CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS
presentate il 31 gennaio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente causa la Commissione chiede alla Corte di dichiarare, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, che, includendo nella zona di produzione del vino « Caldaro » o « Lago di Caldaro » determinati territori delle province di Trento in cui il vino non era tradizionalmente smerciato con tale denominazione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal regolamento (CEE) n. 823/87 (e in precedenza dal regolamento (CEE) n. 338/79).

Normativa comunitaria

2. Il regolamento 4 aprile 1962, n. 24, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU 1962, pag. 989), dichiarava nella motivazione che « precisare gli elementi che debbono caratterizzare un vino di qualità prodotto in regioni determinate è conforme alla politica di qualità ». Di conseguenza, l'art. 4, n. 1, disponeva che, entro il 31 dicembre 1962, il Consiglio avrebbe stabilito le norme comunitarie sui vini di qualità prodotti in regioni determinate. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, dette norme dovevano tener conto delle « condizioni tradizionali di produzione » e dovevano essere basate sui seguenti fattori:

« a) delimitazione della zona di produzione,

b) tipo dei vitigni,

c) pratiche colturali,

d) metodi di vinificazione,

e) gradazione alcolica minima naturale,

f) rendimento per ettaro,

g) analisi e valutazione delle caratteristiche organolettiche. »

3. L'art. 4, n. 3, consentiva agli Stati membri di tener conto, oltre che dei fattori di cui sopra « degli usi leali e costanti » per « fissare (...) tutte le condizioni di produzione e le caratteristiche complementari, alle quali devono rispondere i vini di qualità prodotti in regioni determinate ».

* Lingua originale: l'inglese.

4. Norme particolari relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate venivano in realtà adottate solo con regolamento (CEE) del Consiglio 28 aprile 1970, n. 817 (GU L 99, pag. 20), che era sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 338 (GU 1979, L 54, pag. 48). Quest'ultimo era a sua volta sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 823 (GU 1987, L 84, pag. 59).

5. Il 2° comma dell'art. 1 del regolamento n. 823/87 stabilisce che « per " vini di qualità prodotti in regioni determinate " si intendono i vini conformi alle disposizioni del presente regolamento e a quelle adottate in applicazione del medesimo e definite dalle regolamentazioni nazionali ». L'art. 2, n. 1, stabilisce i fattori su cui, « tenuto conto delle condizioni tradizionali di produzione », ci si deve basare per determinare le norme di qualità dei vini prodotti in regioni determinate. Questi fattori sono gli stessi di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 24/62 sopracitato, salvo che la voce e) — gradazione alcolica minima naturale — è divenuta « titolo alcolometrico " volumico " minimo naturale ». L'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 823/87, ripetendo anche qui il regolamento n. 24/62, consente agli Stati membri di stabilire altre condizioni di produzione « tenuto conto degli usi leali e costanti ».

6. L'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) n. 823/87 definisce l'espressione « regione determinata » come:

« un'area o un complesso di aree viticole che producono vini che possiedono caratteristiche qualitative particolari e il cui nome serve a designare i vini definiti all'art. 1 ».

7. L'art. 3, n. 2, stabilisce che « ciascuna regione determinata forma oggetto di una delimitazione precisa, per quanto possibile in base alla parcella o all'appezzamento vitato ». Nell'effettuare la delimitazione gli Stati membri devono tener conto « degli elementi che contribuiscono alla qualità dei vini prodotti in detta regione e in particolare della natura del terreno e del sottosuolo, del clima e della situazione delle parcelle e degli appezzamenti vitati ».

8. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 823/87 ha sostituito il regolamento (CEE) n. 338/79 dopo che la Commissione aveva iniziato il procedimento a norma dell'art. 169. Tuttavia, le disposizioni del regolamento (CEE) n. 823/87 sopra esposte sono identiche a quelle corrispondenti del regolamento (CEE) n. 338/79.

Normativa italiana

9. La legge 3 febbraio 1963, n. 116 (GURI n. 58 del 1° marzo 1963, pag. 1104), stabiliva che le norme relative alla denominazione di origine fossero adottate mediante decreto. Il DPR 12 luglio 1963 (Supplemento ordinario alla GURI n. 188 del 15 luglio 1963, pag. 3) stabiliva norme generali circa l'uso delle denominazioni di origine, ivi compresa la « denominazione di origine controllata ». L'art. 1, 2° comma, di questo decreto stabiliva che:

« La zona di produzione di cui al precedente comma può comprendere, oltre il territorio indicato nella rispettiva denominazione di origine, anche i territori vicini, quando in essi esistono analoghe condizioni naturali e, alla data di entrata in vigore del presente decreto, si producono, da almeno dieci anni, vini immessi sul mercato con la medesima denominazione, purché abbiano analoghe caratteristiche chimico-fisiche ed organolettiche e siano prodotti con uve provenienti dai vitigni tradizionali della zona, vinificati con i metodi di uso generalizzato della zona stessa. »

10. L'art. 4 del decreto 12 luglio 1963 stabilisce che il riconoscimento delle denominazioni di origine e l'approvazione dei disciplinari di produzione siano effettuati mediante decreto del presidente della Repubblica. A norma dell'art. 6, la domanda di riconoscimento dev'essere presentata dagli interessati i quali devono comprovare mediante documenti, fra l'altro, l'uso locale della denominazione, le varietà di vino ed i metodi di vinificazione, nonché le caratteristiche del vino prodotto. Il comitato regionale dell'agricoltura e la commissione nazionale per la tutela delle enominazioni d'origine devono esprimere il loro parere sulla domanda di riconoscimento.

11. Il decreto del presidente della Repubblica 23 marzo 1970 (GURI n. 115 del 9 maggio 1970, pag. 2872), anteriore di un mese all'adozione di norme comunitarie particolari, riconosceva la denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro » come « denominazione di origine controllata » e adottava ed approvava norme per la produzione del vino. L'art. 3 di queste norme, che sono allegate al decreto, stabilisce che la zona di produzione corrisponde a quella definita nel precedente decreto 23 ottobre 1931 (GURI n. 290 del 17 dicembre 1931), più le zone vicine che possiedono i requisiti di cui all'art. 1, 2° comma, del decreto 12 luglio 1963 (che ho esposto sopra al n. 9). La zona di produzione comprendeva quindi territori di dodici comuni della provincia di Bolzano e sette della provincia di Trento, cioè Rovere della Luna, Faedo, San Michele all'Adige, Lavis, Giovo, Lisignago e Cembra. Ai sensi dell'art. 8 del disciplinario di produzione, l'ulteriore specificazione « classico » è riservata al vino prodotto nei nove comuni della provincia di Bolzano che costituiscono la zona di produzione « tradizionale » definita dal decreto 23 ottobre 1931.

12. Un ulteriore decreto del presidente della Repubblica in data 22 settembre 1981 (GURI n. 92 del 3 aprile 1982, pag. 2607) estendeva la zona di produzione aggiungendo altri territori nei comuni di Lavis e di Giovo ed includendovi un territorio di un ottavo comune della provincia di Trento, Mezzocorona.

13. In seguito all'adozione del decreto 23 marzo 1970, un certo numero di produttori della provincia di Bolzano adiva le vie legali, contestando la competenza dello Stato in fatto di riconoscimento dei vini DOC e sostenendo che l'inclusione nella zona di produzione di territori della provincia di Trento era illegittima giacché non era tradizione esitarvi del vino recante le denominazioni « Caldaro » o « Lago di Caldaro ». Con decisione 13 febbraio 1973 (n. 39) il Consiglio di Stato italiano respingeva entrambi i capi della domanda.

Tesi delle parti

14. La Commissione non contesta che la legge 3 febbraio 1963 ed il DPR 12 luglio 1963 siano in sostanza conformi al diritto comunitario. Né viene contestata l'inclusione nella zona di produzione, mediante decreto 23 marzo 1970, della zona « tradizionale » che costeggia il Lago di Caldaro e degli altri territori della provincia di Bolzano. La lite verte sull'inclusione, effettuata dai decreti 23 marzo 1970 e 22 settembre 1981, di taluni territori della provincia di Trento. Secondo la Commissione, includendo questi territori l'Italia ha trasgredito il diritto comunitario e, oltre a ciò, norme italiane di rango superiore, cioè il decreto 12 luglio 1963. Quest'ultimo assunto è importante perché, come detto sopra, per essere un vino di qualità prodotto in una regione determinata, il vino deve corrispondere non solo a quanto stabilisce il regolamento (CEE) n. 823/87, ma anche alle norme nazionali adottate in forza dello stesso.

15. La Commissione sostiene che dalla normativa comunitaria si desume che la « regione determinata » è il primo fattore che distingue e caratterizza il vino di qualità prodotto in una regione determinata. Per questo motivo, la delimitazione della regione, cioè della zona di produzione, dev'essere effettuata secondo precisi criteri. Nel determinare la zona di produzione, gli Stati membri possono andare oltre il territorio indicato dalla denominazione di cui trattasi e comprendervi territori vicini. Tuttavia, nel far ciò, essi devono attenersi a due criteri fondamentali. Il primo è che l'uso della denominazione deve corrispondere alla tradizione; il secondo è che tanto la zona di produzione, quanto il vino ivi prodotto devono essere omogenei.

16. Secondo la Commissione, non è tradizionale produrre e smerciare nella provincia di Trento vini con la denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro ». A parte ciò, le caratteristiche della parte della zona di produzione situata nella provincia di Trento — per quanto riguarda il suolo e il sottosuolo, il clima e la situazione dei vigneti — sono chiaramente diverse da quelle della parte situata nella provincia di Bolzano, con la conseguenza che il vino prodotto nella provincia di Trento è del pari diverso da quello prodotto nella provincia di Bolzano.

17. Il governo italiano da parte sua solleva una questione preliminare riguardante i limiti del controllo della Commissione e del sindacato giurisdizionale della Corte. Esso sostiene che la normativa comunitaria lascia agli Stati membri il potere di delimitare le zone di produzione, alla sola condizione che, nell'esercizio di questo potere, essi tengano conto dei criteri stabiliti dalla normativa stessa. Secondo il governo italiano, ne consegue che il solo controllo che può essere esercitato dalla Commissione o, eventualmente, dalla Corte, consiste nel verificare se questi criteri siano stati presi in considerazione.

18. In subordine, nel caso in cui la Corte non accolga la sua eccezione preliminare, il governo italiano sostiene che l'effettiva delimitazione della zona di produzione era del

tutto conforme alle norme comunitarie ed in particolare ai criteri dell'uso tradizionale e dell'omogeneità di cui si è parlato sopra. Il governo italiano non mette in discussione l'interpretazione, da parte della Commissione, della normativa comunitaria, né la rilevanza delle questioni sollevate.

Questione preliminare

19. In sostanza, la tesi del governo italiano è che quando, in un caso come quello in esame, la normativa comunitaria fissa l'ambito entro il quale lo Stato membro deve agire, stabilendo determinati criteri che devono presiedere all'esercizio dei poteri di questo, il controllo della Commissione e, di conseguenza, il sindacato della Corte si limitano ad accertare se lo Stato membro abbia tenuto conto di detti criteri nel valutare la situazione concreta. Non spetta tuttavia alla Commissione né alla Corte l'accertare se la valutazione stessa, o il risultato di questa, siano conformi alle prescrizioni comunitarie, giacché ciò implicherebbe un nuovo giudizio tecnico e quindi un'usurpazione dei compiti propri delle autorità nazionali. Una volta provato che lo Stato membro si è valso dei criteri corretti, la Commissione o la Corte dovrebbero intervenire solo se il risultato è manifestamente iniquo o illogico.

20. Il governo italiano sembra suggerire che la Corte, nei procedimenti ex art. 169 di questa natura, dovrebbe assumere, per quanto riguarda i limiti del sindacato giurisdizionale, un atteggiamento analogo a quello prescelto a proposito del sindacato, a norma dell'art. 173 del trattato, sulla legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie che implicano scelte complesse di politica economica. Tuttavia, benché sia opportuno in questo contesto che il sindacato giurisdizionale sia solo marginale, un atteggiamento così restrittivo appare fuori luogo quando si tratta di ottenere che gli Stati membri osservino norme comuni e vincolanti di diritto comunitario.

21. Se la tesi del governo italiano dovesse essere accolta, le norme di diritto comunitario come quelle in esame nella presente causa cesserebbero rapidamente di essere comuni o vincolanti. Basterebbe allo Stato membro dimostrare di aver adempiuto, in modo puramente formale, gli obblighi comunitari, ma l'adempimento effettivo non potrebbe essere controllato né dalla Commissione né dalla Corte. Uno Stato membro dovrebbe semplicemente dimostrare — ad esempio, con un opportuno richiamo all'inizio del provvedimento nazionale — di aver preso in considerazione in un momento qualsiasi le norme comunitarie, dopo di che sarebbe libero, in pratica, di trascurare o di ignorare quelle fra esse che ritenesse inadeguate o inopportune.

22. È compito della Commissione, a norma dell'art. 155 del trattato CEE, vigilare e provvedere all'osservanza delle norme di diritto comunitario. Così pure, spetta alla Corte, a norma dell'art. 164, garantire l'osservanza di dette norme. In entrambi i casi, il compito può essere adeguatamente svolto solo se la Commissione e la Corte sono in grado, se del caso, di controllare le valutazioni tecniche e gli accertamenti di fatto che lo Stato membro ha effettuato per l'applicazione di dette norme. Sono quindi del pa-

rere che la tesi del governo italiano sulla questione preliminare non possa essere accolta.

Esame e valutazione delle prove

23. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, confermata da ultimo nella sentenza 22 settembre 1988 nella causa 272/86, Commissione/Grecia, nel procedimento per inadempimento a norma dell'art. 169 del trattato CEE, spetta alla Commissione provare l'asserito inadempimento. È quindi necessario esaminare e valutare le prove fornite dalla Commissione e le eccezioni del governo italiano onde determinare se ciò sia avvenuto.

24. Nel far ciò, è opportuno seguire lo schema usato dalla Commissione, la quale ha raggruppato i suoi assunti in tre capi:

1) uso tradizionale della denominazione;

2) omogeneità della zona di produzione e del vino;

3) conseguenze economiche dell'ampliamento della zona di produzione.

I primi due capi corrispondono ai due criteri fondamentali che, secondo la Commissione, devono essere usati nel delimitare una zona di produzione.

1) *Uso tradizionale della denominazione*

25. Il criterio dell'uso tradizionale della denominazione non è espressamente contemplato dalla normativa comunitaria. L'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) n. 823/87 stabilisce che le disposizioni relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate — ivi comprese quelle che riguardano la delimitazione della zona di produzione — devono tener conto delle « condizioni tradizionali di produzione ». L'art. 2, n. 2, dello stesso regolamento dispone che gli Stati membri, qualora stabiliscano per detti vini ulteriori caratteristiche, devono tener conto degli « usi leali e costanti ». Il decreto italiano 12 luglio 1963 dà forma concreta al vago criterio comunitario disponendo che una zona di produzione può comprendere, non solo il territorio indicato dalla denominazione di origine, ma anche zone vicine, purché, fra l'altro, alla data di entrata in vigore del decreto il vino sia stato prodotto e messo sul mercato ivi, con la medesima denominazione, da almeno dieci anni.

26. Secondo la Commissione è impossibile dimostrare una produzione tradizionale di vini di « Caldaro » o « Lago di Caldaro » nella provincia di Trento che risalga ad almeno dieci anni, cioè al 1953. Al contrario, essa rileva che i vitigni « Schiava », tradizionalmente usati per la produzione dei vini di « Caldaro » nella zona originaria di produzione anteriore al 1970, non erano comuni nella provincia di Trento prima del 1960 e che il vino prodotto in questa regione era venduto sotto la diversa denominazione di « Sorni ».

27. A sostegno della sua tesi, la Commissione adduce che i governi italiano e tedesco, quando nel 1959 si accordarono per l'uso dell'appellativo « Auslese » in relazione ai vini di « Caldaro », stabilirono che il vino doveva provenire esclusivamente dalle località prospicenti il lago o da località vicine. La Commissione si richiama pure a tre pubblicazioni relative ai vini del Trentino, del 1960, 1961 e 1964 (non prodotte dinanzi alla Corte) le quali indicano che in detti anni dei vini recanti la denominazione « Caldaro » o « Lago di Caldaro » non erano prodotti né smerciati nella provincia di Trento, e che invece la denominazione tipica per i vini prodotti in questa provincia era « Sorni ».

28. La Commissione pone poi in rilievo le discordanze fra la zona di produzione delimitata dal decreto 23 marzo 1970 e i pareri espressi, durante la fase preparatoria della normativa, dal comitato regionale dell'agricoltura della regione Trentino — Alto Adige (che comprende le province di Bolzano e di Trento) e dal comitato nazionale per la tutela delle denominazioni d'origine. Il comitato regionale dell'agricoltura, nel parere 20 giugno 1966, si era pronunziato contro l'inclusione di territori appartenenti ai sei comuni trentini proposti dai viticoltori locali. Il comitato nazionale proponeva di includere tre comuni su sei. Il decreto, tuttavia, come già detto, includeva territori di sette comuni trentini, ivi compreso, secondo la Commissione, uno che non era stato nemmeno proposto dai produttori e commercianti trentini, quello di Lisignago.

29. La Commissione non ha prodotto questi pareri dinanzi alla Corte, ma il loro contenuto non è stato contestato dal governo italiano. La Commissione ha poi prodotto un documento intitolato « Relazione del presidente del sottocomitato regionale per lo studio della denominazione Caldaro ». Compito di questo sottocomitato era esaminare gli argomenti e le prove addotte da produttori e commercianti delle province di Bolzano e di Trento e riferire al comitato regionale dell'agricoltura sopramenzionato. La relazione è molto interessante in quanto è la sola prova documentale sottoposta alla Corte che si riferisce specificamente al periodo cruciale della preparazione del decreto 23 marzo 1970 e ad essa mi rifarò anche nel trattare la questione dell'omogeneità.

30. Il sottocomitato era del parere che, a norma del decreto 12 luglio 1963, il criterio dell'uso tradizionale della denominazione dovesse riferirsi alla zona effettiva da delimitarsi come zona di produzione. In base ai documenti che gli erano stati presentati, il sottocomitato dichiarava che l'uso tradizionale accertato appariva legato a talune ditte o cantine sociali, tanto della provincia di Trento, quanto di quella di Bolzano, anziché a zone identificabili della provincia di Trento. Il passo essenziale della relazione è il seguente:

« Sembra perciò a detto sottocomitato che una tradizione di produrre e vendere un vino analogo al " Caldaro " in provincia di Trento sia inconfutabile in senso generico; si deve però far rilevare che questa tradizione, più che a singole zone di produzione,

è legata ad alcune ditte o cantine sociali del Trentino — Alto Adige che si procuravano e si procurano tuttora nel Trentino un vino praticamente identico a quello della zona di Caldaro. »

In mancanza di prove che collegassero l'uso tradizionale a precise zone del Trentino, il sottocomitato non riusciva a mettersi d'accordo sulla delimitazione della zona di produzione in questa provincia.

31. Concordo col sottocomitato nel ritenere che, dalla lettera del decreto 12 luglio 1963, si desume che l'uso tradizionale della denominazione dev'essere legato ad una zona identificabile anziché a semplici interessi commerciali identificabili. Ritengo pure che questo requisito sia implicito nella normativa comunitaria, in particolare nell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) n. 823/87, il quale infatti dispone che le disposizioni comunitarie e nazionali relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate — fra l'altro quelle riguardanti la delimitazione della zona di produzione — devono tener conto delle condizioni tradizionali di produzione.

32. Dal canto suo il governo italiano produce vari documenti riguardanti la vendita o l'esportazione di vini di « Caldaro » o « Lago di Caldaro » a partire dalla provincia di Trento e precisamente cinque fatture coi relativi documenti doganali recanti date dal 23 maggio 1952 all'11 dicembre 1956, emesse dalla cantina cooperativa dei viticoltori del comune trentino di Mezzocorona, e due fatture recanti date del 1969 emesse dalla ditta Dorigati, del pari corrente in Mezzocorona. Fra questi documenti, gli ultimi due, che risalgono al 1969, sono di origine troppo recente per comprovare l'uso tradizionale. Rispetto agli altri cinque, è singolare che provengano tutti dalla stessa cooperativa e corroborino quindi la conclusione sopra ricordata del sottocomitato regionale, secondo cui la produzione tradizionale in provincia di Trento, nella misura in cui esisteva, riguardava determinate cooperative o commercianti. È pure degno di nota il fatto che tutte e sette le fatture provengono da Mezzocorona, che è stata aggiunta alla zona di produzione solo con decreto 22 settembre 1981. Questi documenti perciò non ci dicono nulla circa l'estensione della produzione tradizionale nei sette comuni della provincia di Trento inclusi per la prima volta nella zona di produzione del « Caldaro » dal decreto 23 marzo 1970.

33. Il governo italiano ha pure prodotto un documento senza data intitolato « Indagini sulla preparazione del vino " Auslese " nella regione Trentino - Alto Adige » (che comprende le province di Bolzano e di Trento) il quale, fra l'altro, riguarda i risultati di prove di qualità effettuate su vino di « Caldaro » nel 1964. Nella relazione però non vi è nulla che confermi che il vino di « Caldaro » di cui trattasi fosse prodotto e smerciato nella provincia di Trento.

34. Il governo italiano deduce ancora che il fatto che non vi sia menzione di « Caldaro » o « Lago di Caldaro » nelle tre pubblicazioni riguardanti i vini del Trentino citati dalla Commissione non è determinante giacché dette pubblicazioni riguardavano il vino in bottiglie, mentre il vino di cui trattasi era

venduto sfuso. Esso aggiunge che era prassi comune dei commercianti della provincia di Bolzano l'acquistare vino sfuso dai produttori della provincia di Trento per venderlo o esportarlo come vino di « Caldaro ». Secondo me, questa dichiarazione giova alla Commissione in quanto conferma che non era usuale produrre e vendere vino di « Caldaro » come tale nella provincia di Trento nel periodo di cui trattasi, come stabilito dal decreto 12 luglio 1963, e conferma ulteriormente l'opinione sopra riferita del sottocomitato secondo cui l'uso tradizionale accertato era legato in primo luogo a determinati interessi commerciali esistenti tanto nella provincia di Bolzano quanto in quella di Trento.

35. Per riassumere la questione, sono convinto che le prove fornite dalla Commissione bastano per dimostrare che la produzione e la vendita tradizionale di vino di « Caldaro » nella provincia di Trento nei dieci anni che hanno preceduto l'adozione del decreto 12 luglio 1963 non era tale da giustificare l'estensione della zona di produzione nella provincia di Trento nelle proporzioni in cui ciò è stato fatto coi decreti del 1970 e del 1981. Spetta quindi al governo italiano fornire la prova contraria, cosa che, secondo me, esso non è assolutamente riuscito a fare. Benché si sia ripetutamente richiamato, tanto nelle memorie quanto all'udienza, all'« abbondante documentazione » di cui disporrebbe su questo problema e che a suo dire era a disposizione delle autorità italiane quando hanno adottato il decreto 23 marzo 1970 e del Consiglio di Stato quando ha emesso la decisione 13 febbraio 1973, nonostante il tempo e le occasioni che ha avuto (ivi compreso lo specifico quesito scritto della Corte) esso non ha prodotto altri documenti oltre a quelli di cui ho parlato sopra (ai punti 32 e 33). Sulla questione dell'uso tradizionale, perciò, a parte taluni rilievi che esporrò in seguito, devo dare ragione alla Commissione.

2) *L'omogeneità*

36. La Commissione sostiene che il regolamento (CEE) n. 823/87 e in particolare l'art. 3 di questo prescrivono che la delimitazione della zona di produzione di un vino prodotto in una regione determinata dev'essere effettuata tenendo presenti fattori quali la natura del terreno e del sottosuolo, il clima e la situazione dei vigneti, i quali garantiscono una certa omogeneità della zona di produzione e quindi del vino ivi prodotto. Questo requisito dell'omogeneità trova debito riscontro nel decreto 12 luglio 1963 il quale ammette che una zona di produzione comprenda non solo la zona indicata dalla denominazione di origine, ma anche zone vicine, purché contraddistinte da condizioni naturali analoghe. Secondo la Commissione, vi è una netta mancanza di omogeneità a proposito di questi fattori fra la parte « tradizionale » della zona di produzione situata nei pressi del Lago di Caldaro, in provincia di Bolzano, e la parte nuova situata nella provincia di Trento. Il governo italiano, benché non contesti in generale la rilevanza dei fattori indicati dalla Commissione, contesta la valutazione degli stessi da questa effettuata.

37. Nell'esaminare le prove, è di nuovo opportuno seguire più o meno l'ordine adottato dalla Commissione, come segue:

a) terreno e sottosuolo,

b) clima,

c) situazione dei vigneti,

d) caratteristiche del vino.

Poiché si tratta di un esame lungo e particolareggiato, mi propongo di trattare via via ciascun capo e di esprimere una valutazione generale alla fine.

a) *Terreno e sottosuolo*

38. La Commissione rileva che nei comuni trentini di Giovo, Faver e Lavis, il terreno è di natura porfirica, mentre nella zona « tradizionale » del Caldaro il suolo è calcareo-morenico. In risposta ai quesiti scritti della Corte, il governo italiano deduce che, al contrario, le condizioni geologiche di produzione sono praticamente identiche, e che talune parti della zona di produzione in entrambe le province sono situate su calcare dolomitico (cinque comuni in provincia di Trento e quattro in provincia di Bolzano) ed altre parti sono situate su porfidi quarziferi appartenenti alla « piattaforma porfirica atesina » (tre comuni in provincia di Trento ed otto in provincia di Bolzano). Esso rileva pure che alcuni territori del comune di Faver non sono mai stati inclusi nella zona di produzione.

39. Per quanto riguarda questo capo, l'unico assunto che trovi riscontro nei fatti è quello del governo italiano relativo al comune di Faver: dai decreti 23 marzo 1970 e 22 settembre 1981 si desume infatti che la zona di produzione non ha mai incluso territori di questo comune, benché la motivazione del secondo decreto indichi che i produttori di Faver avevano chiesto di essere inclusi. Per il resto, entrambe le parti si limitano a fare delle asserzioni anziché richiamarsi a fonti indipendenti e nessuna delle due parti cerca di spiegare il significato dei termini tecnici usati, né la rilevanza per la produzione del vino delle asserite differenze del terreno e del sottosuolo. All'udienza, un rappresentante della Commissione ha dichiarato che le asserite differenze del terreno e del sottosuolo influivano sul contenuto di minerali del vino ed in particolare sul contenuto di fosfati. Egli non ha però spiegato perché il diverso contenuto di fosfati dovesse essere considerato di per sé rilevante. Sono perciò del parere che le deduzioni delle parti su questo punto non forniscano alla Corte indicazioni né in un senso, né nell'altro.

b) *Clima*

40. La Commissione assume che i due fattori climatici più importanti per la produzione del vino sono le precipitazioni e l'eliofania. Essa rileva che i dati pubblicati circa le precipitazioni medie, dati basati sulle osservazioni di due stazioni meteorologiche in provincia di Trento, cioè Trento e San Michele all'Adige, e di una in provincia di Bolzano, indicano che le precipitazioni sono nettamente superiori nella provincia di Trento. D'altro canto, i dati relativi all'elio-

fania media basati su osservazioni effettuate in San Michele all'Adige ed in Bolzano indicano che l'eliofania è nettamente superiore in provincia di Bolzano.

41. In particolare, la Commissione pone in rilievo che le tabelle delle osservazioni prodotte dinanzi alla Corte indicano che, negli anni dal 1921 al 1970, le precipitazioni medie annuali a Bolzano erano di 704 mm, mentre a San Michele erano di 943 mm. A parte ciò, negli anni dal 1957 al 1970, Bolzano aveva una media annua di 1 893,30 ore di sole contro 1 731,30 ore di San Michele negli anni dal 1950 al 1970. La Commissione aggiunge che le osservazioni relative all'eliofania danno in realtà un'impressione indebitamente favorevole della situazione in provincia di Trento, giacché sono state effettuate in San Michele, che è bene esposto, mentre la maggior parte della zona trentina di produzione è situata nella Val di Cembra, delimitata verso sud da alte montagne.

42. In risposta ai quesiti scritti della Corte, il governo italiano dichiara che le differenze climatiche indicate da detti dati sono minime e non in grado di influire sulle caratteristiche del vino prodotto in ciascuna provincia. Esso assume pure che i dati prodotti dalla Commissione sono fuorvianti per due motivi. In primo luogo, le osservazioni effettuate dalla stazione meteorologica di Bolzano sono irrilevanti perché questa località non si trova nella zona di produzione e comunque gode di un clima eccezionale, non paragonabile a quello della zona di produzione del « Caldaro » in generale. In secondo luogo, i dati della Commissione relativi alle precipitazioni, i quali pongono a raffronto San Michele e Bolzano, ignorano i dati della stazione di Caldaro che nel periodo 1921-1970 danno precipitazioni annuali medie di 829 mm: i 943 mm di San Michele sono più omogenei a questo dato che i 744 mm di Bolzano. A parte ciò, se i dati di Caldaro sono paragonati a quelli di San Michele, le differenze fra le precipitazioni medie nel periodo essenziale per la produzione del vino — da aprile a settembre — appaiono trascurabili. Esso dichiara inoltre che, contrariamente a quanto asserito dalla Commissione, la Val di Cembra è ben esposta al sole.

43. I dati forniti dalla Commissione mostrano indubbiamente rilevanti differenze, per quanto riguarda le precipitazioni medie e il numero delle ore di sole, fra Bolzano e San Michele, in provincia di Trento. Le differenze sono minori nei mesi da aprile a settembre, ma sono tuttavia notevoli. Circa le precipitazioni, il governo italiano ha prodotto le osservazioni della stazione di Caldaro, le quali indicano, rispetto a San Michele, un livello analogo in agosto, maggiori precipitazioni a Caldaro in giugno e in luglio, ma valori molto superiori a San Michele per il resto dell'anno. Al che si deve aggiungere che il dato medio annuo generale di 943 mm per San Michele rimane molto al di sopra degli 829 mm registrati a Caldaro. Il governo italiano non ha prodotto dati comparativi circa le ore di sole di San Michele rispetto a quelle di Caldaro.

44. I dati sottoposti alla Corte sembrano a prima vista dimostrare l'esistenza di rilevanti differenze climatiche fra la parte della zona di produzione che si trova nella provincia di

Bolzano e quella situata nella provincia di Trento. Cionondimeno esito ad attribuire molta importanza a dati i quali, se si tiene presente la scarsa uniformità geografica della regione, appaiono erratici e circoscritti. In particolare deploro la mancanza di qualsiasi dato proveniente da una o più stazioni della Val di Cembra, come pure il fatto che i dati relativi alla provincia di Bolzano si riferiscano ad una stazione ubicata fuori della zona di produzione.

45. A prescindere da questi dubbi circa la loro rappresentatività, mi pare che la Commissione non si sia molto adoperata ad elaborare questi dati. La Corte è implicitamente invitata ad ammettere che differenze nelle precipitazioni o nelle ore di sole dell'entità dimostrata devono incidere sulla produzione del tipo di vino di cui trattasi; la Commissione, però, non ha fornito alcuna prova in proposito. Sono perciò costretto a concludere che la tesi relativa alle differenze climatiche non è stata provata.

c) *Situazione dei vigneti*

46. La Commissione sostiene che nella zona Caldaro « tradizionale » la maggior parte dei vigneti si trova fra i 200 e i 400 metri d'altitudine, mentre la Val di Cembra, in cui è situata la maggior parte dei vigneti della provincia di Trento, va dai 450 ai 650 metri. Il governo italiano non contesta espressamente questi dati, ma rileva che il decreto 23 marzo 1970, relativo alla produzione del vino di « Caldaro », consente di coltivare le viti fino all'altitudine di 600 metri. Aderendo ad una richiesta della Corte, il governo italiano ha prodotto delle carte delle due parti della zona di produzione le quali indicano fra l'altro l'altitudine sul livello del mare.

47. Dall'esame di queste carte emerge che, stando alle isoipse, la zona « tradizionale » di produzione in prossimità del Lago di Caldaro va dai 212 ai 556 metri: la zona di produzione in Val di Cembra, d'altro canto, va dai 339 ai 654 metri. Questi dati suffragano in una certa misura la tesi della Commissione. Cionondimeno, le carte pare indichino pure che la situazione della zona trentina fuori della Val di Cembra è all'incirca analoga, per quanto riguarda le quote, a quella della zona « tradizionale » del Caldaro. A parte ciò, le carte, benché indichino la zona di produzione, non recano la distribuzione dei vigneti. Sono perciò costretto ancora una volta a concludere che la tesi della Commissione non è stata dimostrata.

d) *Caratteristiche del vino*

48. Secondo la Commissione, la mancanza di omogeneità fra le due parti della zona di produzione spiega le differenze che essa sostiene sussistano fra le caratteristiche chimiche ed organolettiche del vino prodotto in ciascuna provincia, in particolare per quanto riguarda l'acidità e il contenuto di fosfati. A sostegno della sua tesi la Commissione ha prodotto due tabelle. La prima, allegata all'atto introduttivo, elenca 28 vini di « Caldaro » la maggior parte dei quali, dato il

nome, risulta essere di origine trentina. La Commissione rileva che i vini della provincia di Trento (a quanto pare, i due terzi inferiori dell'elenco) hanno in generale un'acidità maggiore ed un contenuto di fosfati inferiore a quello dei vini della provincia di Bolzano. La seconda tabella, che reca la data del 14 gennaio 1983, è stata prodotta in risposta ai quesiti scritti della Corte e mostra fra l'altro l'acidità totale di 44 vini « Lago di Caldaro Auslese » del 1982. Su 23 vini della provincia di Trento contenuti nel secondo elenco (che in parte corrisponde al primo), 15 hanno un'acidità totale di almeno 5 mg il litro mentre solo 6 dei 21 vini della provincia di Bolzano elencati raggiungono questo livello.

49. Il governo italiano ribatte che questi dati sono fuorvianti giacché il vino, allo stato greggio e non rifinito, può avere un alto grado di acidità che può essere eliminato prima dell'imbottigliamento. La Commissione viceversa sostiene che l'acidità del vino è quella che esiste al momento della produzione. Nessuna delle parti fornisce dati a sostegno del proprio assunto.

50. Il governo italiano assume poi che, dato che la maggior parte dei vini di entrambi gli elenchi prodotti dalla Commissione è trentina, le conclusioni generali basate sul confronto con i vini della provincia di Bolzano possono essere inattendibili. Ammetto che ciò fa nascere dei dubbi circa la rappresentatività dei dati. Secondo me, la tesi della Commissione su questo punto è pure indebolita dal fatto che essa non ha spiegato le conseguenze delle possibili differenze in fatto di acidità o di contenuto di fosfati, né ha indicato perché altri fattori, come il contenuto di zuccheri (che, stando al secondo elenco, appare simile), non debbano essere presi in considerazione.

51. Del pari sfavorevole per la tesi della Commissione è la relazione del sottocomitato di cui ho parlato sopra (punti 29 e 30). Come già detto, questo è l'unico documento prodotto dinanzi alla Corte che risalga al periodo preparatorio del decreto 23 marzo 1970 e che si proponga di dare una valutazione tecnica degli elementi in quel momento disponibili. In vari passi della relazione il sottocomitato ammette che il vino prodotto nella provincia di Trento è analogo o quasi identico a quello prodotto nella provincia di Bolzano. Ad un certo punto esso dichiara persino che il vino del Trentino possiede gli « stessi caratteri chimici ed organolettici » del vino della provincia di Bolzano.

52. Concludo perciò che la Commissione non ha provato che le caratteristiche naturali della parte della zona di produzione in provincia di Trento siano diverse da quelle della parte in provincia di Bolzano o che il vino prodotto nella provincia di Trento sia diverso come tipo da quello prodotto in provincia di Bolzano.

3) *Le conseguenze economiche*

53. La Commissione sostiene che l'estensione della zona di produzione alla provincia di Trento, ad opera dei decreti del 1970 e del 1981, ha avuto gravi conseguenze per la sopravvivenza del vino di « Caldaro », in contrasto con l'intento della normativa comunitaria che è quello di tutelare ed incoraggiare la produzione di vini di qualità. Nel 1978 la produzione di vino di « Cal-

daro » in provincia di Trento superava già i 54 000 ettolitri e saliva a 65 442 ettolitri nel 1985. Già prima della seconda estensione della zona di produzione disposta nel 1981, il « Caldaro » trentino si vendeva ad un prezzo inferiore di un terzo a quello del « Caldaro » della zona « tradizionale » di produzione alto-atesina, determinando la diminuzione del prezzo del secondo mentre altri vini di questa regione conservavano il loro valore. Negli ultimi dieci anni, il rapporto fra il prezzo del « Caldaro » e quello del « Bardolino » e « Valpolicella » (vini analoghi come tipo e destinazione) è passato da 2: 1 a 1: 1. A parte ciò, le esportazioni di vino di « Caldaro » dall'Alto Adige sono diminuite da 286 000 ettolitri nel 1973 a 170 000 ettolitri nel 1985 e nel 1986.

54. Benché queste statistiche siano interessanti, esito a trarne illazioni troppo precise. La Commissione non ha indicato alcuna fonte indipendente di dati e, come il governo italiano giustamente rileva, non si può sostenere che essi indichino in modo irrefutabile che la diminuzione del prezzo e delle esportazioni di vino di « Caldaro » sia precisamente dovuta alla produzione di vino di « Caldaro » trentino, di qualità « inferiore ». I dati forniti dalla Commissione non sono abbastanza particolareggiati per escludere, ad esempio, la possibilità che l'aggiunta alla zona di produzione « tradizionale », ad opera del decreto 23 marzo 1970, di altri territori della provincia di Bolzano possa del pari aver influito sul prezzo e sulle esportazioni, o che il mutamento del rapporto fra i prezzi del « Caldaro » e di altri vini paragonabili possa essere dovuto all'aumento dei prezzi di questi.

Onere della prova

55. Complessivamente considerati, gli argomenti relativi all'omogeneità appaiono poco convincenti e quelli relativi alle conseguenze economiche insufficienti per suffragare la domanda di declaratoria fatta dalla Commissione. Questa pare se ne renda conto, quanto meno a proposito della questione dell'omogeneità, giacché nell'atto introduttivo espone alcune considerazioni sugli aspetti probatori. Essa sostiene che in una causa di questo genere, in cui le spetta controllare l'osservanza di criteri tecnici, essa deve potersi valere della collaborazione dello Stato membro. Questa collaborazione non si è avuta nel caso in esame. In particolare, il governo italiano ha respinto la proposta della Commissione d'incaricare due periti indipendenti svizzeri di effettuare la valutazione tecnica dell'equivalenza o meno delle condizioni naturali che influiscono sulla produzione nelle due parti della zona di produzione del « Caldaro ». La Commissione sostiene che, in contrasto con questa mancanza di collaborazione, essa ha fornito solidi elementi di prova e che spetta ora al governo italiano dimostrare di aver agito in modo conforme al diritto comunitario. In subordine, essa suggerisce che la Corte stessa, a norma dell'art. 49 del regolamento di procedura, disponga una perizia sugli aspetti tecnici della lite.

56. A mio parere, né l'inversione dell'onere della prova né il disporre una perizia sono opportuni nella presente causa. Come la Corte ha deciso nella sentenza 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. 1982, pag. 1791):

« Si deve osservare che, trattandosi di procedimento per trasgressione ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, spetta alla Commissione provare l'asserita inadempienza. Ad essa spetta fornire alla Corte gli elementi necessari perché questa accerti l'esistenza della trasgressione, senza potersi basare su alcuna presunzione ».

57. Nella recente sentenza 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia (Racc. 1988, pag. 4875), la Corte ha ammesso la parziale inversione dell'onere della prova. In questa causa la Corte ha deciso che la Commissione aveva fornito elementi di prova sufficienti per dimostrare che vi era stato inadempimento e che spettava quindi allo Stato membro il ribattere in modo concreto e particolareggiato. Ciononostante ritengo che l'ammissione, da parte della Corte, dell'inversione dell'onere sia dovuta alle circostanze eccezionali di quella causa, in cui lo Stato membro aveva mostrato una netta riluttanza a collaborare con la Commissione (e, in verità, con la Corte) ed in cui la Commissione doveva basarsi quasi interamente su tale collaborazione per poter dimostrare la propria tesi.

58. A mio parere, la presente causa non ha un carattere così eccezionale. Ciò non significa che i rilievi della Commissione relativi alla mancanza di collaborazione siano infondati, ma piuttosto che, data una certa mancanza di collaborazione, la Commissione non si è valsa di tutti i mezzi a sua disposizione per sottoporre alla Corte argomenti convincenti. In particolare, la Commissione avrebbe potuto fare molto di più per chiarire e dimostrare il senso e l'importanza dei dati che aveva sottoposto alla Corte, dati che, a quanto pare, per la maggior parte erano stati originariamente forniti dal governo italiano.

59. Per quanto riguarda la perizia che la Corte dovrebbe disporre, anche se non si trattasse di mancanza d'iniziativa da parte della Commissione, sarei tuttavia riluttante a proporre una cosa del genere che mi pare essenzialmente incompatibile con la natura del procedimento ex art. 169 del trattato, nel quale è la Commissione quella che stabilisce i parametri dell'azione ed in cui, come detto sopra, spetta essenzialmente alla Commissione il provare le proprie tesi. Vorrei aggiungere che nella sentenza Commissione/Paesi Bassi sopracitata, la Corte ha del pari affermato che il fatto che uno Stato membro non fornisca informazioni per mettere la Commissione in grado di stabilire se esso abbia correttamente attuato una direttiva costituisce trasgressione dell'obbligo di collaborazione di cui all'art. 5 del trattato e può di per sé giustificare l'avvio del procedimento ex art. 169. La Commissione non è quindi impotente in caso di renitenza di uno Stato membro.

Conclusioni finali

60. A mio parere, la Commissione ha provato la propria tesi a proposito dell'uso tradizionale ed ha quindi diritto alla declaratoria. Giungo a questa conclusione con una certa riluttanza dato il fatto che, sugli aspetti più tecnici, sostanziali della causa, la Commissione, in parte per sua colpa, non ha fornito le prove come avrebbe dovuto. L'insuccesso della Commissione su questi capi dovrebbe trovare riscontro nella pronunzia sulle spese. Sono pure colpito dal ritardo con cui la Commissione ha intentato questa causa. Benché nell'atto introduttivo essa di-

chiari di aver ricevuto reclami circa la delimitazione della zona di produzione già nel 1970, essa ha avviato il procedimento ex art. 169 solo nel novembre del 1983 e la domanda di declaratoria è stata proposta alla Corte solo nel maggio del 1987, circa 17 anni dopo l'adozione del decreto 23 marzo 1970. Già il tempo trascorso implica necessariamente che il danno eventualmente subito dalla reputazione del vino « Lago di Caldaro », con l'eventuale perdita economica conseguente, è attualmente in gran parte irreparabile. Se ciò non bastasse, i produttori della provincia di Trento — lecitamente, per quanto loro risultava — producono e vendono il « Lago di Caldaro » dal 1970, con la conseguenza che il lungo uso che poteva mancare nel 1963 attualmente sussiste, quantomeno nei comuni del Trentino compresi nel decreto 23 marzo 1970.

61. Ciononpertanto, sotto l'aspetto formale la Commissione ha diritto ad una dichiarazione sostanzialmente conforme alla sua domanda e quindi propongo alla Corte di:

1) dichiarare che, includendo nella zona di produzione del vino « Caldaro » o « Lago di Caldaro » taluni territori della provincia di Trento in cui il vino non era stato tradizionalmente messo sul mercato con questa denominazione, in contrasto col regolamento (CEE) del Consiglio n. 823/87 [e in precedenza col regolamento (CEE) del Consiglio n. 338/79], la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal trattato:

2) compensare le spese.