga di 140 giorni, dall'11 settembre 1994 al 29 gennaio 1995, costituiva un provvedimento eccezionale adottato per tener conto della necessità di agevolare i viticoltori soggetti all'obbligo, ma anche per favorire la distillazione di vini per i quali erano stati stipulati contratti di ammasso a lungo termine. In realtà, con il regolamento n. 1960/94 la Commissione ha consentito ai viticoltori interessati di denunciare detti contratti affinché anche questi vini potessero essere consegnati alla distillazione obbligatoria entro il 27 agosto 1994.

156. Inoltre, poiché i produttori di talune regioni non avevano potuto consegnare la loro produzione tempestivamente alla distillazione obbligatoria, tale scadenza è stata prorogata, in virtù del regolamento n. 3151/94, fino al 29 gennaio 1995 affinché costoro potessero consegnare più tardi il quantitativo di vino da tavola dovuto, pur incassando un prezzo inferiore. Questa agevolazione mirava a risparmiare loro le ammende previste a loro carico dalla legislazione nazionale in caso di inosservanza.

157. Come giustamente osserva la Commissione, si trattava di un provvedimento eccezionale, adottato in forza delle facoltà conferitele dall'art. 39, n. 11, del regolamento n. 822/87 su parere favorevole del comitato di gestione vini, provvedimento chiaramente favorevole ai produttori ritardatari, tra i quali anche lo stesso signor Zaninotto. Vale a dire

che essa ha operato nell'ambito delle competenze di gestione che le conferisce il regolamento n. 822/87.

158. Oltre a ciò, il provvedimento di cui trattasi mira anche a risanare il mercato, poiché cerca di evitare il riporto alle campagne successive di grandi quantità di vino non distillato nell'ambito di una campagna, e di evitare in definitiva, da un lato, di imporre ulteriori spese di distillazione per questa stagione e, dall'altro, di mettere a repentaglio il sistema stesso della distillazione obbligatoria.

2) Settima questione pregiudiziale: Inosservanza del principio di proporzionalità

159. Con la settima questione pregiudiziale il giudice nazionale contesta la validità delle disposizioni di cui sopra dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 3151/94 per violazione del principio di proporzionalità, al quale deve ispirarsi l'azione delle istituzioni comunitarie.

160. Dato che la Commissione ha imposto la distillazione di quantitativi di vino da tavola dopo che era però trascorso il periodo da risanare (1993/1994), e quando già era in corso una campagna nuova (1994/1995), il giudice nazionale ritiene che il provvedimento contestato non serva allo scopo previsto dalla normativa che regge l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e che per questo motivo tale disciplina contrasti con il principio di proporzionalità. Essa non costituirebbe cioè un provvedimento idoneo e necessario per perseguire lo scopo auspicato, che è quello di risanare il mercato vitivinicolo nella campagna 1993/1994.

161. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte in materia di principio di proporzionalità, mi richiamo a quanto detto in precedenza in queste conclusioni. Inoltre, quanto alla finalità della normativa contestata, quale emerge dal quinto 'considerando' del regolamento n. 3151/94, mi richiamo all'analisi condotta per risolvere la sesta questione pregiudiziale.

162. Ritengo che la proroga della scadenza per la consegna di vino da tavola alla distillazione obbligatoria fosse un provvedimento necessario e idoneo per risanare il mercato vitivinicolo nell'ambito di un determinato periodo, e che dunque la valutazione della Commissione non sia manifestamente errata. Infatti i quantitativi che non sono stati distillati durante una determinata stagione devono venir distillati anche se è già iniziata la stagione successiva, per bandire definitivamente il pericolo di svuotare di contenuto tutto il sistema della distillazione obbligatoria, previsto per riequilibrare il mercato eccedentario dei vini da tavola, come giustamente sottolinea la Commissione.

VII — Conclusione

163. In considerazione di quanto precede, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali della Pretura circondariale di Treviso — Sezione distaccata di Conegliano nel seguente modo:

«Dall'analisi condotta non sono emersi elementi idonei a inficiare la validità:

— dall'art. 1, n. 3, quarto trattino, del regolamento (CE) della Commissione n. 343/94,

— dell'art. 1, n. 1, lett. c), n. 2, secondo comma (nonché dell'allegato, per quanto riguarda la regione 4) del regolamento della Commissione (CE) n. 465/94 nella versione modificata dal regolamento (CE) della Commissione n. 610/94,

— dall'art. 39, n. 4, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 822/87,

— dell'art. 4, n. 2, quarto trattino del regolamento (CEE) della Commissione n. 441/88,

— dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione n. 3151/94».