CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON presentate il 16 marzo 2006 [1]

I — Considerazioni introduttive

1. Il presente ricorso è stato proposto dalla Spagna a norma dell'art. 230 CE, è diretto contro il nuovo regime di sostegno comunitario al cotone, istituito con il regolamento (CE) n. 864/2004 [2] (in prosieguo: «regolamento impugnato») ed introdotto nel regolamento «orizzontale» principale, vale a dire il regolamento n. 1782/2003 [3], con cui è stata data attuazione alle cosiddette riforme MacSharry, di cui ha costituito oggetto la politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»).

2. La Spagna deduce, sostanzialmente, che il nuovo regime di sostegno produrrà conseguenze che opereranno in senso direttamente contrario agli obiettivi che esso intende perseguire, vale a dire, sostenere la produzione del cotone ed evitare che la coltivazione di cotone non venga soppiantata da altre coltivazioni nelle regioni ove riveste importanza per l'economia agricola — obiettivi sanciti nel protocollo n. 4 degli Atti relativi all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee (in prosieguo: il «protocollo n. 4») [4], il cui regime è stato in seguito esteso alla Spagna e al Portogallo in occasione dell'adesione dei medesimi alle Comunità europee nel 1986 [5], nonché nel preambolo del regolamento impugnato. A parere della Spagna, il nuovo regime rischierebbe di incentivare gli agricoltori ad abbandonare la produzione del cotone a favore di coltivazioni concorrenti, con conseguenze fortemente pregiudizievoli per le regioni agricole dipendenti dal cotone.

3. La validità del regolamento impugnato viene contestata in base a quattro motivi: 1) violazione del protocollo n. 4, 2) viola-

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento del Consiglio 29 aprile 2004, n. 864, che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, tenendo conto dell'adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia (GU 2004, L 161, pag. 48).

3 — Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU 2003, L 270, pag. 1).

4 — Atti relativi all'adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee, Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica ed agli adattamenti dei Trattati, protocollo n. 4 concernente il cotone (GU 1979, L 291, pag. 174).

5 — Atti relativi all'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese alle Comunità europee, Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati, protocollo n. 14 concernente il cotone (GU 1985, L 302, pag. 436).

zione di forme sostanziali, per insufficiente motivazione, 3) sviamento di potere e 4) violazione di principi generali del diritto comunitario — in particolare, dei principi di proporzionalità e del legittimo affidamento.

II — Il contesto normativo

A — *Il regime originario di sostegno comunitario per il cotone*

4. In occasione dell'adesione della Grecia alle Comunità nel 1980, riconoscendo la considerevole importanza che la produzione di cotone rivestiva per l'economia greca, venne istituito nel protocollo n. 4 un regime comunitario di sostegno per il cotone.

5. A termini del n. 2 del protocollo n. 4, tale regime è destinato, in particolare, a «sostenere la produzione di cotone nelle regioni della Comunità in cui essa è importante per l'economia agricola, a permettere un equo reddito per i produttori interessati, [e] a stabilizzare il mercato mediante il miglioramento delle strutture al livello dell'offerta e della commercializzazione».

6. Il n. 3 del protocollo n. 4 dispone che il detto regime «comprende la concessione di un aiuto alla produzione».

7. Il successivo n. 11 del protocollo n. 4, nel suo testo originario, imponeva al Consiglio di esaminare il funzionamento del regime di sostegno conferendogli, al tempo stesso, il potere di apportarvi modifiche. Sulla base di tali disposizioni il Consiglio ha ripetutamente modificato il detto regime.

8. Il regime è stato adeguato per la sesta volta nel 2001, con l'adozione del regolamento n. 1050/2001 [6]. La Commissione riteneva, all'epoca, che la normativa relativa al regime di sostegno per il cotone fosse «divenuta particolarmente complessa [e che fosse opportuno] a fini di semplificazione (...) limitare all'essenziale le disposizioni previste dal protocollo e riunire le altre misure legislative in un solo regolamento del Consiglio» [7]. Il regolamento n. 1050/2001 ha quindi abrogato, segnatamente, il n. 11 del protocollo n. 4, sostituendolo con una nuova disposizione (si tratta ora del n. 6 del protocollo n. 4), a termini del quale «il Consiglio, che delibera a maggioranza qua-

6 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 2001, n. 1050, recante sesto adattamento del regime per il cotone, istituito dal protocollo n. 4 allegato all'atto di adesione della Grecia (GU L 148, pag. 1).

7 — Proposta del regolamento del Consiglio recante sesto adattamento del regime per il cotone, istituito dal protocollo n. 4 allegato all'atto di adesione della Grecia [COM(1999) 492 def., pag. 2]. Tale motivazione viene parimenti espressa nel secondo 'considerando' del regolamento n. 1050/2001.

lificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, decide gli adattamenti necessari del regime previsto dal presente protocollo e adotta le regole di base necessarie per l'applicazione delle disposizioni previste dal presente protocollo».

B — *Il regime di sostegno del 2001*

9. In pari data il Consiglio adottava, sulla base del nuovo n. 6 del protocollo n. 4, il regolamento n. 1051/2001 [8]. Tale regolamento ha istituito il regime di sostegno per il settore del cotone cui è stata data attuazione a decorrere dal 2001 sino alla sua sostituzione con il regolamento impugnato, entrato in vigore il 1° gennaio 2006. Per maggiore comodità designerò tale regime di sostegno con il termine «regime di sostegno del 2001».

10. Nell'ambito del regime di sostegno del 2001, l'assistenza nel settore della produzione del cotone consisteva interamente in «aiuti accoppiati», vale a dire aiuti collegati alla produzione di cotone non sgranato di qualità standard (specificata). Tuttavia, l'aiuto non veniva versato direttamente agli agricoltori produttori di cotone. Nell'ambito di tale regime, infatti, il ruolo centrale veniva piuttosto svolto dalle imprese di sgranatura, le quali erano i beneficiari diretti dell'aiuto comunitario [9].

11. Le imprese di sgranatura assoggettano il cotone raccolto alla prima operazione industriale di trasformazione, separando le fibre di cotone dalle capsule e dai grani. I produttori ricevevano un aiuto di importo fisso per tonnellata di cotone non sgranato venduta alle dette imprese, atteso che queste ultime erano tenute a pagare un prezzo minimo stabilito nel regolamento. L'aiuto di cui beneficiavano le imprese di sgranatura variava, dal canto suo, a seconda delle fluttuazioni dei prezzi sul mercato mondiale. Quando i prezzi erano bassi, le sovvenzioni integrative versate aumentavano e viceversa. In ogni caso, le imprese di sgranatura erano così in grado di adeguarsi agli andamenti mondiali. Il regime de quo non solo proteggeva quindi i produttori di cotone della Comunità dalle variazioni dei prezzi sul mercato mondiale, bensì consentiva anche alle imprese di sgranatura comunitarie di produrre fibra di cotone a prezzi competitivi realizzando, al tempo stesso, utili.

12. Il regime di sostegno del 2001 mirava quindi a proteggere non solo i produttori di

8 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 2001, n. 1051, relativo all'aiuto alla produzione di cotone (GU L 148, pag. 3).

9 — Regolamento n. 1051/2001, artt. 10-12.

cotone, bensì anche le imprese di sgranatura. Il legislatore ha indicato tale finalità nel 'considerando' n. 4 del regolamento n. 1051/2001, in cui si afferma che il regime doveva essere concepito in modo tale da consentire agli «operatori» di elaborare programmi di produzione *e di trasformazione* a medio termine [10].

C — *La riforma della PAC del 2003*

13. Le riforme MacSharry, approvate dai Ministri dell'Agricoltura degli Stati membri in occasione del Consiglio riunito a Lussemburgo il 26 giugno 2003, hanno profondamente rimaneggiato tutto il sistema della PAC. Il principio ispiratore di tali riforme è stato quello di sostituire ad una politica di sostegno ai prezzi ed alla produzione per coltivazioni specifiche una politica di sostegno diretto ai redditi degli agricoltori.

14. Il regolamento n. 1782/2003 ha dato regolare attuazione alla riforma della PAC con riguardo a vari prodotti agricoli. A decorrere dall'ottobre del 2003 il sostegno agli agricoltori nell'ambito della PAC è consistito, prevalentemente, in aiuti cosiddetti «disaccoppiati», nel senso che gli agricoltori ricevevano un pagamento unico, *non connesso* alla produzione di determinati prodotti. Tale mutamento di politica era motivato dall'intento di lasciare agli agricoltori la libertà di decidere le modalità di più efficace sfruttamento dei loro terreni garantendo loro, al tempo stesso, un reddito minimo [11]. Le riforme erano parimenti dirette ad accrescere la capacità concorrenziale, a orientare maggiormente la politica verso il mercato, a un maggior rispetto dell'ambiente, alla stabilizzazione dei redditi nonché a prendere meglio in considerazione la situazione dei produttori di zone sfavorite [12].

15. In deroga a tale principio generale, il sostegno disaccoppiato doveva essere accompagnato, per quanto attiene a taluni prodotti agricoli (tra i quali il cotone), in una determinata misura da «aiuti accoppiati» (vale a dire in funzione della produzione dei relativi prodotti). Le specifiche norme comunitarie poste a disciplina del sistema degli aiuti destinati a tali prodotti, comprendenti il cotone, sono state introdotte, sotto forma di modifiche apportate al regolamento n. 1782/2003, dal regolamento impugnato.

10 — Il corsivo è mio.

11 — V. regolamento n. 1782/2003, 'considerando' n. 28.

12 — V. la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero, COM(2003) 554 def., pag. 2.

D — *Il regolamento n. 1782/2003, come modificato dal regolamento impugnato*

1) Genesi del regolamento

16. Ai fini di una corretta valutazione della domanda dedotta dalla Spagna, occorre rammentare brevemente la genesi del regolamento impugnato, che è stato adottato sulla base dell'art. 37, n. 2, CE e del n. 6 del protocollo n. 4, disposizioni che prevedono l'emanazione del provvedimento mediante la procedura di consultazione.

17. La proposta della Commissione [13] era diretta a dare attuazione alle riforme della PAC segnatamente nel settore del cotone. La priorità passava dal «sostegno della produzione al sostegno del produttore attraverso il trasferimento di una quota cospicua dell'attuale spesa legata alla produzione al regime di pagamento unico istituito dal nuovo regolamento orizzontale [Regolamento n. 1782/2003]» [14]. Tuttavia, la proposta teneva conto dell'impatto potenziale di un disaccoppiamento totale nel settore del cotone e, in particolare, del rischio di abbandono della produzione nel settore medesimo. Per tale motivo, la Commissione proponeva che parte degli aiuti continuassero ad essere accoppiati [15].

18. La Commissione aveva stimato che la spesa comunitaria connessa alla produzione nel corso del periodo di riferimento 2000-2002, da ripartire tra il regime di pagamento unico e il nuovo aiuto alla produzione, ammontasse a 695,8 milioni di euro [16]. Al fine di garantire condizioni economiche tali da consentire il proseguimento dell'attività nel settore del cotone mantenendolo, quindi, attraente rispetto ad altre coltivazioni seminative concorrenti, la Commissione proponeva che il 40 % della dotazione finanziaria venisse destinato al nuovo regime di aiuti (accoppiati) alla produzione per ettaro [17]. La proposta definiva parimenti la superficie ammissibile massima per Stato membro. Per la Spagna, ciò significava un sostegno diretto (accoppiato) alla produzione di euro 898 per ettaro di superficie ammissibile. Il restante 60 % della dotazione finanziaria doveva essere destinato al regime di pagamento unico, conformemente al regolamento n. 1782/2003.

19. Infine, per compensare qualsiasi eventuale ristrutturazione che la riforma avesse potuto rendere necessaria, la Commissione proponeva il trasferimento di un importo di circa 103 milioni di euro ai fini dell'attuazione di misure di ristrutturazione del settore

13 — Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, COM(2003) 698 def.

14 — COM(2003) 698 def., pag. 2, primo capoverso.

15 — Ibidem.

16 — Per quanto attiene al calcolo dettagliato effettuato dalla Commissione, v. COM(2003) 698 def., pagg. 2-4.

17 — Idem, pag. 3.

nell'ambito dei programmi di sviluppo agricolo finanziato sulla base del fondo europeo di orientamento e garanzia agricolo («FEAOG») [18].

20. Nella propria risoluzione legislativa sulla proposta della Commissione, il Parlamento europeo proponeva emendamenti sostanziali per quanto attiene alla ripartizione proposta tra gli aiuti accoppiati e disaccoppiati, rilevando che «ogni Stato membro [doveva poter determinare] sino all'80 %» della quota nazionale dell'aiuto di cui i produttori beneficiavano direttamente quale sostegno al settore, vale a dire a titolo di aiuti accoppiati. L'istituzione suggeriva che il restante «20 %» venisse destinato al regime di pagamento unico [19].

21. Anche il Comitato economico e sociale («CESE») si esprimeva in termini molto critici nel proprio parere sulla proposta della Commissione, sia sotto il profilo generale sia con riguardo al regime di sostegno proposto per il cotone. Il Comitato riteneva che «prima di avviare una qualsiasi modifica degli attuali regimi [occorresse] procedere ad analisi specifiche per settore e per regione sui possibili effetti del diverso grado di disaccoppiamento degli aiuti (effetti sul mercato, sul territorio, sull'occupazione e sull'ambiente)» [20] sottolineando che la Commissione non aveva proceduto «preventivamente ad uno studio dell'impatto, analogamente a quanto avvenuto con i settori riformati nel giugno 2003 e con il tabacco» [21].

22. La Commissione non accettava gli emendamenti proposti, né effettuava studi di impatto. Il Consiglio procedeva al riaggiustamento delle percentuali di ripartizione tra gli aiuti disaccoppiati e accoppiati passando dal 60/40 % al 65/35 %. In linea generale, l'istituzione riduceva da 103 milioni a 22 milioni di euro il sostegno allo sviluppo agricolo destinato alla ristrutturazione in base al FEAOG e modificava le superfici ammissibili per ogni singolo Stato membro [22]. Il regolamento impugnato veniva successivamente adottato.

2) Il regolamento impugnato nel testo adottato

23. Il preambolo del regolamento impugnato riflette, anzitutto, il principio generale

18 — Idem, pag. 5. I 103 milioni di euro di sostegno supplementare dovevano essere utilizzati conformemente al regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1257, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti (GU 1999, L 160, pag. 80).

19 — Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (GU 2004, C 102 E, pag. 601, in particolare pagg. 604 e 605).

20 — Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori» (GU 2004, C 110, pag. 116, punto 2.10).

21 — Idem, punto 5.8. Per maggior comodità farò riferimento a tali studi preliminari indicandoli, alla pari del CESE, con il termine di «studi di impatto».

22 — Nel caso della Spagna, la superficie ammissibile totale veniva ridotta da 85 000 a 70 000 ettari.

sotteso alle riforme della PAC, vale a dire che il sostegno al cotone, all'olio d'oliva, al tabacco grezzo ed al luppolo dovrebbe essere di regola — come per qualsiasi altro prodotto — disaccoppiato ed integrato nel regime di versamento unico destinato al sostegno dei redditi degli agricoltori [23].

24. Tuttavia, nel preambolo si legge parimenti, per quanto attiene al cotone, che, considerato che «la piena integrazione del regime di sostegno attualmente in vigore nel settore del cotone nel regime di pagamento unico rischierebbe seriamente di perturbare la produzione nelle regioni produttrici di cotone della Comunità [, è] opportuno che il sostegno resti in parte legato alla coltura di cotone e assuma la forma di un pagamento specifico per ettaro ammissibile al beneficio dell'aiuto. Il relativo importo dovrebbe essere determinato in modo da garantire condizioni economiche che, nelle regioni che si prestano a tale coltura, permettano di garantire il proseguimento dell'attività nel settore del cotone e di evitare che la coltura del cotone sia soppiantata da altre colture» [24].

25. Come si legge nel preambolo, per realizzare tale obiettivo occorre che il 65 % della quota nazionale dell'aiuto di cui i produttori hanno beneficiato indirettamente nell'ambito del precedente regime di sostegno venga disaccoppiato e destinato al regime di pagamento unico destinato a tutti gli agricoltori in possesso dei requisiti per beneficiare dell'aiuto [25]. Il restante 35 % resta accoppiato, vale a dire collegato alla produzione di cotone, ancorché calcolato sotto forma di un importo determinato per ettaro di terreno ammissibile [26].

26. L'art. 1, punto 20, del regolamento impugnato ha inserito nel titolo IV del regolamento n. 1782/2003 un nuovo capitolo, il capitolo 10 bis, intitolato «Pagamento specifico per il cotone». Gli artt. 110 bis-110 septies di tale capitolo comprendono le principali disposizioni poste a disciplina del nuovo regime di sostegno per il cotone.

27. Oltre all'aiuto disaccoppiato che può essere richiesto da tutti gli agricoltori ammissibili ai sensi del titolo III del regolamento n. 1782/2003, l'art. 110 ter fissa quindi i requisiti ai fini della concessione dell'«aiuto accoppiato», determinato in funzione degli ettari di superficie ammissibile. Per poter essere presa in considerazione, la superficie dev'essere situata «su terreni agricoli autorizzati dallo Stato membro per la coltiva-

23 — V. 'considerando' nn. 1 e 2.

24 — V. 'considerando' n. 5.

25 — V. 'considerando' n. 6. I criteri di ammissibilità ed il meccanismo di attuazione del regime di pagamento unico sono disciplinati dal titolo III del regolamento n. 1782/2003.

26 — V. 'considerando' n. 5. L'applicazione di tale percentuale determina l'importo dell'aiuto per ettaro ammissibile di cui all'art. 110 quater, nuovo testo, del regolamento n. 1782/2003 come introdotto dall'art. 1, punto 20, del regolamento impugnato.

zione del cotone, seminata con varietà autorizzate e coltivata almeno fino all'apertura delle capsule [27] in condizioni di crescita normali».

28. L'art. 110 quarter, n. 1, stabilisce, per ogni singolo Stato membro produttore, la superficie totale ammissibile al beneficio dell'aiuto (per quanto attiene alla Spagna, tale superficie ammonta a 70 000 ha). Il successivo n. 2 fissa l'importo dell'aiuto da versare per ettaro ammissibile (per la Spagna, l'importo è di euro 1 039).

29. Tutti gli aiuti devono essere inoltre direttamente versati ai produttori di cotone. Essi non vengono più versati tramite le imprese di sgranatura [28].

30. Infine, l'art. 1, punto 22, del regolamento impugnato ha inserito nel regolamento n. 1782/2003 un nuovo titolo, il titolo IV ter, intitolato «trasferimenti finanziari». Tale titolo comprende un nuovo art. 143 quinquies, ai sensi del quale «a partire dall'esercizio 2007, un importo di 22 milioni di euro» viene assegnato a titolo di sostegno comunitario supplementare per anno civile all'attuazione di misure a favore delle regioni produttrici di cotone, al fine di compensare qualsivoglia ristrutturazione che il nuovo regime di sostegno possa rendere necessaria in tali regioni [29].

III — Analisi

A — *Primo motivo: violazione del protocollo n. 4*

31. La Spagna sostiene che, individuando nell'apertura delle capsule e non nella raccolta il momento determinante ai fini dell'ammissibilità al beneficio dell'aiuto di un terreno agricolo seminato per il cotone, l'art. 110 ter, nuovo testo, del regolamento n. 1782/2003 violerebbe le disposizioni di cui al n. 3 del protocollo n. 4. Sostanzialmente, la Spagna fa valere che un'interpretazione tanto letterale quanto sistematica del protocollo n. 4 induce a ritenere che, perché un regime di sostegno possa essere considerato quale «aiuto alla produzione» di cotone ai sensi del n. 3 del protocollo, il cotone debba essere raccolto.

27 — L'apertura delle capsule indica il momento in cui la capsula contenente i grani di cotone si apre, lasciando apparire le fibre che avvolgono i grani (chiamati «linter»).

28 — V. artt. 110 bis-110 septies, nuovo testo, del regolamento n. 1782/2003, come introdotti dall'art. 1, punto 20, del regolamento impugnato.

29 — Regolamento impugnato, 'considerando' n. 22. Tale sostegno supplementare dev'essere utilizzato conformemente a quanto disposto dal regolamento n. 1257/1999, menzionato supra alla nota 18.

32. L'argomento della Spagna può essere riassunto nei seguenti termini. Il n. 3 del protocollo n. 4 esige, principalmente, che il regime comunitario di sostegno del settore del cotone preveda un «aiuto alla produzione». Il termine «produzione» significherebbe, implicitamente, che il cotone non debba semplicemente aver raggiunto lo stadio di apertura delle capsule, bensì debba essere stato anche effettivamente raccolto, poiché, diversamente ragionando, non vi sarebbe alcuna «produzione» di cotone in senso stretto.

33. Tale tesi troverebbe conforto nel fatto che il preambolo del protocollo n. 4 fa riferimento all'importanza del cotone quale materia prima. Solo il cotone già raccolto potrebbe costituire oggetto di trasformazione industriale. Pertanto, solamente il cotone raccolto potrebbe essere qualificato come materia prima.

34. Inoltre, il protocollo si applica, a termini del n. 1 del medesimo [30], al «cotone, non cardato, né pettinato, di cui alla voce 5201 00 della nomenclatura combinata». Tale precisazione avrebbe senso solamente ove il protocollo faccia riferimento al cotone già raccolto.

35. La Spagna invoca parimenti un principio generale del diritto civile comune a vari Stati membri [31], secondo cui i frutti naturali non possono essere considerati «prodotti» fintantoché non siano separati dalla pianta sulla quale fioriscono, vale a dire fintantoché non siano raccolti. Lo stesso principio si applicherebbe al cotone.

36. La Spagna deduce infine un argomento di interpretazione letterale fondato sulla versione spagnola del regolamento impugnato. A termini del 'considerando' n. 5 del regolamento medesimo, occorre che «il sostegno resti in parte legato alla coltura di cotone» (sottolineatura contenuta nel ricorso). Parimenti il capitolo 10 bis del titolo IV del regolamento n. 1782/2003 è intitolato (nel testo spagnolo) «aiuto specifico alla coltura del cotone» (piuttosto che alla «produzione di cotone»). La Spagna sostiene che «produzione» e «coltura» non siano sinonimi. Mentre la produzione potrebbe essere assimilata alla raccolta, essa non potrebbe essere mai collegata alla coltura. Il regolamento impugnato sarebbe quindi in contrasto con il protocollo n. 4.

37. Non condivido l'interpretazione del protocollo n. 4 sostenuta dalla Spagna.

38. Come correttamente rilevato dal Consiglio, il n. 3 del testo attuale del protocollo

30 — Come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1987, n. 4006/87, che modifica il protocollo n. 4 concernente il cotone (GU 1987, L 377, pag. 49), ai fini del ravvicinamento delle designazioni delle merci e dei numeri della tariffa contenuti nel protocollo n. 4 della nomenclatura combinata delle merci basata sulla nomenclatura del sistema armonizzato istituito con il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2658 (GU 1987, L 256, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 22 dicembre 1987,n. 3985 (GU 1987, L 376, pag. 1).

31 — La Spagna si richiama ai codici civili spagnolo, italiano, belga e francese.

n. 4 dispone, senza ulteriori precisazioni, che il regime di sostegno «comprende la concessione di un aiuto alla produzione». Il protocollo non contiene alcuna disposizione espressa dalla quale si possa dedurre che il regime di sostegno e l'aiuto alla produzione che esso implica presuppongano che il cotone venga effettivamente raccolto. Inoltre, alla luce del nuovo n. 6 inserito nel protocollo con il regolamento n. 1050/2001, il Consiglio provvede agli adattamenti necessari e stabilisce le regole *di base* necessarie all'attuazione delle disposizioni previste dal protocollo. Al Consiglio è stato quindi attribuito, con disposizione espressa, un ampio potere discrezionale per quanto attiene all'organizzazione dell'aiuto alla «produzione di cotone». L'unica restrizione all'esercizio di tale potere attribuito al Consiglio dal protocollo n. 4 è quella ovvia: le norme adottate devono essere idonee a realizzare gli obiettivi indicati al n. 2.

39. L'interpretazione restrittiva sostenuta dalla Spagna quanto alla nozione di «produzione» non mi sembra convincente, in assenza di qualsivoglia disposizione del protocollo n. 4 secondo cui la produzione di cotone sarebbe sinonimo di raccolta di cotone. Da un punto di vista economico, la nozione di «produzione» fa riferimento non solo al risultato finale di un processo produttivo, industriale o agricolo, bensì anche al processo medesimo [32]. Come la stessa Spagna riconosce, il processo di produzione si articola su varie parti. A mio avviso, l'aiuto alla produzione può comprendere un aiuto concesso per sostenere una tappa qualsiasi, ivi compresa quella della «coltura», ancorché la concessione dell'aiuto non sia subordinata all'ottenimento di una materia prima che possa essere immessa sul mercato.

40. Atteso che la nozione di aiuto alla produzione utilizzata nel protocollo n. 4 comprende gli aiuti concessi per sostenere qualsivoglia fase del processo di coltivazione — e quindi di produzione — del cotone, poco importa che, nel diritto civile, l'esistenza del «frutto» inizi a decorrere dal momento della separazione dalla pianta su cui è germogliato.

41. Non ritengo di poter nemmeno accogliere l'argomento secondo cui la menzione, contenuta nel preambolo del protocollo n. 4, della «importanza del cotone come materia prima» implichi necessariamente che il protocollo riguardi unicamente il cotone raccolto. Il testo in extenso del 'considerando' richiamato dalla Spagna così recita: «riconoscendo che, data l'importanza del cotone come materia prima, il regime degli scambi con i paesi terzi non dovrà essere leso». Considerato in tale contesto, il riferimento all'importanza del cotone quale materia prima pone, a mio avviso, l'accento sul fatto che, indipendentemente dal regime di sostegno prescelto, non possa produrre effetti (negativi) sul commercio con gli Stati terzi. Non vedo come tale passo possa essere

32 — Secondo lo Shorter Oxford English Dictionary, il termine «production» significa non solo «action or an act of producing, making or causing something» [«azione o atto di produzione, fabbricazione o provocazione di una cosa»], bensì parimenti «something which is produced by an action, process» [«una cosa prodotta da un'azione, un processo»]. Lo stesso vale per la lingua spagnola. Secondo il Diccionario de la Real Academia de la Lengua, «producción» significa sia «acción de producir» che «la cosa producida».

interpretato nel senso che il protocollo n. 4 si applicherebbe unicamente al cotone già raccolto [33].

42. Seguendo lo stesso ragionamento, non risulta nemmeno utile l'interpretazione letterale restrittiva sostenuta dalla Spagna con il richiamo al «cotone, non cardato, né pettinato, di cui alla voce 5201 00 della nomenclatura combinata», menzionato nel n. 1 del protocollo n. 4. Infatti, tale passo non esclude necessariamente dalla sfera di applicazione del protocollo n. 4 il cotone non ancora raccolto. La pettinatura e la cardatura costituiscono operazioni effettuate su cotone raccolto estratto dalla capsula al fine di liberarlo dalle impurità e dalle fibre di piccola taglia. Il cotone che appare all'apertura delle capsule è (per definitionem) «non cardato né pettinato». Esso ricade quindi nella sfera di applicazione del detto n. 1.

43. Appare utile sottolineare, in tale contesto, che il regime impugnato non impedisce agli agricoltori la raccolta. Al contrario, lascia loro la facoltà di procedervi o meno. Il regime presuppone che la raccolta risulti giustificata da un punto di vista economico ove il cotone abbia raggiunto la fase di apertura delle capsule «in condizioni di crescita normali» ed in buone condizioni agricole ed ambientali. Esaminerò la fondatezza di tale presupposto nell'ambito dell'esame del quarto motivo di annullamento.

44. L'argomento fondato sul 'considerando' n. 5 del regolamento impugnato può essere rapidamente respinto alla luce di qualche breve considerazione. Se la coltura può essere considerata, come ritengo, quale tappa del processo di produzione, un aiuto alla «coltura» può essere considerato equivalente ad un aiuto alla produzione.

45. L'argomento letterale fondato sul fatto che, nella versione spagnola del regolamento impugnato, il capitolo 10 bis è intitolato «aiuto specifico alla coltura» risulta non pertinente per un motivo differente. Mi limiterò a rilevare che la terminologia utilizzata nella versione linguistica spagnola è contraddetta da varie altre versioni linguistiche. Il capitolo di cui trattasi è intitolato, ad esempio, «Crop specific payment for cotton» (nel testo inglese), «Pagamento específico para o algodão» (nel testo portoghese), «Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle» (nel testo tedesco), «Aide spécifique au coton» (nel testo francese) e «Pagamento specifico per il cotone» (in quello italiano). La giurisprudenza della Corte ha sempre ritenuto determinante il testo accolto dalla maggioranza delle singole versioni linguistiche qualora l'interpreta-

33 — Mi sembra, d'altronde, che il regime di sostegno del 2001, applicato tramite le imprese di sgranatura, fosse sostanzialmente un regime di prezzi sovvenzionati che consentiva al cotone prodotto nella Comunità di essere competitivo sul mercato mondiale. Pertanto, è molto probabile che tale regime abbia potuto produrre un impatto sugli scambi con i paesi terzi ben più considerevole rispetto al nuovo regime, introdotto con il regolamento impugnato.

zione che ne risulti sia quella più conforme agli obiettivi che la normativa deve perseguire [34]. Tale ipotesi ricorre nella specie. Atteso che, come ritengo, un sostegno alla coltivazione dev'essere considerato quale sostegno alla produzione, l'utilizzazione del termine «coltura» nella versione linguistica spagnola non induce a ritenere che il nuovo regime sia in contrasto con il protocollo n. 4.

46. Sotto un profilo ancora più sostanziale mi sembra che l'intendimento del legislatore comunitario sia stato quello di rendere possibile l'attuazione delle riforme MacSharry nell'ambito delle esistenti disposizioni del Trattato CE e dei protocolli, ivi compreso il protocollo n. 4. Il principio ispiratore di tali riforme, in cui l'accento viene posto sull'utilizzazione degli aiuti disaccoppiati (piuttosto che accoppiati), osta ad un'interpretazione del protocollo n. 4 talmente restrittiva nel senso che *qualsiasi* disaccoppiamento escluderebbe il nesso necessariamente sussistente tra l'aiuto concesso e la «produzione» di cotone [35].

47. Il primo motivo di annullamento per il Regno di Spagna è quindi infondato.

34 — Sentenze 7 luglio 1988, causa 55/87, Moksel (Racc. pag. 3845, punti 16 e segg.) e 17 ottobre 1996, causa C-64/95, Lubella (Racc. pag. I-5105, punto 18). Un'analisi della giurisprudenza relativa all'interpretazione di testi normativi con divergenti versioni linguistiche è contenuta nelle conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl nella sentenza 12 aprile 2005, causa C-265/03, Simutenkov (Racc. pag. I-2579).

35 — È pur vero che la Spagna non ha sostenuto, all'udienza, che *qualsiasi* disaccoppiamento sia illegittimo. La Spagna ha fatto piuttosto valere che un sostegno disaccoppiato potrebbe essere introdotto a condizione, tuttavia, che il regime, complessivamente inteso e, più in particolare, l'entità degli aiuti accoppiati di cui venga proseguita la concessione, consenta di proseguire la produzione di cotone nelle regioni in cui essa riveste importanza per l'economia locale, aspetto con riguardo al quale il nuovo regime, secondo la Spagna, avrebbe fallito.

B — *Secondo motivo: violazione di forme sostanziali (insufficiente motivazione)*

48. La Spagna contesta al Consiglio di non aver indicato la motivazione sottesa al regolamento impugnato. In particolare, il Consiglio non avrebbe spiegato in modo idoneo i motivi per i quali il nuovo regime ha abbandonato il sistema dei pagamenti indiretti ai produttori tramite le imprese di sgranatura per sostituirli con pagamenti diretti ai produttori. Il Consiglio non avrebbe nemmeno spiegato la scelta caduta sul momento dell'apertura delle capsule piuttosto che su un'altra fase nel processo di produzione, quale momento determinante ai fini dell'ammissibilità dei produttori a beneficiare degli aiuti accoppiati.

49. Secondo costante giurisprudenza, «la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e, quanto agli atti destinati ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge [36]. Inoltre «se l'atto contestato fa emergere, per l'essenziale, lo scopo perseguito dall'istituzione, è superfluo esigere una motiva-

36 — Sentenze 19 novembre 1998, causa C-284/94, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-7309, punto 28) e 13 marzo 1968, causa C-5/67, Beus GmbH (Racc. pag. 125). Per un'applicazione più recente di tali principi, v. sentenza della Corte 17 settembre 1998, causa C-372/96, Racc. pag. I-5091, punto 36).

zione specifica per ciascuna delle scelte tecniche da essa operate» [37].

50. La Corte ha parimenti affermato che «il problema di stabilire se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. [235 CE] dev'essere risolto alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia» [38].

51. A mio avviso, il regolamento impugnato, letto in tale contesto ed in considerazione di tutte le regole giuridiche poste a disciplina della materia, risponde sufficientemente a tali requisiti.

52. Il lungo preambolo del regolamento n. 1782/2003 espone chiaramente le ragioni politiche che hanno condotto alla modificazione di tutto il regime di sostegno agli agricoltori nell'ambito della PAC. I 'considerando' nn. 24 e 28 indicano chiaramente ed in modo inequivoco che i cambiamenti si prefiggono di passare da un regime di sostegno alla produzione ad un regime di sostegno diretto ai redditi degli agricoltori. Tale scelta politica era volta a migliorare la competitività dell'agricoltura europea, a rafforzare le esigenze sul piano alimentare e ambientale e a proporre una produzione più orientata verso il mercato. Tali obiettivi dovevano essere collocati nell'ambito della politica comunitaria a medio o a lungo termine consistente a ridurre gli aiuti all'agricoltura. Alla luce di tali obiettivi, il preambolo spiega che il nuovo regime è inteso a dare agli agricoltori maggiore libertà di scelta con riguardo alle coltivazioni, garantendo loro tuttavia, al tempo stesso, un reddito adeguato.

53. Per quanto attiene al sostegno specifico al settore del cotone, i 'considerando' nn. 4-6 del regolamento impugnato spiegano chiaramente ed in modo inequivoco i motivi per i quali la produzione di cotone, nonché di determinati altri prodotti, debba continuare a beneficiare, nell'ambito della riforma della PAC, di aiuti accoppiati ad integrazione degli aiuti disaccoppiati [39].

54. È vero che il preambolo del regolamento impugnato non precisa il motivo per il quale il rapporto tra gli aiuti accoppiati e quelli disaccoppiati sia stato fissato nel 35/65 %. Tuttavia, ciò non sembra possa costituire un'assenza di motivazione.

55. La determinazione del rapporto aritmetico tra gli aiuti accoppiati e quelli disaccoppiati costituisce una scelta tecnica e le istituzioni comunitarie non sono tenute a

37 — V. la sentenza Spagna/Consiglio, cit., punto 30 ed i relativi richiami di giurisprudenza.

38 — V., in particolare, la sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France (Racc. pag. I-1719, punto 63).

39 — V. supra, paragrafi 24 e 25.

precisare le motivazioni sottese alle scelte tecniche operate al fine di realizzare gli obiettivi che esse si sono prefissi. I 'considerando' nn. 5 e 6 del regolamento impugnato indicano che, a parere del Consiglio, le due percentuali di sostegno accolte consentono di «garantire il proseguimento dell'attività nel settore del cotone e di evitare che la coltura del cotone sia soppiantata da altre colture». Orbene, l'analisi del Consiglio potrebbe risultare errata. In tale ipotesi, tuttavia, l'errore non si estrinsecherebbe in una lacuna di motivazione, bensì costituirebbe un errore di valutazione che occorrerebbe esaminare, nella specie, sotto il profilo del principio di proporzionalità [40].

56. La situazione è differente per quanto attiene alla questione relativa ai motivi per i quali il Consiglio ha scelto, quale momento determinante ai fini dell'ammissibilità a beneficio dell'aiuto, quello dell'apertura delle capsule (piuttosto che, ad esempio, quello della raccolta). Il regolamento impugnato non offre la minima spiegazione in proposito. Ciò non è, evidentemente, soddisfacente.

57. Alla luce di tali considerazioni mi sembra, tuttavia, dubbio che tale unica omissione possa essere considerata sufficientemente grave per giustificare l'annullamento del regolamento impugnato per omessa motivazione, vale a dire per violazione di una formalità sostanziale. Al pari della proporzione tra gli aiuti accoppiati e quelli disaccoppiati, tale scelta presenta carattere tecnico [41]. Non sembra pertanto, per quanto attiene al momento determinante ai fini dell'ammissibilità al beneficio dell'aiuto, che tale scelta sia del tutto priva di pertinenza. Il legislatore comunitario non è tenuto a spiegare tutte le proprie scelte tecniche nel preambolo di un atto di applicazione generale quale un regolamento. Alla luce di tali considerazioni, mi sembra più pertinente riesaminare tale questione nel contesto della valutazione se il regime istituito dal regolamento impugnato risponda al principio di proporzionalità.

58. Il secondo motivo di annullamento dedotto dal Regno di Spagna è quindi infondato.

C — *Terzo motivo: sviamento di potere*

59. La Spagna sostiene che, adottando il regolamento impugnato sul fondamento del

40 — V., ad esempio, la distinzione operata dalla Corte nella sentenza 30 marzo 2000, causa C-265/97 P, VBA contro Florimex e a., Racc. pag. I-2061, punti 110 122.

41 — Taluni ritengono, infatti, che possa essere giustificabile, da un punto di vista economico, accogliere, quale momento determinante ai fini dell'ammissibilità al beneficio dell'aiuto, quello dell'apertura delle capsule, senza necessariamente esigere che la raccolta abbia luogo. Qualora i costi mondiali del cotone raccolto e sgranato fossero troppo bassi per giustificare la raccolta, sarebbe irragionevole obbligare nondimeno gli agricoltori a sostenere le spese (supplementari) che la raccolta implica al fine di poter beneficiare dell'aiuto comunitario. Scegliere quale momento determinante quello dell'apertura delle capsule consente di conservare la capacità dei terreni agricoli destinati alla coltivazione del cotone di produrre cotone anche negli anni in cui tale produzione non risulti giustificata da un punto di vista economico.

n. 6 del protocollo n. 4, il Consiglio sia incorso in uno sviamento di potere. La modifica da parte del Consiglio del regime di sostegno del 2001 non si sarebbe limitata a semplici adeguamenti, come consentito dal detto n. 6, bensì si sarebbe piuttosto tradotta in una riforma in profondità del regime di sostegno alla produzione di cotone. Fondando tale riforma sul n. 6 del protocollo n. 4, il Consiglio avrebbe manifestamente inteso eludere le procedure specificamente previste ai fini della modificazione delle norme primarie di diritto comunitario, come quelle contenute nel protocollo n. 4.

60. Secondo costante giurisprudenza della Corte, «un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie» [42].

61. Tali requisiti non sussistono evidentemente nella specie.

62. In primo luogo, il n. 6 del protocollo n. 4 prevede, per poter modificare il regime di sostegno al settore del cotone, una procedura specifica comprendente una proposta della Commissione ed il parere sia del Parlamento europeo sia del CESE. Al fine di adeguare il regime di sostegno al settore del cotone sulla base dei principi sottesi alle riforme MacSharry della PAC, la Commissione ed il Consiglio hanno seguito tale procedura alla lettera. Non si comprende sotto quale profilo ciò possa essere contestato quale sviamento di potere.

63. In secondo luogo, il n. 6, al pari del precedente n. 11, è stato già utilizzato dal Consiglio in passato per apportare modifiche sostanziali allo stesso protocollo n. 4 [43]. Infatti, a seguito dell'adozione dei regolamenti nn. 1050/2001 e 1051/2001, il regime di sostegno indiretto al settore del cotone, basato su pagamenti alle imprese di sgranatura, è stato disciplinato *non* dalle disposizioni del protocollo n. 4, bensì da regolamenti emanati in base al protocollo medesimo. In senso stretto, quindi, il regolamento impugnato non ha affatto modificato il protocollo n. 4, bensì ha apportato cambiamenti al regolamento n. 1783/2003 per quanto attiene al settore del cotone.

64. Ciò premesso, fondare la modifica del regime di sostegno comunitario al cotone sul

42 — Sentenza della Corte 13 novembre 1990, causa C-331/88, FEDESA e a. (Racc. pag. I-4023, punto 24 e giurisprudenza ivi richiamata).

43 — V., ad esempio, il regolamento (CE) del Consiglio 29 giugno 1995, n. 1553, che adatta per la quinta volta il regime di aiuto per il cotone istituito dal protocollo n. 4 allegato all'atto di adesione della Grecia (GU L 148, pag. 45), adottato in base alla disposizione precedente, vale a dire il n. 11 del protocollo n. 4. V. parimenti il regolamento n. 1050/2001, adottato in base al n. 6 (v. supra, paragrafo 8).

n. 6 è sembrata la soluzione più ovvia. La Spagna non è riuscita a dimostrare che, procedendo in tal modo, il Consiglio avrebbe perseguito obiettivi diversi da quelli invocati nel regolamento impugnato.

65. Non sussistono quindi «indizi oggettivi, pertinenti e concordanti» che consentano di concludere che il Consiglio abbia deliberatamente fatto uso della procedura prevista dal n. 6 del protocollo n. 4 al fine, esclusivo o determinante, di conseguire obiettivi diversi da quelli previsti o di eludere una procedura specificamente prevista dal Trattato CE.

66. Il terzo motivo di annullamento dev'essere quindi respinto.

D — *Quarto motivo: violazione di principi fondamentali*

67. Per maggiore comodità, affronterò anzitutto la questione del rispetto del legittimo affidamento e, successivamente, gli argomenti della Spagna in ordine alla proporzionalità del provvedimento.

1) Violazione del principio del legittimo affidamento

68. La Spagna sostiene che gli operatori economici del settore potevano far legittimo affidamento sulla continuazione di un regime di sostegno comunitario che non nuocesse al proseguimento della coltivazione del cotone. Nessuno avrebbe tuttavia potuto prevedere l'adozione delle disposizioni impugnate né queste troverebbero giustificazione alcuna, né da un punto di vista socio-economico né sotto il profilo degli obblighi internazionali dell'Unione.

69. Tali argomenti non appaiono fondati.

70. In primo luogo, il regolamento impugnato non può essere considerato imprevedibile, nel senso postulato dalla giurisprudenza [44]. La riforma della PAC era all'ordine del giorno sull'agenda politica sin dal 1992. Nel 2003, il Consiglio ha infine accolto il principio fondamentale delle riforme MacSharry, vale a dire il passaggio da un regime basato sull'aiuto alla produzione ed ai prezzi ad un sistema di sostegno dei redditi degli agricoltori. Il regolamento n. 1782/2003 è stato emanato al fine di dare attuazione a tale principio e ne costituisce, indubbiamente, il riflesso. Inoltre, nel 2003 la Commissione ha

44 — V. le sentenze 1° febbraio 1978, causa 78/77, Lührs (Racc. pag. 169, punto 6), e 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione (Racc. pag. 1155, punto 44).

emanato, su richiesta del Consiglio, una comunicazione [45], in cui ha spiegato in quale modo intendeva modificare il regime di sostegno al settore del cotone alla luce dei nuovi principi informatori della PAC. Il nuovo regime, introdotto, per il cotone, con il regolamento impugnato, era quindi ben lungi dall'essere imprevedibile.

71. Inoltre, nella propria proposta iniziale la Commissione intendeva far cessare l'applicazione del regime di sostegno del 2001 successivamente alla campagna 2004/2005 e far entrare in vigore il nuovo regime a decorrere dal 1° settembre 2005, vale a dire in modo che esso riguardasse già la raccolta nella primavera 2005 [46]. Infatti, il nuovo regime di sostegno è stato adottato nel 2004 ed è entrato in vigore solamente con le altre riforme della PAC nel 2006. Il legislatore comunitario poteva legittimamente ritenere che tale lasso di tempo fosse sufficiente per consentire agli operatori economici interessati dalle modifiche di adeguarsi al nuovo regime. Quando un atto viene emanato in siffatte circostanze, tali operatori non possono invocare la violazione delle loro legittime aspettative [47].

72. In secondo luogo, secondo costante giurisprudenza, «se il rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono legittimamente confidare nella conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie. Ciò vale in particolare in un settore, come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione di mutamenti della situazione economica» [48].

73. Il Consiglio è stato espressamente autorizzato ad apportare adattamenti al regime di sostegno per il cotone (originariamente in base al n. 11, successivamente per effetto del n. 6, del protocollo n. 4) per tener conto dell'evoluzione economica, sociale e politica. Il Consiglio ha già fatto esercizio di tale potere in varie occasioni. Conseguentemente, dal momento che le istituzioni comunitarie dispongono di un siffatto potere discrezionale quanto alla scelta degli strumenti, le imprese del settore del cotone non possono invocare un diritto acquisito al mantenimento della situazione iniziale ovvero vantaggi derivanti da tale situazione e di cui esse abbiano goduto sino ad un momento determinato [49].

74. Conseguentemente, l'argomento del Regno di Spagna relativo alla violazione del principio del legittimo affidamento non è fondato.

45 — V. supra, nota 12.

46 — COM(2003) 698 def., punto 2.5.

47 — V., in particolare, la sentenza Lührs, citata supra alla nota 44, punto 6, e la sentenza del Tribunale 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol (Racc. pag. II-1343, punto 31).

48 — Sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. pag. I-4863, punto 56 e giurisprudenza ivi richiamata). Appare utile rammentare, in tale contesto, che, come si legge nel 'considerando' n. 22 del regolamento n. 1782/2003, «i beneficiari non possono (...) contare sul fatto che le condizioni per la concessione dell'aiuto restino immutate e dovrebbero essere sottoposti a una possibile revisione dei regimi in funzione dell'evoluzione del mercato».

49 — V., ad esempio, sentenza della Corte 14 luglio 1994, Grecia/Consiglio, causa C-353/92 (Racc. pag. I-3411, punto 45 e giurisprudenza ivi richiamata).

2) Violazione del principio di proporzionalità

75. Le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta degli strumenti idonei al conseguimento degli obiettivi previsti da un provvedimento comunitario, in particolare, per quanto attiene alla gestione dei mercati agricoli [50]. È del tutto evidente, tuttavia, che tale potere discrezionale dev'essere esercitato entro taluni limiti qualora voglia mantenersi un sindacato giurisdizionale sulla disciplina dell'agricoltura.

76. In tal senso, la Corte ha parimenti affermato che «il principio di proporzionalità (...) richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati agli scopi perseguiti» [51].

77. Dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che, in una siffatta ipotesi, il sindacato giurisdizionale deve limitarsi a verificare se il provvedimento di cui trattasi sia «manifestamente inidoneo» rispetto all'obiettivo perseguito e non può vertere sulla questione se il provvedimento adottato fosse il solo o il migliore possibile per il raggiungimento dell'obiettivo medesimo [52]. Un provvedimento sarà manifestamente inidoneo e, conseguentemente, contrario al principio di proporzionalità ove emani da un errore manifesto di valutazione da parte delle istituzioni comunitarie [53]. Infatti, un errore di tal genere vizia, per sua natura, il ragionamento che ha condotto al provvedimento adottato e, pertanto, l'esercizio da parte delle istituzioni comunitarie del loro potere discrezionale. Appare peraltro evidente come tale giurisprudenza non possa essere interpretata nel senso che essa dispensi le istituzioni comunitarie da *qualsiasi* esame dell'idoneità del provvedimento contestato rispetto agli obiettivi prefissi.

78. In una controversia la Corte ha interpretato il principio di proporzionalità nel senso che esso obbliga le autorità nazionali a «esaminare attentamente la possibilità di fare ricorso a misure meno restrittive della libertà di circolazione, escludendole soltanto qualora fosse chiaramente dimostrata la loro inadeguatezza rispetto all'obiettivo perseguito» [54].

79. Non ritengo che un obbligo così severo possa essere automaticamente trasposto nell'ambito della valutazione di provvedimenti

50 — Sentenza della Corte 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes (Racc. pag. I-5689, punto 80, e giurisprudenza ivi richiamata).

51 — Idem, punto 81 e la giurisprudenza ivi richiamata.

52 — Idem, punti 82 e 83 e la giurisprudenza ivi richiamata.

53 — Sentenza della Corte 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-5755, punti 50-67, in particolare punto 58).

54 — Sentenza 15 novembre 2005, causa C-320/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-9871, punto 87). Tale controversia riguardava un provvedimento nazionale a tutela dell'ambiente adottato a detrimento della libera circolazione delle merci.

comunitari, né, conseguentemente, che si possa esigere dalle autorità, tanto nazionali quanto comunitarie, che esse diano prova dello stesso grado di rigore nella loro azione legislativa. Il fatto che un criterio di proporzionalità meno restrittivo venga applicato ai provvedimenti comunitari può apparire criticabile. Tuttavia, ciò si giustifica (quantomeno in parte) con il fatto che i provvedimenti nazionali, contrariamente a quelli comunitari — che vengono emanati nell'ambito di un procedimento decisionale comunitario e sono volti al perseguimento dell'interesse generale della Comunità — sono generalmente giustificati dagli interessi nazionali suscettibili di entrare in conflitto con quelli della Comunità [55].

80. Ciò premesso, il principio di proporzionalità impone, a mio parere, l'obbligo per le istituzioni comunitarie di garantire quantomeno che le misure che esse si propongono di adottare siano idonee, prima facie, alla realizzazione dei legittimi obiettivi che le misure medesime richiedono nonché che vi sia consapevolezza quanto all'intensità del vincolo che le misure stesse sono in grado di istituire. In difetto, la Corte non potrà verificare se gli atti delle istituzioni comunitarie «oltrepassino (...) i limiti di quanto è appropriato e necessario ai fini della realizzazione dei legittimi obiettivi perseguiti» e nemmeno (ammesso che, come nella specie, vi sia possibilità di scelta tra più misure adeguate) se la scelta sia caduta su quella «meno restrittiva», ragion per cui gli «inconvenienti causati» non risultino «sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti». In ogni caso, le istituzioni comunitarie dovranno essere in grado di giustificare le scelte operate nell'ambito della loro azione normativa qualora questa sia contestata dinanzi alla Corte in base al principio di proporzionalità.

81. Ciò premesso, ritengo che l'argomento della Spagna relativo alla violazione del principio di proporzionalità sia parzialmente fondata, sotto un duplice profilo.

— Assenza di studi di impatto

82. È pacifico che la Commissione non ha effettuato alcuno studio preliminare al fine di analizzare il probabile impatto socio-economico del regime di sostegno proposto per il cotone. È vero che nessuna disposizione specifica del diritto comunitario obbligava l'istituzione in tal senso. Tuttavia, come sostenuto dalla Spagna dinanzi alla Corte senza essere contraddetta in merito, studi di impatto equivalenti sono stati debitamente effettuati prima di proporre riforme in altri settori dell'agricoltura [56].

55 — Tale opinione è stata esposta dall'avvocato generale Jacobs nel corso della prima conferenza tenutasi sotto l'egida del *Journal of Environmental Law* presso lo University College di Londra il 24 novembre 2005. Il testo di tale conferenza sarà pubblicato prossimamente in tale rivista.

56 — V. parimenti il parere del CESE menzionato supra al paragrafo 21.

83. All'udienza la Commissione ha dedotto che uno studio di impatto non era necessario, atteso che il regime di sostegno per il cotone era semplice rispetto ad altre organizzazioni comuni di mercato (trattandosi, infatti, di un meccanismo elementare che collega il sostegno fornito — a livello interno — al prezzo con — a livello esterno — i costi mondiali). Tale tesi è, a mio parere, troppo semplicistica e non trova alcun sostegno nei fatti. L'economia agricola forma un tutt'uno i cui elementi sono interdipendenti e, quando le caratteristiche dei prodotti agricoli esigono che la loro trasformazione iniziale venga effettuata in loco, tale attività costituisce una fonte importante di occupazione e di redditi su scala locale. Il legislatore comunitario ha di fatto già riconosciuto la correlazione esistente tra la produzione di cotone e la sua prima trasformazione (la sgranatura) istituendo un regime di sostegno di cui beneficiavano espressamente sia i produttori di cotone sia le imprese di sgranatura.

84. Il Consiglio ha parimenti sostenuto, all'udienza, di non essere minimamente tenuto a prendere in considerazione gli effetti delle riforme sulle imprese di sgranatura. In linea generale, il Consiglio correttamente afferma, a mio parere, che l'art. 37 CE e le misure adottate in base a tale disposizione riguardano l'agricoltura e non l'industria.

85. Tuttavia, le circostanze della specie presentano talune particolarità. Per effetto dell'art. 32 CE, la nozione di prodotti agricoli comprende, ai fini della PAC, «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti». La nozione di «prima trasformazione» è stata interpretata in senso ampio dalla Corte nella sentenza König nel senso che essa «implica un'interdipendenza economica manifesta fra i prodotti di base ed i prodotti che risultano dal processo di trasformazione, indipendentemente dal numero delle operazioni di cui questo consta» [57].

86. La sgranatura costituisce la prima tappa nella trasformazione del cotone grezzo in un prodotto idoneo ad essere commercializzato per una trasformazione ulteriore ovvero ai fini della sua incorporazione in altri prodotti quali i tessili. Non si può affermare con certezza che il cotone sgranato non possa essere, di per sé, qualificato come prodotto agricolo nell'ambito della PAC. Inoltre, il regime di sostegno del 2001 operava espressamente a favore non solo dei coltivatori di cotone, bensì parimenti delle imprese di sgranatura [58].

87. In ogni caso, è stato sostenuto dinanzi alla Corte — senza che ciò sia stato contestato dal Consiglio o dalla Commissione — che la sgranatura del cotone deve avvenire presso il luogo di produzione e che il cotone non può essere trasportato su lunghe distanze. È quindi evidente che, in una comunità agricola fortemente dipendente dalla produzione di cotone, l'occupa-

57 — Sentenza 29 maggio 1974, causa 185/73 (Racc. pag. 607, punto 13).

58 — V. supra, paragrafi 10-12.

zione locale connessa a tale prodotto comprenderà non solo i lavoratori agricoli, bensì anche i lavoratori occupati negli stabilimenti di sgranatura.

88. Il nuovo regime, per contro, non prevedendo più un aiuto diretto agli agricoltori e non richiedendo più, quale requisito ai fini della concessione, che il cotone venga venduto alle imprese di sgranatura locali, rischia di produrre effetti negativi per queste ultime. Il venir meno della capacità di sgranatura locale potrebbe determinare, a sua volta, una riduzione della produzione di cotone nelle zone interessate. Ciò premesso, anche ammesso che la sorte delle imprese di sgranatura non costituisse necessariamente la preoccupazione principale del legislatore comunitario nel concepire il nuovo regime di sostegno, non sono convinto che tale elemento possa essere totalmente ignorato, dal punto di vista giuridico, senza rimettere in discussione la proporzionalità della misura attuata.

89. L'assenza di studi di impatto solleva una serie di evidenti questioni. Ci si chiede se fosse fondata la scelta del legislatore comunitario (per ragioni diverse da quelle aritmetiche) di una ripartizione del 65/35 % tra gli aiuti disaccoppiati e quelli accoppiati e se il legislatore medesimo potesse legittimamente ritenere che le due componenti del regime di sostegno operassero correttamente, in modo da mantenere le condizioni economiche necessarie per garantire la sopravvivenza della produzione di cotone nelle regioni interessate. Ci si chiede, inoltre, per quali motivi ed in qual modo la Commissione ed il Consiglio abbiano acquisito la convinzione — pur mantenendo inalterato il livello globale di sostegno e cambiando, invece, radicalmente la sua struttura ed i metodi di concessione degli aiuti — che non vi sarebbero stati effetti secondari la cui gravità potesse giustificare uno studio di impatto.

90. Sia il Parlamento europeo [59] sia il CESE [60] hanno richiamato l'attenzione del legislatore su taluni aspetti del regime proposto idonei, a loro parere, a produrre considerevoli effetti negativi, ad esempio, sull'occupazione rurale regionale, proponendo emendamenti sostanziali. In particolare, il Parlamento ha suggerito che la proporzione tra gli aiuti disaccoppiati e quelli accoppiati fosse del 20/80 %. [61]. Nell'ambito della procedura di consultazione, con cui il regolamento impugnato sarebbe stato poi adottato, né la Commissione né il Consiglio erano tenuti a rispondere formalmente o pubblicamente alle censure formulate dal Parlamento e dal CESE. Ciononostante, tenuto conto del fatto che le loro obiezioni riguardavano aspetti essenziali del nuovo regime proposto, era legittimo attendersi che la Commissione intraprendesse un esame più dettagliato dei probabili effetti socio-economici della propria proposta (effettuando, ad esempio, in tale fase uno studio di impatto), ovvero che il preambolo del regolamento impugnato spiegasse in termini più precisi i motivi per i quali il Consiglio riteneva che il nuovo regime costituisse la giusta scelta normativa. Orbene, non si rinviene nulla di tutto ciò.

59 — V. supra paragrafo 20.
60 — V. supra paragrafo 21.
61 — V. supra paragrafo 20.

91. L'assenza di uno specifico studio di impatto, effettuato nel momento in cui si pensava di apportare cambiamenti radicali al regime di sostegno, non produce necessariamente la conseguenza, beninteso, che la Commissione e, per il suo tramite, il Consiglio non disponessero delle necessarie informazioni in ordine ai probabili effetti delle modificazioni proposte al fine di attuare un nuovo regime che rispondesse al criterio di proporzionalità e che, in tale fase, avrebbero dovuto assolvere la formalità consistente nell'effettuazione di uno studio di impatto specifico. Tuttavia, dagli elementi prodotti dinanzi alla Corte e da quanto affermato all'udienza emerge che le due istituzioni non disponevano di tali informazioni.

92. Inoltre, dalle osservazioni formulate dalla Commissione e dal Consiglio all'udienza risulta chiaramente che la loro preoccupazione principale nell'adozione del regolamento impugnato era quella di garantire che il nuovo regime rispettasse il principio di neutralità di bilancio. Le due istituzioni, affermando di considerare il regime di sostegno comunitario al settore del cotone come un sistema semplice, sembrano aver supposto che, perché gli obiettivi del protocollo n. 4 e del regolamento impugnato venissero automaticamente realizzati, fosse loro sufficiente fare in modo che venisse applicato lo stesso importo complessivo di aiuti comunitari già previsto dal regime precedente.

93. La Spagna ha seriamente rimesso in discussione la fondatezza di tale presunzione. Essa ha principalmente dimostrato che le istituzioni non hanno minimamente tenuto conto della possibilità che modificazioni neutre sotto il profilo del bilancio potessero nondimeno produrre un impatto — per effetto della nuova struttura del regime e dei nuovi meccanismi di concessione — sull'economia agricola regionale, il che risulterebbe in contrasto con gli obiettivi indicati nel protocollo n. 4 e nel regolamento impugnato.

94. In assenza di uno studio di impatto, talune scelte effettuate dalla Commissione e dal Consiglio appaiono arbitrarie. Le due istituzioni non sono riuscite a fornirne soddisfacente giustificazione nell'ambito del presente procedimento. Due lacune appaiono particolarmente gravi: il fatto che non siano stati presi in considerazione gli effetti del nuovo regime sull'industria locale di trasformazione del cotone (vale a dire, sulle imprese di sgranatura), e la scelta operata per quanto attiene al rapporto aritmetico tra gli aiuti accoppiati e quelli disaccoppiati.

95. Preciso che, giungendo a tale conclusione, *non* riconosco necessariamente un credito d'ufficio ai due studi prodotti dinanzi alla Corte dalla Spagna. Non spetta alla Corte stabilire quale delle posizioni rispettivamente sostenute dalla Spagna, da un lato, e dal Consiglio e dalla Commissione, dall'altro, sia quella maggiormente fondata da un punto di vista economico. È evidente che le due valutazioni presentano notevoli divergenze. Orbene, tali differenze avrebbero dovuto essere esaminate *prima* e non dopo l'istituzione di un nuovo regime radicalmente differente. Una tavola comparativa con

l'indicazione dei margini di profitto, in considerazione dei prezzi mondiali del grano duro, del mais e del cotone, come quella acclusa dalla Commissione alla propria memoria di intervento, non costituisce valido sostituto di un siffatto esame.

96. Non sono dunque convinto che il Consiglio e la Commissione abbiano preso sufficientemente in considerazione il probabile impatto del nuovo regime proposto sui coltivatori del cotone e sulle comunità agricole ad essi collegate per consentire alle dette istituzioni di concepire un regime i cui parametri fossero scevri da arbitrarietà e/o i cui effetti non fossero potenzialmente sproporzionati. In assenza di studi di impatto, appare difficile immaginare come il Consiglio e la Commissione siano potuti giungere alla conclusione che il nuovo regime di sostegno costituisse la misura più idonea per «garantire condizioni economiche che, nelle regioni che prestano a tale coltura, permettano di garantire il proseguimento dell'attività nel settore del cotone e di evitare che la coltura del cotone sia soppiantata da altre colture», come afferma il regolamento impugnato.

— Mancata considerazione, nel calcolo, dei costi diretti di manodopera

97. Il Consiglio muove dal principio che la decisione degli agricoltori di coltivare il cotone o di sostituirlo con altri prodotti si fonda sulla presa in considerazione dell'importo complessivo degli aiuti, sia accoppiati che disaccoppiati. Tale impostazione è, a mio avviso, errata. Come correttamente sostenuto dalla Spagna, gli agricoltori possono fare richiesta di un aiuto *disaccoppiato* indipendentemente dal fatto di coltivare cotone o altri prodotti e coltiveranno il cotone solamente se l'importo dell'aiuto *accoppiato,* unitamente al ricavo delle vendite al prezzo di mercato, renderà la produzione del cotone redditizia, tenuto conto dei costi di produzione.

98. In base alle cifre comunicate alla Commissione, il Consiglio deduce che i costi della coltivazione del cotone per ettaro sono inferiori alla somma dell'aiuto accoppiato per ettaro e del ricavo della vendita, pur tenendo conto dei costi della raccolta. Il Consiglio sostiene che i costi di produzione del cotone ammontano a euro 1 045 per ettaro e afferma, in conclusione, che risulterà sempre redditizio per gli agricoltori spagnoli coltivare e raccogliere il cotone nell'ambito del nuovo regime di sostegno, atteso che l'aiuto accoppiato è fissato dal regolamento impugnato in euro 1 039 per ettaro, ai quali occorre aggiungere il prodotto della vendita del cotone — stimato, approssimativamente, in euro 744 per ettaro.

99. Tuttavia, il Consiglio (seguendo l'esempio della Commissione) non tiene conto, nel proprio calcolo dei costi relativi alla coltiva-

zione ed alla raccolta del cotone, dei costi di manodopera fissi [62]. All'udienza, la Commissione ha fatto intendere che considerare i costi di manodopera fissi poneva difficoltà di ordine metodologico. La Spagna ha contestato vigorosamente tale impostazione deducendo, senza essere contraddetta in merito, che i costi di manodopera non presi in considerazione dal Consiglio ammontavano a circa euro 630 per ettaro. Ove si tenga conto di tali costi, il margine di profitto lordo ottenuto dagli agricoltori dalla coltivazione e dalla vendita di cotone risulterebbe talmente ridotto che la coltivazione del cotone non sarebbe più interessante.

100. Senza voler intraprendere un'analisi dettagliata delle cifre dedotte dalle parti, mi sembra che, se il cotone costituisce effettivamente (come sostiene la Spagna, senza essere contraddetta in merito dal Consiglio), una coltivazione a forte intensità di manodopera, tutti i costi di tale voce, vale a dire, tanto i costi di manodopera fissi quanto quelli stagionali, costituiscono necessariamente un elemento importante del totale. I costi di manodopera incidono quindi certamente sulla decisione degli agricoltori di coltivare e raccogliere il cotone ovvero un altro prodotto.

101. Nel corso del procedimento, né il Consiglio né la Commissione hanno fornito la prova dell'inesattezza delle stime dedotte dalla Spagna in ordine ai costi di manodopera. Le due istituzioni non hanno nemmeno dimostrato che i costi di manodopera fissi costituirebbero solamente una parte trascurabile dei costi di manodopera totale della produzione di cotone e che, conseguentemente, si potrebbe ragionevolmente non tenerne conto. Ne consegue che, non avendo preso in considerazione tali costi di manodopera e la loro possibile incidenza sulla decisione degli agricoltori di coltivare il cotone o sostituirlo con altri prodotti, il Consiglio, emanando il regolamento impugnato, è incorso in un manifesto errore di valutazione. Il principio di proporzionalità è stato quindi violato.

— Considerazioni conclusive in ordine al principio di proporzionalità

102. Il regolamento impugnato mira a mantenere condizioni economiche che consentano di garantire la prosecuzione della produzione di cotone nelle regioni interessate evitando che tale produzione venga soppiantata da altre coltivazioni [63]. Istituendo il nuovo regime di sostegno senza aver, preventivamente, analizzato il probabile impatto della modificazione progettata sul settore del cotone complessivamente inteso (in particolare, senza aver preso in considerazione le conseguenze che il nuovo regime avrebbe potuto implicare per le imprese di sgranatura e, conseguentemente, per la produzione del cotone, e senza aver nemmeno giustificato la proporzione del 65/35 % stabilita per quanto riguarda gli aiuti disac-

62 — Rispetto ai costi stagionali, che sono stati ivi invece inclusi.

63 — V. supra, paragrafo 24.

coppiati e accoppiati), il Consiglio ha operato scelte il cui carattere arbitrario viola il principio di proporzionalità. Non tenendo conto dei costi di manodopera fissi nel proprio calcolo del livello degli aiuti accoppiati, il Consiglio è incorso in un manifesto errore di valutazione. Sotto questo duplice profilo, il Consiglio non è quindi riuscito a dimostrare che il nuovo regime di sostegno fosse «appropriato e necessario» per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Ciò premesso, il regolamento impugnato si pone in contrasto con il principio di proporzionalità e il ricorso del Regno di Spagna è conseguentemente fondato.

104. È evidente che tale decisione implicherebbe conseguenze gravi. Il nuovo regime è infatti entrato in vigore nel gennaio del 2006. Si deve supporre che gli agricoltori abbiano adeguato le proprie strategie di produzione contando sull'applicazione delle condizioni previste dal nuovo regime e gli Stati membri interessati hanno già potuto prendere disposizioni per darvi attuazione. Sarà parimenti necessario un determinato lasso di tempo per consentire al Consiglio e alla Commissione di istituire un regime sostitutivo.

— Portata dell'annullamento

103. Come la Spagna fa correttamente osservare, l'annullamento dell'art. 110 ter del regolamento impugnato renderebbe prive di oggetto tutte le altre disposizioni poste a disciplina del nuovo regime di sostegno del cotone. Mi sembra quindi giustificato che la Corte, accogliendo la richiesta della Spagna, annulli il titolo 10 bis del titolo IV del regolamento n. 1782/2003 («Pagamento specifico per il cotone»). Ciò si risolve, di fatto, nell'annullamento in toto del nuovo regime di sostegno al settore di cui trattasi.

105. Nel caso in cui la Corte dovesse decidere di annullare la parte contestata del regolamento impugnato, sarebbe giustificato che essa si avvalesse — in nome del principio della certezza del diritto ed al fine di evitare un vuoto normativo che produrrebbe, manifestamente, conseguenze gravi per gli interessi in gioco, sia pubblici che privati — dei poteri attribuitile dall'art. 231, secondo comma, CE, stabilendo che le disposizioni annullate restino in vigore sino all'adozione ed all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di un nuovo regime conforme alla emananda sentenza [64].

64 — Rinvio, a tal riguardo, ad un filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza 5 giugno 1973, causa 81/72, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 575, di cui la decisione più recente è costituita dalla sentenza 10 gennaio 2006, causa C-178/03, Commissione/Parlamento europeo e Consiglio, Racc. pag. I-107, punti 61-65.

Conclusione

106. Suggerisco conseguentemente alla Corte di:

— Annullare il capitolo 10 bis del titolo IV del regolamento 1782/2003, introdotto dal regolamento n. 864/2004, in quanto contrario al principio di proporzionalità;

— Mantenere gli effetti del capitolo 10 bis del titolo IV del regolamento n. 1782/2003, come introdotto dal regolamento n. 864/2004, sino all'emanazione, entro un termine ragionevole e conformemente al principio di proporzionalità, di nuove disposizioni sostitutive;

— Condannare il Consiglio a sopportare le proprie spese oltre a quelle del Regno di Spagna;

— Condannare la Commissione a sopportare le proprie spese.