CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 15 marzo 2001 [1]

1. Nella presente causa la Repubblica italiana chiede che la Corte voglia annullare due regolamenti del Consiglio che adeguano il regime agromonetario all'introduzione dell'euro all'inizio del 1999 e, nel contempo, i due regolamenti della Commissione che li attuano. Essa contesta in particolare il modo in cui tali regolamenti stabiliscono l'importo dell'aiuto compensativo che gli Stati membri possono in determinati casi versare ai loro agricoltori con il contributo della Comunità.

2. Essa sostiene essenzialmente che non avrebbe dovuto essere applicato lo stesso regime agli Stati membri che non avevano ancora adottato l'euro e a quelli che l'avevano adottato e che tale regime penalizza determinati tipi di agricoltura, in particolare quelli prevalentemente praticati nei paesi mediterranei.

1 Lingua originale: l'inglese.

Regime agromonetario

Antefatti

3. I due principali mezzi con cui la Comunità aiuta gli agricoltori sono prezzi garantiti per la produzione e pagamenti diretti determinati per ettaro, unità di bestiame, etc. Entrambi sono, in linea di principio, uniformi per tutta la Comunità. Il primo viene sovente denominato aiuto indiretto ed il secondo, che riveste sempre più maggiore importanza, aiuto diretto, sebbene questi termini non siano sempre usati con precisione.

4. Gli importi in questione vengono calcolati in una moneta o in un'unità di conto centrale — consecutivamente, l'unità di conto agricola (che era basata sul valore in oro del dollaro USA), l'unità di conto europea, l'ECU (basato su un «paniere» di

monete comunitarie) e l'euro — poi convertiti nelle monete nazionali di cui trattasi. Anche se ciascuna unità consecutiva è stata, al momento dell'introduzione, pari alla sua precedente, il mutamento dei tassi di cambio e delle definizioni ha fatto sì che non vi è attualmente alcun collegamento fra l'euro e il dollaro.

5. È improbabile che tale sistema dia origine a disparità quando i tassi di cambio sono sostanzialmente stabili (come è avvenuto nel corso degli anni Sessanta e fino al crollo del sistema monetario internazionale concordato a Bretton Woods) o quando un'unica moneta viene usata come uno standard invariabile da un certo numero di Stati membri (come è avvenuto con l'euro dal 1° gennaio 1999).

6. Tuttavia si producono inevitabilmente distorsioni quando i tassi di cambio oscillano in misura notevole. Se una moneta nazionale viene rivalutata rispetto alla moneta o unità di conto centrale, i prezzi garantiti e l'importo dell'aiuto caleranno automaticamente nella moneta nazionale, salvo che siano presi provvedimenti, e il contrario avviene in caso di svalutazione. Il primo e più evidente caso si è verificato nel 1969, quando il franco francese è stato svalutato dell'11% ed il marco tedesco rivalutato del 9%. Se non fosse stata intrapresa alcuna azione, ne sarebbe derivata una notevole disparità tra gli agricoltori francesi e quelli tedeschi.

7. La soluzione inizialmente adottata fu quella di introdurre importi compensativi monetari (in prosieguo: gli «ICM»), che erano di fatto equivalenti a sovvenzioni all'importazione ed a prelievi all'esportazione o all'importazione e a sussidi all'esportazione — a seconda del se una moneta fosse stata svalutata o rivalutata — negli scambi di prodotti agricoli tra gli Stati membri. Inoltre, ai fini della stabilità dei prezzi d'intervento espressi nelle monete nazionali che fluttuavano rispetto all'unità di conto centrale, venne istituito un tasso fittizio di conversione agricolo, noto in genere come tasso «verde» e diverso dal tasso di mercato.

8. Con l'introduzione del sistema monetario europeo e l'istituzione di un mercato unico, si resero necessarie talune riforme. Nel 1995 fu effettuata un'altra riforma che ha portato al sistema immediatamente precedente a quello di cui trattasi nella presente causa. Gli ICM sono infine scomparsi, ma è rimasto il tasso di conversione agricolo distinto, la cui fissazione ha quindi acquistato primaria importanza.

9. Prima di cercare di esporre in sintesi i provvedimenti in vigore immediatamente prima e dopo il 1° gennaio 1999, dovrei forse rilevare che la normativa in materia si

è accumulata in maniera disordinata nel corso degli anni e ha di quando in quando perso in chiarezza ciò che ha guadagnato in complessità.

Il regime anteriore al 1999

10. Il regime in vigore immediatamente prima dell'adozione della moneta unica era in ampia misura disciplinato dai regolamenti del Consiglio nn. 3813/92, 1527/95 e 724/97 [2].

11. Il regolamento n. 3813/92 stabilì le norme che disciplinavano le modifiche dei tassi di conversione agricoli. In sostanza, tali tassi si basavano inizialmente sul «tasso rappresentativo di mercato» per ciascuna moneta (una media mensile dei tassi di cambio con riferimento all'ECU), ma non seguivano immediatamente qualsiasi variazione di detto tasso. Il tasso di conversione agricolo veniva modificato solo quando il «divario monetario» (la differenza tra il tasso di conversione agricolo e il tasso rappresentativo di mercato espresso come percentuale del primo) superava una determinata soglia.

12. In caso di divario monetario positivo, quando il tasso agricolo superava il tasso di mercato, il primo non veniva modificato fino a quando la differenza non superava cinque punti al termine di un periodo di riferimento. Nel caso contrario di divario monetario negativo, si procedeva ad una modifica quando la differenza superava due punti in termini assoluti o cinque punti rispetto ad un'altra moneta. Quando veniva effettuata una modifica il nuovo tasso veniva determinato riducendo della metà il valore assoluto del divario [3].

13. Vi poteva quindi essere una differenza, non del tutto o non immediatamente corretta, tra il tasso di conversione agricolo e il tasso di mercato. Gli agricoltori dei paesi le cui monete presentavano un divario positivo ne traevano vantaggio giacché ricevevano aiuti ad un tasso di cambio più favorevole del tasso di mercato. In caso di divario negativo, però, i redditi agricoli subivano un pregiudizio. Per ovviare a quest'ultima situazione, il regolamento n. 3813/92 dispose un aumento degli

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3813, relativo all'unità di conto e ai tassi di conversione da applicare nel quadro della politica agricola comune (GU L 387, pag. 1), nella versione modificata principalmente dal regolamento (CE) del Consiglio 23 gennaio 1995, n. 150 (GU L 22, pag. 1); regolamento (CE) del Consiglio 29 giugno 1995, n. 1527, che determina le compensazioni in caso di riduzione dei tassi di conversione agricoli di alcune monete (GU L 148, pag. 1), e regolamento (CE) del Consiglio 22 aprile 1997, n. 724, che determina le misure e le compensazioni relative alle rivalutazioni sensibili che incidono sui redditi agricoli (GU L 108, pag. 9), nella versione modificata dal regolamento (CE) del Consiglio 20 aprile 1998, n. 942 (GU L 132, pag. 1).

3 — V., in particolare, artt. 1, 3 e 4, del regolamento, come modificato.

importi dell'aiuto diretto e consentì agli Stati membri di concedere ai loro agricoltori un aiuto compensativo, subordinato a talune condizioni, ma finanziato con un contributo della Comunità [4].

14. Successivamente, i regolamenti nn. 1527/95 e 724/97 congelarono i tassi di conversione agricoli per determinate categorie di aiuti diretti fino al 1° gennaio 1999 e consentirono agli Stati membri di concedere agli agricoltori aiuti compensativi per tre periodi di dodici mesi, ancora una volta con un contributo comunitario, nel caso di rivalutazione sensibile di una moneta (equivalente ad un divario monetario negativo). L'importo massimo dell'aiuto andava calcolato moltiplicando la percentuale della rivalutazione da considerarsi sensibile per una perdita forfettaria di reddito, entrambi i fattori essendo calcolati in conformità a norme specifiche [5].

Il regime di cui trattasi

15. Manifestamente, con l'introduzione dell'euro, il 1° gennaio 1999, e con la fissazione di parità irrevocabili per le monete di tutti gli Stati membri partecipanti [6] non sarebbe stato più possibile che i tassi di mercato variassero tra tali monete e l'euro, di modo che il precedente regime agromonetario sarebbe rimasto in tale misura privo di scopo. Il passaggio alla moneta unica richiedeva, tuttavia, talune misure transitorie ed occorreva pur sempre emanare disposizioni in materia di tassi di conversione per gli Stati non ancora partecipanti.

16. Con i regolamenti del Consiglio nn. 2799/98 e 2800/98 [7] è stato quindi istituito un nuovo regime, le cui dettagliate norme di attuazione sono state adottate con i regolamenti della Commissione nn. 2808/98 e 2813/98 [8]. Questi sono i regolamenti di cui la Repubblica italiana chiede l'annullamento, particolarmente per quanto riguarda talune disposizioni specifiche dei due regolamenti del Consiglio.

4 — V. artt. 7 e 8 del regolamento.

5 — V. artt. 2 e 3 del regolamento n. 1527/95 e 3-6 del regolamento n. 724/97.

6 — In realtà, la moneta degli Stati membri partecipanti diventa l'euro a partire dal 1° gennaio 1999, ma l'euro è altresì diviso, fino al 31 dicembre 2001, in «unità monetarie nazionali» pari alle unità delle monete di tali Stati come definite il 31 dicembre 1998; v. artt. 1-6 del regolamento (CE) del Consiglio 3 maggio 1998, n. 974, relativo all'introduzione dell'euro (GU L 139, pag. 1).

7 — Regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1998, n. 2799, che istituisce il regime agromonetario dell'euro (GU L 349, pag. 1); regolamento (CE) del Consiglio 15 dicembre 1998, n. 2800, relativo alle misure transitorie applicabili nella politica agricola comune in considerazione dell'introduzione dell'euro (GU L 349, pag. 8).

8 — Regolamento (CE) della Commissione 22 dicembre 1998, n. 2808, recante modalità d'applicazione del regime agromonetario dell'euro nel settore agricolo (GU L 349, pag. 36); regolamento (CE) della Commissione 22 dicembre 1998, n. 2813, recante modalità d'applicazione relative alle misure transitorie per l'introduzione dell'euro nella politica agricola comune (GU L 349, pag. 48).

— Regolamento n. 2799/98

17. Secondo il suo preambolo, il regolamento n. 2799/98 mira a sostituire il precedente regime agromonetario, non più adeguato, con un regime più semplice e più vicino alla realtà monetaria, basato sull'euro per gli Stati partecipanti e sul tasso di cambio effettivo per gli Stati non partecipanti [9]. È stato però ammesso che una notevole rivalutazione monetaria (per gli Stati non partecipanti) può, ove sussistano determinate condizioni, contrarre i redditi agricoli, che un aiuto può temporaneamente compensare tale contrazione, secondo norme specificamente adeguate per taluni tipi di aiuto diretto, e che occorre prevedere la possibilità di ricorrere a misure transitorie [10].

18. Ai sensi dell'art. 2, i prezzi e gli importi fissati negli atti relativi alla politica agricola comune sono espressi in euro. Negli Stati membri partecipanti essi sono versati o riscossi in euro e negli altri Stati membri sono convertiti nella moneta nazionale (pur se l'art. 8 prevede la possibilità per tali Stati di usare anch'essi l'euro).

19. Per il resto il regolamento riguarda, in sostanza, i risultati di future oscillazioni dei tassi di cambi tra l'euro e le monete nazionali degli Stati membri non partecipanti [11].

20. Gli artt. 4 e 5 trattano dei casi che giustificano il pagamento di aiuti compensativi. In tali casi, forse per motivi riconducibili alla redazione della precedente, disparata, normativa, l'art. 4 si riferisce ad una rivalutazione, mentre l'art. 5 descrive quello che è manifestamente lo stesso fenomeno come un calo del tasso di cambio (dell'euro; pure questo è, naturalmente, l'equivalente di ciò che precedentemente era noto anche come divario monetario negativo, situazione in cui l'oscillazione del tasso di cambio implica una riduzione degli importi dell'aiuto ricevuto dagli agricoltori in moneta nazionale).

21. L'art. 4 consente agli Stati membri, in caso di rivalutazione sensibile, di versare un aiuto compensativo relativo a tutti i prezzi e importi diversi da quelli di cui all'art. 5. Rilevo incidentalmente che la rivalutazione sensibile viene definita all'art. 1, lett. f), come «la situazione in cui la media annua del tasso di cambio [dell'euro] è inferiore al limite rappresentato dal valore più basso delle medie annue del tasso di conversione applicato nei tre anni precedenti e del tasso

9 — V. 'considerando' 1 e 2.

10 — V., in particolare, 'considerando' 4-7 e 10.

11 — Le «monete nazionali» sono definite all'art. 1, lett. d), in modo da escludere l'unità monetaria nazionale degli Stati membri partecipanti, e le definizioni di «tasso di cambio» e di «rivalutazione sensibile» derivano da questo.

di cambio del 1° gennaio 1999». Lo Stato membro interessato può concedere agli agricoltori un aiuto compensativo per tre periodi successivi di dodici mesi, con un importo massimo che deve essere determinato per il primo periodo e gradualmente ridotto negli altri due. Inoltre, ai sensi dell'art. 4, n. 4, nessun aiuto è concesso per la parte dell'importo che non sia superiore al 2,6% di rivalutazione sensibile.

22. L'art. 5 contempla un aiuto forfettario determinato per ettaro o per unità di bestiame, un premio compensativo per pecora o per capra e un importo di carattere strutturale o ambientale. (Un aiuto in tali forme, che comportano tutte pagamenti diretti agli agricoltori, era già previsto globalmente come una specifica categoria all'art. 7 del regolamento n. 3813/92, e proprio riguardo a tale categoria il tasso di conversione agricola era stato congelato col regolamento n. 724/97). In tali casi, in cui il tasso di cambio dell'euro applicabile subisce una riduzione, un aiuto compensativo per tre periodi è di nuovo consentito, ancora una volta con un importo massimo e una graduale riduzione. Gli Stati membri possono, ma non devono, rinunciare alla concessione dell'aiuto compensativo quando l'importo calcolato corrisponde ad una riduzione inferiore al 5%.

23. Gli importi massimi per il primo periodo di aiuto devono essere in ambedue i casi stabiliti, secondo le regole di cui all'allegato del regolamento, per l'intero Stato membro interessato.

24. Nel caso degli aiuti di cui all'art. 4, ciò comporta la moltiplicazione della percentuale di sensibilità della rivalutazione [cioè, ai sensi dell'art. 1, lett. g), la percentuale di rivalutazione della media annua rispetto al limite assunto per la definizione di una rivalutazione sensibile nell'art. 1, lett. f)], per la perdita forfettaria di reddito. Tale perdita forfettaria di reddito è pari, secondo il punto 1 dell'allegato, sostanzialmente all'1% della produzione finale agricola dei settori dei cereali, della barbabietola da zucchero, del latte e dei prodotti lattiero-caseari e delle carni bovine, all'1% del valore dei quantitativi di prodotti consegnati in adempimento di un contratto che preveda il rispetto di un prezzo minimo alla produzione in altri settori, e all'1% dell'aiuto o dei premi pagati agli agricoltori diversi dall'aiuto di cui all'art. 5. Il calcolo è sostanzialmente lo stesso che era stato precedentemente applicato in base al regolamento n. 724/97.

25. Il metodo di calcolo dell'importo massimo dei pagamenti di cui all'art. 5 è, tuttavia, meno chiaro. L'art. 5, n. 2, si richiama, a tale scopo, semplicemente alla procedura di cui all'art. 9 per l'adozione delle norme di attuazione e al punto 4 dell'allegato. Le norme di attuazione sembrano essere quelle contenute nel regolamento della Commissione n. 2808/98, il cui

art. 10, n. 2, dispone che gli importi massimi dell'aiuto sono determinati conformemente all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 2799/98. Il punto 4 dell'allegato stabilisce che l'aiuto è calcolato in base a taluni dati, senza però specificare come tali dati devono essere usati. Manifestamente, quindi, le norme pertinenti non fanno altro che rinviare l'una all'altra e manca qualsiasi indicazione chiara quanto al modo in cui dev'essere, in realtà, calcolato l'importo massimo.

27. Ai sensi dell'art. 6, la Comunità contribuisce per il 50% al finanziamento dell'aiuto.

28. Le citate disposizioni, poiché riguardano variazioni del tasso di cambio come definito nel regolamento (cioè il tasso di cambio tra l'euro e le monete nazionali degli Stati membri non partecipanti), incidono soltanto sulla situazione esistente negli Stati membri non partecipanti all'euro e solo dopo l'introduzione di questo. I mutamenti che derivano dal passaggio al nuovo regime e che interessano tutti gli Stati sono disciplinati dal regolamento n. 2800/98.

26. Tuttavia, emerge chiaramente un'importante distinzione tra gli aiuti compensativi concessi ai sensi dell'uno e dell'altro articolo: quando è applicabile l'art. 5 il calo del tasso di cambio è preso completamente in considerazione (salvo una rinuncia facoltativa per gli importi corrispondenti ad una riduzione di meno del 5%), mentre, in forza dell'art. 4, una rivalutazione è presa in considerazione solo nella misura in cui supra il 2,6%. Tale soglia del 2,6% era già stata introdotta nel regolamento n. 724/97, a partire dal 1° maggio 1998, con il regolamento n. 942/98 [12], per limitare il rischio di un'eccessiva compensazione in casi di «modeste rivalutazioni sensibili» (sic) [13]. Precedentemente, era stato disposto un diverso tipo di limite inferiore in quanto non era pagabile un aiuto che risultasse inferiore allo 0,5% di rivalutazione sensibile [14].

— Regolamento n. 2800/98

29. Secondo il suo titolo e il suo preambolo, il regolamento n. 2800/98 è inteso a prevedere un aiuto temporaneo e decrescente relativamente al passaggio all'euro il 1° gennaio 1999, che, con la scomparsa dei tassi di conversione agricoli, potrebbe avere gli stessi effetti di una rivalutazione sensibile.

30. I termini usati per definire una «rivalutazione sensibile» nell'art. 1 sono leggermente diversi da quelli usati nel regolamento n. 2799/98; si tratta sostanzialmente

12 — Ambedue i regolamenti sono stati citati nella nota 1.

13 — Regolamento n. 942/98, quinto 'considerando'.

14 — Art. 4, n. 3, del regolamento n. 724/97, ultimo comma.

di una riduzione del tasso di conversione applicabile il 1° gennaio 1999 rispetto ai livelli più bassi dei tassi precedentemente applicabili.

viene nel 1999 il fatto generatore è inferiore al tasso applicabile precedentemente, viene concesso un aiuto compensativo e l'importo di tale aiuto è calcolato in conformità all'art. 5 del regolamento n. 2799/98. Eccezionalmente, tuttavia, il contributo della Comunità in questo caso è pari al 100% per il primo anno.

31. Ai sensi dell'art. 2, qualora il tasso di conversione (dell'euro nelle unità monetarie nazionali degli Stati membri partecipanti) o il tasso di cambio (dell'euro nelle monete nazionali degli Stati non partecipanti) subisca il 1° gennaio 1999 una rivalutazione sensibile rispetto al tasso di conversione agricolo vigente il 31 dicembre 1998, possono essere versati aiuti compensativi secondo le stesse modalità previste dall'art. 4 del regolamento n. 2799/98 (quindi, l'art. 2 contempla gli stessi tipi di aiuto, cioè tutti gli aiuti diversi da quelli diretti elencati nell'art. 5 del regolamento n. 2799/98). Tuttavia, il secondo comma di detto art. 2 dispone che l'importo massimo può essere «ridotto o annullato» [15] a seconda dell'evoluzione del tasso di cambio (tale disposizione quindi riguarda soltanto gli Stati non partecipanti) nei primi nove mesi del 1999.

— Regolamenti nn. 2808/98 e 2813/98

33. Questi sono i regolamenti della Commissione recanti modalità di attuazione dei due regolamenti del Consiglio. Pur chiedendo formalmente il loro annullamento, il governo italiano non muove alcuna specifica censura alle loro disposizioni, ma piuttosto concentra la sua argomentazione sui regolamenti del Consiglio. Nella replica, esso specifica che chiede l'annullamento dei regolamenti della Commissione solo per evitare che le istituzioni possano sostenere che essi resterebbero validi in caso di annullamento dei regolamenti del Consiglio; il suo assunto che i regolamenti della Commissione siano invalidi deriva dagli argomenti che esso fa valere contro la legittimità dei regolamenti del Consiglio.

32. Quanto all'aiuto diretto (il relativo elenco è identico a quello di cui all'art. 5 del regolamento n. 2799/98), l'art. 3 dispone che, se il tasso di conversione o di cambio applicabile il giorno in cui inter-

34. Di conseguenza, non mi sembra necessario esporre dettagliatamente le disposizioni dei predetti regolamenti della Commissione.

15 — Ritengo che il termine «annullato» abbia qui il senso di «ridotto a zero» anziché come implicante l'eliminazione di qualsiasi limite massimo.

Analisi

35. La Repubblica italiana chiede l'annullamento di tutti e quattro i regolamenti (regolamenti del Consiglio nn. 2799/98 e 2800/98, regolamenti della Commissione nn. 2808/98 e 2813/98), mentre il Consiglio e la Commissione ribattono che il ricorso dev'essere respinto. Il Consiglio limita le sue osservazioni ai propri regolamenti; la Commissione, sostanzialmente, contesta la ricevibilità della domanda di annullamento dei regolamenti di attuazione e concentra le sue deduzioni sulla validità dei regolamenti del Consiglio.

I regolamenti del Consiglio

36. La Repubblica italiana deduce tre motivi.

— Primo motivo: illegittimità dell'applicazione non differenziata della soglia del 2,6%

37. In sostanza, in base del primo motivo è l'illegittimità dell'applicazione della stessa soglia del 2,6% per il pagamento di un aiuto compensativo sia per quanto riguarda le rivalutazioni sensibili che sono avvenute (per gli Stati partecipanti) al momento del passaggio dal precedente regime agromonetario all'euro sia nel caso di quelle che si sono verificate (solo per gli Stati non partecipanti) dopo tale momento come effetto della oscillazione dei tassi di cambio tra l'euro e le monete di questi Stati.

38. La Repubblica italiana deduce che tale trattamento è in contrasto con l'art. 39 del Trattato CE (divenuto art. 33 CE), con l'art. 40, n. 3, commi secondo e terzo, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 34, n. 2, CE) e col principio di proporzionalità.

39. Poiché la Repubblica italiana non ha specificato né la disposizione dell'art. 39 del Trattato CE che essa deduce essere stata violata né il modo in cui è stato assertivamente violato il principio di proporzionalità, ritengo che il suo motivo vada disatteso per quanto riguarda tali deduzioni.

40. Quanto all'art. 40, n. 3, tuttavia, la Repubblica italiana fa riferimento ai precetti secondo cui l'organizzazione comune dei mercati agricoli deve escludere ogni discriminazione fra produttori nell'ambito della Comunità (secondo comma) e la politica comune dei prezzi, dev'essere basata su criteri comuni e metodi uniformi di calcolo (terzo comma). Queste sono

espressioni del principio fondamentale di parità di trattamento, che impone che situazioni analoghe non possono essere trattate diversamente e che situazioni diverse non possono essere trattate allo stesso modo.

41. Il fatto di continuare ad applicare la soglia del 2,6% è giustificato, a suo avviso, nei confronti degli Stati non partecipanti in quanto ammortizza gli effetti delle oscillazioni dei tassi di cambio ed in quanto i tassi di cambio con l'euro continuano a variare. Non era però giustificato quando sono stati operati gli adeguamenti necessari il 1° gennaio 1999, che comportavano semplicemente una variazione una tantum, con l'impossibilità di un ulteriore adeguamento. Queste sono situazioni diverse e devono essere trattate differentemente.

42. In particolare, la Repubblica italiana asserisce che la soglia del 2,6% è stata istituita col regolamento n. 942/98 per far fronte ad un grave rischio di speculazione monetaria al rialzo in vista dell'introduzione dell'euro. La sua adozione era giustificata riguardo ai tassi di cambio con le monete degli Stati non partecipanti, ancora soggetti a fluttuazioni e quindi a speculazioni, ma non riguardo al passaggio alla moneta unica, situazione in cui era escluso ogni ulteriore cambiamento.

43. Sarebbe difficile, ritengo, negare che queste due situazioni siano tra loro differenti per taluni versi: l'una riguarda un'unica variazione del tasso di cambio, che non sarà mai ripetuta, l'altra una serie di variazioni ripetute. Tuttavia, esse presentano anche alcuni importantissimi punti di analogia; ciascuna di esse riguarda, per ogni potenziale applicazione del meccanismo, un singolo caso di una moneta o di una unità monetaria cambiata ad un tasso diverso da quello prima vigente, e questa è la sostanza vera e propria del meccanismo.

44. Il Consiglio sostiene, giustamente a mio avviso, che, per quanto riguarda la transizione dal vecchio al nuovo regime, la prima fase consiste nello stabilire per tutte le monete se vi sia stata una rivalutazione sensibile e la sola differenza di trattamento dipende da se ciò sia avvenuto o no. Quindi, non sussiste violazione del principio della parità di trattamento. (Dopo il passaggio all'euro, tuttavia, c'è una chiara differenza tra la situazione delle monete che possono continuare a fluttuare rispetto all'euro e quella delle unità monetarie che hanno un tasso di conversione fissato in modo irrevocabile. Una differenza di trattamento può quindi giustificarsi in una fase successiva).

45. Ritengo inoltre con la Commissione che nessun elemento nel regolamento n. 942/98 lasci intendere che la soglia del

2,6% doveva costituire una salvaguardia contro la speculazione monetaria; invece, è chiaramente affermato nel quinto 'considerando» che l'intento era quello di «contenere il rischio di compensazioni eccessive in caso di modeste rivalutazioni sensibili» (uno scopo che poteva essere valido proprio nelle circostanze del passaggio all'euro) e che il limite teneva conto del fatto che, come conseguenza dell'art. 4 del regolamento n. 3813/92 [16], il tasso di conversione agricola poteva scendere sotto il 2,56% (considerazione che restava valida il 1° gennaio 1999). Né è stata prodotta alcuna prova di preoccupazioni di speculazioni monetarie come motivo per l'introduzione della soglia del 2,6%.

46. L'altro argomento, secondo cui una rivalutazione al di sotto del 2,6% il 1° gennaio 1999 è per sempre «persa» per gli Stati membri partecipanti, mentre può andare successivamente al di là della soglia e dar luogo all'aiuto compensativo per gli agricoltori degli Stati non partecipanti, può del pari essere respinto. Da un lato, proprio perché la rivalutazione non può aumentare negli Stati partecipanti non è pagabile un aiuto compensativo; dall'altro, il Consiglio ha dichiarato in udienza che il meccanismo non poteva funzionare in tale modo cumulativo per gli Stati non partecipanti. In ogni caso esso può certamente funzionare nel modo contrario (in base all'art. 2, secondo comma, del regolamento n. 2800/98, l'importo massimo dell'aiuto pagabile in tali Stati può essere «ridotto o annullato» in conseguenza dell'evoluzione del tasso di cambio).

47. La Repubblica italiana deduce anche l'ingiustificata applicazione di trattamenti diversi a situazioni analoghe: sia l'euro sia le monete degli Stati non partecipanti, a suo avviso, fluttuano rispetto al dollaro, con gli stessi effetti sui redditi agricoli, ma solo gli agricoltori degli Stati non partecipanti possono ricevere un aiuto compensativo in funzione di tali fluttuazioni. Essa rileva inoltre, che il dollaro rappresenta il ««valore «reale» e che i tassi di cambio del dollaro determinano i tassi di conversione agricoli per gli Stati non partecipanti.

48. Non vedo alcuna prova a sostegno di tali asserzioni. Nessun elemento nei regolamenti fa dipendere importi o adeguamenti dalle variazioni di tassi di cambio con il dollaro, né sussistono motivi per assumere tale moneta come parametro secondo cui misurare le variazioni dei redditi agricoli in Europa. Il fatto che il precursore dell'euro, l'unità di conto agricola, fosse originariamente basato sul valore aureo del dollaro è di rilevanza meramente storica per l'attuale regime agromonetario. Il calo dell'euro rispetto al dollaro può certo avere avuto qualche (non

16 — V. supra paragrafo 12.

sempre sfavorevole) effetto sui redditi agricoli in Europa, ma i regolamenti contestati trattano soltanto delle variazioni dei tassi di cambio tra monete europee.

49. Quindi, mi sembra, non è stata prodotta nessuna prova plausibile di una qualsiasi violazione del principio di parità di trattamento, considerato in generale o come specificamente espresso nell'art. 40, n. 3, del Trattato CE.

50. Inoltre, come hanno rilevato sia il Consiglio che la Commissione, gli argomenti avanzati dalla Repubblica italiana sembrano riferirsi in realtà a scelte politiche, che non sono propriamente una questione da sottoporre all'esame della Corte. Secondo una copiosa giurisprudenza, in situazioni economiche complesse il legislatore comunitario gode di un ampio margine di valutazione e la Corte, nell'esaminare la legittimità dell'esercizio di tale discrezionalità, non può sostituire la sua valutazione a quella del legislatore, ma deve limitarsi ad esaminare se la valutazione operata sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere [17]. Per quanto riguarda il primo motivo, non sono stati nemmeno dedotti errori manifesti né sviamento di potere.

— Secondo e terzo motivo: illegittimità della differenza di trattamento tra settori agricoli per quanto riguarda l'importo massimo dell'aiuto compensativo

51. Con questi due motivi, che possono esaminarsi congiuntamente, la Repubblica italiana assume in sostanza che l'importo massimo dell'aiuto compensativo per i settori agricoli previsto dall'art. 5 del regolamento n. 2799/98 (e dall'art. 3 del regolamento n. 2800/98) è calcolato in modo da essere più elevato di quello previsto dall'art. 4 del regolamento n. 2799/98 (e dall'art. 2 del regolamento n. 2800/98). Nell'ambito di quest'ultimo un trattamento più favorevole viene concesso ai settori che fruiscono dell'aiuto diretto. I settori meno favorevolmente riguardati sono, per di più, prevalentemente quelli mediterranei (olio d'oliva, tabacco, vino, etc.).

52. Dalle norme che ho riassunto sopra [18] risulta che, nell'ambito dell'art. 4 del regolamento n. 2799/98, in alcuni settori — cereali, barbabietola da zucchero, latte e prodotti lattiero-caseari, carni bovine — un elemento del calcolo è la produzione agricola totale in ciascun settore nello Stato membro interessato, mentre in altri settori viene presa in considerazione solo la produzione venduta in forza di contratti che impongono un prezzo minimo. Questo sembra voler dire che è autorizzato un

17 — V., a mo' di esempio recente, sentenza 14 dicembre 2000, causa C-99/99, Italia/Commissione (punto 26).

18 — V., supra, paragrafi 20-32, in particolare paragrafo 24.

aiuto compensativo inferiore per quanto riguarda quest'ultima.

53. Sussistono inoltre due differenze tra i principi che disciplinano l'art. 4 e quelli che disciplinano l'art. 5 del regolamento n. 2799/98. Per i prezzi e gli importi previsti dall'art. 4 non si deve concedere alcun aiuto per la quota dell'importo massimo che non supera la rivalutazione sensibile del 2,6%, condizione che non si applica nei casi previsti dall'art. 5. E secondo l'art. 2 del regolamento n. 2800/98, che applica l'art. 5 del regolamento n. 2799/98 alle misure transitorie, il contributo della Comunità all'aiuto è eccezionalmente pari al 100% per il primo anno, rispetto al 50% in tutti gli altri casi.

54. La Repubblica italiana deduce ancora una volta la violazione degli artt. 39 e 40 del Trattato CE e dei principi di parità di trattamento e di proporzionalità, facendo valere inoltre l'insufficienza della motivazione e lo sviamento di potere. Ancora una volta, la censura principale è quella di disparità di trattamento. In sostanza, la Repubblica italiana non riesce a capire perché vi dovrebbero essere distinzioni tra settori agricoli e asserisce che i settori riguardati dall'art. 5 del regolamento n. 2799/98 corrispondono ampiamente a quelli prima trattati separatamente per ragioni socio-economiche non connesse al passaggio all'euro.

55. La Commissione deduce che i metodi usati per il calcolo della perdita forfettaria sono identici a quelli collaudati nel corso di vari anni — il trattamento specifico per le categorie di cui all'art. 5 del regolamento n. 2799/98 risale all'art. 7 del regolamento n. 3813/92 — e rileva che il governo italiano non ha prodotto dati per corroborare l'asserito effetto discriminatorio. Lo scopo, quale esposto nel quarto «considerando» del regolamento n. 2799/98, è quello di compensare la riduzione dei redditi agricoli che può risultare, ove sussistano determinate condizioni, da una notevole rivalutazione monetaria. Tali rivalutazioni, però, hanno un effetto maggiore quando si tratta dell'aiuto diretto (poiché hanno un effetto immediato sull'importo dell'aiuto, che costituisce una quota importante dei redditi agricoli) che nel caso dell'aiuto indiretto e, nell'ambito di quest'ultima categoria, un'effetto maggiore in taluni settori (come i cereali, i cui prezzi di mercato seguono strettamente i prezzi d'intervento) che in altri (ad esempio, il settore del vino, in cui i prezzi del vino e i prezzi della distillazione sono molto diversi). È quindi legittimo calcolare l'importo dell'aiuto compensativo in modo diverso per tener conto di tali effetti diversi.

56. Inoltre, la Commissione deduce che la nozione di colture «mediterranee» è fuorviante: in Italia si producono prodotti agricoli in settori esulanti dall'art. 5 del regolamento n. 2799/98, mentre tutti gli Stati membri producono in settori previsti da tale disposizione. Anche se sussistesse una qualche discriminazione nei confronti dell'agricoltura mediterranea, essa

potrebbe colpire l'Italia, come Stato membro partecipante, solo con riguardo al regime transitorio di cui al regolamento n. 2800/98.

57. Quanto agli altri asseriti motivi d'illegittimità, il Consiglio e la Commissione sottolineano in sostanza la mancanza di qualsiasi prova agli atti e il margine di discrezionalità di cui gode il legislatore comunitario nella valutazione di situazioni economiche complesse.

58. Non posso che essere d'accordo con il Consiglio e con la Commissione: la Repubblica italiana non ha comprovato la fondatezza di nessuno dei suoi argomenti.

59. È chiaro che la politica agricola comune non è mai stata e non potrà mai essere una questione di «misure buone per tutti». Le differenze tra i mercati richiedono approcci diversi e il tipo di adeguamento necessario per compensare le oscillazioni dei tassi di cambio varierà necessariamente a seconda del tipo di aiuto e del modo in cui questo viene riscosso dagli agricoltori, come la Commissione ha spiegato in modo convincente.

60. Tale necessità di differenze di trattamento viene menzionata nel quarto e nel quinto 'considerando' del regolamento n. 2799/98, che affermano rispettivamente che «in caso di notevole rivalutazione monetaria tale da poter incidere sui prezzi e gli importi diversi dagli aiuti diretti e ove sussistano determinate condizioni, i redditi agricoli possono subire una contrazione» e che «l'effetto di rivalutazioni monetarie importanti sul livello in moneta nazionale di alcuni aiuti diretti deve poter essere compensato secondo norme specifiche, adeguate al carattere di tali aiuti».

61. È vero che il preambolo non fornisce una precisa giustificazione per ciascuna specifica scelta di regime; tuttavia, non ritengo questa omissione tale da costituire un difetto di motivazione specialmente perché la distinzione tra le categorie ricomprese negli artt. 4 e, rispettivamente, 5, del regolamento n. 2799/98 risale al regolamento n. 3813/92 e le diverse modalità di calcolo ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 2799/98 figuravano nel regolamento n. 724/97. Può semplicemente essere rilevato che l'osservanza dell'obbligo di motivazione dev'essere valutata alla luce dell'intero contesto e che se un provvedimento dà conto dell'obiettivo essenziale perseguito non occorre fornire una motivazione specifica per ciascuna delle scelte tecniche operate [19].

19 — V., ad esempio, sentenza nella causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. 1996, pag. I-881, punto 29).

62. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la Repubblica italiana non ha spiegato perché le varie norme dettagliate applicate in passato per reagire alle oscillazioni dei tassi di cambio non fossero più adeguate per far fronte ai cambiamenti provocati dall'introduzione dell'euro, che erano della stessa natura.

63. Poiché, inoltre, la censura di sviamento di potere non è suffragata da alcuna prova nelle memorie della Repubblica italiana, concludo che anche il secondo e il terzo motivo debbono essere respinti.

I regolamenti della Commissione

64. Poiché la Repubblica italiana non ha prospettato alcun argomento autonomo quanto alla validità dei regolamenti nn. 2808/98 e 2813/98, la sua domanda diretta al loro annullamento dev'essere respinta senza che sia necessario accertare se, come sostiene la Commissione, sia irricevibile.

Conclusione

65. Ritengo pertanto che la Corte debba:

«1) respingere il ricorso e

2) condannare la Repubblica italiana alle spese».