Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 6 febbraio 2013 [1]

Causa C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
contro
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon
e
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia)]

«Regolamento (CE) n. 1782/2003 — Articolo 69 — Validità — Regolamento (CE) n. 795/2004 — Articolo 48 — Politica agricola comune — Pagamenti supplementari per tipi specifici di agricoltura e produzione di qualità — Attuazione ad opera di uno Stato membro — Discriminazione — Articoli 2 CE, 32 CE, 33 CE e 34 CE»

I – Introduzione

1. Nella presente causa, il Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato greco) si interroga sulla validità dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003 (in prosieguo: il «regolamento n. 1782/2003») [2], che consente agli Stati membri, per un periodo di transizione, di fissare liberamente la percentuale di trattenuta (tra lo 0% e il 10% del massimale nazionale degli aiuti) al fine del pagamento di aiuti supplementari per tipi specifici di agricoltura e produzione di qualità.

2. In sostanza, la questione sollevata dal giudice nazionale verte sui limiti entro i quali il legislatore dell'Unione europea può delegare agli Stati membri l'esecuzione della Politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»). Riguardo al settore del tabacco, gli Stati membri hanno adottato approcci diversi relativi all'introduzione dei sistemi di pagamento unico e ai livelli delle percentuali di trattenuta per i pagamenti supplementari previsti dal regolamento n. 1782/2003.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento 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 L 270, pag. 1).

3. Ciò configura, segnatamente, uno degli aspetti chiave della riforma della PAC che ha cominciato a delinearsi a partire dall'adozione della c.d. Agenda 2000 [3] alla riunione del Consiglio europeo di Berlino il 26 marzo 1999. Uno dei principali obiettivi di tale riforma era infatti quello di razionalizzare e semplificare le norme rilevanti dell'Unione europea, realizzando nel contempo una maggiore decentralizzazione dell'attuazione della politica e lasciando un margine più ampio agli Stati membri e alle loro regioni [4].

II – Ambito normativo

A – *Diritto dell'Unione europea*

4. L'articolo 64, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1782/2003 dispone quanto segue:

«1. Uno Stato membro può decidere, entro il 1° agosto 2004, di applicare, a livello nazionale o regionale, il regime di pagamento unico di cui ai capitoli da 1 a 4 secondo le condizioni stabilite nella presente sezione.

2. In conformità della scelta operata da ciascuno Stato membro, la Commissione fissa, secondo la procedura di cui all'articolo 144, paragrafo 2, un massimale per ciascun pagamento diretto previsto negli articoli da 66 a 69.

Detto massimale è pari alla componente di ciascun tipo di pagamento diretto nei massimali nazionali di cui all'articolo 41, moltiplicata per le percentuali di riduzione applicate dagli Stati membri a norma degli articoli da 66 a 69.

L'importo totale dei massimali fissati è dedotto dai massimali nazionali di cui all'articolo 41 secondo la procedura di cui all'articolo 144, paragrafo 2.

(…)».

5. L'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 è così formulato:

«Gli Stati membri possono trattenere fino al 10% della componente "massimali nazionali" di cui all'articolo 41 corrispondente a ciascun settore contemplato dall'allegato VI. (…)

In tal caso e nei limiti del massimale fissato a norma dell'articolo 64, paragrafo 2, lo Stato membro in questione effettua, su base annua, un pagamento supplementare agli agricoltori nel settore o nei settori interessati dalla trattenuta.

Il pagamento supplementare è concesso per tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli secondo condizioni che saranno definite dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 144, paragrafo 2».

3 — Comunicazione della Commissione, «Agenda 2000: Per un'Unione più forte e più ampia», COM(97) 2000 def., *Bollettino dell'Unione europea*, Supplemento 5/97 («Agenda 2000»). V., segnatamente, la parte III di detta comunicazione.

4 — V. Agenda 2000, pag. 28.

6. In forza del regolamento (CE) n. 795/2004 (in prosieguo: il «regolamento n. 795/2004») [5], la Commissione ha adottato le norme per l'attuazione del regime di pagamento unico, previsto dal regolamento n. 1782/2003.

7. A norma dell'articolo 48 del regolamento n. 795/2004:

«1. Il pagamento supplementare di cui all'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 è versato, fatto salvo l'articolo 37, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1257/1999 e le relative modalità di applicazione, alle condizioni stabilite ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo.

2. Il pagamento è versato esclusivamente agli agricoltori ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1782/2003, indipendentemente dal fatto che abbiano o no presentato domanda nell'ambito del regime di pagamento unico o che detengano diritti all'aiuto.

3. Con l'espressione "nel settore o nei settori interessati dalla trattenuta" si intende che il pagamento può essere richiesto, in linea di massima, da tutti gli agricoltori che, al momento della presentazione di una domanda di pagamento supplementare e alle condizioni previste dal presente articolo, producono i prodotti che rientrano nel settore o nei settori elencati nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1782/2003.

4. Qualora il pagamento si riferisca a tipi di agricoltura o a misure relative alla qualità e alla commercializzazione per i quali non è identificata alcuna produzione specifica, oppure la produzione non rientri direttamente in un settore, il pagamento può essere concesso a condizione che la trattenuta sia applicata a tutti i settori elencati nell'allegato VI del regolamento (CE) n. 1782/2003 e che partecipino al regime soltanto gli agricoltori attivi nei settori ivi elencati.

5. In caso di applicazione dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 a livello regionale, la trattenuta è calcolata in base alla parte dei pagamenti dei settori interessati nella regione considerata.

Gli Stati membri definiscono la regione, al livello territoriale appropriato, secondo criteri oggettivi e in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

6. Gli Stati membri interessati comunicano, entro il 1° agosto dell'anno precedente il primo anno di applicazione del regime di pagamento unico, le informazioni relative al pagamento che intendono erogare, in particolare le condizioni di ammissibilità e i settori interessati.

La comunicazione di cui al primo comma può essere modificata entro e non oltre il 1° agosto di un dato anno e si applica all'anno successivo. Ogni modifica è immediatamente comunicata alla Commissione, indicando i criteri oggettivi che giustificano i cambiamenti. Gli Stati membri non possono tuttavia modificare i settori interessati né la percentuale della trattenuta».

8. Il regolamento n. 1782/2003 è stato abrogato dal regolamento del Consiglio (CE) n. 73/2009 (in prosieguo: il «regolamento n. 73/2009») [6].

5 — Regolamento della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio 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 L 141, pag. 1).

6 — Regolamento, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30, pag. 16). Anche il regolamento (CE) n. 795/2004 non è più in vigore, essendo stato abrogato dal regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione, del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio 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 L 316, pag. 1).

B – *Diritto nazionale*

9. Il regolamento n. 1782/2003 e il regolamento n. 795/2004 sono stati trasposti in diritto nazionale con due decreti interministeriali del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dello Sviluppo agricolo e dell'alimentazione: decreto interministeriale n. 292464 del 9 agosto 2005 (in prosieguo: il «decreto interministeriale del 2005»)[7], che stabilisce in generale le misure amministrative supplementari di attuazione nonché le misure per calcolare il numero e il valore dei diritti dei beneficiari del pagamento unico, e il decreto interministeriale n. 49143 dell'8 agosto 2006 (in prosieguo: il «decreto interministeriale del 2006»)[8], che prevede specificamente le misure (modalità di pagamento, importi erogati, documentazione a sostegno del pagamento) per il pagamento supplementare (trattenuta di qualità) nel settore del tabacco.

10. L'articolo 16 dell'allegato I al decreto interministeriale del 2005 fissa al 2% la percentuale per il pagamento (trattenuta di qualità) per il tabacco.

III – Controversia principale e questione pregiudiziale

11. Nel novembre 2006, il Panellinios Sindesmos Viomichanion Metapiisis Kapnou (Associazione panellenica delle industrie di trasformazione del tabacco, in prosieguo: l'«Associazione») chiedeva l'annullamento del decreto del 2006 dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias. Nell'ambito di tale procedimento, l'Associazione contestava anche la legittimità del decreto interministeriale del 2005. A giudizio dell'Associazione, entrambi i decreti interministeriali erano illegittimi nella misura in cui erano volti a dare attuazione all'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003, che è a sua volta illegittimo in quanto contrario a diverse disposizioni dei Trattati dell'Unione europea.

12. È in queste circostanze che il Symvoulio tis Epikrateias, incerto sulla validità dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003, ha disposto la sospensione del procedimento e la presentazione della seguente questione alla Corte per una pronuncia pregiudiziale:

«Se il disposto dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 – che deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di definire percentuali differenti della trattenuta per il pagamento supplementare ai produttori entro la soglia del 10% della componente "massimali nazionali" di cui all'articolo 41 – tenuto conto dei criteri definiti nel terzo comma di tale articolo, sia compatibile, nel consentire tale differenziazione della percentuale della trattenuta, con le disposizioni di cui agli articoli 2, 32 e 34 del Trattato CE e con gli obiettivi di garanzia di un livello di reddito stabile e di mantenimento delle zone rurali».

13. L'Associazione, la Repubblica ellenica, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte. Tutte le parti citate hanno partecipato all'udienza tenutasi il 21 novembre 2012.

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

IV – Analisi

A – *Osservazioni preliminari*

14. Il regolamento (CE) n. 1782/2003 stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della PAC e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, emendando diversi regolamenti precedenti. Esso costituiva uno dei principali testi giuridici per la riforma della PAC, volta a rafforzare la competitività del settore agricolo, promuovendo un'agricoltura sostenibile orientata al mercato e rafforzando la politica dello sviluppo rurale[9].

15. In sintesi, il regolamento n. 1782/2003 prevede, da un lato, una riduzione progressiva, sino al 2012, degli importi dei pagamenti diretti da concedersi agli agricoltori (articolo 11) e, dall'altro lato, l'introduzione di un regime di pagamento unico (articoli da 33 a 71).

1. Oggetto e portata del presente rinvio pregiudiziale

16. Innanzitutto è importante chiarire l'applicazione ratione temporis delle norme di diritto dell'Unione rilevanti nella presente fattispecie. Infatti, mentre alcune delle parti che hanno presentato osservazioni scritte rinviano nelle loro argomentazioni ad alcune disposizioni dei Trattati europei attualmente in vigore, i fatti che hanno dato origine al presente procedimento hanno avuto luogo prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Inoltre, come ho già ricordato, il regolamento n. 1782/2003 è stato abolito prima di tale data, pur avendo mantenuto effetti anche successivamente. Alla luce di queste considerazioni, ritengo che il quadro legislativo corretto della fattispecie sia il diritto dell'Unione europea all'epoca in cui è sorta la controversia dinanzi al giudice nazionale.

17. Ciò premesso, come spiegherò meglio di seguito, non credo che le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona abbiano alcun impatto reale sulla valutazione giuridica della fattispecie. Le disposizioni dei Trattati attualmente in vigore sono essenzialmente equivalenti a quelle precedenti, o si sono limitate a codificare principi giuridici riconosciuti nella giurisprudenza o resi espliciti in altri strumenti giuridici.

18. Allo stesso modo, il fatto che i regolamenti n. 1782/2003 e n. 795/2004 siano stati nel frattempo abrogati non ha effetto sulla fattispecie in esame. Come spiegato dal giudice remittente nel rinvio pregiudiziale e confermato dalla Commissione nelle sue osservazioni, l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 produceva ancora effetti alla data in cui la presente causa è stata avviata innanzi al giudice nazionale (13 novembre 2006) e, segnatamente, i pagamenti in esso previsti sono stati effettuati sino al giugno 2010.

19. In secondo luogo, sottolineo che tutte le parti concordano sulla circostanza che il presente rinvio pregiudiziale non verte sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle misure adottate dal governo greco per dare attuazione ai regolamenti n. 1782/2003 e n. 795/2004 e, segnatamente, sulla legittimità dei decreti interministeriali del 2005 e del 2006. Infatti, il giudice del rinvio non interroga la Corte sull'interpretazione di una disposizione di diritto dell'Unione europea, ma sulla sua *validità*.

20. Di conseguenza, la questione se le autorità greche abbiano correttamente applicato le norme rilevanti di diritto dell'Unione europea non è sollevata nel presente procedimento. Pertanto, la mia analisi giuridica verte esclusivamente sulla validità dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003.

9 — V. le Proposte di regolamenti del Consiglio presentate dalla Commissione europea – Relazione di accompagnamento – Una prospettiva di politica a lungo termine per l'agricoltura sostenibile, COM(2003) 23 def., pag. 1.

21. In terzo luogo, è opportuno ricordare che la competenza dell'Unione europea nel settore dell'agricoltura è per sua natura una competenza concorrente. Infatti, nel nuovo articolo 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE l'agricoltura è menzionata tra i settori di competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri. La dottrina ha discusso in modo approfondito se, e in che misura, il Trattato di Lisbona abbia cambiato qualcosa sotto questo profilo [10]. Tuttavia, a mio avviso questo di per sé non è rilevante, in quanto anche prima del Trattato di Lisbona la Corte aveva coerentemente dichiarato che, nei settori coperti dall'organizzazione comune dei mercati, gli Stati membri conservavano un potere legislativo residuo con riguardo a situazioni non disciplinate da norme del diritto dell'Unione, o allorché siffatte norme conferivano loro esplicitamente poteri di attuazione [11].

22. Il fatto che la politica agricola costituisca un settore nel quale sia l'Unione che gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti [12] non è privo di importanza nella fattispecie in esame. Infatti, come previsto dal precedente articolo 5 CE (sostanzialmente sostituito dall'articolo 5 TUE), l'uso dei poteri dell'Unione europea in un siffatto settore è disciplinato dal principio di sussidiarietà, in virtù del quale, nei settori che non rientrano nella sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possono essere conseguiti meglio a livello di Unione.

23. È importante che la devoluzione dell'attuazione delle norme di diritto dell'Unione europea alle autorità nazionali o, a seconda dei casi, regionali o locali, sia consentita anche nei settori di competenza esclusiva [13]. Ciononostante, detta devoluzione può assumere un ruolo anche più significativo allorché ha luogo nei settori della competenza concorrente. In questi settori, infatti, la scelta relativa alla questione se e per quali aspetti il legislatore europeo dovrebbe delegare l'attuazione alle autorità nazionali deve anche rispettare il principio di sussidiarietà.

24. Pertanto, è difficile contestare che, nel settore dell'agricoltura, gli Stati membri mantengono ancora facoltà di agire a fianco dell'Unione europea. Segnatamente, le autorità degli Stati membri possono e devono agire, su richiesta dell'Unione europea, al fine di applicare o attuare la normativa dell'Unione europea in questo settore [14]. Su questi argomenti, desidero richiamare anche le conclusioni presentate dall'avvocato generale Trstenjak per la causa Horvath, in cui ha spiegato come la legislazione decentrata e differenziata nel contesto della PAC non sia di per sé incompatibile con i principi rilevanti dei Trattati dell'Unione europea [15].

25. Il problema della validità sollevato nella presente causa concerne dunque unicamente il *modo* in cui l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 ha realizzato siffatta delegazione, concedendo agli Stati membri un certo potere discrezionale per effettuare pagamenti supplementari nel quadro della riforma della PAC.

10 — V., ad esempio, Bianchi, D., *La Politique Agricole Commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006, pagg. da 92 a 95.

11 — V., tra l'altro, sentenze del 7 febbraio 1984, Jongeneel Kaas e a. (237/82, Racc. pag. 483, punti 13 e 16); del 3 ottobre 1985, De Boer (207/84, Racc. pag. 3203, punti da 26 a 29); del 18 settembre 1986, Commissione/Germania (48/85, Racc. pag. 2549, punto 12), e del 25 marzo 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, Racc. pag. I-3073, punto 19).

12 — Quest'espressione è attualmente codificata all'articolo 2, paragrafo 2, TFUE.

13 — V. articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

14 — V. attuale articolo 291 TFUE, che ha sostituito in sostanza il terzo comma dell'articolo 202 CE e codifica la dichiarazione n. 43 relativa al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

15 — Conclusioni presentate per la sentenza del 16 luglio 2009, Horvath (C-428/07, Racc. pag. I-6355, paragrafi da 90 a 94).

2. La dissociazione del sostegno dalla produzione

26. Tra le altre cose, centrale in questa riforma è la c.d. *dissociazione* degli aiuti diretti agli agricoltori; salvo eccezioni, i pagamenti non sono più connessi ad una produzione specifica. Da ciò risulta che gli agricoltori ricevono pagamenti diretti, i cui importi non sono influenzati, ad esempio, dal tipo di raccolto o dalla quantità di prodotti ottenuta.

27. Menziono esplicitamente siffatta dissociazione in quanto, a mio avviso, gli asseriti effetti negativi sull'industria del tabacco in Grecia, lamentati dall'Associazione, ammesso che esistano, sarebbero l'effetto non della misura prevista dall'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003, ma dell'applicazione della dissociazione al settore del tabacco.

28. L'essenza degli argomenti addotti dall'Associazione per contestare la validità dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 è che il legislatore dell'Unione europea ha concesso alle autorità nazionali un margine di manovra troppo ampio. A suo avviso, la circostanza che il legislatore europeo abbia consentito alle autorità nazionali di fissare liberamente, nei limiti del 10%, la percentuale dei massimali nazionali da trattenere ed utilizzare per i pagamenti supplementari non è compatibile con alcuni dei principi fondamentali della PAC e produce indebite distorsioni della concorrenza. La ragione principale di questo è che, a causa di detto margine di discrezionalità, è inevitabile che diversi Stati membri scelgano una percentuale diversa dei massimali nazionali, con la conseguenza che i produttori di tabacco aventi sede in Stati membri diversi riceverebbero importi diversi di pagamenti supplementari. L'effetto di questo sarebbe che la Grecia sta registrando una brusca diminuzione della produzione del tabacco.

29. Eppure, come giustamente rilevato dal governo greco nelle sue osservazioni scritte, questa linea di ragionamento sembra viziata in quanto fondata su una premessa errata. Nonostante quanto sembri suggerire il termine «pagamenti supplementari», siffatti pagamenti non si aggiungono all'importo massimo di pagamenti che possono essere effettuati come pagamenti diretti. In termini molto semplificati, l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 consentiva agli Stati membri, invece di pagare l'intero aiuto a cui gli agricoltori hanno diritto in forma di pagamento diretto, di versare detto importo in parte come pagamento diretto e in parte come pagamento supplementare. L'idea alla base dell'articolo 69 era che gli Stati membri potessero decidere, se lo desideravano, di ridurre lievemente i pagamenti diretti per tutti i produttori sino al 10% ed utilizzare le risorse in tal modo liberatesi per effettuare un pagamento supplementare limitato agli agricoltori aventi talune caratteristiche specifiche [16].

30. Tuttavia, siffatta ripartizione dell'ammontare degli aiuti tra pagamenti diretti ed, eventualmente, pagamenti supplementari non ha alcuna incidenza sull'importo complessivo pagabile ai produttori, atteso che il massimale nazionale resta invariato [17]. Ad esempio, in termini economici non fa alcuna differenza per il settore che riceve l'aiuto se, su un certo importo di denaro corrispondente ai massimali nazionali, il 98% è distribuito in forma di pagamenti diretti e il 2% in forma di pagamenti supplementari, o il 90% come pagamenti diretti e il 10% come pagamenti supplementari, nonostante il fatto che ciò possa ripercuotersi sulla distribuzione dell'aiuto all'interno del settore.

31. Ciò vale particolarmente in Grecia, posto che il governo greco ha ritenuto che le condizioni per concedere i pagamenti supplementari venissero soddisfatte da tutti i produttori di tabacco aventi sede nel suo territorio e che, pertanto, siffatti pagamenti sono stati erogati agli stessi produttori che li avrebbero percepiti come parte di pagamenti diretti, se i pagamenti supplementari non fossero esistiti.

16 — L'articolo 69 menziona infatti aiuti per «tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente ovvero per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli».

17 — V., segnatamente, il considerando 31 del regolamento n. 1782/2003.

32. Pertanto, gli argomenti dell'Associazione mi sembrano fuori luogo. Le asserite distorsioni della concorrenza o la diminuzione della produzione del tabacco non sembrano essere effetti della misura contestata. Ciò è stato confermato, seppure indirettamente, dal rappresentante dell'Associazione nel corso dell'udienza.

33. Invece, ho piuttosto l'impressione che essa contesti la dissociazione dell'aiuto agli agricoltori, e questo per due motivi. Innanzitutto, la parziale attuazione della dissociazione consentita dall'articolo 64 del regolamento n. 1782/2003 risulterebbe in una disparità di trattamento tra produttori aventi sede in diversi Stati membri. In secondo luogo, la dissociazione dissuaderebbe i produttori di tabacco dal continuare a coltivare questo prodotto il che a sua volta causerebbe una caduta della produzione del tabacco in Grecia, a scapito degli interessi delle industrie greche di lavorazione del tabacco rappresentate dall'Associazione.

34. Tuttavia, se questi argomenti siano corretti o meno è irrilevante per la fattispecie in esame poiché la dissociazione in quanto tale, o la sua attuazione parziale ai sensi dell'articolo 64 del regolamento n. 1872/2003, non costituisce l'oggetto del presente procedimento. Inoltre, gli argomenti dell'Associazione su questo punto sembrano colpire a vuoto. Non è un obiettivo della PAC quello di garantire che una produzione di un determinato prodotto agricolo sia mantenuta inalterata negli anni. In realtà, sia prima che dopo la riforma della PAC, potrebbe essere vero il contrario [18].

35. Inoltre, ai sensi del considerando 28 del regolamento n. 1782/2003, il pagamento unico non dovrebbe essere condizionato ad una particolare produzione, in modo da lasciare agli agricoltori piena libertà di scelta quanto ai prodotti da coltivare sulla loro terra.

36. Avendo precisato la portata del presente rinvio pregiudiziale, procedo adesso ad esaminare la validità dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003. A questo riguardo, osservo che il Symvoulio tis Epikrateias si interroga sulla compatibilità di questa disposizione con il diritto dell'Unione europea solo sotto tre diversi profili: i) l'articolo 34 CE in combinato disposto con l'articolo 2 CE; ii) l'articolo 32 CE, e iii) gli obiettivi di «garantire un livello di reddito stabile ai produttori» e di «mantenere le zone rurali». Nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, tuttavia, l'Associazione espone anche argomenti supplementari a sostegno della sua tesi secondo la quale la disposizione di cui si tratta è invalida.

37. Esaminerò innanzitutto i possibili motivi di invalidità sollevati nella decisione del giudice del rinvio. Mi rivolgerò quindi agli argomenti supplementari avanzati dall'Associazione, nella misura in cui essi sono sufficientemente connessi ai problemi sollevati da detto giudice. Non credo, tuttavia, che la Corte, nella sua sentenza, dovrebbe esaminare argomenti che sono stati sollevati dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias e che sono stati già respinti.

18 — Ad esempio, nella sentenza Hauer la Corte ha accettato che una disposizione che vietava nuovi impianti di vigneti per un periodo limitato fosse giustificata dagli obiettivi di interesse generale consistenti nella riduzione, a breve termine, delle eccedenze produttive e nella preparazione, a scadenza più lontana, della riorganizzazione della viticoltura europea [v. sentenza del 13 dicembre 1979, causa 44/79 (Racc. pag. 3727, punti da 17 a 33)]. Più in generale, sugli sforzi della Comunità europea per combattere la sovrapproduzione di taluni prodotti agricoli negli anni '70 e '80, v. Usher, J.: *EC Agricultural Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2001, pagg. da 34 a 39.

B – *Possibili motivi di invalidità*

1. Articoli 2 CE e 34 CE

38. In sintesi, il Symvoulio tis Epikrateias chiede alla Corte se l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 sia incompatibile con l'articolo 34 CE (attualmente articolo 40 TFUE) in combinato disposto con l'articolo 2 CE (attualmente articolo 3 TUE), che instaura un mercato comune per i prodotti agricoli [19].

39. Secondo l'Associazione, l'applicazione dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 risulterebbe in distorsioni della concorrenza tra produttori del medesimo prodotto in diversi Stati membri, in quanto danneggerebbe i produttori il cui Stato membro stabilisce una percentuale di trattenuta più bassa rispetto a quelli aventi sede in altri Stati membri nei quali detta percentuale è stata fissata ad un livello più alto. Ciò introdurrebbe inoltre una discriminazione tra i produttori e i consumatori situati in diversi Stati membri.

40. Desidero ricordare, innanzitutto, che l'articolo 34, paragrafo 2, CE, che vieta qualsiasi discriminazione nel contesto della PAC, è semplicemente un'espressione specifica del principio generale della parità di trattamento, che impone che situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate nello stesso modo, a meno che un siffatto trattamento sia obiettivamente giustificato [20]. In osservanza di tale principio, il legislatore dell'Unione, nel regolamento n. 1782/2003, ha adottato talune disposizioni miranti a trattare in modo differenziato le situazioni che esigevano norme specifiche, in considerazione della particolarità del prodotto [21] o dell'area geografica [22].

41. Orbene, tornando sugli argomenti avanzati dall'Associazione, posso dire sin dall'inizio che non li ritengo persuasivi, per i motivi che ho già discusso. L'importo totale dei pagamenti agli agricoltori in un settore in ogni paese resta essenzialmente lo stesso, senza riguardo alla circostanza se le autorità nazionali decidano di avvalersi della possibilità offerta dall'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 di introdurre pagamenti supplementari e, in tal caso, al livello della trattenuta che stabiliscono a questo fine. È soltanto la distribuzione all'interno di ogni paese, sebbene non nel settore greco del tabacco, che potrebbe creare talune differenze più sostanziali, nel senso che alcuni produttori potrebbero ottenere solo pagamenti diretti, mentre altri potrebbero ricevere anche pagamenti supplementari.

42. In ogni caso, ritengo che l'asserita differenza di trattamento risultante dall'applicazione della disposizione contestata sarebbe oggettivamente giustificata e, pertanto non costituirebbe una discriminazione vietata dal diritto dell'Unione europea, né provocherebbe alcuna indebita distorsione della concorrenza.

19 — Ai sensi dell'articolo 2 CE «La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune (…) e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni (…), uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, (…) il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri». L'articolo 34 CE prevede un'organizzazione comune dei mercati nella forma di regole comuni in materia di concorrenza, un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato o un'organizzazione europea del mercato. L'organizzazione comune può comprendere, in particolare sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti. Essa deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità.

20 — V., tra l'altro, sentenze del 20 settembre 1988, Spagna/Consiglio (203/86, Racc. pag. 4563, punto 25); del 17 aprile 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Racc. pag. I-1961, punto 35), e del 23 ottobre 2007, Polonia/Consiglio (C-273/04, Racc. pag. I-8925, punto 86).

21 — V., tra l'altro, articolo 66 (Pagamenti per i seminativi), articolo 67 (Pagamenti per carni ovine o caprine), articolo 68 (Pagamenti per le carni bovine), articoli da 76 a 78 (Premio per le colture proteiche), articoli da 79 a 82 (Aiuto specifico per il riso), articoli da 83 a 87 (Pagamento per superficie per la frutta a guscio), articoli da 88 a 92 (Aiuto per le colture energetiche), articoli da 93 a 94 (Aiuto per le patate da fecola), articoli da 95 a 97 (Premi per i prodotti lattiero-caseari e pagamenti supplementari).

22 — Ad esempio, gli articoli 10, paragrafo 5, e 70, paragrafo 1, lettera b), che introducono alcune disposizioni speciali per gli agricoltori nei dipartimenti francesi d'oltremare, nelle Azzorre e Madera, nelle Isole Canarie e Egee e l'articolo 98 sull'aiuto speciale regionale per seminativi in Finlandia e Svezia a nord del 62° parallelo.

43. Riguardo a questo primo aspetto, sottolineo che la Corte ha già dichiarato che il fatto che l'adozione di una misura nel contesto di un'organizzazione comune del mercato possa avere ripercussioni diverse per determinati produttori, a seconda dell'orientamento individuale della loro produzione o a seconda delle condizioni locali, non può considerarsi come discriminazione vietata dal Trattato, dal momento che la misura si fonda su criteri obiettivi, adeguati alle necessità del funzionamento globale dell'organizzazione comune di mercato [23]. Analogamente, la Corte ha accettato che le situazioni in diversi Stati membri non sono sempre analoghe e che ciò può in sé giustificare divergenze nella normativa rilevante riguardo a detto Stato membro o a taluni prodotti sul suo territorio [24].

44. Di recente, nella sentenza Horvath sopra menzionata, la Corte ha innanzitutto richiamato la sua giurisprudenza consolidata [25], ai sensi della quale il divieto di discriminazione, che è un principio generale di diritto dell'Unione europea, non riguarda alcuna disparità di trattamento che possa risultare, negli Stati membri, da divergenze esistenti tra le normative dei vari Stati membri, nella misura in cui siffatta normativa ha lo stesso effetto su tutte le persone ad essa soggette. In secondo luogo, essa ha concluso da detta giurisprudenza che, quando il sistema costituzionale di uno Stato membro attribuisce poteri legislativi ad autorità regionali, la mera adozione, da parte di queste ultime, di norme differenti in materia della PAC non costituisce una discriminazione contraria al diritto dell'Unione europea [26].

45. Nelle circostanze della fattispecie in esame, non trovo alcun motivo per deviare da detti principi. Segnatamente, credo che il ragionamento della Corte nella sentenza Horvath sia applicabile, mutatis mutandis, alla causa di cui si tratta. Il semplice fatto che nella sentenza Horvath la disparità di trattamento fosse determinata dalla normativa adottata in modo autonomo da ogni Stato membro al fine di dare attuazione alle norme dell'Unione europea, mentre nella presente fattispecie sarebbe la logica conseguenza del margine di discrezionalità esplicitamente concesso alle autorità degli Stati membri dal legislatore dell'Unione europea ai fini di detta attuazione, non giustifica, a mio avviso, una conclusione diversa.

46. Riguardo al secondo profilo, relativo a distorsioni della concorrenza, desidero osservare che la Corte, in forza di giurisprudenza costante, nella sentenza Vodafone ha «riconosciuto al legislatore comunitario, nell'ambito dell'esercizio delle competenze attribuitegli, un ampio potere discrezionale nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura tanto politica quanto economica o sociale e in cui è chiamato ad effettuare valutazioni complesse. (…) Tuttavia, anche in presenza di tale potere, il legislatore comunitario è tenuto a basare le proprie scelte su criteri oggettivi. Inoltre, nell'ambito della valutazione degli ostacoli connessi alle varie misure possibili, egli deve verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori economici» [27].

47. Nella fattispecie in esame, anche se la misura di cui trattasi determinasse talune conseguenze negative per alcuni produttori, non rinvengo nulla che suggerisca che il legislatore dell'Unione europea non abbia basato la sua decisione di concedere un certo potere discrezionale agli Stati membri nell'attuazione del regolamento n. 1782/2003 su motivi solidi ed oggettivi, o che siffatte conseguenze negative non potrebbero essere giustificate, ad esempio, dall'obiettivo di facilitare la transizione tra i due regimi della PAC, o di offrire un aiuto adeguato alle condizioni o alle esigenze nazionali.

23 — V. sentenza del 9 luglio 1985, Bozzetti (C-179/84, Racc. pag. I-2301, punto 34).

24 — V., per esempio, sentenze Spagna/Consiglio, cit., punti da 25 a 30; del 21 febbraio 1990, Wuidart (C-267/88 e C-285/88, Racc. pag. I-435, punto 30); del 15 aprile 1997, Irish Farmers Association e a. (C-22/94, Racc. pag. I-1809, punti da 32 a 37), e Polonia/Consiglio, cit., punti da 86 a 88.

25 — V., in tal senso, sentenze del 3 luglio 1979, Van Dam e a. (185/78 e 204/78, Racc. pag. 2345, punto 10); del 1º febbraio 1996, Perfili (C-177/94, Racc. pag. I-161, punto 17), e del 12 luglio 2005, Schempp (C-403/03, Racc. pag. I-6421, punto 34).

26 — Punti da 47 a 58.

27 — Sentenza dell'8 giugno 2010, Vodafone (C-58/08, Racc. pag. I-4999, punti 52 e 53).

48. A questo riguardo, osservo che i considerando 33 e 34 del regolamento n. 1782/2003 spiegano le ragioni per le quali il legislatore dell'Unione europea ha introdotto talune norme specifiche sull'attuazione a livello regionale e facoltativa del medesimo, e segnatamente del suo articolo 69. Inoltre, l'Associazione non ha addotto alcun argomento per contestare seriamente gli obiettivi perseguiti e la logica e i criteri su cui si fonda il legislatore nell'adozione di dette norme.

2. Articolo 32 CE

49. L'Associazione sostiene anche, in sostanza, che l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 è contrario all'articolo 32 CE [28] (attualmente articolo 38 TFUE). Ciò avverrebbe perché, consentendo agli Stati membri di stabilire liberamente, senza criteri o requisiti particolari, la percentuale della trattenuta dai massimali nazionali che avranno a disposizione per sostenere un prodotto che, come il tabacco grezzo, è sottoposto ad un'organizzazione comune del mercato, esso pone fine in sostanza all'organizzazione comune del mercato per quel prodotto. In altri termini, l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 «rinazionalizzerebbe», essenzialmente, la politica agricola, eludendo così i principi fondamentali che disciplinano il mercato interno e la PAC.

50. Tale argomento non mi sembra convincente. Per me è inconcepibile che il potere discrezionale conferito alle autorità degli Stati membri riguardo alla possibilità di concedere pagamenti supplementari e al relativo livello di trattenuta, nei limiti del 10% dei massimali nazionali, possa pregiudicare un qualsiasi principio fondamentale posto a fondamento della PAC o del mercato interno.

51. Al contrario, la concessione di un certo margine di manovra alle autorità nazionali per decidere quali misure possano essere adeguate per garantire una transizione fluida in un periodo delicato per i mercati agricoli europei mi sembra pienamente conforme al principio giuridico attualmente sancito all'articolo 39, paragrafo 2, TFUE. Questa disposizione impone al legislatore di tenere conto, tra l'altro, del «carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole». La necessità di concedere agli Stati membri siffatto potere discrezionale è di fatto sottolineata nel considerando 33 del regolamento n. 1782/2003.

52. Su questa base, ritengo che non si possa affermare che è manifestamente errato considerare che le autorità nazionali sono le più indicate per prendere decisioni riguardanti, ad esempio, la percentuale di trattenuta per i pagamenti supplementari o l'identificazione dei tipi specifici di attività agricole che necessitano di detti pagamenti sul suo territorio. Ciò non equivale ad una «rinazionalizzazione» della PAC, ma solo ad una limitata delegazione alle autorità nazionali dei poteri di dare attuazione a talune norme che il legislatore dell'Unione ha considerato adeguate nel corso della transizione tra la vecchia PAC e la versione riveduta.

53. Nell'insieme del regime della riforma introdotta dal regolamento n. 1782/2003, l'articolo 69 potrebbe essere considerato di importanza secondaria. Esso introduce semplicemente la possibilità di combinare i pagamenti diretti con taluni limitati pagamenti supplementari. Questa possibilità è inoltre soggetta ad un certo numero di condizioni di natura sia procedurale sia sostanziale che sono enumerate nello stesso articolo 69 e nell'articolo 48 del regolamento n. 795/2004.

28 — Ai sensi dell'articolo 32 CE, il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune, la cui portata, sotto il profilo di attività e prodotti, è definita nella medesima disposizione del Trattato.

54. Segnatamente, l'articolo 48 del regolamento n. 795/2004 prevede garanzie importanti, esigendo che gli Stati membri adottino decisioni ai sensi di criteri obiettivi e che agiscano «in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza». Inoltre, detta disposizione conferisce alla Commissione il potere di monitorare da vicino come le autorità degli Stati membri effettuino i pagamenti supplementari, imponendo loro taluni obblighi di notifica [29].

55. I poteri esercitati dagli Stati membri in forza dell'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 sono dunque sia limitati ex ante sia sottoposti a controlli ex post.

56. Ciò premesso, ritengo che l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 non sia contrario all'articolo 32 CE.

3. Gli obiettivi di «garantire un livello di reddito stabile» e di «mantenere le zone rurali»

57. Il giudice del rinvio chiede anche se l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 violi gli obiettivi di «garantire un livello di reddito stabile per i produttori» e di «mantenere le zone rurali». Infatti, l'Associazione sostiene che la norma in questione priva gli agricoltori di un reddito stabile il che, a sua volta, determina una brusca caduta della coltivazione del tabacco e l'abbandono di terreno coltivabile.

58. Con riguardo al primo obiettivo menzionato dal giudice nazionale, presumo che esso intendesse riferirsi all'obiettivo enunciato all'articolo 33, paragrafo 1, lettera b), CE [attualmente divenuto articolo 39, paragrafo 1, lettera b), TFUE] di «assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola».

59. A questo riguardo, osservo innanzitutto che il termine «stabile», utilizzato dal giudice del rinvio, non è equivalente al termine «equo», che compare nel testo del Trattato [30]. Questa diversa terminologia non è priva di importanza, in quanto il legislatore europeo non è obbligato a garantire che il tenore di vita degli agricoltori resti impregiudicato nel tempo. In caso contrario, sarebbe fortemente circoscritto il margine di manovra del legislatore di introdurre qualsiasi modifica nella PAC [31].

60. Inoltre, i Trattati non esigono che un livello di vita equo debba essere garantito mediante l'immutata coltivazione di un unico medesimo prodotto. In altri termini, non esiste un nesso necessario tra i livelli di vita e la coltivazione di qualsiasi prodotto specifico.

61. Pertanto, l'articolo 33 CE non garantisce che una produzione di un determinato prodotto agricolo dovrebbe essere mantenuta inalterata anno dopo anno, tanto meno sul mercato di uno Stato membro specifico.

62. Osservo incidentalmente che anche l'obiettivo di stabilizzare i mercati, di cui all'articolo 33, paragrafo 1, lettera c), CE, non implica che la produzione debba sempre essere stabile [32]. Infatti questa disposizione ha un significato più ampio e non si riferisce solo ai quantitativi prodotti ma, più in generale, alla situazione economica dei prodotti agricoli [33].

29 — Si deve anche ricordare che l'articolo 64, paragrafo 3, del regolamento n. 1782/2003 dispone che la Commissione, entro un certo periodo, «presenti una relazione al Consiglio, accompagnata se del caso da opportune proposte, sulle eventuali conseguenze, in termini di sviluppi del mercato e strutturali, dell'attuazione, da parte degli Stati membri», tra l'altro, dell'opzione prevista all'articolo 69 del medesimo regolamento.

30 — Lo stesso termine compare anche nel considerando 21 del regolamento n. 1782/2003.

31 — V., in tal senso, sentenza del 13 novembre 1990, Fedesa e a. (C-331/88, Racc. pag. I-4023, punto 26).

32 — V., ad esempio, sentenza del 13 novembre 1973, Hansamühle e a./Consiglio (da 63 a 69/72, Racc. pag. 1229, punto 12), e del 2 giugno 1976, Kampffmeyer Mühlenvereinigung e a./Commissione e Consiglio (da 56 a 60/74, Racc. pag. 711, punto 13).

33 — Ad esempio, nella sentenza del 5 ottobre 1994, Crispoltoni, la Corte ha dichiarato che misure che limiterebbero la produzione del tabacco in un mercato caratterizzato da sovrapproduzione avrebbero di fatto l'obiettivo di stabilizzare il mercato rilevante (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Racc. pag. I-4863, punto 33).

63. Nei suoi argomenti, l'Associazione rinvia ad un'asserita tutela giuridica di cui godrebbe il tabacco per effetto della sua inclusione all'allegato I del Trattato CE (attualmente divenuto allegato I del Trattato FUE) [34]. Tuttavia, il fatto che il tabacco compaia nell'elenco dei prodotti figurante all'allegato I significa unicamente che esso è sottoposto alla PAC. L'allegato I non conferisce alcuno status o protezione particolare ai prodotti in esso menzionati.

64. Concludo che nessuno degli obiettivi perseguiti dalla PAC implica che la produzione di un prodotto o il supporto ad esso concesso debbano essere costanti. Al contrario, osservo che uno degli obiettivi della riforma della PAC è proprio quello di promuovere un'industria agricola più orientata al mercato e più competitiva. Posto che l'aiuto agli agricoltori non è più connesso alla produzione di un prodotto specifico, gli agricoltori sono in grado di cambiare la produzione, al fine di seguire le tendenze del mercato e di reagire in modo più rapido ed efficiente alle mutevoli esigenze e richieste dei clienti dell'UE ed extra UE [35].

65. In merito al secondo aspetto, che concerne il mantenimento delle zone rurali, osservo che il regolamento n. 1782/2003 indica al considerando 3 come uno degli obiettivi perseguiti dal regolamento è quello di evitare l'abbandono delle terre agricole. A mio avviso, siffatto obiettivo è pienamente compatibile con quelli elencati nel già menzionato articolo 33 CE, e sembra essere una conseguenza quasi naturale del citato obiettivo di garantire un equo livello di vita alla popolazione agricola [36].

66. Tuttavia, sono ancora costretto a ricordare che il provvedimento previsto all'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 e la flessibilità garantita dal legislatore dell'Unione europea alle autorità nazionali di darvi attuazione a livello nazionale, non sembrano avere alcuna incidenza sull'asserito abbandono della terra in Grecia. È evidente che i coltivatori di tabacco di cui trattasi avrebbero ricevuto, in sostanza, lo stesso ammontare di aiuti, con o senza pagamenti supplementari, e senza riguardo alla percentuale di trattenuta scelta dal governo greco.

67. Un argomento addizionale, sviluppato nelle osservazioni scritte depositate dall'Associazione, ma non menzionato nella domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dal Symvoulio tis Epikrateias, concerne anche l'articolo 33 CE.

68. L'associazione fa valere che, nella misura in cui provoca una riduzione significativa della coltivazione del tabacco in Grecia, l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 crea squilibri strutturali a lungo termine sul mercato. Ciò sarebbe contrario al principio in base al quale, nel quadro della PAC, il legislatore deve conciliare tutti i principi sanciti all'articolo 33 CE e può dare priorità ad uno di essi a scapito di altri solo mediante misure provvisorie.

69. Approfondisco questo argomento solo per motivi di completezza. In via preliminare, ricordo la giurisprudenza consolidata secondo la quale il legislatore dell'Unione europea gode, in materia di politica agricola comune, di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli articoli da 40 a 43 TFUE gli attribuiscono. Conseguentemente, il controllo giurisdizionale deve limitarsi ad accertare che il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere ovvero che l'autorità in questione non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale [37]. La Corte ha inoltre spiegato che non è necessario che gli obiettivi della PAC elencati all'articolo 33 CE siano perseguiti contemporaneamente e allo stesso modo, con tutti i

34 — L'articolo 32, paragrafi 2 e 3, CE dispone quanto segue:
«2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 33 a 38 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli.
3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 33 a 38 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I del presente trattato».

35 — V. anche considerando 24 e 28 del regolamento n. 1782/2003.

36 — V. il menzionato considerando 21 del regolamento n. 1782/2003.

37 — In tal senso v. sentenza Fedesa e a., cit. (punti 8 e 14) e sentenza del 12 luglio 2001, Jippes (C-189/01, Racc. pag. I-5689, punto 80).

provvedimenti adottati nel contesto della PAC [38]. La Corte ha anche dichiarato che, nel perseguire gli obiettivi della politica agricola comune, le istituzioni dell'Unione europea devono garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separatamente, purché tale conciliazione non produca l'effetto di rendere impossibile la realizzazione degli altri obiettivi [39].

70. Tornando adesso alla fattispecie in esame, a mio avviso non esiste alcuna base sulla quale l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 potrebbe essere considerato contrario a qualsiasi degli obiettivi di cui all'articolo 33 CE. Non esiste neppure alcuna base per temere che detti obiettivi non potrebbero essere conseguiti. In aggiunta, non ho trovato alcun fondamento per asserire che il legislatore dell'Unione europea abbia oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale nella ponderazione di tali diversi obiettivi adottando la sua decisione sulla disciplina dei pagamenti supplementari. Inoltre, l'articolo 69 era inteso sin dall'inizio come un provvedimento di natura temporanea [40], ed è stato di fatto abrogato quando il regolamento n. 1782/2003 è stato abrogato nel suo complesso dal regolamento n. 734/2009.

71. Infine, nelle sue osservazioni scritte, l'Associazione sostiene che l'articolo 69 del regolamento n. 1782/2003 viola principi generali fondamentali del diritto dell'Unione europea, come il principio di proporzionalità e il principio della tutela del legittimo affidamento.

72. Esamino anche questo argomento unicamente per scrupolo di completezza. Secondo costante giurisprudenza, il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli scopi perseguiti dalla normativa di cui trattasi. Qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e, in particolare, gli inconvenienti causati devono essere proporzionati rispetto agli scopi perseguiti [41]. Quanto al controllo giurisdizionale delle condizioni anzidette, il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un ampio potere discrezionale. Di conseguenza, come già sopra ricordato, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento [42].

73. Ciò non si verifica tuttavia nel caso dell'articolo 69, del regolamento n. 1782/2003. Come già chiarito, né il regolamento, né quella particolare disposizione perseguono l'obiettivo di garantire la continuità della produzione del tabacco in Grecia al livello precedente alla sua entrata in vigore. Detta disposizione non appare neppure manifestamente inidonea a conseguire vuoi gli obiettivi generali conferiti alla PAC dai Trattati, vuoi quelli specificamente indicati nel regolamento stesso. Infine, la disposizione in questione non sembra avere alcuna incidenza sull'abbandono dei terreni agricoli.

74. Con riguardo al principio della tutela del legittimo affidamento, la Corte ha dichiarato che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, specialmente in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui oggetto implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica [43].

38 — Sentenza del 5 maggio 1998, Regno Unito/Commissione (C-180/96, Racc. pag. I-2265, punto 133 e la giurisprudenza ivi citata).

39 — V. sentenze del 19 marzo 1992, Hierl (C-311/90, Racc. pag. I-2061, punto 13); del 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio (C-280/93, Racc. pag. I-4973, punto 47), e del 26 marzo 1998, Petridi (C-324/96, Racc. pag. I-1333, punto 30).

40 — V., segnatamente, i considerando 33 e 34 del regolamento n. 1782/2003 e il suo articolo 64, paragrafo 3.

41 — V. sentenze Crispoltoni, cit. (punto 41); del 5 maggio 1998, National Farmers' Union e a. (C-157/96, Racc. pag. I-2211, punto 60), e del 29 ottobre 1998, Zaninotto (C-375/96, Racc. pag. I-6629, punto 63).

42 — V. sentenze Crispoltoni, cit. (punto 42); National Farmers' Union e a., cit. (punto 61); e Zaninotto, cit. (punto 64).

43 — Sentenza del 14 ottobre 1999, Atlanta/Comunità europea (C-104/97, Racc. pag. I-6983, punto 52).

Inoltre, la Corte ha anche sottolineato che il principio della tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere nei confronti di una normativa dell'Unione europea solo se l'Unione stessa ha precedentemente determinato una situazione tale da giustificare l'applicazione di questo principio [44], avendo dato assicurazioni precise agli interessati [45].

75. Nella fattispecie in esame, è ovvio che nessuna assicurazione di alcun tipo è stata data dalle istituzioni dell'Unione europea agli operatori greci nel settore della trasformazione del tabacco in merito alla continuazione del regime precedente di aiuti ai produttori o, segnatamente, sulle modalità che avrebbero disciplinato i pagamenti supplementari. È parimenti evidente che una scelta operata dal legislatore dell'Unione europea relativa ad un unico prodotto agricolo specifico, ovvero il cotone, non implica che si farebbe la stessa scelta con riguardo ad un altro prodotto, compreso il tabacco.

V – Conclusione

76. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Symvoulio tis Epikrateias nei seguenti termini:

L'esame della questione presentata per una pronuncia pregiudiziale non ha rivelato nulla che possa pregiudicare la validità dell'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 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 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.

44 — Sentenza del 10 gennaio 1992, Kühn (C-177/90, Racc. pag. I-35, punto 14), e Zaninotto, cit. (punto 50).

45 — Sentenza del 18 luglio 2007, EAR/Karatzoglou (C-213/06 P, Racc. pag. I-6733, punto 33); del 16 dicembre 1987, Delauche/Commissione (C-111/86, Racc. pag. 5345, punto 24); del 25 maggio 2000, Kögler/Corte di giustizia (C-82/98 P, Racc. pag. I-3855, punto 33), e del 22 giugno 2006, Belgio e Forum 187/Commissione (C-182/03 e C-217/03, Racc. pag. I-5479, punto 147).