Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 dicembre 2013 *

«Ricorso di annullamento — Aiuti di Stato — Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE — Aiuto concesso dalla Repubblica di Lettonia per l'acquisto di terreni agricoli — Competenza del Consiglio dell'Unione europea — Regime di aiuti esistente — Adesione della Repubblica di Lettonia all'Unione europea — Aiuto concesso prima dell'adesione — Misure opportune — Carattere indissociabile di due regimi di aiuti — Mutamento di circostanze — Circostanze eccezionali — Crisi economica — Manifesto errore di valutazione — Principio di proporzionalità»

Nella causa C-118/10,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 26 febbraio 2010,

Commissione europea, rappresentata da V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová e A. Stobiecka-Kuik, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da E. Sitbon e F. Florindo Gijón, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica di Lituania, rappresentata da D. Kriaučiūnas e L. Liubertaitė, in qualità di agenti,

interveniente,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (relatore), E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça, presidenti di sezione, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

* Lingua processuale: l'inglese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 gennaio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di annullare la decisione 2009/991/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Lettonia per l'acquisto di terreni agricoli tra il 1º gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 339, pag. 34; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

L'atto di adesione

2 L'allegato IV, capitolo 4, dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«atto di adesione») stabilisce quanto segue:

«(...)

Fatte salve le procedure relative agli aiuti esistenti di cui all'articolo 88 [CE], i regimi di aiuti e le singole misure di aiuto concesse ad attività connesse con la produzione (...) dei prodotti elencati all'Allegato I del Trattato CE (...) attuati in un nuovo Stato membro prima della data di adesione e ancora applicabili dopo tale data devono considerarsi come aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, [CE], alle seguenti condizioni:

— le misure di aiuto sono comunicate alla Commissione entro quattro mesi dalla data di adesione. (...) La Commissione pubblica un elenco di tali aiuti.

Tali misure di aiuto sono considerate come aiuti "esistenti" ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, [CE] sino alla fine del terzo anno a partire dalla data di adesione.

Entro la fine del terzo anno dalla data di adesione, i nuovi Stati membri modificano, se necessario, tali misure di aiuto al fine di conformarsi agli orientamenti applicati dalla Commissione. Dopo tale data, qualsiasi aiuto giudicato incompatibile con detti orientamenti è considerato nuovo aiuto».

Il regolamento n. 659/1999

3 L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1), dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

c) "nuovi aiuti" tutti gli aiuti, ossia regimi di aiuti e aiuti individuali, che non siano aiuti esistenti, comprese le modifiche degli aiuti esistenti;

(...)».

4 L'articolo 17, paragrafo 2, di tale regolamento stabilisce che:

«Se la Commissione ritiene che un regime di aiuti [esistente] non sia, o non sia più, compatibile con il mercato comune, informa lo Stato membro interessato della sua posizione preliminare, dandogli l'opportunità di presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese. (...)».

5 L'articolo 18 di detto regolamento dispone quanto segue:

«Se la Commissione, alla luce delle informazioni fornite dallo Stato membro a norma dell'articolo 17, conclude che il regime di aiuti esistente non è, ovvero non è più, compatibile con il mercato comune, emette una raccomandazione in cui propone opportune misure allo Stato membro interessato. (...)».

6 L'articolo 19, paragrafo 1, del medesimo regolamento è formulato nel modo seguente:

«Se lo Stato membro interessato accetta le misure proposte dalla Commissione e ne informa quest'ultima, la Commissione ne prende atto e ne informa lo Stato membro. A seguito della sua accettazione, lo Stato membro è tenuto a dare applicazione alle opportune misure».

Il regolamento (CE) n. 1857/2006

7 L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [108 TFUE] agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU L 358, pag. 3), enuncia quanto segue:

«1. Gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, all'interno [dell'Unione europea], per la produzione primaria di prodotti agricoli, sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo [107, paragrafo 3, lettera c), TFUE], e non sono soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo [108, paragrafo 3, TFUE], se soddisfano le condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 10 del presente articolo.

(...)

8. Possono essere concessi aiuti per l'acquisto di terreni diversi da quelli destinati all'edilizia con un costo non superiore al 10% delle spese ammissibili dell'investimento.

(...)».

Il regolamento (CE) n. 1535/2007

8 L'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli [107 TFUE] e [108 TFUE] agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337, pag. 35), è così formulato:

«Gli aiuti che soddisfano le condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 7 si considerano aiuti che non corrispondono a tutti i criteri di cui all'articolo [107, paragrafo 1, TFUE] e non sono pertanto soggetti all'obbligo di notifica di cui all'articolo [108, paragrafo 3, TFUE]».

Gli orientamenti relativi al settore agricolo

9 Il punto 29 degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (GU 2006, C 319, pag. 1; in prosieguo: gli «orientamenti relativi al settore agricolo») stabilisce quanto segue:

«Gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole saranno dichiarati compatibili con il disposto dell'articolo [107, paragrafo 3, lettera c), TFUE] se soddisfano tutte le condizioni previste dall'articolo 4 del [regolamento n. 1857/2006] (...)».

10 Il punto 195 di tali orientamenti è redatto nel modo seguente:

«Per la valutazione dei regimi di aiuto e degli aiuti individuali considerati come aiuti esistenti ai sensi dell'allegato IV, capitolo 4, punto 4, dell'atto di adesione del 2003, gli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo applicabili il 31 dicembre 2006 rimarranno in vigore fino al 31 dicembre 2007, fatto salvo il punto 196, purché gli aiuti suddetti siano conformi ai medesimi orientamenti entro il 30 aprile 2007».

11 Sotto la rubrica «Proposte di opportune misure», il punto 196 dei suddetti orientamenti dispone quanto segue:

«In conformità dell'articolo [108, paragrafo 1, TFUE], la Commissione propone agli Stati membri di modificare i rispettivi regimi di aiuto esistenti per conformarsi ai presenti orientamenti entro il 31 dicembre 2007, tranne nel caso dei regimi di aiuti esistenti (...) a favore di investimenti per l'acquisto di terreni agricoli nelle aziende agricole, che devono essere modificati e resi conformi ai presenti orientamenti entro il 31 dicembre 2009».

12 Il punto 197 degli stessi orientamenti stabilisce che gli Stati membri sono invitati a confermare per iscritto l'accettazione delle proposte di misure opportune entro il 28 febbraio 2007.

13 Il punto 198 degli orientamenti relativi al settore agricolo è formulato nei seguenti termini:

«Se uno Stato membro non conferma per iscritto l'accettazione entro tale termine, la Commissione applicherà l'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento [n. 659/1999] e, se necessario, avvierà il procedimento a cui rinvia il summenzionato articolo».

Il quadro di riferimento temporaneo

14 Il punto 4.2.2 del quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, istituito dalla comunicazione della Commissione, del 17 dicembre 2008 (GU 2009, C 83, pag. 1), come modificato dalla comunicazione della Commissione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 31 ottobre 2009 (GU C 261, pag. 2; in prosieguo: il «quadro di riferimento temporaneo»), stabilisce che, in considerazione della situazione economica, si ritiene necessario consentire temporaneamente la concessione di un importo di aiuto limitato a talune condizioni.

15 Il punto 4.2.2, lettera h), del quadro di riferimento temporaneo precisa, tra l'altro, che, «[s]e l'aiuto è concesso alle imprese attive nella produzione primaria di prodotti agricoli (...), la sovvenzione diretta in denaro (o l'equivalente sovvenzione lorda) non supera [EUR] 15 000 (...) per impresa».

16 Il punto 7 del quadro di riferimento temporaneo dispone in particolare che «[l]a presente comunicazione (...) cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2010».

Fatti

17 Nel corso del 2002, la Repubblica di Lettonia ha introdotto un aiuto per l'acquisto di terreni agricoli.

18 Conformemente alla procedura definita all'allegato IV, capitolo 4, dell'atto di adesione, la Repubblica di Lettonia ha comunicato alla Commissione tale regime di aiuti esistente denominato «Programma di concessione di crediti per l'acquisto di terreni agricoli». Di conseguenza, la Commissione ha inserito tali regimi di aiuti nell'elenco degli aiuti di Stato esistenti nei nuovi Stati membri nel settore agricolo, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2005, C 147, pag. 2).

19 Al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, la Commissione ha proposto agli Stati membri di modificare i regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli al fine di renderli conformi a tali orientamenti entro il 31 dicembre 2009.

20 Il 20 febbraio 2007, la Repubblica di Lettonia ha comunicato la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 dei suddetti orientamenti. Come previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, la Commissione ha preso atto di tale accordo con una comunicazione pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2008, C 70, pag. 11).

21 Il 17 novembre 2009, la Repubblica di Lettonia ha presentato al Consiglio dell'Unione europea una richiesta, fondata sull'articolo 88, paragrafo 2, CE, diretta ad ottenere una dichiarazione di compatibilità con il mercato comune, fino al 31 dicembre 2013, di un aiuto per l'acquisto di terreni agricoli.

22 Con la decisione impugnata, il Consiglio ha accolto la suddetta richiesta sul fondamento dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. L'articolo 1 di tale decisione è formulato nel modo seguente:

«L'aiuto di Stato straordinario delle autorità lettoni per i prestiti destinati all'acquisto di terreni agricoli, per un importo massimo di 8 milioni di [lats lettoni (LVL)] e concesso tra il 1º gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013, è considerato compatibile con il mercato interno».

23 Il Consiglio ha motivato la sua decisione richiamando in particolare, ai considerando da 2 a 8 della stessa, la sfavorevole struttura di superficie delle aziende agricole lettoni, i bassi redditi degli agricoltori, il fatto che i terreni agricoli sono in larga misura di proprietà di persone non dedite all'agricoltura, la crescita dei prezzi dei fattori di produzione agricoli, nonché il crollo dei redditi e dei prezzi dei prodotti agricoli, l'aumento della disoccupazione e la notevole diminuzione di movimenti sul mercato dei terreni agricoli determinati, in Lettonia, dalla crisi economica e finanziaria. Il Consiglio ha del pari sottolineato la scarsità dei capitali di cui dispongono gli agricoltori lettoni e le difficoltà dagli stessi incontrate nell'accesso al credito.

24 Ai sensi dei considerando 11 e 12 della decisione impugnata:

«(11) Allo stato attuale la Commissione non ha ancora avviato alcuna procedura né ha assunto una posizione sulla natura e sulla compatibilità dell'aiuto.

(12) Sussistono dunque circostanze eccezionali che consentono di considerare l'aiuto in questione, a titolo di deroga e nella misura strettamente necessaria a limitare la portata della povertà rurale in Lettonia, compatibile con il mercato interno».

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

25 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare la decisione impugnata, e

— condannare il Consiglio alle spese.

26 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato, e

— condannare la Commissione alle spese.

27 Con ordinanza del 16 settembre 2010, il presidente della Corte ha ammesso l'intervento della Repubblica di Lituania a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

28 La Commissione deduce quattro motivi a sostegno del proprio ricorso, relativi, rispettivamente, all'incompetenza del Consiglio, ad uno sviamento di potere, ad una violazione del principio di leale cooperazione e ad un manifesto errore di valutazione in merito all'esistenza di circostanze eccezionali, nonché ad una violazione del principio di proporzionalità.

Sul primo motivo, relativo all'incompetenza del Consiglio

Argomenti delle parti

29 Con il suo primo motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio non era competente ad adottare la decisione impugnata.

30 Secondo la Commissione, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che il potere di cui il Consiglio è investito ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riveste un carattere di eccezione e che il Consiglio non è dunque competente a privare di effetti una decisione della Commissione che rilevi l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno o a tentare di eludere tale decisione.

31 Ebbene, la Commissione ritiene di aver adottato, al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, una posizione definitiva in merito alla compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti introdotto dalla Repubblica di Lettonia per l'acquisto di terreni agricoli. Il fatto che tale posizione sia stata adottata nella forma di orientamenti non avrebbe alcuna conseguenza, dal momento che i giudici dell'Unione europea hanno affermato che uno Stato membro che accetti degli orientamenti è tenuto ad applicarli.

32 Nel caso di specie, la Repubblica di Lettonia avrebbe comunicato la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo. Pertanto, essa sarebbe tenuta a porre fine al suddetto regime di aiuti entro il 31 dicembre 2009 e a non reintrodurlo prima del 31 dicembre 2013. Di conseguenza, autorizzando quello stesso regime di aiuti a partire dal 1° gennaio 2010, il Consiglio avrebbe vanificato l'efficacia della decisione della Commissione, eccedendo in tal modo la propria competenza.

33 Il Consiglio sostiene, al contrario, che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata costituisce un nuovo regime di aiuti. Lo stesso ritiene quindi che, ai sensi dell'allegato IV, capitolo 4, dell'atto di adesione, il regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli introdotto dalla Repubblica di Lettonia prima della sua adesione all'Unione potesse essere qualificato come regime di aiuti esistente solo fino al 30 aprile 2007.

34 Inoltre, il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata sarebbe distinto dal regimi di aiuti menzionato al punto 18 della presente sentenza, in particolare in quanto sarebbe fondato su nuovi elementi di fatto e di diritto. Per di più, anche a voler supporre che misure opportune siano state applicabili al regime di aiuti introdotto dalla Repubblica di Lettonia e che quest'ultimo non sia stato reso compatibile con tali misure, dalla sentenza del 24 marzo 1993, CIRFS e a./Commissione (C-313/90, Racc. pag. I-1125), risulterebbe che tale regime sarebbe allora semplicemente divenuto un nuovo regime di aiuti. La Commissione, dunque, non avrebbe mai valutato la compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata.

35 Il Consiglio aggiunge che il punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo non è applicabile al regime di aiuti che esso ha approvato, in quanto le misure opportune di cui all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE si applicano soltanto agli aiuti esistenti.

36 Infine, il Consiglio ritiene che i punti 29 e 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo non comportino che gli aiuti di Stato che non soddisfano le condizioni fissate all'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006 siano sempre incompatibili con il mercato interno. Infatti, dal momento che tale regolamento è un regolamento di esenzione per categoria, siffatti aiuti potrebbero essere comunicati alla Commissione conformemente all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Esigendo che i regimi di aiuti esistenti siano resi conformi a tali orientamenti, il punto 196 di questi ultimi richiamerebbe semplicemente l'obbligo di conformarsi alle disposizioni degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, che richiedono un esame caso per caso della compatibilità del nuovo regime di aiuti da parte della Commissione o del Consiglio.

37 Nella sua replica, la Commissione sostiene che dall'allegato IV, capitolo 4, dell'atto di adesione risulta che, in assenza di incompatibilità tra il regime di aiuti in questione e gli orientamenti applicabili al 1° maggio 2007, tale regime ha mantenuto la propria qualifica di aiuto esistente. Essa sostiene anche che le differenze rilevate dal Consiglio tra il regime di aiuti esistente e il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata non sono rilevanti, in quanto tali regimi sono legati in modo talmente indissolubile che sarebbe in larga misura artificioso voler distinguere tra tali regimi ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE.

38 La Repubblica di Lituania condivide in sostanza l'analisi del Consiglio.

Giudizio della Corte

39 Al fine di valutare la fondatezza del primo motivo invocato dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso, è necessario stabilire se il Consiglio fosse competente, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, a considerare compatibile con il mercato interno il regime di aiuti di cui alla decisione impugnata, benché la Repubblica di Lettonia avesse accettato le misure opportune proposte al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.

40 Conformemente all'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, il Consiglio, a richiesta di uno Stato membro e deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto istituito o da istituirsi da parte di questo Stato deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti di cui all'articolo 109 TFUE, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione.

41 Uno Stato membro può dunque, in circostanze ben definite, comunicare un aiuto non alla Commissione, che si sarebbe pronunciata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ma al Consiglio, che si pronuncerà nell'ambito definito dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti di cui all'articolo 109 TFUE.

42 La Corte ha già avuto occasione di precisare taluni aspetti relativi all'interpretazione di tale disposizione.

43 Così, dopo aver ricordato il ruolo centrale che il Trattato FUE riserva alla Commissione ai fini del riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, la Corte ha innanzitutto affermato che l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riguarda un caso eccezionale e particolare, cosicché il potere di cui il Consiglio risulta investito in base a tale disposizione riveste manifestamente carattere di eccezione (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, C-110/02, Racc. pag. I-6333, punti da 29 a 31), il che comporta che tale articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, deve essere necessariamente oggetto di un'interpretazione restrittiva (v., per analogia, sentenze del 22 aprile 2010, Mattner, C-510/08, Racc. pag. I-3553, punto 32, e del 14 marzo 2013, Česká spořitelna, C-419/11, punto 26).

44 Inoltre, a proposito delle disposizioni di cui all'articolo 108, paragrafo 2, commi terzo e quarto, secondo cui, da un lato, la richiesta rivolta al Consiglio da parte di uno Stato membro sospende l'esame in corso in seno alla Commissione per un periodo di tre mesi e, dall'altro, qualora entro tale termine non intervenga la decisione del Consiglio, delibera la Commissione, la Corte ha giudicato che tali disposizioni dovessero essere interpretate nel senso che, una volta decorso tale termine, il Consiglio non è più competente ad adottare una decisione relativa all'aiuto di cui trattasi in forza del suddetto terzo comma (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, cit., punto 32).

45 La Corte ha ritenuto, a tal proposito, che la previsione di tale limite temporale alla competenza del Consiglio indichi altresì che, qualora lo Stato membro interessato non abbia rivolto alcuna richiesta al Consiglio in base all'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, prima che la Commissione dichiari l'aiuto di cui trattasi incompatibile con il mercato interno e ponga termine in tal modo alla procedura di cui dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, il Consiglio non è più legittimato ad esercitare il potere eccezionale, conferitogli dal terzo comma di tale ultima disposizione, per dichiarare un siffatto aiuto compatibile con il mercato interno (sentenze Commissione/Consiglio, cit., punto 33, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, C-399/03, Racc. pag. I-5629, punto 24).

46 La Corte ha sottolineato, in tale contesto, che detta interpretazione permette di evitare l'adozione di decisioni il cui dispositivo possa rivelarsi confliggente e contribuisce in tal modo alla certezza del diritto, in quanto preserva il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza di termini di ricorso ragionevoli o mediante l'esaurimento dei mezzi di ricorso (v., in tal senso, citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punti 32 e 35, nonché del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 25).

47 Infine, la Corte si è pronunciata sulla questione di stabilire se il fatto che il Consiglio non abbia competenza a pronunciarsi sulla compatibilità con il mercato interno di un aiuto in merito al quale la Commissione si è già pronunciata definitivamente implichi che il Consiglio sia incompetente anche a pronunciarsi in merito a un aiuto che verte sull'attribuzione, ai beneficiari dell'aiuto illegittimo precedentemente dichiarato incompatibile mediante una decisione della Commissione, di una somma destinata a compensare le restituzioni cui tali beneficiari sono tenuti in esecuzione di tale decisione.

48 A tale proposito la Corte ha rilevato che, secondo una giurisprudenza costante, ammettere che uno Stato membro possa concedere ai beneficiari di un tale aiuto illegittimo un nuovo aiuto di importo equivalente a quello dell'aiuto illegittimo, diretto a far venire meno l'impatto delle restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in forza della suddetta decisione, equivarrebbe chiaramente a vanificare

l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE (citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punto 43, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 27).

49 La Corte ha allora affermato che il Consiglio, il quale non può paralizzare l'efficacia di una decisione della Commissione che constati l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno dichiarando esso stesso l'aiuto compatibile con tale mercato, non può nemmeno vanificare l'efficacia di una siffatta decisione dichiarando compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, un aiuto diretto a compensare, a favore dei beneficiari dell'aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione di cui trattasi (v., in tal senso, citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punti 44 e 45, nonché del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 28).

50 Da questa giurisprudenza deriva che, per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, le rispettive competenze del Consiglio e della Commissione sono ripartite in modo tale che, in primo luogo, la competenza della Commissione viene esercitata a titolo principale, in quanto il Consiglio è competente soltanto in circostanze eccezionali. In secondo luogo, la competenza del Consiglio, che permette allo stesso di derogare, nella sua decisione, a talune disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato, deve essere esercitata entro un ambito temporale definito. In terzo luogo, a partire dal momento in cui la Commissione o il Consiglio si sono definitivamente pronunciati sulla compatibilità di un aiuto in questione, l'altra delle due istituzioni non può più adottare una decisione in senso contrario.

51 Tale interpretazione mira a salvaguardare la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione, in quanto, da un lato, essa esclude che vengano adottate decisioni confliggenti e, dall'altro, essa impedisce che la decisione di un'istituzione dell'Unione divenuta definitiva possa essere contraddetta, al di là di qualsiasi termine, compreso quello previsto all'articolo 263, paragrafo 6, TFUE, e in violazione del principio della certezza del diritto, da quella di un'altra istituzione.

52 Le considerazioni sottese a tale interpretazione fanno emergere inoltre come sia poco rilevante il fatto che l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio sia un aiuto esistente o un aiuto nuovo. Infatti, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'efficacia della decisione della Commissione è messa in discussione non soltanto quando il Consiglio adotta una decisione che dichiara compatibile con il mercato interno lo stesso aiuto sul quale la Commissione si è già pronunciata, ma anche quando l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio è un aiuto diretto a compensare, a favore dei beneficiari dell'aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione della Commissione. In tali circostanze, il secondo aiuto è connesso in modo talmente indissolubile a quello di cui la Commissione ha precedentemente accertato l'incompatibilità con il mercato interno che risulta in larga misura artificioso pretendere di distinguere tra tali aiuti ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punti 45 e 46).

53 Nella presente causa, è necessario dunque esaminare la questione se gli aiuti dichiarati compatibili con il mercato interno dal Consiglio debbano essere considerati, indipendentemente dalla loro qualifica di aiuti esistenti o di aiuti nuovi, come aiuti sui quali la Commissione si è già pronunciata definitivamente.

54 A tal riguardo, da una giurisprudenza costante emerge che la Commissione può, nell'esercizio delle competenze di cui essa dispone in virtù degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, adottare orientamenti che hanno per oggetto di indicare la maniera con cui essa intende esercitare, ai sensi degli stessi articoli, il suo potere discrezionale rispetto agli aiuti nuovi o rispetto ai regimi di aiuti esistenti (sentenza del 18 giugno 2002, Germania/Commissione, C-242/00, Racc. pag. I-5603, punto 27).

55 Tali orientamenti, quando si basano sull'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, costituiscono un elemento della cooperazione regolare e periodica nell'ambito della quale la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e propone loro le opportune misure richieste dal progressivo sviluppo o dal funzionamento del mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 15 ottobre 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Racc. pag. I-5023, punti 36 e 37, nonché del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, C-288/96, Racc. pag. I-8237, punto 64). Qualora tali proposte di opportune misure siano accettate da uno Stato membro, esse hanno un effetto vincolante nei confronti di quest'ultimo (v., in tal senso, citate sentenze IJssel-Vliet, punti 42 e 43, nonché del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, punto 65), il quale, come ricorda l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, è tenuto a darvi applicazione.

56 Nel caso di specie, la Repubblica di Lettonia ha comunicato, in data 20 febbraio 2007, la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.

57 Tali misure opportune consistono, in particolare, in una modifica dei regimi di aiuti esistenti, a favore di investimenti per l'acquisto di terreni agricoli in aziende agricole, per rendere i suddetti regimi conformi a tali orientamenti entro il 31 dicembre 2009.

58 Ebbene, il punto 29 dei suddetti orientamenti stabilisce che gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole saranno dichiarati compatibili con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE se soddisfano tutte le condizioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006.

59 Risulta dunque che, ai sensi del punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, la Commissione propone, in particolare, agli Stati membri che dispongono di regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli che non soddisfano tutte le condizioni fissate all'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006 di modificare tali regimi per renderli conformi alle suddette condizioni o, in assenza di tale modifica, di sopprimerli entro il 31 dicembre 2009.

60 Tale conclusione non è messa in discussione dall'argomento avanzato dal Consiglio secondo cui il riferimento, contenuto nel punto 29 degli orientamenti relativi al settore agricolo, alle condizioni fissate all'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006 significa che qualsiasi progetto diretto a concedere aiuti di Stato per gli investimenti nelle aziende agricole che non soddisfano tutte le condizioni enunciate al suddetto articolo deve essere comunicato alla Commissione in modo che la stessa sia in condizione di valutare se tali aiuti siano compatibili con il mercato interno.

61 Dalla formulazione del punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, letto insieme al punto 29 degli stessi, emerge dunque che la Commissione ha voluto imporsi di esercitare il suo potere discrezionale utilizzando, in taluni casi, dette condizioni come criteri di compatibilità e non di esenzione dall'obbligo di comunicazione. La portata delle suddette condizioni nell'ambito dell'applicazione di tali orientamenti ai regimi di aiuti esistenti differisce, di conseguenza, da quella ad essi attribuita dall'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1857/2006.

62 Nondimeno, è necessario sottolineare che, conformemente all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, le misure opportune proposte dalla Commissione al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo riguardano soltanto regimi di aiuti esistenti.

63 Ebbene, il regime autorizzato dalla decisione impugnata costituisce un regime di aiuti nuovo.

64 Pertanto, anche a voler supporre che il regime di aiuti menzionato al punto 18 della presente sentenza abbia conservato la sua qualifica di regime di aiuti esistente dopo il 30 aprile 2007, è pacifico che tale regime di aiuti non fosse conforme alle condizioni fissate all'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006, richiamato dal punto 29 degli orientamenti relativi al settore agricolo.

65 Dal momento che dall'articolo 1, lettera c), del regolamento n. 659/1999 emerge che qualsiasi regime di aiuti che non sia un regime di aiuti esistente costituisce un regime di aiuti nuovo e che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata era applicabile a partire dal 1º gennaio 2010, quest'ultimo costituiva necessariamente un regime di aiuti nuovo.

66 Gli obblighi gravanti sulla Repubblica di Lettonia a seguito della sua accettazione delle proposte di misure opportune non riguardano dunque il regime considerato come compatibile con il mercato interno dalla decisione impugnata, trattandosi di un regime di aiuti nuovo che non può essere confuso con il regime di aiuti esistente al quale si riferiscono le misure opportune accettate da tale Stato membro.

67 Il Consiglio, tuttavia, non può far leva soltanto sul carattere nuovo di un regime di aiuti per riesaminare una situazione sulla quale la Commissione ha già effettuato una valutazione definitiva e contraddire così tale valutazione. Il Consiglio non è dunque competente a decidere che un regime di aiuti nuovo debba essere considerato compatibile con il mercato interno quando questo è connesso in modo talmente indissolubile a un regime di aiuti esistente che uno Stato membro si è impegnato a modificare o a sopprimere, in base all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, che risulta in larga misura artificioso voler distinguere questi due regimi ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punto 46).

68 Tuttavia, ciò non avviene nella fattispecie.

69 A questo proposito si può rilevare che un periodo significativo è trascorso tra l'esame effettuato dalla Commissione e quello effettuato dal Consiglio, dal momento che la decisione impugnata è sopravvenuta quasi tre anni dopo le proposte di misure opportune in questione.

70 Inoltre, tale decisione è specificamente motivata dall'emergere di nuove circostanze, ritenute eccezionali dal Consiglio, delle quali la Commissione non ha potuto tenere conto nella sua valutazione della compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti esistente per l'acquisto di terreni agricoli introdotto dalla Repubblica di Lettonia.

71 Infatti, mentre gli orientamenti relativi al settore agricolo sono stati adottati nel 2006, la decisione impugnata fa ampiamente riferimento agli effetti prodotti nel corso degli anni 2008 e 2009 dalla crisi economica e finanziaria sul settore agricolo in Lettonia. Il Consiglio menziona, in particolare, il crollo dei redditi e dei prezzi dei prodotti agricoli avutosi nel 2009 a causa della recessione, l'elevato livello dei tassi di interesse e il notevole aumento della disoccupazione rilevati durante lo stesso anno. Esso osserva altresì che il numero di movimenti sul mercato dei terreni agricoli è diminuito in modo consistente tra il 2007 e il 2009.

72 Ebbene, la posizione adottata dalla Commissione, a sostegno della sua proposta di misure opportune, relativamente alla compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti menzionato al punto 18 della presente sentenza era necessariamente fondata sulla valutazione, operata in base ai dati economici di cui essa disponeva nel 2006, delle conseguenze che l'applicazione di tali regimi avrebbe potuto comportare per il graduale sviluppo o il funzionamento del mercato interno.

73 A causa del rilevante cambiamento di circostanze menzionato al punto 71 della presente sentenza, la valutazione effettuata dalla Commissione su tali regimi di aiuti non può essere dunque considerata tale da pregiudicare quella che sarebbe stata effettuata su un regime di aiuti comprendente misure simili, ma che avrebbe dovuto essere applicato in un contesto economico totalmente diverso da quello che la Commissione ha preso in considerazione nell'ambito della propria valutazione. Ne consegue che la compatibilità con il mercato interno del nuovo regime di aiuti che è stato oggetto della richiesta rivolta al Consiglio dalla Repubblica di Lettonia ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE deve essere valutata in esito ad un esame individuale distinto da quello del regime menzionato al punto 18 della presente sentenza, condotto prendendo in considerazione le circostanze economiche

pertinenti al momento in cui tali aiuti sono concessi (v., in tal senso, sentenze del 3 ottobre 1991, Italia/Commissione, C-261/89, Racc. pag. I-4437, punto 21, nonché del 21 luglio 2011, Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Commissione, C-459/10 P, Racc. pag. I-109, punto 48).

74 Pertanto, la situazione di cui alla presente causa si distingue da quella esaminata dalla Corte nelle citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio.

75 Infatti, a differenza delle decisioni del Consiglio annullate in quelle due sentenze, la decisione impugnata è motivata, nel caso di specie, proprio da elementi nuovi che derivano da un cambiamento rilevante delle circostanze intervenuto tra il momento in cui la Commissione ha esaminato il regime di aiuti esistente applicato dalla Repubblica di Lettonia e quello in cui il Consiglio ha valutato il regime di aiuti nuovo oggetto della richiesta che tale Stato membro gli aveva rivolto.

76 Di conseguenza, gli elementi che avevano giustificato l'incompetenza del Consiglio nelle due sentenze menzionate al punto 74 della presente sentenza non ricorrono nella causa in esame.

77 Peraltro, ammettere la competenza del Consiglio non può consentire un aggiramento delle misure opportune accettate dagli Stati membri.

78 Infatti, da un lato, il Consiglio è competente ad autorizzare un regime di aiuti nuovo simile a un regime di aiuti esistente, che uno Stato membro era obbligato a modificare o a sopprimere a seguito dell'accettazione di proposte di misure opportune, soltanto nell'ipotesi in cui, successivamente alle suddette proposte, siano emerse circostanze nuove.

79 Dall'altro lato, il potere concesso al Consiglio dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE trova applicazione solo nei limiti indicati da tale norma, ossia ove sussistano circostanze eccezionali (v., in tal senso, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, C-122/94, Racc. pag. I-881, punto 13).

80 Infine, quanto all'argomento della Commissione secondo cui il Consiglio non sarebbe competente ad autorizzare un aiuto contrario alle indicazioni contenute negli orientamenti relativi al settore agricolo, occorre ricordare che, in tali orientamenti, soltanto le proposte di misure opportune menzionate al punto 196 accettate dagli Stati membri sono idonee a costituire una presa di posizione definitiva della Commissione sulla compatibilità di un regime di aiuti con il mercato interno.

81 Soltanto tali proposte di misure opportune sono, infatti, soggette all'accettazione degli Stati membri, come indica il punto 197 degli orientamenti relativi al settore agricolo, mentre le altre disposizioni di questi ultimi costituiscono soltanto regole generali indicative che si impongono alla Commissione (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, Racc. pag. I-5163, punto 24 e giurisprudenza citata), senza vincolare gli Stati membri. Esse non possono a fortiori vincolare il Consiglio in quanto l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE gli attribuisce il potere di derogare, in circostanze eccezionali, alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti previsti dall'articolo 109 TFUE.

82 Ebbene, dal punto 196 di tali orientamenti deriva che, per quanto riguarda i regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli, gli Stati membri si sono soltanto impegnati a modificare tali regimi per renderli conformi ai suddetti orientamenti o, in assenza di tale modifica, a sopprimerli entro il 31 dicembre 2009.

83 Di contro, dalle considerazioni di cui ai punti da 67 a 76 della presente sentenza emerge che gli Stati membri, con l'accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo, non si sono privati di qualsiasi possibilità di chiedere l'autorizzazione a reintrodurre regimi simili o identici durante l'intero periodo di applicazione di tali orientamenti.

84 Di conseguenza, il primo motivo dedotto dalla Commissione, relativo all'incompetenza del Consiglio, è infondato e deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo ad uno sviamento di potere

Argomenti delle parti

85 Con il suo secondo motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio ha commesso uno sviamento di potere cercando di neutralizzare le conseguenze della valutazione dalla stessa effettuata sul regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli istituito dalla Repubblica di Lettonia.

86 Il Consiglio sostiene di non aver cercato, con l'adozione della decisione impugnata, di vanificare gli effetti della valutazione effettuata dalla Commissione, dal momento che quest'ultima non aveva adottato alcuna decisione che dichiarasse incompatibile con il mercato interno il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata. L'obiettivo perseguito dal Consiglio sarebbe in realtà consistito nell'aiutare gli agricoltori lettoni colpiti dalla crisi economica e finanziaria ad acquistare terreni agricoli.

Giudizio della Corte

87 Come la Corte ha più volte affermato, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, sulla base di 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 (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 14 maggio 1998, Windpark Groothusen/Commissione, C-48/96 P, Racc. pag. I-2873, punto 52, e del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, C-310/04, Racc. pag. I-7285, punto 69).

88 Si deve necessariamente constatare che la Commissione non ha fornito tali indizi.

89 Per quanto riguarda i fini perseguiti dal Consiglio con l'adozione della decisione impugnata, nel fascicolo sottoposto all'attenzione della Corte nulla permette di affermare che il Consiglio abbia perseguito uno scopo esclusivo, o quanto meno determinante, diverso da quello di aiutare gli agricoltori lettoni ad acquistare più facilmente terreni agricoli, al fine di limitare la povertà nelle zone rurali in Lettonia.

90 Quanto all'argomento della Commissione secondo cui dalla successione degli eventi e dalla corrispondenza intercorsa emergerebbe che la decisione impugnata mirava a vanificare la posizione dalla stessa adottata, risulta che correttamente il Consiglio ha potuto ritenere che la Commissione non avesse assunto una posizione sulla compatibilità del regime di aiuti in questione, come sottolinea il considerando 11 della decisione impugnata.

91 Pertanto, il secondo motivo di ricorso, relativo ad uno sviamento di potere, deve essere respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo, relativo alla violazione del principio di leale cooperazione

Argomenti delle parti

92 Con il suo terzo motivo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata è stata adottata in violazione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni, in quanto, adottando tale decisione, il Consiglio avrebbe liberato la Repubblica di Lettonia dall'obbligo di cooperazione con la Commissione, che incombe a tale Stato membro in virtù dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE.

93 Autorizzando, infatti, la proroga di regimi di aiuti esistenti che la Repubblica di Lettonia si era impegnata a sopprimere, il Consiglio avrebbe compromesso i risultati del dialogo tenuto in precedenza tra la Commissione e tale Stato membro.

94 Il Consiglio ritiene di non essere vincolato dall'obbligo di cooperazione derivante dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, lo stesso ribadisce che non esisteva alcun impegno della Repubblica di Lettonia relativo al regime di aiuti approvato dalla decisione impugnata.

Giudizio della Corte

95 L'articolo 108, paragrafo 1, TFUE impone alla Commissione e agli Stati membri un obbligo di cooperazione regolare e periodica nell'ambito della quale la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e propone agli stessi le misure opportune richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2002, Germania/Commissione, cit., punto 28 e giurisprudenza citata).

96 A questo proposito, dal punto 76 della presente sentenza emerge che la Repubblica di Lettonia non aveva assunto alcun impegno specifico relativo al regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata. Pertanto, non si può ritenere che tale decisione abbia liberato la Repubblica di Lettonia da un obbligo particolare di cooperazione, in quanto essa non ha compromesso in alcun modo i risultati del dialogo tenuto in precedenza tra la Commissione e tale Stato membro.

97 Alla luce di quanto precede, il terzo motivo della Commissione, relativo alla violazione del principio di leale cooperazione, deve essere respinto in quanto infondato.

Sul quarto motivo, relativo ad un manifesto errore di valutazione e ad una violazione del principio di proporzionalità

98 Con la prima parte del suo quarto motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio ha commesso un manifesto errore di valutazione nel ritenere che esistessero circostanze eccezionali tali da giustificare l'adozione delle misure autorizzate. Con la seconda parte dello stesso motivo, essa sostiene che la decisione impugnata contrasta con il principio di proporzionalità, in quanto le misure in questione non permettono di conseguire gli obiettivi perseguiti dalla suddetta decisione e non sono limitate al minimo necessario per conseguire tali obiettivi.

Sulla prima parte del quarto motivo, relativa ad un manifesto errore di valutazione quanto all'esistenza di circostanze eccezionali

– Argomenti delle parti

99 La Commissione ritiene che le circostanze possano essere considerate eccezionali, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, soltanto qualora non fossero prevedibili prima del loro insorgere e laddove, nel caso di specie, esse riguardino in particolare la Repubblica di Lettonia. Pertanto, tale ipotesi non ricorre nel caso di un ostacolo strutturale preesistente o di un problema che riguarda la maggior parte degli Stati membri.

100 Ebbene, la Commissione ritiene che la sfavorevole struttura di superficie delle aziende agricole e il fatto che i terreni agricoli sono in larga misura di proprietà di persone non dedite all'agricoltura costituiscano problemi risalenti che derivano dalla struttura stessa dell'economia agricola lettone. Analogamente, nulla dimostrerebbe che la scarsità di capitali che affligge gli agricoltori lettoni non costituisca un problema strutturale, per sua natura non qualificabile come eccezionale. Per quanto riguarda l'aumento del prezzo dei fattori di produzione agricoli, esso non sarebbe più elevato in Lettonia rispetto agli altri Stati membri. La Commissione contesta peraltro che lo scarso livello dei pagamenti diretti, previsto dall'atto di adesione, possa essere qualificato come circostanza eccezionale.

101 Inoltre, anche ammettendo che la crisi economica possa costituire una circostanza eccezionale, la Commissione ritiene tuttavia che tale crisi possa giustificare la decisione impugnata soltanto nei limiti in cui essa abbia interagito con i problemi strutturali preesistenti in modo da generare circostanze eccezionali in Lettonia, cosa che il Consiglio non avrebbe dimostrato. La Commissione sostiene anche che l'incidenza della suddetta crisi sul calo dei redditi agricoli e sulla diminuzione del numero di movimenti sul mercato dei terreni agricoli in Lettonia non presenta un carattere eccezionale, tenuto conto del contesto dell'Unione nel suo complesso. Quanto all'aumento della disoccupazione menzionato dal Consiglio, esso rappresenterebbe unicamente un aspetto della crisi economica, che non deve essere preso in considerazione in modo autonomo.

102 Il Consiglio ritiene che la definizione della nozione di circostanze eccezionali proposta dalla Commissione sia troppo restrittiva alla luce della giurisprudenza, in quanto siffatte circostanze devono soltanto essere impreviste e possono incidere negativamente su altri Stati membri o settori diversi da quello dell'agricoltura.

103 Nel caso di specie, sussisterebbero circostanze eccezionali, costituite da eventi straordinari relativi alla crisi economica, che avrebbero avuto notevoli ripercussioni per gli agricoltori lettoni e che avrebbero pertanto ulteriormente aggravato i problemi strutturali che le aziende agricole lettoni già conoscevano. Pertanto, il calo dei redditi agricoli causato dal crollo dei prezzi, l'elevato livello dei tassi di interesse e l'accresciuta difficoltà di accesso al credito derivante dalla crisi, più marcati in Lettonia rispetto ad altri Stati membri, avrebbero reso estremamente difficile, se non impossibile, l'acquisto di terreni agricoli da parte degli agricoltori lettoni. Quanto allo scarso livello dei pagamenti diretti o all'aumento del prezzo dei fattori di produzione agricoli, il Consiglio ritiene che essi contribuiscano a limitare la capacità degli agricoltori lettoni di superare le gravi conseguenze della recessione.

– Giudizio della Corte

104 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che, per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, il Consiglio gode di un ampio potere discrezionale, il cui esercizio comporta complesse valutazioni di ordine economico e sociale da effettuarsi nel contesto dell'Unione. In questo quadro, il controllo giurisdizionale applicato all'esercizio di tale potere discrezionale si limita alla verifica del rispetto delle norme di procedura e di motivazione, nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti presi in considerazione e dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella

valutazione dei fatti o di sviamento di potere (v., in tal senso, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit., punti 18 e 19, nonché, per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, Racc. pag. I-10807, punto 78).

105 Ebbene, alla luce del carattere inusuale e imprevedibile nonché dell'ampiezza degli effetti della crisi economica e finanziaria sull'agricoltura lettone, non si può affermare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che tali effetti costituissero circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. La Commissione ha peraltro riconosciuto, nella sua replica, che la sopravvenienza di tale crisi poteva costituire una circostanza eccezionale di questo genere.

106 Il fatto che la crisi economica e finanziaria abbia prodotto effetti rilevanti anche in altri Stati membri non è determinante, in quanto tale circostanza non incide sul carattere eccezionale degli effetti di tale crisi in relazione all'evoluzione della situazione economica degli agricoltori lettoni.

107 Allo stesso modo, la considerazione secondo cui la sfavorevole struttura di superficie delle aziende agricole, il fatto che i terreni agricoli sono in larga misura di proprietà di persone non dedite all'agricoltura o la scarsità dei capitali di cui gli agricoltori lettoni dispongono costituirebbero problemi strutturali in Lettonia non permette di dimostrare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che il calo dei redditi agricoli, l'elevato livello dei tassi di interesse e l'accresciuta difficoltà di accesso al credito derivante dalla crisi abbiano sensibilmente deteriorato la situazione degli agricoltori lettoni, impedendo così di rimediare ai suddetti problemi strutturali e, di conseguenza, di limitare la povertà delle zone rurali migliorando la competitività delle aziende agricole lettoni (v., per analogia, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit., punto 21).

108 Ne consegue che la prima parte del quarto motivo deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte del quarto motivo, relativa alla violazione del principio di proporzionalità

– Argomenti delle parti

109 Secondo la Commissione, il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, ha violato il principio di proporzionalità.

110 La Commissione ritiene, infatti, che il regime di aiuti in questione non sia idoneo a conseguire gli obiettivi indicati nella suddetta decisione. Infatti, malgrado l'esistenza di un regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli, le dimensioni medie di un'azienda agricola in Lettonia si sarebbero evolute soltanto di poco nel corso degli ultimi anni. Esse inoltre sarebbero aumentate allo stesso modo tanto nel corso del periodo in cui era applicato tale regime quanto nel periodo in cui quest'ultimo non era applicato. Non vi sarebbero indicazioni del fatto che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata renda possibile ottenere risultati migliori. Gli aiuti per l'acquisto di terreni agricoli contribuirebbero in realtà all'aumento del prezzo dei terreni agricoli piuttosto che al cambiamento della struttura della proprietà di tali terreni.

111 Peraltro, il rispetto del principio di proporzionalità impone, secondo la Commissione, di prendere pienamente in considerazione le misure già in vigore che siano idonee a rispondere alle necessità che il Consiglio qualifica come circostanze eccezionali. Ebbene, la decisione impugnata non terrebbe in alcun conto le misure autorizzate in precedenza dalla Commissione o consentite dai suoi orientamenti e dai suoi regolamenti di esenzione per categoria. In particolare, il quadro di riferimento temporaneo permetterebbe agli Stati membri di concedere aiuti agli imprenditori agricoli. Del pari, sarebbe possibile ricorrere agli aiuti de minimis autorizzati dal regolamento n. 1535/2007 per risolvere, in particolare, il problema posto dai prezzi elevati dei fattori di produzione agricoli.

112 Inoltre, per quanto riguarda l'aumento della disoccupazione, il Consiglio avrebbe anche omesso di considerare la circostanza che il programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Repubblica di Lettonia prevede numerose azioni che mirano a limitare tale aumento nelle zone rurali, in particolare mediante il passaggio della mano d'opera agricola in eccesso ad altri settori dell'economia.

113 Infine, le misure autorizzate dalla decisione impugnata non si limiterebbero al minimo necessario, in quanto la loro durata va oltre la data fissata dalla Commissione nel quadro di riferimento temporaneo per l'applicazione degli aiuti specificamente destinati a contrastare gli effetti della crisi economica.

114 Il Consiglio afferma che, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, la legittimità delle misure adottate sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE può essere compromessa soltanto qualora tali misure siano manifestamente inadeguate rispetto all'obiettivo che il Consiglio intende perseguire.

115 La Commissione non avrebbe dimostrato che la valutazione di fatti economici complessi operata dal Consiglio fosse manifestamente viziata da errore. Esso ritiene, in particolare, che il regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli applicato dalla Repubblica di Lettonia abbia migliorato la struttura delle aziende agricole lettoni in termini di superficie. Il Consiglio sostiene anche che la Commissione non ha dimostrato che un regime di aiuti siffatto contribuisca all'aumento dei prezzi dei terreni. Esso ritiene inoltre che l'aumento delle superfici delle aziende agricole permetta di migliorare la competitività e i redditi degli agricoltori interessati.

116 Inoltre, il Consiglio ritiene che non fosse tenuto a prendere in considerazione le misure già approvate dalla Commissione, in quanto il potere attribuitogli dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE è diretto proprio a permettergli di autorizzare aiuti che la Commissione non avrebbe potuto legittimamente autorizzare, come avverrebbe nel caso di specie. Per di più, il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata non sarebbe coperto dal quadro di riferimento temporaneo.

117 Il Consiglio sottolinea altresì che è opportuno lottare contro la disoccupazione combinando diversi mezzi, tra i quali rientra tale regime di aiuti.

118 Quanto alla durata del suddetto regime di aiuti, la stessa non dovrebbe necessariamente limitarsi al periodo coperto dal quadro di riferimento temporaneo e corrisponderebbe al tempo ritenuto necessario per ridurre gli effetti della crisi.

– Giudizio della Corte

119 Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, dalle considerazioni svolte al punto 104 della presente sentenza deriva che soltanto la manifesta inadeguatezza di una misura adottata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE rispetto allo scopo che il Consiglio intende perseguire può compromettere la legittimità di tale misura (v., per analogia, sentenze dell'8 luglio 2010, Afton Chemical, C-343/09, Racc. pag. I-7027, punto 46, e del 12 luglio 2012, Association Kokopelli, C-59/11, punto 39).

120 Ne consegue che occorre stabilire se l'autorizzazione del regime di aiuti di cui alla decisione impugnata sia manifestamente inadeguata a realizzare l'obiettivo di cui al considerando 12 di tale decisione, consistente nel limitare la povertà nelle zone rurali in Lettonia.

121 È ammesso che tale obiettivo possa essere in parte conseguito attraverso un miglioramento dell'efficienza dell'agricoltura in Lettonia, il che presuppone un aumento della superficie delle aziende agricole consentito dall'acquisto di terreni agricoli da parte degli agricoltori lettoni. Ebbene, non è contestato che la scarsità dei redditi e le difficoltà di accesso al credito che affliggono i suddetti agricoltori siano di ostacolo alla realizzazione di acquisti di tal genere. Pertanto, autorizzare il regime

di aiuti in questione, che tenta di compensare tali problemi e il loro aggravamento ad opera della crisi economica e finanziaria proponendo sovvenzioni per il pagamento degli interessi relativi ai prestiti destinati all'acquisto di terreni agricoli, non appare manifestamente inadeguato a realizzare l'obiettivo perseguito con l'adozione della decisione impugnata.

122 In questo contesto, il fatto che il regime di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli applicato anteriormente non abbia permesso un aumento significativo e continuo della superficie delle aziende agricole lettoni non è idoneo a dimostrare il carattere manifestamente inadeguato della decisione impugnata rispetto al conseguimento dell'obiettivo perseguito dalla stessa, quale ricordato al punto 120 della presente sentenza.

123 Infatti, lo scarso aumento della superficie media delle suddette aziende non è sufficiente a dimostrare l'inefficacia manifesta del regime di aiuti autorizzato dal Consiglio, in quanto è verosimile che tale debole aumento risulti da circostanze che presumibilmente non si protrarranno per tutto il periodo coperto dalla decisione impugnata. Tale constatazione può essere spiegata anche, come sostiene il Consiglio, con la necessità in cui si sono trovati gli agricoltori lettoni di dare la precedenza, in un primo tempo, all'attuazione di progetti di aggiornamento tecnologico.

124 Quanto all'argomento della Commissione secondo il quale le dimensioni medie di un'azienda agricola in Lettonia sarebbero aumentate allo stesso modo tanto nel corso del periodo in cui era applicato il precedente regime d'aiuti per l'acquisto di terreni agricoli quanto nel periodo in cui quest'ultimo non era applicato, si deve necessariamente constatare, come sostiene il Consiglio senza essere contraddetto dalla Commissione, che le cifre fornite da quest'ultima istituzione mostrano invece un aumento notevolmente più rilevante delle dimensioni medie di un'azienda, in valore assoluto e in valore relativo, nel corso del periodo in cui tale regime era applicato.

125 Relativamente all'argomento della Commissione secondo il quale i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli contribuiscono all'aumento del prezzo dei terreni agricoli piuttosto che al cambiamento della struttura della proprietà di tali terreni, si deve constatare che tale affermazione non è sufficientemente corroborata da poter dimostrare che il Consiglio abbia optato per una misura manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo perseguito.

126 Occorre, inoltre, verificare se l'autorizzazione del regime di aiuti in questione non vada manifestamente al di là di ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi di cui alla decisione impugnata. La Commissione sostiene, infatti, che il Consiglio non ha tenuto sufficientemente conto delle prospettive offerte da altri strumenti idonei a contribuire alla realizzazione degli obiettivi della decisione impugnata.

127 Tenuto conto dell'ampiezza del potere discrezionale di cui il Consiglio gode nel caso di specie, non si può ritenere che la decisione impugnata violi il principio di proporzionalità per il solo fatto che fosse ipotizzabile per la Repubblica di Lettonia perseguire l'obiettivo di cui al punto 120 della presente sentenza attraverso un altro tipo di regime di aiuti. Infatti, da una giurisprudenza costante risulta che, in occasione dell'esame del rispetto del principio di proporzionalità da parte di una decisione adottata in base ad un potere discrezionale come quello di cui è investito il Consiglio dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, la Corte è tenuta a stabilire non se la decisione adottata fosse la sola o la migliore possibile, ma soltanto se la stessa fosse manifestamente sproporzionata (v., per analogia, sentenza dell'11 giugno 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Racc. pag. I-5035, punto 33 e giurisprudenza citata).

128 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al punto 44 delle sue conclusioni, l'ampio potere discrezionale di cui dispone il Consiglio non esime lo stesso dal prendere in considerazione, nella sua valutazione, le misure preesistenti specificamente intese a rimediare alle circostanze eccezionali che hanno giustificato l'autorizzazione del regime di aiuti in questione.

129 A tale proposito, il regolamento n. 1535/2007 mira a esentare gli aiuti di basso importo dall'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e non si può dunque ritenere che esso tenda specificamente a rimediare agli effetti della crisi economica e finanziaria per gli agricoltori lettoni.

130 Di contro, è vero che il quadro di riferimento temporaneo è stato introdotto per favorire l'accesso delle imprese al finanziamento nel contesto della crisi economica e finanziaria. Tuttavia, gli aiuti che tale quadro di riferimento temporaneo prevede hanno una funzione generale di sostegno all'investimento e non sono dunque specificamente destinati a permettere l'acquisto dei terreni agricoli. Inoltre, alla data dell'adozione della decisione impugnata, il punto 7 del quadro di riferimento temporaneo prevedeva che lo stesso non sarebbe stato applicato oltre il 31 dicembre 2010. Pertanto, non si può ritenere che la decisione del Consiglio di autorizzare un regime di aiuti specificamente destinato a limitare la povertà nelle zone rurali assicurando l'aumento della superficie delle aziende agricole in Lettonia su un periodo più lungo ecceda manifestamente ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti dalla decisione impugnata.

131 Allo stesso modo, se è vero che talune misure indicate nel programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Repubblica di Lettonia sono dirette anche a contrastare la disoccupazione nelle zone rurali, esse appaiono complementari al regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata nei limiti in cui sono principalmente destinate a favorire il passaggio della mano d'opera agricola in eccesso ad altri settori dell'economia, e non a migliorare la redditività delle aziende agricole.

132 Infine, a proposito della durata del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata, dalla logica stessa dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE risulta che il Consiglio non può essere vincolato da una limitazione temporale fissata in una comunicazione della Commissione. Inoltre, in considerazione del tempo necessario per l'evoluzione della struttura delle aziende agricole e della durata degli effetti della crisi economica e finanziaria, non si può ritenere che il Consiglio, autorizzando il regime di aiuti in questione durante il periodo che va dal 1º gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, abbia optato per una misura manifestamente sproporzionata.

133 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondata anche la seconda parte del quarto motivo dedotto dalla Commissione.

134 Ne consegue che il quarto motivo va integralmente respinto.

135 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla Commissione può essere accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

136 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

137 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, la Repubblica di Lituania sopporta le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Commissione europea è condannata alle spese.

3) La Repubblica di Lituania sopporta le proprie spese.

Firme