

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MARCO DARMON

presentate il 26 settembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

prezzo d'acquisto è stato pagato al produttore entro i termini fissati.

1. Quale misura di sostegno del mercato vinicolo, il regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337¹, ha istituito un sistema di aiuti alla distillazione preventiva in base al quale è possibile ritirare dal mercato determinati quantitativi di vino, facendoli acquistare dai distillatori a un prezzo sufficientemente remunerativo per il produttore. Tale aiuto è versato dall'ente nazionale d'intervento al distillatore e da questo trasferito al produttore, al momento dell'acquisto del vino da distillare, sotto forma di « prezzo minimo ».

2. Nel corso della campagna vitivinicola 1983/1984 i distillatori hanno potuto fruire di un *anticipo* sull'aiuto comunitario alla distillazione preventiva, a condizione di costituire una cauzione. La disciplina generale di tale anticipo è stata dettata dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1983, n. 2179², il cui art. 9 prevede che « il distillatore (...) può chiedere che gli venga anticipato un *importo uguale all'aiuto* più basso fissato per la distillazione di cui trattasi, conformemente all'art. 8, a condizione che abbia costituito, a favore dell'organismo d'intervento, una *cauzione pari al 110% dell'importo dell'aiuto* »³ e che la cauzione è svincolata soltanto se, entro un termine da stabilirsi, è fornita la prova che il quantitativo totale di vino è stato distillato e che il

3. Le condizioni per lo svincolo della cauzione vengono precisate nell'art. 8, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione n. 2373/83⁴, ai termini del quale:

« Ai fini dello svincolo della cauzione di cui al paragrafo 1, entro e non oltre il 31 ottobre 1984, è necessario fornire la prova che il quantitativo totale di vino è stato distillato ed, eventualmente, che è stato effettuato il pagamento del prezzo d'acquisto del vino entro i termini previsti.

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

Se dette prove non sono fornite anteriormente al 1° febbraio 1985, la cauzione è incamerata totalmente ».

4. Poiché numerose distillerie non erano state in grado di rispettare le scadenze previste, le due ultime scadenze sono state rinviate, con regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501⁵, rispettivamente, al 31 dicembre 1984 ed al 1° aprile 1985.

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento (CEE) del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 54, pag. 1).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1983, n. 2179, che stabilisce regole generali relative alla distillazione dei vini e dei sottoprodotti della vinificazione (GU L 212, pag. 1).

3 — Il corsivo è mio.

4 — Regolamento (CEE) della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, che stabilisce le modalità d'applicazione della distillazione, di cui all'art. 11 del regolamento (CEE) n. 337/79, per la campagna viticola 1983/1984 (GU L 232, pag. 5).

5 — Regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501, che modifica il citato regolamento (CEE) n. 2373/83 (GU L 350, pag. 5).

5. Nel corso della campagna 1984, la società Italtrade acquistava ingenti quantitativi di vino, provvedendo alla loro distillazione. Nel richiedere un anticipo sull'aiuto comunitario, essa costituiva le cauzioni richieste a favore dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'« AIMA »), ente d'intervento italiano, per il tramite delle Assicurazioni Generali. È pacifico tra le parti nella causa principale che i produttori hanno ricevuto il pagamento e che il vino è stato effettivamente distillato.

6. Per una parte dei contratti, relativa a circa 28 000 ettolitri di vino, la società Italtrade trasmetteva all'AIMA i documenti comprovanti il pagamento del prezzo al produttore con due giorni di ritardo, il 2 aprile 1985. In conseguenza di tale ritardo, conformemente all'art. 8, n. 2, terzo comma, del regolamento n. 2373/83, l'AIMA incamerava totalmente le cauzioni relative ai predetti contratti.

7. Investito dell'azione intentata dall'Italtrade per ottenere il rimborso della cauzione⁶, il Tribunale civile di Roma vi ha in sostanza chiesto, da un lato, se l'incameramento totale della cauzione comporti la decadenza dal diritto a richiedere l'aiuto (prima questione) e, dall'altro, se la sanzione comminata dall'art. 8 del regolamento n. 2373/83 sia conforme al principio di proporzionalità (seconda e terza questione).

8. Preliminarmente, occorre prendere in esame l'assunto dell'Italtrade secondo cui la Commissione, non essendo stata a ciò espressamente autorizzata dal Consiglio, non poteva prevedere, per la tardiva presentazione dei documenti probatori, una san-

zione comportante la decadenza dall'aiuto comunitario.

9. Discende dal combinato disposto degli artt. 11, n. 4, e 67, n. 3, del regolamento n. 337/79 che il Consiglio ha delegato alla Commissione la fissazione delle modalità di applicazione della distillazione preventiva, previo parere di un comitato di gestione per i vini.

10. L'art. 7, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 2179/83 stabilisce che « (...) I provvedimenti da prendere in caso di mancato pagamento del prezzo minimo o di mancata prova di pagamento di tale prezzo vengono adottati nell'ambito delle modalità di applicazione »⁷.

11. Proprio in relazione agli anticipi, l'art. 9, n. 2, del medesimo regolamento prevede che la cauzione costituita dal distillatore è svincolata soltanto se questi, entro un termine da stabilirsi, fornisce la prova del pagamento del prezzo al produttore e del compimento per intero delle operazioni di distillazione.

12. Autorizzata espressamente a prevedere sanzioni per la mancata presentazione delle prove, la Commissione lo era necessariamente anche per sanzionare la loro presentazione tardiva, non essendo altro tale ritardo se non una mancata presentazione della prova alla scadenza del termine all'uopo tassativamente prescritto.

13. Il ventesimo 'considerando' del regolamento n. 2179/83 sottolinea del resto l'opportunità di prevedere una misura di pro-

6 — e di altre trattenute estranee alle questioni pregiudiziali sottopostevi

7 — Il corsivo è mio.

porzionalità nel caso in cui il distillatore, pur avendo rispettato i suoi principali obblighi, *ne fornisca la prova in ritardo*.

14. I summenzionati regolamenti del Consiglio permettevano quindi alla Commissione di sanzionare l'inosservanza dei termini di presentazione delle prove.

15. Il giudice « a quo » mira sostanzialmente a stabilire, con la prima questione, se la misura di cui all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83 sia una semplice sanzione che può andare fino all'incameramento totale della cauzione o se comporti inoltre la decadenza dal diritto all'aiuto.

16. È opportuna una distinzione preliminare. Da un lato, i regolamenti nn. 2179/83 e 2373/83 stabiliscono le condizioni per fruire dell'aiuto: il distillatore deve fornire la prova delle operazioni di distillazione e l'aiuto gli viene versato entro tre mesi dalla presentazione di tale prova⁸. La *prova* del pagamento del prezzo al produttore deve essere prodotta entro quattro mesi dalla presentazione della prova delle operazioni di distillazione. In mancanza, l'aiuto viene meno, parzialmente o totalmente, a seconda della gravità del ritardo nella produzione delle suddette prove⁹. Ciò potrebbe contrassegnarsi come *regime dell'aiuto*. Dall'altro lato, il distillatore può fruire di un anticipo pari all'aiuto più basso, all'unica condizione di costituire una cauzione¹⁰. Sia la prova delle operazioni di distillazione sia quella del pagamento al produttore devono essere presentate entro il 31 dicembre 1984. La produzione delle prove oltre tale data è sanzionata con l'incameramento parziale o to-

tale dell'aiuto, a seconda della gravità del ritardo¹¹. Ciò potrebbe contrassegnarsi come *regime dell'anticipo*. La principale differenza tra questi due regimi attiene alla *prova della distillazione*. Tale prova deve essere fornita soltanto dopo il versamento dell'anticipo, ma è, per converso, la condizione del versamento dell'aiuto.

17. Naturale conseguenza del regime dell'anticipo è la previsione del versamento di una cauzione « per garantire che l'organismo d'intervento non sia esposto a rischi ingiustificati »¹².

18. La cauzione è cioè *connatrata all'anticipo* e costituisce soltanto una modalità del prefinanziamento. Cosicché si legge nel nono 'considerando' del regolamento n. 2373/83 che « occorre prevedere che il prezzo minimo garantito ai produttori sia versato a questi ultimi, in linea di massima entro termini che consentano loro di trarre un utile paragonabile a quello che essi ricaverrebbero se si trattasse di una vendita commerciale; (...) è quindi indispensabile anticipare, per quanto possibile, il versamento degli aiuti dovuti loro per la distillazione in causa, garantendo nel contempo, grazie ad un adeguato regime di cauzione, il *corretto svolgimento delle operazioni* »¹³.

19. Ne consegue che la cauzione non ha altro obiettivo, se non quello di garantire il rimborso dell'anticipo sull'aiuto nell'ipotesi in cui, successivamente, tale aiuto risulti indebito.

8 — Art. 7, n. 3, del regolamento n. 2179/83.

9 — Art. 7, n. 1, del regolamento n. 2373/83.

10 — Art. 9, n. 1, citato, del regolamento n. 2179/83.

11 — Art. 8, n. 2 modificato, citato, del regolamento n. 2373/83.

12 — Ottavo 'considerando' del regolamento n. 2179/83.

13 — Il corsivo è mio.

20. L'anticipo e l'aiuto obbediscono quindi a regimi probatori distinti. Non v'è, tuttavia, una norma che formalmente escluda il beneficiario dell'anticipo, cui sia stata applicata la sanzione dell'incameramento totale della cauzione, dal diritto di ricevere l'aiuto. Tale diritto può nondimeno restargli precluso a causa dell'inosservanza dei termini.

21. Infatti, le operazioni di distillazione non potevano aver luogo oltre il 31 agosto 1984¹⁴, mentre il produttore doveva essere pagato entro tre mesi dall'entrata nella distilleria, dunque non oltre il 30 novembre 1984. Il documento comprovante tale pagamento del prezzo al produttore doveva essere prodotto entro quattro mesi dalla prova della distillazione e non oltre il 28 febbraio 1985¹⁵. *Scaduto tale termine, l'aiuto era recuperato per intero dall'ente d'intervento*¹⁶. Al riguardo, l'art. 7, secondo comma, del regolamento n. 2373/83, come modificato dal regolamento n. 3501/83, è tassativo.

22. Pertanto il beneficiario dell'anticipo che forniva le prove richieste oltre la data del 28 febbraio 1985 perdeva (almeno in parte) la cauzione e decadeva dal diritto di richiedere l'aiuto. Va ricordato che l'Italtrade ha fornito la prova del pagamento al produttore solo il 2 aprile 1985.

23. Propongo quindi di risolvere la prima questione nel senso che l'incameramento della cauzione, di cui all'art. 8, n. 2, come modificato, del regolamento n. 2373/83, non ha per conseguenza diretta la decadenza dal diritto di richiedere l'aiuto, tuttavia quest'ultimo non può più venire richiesto dopo la scadenza dei termini prescritti dal-

l'art. 7, secondo comma, come modificato, dal medesimo regolamento.

24. Con le questioni seconda e terza s'intende sottoporre al vaglio della Corte la compatibilità del testé citato art. 8, n. 2, con il principio di proporzionalità. Suggestisco di esaminarle congiuntamente e di dare loro una comune soluzione.

25. Va ricordato che l'art. 8, n. 2, del regolamento della Commissione n. 2373/83, in conformità a quanto disposto dal Consiglio nel regolamento n. 2179/83, il cui ventesimo 'considerando' afferma che « è (...) opportuno prevedere una misura di proporzionalità nel caso in cui il distillatore, pur avendo rispettato i suoi principali obblighi, ne fornisca la prova in ritardo », prevede che in caso di ritardo fino a tre mesi nella produzione delle prove relative al pagamento fatto ai produttori la cauzione venga incamerata solo fino a concorrenza del 20% e, in caso di ulteriore ritardo, totalmente.

26. Giova rilevare che, parallelamente, il distillatore che ha fruito dell'aiuto senza passare per il regime dell'anticipo e della cauzione perde tale aiuto fino a concorrenza del 20% ovvero totalmente, a seconda della gravità del ritardo nella presentazione della prova del pagamento al produttore¹⁷.

27. Voi avete affermato che, in presenza di una sanzione come il mancato svincolo di una cauzione per l'inosservanza di un termine di presentazione della documentazione probatoria, è necessario esaminare se tale sanzione

14 — Art. 3 modificato del regolamento n. 2373/83.

15 — Art. 7, n. 2, del regolamento n. 2373/83, modificato dall'art. 1, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 3501/83.

16 — Ibid.

17 — Art. 7, secondo comma, del regolamento n. 2373/83.

«vada al di là dei limiti di quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito»¹⁸.

Da ciò avete desunto che il mancato svincolo dell'intera cauzione per inosservanza dei termini era una sanzione proporzionata a quello scopo.

28. Tale esame avete svolto nella causa Fromançais SA/FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles)¹⁹. Allo scopo di smaltire le eccedenze di burro, il regolamento (CEE) n. 1259/72 consentiva a talune imprese di trasformazione della Comunità di acquistare burro a prezzo ridotto, in base ad un sistema di gare. Quale contropartita per la riduzione di prezzo, l'aggiudicatario si impegnavano a trasformare il burro in determinati prodotti. Egli doveva versare il prezzo ridotto e prestare una cauzione per la trasformazione, in modo da garantire la differenza tra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo di vendita. Poiché una parte del burro acquistato dalla società Fromançais non era stata trasformata nei termini prescritti, il FORMA procedeva all'incameramento parziale delle cauzioni costituite dalla società. Voi avete dichiarato che:

«Onde accertare se una disposizione di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve controllare, anzitutto, se i mezzi cui essa fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza dello scopo stesso e, inoltre, se siano necessari per raggiungerlo.

Le disposizioni che contemplano l'incameramento dell'intera cauzione in caso d'inosservanza del termine di trasformazione mirano ad impedire che gli aggiudicatari del burro venduto a prezzo ridotto possano costituire scorte a fini speculativi»²⁰.

29. Un'analoga impostazione avente seguito in materia di restituzioni all'esportazione. Nella causa Man (Sugar)²¹, ad esempio, l'esportatore, aggiudicatario di una gara per l'esportazione di zucchero verso paesi terzi, aveva costituito una cauzione nell'intento di conseguire le dette restituzioni. La tardiva presentazione di domande di titoli di esportazione era sanzionata con l'incameramento totale della cauzione. La Corte, sulla constatazione che i predetti titoli avevano l'unica funzione di controllare i movimenti di esportazione e non fornivano nuove e decisive informazioni, ha affermato che

«Nell'interesse della buona amministrazione la Commissione era, sì, legittimata a stabilire un termine per la presentazione delle domande di titoli d'esportazione, ma avrebbe dovuto colpire l'inosservanza di tale termine con una sanzione sensibilmente meno afflittiva per gli operatori economici, che la perdita totale della cauzione, nonché maggiormente adeguata agli *effetti pratici* di tale inadempimento»²².

30. Nel caso in esame, l'obiettivo connesso alla fissazione di un termine perentorio per la presentazione della prova della distillazione e del pagamento del prezzo ai produttori è enunciato nel ventesimo 'considerando' del regolamento n. 2179/83, ove si legge che « (...) per beneficiare dell'aiuto, gli interessati devono inoltrare una domanda, corredata di una serie di documenti giustificativi; (...) ai fini di *un funzionamento uni-*

18 — Sentenza 20 febbraio 1979, Buitoni, punto 16 della motivazione (causa 122/78, Racc. pag. 677); v. altresì sentenza 17 maggio 1984, Denkavit, punto 25 della motivazione (causa 15/83, Racc. pag. 2171).

19 — Sentenza 23 febbraio 1983 (causa 66/82, Racc. pag. 395).

20 — Punti 8 e 9 della motivazione.

21 — Sentenza 24 settembre 1985 (causa 181/84, Racc. pag. 2889).

22 — Punto 30 della motivazione (il corsivo è mio).

forme del sistema negli Stati membri, è opportuno prevedere che la presentazione della domanda nonché il versamento dell'aiuto ai distillatori avvengano entro termini da determinare »²³. La fissazione di termini perentori per presentare all'ente d'intervento la prova del corretto svolgimento delle operazioni viene quindi espressamente motivata con le esigenze di corretta gestione amministrativa del sistema degli anticipi e con l'osservanza del principio di parità di trattamento degli operatori economici. I termini in questione hanno anche un'altra funzione. Mentre decorrono, la cauzione è immobilizzata presso il fideiussore e l'ente d'intervento ha versato un anticipo del quale non ha ancora potuto verificare il fondamento e che non può recuperare. Allorché l'anticipo risulta indebito, l'ente d'intervento può incamerare la cauzione solo alla scadenza del termine per la presentazione delle prove. Onde tutelare gli interessi finanziari della Comunità, era perciò necessario prescrivere un congruo termine per la presentazione delle medesime nonché comminare per il ritardo una sanzione sufficientemente idonea a dissuadere i distillatori dal tentare di conseguire un anticipo del quale non potranno dimostrare il fondamento o potranno dimostrarlo in tempi troppo lunghi, senza che la cauzione garantisca l'anticipo e le spese sostenute dalla Comunità.

31. Ci si chiede se, considerata la natura dell'obbligo violato (inosservanza dei termini per la presentazione delle prove), l'incameramento della cauzione sia una sanzione adeguata a tali obiettivi.

32. Nella sentenza Buitoni²⁴ avete tracciato un'importante distinzione a seconda della natura degli obblighi di cui trattasi. L'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione

n. 499/76²⁵ sanzionava, con l'incameramento totale della cauzione costituita a garanzia dell'obbligo di esportare, l'inosservanza del termine prescritto per la presentazione di licenze d'importazione, necessaria per motivi di buona gestione amministrativa, mentre l'inadempimento dell'obbligo principale di esportare era sanzionato solo proporzionalmente all'inadempimento stesso. La società Buitoni, assegnataria di licenze d'importazione, aveva effettuato operazioni d'importazione nei termini prescritti, producendo tuttavia tardivamente i relativi documenti probatori. Il FORMA aveva rifiutato lo svincolo della cauzione. Voi avete rilevato che

« (...) questa sanzione *forfettaria* che colpisce un illecito nettamente meno grave di quello punito con una sanzione di natura sostanzialmente proporzionale, consistente nell'inadempimento dell'obbligo che la stessa cauzione è destinata a garantire, va considerata *troppo severa rispetto allo scopo* della sana gestione amministrativa nell'ambito del sistema di licenze d'importazione e d'esportazione »²⁶.

Successivamente, e in modo particolarmente preciso, avete ribadito le conseguenze di tale distinzione tra obblighi principali e obblighi accessori nella citata sentenza Man (Sugar):

« Una disciplina comunitaria, che opera una differenziazione fra un obbligo principale, il cui adempimento è necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito, ed un obbligo secondario, avente natura essenzialmente amministrativa, non può sanzionare

23 — Il corsivo è mio.

24 — Causa 122/78, citata.

25 — Regolamento (CEE) della Commissione 5 marzo 1976, n. 499, che modifica il regolamento (CEE) n. 193/75 che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata relativa ai prodotti agricoli (GU L 59, pag. 18).

26 — Punto 20 della motivazione (il corsivo è mio).

con pari rigore l'inosservanza dell'obbligo secondario e l'inosservanza dell'obbligo principale senza violare il principio di proporzionalità »²⁷.

33. Sul punto, va rilevato che il regolamento n. 2373/83, del quale alcune disposizioni sono ritenute invalide dall'Italtrade, non prevede sanzioni progressive — e quindi più lievi — se non in caso di inosservanza degli obblighi probatori, da voi ritenuti obblighi accessori.

34. Tuttavia avete attenuato le conseguenze inizialmente tratte dalla distinzione tra obblighi principali e accessori. In particolare, avete respinto qualsiasi automatismo nell'affermare che non poteva esservi « ipso iure » una proporzionalità della sanzione della perdita totale — dell'aiuto o della cauzione — per l'inadempimento degli obblighi principali. Così, nella sentenza 27 giugno 1990, *Lingenfeller*²⁸, vertente sul regolamento della Commissione recante organizzazione della distillazione preventiva del vino per la campagna 1982/1983, avete ritenuto che la perdita totale dell'aiuto accordato al distillatore come sanzione per un lieve superamento del termine di tre mesi per pagare il produttore era sproporzionata *in relazione all'obiettivo perseguito*, pur trattandosi di inadempimento di un obbligo principale del distillatore:

« Occorre ricordare a tal riguardo che l'obiettivo della fissazione di un termine per il pagamento del prezzo di acquisto dal distillatore al produttore (...) è di prevedere che il prezzo minimo assicurato al produttore gli sia versato, come regola generale, entro un termine che gli consenta di trarne un utile

paragonabile a quello che egli ricaverebbe se si trattasse di una vendita commerciale. La fissazione di un termine per il pagamento di un prezzo di acquisto dal distillatore al produttore è così destinata ad incoraggiare quest'ultimo ad offrire alla distillazione vini che rischiano di pregiudicare il livello qualitativo elevato dei vini immessi sul mercato.

Stando così le cose, un superamento del termine di pagamento, che non ha come conseguenza che l'operazione si svolga in condizioni notevolmente diverse da quelle di normali transazioni commerciali, al punto da scoraggiare il produttore dall'offrire il suo vino alla distillazione, non può essere considerato nel senso che pregiudica l'obiettivo stesso del regime di distillazione »²⁹.

Deve rilevarsi che in quella causa il superamento del termine prescritto era direttamente sanzionato con la decadenza *totale* dall'aiuto, senza un termine intermedio che permettesse una perdita soltanto parziale del medesimo, e quindi senza elementi di proporzionalità.

35. Parallelamente avete ritenuto, nella sentenza 12 luglio 1990, *Philipp Brothers*³⁰, che la perdita totale della restituzione all'esportazione conseguita in anticipo fosse valida sanzione per la violazione di un obbligo accessorio. Il regolamento della Commissione 21 novembre 1979, n. 2730, autorizzava gli Stati membri ad anticipare in tutto o in parte all'esportatore l'importo della restituzione a partire dall'espletamento delle formalità doganali per l'esportazione, a condizione che fosse garantito, mediante la costituzione di una cauzione, l'ammontare di tale anticipo maggiorato del 15%. La *Philipp Brothers* aveva ottenuto titoli di espor-

27 — Punto 20 della motivazione.

28 — Causa C-118/89 (Racc. pag. 1-2637).

29 — Punti 13 e 14 della motivazione.

30 — Causa C-155/89 (Racc. pag. I-3265).

tazione di grano, effettuato le esportazioni e conseguito anticipi sulle restituzioni dietro costituzione di una cauzione. A seguito della tardiva presentazione dei documenti probatori richiesti (in particolare di quelli comprovanti l'espletamento delle formalità doganali per l'esportazione), al detto esportatore era stato ingiunto il pagamento di una somma pari all'importo della cauzione erroneamente svincolata. Voi avete rilevato che

« (...) la fissazione di un termine imperativo per il deposito dei documenti necessari a fornire la prova dell'avvenuta esportazione è una misura indispensabile per evitare che l'esportatore non goda di un vantaggio indebito »³¹.

« (...) nell'ipotesi in cui i documenti previsti dal regolamento non vengano depositati nel termine di sei mesi, la sanzione consistente nella perdita della cauzione o nel pagamento di un importo corrispondente qualora la cauzione sia stata svincolata non è sproporzionata alle finalità della disciplina di cui è causa né alle esigenze inerenti alla gestione amministrativa dei fascicoli relativi alle restituzioni prefinanziate »³².

Avete dunque riconosciuto, in quel caso, che l'inosservanza dei termini di presentazione dei documenti probatori comportava per l'esportatore l'obbligo di rimborsare la restituzione maggiorata del 15%, e cioè di subire una perdita.

36. La causa testé richiamata presenta vari punti in comune con quella in esame. Entrambe vertono su un sistema di anticipi di un aiuto comunitario del quale il distillatore o l'esportatore non sono gli unici beneficiari finali. Infatti, l'anticipo versato al distillatore consente a questi di acquistare vino a un

prezzo sufficientemente remunerativo *per il produttore*. Del pari la restituzione permette all'esportatore di grano di compensare la differenza tra i prezzi comunitari e quelli — più bassi — del mercato mondiale e di ridurre il prezzo di vendita al livello dei paesi terzi concorrenti, con conseguente vantaggio indiretto per il produttore comunitario.

37. La cauzione prestata dalla Philipp Brothers era pari all'anticipo ricevuto, maggiorato del 15%. La cauzione versata dall'Italtrade era pari al 110% dell'importo dell'aiuto, tenuto conto del fatto che l'anticipo è sempre pari all'importo dell'aiuto più basso. In entrambi i casi, la mancata presentazione delle prove comportava la sanzione dell'incameramento della cauzione, ossia una sanzione direttamente proporzionale all'importo dell'anticipo ricevuto.

38. Alla SA Philipp Brothers erano stati concessi, scaduti i sei mesi, ulteriori termini per provare l'avvenuto espletamento delle formalità doganali di esportazione, dimostrando di essersi fatta parte diligente per procurarsi tali prove nei termini prescritti³³.

39. I distillatori interessati dal regolamento n. 2373/83 non hanno potuto fruire di una vera e propria proroga dei termini. Infatti, il citato regolamento della Commissione n. 3501/83, se ha rinviato le scadenze inizialmente fissate per produrre le prove, ha altresì spostato il termine massimo per la distillazione, cosicché tutte le operazioni ne sono risultate differite di due mesi.

31 — Punto 38 della motivazione.

32 — Punto 40 della motivazione.

33 — Art. 31 del regolamento (CEE) n. 2730/79.

40. Per converso, l'Italtrade beneficiava, come tutti i distillatori interessati, di un termine automatico di otto mesi per presentare le prove senza dover avanzare alcuna richiesta. Il regime previsto dal regolamento n. 2373/83 era quindi più favorevole all'operatore rispetto a quello cui era assoggettata la Philipp Brothers, regime questo che avvantaggiava il solo operatore che si faceva parte diligente per richiedere termini supplementari.

la contropartita dei termini, particolarmente lunghi, accordati al distillatore per presentare la documentazione probatoria. Fino al 31 dicembre 1984, questi non incorreva in alcuna sanzione. Fino al 1° aprile 1985, la sanzione era solo un incameramento parziale. Soltanto a decorrere da quest'ultima data la cauzione veniva totalmente incamerata.

41. Nella causa Philipp Brothers, il nesso tra l'importo della cauzione e quello dell'anticipo nonché l'attenuazione del rigore dei termini, grazie alla possibilità di ottenerne una proroga, costituivano altrettanti elementi di proporzionalità, dai quali avete desunto la legittimità della sanzione prevista.

44. Le prove documentali imposte al distillatore erano semplici — questi non doveva, in particolare, produrre documenti doganali — e il regolamento n. 2179/83 faceva salvi i motivi di forza maggiore³⁵.

42. L'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2373/83 prevede un diverso tipo di sanzione e una diversa forma di proporzionalità. La sanzione non è più soltanto funzione dell'importo dell'anticipo, ma è altresì proporzionale al ritardo, dal momento che il superamento di una prima scadenza è sanzionato con l'incameramento parziale della cauzione e quello di una seconda scadenza con l'incameramento totale. Per il superamento minimo di un termine — in particolare per quello riconducibile a colpa lieve — è quindi comminata una sanzione minima. Né si ha, in questo caso, una sanzione *forfettaria*, da voi censurata nella sentenza Buitoni³⁴.

45. Infine, dalla struttura generale del controverso regolamento può desumersi un collegamento tra le modalità di concessione dell'aiuto (e in particolare i termini) e le normali operazioni commerciali³⁶. Sotto tale profilo, non sembra che un termine di otto mesi per presentare le prove delle operazioni di distillazione e pagamento ai produttori sia inferiore ai termini generalmente in uso per questo tipo di operazioni.

43. La sanzione dell'incameramento totale della cauzione mi sembra possa considerarsi

46. Va ricordato, come punto di capitale importanza, che nel ricevere un anticipo sull'aiuto alla distillazione il distillatore fruiva di un *vantaggio finanziario* ulteriore, potendo disporre di un importo pari a quello dell'aiuto, non ancora esigibile, dietro semplice costituzione di una cauzione. Egli poteva così pagare i produttori senza dover anticipare coi propri mezzi. Per giunta, il regime dell'anticipo era un regime *facoltativo*, del quale il distillatore conosceva con-

34 — Causa 122/78, citata.

35 — Art. 23.

36 — V. nono 'considerando' del regolamento n. 2373/83.

dizioni, vantaggi e vincoli e che egli accettava liberamente.

47. Ritengo, pertanto, che la sanzione prevista dall'art. 8, n. 2, pur potendo condurre al totale incameramento della cauzione, non

sia sproporzionata rispetto al principale obiettivo perseguito: assicurare un soddisfacente funzionamento del particolarissimo sistema dell'anticipo, garantendo l'osservanza del principio di parità di trattamento dei produttori e tutelando gli interessi finanziari della Comunità.

48. Propongo quindi che vi pronunciate nei seguenti termini:

- « 1) L'incameramento della cauzione, di cui all'art. 8, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, come modificato dall'art. 1, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1983, n. 3501, non ha per conseguenza diretta la decadenza dal diritto a richiedere l'aiuto; tuttavia quest'ultimo non può più venire richiesto dopo la scadenza dei termini prescritti dall'art. 7, secondo comma, del regolamento n. 2373/83, come modificato dall'art. 1, n. 2, del citato regolamento n. 3501/83.
- 2) L'esame delle questioni seconda e terza non ha posto in rilievo alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 8 del regolamento della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, come modificato dall'art. 1 del regolamento n. 3501/83 ».