CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 31 de Janeiro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. No presente processo, a Comissão pede ao Tribunal que declare, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, que, ao incluir na área de produção do vinho de denominação de origem controlada «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» determinadas zonas da província de Trento, onde não era tradicional comercializar vinho dessa denominação, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento (CEE) n.° 823/87 [anteriormente, Regulamento (CEE) n.° 338/79].

A legislação comunitária

2. O Regulamento n.° 24, de 4 de Abril de 1962, relativo ao estabelecimento gradual de uma organização comum do mercado vitivinícola (JO 1962, p. 989) refere no seu preâmbulo que «está em conformidade com a política de qualidade que sejam definidos os elementos que devem caracterizar um vinho de qualidade produzido em regiões determinadas». Em consequência, o artigo 4.°, n.° 1, desse regulamento dispunha que, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1962, o Conselho devia adoptar uma regulamentação comunitária relativa aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas. Nos termos do artigo 4.°, n.° 2, essa regulamentação devia ter em conta «as condições tradicionais de produção» e basear-se nos elementos seguintes:

«a) delimitação da zona de produção,

b) encepamento,

c) práticas de cultivo,

d) métodos de vinificação,

e) teor alcoólico mínimo natural,

f) rendimento por hectare,

g) análise e apreciação das características organolépticas.»

3. O artigo 4.°, n.° 3, autorizou os Estados-membros a definir, para além dos elementos acima referidos e tendo em conta «os usos leais e constantes», «todas as condições de produção e características complementares às quais devem corresponder os vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas».

* Língua original: inglês.

4. De facto, a primeira regulamentação global dos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas só foi adoptada no Regulamento n.° 817/70 do Conselho, de 28 de Abril de 1970 (JO 1970, L 99, p. 20), que foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 338/79 do Conselho, de 5 de Fevereiro de 1979 (JO 1979, L 54, p. 48; EE 03 F15 p. 207). Por sua vez, o Regulamento n.° 338/79 foi substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 823/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987 (JO 1987, L 84, p. 59).

5. O segundo parágrafo do artigo 1.° do Regulamento n.° 823/87 dispõe que «por vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas... entende-se os vinhos que correspondem às prescrições do presente regulamento, bem como às adoptadas em aplicação deste e definidas pelas regulamentações nacionais». O artigo 2.°, n.° 1, refere os elementos que, «tendo em conta as condições tradicionais de produção», devem ser considerados na determinação das regras aplicáveis aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas. Esses elementos são idênticos aos referidos no artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 24, acima referidos, à excepção do elemento e) — teor alcoólico mínimo natural — ao qual foi acrescentada a palavra «volumétrico». O artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 823/87, mais uma vez retomando o Regulamento n.° 24, autoriza os Estados-membros a definir outras condições de produção «tendo em conta os usos leais e constantes».

6. O artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 823/87 define o termo «região determinada» como:

«uma área ou um conjunto de áreas vitícolas que produzam vinhos com características qualitativas especiais e cujo nome é utilizado para designar, de entre estes vinhos, os que são definidos no artigo 1.°».

7. O artigo 3.°, n.° 2, dispõe que «cada região determinada será objecto de uma delimitação precisa, tanto quanto possível com base na vinha ou parcela de vinha». Ao efectuarem esta delimitação, os Estados-membros devem ter em conta os «elementos que concorrem para a qualidade dos vinhos produzidos na região em causa e, nomeadamente, a natureza do solo e do subsolo, do clima, e da situação das vinhas ou das parcelas de vinha».

8. O Regulamento n.° 823/87 do Conselho substituiu o Regulamento n.° 338/79 após a Comissão ter intentado a presente acção, nos termos do artigo 169.° No entanto, as disposições do Regulamento n.° 823/87 acima referidas são idênticas às disposições correspondentes do Regulamento n.° 338/79.

A legislação italiana

9. A Lei de habilitação italiana n.° 116, de 3 de Fevereiro de 1963 (GURI 58 de 1.3.1963, p. 1104), prevê a adopção por legislação delegada de regulamentação relativa ao uso das denominações de origem. Um decreto do presidente da República de 12 de Julho de 1963 (Supplemento Ordinario alla GURI 188 de 15.7.1963, p. 3) estabeleceu as regras gerais aplicáveis ao uso das denominações de origem, incluindo a denominação «denominazione di origine controllata». O artigo 1.°, segundo parágrafo, desse decreto, dispõe:

«A área de produção referida no parágrafo anterior pode incluir, para além do território indicado pela denominação de origem em causa, os territórios vizinhos em que existam condições naturais análogas e onde, na data de entrada em vigor do presente decreto, se produzam, há pelo menos dez anos, vinhos colocados no mercado sob a mesma designação, desde que esses vinhos possuam características físico-químicas e organolépticas análogas e sejam produzidos com uvas provenientes de cepas tradicionais da área de produção, vinificadas segundo os métodos geralmente utilizados na mesma área de produção.»

10. O artigo 4.° do decreto de 12 de Julho de 1963 prevê o reconhecimento das denominações de origem e a aprovação das normas de produção por decreto presidencial. Nos termos do artigo 6.°, o pedido de reconhecimento deve ser apresentado pelos interessados, que devem fornecer os documentos probatórios relativos, *inter alia*, ao uso local da denominação, ao encepamento e aos métodos de vinificação, bem como às características do vinho produzido. O Comité Regional da Agricultura e o Comité Nacional para a Protecção das Denominações de Origem foram seguidamente convidados a elaborar um relatório sobre o pedido de reconhecimento.

11. Um decreto do presidente da República de 23 de Março de 1970 (GURI 115 de 9.5.1970, p. 2872), precedendo de um mês a adopção de regulamentação comunitária completa, reconheceu a denominação «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» como «denominazione di origine controllata» e adoptou e aprovou regras para a produção desse vinho. O artigo 3.° dessas regras, que estão anexas ao decreto, dispõe que a área de produção é constituída pela área definida num anterior decreto de 23 de Outubro de 1931 (GURI 290 de 17.12.1931), acrescida de zonas vizinhas que preencham as condições previstas no artigo 1.°, segundo parágrafo, do decreto de 12 de Julho de 1963 (citado no ponto 9 acima). Assim, a área de produção foi definida como incluindo territórios em doze comunas da província de Bolzano e em sete da província de Trento, a saber, Rovere della Luna, Faedo, San Michele all'Adige, Lavis, Giovo, Lisignago e Cembra. Nos termos do artigo 8.° das regras de produção, a menção adicional «classico» é reservada para o vinho produzido nas nove comunas de Bolzano que constituíam a área de produção «tradicional» definida no decreto de 23 de Outubro de 1931.

12. Um decreto posterior do presidente da República, de 22 de Setembro de 1981 (GURI 92 de 3.4.1982, p. 2607) alargou a área de produção, acrescentando-lhe outros territórios em Lavis e em Giovo e incluindo territórios de uma oitava comuna de Trento, Mezzocorona.

13. Na sequência da adopção do decreto de 23 de Março de 1970, vários comerciantes da província de Bolzano interpuseram um recurso em que contestavam a competência do Estado para o reconhecimento dos vinhos de denominação de origem controlada e alegavam que a inclusão na área de produção de territórios da província de Trento era ilegal, por não ser aí tradicional comercializar vinho sob as denominações «Caldaro» ou «Lago di Caldaro». Por decisão de 13 de Fevereiro de 1973 (n.° 39), o Conselho de Estado italiano negou provimento ao recurso, em relação a ambos os fundamentos.

Os argumentos das partes

14. A Comissão não contesta a conformidade com as disposições comunitárias, no essencial, da lei de habilitação italiana de 3 de Fevereiro de 1963 e do decreto presidencial de 12 de Julho de 1963. Também não contesta a inclusão na área de produção, pelo decreto de 23 de Março de 1970, da zona de produção «tradicional» situada nas margens do Lago de Caldaro e de outros territórios na província de Bolzano. O litígio diz respeito à inclusão, pelos decretos de 23 de Março de 1970 e de 22 de Setembro de 1981, de determinados territórios da província de Trento. Na opinião da Comissão, ao incluir esses territórios a República Italiana não respeitou a regulamentação comunitária, nem, aliás, legislação italiana superior, concretamente o decreto de 12 de Julho de 1963. Este último ponto é importante porque, como foi referido acima, um vinho deve, para ser incluído na definição de vinho de qualidade produzido numa região determinada, satisfazer não apenas as disposições do Regulamento n.° 823/87 mas também a regulamentação nacional adoptada em sua aplicação.

15. Segundo a Comissão, resulta da legislação comunitária que a «região determinada» é o principal factor que distingue e caracteriza um vinho de qualidade produzido numa região determinada. Por essa razão, a demarcação da região, isto é, da área de produção, deve ser efectuada selectivamente. Ao determinar a área de produção, os Estados-membros podem ir para além do território indicado pela denominação em questão e incluir territórios vizinhos. No entanto, ao fazê-lo devem respeitar dois critérios fundamentais. O primeiro é que o uso da denominação deve corresponder à tradição; o segundo é que tanto os territórios como os vinhos aí produzidos devem ser homogéneos.

16. A Comissão afirma que não é tradicional produzir e comercializar vinhos com a denominação «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» na província de Trento. Além disso, as características da parte da área de produção situada na província de Trento — no que diz respeito ao solo e ao subsolo, ao clima e à situação das vinhas — são claramente diferentes das da parte situada na província de Bolzano, o que tem como resultado que o vinho produzido em Trento seja diferente do produzido em Bolzano.

17. Por seu lado, o Governo italiano suscita uma questão prévia relativa à extensão da supervisão da Comissão e da fiscalização jurisdicional do Tribunal. Afirma que a legislação comunitária deixa aos Estados-membros o poder de delimitarem as áreas de produção, com a única condição de, ao exercerem esse poder, terem em conta os critérios fixados por essa legislação. Segundo o Governo italiano, resulta daí que o único controlo que pode ser efectuado pela Comissão, ou, por extensão, pelo Tribunal, consiste em verificar se esses critérios foram ou não tidos em conta.

18. A título subsidiário, no caso de o Tribunal considerar improcedente a excepção deduzida, o Governo italiano afirma que a delimitação concreta da área de produção foi efectuada em conformidade com a regula-

mentação comunitária e, designadamente, com os critérios do uso tradicional e da homogeneidade acima referidos. O Governo italiano não contesta a interpretação feita pela Comissão da legislação comunitária, nem a sua identificação dos problemas em causa.

A questão prévia

19. No essencial, a argumentação do Governo italiano é que, quando, num caso como o presente, a legislação comunitária fixa um quadro para a acção dos Estados-membros, estabelecendo determinados critérios para regulamentar o exercício dos seus poderes, a função de supervisão da Comissão e, por extensão, o poder de fiscalização do Tribunal, estão limitados a verificar se o Estado-membro teve esses critérios em conta na apreciação da situação de facto. Todavia, não compete nem à Comissão nem ao Tribunal verificar se essa apreciação, ou o seu resultado, estão em conformidade com as exigências comunitárias, uma vez que isso envolveria novas avaliações técnicas, e, assim, uma usurpação da função que compete às autoridades nacionais. Desde que esteja demonstrado que o Estado-membro se baseou nos critérios correctos, a Comissão ou o Tribunal só devem intervir se o resultado for manifestamente injusto ou ilógico.

20. O Governo italiano parece sugerir que o Tribunal devia adoptar, nos processos deste tipo nos termos do artigo 169.°, uma concepção do alcance da fiscalização jurisdicional semelhante à que assumiu relativamente à fiscalização, nos termos do artigo 173.° do Tratado, da legalidade dos actos das instituições comunitárias que envolvem escolhas complexas em matéria de política económica. No entanto, embora nesse contexto seja apropriado que a fiscalização jurisdicional seja mínima, semelhante atitude de «não interferência» não é adequada quando se trata de fazer respeitar pelos Estados-membros normas comuns e vinculativas do direito comunitário.

21. A aceitar-se a tese do Governo italiano, as normas de direito comunitário do tipo em causa no presente processo deixariam rapidamente de ser comuns e vinculativas. Bastaria que um Estado-membro demonstrasse um respeito meramente formal pelas obrigações comunitárias, mas a observância real não poderia ser verificada nem pela Comissão, nem pelo Tribunal. O Estado-membro teria apenas que demonstrar — por exemplo, através de uma referência apropriada no preâmbulo da legislação nacional — que em algum momento tomara em consideração as disposições comunitárias, e seria livre para, na prática, afastar ou ignorar, de entre essas disposições, as que se revelassem inconvenientes ou inoportunas.

22. Nos termos do artigo 155.° do Tratado CEE, compete à Comissão velar pela aplicação das normas do direito comunitário. Da mesma forma, nos termos do artigo 164.°, o Tribunal de Justiça tem como função garantir que essas normas são respeitadas. Em ambos os casos, essa tarefa só pode ser desempenhada correctamente se a Comissão e o Tribunal puderem, quando necessário, apreciar as verificações técnicas e a avaliação dos factos a que o Estado-membro procedeu na alegada aplicação dessas normas. Portanto, considero que a argumentação do

Governo italiano sobre a questão prévia não pode ser acolhida.

Exame e avaliação das provas

23. Nos termos da jurisprudência constante do Tribunal, recentemente confirmada no acórdão de 22 de Setembro de 1988, no processo 272/86, Comissão/Grécia, no contexto dos processos por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, compete à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Por conseguinte, é necessário examinar e avaliar as provas apresentadas pela Comissão e as respostas do Governo italiano, para determinar se a Comissão cumpriu esse ónus.

24. Para o fazer, é conveniente retomar o quadro utilizado pela Comissão, que apresenta as suas provas sob três rubricas:

1) o uso tradicional da denominação;

2) a homogeneidade da área de produção e do vinho;

3) as consequências económicas da extensão da área de produção.

As duas primeiras rubricas acima mencionadas correspondem aos dois critérios fundamentais que, na opinião da Comissão, devem ser aplicados na delimitação da área de produção.

1) *O uso tradicional da denominação*

25. O critério do uso tradicional da denominação não é expressamente previsto pela legislação comunitária. O artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 823/87 prevê que as disposições relativas aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas — incluindo as regras aplicáveis à delimitação da área de produção — devem ter em conta as «condições tradicionais de produção». O artigo 2.°, n.° 2, desse regulamento, dispõe que, quando os Estados-membros definam características complementares para esses vinhos, devem ter em conta «os usos leais e constantes». O decreto italiano de 12 de Julho de 1963 concretiza esse critério comunitário pouco preciso ao dispor que a área de produção pode incluir não apenas a zona indicada pela denominação de origem em questão mas também territórios vizinhos, desde que, *inter alia*, na data de entrada em vigor do decreto fosse aí produzido e comercializado, há mais de dez anos, vinho com a mesma denominação.

26. Segundo a Comissão, não é possível demonstrar a existência de uma tradição de pelo menos dez anos de produção de vinhos «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» em Trento, isto é, uma tradição que remonte a 1953. Ao contrário, a Comissão refere que as cepas «Schiava», tradicionalmente utilizadas na produção dos vinhos de «Caldaro» na área de produção inicial anterior a 1970, não eram comuns em Trento antes de 1960, e que o vinho produzido nessa região era vendido sob um nome diferente, o de «Sorni».

27. Em apoio deste argumento, a Comissão aponta o facto de que, quando, em 1959, os governos italiano e alemão acordaram na utilização da menção «Auslese» em relação aos vinhos «Caldaro», decidiram que o vinho devia provir exclusivamente das localidades que se situam na margem do lago ou de localidades adjacentes. A Comissão refere também três publicações sobre os vinhos de Trento, datadas de 1960, 1961 e 1964 (não apresentadas ao Tribunal), as quais referem que nas datas em questão não eram produzidos nem comercializados na província de Trento vinhos com a designação «Caldaro» ou «Lago di Caldaro», sendo antes a denominação típica dos vinhos produzidos nessa província a de «Sorni».

28. A Comissão refere também a existência de discrepâncias entre a área de produção determinada pelo decreto de 23 de Março de 1970 e as recomendações feitas, como parte do processo pré-legislativo, pelo Comité Regional da Agricultura da Região do Trentino-Alto Adige (que inclui as províncias de Bolzano e Trento) e pelo Comité Nacional de Protecção das Denominações de Origem. Num relatório de 20 de Junho de 1966, o Comité Regional da Agricultura pronunciou-se desfavoravelmente quanto à inclusão de territórios de qualquer das seis comunas de Trento propostas por grupos de interesses da região. Por seu lado, o comité nacional recomendou a inclusão de três dessas seis. No entanto, o decreto finalmente adoptado, como já referi, incluiu territórios de sete comunas de Trento, uma das quais, segundo a Comissão, nem sequer tinha sido proposta pelos produtores e negociantes tridentinos, a comuna de Lisignago.

29. A Comissão não apresentou esses relatórios ao Tribunal, mas o seu conteúdo não foi desmentido pelo Governo italiano. No entanto, a Comissão apresentou um documento intitulado «Relatório do Subcomité Regional para o Estudo da Denominação Caldaro». A tarefa desse subcomité era a de examinar os argumentos e as provas apresentadas pelos produtores e comerciantes das províncias de Bolzano e de Trento e apresentar as suas conclusões ao Comité Regional da Agricultura, acima referido. O relatório tem um interesse considerável, por ser a única prova documental apresentada ao Tribunal que diz respeito, especificamente, ao período crucial de preparação do decreto de 23 de Março de 1970, e referir-me-ei a ele também quando abordar a questão da homogeneidade.

30. O subcomité considerou que, nos termos do decreto de 12 de Julho de 1963, o critério do uso tradicional da denominação deveria referir-se à área precisa a ser delimitada como área de produção. No entanto, com base nos documentos que lhe foram apresentados, o subcomité chegou à conclusão de que o uso tradicional que existisse estava relacionado com determinadas empresas e cooperativas vinícolas estabelecidas em Trento e em Bolzano, e não com áreas físicas identificáveis na província de Trento. A passagem determinante do relatório está redigida da seguinte forma:

«Portanto, parece ao subcomité que a tradição de produção e venda de um vinho análogo ao «Caldaro» na província de Trento é incontestável de forma geral; no entanto, deve referir-se que essa tradição está menos ligada a determinadas áreas de produção

que a determinadas empresas ou cooperativas vinícolas da região do Trentino-Alto Adige, que obtiveram e ainda obtêm em Trento um vinho praticamente idêntico ao da zona de Caldaro».

Na ausência de prova de uma relação entre o uso tradicional e as zonas em causa em Trento, o subcomité não pôde alcançar um consenso sobre a delimitação da área de produção nessa província.

31. Concordo com a opinião do subcomité de que resulta do teor do decreto de 12 de Julho de 1963 que o uso tradicional da denominação deve estar ligado a uma zona física identificável e não apenas a interesses comerciais identificáveis. Considero também que essa exigência está implícita na legislação comunitária, designadamente no artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 823/87, que dispõe que, ao adoptar as disposições relativas aos vinhos de qualidade produzidos em regiões determinadas — *inter alia*, as regras relativas à delimitação da área de produção —, as legislações comunitárias e nacionais devem ter em conta as condições tradicionais de produção.

32. Por seu lado, o Governo italiano apresentou vários documentos relativos à venda ou à exportação de vinhos de «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» provenientes da província de Trento, a saber, cinco facturas acompanhadas dos documentos aduaneiros correspondentes, com datas entre 23 de Maio de 1952 e 11 de Dezembro de 1956, emitidas pela cooperativas dos produtores de vinho da comuna tridentina de Mezzocorona, e duas facturas datadas de 1969, emitidas pela empresa Dorigati, também estabelecida em Mezzocorona. Desses documentos, os dois últimos, datados de 1969, são de origem demasiadamente recente para contribuírem para a prova do uso tradicional. Quanto aos outros cinco, é de notar que todos provêm de uma única cooperativa, o que reforça a referida conclusão do subcomité regional, de que a produção tradicional em Trento, ainda que tenha existido, era monopólio de determinadas cooperativas ou negociantes. É também de referir que as sete facturas provêm de Mezzocorona, que só foi incluída na área de produção pelo decreto de 22 de Setembro de 1981. Por conseguinte, esses documentos nada nos dizem acerca da extensão da produção tradicional das sete comunas de Trento inicialmente incluídas na área de produção do «Caldaro» pelo decreto de 23 de Março de 1970.

33. O Governo italiano apoia-se também num documento não datado intitulado «Relatório sobre a produção de vinho 'Auslese' na região do Trentino-Alto Adige» (que inclui as províncias de Bolzano e Trento), que se refere, *inter alia*, aos resultados de testes de qualidade efectuados em 1964 ao vinho de «Caldaro». No entanto, nada nesse relatório confirma que algum do vinho de «Caldaro» em questão tivesse sido produzido e comercializado em Trento.

34. O Governo italiano afirma também que o facto de não existir qualquer menção do «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» nas três publicações relativas ao vinho de Trento referidas pela Comissão nada prova, uma vez que essas publicações se referem ao vinho engarrafado, enquanto o vinho em questão

era comercializado a granel. Acrescenta que era prática corrente comerciantes da província de Bolzano comprarem vinho a granel a produtores de Trento e venderem-no ou exportarem-no como vinho de «Caldaro». Na minha opinião, essa explicação apoia a Comissão, confirmando que não era tradicional produzir e comercializar vinho de «Caldaro» enquanto tal na província de Trento no decurso do período relevante, como exigem os termos do decreto de 12 de Julho de 1963, e conferindo força à opinião do subcomité acima referido, segundo o qual o uso tradicional que existisse estava ligado, acima de tudo, a determinados interesses comerciais baseados em Bolzano e Trento.

35. Para resumir esta questão, estou convencido de que as provas apresentadas pela Comissão fornecem indicações suficientes de que, qualquer que fosse a produção e comercialização tradicional do vinho de «Caldaro» em Trento nos dez anos anteriores à adopção do decreto de 12 de Julho de 1963, não era suficiente para justificar a extensão da área de produção no interior da província de Trento na escala efectuada pelos decretos de 1970 e 1981. Por conseguinte, compete ao Governo italiano refutar estas indicações, o que, em minha opinião, ele manifestamente não fez. Embora se tenha referido repetidamente, tanto nas observações escritas como na audiência, à «documentação abundante» que, alegadamente, confirma a sua opinião nesta matéria, e que, segundo disse, estava à disposição das autoridades italianas aquando da elaboração do decreto de 23 de Março de 1970 e do Conselho de Estado italiano aquando da decisão de 13 de Fevereiro de 1973, não apresentou, embora tenha tido amplamente tempo e oportunidade (incluindo uma pergunta escrita específica do Tribunal), quaisquer outras provas documentais para além das que considerei acima (pontos 32 e 33). Assim, quanto à questão do uso tradicional, e com certas reservas a que voltarei mais tarde, devo pronunciar-me a favor da opinião da Comissão.

2) *Homogeneidade*

36. A Comissão afirma que o Regulamento n.° 823/87, e especialmente o artigo 3.°, exige que a delimitação da área de produção de um vinho produzido numa região determinada deve ser efectuada tendo em conta elementos como o solo e o subsolo, o clima e a situação das vinhas, que em conjunto asseguram uma certa homogeneidade da área de produção, e, consequentemente, do vinho aí produzido. Esta exigência de homogeneidade está devidamente reflectida no decreto de 12 de Julho de 1963, que permite que uma área de produção inclua não apenas a área designada pela denominação de origem, mas também áreas vizinhas, desde que apresentem condições naturais análogas. Na opinião da Comissão, existe uma flagrante falta de homogeneidade em relação a esses elementos entre a parte «tradicional» da área de produção situada nas proximidades do Lago di Caldaro na província de Bolzano e a nova parte situada na província de Trento. O Governo italiano, ainda que não conteste, em geral, a relevância dos elementos referidos pela Comissão, rejeita a avaliação que esta faz desses elementos.

37. Ao apreciar as provas, é novamente conveniente seguir mais ou menos a ordem adoptada pela Comissão:

a) solo e subsolo;

b) clima;

c) situação das vinhas;

d) características do vinho.

Todavia, uma vez que essas provas são volumosas e pormenorizadas, proponho-me comentar cada rubrica separadamente, reservando para final uma apreciação global.

a) *Solo e subsolo*

38. A Comissão refere que nas comunas tridentinas de Giovo, Faver e Lavis, o solo é de natureza porfírica, enquanto na zona «tradicional» do Caldaro a terra é calcáreo-morénica. Em resposta às perguntas escritas do Tribunal, o Governo italiano afirmou que, pelo contrário, as condições geológicas de produção são praticamente idênticas, e que algumas partes da área de produção em ambas as províncias estão situadas em calcário dolomítico (cinco comunas de Trento e quatro comunas de Bolzano) e outras partes estão situadas em zonas porfírico-quartzíferas pertencentes à «plataforma porfírica do Alto Adige» (três comunas de Trento e oito comunas de Bolzano). Refere também que nunca foi incluído na área de produção qualquer território da comuna de Faver.

39. No que diz respeito a esta parte da prova, a única declaração susceptível de confirmação é a do Governo italiano relativamente à comuna de Faver: com efeito, resulta dos decretos de 23 de Março de 1970 e de 22 de Setembro de 1981 que a área de produção nunca incluiu territórios desta comuna, ainda que o preâmbulo do último decreto revele que os produtores de Faver tinham, efectivamente, requerido a sua inclusão. Quanto ao restante, ambas as partes se baseiam mais em afirmações do que em referências a fontes independentes, e nenhuma delas procura explicar o sentido dos termos técnicos utilizados nem a importância, para a produção do vinho, das alegadas diferenças do solo e do subsolo. Na audiência, um representante da Comissão explicou que essas diferenças de solo e de subsolo tinham implicações no teor do vinho em sais minerais, e designadamente em fosfato. Todavia, não especificou por que uma diferença no teor de fosfato deveria ser considerada por si só como significativa. Assim, sou de opinião de que as provas apresentadas sobre esta questão não permitem ao Tribunal decidir em nenhum sentido.

b) *Clima*

40. A Comissão afirma que os dois factores climatéricos essenciais para a produção do vinho são a precipitação e a exposição ao sol. Salienta que, segundo os dados disponíveis sobre a média de precipitação, baseados em observações feitas em duas estações meteorológicas de Trento, a saber, Trento e San Michele all'Adige, e em Bolzano, a precipitação é substancialmente mais elevada em Trento. Por outro lado, os números relativos à duração média de exposição ao sol

resultantes de observações feitas em San Michele all'Adige e em Bolzano mostram que a exposição ao sol é substancialmente maior em Bolzano.

41. Especificamente, a Comissão refere que os quadros apresentados ao Tribunal mostram que, nos anos 1921-1970, a média anual de precipitação em Bolzano foi de 704 mm, enquanto em San Michele foi de 943 mm. Além disso, nos anos 1957-1970, Bolzano beneficiou de uma média anual de 1 893,30 horas de exposição ao sol, contra 1 731,30 em San Michele em 1950-1970. A Comissão acrescenta que os dados relativos à exposição ao sol dão uma impressão indevidamente favorável da situação em Trento, uma vez que foram obtidos em San Michele, região bastante exposta ao sol, enquanto a maior parte dos territórios tridentinos da área de produção se situam no Val di Cembra, cujo lado sul é dominado por altas montanhas.

42. Em resposta às perguntas escritas do Tribunal, o Governo italiano afirma que quaisquer diferenças climatéricas reveladas por esses números são insignificantes e não são susceptíveis de afectar as características do vinho produzido em cada província. Afirma também que os números apresentados pela Comissão são enganadores em dois aspectos. Em primeiro lugar, os dados obtidos na estação meteorológica de Bolzano são irrelevantes, uma vez que esta localidade se situa fora da área de produção e, de qualquer forma, beneficia de condições climatéricas excepcionais que não são comparáveis às da área de produção do «Caldaro» em geral. Em segundo lugar, os dados pluviométricos apresentados pela Comissão, que comparam observações feitas em San Michele e em Bolzano, ignoram os números relativos à própria comuna de Caldaro, cuja média anual de precipitação em 1921-1970 foi de 829 mm: a média de San Michele, de 943 mm, tem uma comparação mais favorável com esse número do que com a média de Bolzano, de 744 mm. Além disso, comparando-se os dados de Caldaro com os de San Michele, as diferenças na média de precipitação no período crucial para a produção de vinho — Abril a Setembro — revelam-se insignificantes. Afirma também que, contrariamente à afirmação da Comissão, o Val di Cembra beneficia de uma boa exposição ao sol.

43. Os números apresentados pela Comissão revelam indubitavelmente diferenças significativas na média de precipitação e no número de horas de exposição ao sol entre Bolzano e San Michele em Trento. Essas diferenças são menores nos meses de Abril a Setembro, mas continuam importantes. No que se refere à precipitação, o Governo italiano apresentou dados relativos à província de Caldaro que mostram, em relação a San Michele, um nível comparável em Agosto, uma precipitação mais alta em Caldaro em Junho e Julho, mas níveis notoriamente mais elevados em San Michele durante o resto do ano. A isto deve acrescentar-se que a média anual global de 943 mm em San Michele continua a ser substancialmente mais elevada que a de 828 mm registada em Caldaro. O Governo italiano não apresentou quaisquer dados que comparem o nível da exposição ao sol em San Michele com o de Caldaro.

44. Os números apresentados ao Tribunal parecem, à primeira vista, demonstrar a existência de diferenças climatéricas significativas entre a parte da área de produção na

província de Bolzano e a parte em Trento. No entanto, estou relutante em atribuir demasiada importância a números que, tendo em conta a variedade geográfica da região, são esparsos e selectivos. Preocupa-me particularmente a falta de dados provenientes de uma ou mais estações no Val di Cembra, e o facto de os dados relativos a Bolzano terem sido obtidos numa estação localizada fora da área de produção.

45. Independentemente destas dúvidas quanto ao carácter representativo destes números, parece-me que a Comissão pouco fez para os colocar no seu contexto. O Tribunal é implicitamente convidado a aceitar que as diferenças de precipitação ou de horas de exposição ao sol apresentadas têm necessariamente impacto na produção do tipo de vinho em questão; no entanto, a Comissão não apresentou qualquer prova neste sentido. Portanto, sou forçado a concluir que as provas relativas às diferenças climatéricas não são concludentes.

c) *Situação das vinhas*

46. A Comissão afirma que na zona «tradicional» de Caldaro a maior parte das vinhas se situa a uma altitude entre 200 e 400 metros, enquanto o Val di Cembra, onde se encontram a maior parte das vinhas tridentinas, se situa a uma altitude entre 450 e 650 metros. O Governo italiano não dá qualquer resposta precisa a estes números, mas observa que o decreto de 23 de Março de 1970, que fixa as regras de produção do vinho de «Caldaro», autoriza a plantação de vinhas até uma altitude de 600 metros. Em resposta a um pedido do Tribunal, o Governo italiano apresentou mapas das duas partes da área de produção, que mostram, *inter alia*, a altitude em relação ao nível do mar.

47. O exame desses mapas revela, com base nas curvas de nível, que a área de produção «tradicional» na proximidade do Lago de Caldaro se situa a uma altitude entre 212 e 556 metros. A área de produção no Val di Cembra, por seu lado, está situada a uma altitude entre 339 e 654 metros. Estes números confirmam de certo modo o argumento da Comissão. No entanto, os mapas parecem indicar também que a situação da área tridentina fora do Val di Cembra é *grosso modo* comparável, em termos do leque de altitudes, à da zona «tradicional» do Caldaro. Mais ainda, os mapas, ainda que delimitem a área de produção, não indicam a distribuição das vinhas. Por conseguinte, sou mais uma vez forçado a concluir que as provas apresentadas ao Tribunal são inconcludentes.

d) *As características do vinho*

48. Na opinião da Comissão, a falta de homogeneidade entre as duas partes da área de produção explica as diferenças que ela afirma existirem entre as características químicas e organolépticas do vinho produzido em cada província, designadamente no que diz respeito à acidez e ao teor em fosfato. Em apoio deste argumento, a Comissão apresentou dois quadros. O primeiro, incluído na petição, enumera 28 vinhos de «Caldaro», a maioria dos quais, segundo a

sua denominação, parece ser de origem tridentina. A Comissão refere que os vinhos tridentinos (aparentemente, os últimos dois terços da lista) apresentam, no conjunto, um nível de acidez mais elevado e um teor em fosfato mais baixo do que os vinhos de Bolzano. O segundo quadro, datado de 14 de Janeiro de 1983, foi apresentado em resposta a perguntas escritas do Tribunal e mostra, *inter alia*, a acidez total de 44 vinhos «Lago di Caldaro Auslese» em 1982. Dos 23 vinhos tridentinos da segunda lista (que em parte se sobrepõe à primeira), 15 têm uma acidez total de 5 mg ou mais por litro, enquanto apenas seis dos 21 vinhos de Bolzano mencionados atingem esse nível.

49. O Governo italiano sugere que os números são enganadores, porque o vinho no estado bruto e não rectificado pode apresentar um alto nível de acidez que pode ser ajustado antes do engarrafamento. Pelo contrário, a Comissão afirma que o nível de acidez do vinho é inalterável após a produção. Nenhuma das partes apresentou provas em apoio das suas afirmações.

50. O Governo italiano afirma também que, uma vez que a maioria dos vinhos que figuram em ambas as listas apresentadas pela Comissão são tridentinos, qualquer conclusão geral baseada numa comparação com os vinhos de Bolzano pode não ser segura. Concordo que isto lança dúvidas quanto à natureza representativa dos números. As provas apresentadas pela Comissão nesta questão são, em minha opinião, também comprometidas por não explicarem o significado das possíveis diferenças de acidez ou teor em fosfato e por não ser indicada a razão pela qual outros factores como o teor em açúcar (que parece comparável à luz da segunda lista) não devem ser tidos em consideração.

51. A opinião da Comissão é também prejudicada pelo relatório do subcomité acima referido (pontos 29 e 30). Como já referi, esse é o único documento apresentado ao Tribunal que data do período de preparação do decreto de 23 de Março de 1970 e que pretende fornecer uma avaliação técnica das provas então disponíveis. Em várias passagens desse relatório, o subcomité reconhece que o vinho produzido em Trento era análogo ou praticamente idêntico ao produzido em Bolzano. Numa passagem, declara mesmo que o vinho tridentino possui «as mesmas características químicas e organolépticas» que o vinho de Bolzano.

52. Assim, concluo que a Comissão não demonstrou que as características naturais da parte da área de produção situada em Trento são diferentes das da parte de Bolzano, ou que o vinho produzido em Trento é de um tipo diferente do produzido em Bolzano.

3) *As consequências económicas*

53. A Comissão sustenta que o alargamento da área de produção na província de Trento efectuada pelos decretos de 1970 e 1981 teve graves consequências para a possibilidade de exploração do vinho de «Caldaro», contrariamente à intenção da legislação comunitária, que é proteger e promover a produção de vinhos de qualidade. Em 1978, a

produção do vinho de «Caldaro» em Trento excedia já 54 000 hectolitros, elevando-se a 65 442 hectolitros em 1985. Mesmo antes do segundo alargamento da área de produção em 1981, o «Caldaro» trentino era vendido a um preço um terço inferior ao do «Caldaro» proveniente da área de produção «tradicional» do Alto Adige, causando a baixa de preço deste último enquanto os preços de outros vinhos dessa região se mantinham inalterados. No decurso dos últimos dez anos, a relação entre o preço do «Caldaro», por um lado, e o do «Bardolino» e do «Valpolicella», por outro (vinhos comparáveis no tipo e uso), alterou-se de 2: 1 para 1: 1. Além disso, as exportações de vinho de «Caldaro» proveniente do Alto Adige baixaram de 286 000 hectolitros em 1973 para 170 000 hectolitros em 1985 e 1986.

54. Por muito interessantes que estas estatísticas sejam, hesito em dar-lhes demasiada importância. A Comissão não menciona nenhuma fonte independente para estes números e, como o Governo italiano observa com razão, não pode afirmar-se que eles indicam concludentemente que o declínio do preço e do nível de exportação do vinho de «Caldaro» se deve especificamente à produção de «Caldaro» tridentino «inferior». Os números apresentados pela Comissão não são suficientemente detalhados para excluir, por exemplo, a possibilidade de a inclusão na área de produção «tradicional», pelo decreto de 23 de Março de 1970, de outros territórios na província de Bolzano ter também afectado os preços e os níveis de exportação, ou que a alteração da relação de preço entre o «Caldaro» e outros vinhos comparáveis possa dever-se a um aumento dos preços desses outros vinhos.

O ónus da prova

55. Consideradas no seu todo, as provas relativas à homogeneidade parecem inconcludentes, e as provas relativas às consequências económicas inadequadas para apoiar o pedido da Comissão. Esta parece ter consciência disso, pelo menos no que se refere à homogeneidade, uma vez que aduz na petição um certo número de argumentos sobre a repartição do ónus da prova. Afirma que, num caso deste tipo, em que a Comissão tem de verificar o respeito de critérios técnicos, se encontra muito dependente da cooperação do Estado-membro em questão. Essa cooperação não existiu no caso em apreço. Em particular, o Governo italiano rejeitou a proposta da Comissão de que fossem designados dois peritos suíços independentes para proceder a uma avaliação técnica da equivalência ou não das condições naturais que têm incidência na produção nas duas partes da área de produção do «Caldaro». A Comissão afirma que, perante essa falta de cooperação, apresentou sólidos elementos de prova e que compete agora ao Governo italiano demonstrar que actuou em conformidade com o direito comunitário. A título subsidiário, afirma que o próprio Tribunal, nos termos do artigo 49.° do Regulamento Processual, deve ordenar uma peritagem sobre os aspectos técnicos do processo.

56. Em minha opinião, no presente processo não deve inverter-se o ónus da prova nem ordenar uma peritagem. Como o Tribunal declarou no processo 96/81, Comissão/Países Baixos (Recueil 1982, p. 1791):

«Deve sublinhar-se que, no quadro de um processo por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, compete à Comissão provar a existência do incumprimento alegado. É ela que deve apresentar ao Tribunal os elementos necessários para lhe permitir verificar a existência do incumprimento, e não pode basear-se em qualquer presunção» (tradução provisória).

57. No acórdão que proferiu recentemente, em 22 de Setembro de 1988, no processo 272/86, Comissão/Grécia Colect. o Tribunal admitiu uma inversão parcial do ónus da prova. Nesse processo, o Tribunal considerou que a Comissão tinha apresentado elementos de prova suficientes para indicar a existência de um incumprimento, cabendo, portanto, ao Estado-membro refutar as alegações de forma concreta e detalhada. No entanto, considero que o facto de o Tribunal ter permitido essa inversão estava relacionado com as circunstâncias excepcionais do processo, no qual o Estado-membro em causa tinha demonstrado uma relutância nítida em colaborar com a Comissão (e, de facto, com o Tribunal), e a Comissão estava quase inteiramente dependente dessa colaboração para obter os elementos de prova necessários.

58. Em minha opinião, o caso em apreço não apresenta esse carácter excepcional. Não quer isto dizer que as queixas da Comissão quanto à falta de colaboração sejam desprovidas de fundamento, mas antes que, tendo em conta uma certa falta de colaboração, a Comissão não utilizou todos os meios à sua disposição para apresentar uma argumentação convincente ao Tribunal. Em particular, a Comissão poderia ter feito muito mais para explicar e demonstrar o significado e a relevância das provas documentais que apresentou ao Tribunal, provas essas que, verifica-se, foram na sua maior parte fornecidas pelo Governo italiano.

59. No que se refere à possibilidade de o Tribunal ordenar uma peritagem, mesmo abstraindo da falta de iniciativa da Comissão, eu hesitaria em recomendar essa medida, que me parece essencialmente incompatível com a natureza do processo nos termos do artigo 169.° do Tratado, nos quais é a Comissão que estabelece os parâmetros da acção e, como já referi, é também a ela que compete essencialmente provar as suas alegações. A isto acrescentarei que, no acórdão no processo Comissão/Países Baixos, acima referido, o Tribunal declarou também que o facto de um Estado-membro não fornecer informações que permitam à Comissão determinar se esse Estado-membro aplicou correctamente uma directiva constitui um incumprimento da obrigação de cooperação resultante do artigo 5.° do Tratado e pode justificar por si só o processo previsto no artigo 169.° Assim, a Comissão não está impotente perante um Estado-membro intransigente.

Conclusão

60. Em minha opinião, a Comissão provou as suas alegações na questão do uso tradicional e, assim, tem fundamento para obter a declaração que pediu. Chego a esta conclusão com algumas reservas, dado que, nos aspectos mais técnicos e concretos deste processo, a Comissão, em parte por culpa sua, não observou o ónus da prova que lhe incumbia. Esta omissão da Comissão deve reflectir-se na decisão quanto às despesas.

Estou também surpreendido com a notória demora da Comissão em intentar esta acção. Embora ela refira na petição que já em 1970 recebera queixas acerca da delimitação da área de produção, só iniciou o processo formal nos termos do artigo 169.° em Novembro de 1983 e a acção só deu entrada no Tribunal em Maio de 1987, cerca de dezassete anos após a adopção do decreto de 23 de Março de 1970. O simples facto de ter decorrido esse lapso de tempo significa necessariamente que qualquer dano que tenha sido causado à reputação do vinho «Lago di Caldaro» e qualquer prejuízo económico daí decorrente são agora irreparáveis. Além disso, os produtores de Trento produzem e comercializam — legalmente, tanto quanto sabem — «Lago di Caldaro» desde 1970, o que tem como resultdo que o uso prolongado que podia faltar em 1963 está agora demonstrado, pelo menos nas comunas de Trento incluídas no decreto de 23 de Março de 1970.

61. No entanto, a Comissão tem fundamentos para, em princípio, obter uma declaração correspondente no essencial ao seu pedido, e assim proponho que o Tribunal:

1) declare que, ao incluir na área de produção do vinho de «Caldaro» ou «Lago di Caldaro» determinadas zonas da província de Trento em que não era tradicional comercializar vinho com essa denominação, em violação do Regulamento n.° 823/87 do Conselho (anteriormente, Regulamento n.° 338/79 do Conselho), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado;

2) condene as partes a suportar as suas próprias despesas.