Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 17 gennaio 2013 [1]

Causa C-111/10

Commissione europea
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Aiuti di Stato — Competenza del Consiglio — Articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE — Regimi di aiuti esistenti — Proposta di opportune misure — Effetti — Regolamento n. 659/1999 — Aiuti agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli in Lituania»

1. Con il ricorso oggetto del presente giudizio la Commissione chiede alla Corte di annullare la decisione 2009/983/UE del Consiglio del 16 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Lituania per l'acquisto di terreni agricoli di proprietà statale tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (nel prosieguo: la «decisione impugnata») [2].

2. Con altri tre ricorsi presentati parallelamente, la Commissione ha impugnato altrettante decisioni del Consiglio relative ad aiuti dello stesso tipo concessi dalla Repubblica di Polonia (causa C-117/10), dalla Repubblica di Lettonia (causa C-118/10) e dalla Repubblica di Ungheria (causa C-121/10).

3. Tutti i ricorsi sollevano la stessa delicata questione: una proposta di opportune misure formulata dalla Commissione nel quadro dell'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti negli Stati membri condotto ai termini dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE (o dell'articolo 88, paragrafo 1, CE per quanto riguarda la causa C-117/10) costituisce una presa di posizione definitiva di tale istituzione sulla compatibilità con il mercato interno del regime in questione, idonea a bloccare l'esercizio da parte del Consiglio della competenza conferitagli dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE (o dall'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE) ad autorizzare aiuti in deroga all'articolo 107 TFUE (o all'articolo 87 CE) ed alle altre disposizioni applicabili, qualora circostanze eccezionali lo giustifichino?

I – Quadro giuridico

4. In base all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE:

«La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno».

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 338, pag. 93.

5. Il paragrafo 2 di tale articolo, al terzo e quarto comma, prevede quanto segue:

«A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato comune, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo.

Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera».

6. Per quanto riguarda l'esposizione delle pertinenti disposizioni dell'allegato IV, capitolo 4, dell'atto di adesione della Lituania all'Unione europea (in prosieguo: l'«atto di adesione del 2003»)[3], del regolamento (CE) n. 659/1999 del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE[4], degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo (in prosieguo: gli «orientamenti agricoli del 2000»)[5], e degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (in prosieguo: gli «orientamenti agricoli 2007-2013»)[6], data la sostanziale coincidenza del quadro giuridico della presente causa e di quello della causa C-117/10, mi permetto di rinviare ai paragrafi 5-16 delle conclusioni da me presentate in data odierna in tale causa.

7. In una comunicazione pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 15 marzo 2008[7], la Commissione ha preso nota, conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, dell'«accordo esplicito e incondizionato» della Lituania alle proposte di misure utili contenute nel punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013, comunicato per iscritto dalle autorità lituane alla Commissione in data 22 marzo 2007.

II – Antecedenti della controversia e decisione impugnata

8. Il 31 agosto 2004, seguendo la procedura prevista nell'allegato IV, capitolo 4, del Trattato di adesione del 2003, la Lituania ha notificato alla Commissione le misure che desiderava fossero considerate aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 1, CE sino alla fine del terzo anno successivo all'adesione. Tra queste figurava un regime di «sostegno all'acquisto di terreni»[8].

9. Con decisione del 22 novembre 2006[9], la Commissione ha esaminato e autorizzato fino al 31 dicembre 2010 un progetto di regime di aiuti agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli di superficie non superiore a 300 ettari, notificato dalle autorità lituane e diretto a stabilire le condizioni necessarie alla creazione di aziende agricole gestite razionalmente. In base a tale progetto, gli aiuti potevano essere concessi sulla base di due meccanismi alternativi. Il primo, accessibile solo ai giovani agricoltori, prevedeva una riduzione del prezzo di acquisto, moltiplicando quest'ultimo per 0,6 in caso di pagamento in contanti o per 0,75 negli altri casi. In base al secondo meccanismo l'aiuto consisteva nella differenza tra il tasso d'interesse effettivamente pagato dall'acquirente (pari ad almeno 5%) e il

3 — 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 L 236, specialmente pag. 798.

4 — GU L 83, pag. 1.

5 — GU 2000, C 28, pag. 2.

6 — GU 2006, C 319, pag. 1.

7 — GU C 70, pag. 11.

8 — GU C 147 del 17 giugno 2005, pag. 2. Per quanto riguarda la Lituania, l'intitolazione del regime in questione figura al punto 20.

9 — N. 112/05, Sostegno all'acquisto di terreni, GU C 317, pag. 6. La versione inglese della decisione può essere consultata sul sito web della DG COMP all'indirizzo http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

tasso applicato dalla banca. La concessione dell'aiuto era subordinata al rispetto di alcuni obblighi accessori diversi a seconda del meccanismo applicato, quali, ad esempio, il rispetto di norme minime in materia di tutela dell'ambiente o di benessere degli animali o l'obbligo di non cedere i terreni acquistati o di non modificare la destinazione di quelli acquistati dallo Stato per un periodo di cinque anni. Inoltre i beneficiari potenziali degli aiuti dovevano soddisfare alcune condizioni, quali disporre di un'esperienza pratica nel settore agricolo o aver seguito una specifica formazione professionale attestata da un diploma. L'intensità dell'aiuto non poteva superare il 40% delle spese ammissibili. Il regime era destinato ad applicarsi fino al 2010 [10].

10. Con lettera del 30 maggio 2005, la Commissione ha invitato gli Stati membri a sottoporle proposte volte a semplificare le regole in materia di aiuti nel settore agricolo. Con lettera del 19 giugno 2006, il governo lituano ha chiesto alla Commissione di mantenere la possibilità di concedere aiuti agli investimenti per l'acquisto di terreni agricoli, in particolare in favore dei giovani agricoltori, eventualmente riducendone l'intensità. Tale Stato membro ha confermato la sua posizione nel corso della riunione tenutasi tra la Commissione e gli Stati membri il 22 e 23 giugno 2006.

11. Con lettera del 12 novembre 2009 indirizzata al Consiglio «agricoltura e pesca» le autorità lituane hanno chiesto che gli aiuti all'acquisto di terreni agricoli in Lituania fossero autorizzati a titolo eccezionale in forza dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE. Il 4 dicembre 2009, detto Stato membro ha trasmesso alcune informazioni complementari al Consiglio.

12. Il 16 dicembre 2009, il Consiglio ha adottato la decisione impugnata all'unanimità (con l'astensione di sette delegazioni). L'articolo 1 di tale decisione enuncia:

«L'aiuto di Stato straordinario delle autorità lituane per i prestiti destinati all'acquisto di terreni agricoli di proprietà statale, per un importo massimo di 55 milioni [di litas lituani (LTL)] e concesso tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013, è considerato compatibile con il mercato interno».

13. L'aiuto dichiarato compatibile è descritto al quinto e sesto considerando della decisione impugnata nei seguenti termini:

«(5) L'aiuto di Stato sarà fornito in due forme alternative: 1) moltiplicando il prezzo di mercato dei terreni acquistati per un fattore di ponderazione (0,6 o 0,75 per i giovani agricoltori, se sono soddisfatte tutte le condizioni fissate nel regime di aiuti); 2) vendendo a rate i terreni agricoli di proprietà statale, nel qual caso l'aiuto corrisponde alla differenza tra l'attuale tasso d'interesse pagato dall'acquirente che è minimo pari al 5% e il tasso d'interesse applicato dalla banca che concede il credito.

(6) L'aiuto di Stato che si prevede di concedere ammonta al massimo a 55 milioni [LTL] e dovrebbe permettere l'acquisto di un totale di 370 000 ettari di terreni agricoli, nella forma di 300 ettari di terreno per acquirente, nel periodo dal 2010 al 2013. L'importo medio dell'aiuto per ciascuna azienda dovrebbe essere di circa 11 000 LTL (…)».

III – Procedura dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

14. Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 26 febbraio 2010, la Commissione ha introdotto il ricorso oggetto del presente giudizio. Con ordinanza del 9 agosto 2010, la repubblica di Ungheria, la repubblica di Lituania e la repubblica di Polonia sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

10 — V. punto 2.2 della decisione.

15. La Commissione chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata e di condannare il Consiglio alle spese. Il Consiglio chiede alla Corte di respingere il ricorso come infondato e di condannare la Commissione alle spese. L'Ungheria, la Polonia e la Lituania chiedono alla Corte di respingere il ricorso come infondato. La Polonia sostiene le conclusioni del Consiglio anche per quanto concerne la condanna della Commissione alle spese.

IV – Sul ricorso

16. La Commissione avanza quattro motivi a sostegno del suo ricorso, fondati rispettivamente sull'incompetenza del Consiglio ad adottare la decisione impugnata, su uno sviamento di potere, su una violazione del principio di cooperazione leale tra istituzioni e su un errore manifesto di valutazione.

A – *Sul primo motivo di ricorso relativo all'incompetenza del Consiglio*

17. Con il suo primo motivo di ricorso, fondato su un difetto di competenza del Consiglio, la Commissione fa valere, in sostanza, che la proposta di opportune misure formulata al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013, congiuntamente all'accettazione di tale proposta da parte della Lituania, costituisce una «decisione» con la quale essa ha dichiarato incompatibile con il mercato comune il regime di aiuti autorizzato nella decisione impugnata per tutto il periodo di applicazione dei suddetti orientamenti, vale a dire fino al 31 dicembre 2013. Richiamando le sentenze della Corte del 29 giugno 2004[11] e del 22 giugno 2006[12], per un'analisi delle quali rinvio ai paragrafi 27-31 delle conclusioni da me presentate in data odierna nella causa C-117/10, la Commissione ritiene che, in virtù del principio di prelazione, su cui, in base a tali sentenze, si fonda il criterio di ripartizione delle competenze attribuite alla Commissione e al Consiglio dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, il Consiglio non fosse nella specie competente ad adottare la decisione impugnata.

18. Il dibattito svoltosi tra le parti dinanzi alla Corte solleva in sostanza tre questioni. La prima riguarda lo status del regime di aiuti autorizzato nella decisione impugnata e richiede in particolare di valutare se, come afferma la Commissione, tale regime coincida con quello oggetto della proposta di opportune misure formulata nel punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013 ovvero se, come sostiene invece il Consiglio, costituisca un nuovo e diverso aiuto (v. infra, sub 1). La seconda questione concerne gli effetti di una proposta di opportune misure accettata dallo Stato membro interessato (v. infra, sub 2). La terza questione, infine, richiede di definire la portata della proposta di opportune misure formulata al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013 e della relativa accettazione da parte della Lituania (v. infra, sub 3).

1. Sul regime di aiuti autorizzato nella decisione impugnata

19. È a mio avviso difficilmente contestabile che i regimi di aiuti descritti rispettivamente nella decisione della Commissione del 22 novembre 2006 e nella decisione impugnata siano sostanzialmente coincidenti. Peraltro, nella lettera del 12 novembre 2009 indirizzata al Consiglio, la Lituania chiede espressamente a quest'ultimo di approvare «la proroga dell'aiuto attualmente concesso per l'acquisto di terreni di proprietà dello Stato fino al 31 dicembre 2013». Gli argomenti avanzati dal Consiglio al fine di dimostrare la diversità tra i due regimi, diretti essenzialmente a sostenere che il regime approvato nella decisione impugnata ha una diversa portata temporale, beneficerà soggetti diversi ed è fondato su nuovi elementi di fatto e di diritto, sono, a mio avviso, da respingere per gli stessi motivi esposti ai paragrafi 53, 54 e 56 delle conclusioni da me presentate in data odierna nella causa

11 — Sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, C-110/02, (Racc. pag. I-6333).

12 — Causa C-399/03, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-5629).

C-117/10, cui mi permetto di rinviare. Quanto all'affermazione del Consiglio secondo cui l'attuazione del regime autorizzato nella decisione impugnata necessiterà l'adozione di un nuovo quadro giuridico, rilevo che il governo lituano non fa stato di una tale adozione ed anzi afferma ripetutamente nelle sue memorie che nessuna modifica è stata apportata alla regolamentazione notificata alla Commissione nel 2005. Va infine rilevato che, nelle lettere del 12 novembre 2009 e del 4 dicembre 2009 indirizzate al Consiglio, la Lituania chiede espressamente a quest'ultimo di approvare «la proroga del regime di aiuti attualmente in vigore».

20. Per altro verso, è pacifico che il regime di aiuti dichiarato compatibile con il mercato interno nella decisione impugnata costituisce un «nuovo aiuto» ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento n. 659/1999, dal momento che il regime notificato dalla Lituania nel 2005 era destinato ad applicarsi solo fino al 31 dicembre 2009 ed è stato autorizzato dalla Commissione nella menzionata decisione del 22 novembre 2006 fino a tale data. Se, in linea di principio, emerge dalla giurisprudenza citata al paragrafo 17 delle presenti conclusioni, che una tale qualifica non è di per sé decisiva al fine di escludere la competenza del Consiglio ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE (v. in tal senso il paragrafo 50 delle conclusioni presentate in data odierna nella causa C-117/10), tuttavia, nel caso di specie, essa assume, come si vedrà in seguito, un rilievo determinante. In tale sede basti rilevare che la proroga del regime approvato dalla Commissione nel 2006 oltre il 31 dicembre 2009 avrebbe richiesto una nuova notifica e una nuova presa di posizione della Commissione in favore della sua compatibilità, non essendo tale regime conforme al regolamento n. 1857/06.

2. Sugli effetti di una proposta di opportune misure accettata dallo Stato membro interessato

21. Sulla base delle ragioni esposte ai paragrafi 62-72 delle conclusioni presentate in data odierna nella causa C-117/10, cui rinvio, sono dell'avviso che una proposta di opportune misure accettata dallo Stato membro cui è destinata costituisce una *presa di posizione definitiva* della Commissione sulla compatibilità del regime di aiuti di cui trattasi e produce *effetti giuridici obbligatori analoghi a quelli di una decisione*. Un tale atto è dunque, a mio parere, idoneo, sulla base della giurisprudenza della Corte richiamata al paragrafo 17 delle presenti conclusioni, a impedire l'adozione di decisioni ex articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE con esso contrastanti.

22. Ciò detto, occorre definire la portata, da un lato, della presa di posizione sulla compatibilità degli aiuti all'acquisto di terreni agricoli adottata dalla Commissione nel quadro della proposta di opportune misure contenuta al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013 e, dall'altro, degli obblighi assunti dalla Lituania mediante l'accettazione di tale proposta. L'eventuale accertamento dell'incompetenza del Consiglio ad adottare la decisione impugnata dipende infatti dall'esito di questo duplice esame.

3. Sulla portata delle opportune misure contenute al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013 e dell'accettazione della Lituania

23. Al paragrafo 74 delle conclusioni presentate in data odierna nella causa C-117/10 ho osservato che, se è vero che gli orientamenti agricoli 2007-2013 prendono posizione nel senso dell'incompatibilità di principio degli aiuti agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli non conformi all'articolo 4, paragrafo 8 del regolamento n. 1857/2006, tuttavia tale presa di posizione non può essere considerata, di per sé, come definitiva, poiché, in base allo stesso punto 183 dei suddetti orientamenti, la Commissione è comunque tenuta, nel caso di aiuti individuali o regimi di aiuti da istituire, a constatare e dichiarare tale incompatibilità tramite la procedura di controllo prevista dall'articolo 108 TFUE. Per tale ragione, ho respinto la tesi della Commissione, reiterata nel quadro del ricorso oggetto del presente giudizio, secondo cui gli orientamenti agricoli 2007-2013 «dichiarano» incompatibili con il mercato interno, a partire dal 31 dicembre 2007 e fino al 31 dicembre 2013, tutti –

e quindi anche quelli non ancora istituiti – gli aiuti agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli ad essi non conformi. Come a mio avviso correttamente osservato dal Consiglio e dal governo lituano, seguire una tale tesi significherebbe infatti riconoscere alla Commissione un potere regolamentare in deroga alle procedure previste dall'articolo 108 TFUE.

24. In tale contesto, è in virtù dell'effetto congiunto della proposta di opportune misure formulata al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013 e dell'obbligo assunto dallo Stato membro interessato che, nelle sopramenzionate conclusioni, ho ritenuto che la presa di posizione della Commissione relativamente ai regimi di aiuti all'acquisto di terreni agricoli esistenti in tale Stato membro avesse carattere definitivo e fosse tale da bloccare la competenza del Consiglio in base all'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE (v. paragrafi 75-76).

25. Nel caso di specie, le circostanze sono tuttavia diverse e non consentono di giungere alla medesima conclusione. In effetti, se è vero che la Lituania ha trasmesso per iscritto il suo accordo «esplicito e incondizionato» [13] alle misure proposte dalla Commissione al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013, assumendo pertanto, al pari degli altri Stati membri che hanno notificato il loro accordo, l'obbligo di modificare il proprio regime di sostegno all'acquisto di terreni agricoli entro il 31 dicembre 2009, tuttavia è pacifico che il regime in questione cessava di applicarsi questo stesso giorno. Ne consegue che la Lituania non era concretamente tenuta a procedere ad alcuna modifica e che l'obbligo da essa assunto è di fatto cessato nel momento stesso in cui un inadempimento di tale obbligo avrebbe cominciato a prodursi.

26. In tali circostanze la decisione impugnata non ha legittimato la violazione di un accordo concluso in applicazione dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, né si pone in contrasto con una presa di posizione definitiva della Commissione, dal momento che, come rilevato sopra, una tale presa di posizione esiste unicamente riguardo ai regimi menzionati al punto 196 degli orientamenti 2007-2013, vale a dire, nel caso della Lituania, a un regime destinato ad applicarsi solo fino al 31 dicembre 2009.

27. Ad una diversa conclusione si potrebbe eventualmente giungere solo affermando che la Lituania ha accettato gli orientamenti agricoli 2007-2013 nel loro complesso, assumendo l'obbligo di astenersi dall'istituire regimi di sostegno all'acquisto di terreni agricoli non conformi a detti orientamenti per tutto il periodo compreso tra il 31 dicembre 2009 e il 31 dicembre 2013. Tuttavia, da un lato, tale affermazione, che si ritrova in alcuni passaggi delle memorie della Commissione, contrasterebbe con la portata del consenso notificato dalla Lituania alla Commissione che, come si evince dall'avviso pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 15 marzo 2008, era limitato alle opportune misure contenute al punto 196 di tali orientamenti. Dall'altro, essa verrebbe ad autorizzare di fatto l'applicazione del meccanismo previsto dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, e disciplinato agli articoli 18 e 19 del regolamento n. 659/1999, al di fuori dell'ambito per il quale è stato concepito, vale a dire l'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti.

28. Infine, se è indubbio che negli orientamenti 2007-2013 c'è una presa di posizione della Commissione nel senso dell'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli che non rispettino le condizioni previste dal regolamento n. 1857/2006, come a giusto titolo afferma la Commissione, tuttavia non si potrebbe considerare una tale posizione idonea a bloccare la competenza del Consiglio ex articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE se non modificando la giurisprudenza citata al paragrafo 17 delle presenti conclusioni, in base alla quale solo una presa di posizione definitiva è in grado di produrre un tale effetto. Pur potendo apparire eccessivamente formalistica, la soluzione che suggerisco alla Corte di seguire nel caso di specie appare dunque la sola compatibile con l'interpretazione dei criteri di ripartizione delle competenze conferite alla Commissione e al Consiglio dall'articolo 108 TFUE fornita dalla Corte in tale giurisprudenza.

13 — V. la comunicazione pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 15 marzo 2008, C 70.

4. Conclusioni sulla competenza del Consiglio ad adottare la decisione impugnata

29. In base alle considerazioni che precedono suggerisco alla Corte di respingere il primo motivo di ricorso della Commissione relativo ad un difetto di competenza del Consiglio.

B – *Sul secondo e sul terzo motivo di ricorso relativi rispettivamente a uno sviamento di potere e a una violazione dell'obbligo di cooperazione leale*

30. Con il suo secondo motivo di ricorso, la Commissione afferma in sostanza che, autorizzando delle misure di aiuto dichiarate incompatibili con il mercato comune al punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013, il Consiglio ha utilizzato la competenza conferitagli dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE a dei fini diversi da quelli previsti dal Trattato. Tale disposizione, a suo avviso, legittimerebbe il Consiglio a dichiarare compatibile con il mercato comune, in circostanze eccezionali, un aiuto che la Commissione non sarebbe in grado di autorizzare, ma non conferirebbe ad esso il potere di neutralizzare la valutazione della Commissione sulla compatibilità di un aiuto contenuta in un atto avente efficacia obbligatoria.

31. Al riguardo, concordo con la premessa su cui si fonda il motivo di ricorso in esame, vale a dire che il punto 196 degli orientamenti agricoli 2007-2013, congiuntamente all'accettazione da parte della Lituania delle opportune misure in esso formulate, costituisce una presa di posizione definitiva e vincolante della Commissione sulla compatibilità con il mercato comune di misure sostanzialmente identiche a quelle oggetto della decisione impugnata. Tuttavia, emerge dalle circostanze del caso di specie che tale presa di posizione, che riguardava un regime venuto a scadenza, al pari dell'obbligo di modificarlo assunto dalla Lituania, il 31 dicembre 2009, non poteva esplicare i propri effetti oltre tale data.

32. Ritengo pertanto che anche il secondo motivo di ricorso, relativo a uno sviamento di potere, debba essere respinto.

33. Con il suo terzo motivo di ricorso, la Commissione fa valere che, adottando la decisione impugnata, il Consiglio ha sollevato la Lituania dall'obbligo di cooperazione che le incombe nel quadro dell'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti previsto dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE e dall'obbligo che aveva assunto accettando le opportune misure raccomandate dalla Commissione. Il Consiglio avrebbe in tal modo contravvenuto all'equilibrio istituzionale instaurato dal Trattato, interferendo con le competenze da questo conferite alla Commissione.

34. Anche il motivo in esame è, a mio avviso, da respingere. Esso si fonda infatti sulla premessa che la decisione impugnata abbia interferito con l'obbligo assunto dalla Lituania nei confronti della Commissione di modificare il regime esistente di sostegno all'acquisto di terreni al fine di renderlo conforme agli orientamenti agricoli 2007-2013. Poiché un tale obbligo è venuto meno il 31 dicembre 2009, data di scadenza del suddetto regime, l'interferenza lamentata dalla Commissione non è, indipendentemente da ogni altra considerazione, dimostrata.

C – *Sul quarto motivo di ricorso, relativo a un errore manifesto di valutazione quanto all'esistenza di circostanze eccezionali e a una violazione del Trattato e dei principi generali del diritto dell'Unione*

35. Nel quadro del suo quarto motivo di ricorso, la Commissione solleva in sostanza due censure che esaminerò qui di seguito separatamente. In primo luogo, essa fa valere che la decisione impugnata è viziata da errore manifesto di valutazione, poiché le circostanze invocate per giustificare le misure di aiuto autorizzate non hanno carattere eccezionale. In secondo luogo, essa sostiene che tali misure sono sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti, in particolare data la durata dell'autorizzazione concessa.

36. Per quanto riguarda in generale la nozione di «circostanze eccezionali» ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, la natura e l'estensione del potere discrezionale del Consiglio nell'esercizio della competenza conferitagli da tale articolo e i limiti del sindacato della Corte sulle decisioni adottate in forza di quest'ultimo, mi permetto di rinviare alle considerazioni svolte ai paragrafi 86-87 delle conclusioni presentate in data odierna nella causa C-117/10.

1. Sulla prima censura, relativa a un errore manifesto di valutazione sull'esistenza di circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE

37. La Commissione fa valere anzitutto che la decisione impugnata presenta erroneamente come circostanze eccezionali alcuni *problemi strutturali del settore agricolo in Lituania*. Essa si riferisce in particolare al secondo considerando di tale decisione, in cui il Consiglio afferma che «[d]ati i redditi agricoli insufficienti, è difficile migliorare la struttura di superficie sfavorevole delle aziende agricole lituane» e precisa che «[n]el 2009, le aziende agricole con una superficie fino a 5 ettari rappresentavano il 52,5% di tutte le aziende». La Commissione sostiene inoltre che il Consiglio abbia erroneamente presentato come circostanza eccezionale «*l'evoluzione delle condizioni di mercato*» e, in particolare, la diminuzione, nel corso del 2009, dei prezzi alla produzione dei prodotti agricoli, menzionata al terzo considerando della decisione impugnata. Infine, per quanto riguarda i fattori menzionati al quarto considerando della decisione impugnata, vale a dire la «mancanza di capitale proprio degli agricoltori» e «gli elevati tassi di interesse applicati dagli enti creditizi sui prestiti per l'acquisto di terreni agricoli» alla fine del 2008 e nel 2009, la Commissione osserva che il primo ha natura strutturale e il secondo, in quanto sintomo della crisi economica, non è indipendente dalla situazione generale invocata nel terzo considerando della decisione.

38. Al riguardo, rilevo anzitutto che è, a mio avviso, correttamente che la Commissione afferma che gli elementi menzionati al secondo considerando della decisione impugnata, vale a dire la taglia ridotta delle aziende agricole e il basso livello di reddito agrario, non costituiscono *in quanto tali* circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, data la loro natura strutturale, non contestata né dal Consiglio né dalla Lituania, e non congiunturale.

39. Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene l'istituzione ricorrente, nell'economia della decisione impugnata, tali elementi non sono presentati come circostanze eccezionali bensì, precisamente, come fattori che caratterizzano la struttura dell'economia agraria lituana, il riferimento ai quali è soprattutto funzionale alla valutazione delle ripercussioni di ordine economico e sociale prodotte dalla recessione, principale elemento in forza del quale, in base al tenore del terzo e del quarto considerando di tale decisione, si giustificano le misure autorizzate. Lo stesso può dirsi della mancanza di capitale proprio degli agricoltori, di cui la Commissione si limita ad invocare, senza tuttavia fornire elementi di prova, il carattere strutturale.

40. D'altro canto, dalla sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, emerge chiaramente che, nell'esercizio della competenza di cui all'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, è consentito al Consiglio fondarsi sulla *persistenza* o l'*aggravamento* di problemi strutturali di un determinato settore dell'economia allo scopo di valutare gli effetti su tale settore di una congiuntura sfavorevole [14].

41. Per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo cui la flessione del livello dei redditi e la diminuzione dei prezzi alla produzione dei prodotti agricoli registrate nel 2009, nonché la crisi economica iniziata nell'autunno del 2008 e proseguita durante tutto il 2009, hanno riguardato l'insieme degli Stati membri, ricordo che, in base alla giurisprudenza, il fatto che una determinata situazione possa riguardare contemporaneamente più Stati membri, o eventualmente interessare diversi settori dell'economia, non esclude che essa possa comunque costituire una circostanza

14 — C-122/94 (Racc. pag. I-881, punto 21).

rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE [15], anche tenuto conto delle particolari conseguenze che essa ha potuto produrre in un dato Stato membro. In proposito, la stessa Commissione sottolinea nelle sue memorie che la Lituania è stata gravemente toccata dalla crisi economica, che, come si è detto sopra, costituisce il fattore principale sul quale si è fondato il Consiglio nella decisione impugnata. La Commissione non esclude peraltro che una situazione di crisi economica generalizzata possa astrattamente costituire una circostanza eccezionale.

42. In base a quanto precede ritengo che la Commissione non abbia dimostrato l'esistenza di un errore manifesto di valutazione sulla sussistenza di circostanze idonee a giustificare l'adozione di una decisione in forza dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE.

2. Sul carattere inadeguato e sproporzionato delle misure autorizzate nella decisione impugnata

43. La Commissione fa anzitutto valere che i regimi di sostegno all'acquisto di terreni non consentono di risolvere, né di migliorare, problemi strutturali quali la taglia ridotta delle aziende agricole. Aiuti del tipo di quelli approvati dal Consiglio aumenterebbero la domanda di terreni agricoli e condurrebbero ad un incremento dei prezzi di tali terreni piuttosto che all'evoluzione della struttura della proprietà agricola, risultando, in definitiva, più vantaggiosi per i venditori che per gli acquirenti. Basandosi su dati elaborati da Eurostat – integrati, in risposta ad una richiesta della Corte, da dati provenienti dall'istituto di statistica lituano – la Commissione osserva che, nonostante un regime di sostegno all'acquisto di terreni agricoli esistesse in Lituania fin dal 2003, la taglia media delle aziende agricole è aumentata solo marginalmente nel corso degli anni. In sede di replica essa precisa, senza essere smentita dal governo lituano, sollecitato a prendere posizione tramite un quesito posto dalla Corte, che l'incremento registrato nel 2006 e nel 2007 non può comunque essere la conseguenza della concessione di aiuti dal momento che nessuna voce di spesa a tale titolo sarebbe stata notificata dalla Lituania alla Commissione per tali anni. In risposta ad un quesito scritto posto dalla Corte, la Lituania ha fatto valere che i dati di Eurostat riguardano prevalentemente le restituzioni di terre oggetto di nazionalizzazione ai precedenti proprietari, mentre un'analisi delle statistiche relative alla privatizzazione delle terre appartenenti allo Stato, nell'ambito della quale era prevista la concessione degli aiuti in questione, mostrerebbe un aumento significativo della taglia media delle parcelle agricole dal 2005 al 2009.

44. Indipendentemente dall'interpretazione dei dati statistici prodotti dalla Commissione e dalla Lituania, ritengo che, quand'anche da tali dati emergesse che la taglia media delle aziende agricole lituane ha subìto solo un lieve incremento nel corso degli anni, ciò non sarebbe di per sé sufficiente a dimostrare che il Consiglio ha *manifestamente* oltrepassato i limiti del suo potere di valutazione considerando che le misure approvate nella decisione impugnata fossero adeguate a perseguire gli obiettivi menzionati al decimo considerando di tale decisione, tra cui, oltre al miglioramento della struttura delle aziende agricole e dell'efficienza delle coltivazioni in Lituania, figura anche il completamento della riforma agraria in corso in tale Stato membro. Del pari non ritengo che la sola affermazione secondo cui l'applicazione del regime di sostegno agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli non ha consentito di abbassare il livello, strutturalmente alto, dei tassi di interesse sui prestiti per l'acquisto di terreni agricoli in Lituania sia, in assenza di elementi di prova, sufficiente a dimostrare il carattere manifestamente inadeguato di un siffatto regime a perseguire l'obiettivo di migliorare le prospettive di accesso a tali prestiti da parte degli agricoltori. Quanto all'argomento della Commissione, del pari non supportato da elementi di prova, secondo cui gli aiuti agli investimenti nell'acquisto di terreni agricoli hanno come sola conseguenza di aumentare i prezzi di tali terreni, osservo che il regime di aiuti approvato ha ad oggetto unicamente la cessione di terreni appartenenti allo Stato, elemento questo che dovrebbe limitare manovre speculative.

15 — Un argomento analogo della Commissione è stato respinto al punto 22 della sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit.

45. In secondo luogo, la Commissione rileva che, per far fronte alle conseguenze della crisi, essa ha adottato, nel 2009, una specifica comunicazione recante un 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 [16] (nel prosieguo: il «quadro di riferimento temporaneo»), in base al quale, grazie ad alcune modifiche successive [17], si autorizzavano diverse forme d'intervento degli Stati membri in favore delle aziende agricole, tra cui, in particolare, un aiuto temporaneo di un ammontare massimo di EUR 15 000 fino alla fine del 2010. La Commissione ritiene che, non avendo tenuto conto di tale aiuto, specificamente diretto a rimediare alle stesse problematiche connesse alla crisi, e non avendo, in particolare, esaminato se detto aiuto avrebbe permesso di rimediare a tali problemi, il Consiglio avrebbe violato il principio di proporzionalità. La Commissione ritiene inoltre, che il Consiglio avrebbe dovuto tener conto di altri strumenti di aiuto, quali il regolamento n. 1535/2007 [18], suscettibili di essere utilizzati dalle autorità lituane per rimediare ai problemi degli agricoltori identificati nella decisione impugnata.

46. Gli argomenti della Commissione richiedono di valutare se, ed entro che limiti, incomba al Consiglio tener conto delle misure già adottate a livello dell'Unione allo scopo di rimediare alle situazioni invocate dallo Stato membro richiedente a titolo di circostanze eccezionali. In proposito, basandomi sulle considerazioni svolte al paragrafo 96 delle conclusioni presentate in data odierna nella causa C-117/10, cui rinvio, ritengo che sussista da parte del Consiglio un obbligo quanto meno di prendere in considerazione, nella valutazione condotta ai termini dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, le misure preesistenti *specificamente* dirette ad ovviare alle situazioni suscettibili di giustificare l'autorizzazione degli aiuti di cui trattasi [19], senza che ciò si risolva nell'onere per tale istituzione di esaminare, né di indicare nella sua decisione, l'insieme delle regole giuridiche che disciplinano la materia in questione.

47. Nella specie, non risulta dalla decisione impugnata che il Consiglio abbia esaminato se la Lituania avesse utilizzato le possibilità offerte dal quadro di riferimento temporaneo e quali effetti gli eventuali interventi realizzati su tale base avessero prodotto [20]. Rilevo tuttavia che la sovvenzione diretta di importo limitato cui si riferisce la Commissione, da un lato, pur avendo la funzione di attenuare le ripercussioni economiche della crisi, non era specificamente destinata a incentivare investimenti finalizzati a migliorare la struttura delle aziende agricole o a completare la riforma fondiaria in corso in tale Stato membro e, dall'altro, poteva essere concessa solo fino al 31 dicembre 2010, come peraltro rilevato dalla Lituania nelle sue lettere al Consiglio del 12 novembre 2009 e del 4 dicembre 2009. In tali circostanze il Consiglio ha potuto correttamente considerare, a mio avviso, che un intervento più mirato e con una più vasta portata temporale potesse sia perseguire, eventualmente anche congiuntamente ad altri strumenti, l'obiettivo di attenuare le conseguenze della crisi finanziaria, e in particolare le difficoltà di accesso al credito da parte degli agricoltori, sia rispondere in maniera più adeguata ai problemi strutturali dell'economia agraria lituana. Non mi sembra invece che il Consiglio avesse uno specifico obbligo di tener conto, come afferma la Commissione, del regolamento n. 1535/2007 [21], trattandosi di uno strumento non specificamente diretto a perseguire gli obiettivi indicati nella decisione. In ogni caso, il regime approvato nella decisione impugnata è diretto a incentivare l'investimento nell'acquisto di terreni agricoli ed opera dunque ad un livello diverso rispetto a detto regolamento.

16 — GU C 83, pag. 1.

17 — Comunicazione della Commissione che modifica il 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 (GU 2009, C 261, pag. 2).

18 — Regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337, pag. 35).

19 — In questo senso v. anche le conclusioni dell'avv. gen. Cosmas nella citata causa C-122/94, in particolare paragrafo 85.

20 — Rilevo tuttavia che sia nella lettera del 12 novembre che in quella del 4 dicembre 2009 indirizzate al Consiglio, le autorità lituane hanno esposto le ragioni per cui esse ritenevano che il quadro di riferimento temporaneo non fosse sufficiente a far fronte alle difficoltà create dalla crisi economica e finanziaria.

21 — Citato supra, nota 18.

48. In terzo luogo la Commissione rileva una discrasia tra i problemi strutturali ai quali le misure approvate dovrebbero apportare una soluzione e la giustificazione di tali misure. In proposito, ho già avuto modo di rilevare che le ripercussioni della crisi economica e finanziaria sul settore agricolo in Lituania costituiscono la ragione essenziale su cui riposa, nell'economia della decisione impugnata, la dichiarazione di compatibilità delle misure in causa. A prima vista, la Commissione ha dunque ragione a rilevare uno scollamento tra tale giustificazione e la conclusione cui il Consiglio perviene al decimo considerando della decisione impugnata, vale a dire che «[s]ussistono (…) circostanze eccezionali che consentono di considerare l'aiuto in questione, a titolo di deroga e nella misura strettamente necessaria a completare con successo la riforma fondiaria e a migliorare la struttura delle aziende agricole, nonché l'efficienza delle coltivazioni in Lituania, compatibile con il mercato interno». Tuttavia, se si legge la decisione impugnata alla luce della domanda presentata dalla Lituania (quale emerge in particolare dalla lettera al Consiglio del 12 novembre 2009), risulta chiaro che le misure in questione sono principalmente intese a consentire il completamento della riforma fondiaria in detto Stato membro, la quale avrebbe subìto una battuta d'arresto, o comunque un rallentamento, come spiega il governo lituano nella sua memoria d'intervento, a causa degli effetti negativi, eccezionali e imprevedibili, che la crisi ha prodotto nel settore agricolo lituano, nel senso sia di un peggioramento dei problemi strutturali di tale settore sia di una riduzione delle possibilità di accesso degli agricoltori ai prestiti in vista dell'acquisizione di terreni agricoli. Letta in questi termini, la decisione impugnata non contiene l'incoerenza rilevata dalla Commissione.

49. Infine, la Commissione fa valere che l'estensione temporale delle misure approvate, nonché il protrarsi nel tempo degli effetti che esse produrranno (trattandosi di finanziamenti su prestiti a lunga scadenza), rendano di per sé tali misure sproporzionate.

50. Discende, a mio avviso, dal carattere eccezionale della competenza del Consiglio ex articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE che la deroga accordata in forza di tale disposizione deve essere limitata nel tempo e concessa solo per il periodo strettamente necessario a rimediare alle circostanze invocate a fondamento della decisione[22]. Ciò implica che qualora una decisione ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riguardi regimi di aiuti destinati ad applicarsi per un periodo di tempo relativamente lungo, come nel caso di specie, incombe al Consiglio indicare i motivi per cui ritiene che ciò sia necessario alla luce delle circostanze invocate a sostegno della dichiarazione di compatibilità. Nella specie, se è vero che la decisione impugnata fornisce solo scarne indicazioni sulle ragioni per cui si è ritenuto necessario autorizzare il regime in questione per un periodo di quattro anni, queste possono essere ricavate dal contesto in cui si inserisce tale decisione nonché dalla natura delle misure autorizzate, dei problemi che esse avrebbero dovuto contribuire a risolvere e degli obiettivi perseguiti. Inoltre, la questione della durata delle misure da approvare è stata affrontata dalla Lituania nelle sue lettere del 12 novembre e del 4 dicembre 2009, le quali facevano riferimento essenzialmente al rallentamento del processo di privatizzazione delle terre a seguito della crisi finanziaria e all'impossibilità di condurlo a termine in un breve periodo di tempo e comunque entro il 31 dicembre 2010, data di scadenza del quadro di riferimento temporaneo. In virtù del rinvio contenuto nella decisione impugnata a tale domanda, si può ritenere che il Consiglio abbia implicitamente fatto proprie le ragioni esposte da detto Stato membro. Il Consiglio ha infine precisato e ampliato tale motivazione nelle sue scritture dinanzi alla Corte.

51. Per quanto riguarda il merito della censura mossa dalla Commissione, rilevo che essa si basa essenzialmente sulla constatazione della coincidenza tra la durata della deroga concessa nella decisione impugnata e l'ambito di applicazione temporale degli orientamenti agricoli 2007-2013, che, secondo l'istituzione ricorrente, rivela come la scelta del Consiglio corrisponda più alla volontà di paralizzare l'applicazione di tali orientamenti che a quella di limitare la deroga alla misura strettamente necessaria alla correzione degli squilibri constatati. Ora, pur prendendo atto di una tale coincidenza, ritengo che, tenuto conto degli obiettivi a lungo termine che la decisione intende

22 — In questo senso, si veda la sentenza Commissione/Consiglio, C-122/94, cit., punto 25.

perseguire (in particolare il completamento della riforma agraria) e degli effetti, anch'essi suscettibili di protrarsi per un lungo periodo di tempo, delle ripercussioni della crisi economica e finanziaria, invocate quali circostanze eccezionali a sostegno di tale decisione, la Commissione non sia pervenuta a dimostrare che, autorizzando il regime in questione per il periodo compreso tra il 1º gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013, il Consiglio ha oltrepassato manifestamente i limiti del potere discrezionale di cui gode nell'esercizio della competenza di cui all'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE.

52. In base ai motivi esposti ritengo che anche il quarto motivo di ricorso debba essere respinto.

V – Conclusioni

53. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese e

— dichiarare che gli Stati membri intervenienti sopportano le proprie spese.