Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 dicembre 2013 *

«Ricorso di annullamento — Aiuti di Stato — Articolo 88, paragrafi 1 e 2, CE — Aiuto concesso dalla Repubblica di Polonia per l'acquisto di terreni agricoli — Competenza del Consiglio dell'Unione europea — Regime di aiuti esistente — Adesione della Repubblica di Polonia 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-117/10,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 1° marzo 2010,

Commissione europea, rappresentata da V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová e B. Stromsky, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da É. 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;

Ungheria, rappresentata da G. Koós, M. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti;

Repubblica di Polonia, rappresentata da M. Szpunar e B. Majczyna, in qualità di agenti,

intervenienti,

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 e 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

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la fase scritta del procedimento,

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 2010/10/CE del Consiglio, del 20 novembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Polonia per l'acquisto di terreni agricoli tra il 1º gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 4, pag. 89; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

L'atto di adesione

2 L'allegato IV, capitolo 4, dell'atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea 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 (CE) 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 [88 CE] (GU L 83, pag. 1), stabilisce 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 quanto segue:

«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 del suddetto 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 [87 CE] e [88 CE] 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), dispone quanto segue:

«1. Gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, all’interno della Comunità, per la produzione primaria di prodotti agricoli, sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell’articolo 87, paragrafo 3, [lettera c), CE], e non sono soggetti all’obbligo di notifica di cui all’articolo 88, paragrafo 3, [CE] 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 [87 CE] e [88 CE] agli aiuti de minimis nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337, pag. 35), enuncia quanto segue:

«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 87, paragrafo 1, [CE] e non sono pertanto soggetti all’obbligo di notifica di cui all’articolo 88, paragrafo 3, [CE]».

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 87, paragrafo 3, lettera c), [CE] 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 88, paragrafo 1, [CE], 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 1996, la Repubblica di Polonia 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 Polonia ha comunicato alla Commissione due regimi di aiuti esistenti intitolati, rispettivamente, «Sovvenzioni per il pagamento degli interessi dei crediti per investimenti nel settore agricolo e agro-alimentare e nel settore dei servizi per l'agricoltura» e «Vendita di terreni appartenenti all'agenzia della proprietà agricola del Tesoro con rimborso rateizzato della somma dovuta e applicazione di un tasso d'interesse preferenziale». 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 aiuto esistenti per l'acquisto di terreni agricoli al fine di renderli conformi a tali orientamenti entro il 31 dicembre 2009.

20 Il 26 febbraio 2007, la Repubblica di Polonia 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 12 giugno 2009, la Repubblica di Polonia 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 aiuti per l'acquisto di terreni agricoli. Con lettera del 28 settembre 2009, il suddetto Stato membro ha rivolto al Consiglio «Agricoltura e pesca» una nuova domanda in tal senso.

22 Con la decisione impugnata, il Consiglio ha accolto la suddetta richiesta sul fondamento dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE. L'articolo 1 di tale decisione è formulato nel modo seguente:

«L'aiuto straordinario delle autorità polacche per i prestiti destinati all'acquisto di terreni agricoli, per un importo massimo di 400 milioni [di zloty polacchi (PLN)] e concesso tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013, è considerato compatibile con il mercato comune».

23 Il Consiglio ha motivato la sua decisione ricordando in particolare, ai considerando da 2 a 8 della stessa, la struttura di superficie sfavorevole delle aziende agricole polacche, i bassi redditi degli agricoltori, la crescita dei prezzi dei fattori di produzione agricoli, nonché il crollo dei redditi e dei prezzi dei prodotti agricoli e la crescita della disoccupazione, determinati, in Polonia, dalla crisi economica e finanziaria. Lo stesso ha anche rilevato che la situazione degli agricoltori polacchi era stata ulteriormente aggravata dalle perdite causate da gravi inondazioni. Ha infine sottolineato l'aumento continuo del prezzo dei terreni agricoli, la scarsità dei capitali di cui gli agricoltori polacchi dispongono e le difficoltà dagli stessi incontrate nell'accesso al credito.

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

«(11) Per il momento 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 Polonia, compatibile con il mercato comune».

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 presidente della Corte del 9 agosto 2010, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sono state ammesse ad intervenire 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

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

30 Questo primo motivo si articola in due parti. La prima parte è relativa al superamento del termine a disposizione del Consiglio per pronunciarsi ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, CE, e la seconda all'incompetenza dello stesso ad autorizzare un aiuto che la Repubblica di Polonia si era impegnata a sopprimere accettando misure opportune proposte dalla Commissione.

Sulla prima parte del primo motivo, relativa al fatto che il Consiglio si sarebbe pronunciato più di tre mesi dopo la richiesta della Repubblica di Polonia

– Argomenti delle parti

31 Secondo la Commissione, il potere di cui il Consiglio è titolare ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE è soggetto a varie condizioni. In particolare, il Consiglio potrebbe agire, in base a tale disposizione, soltanto entro il termine di tre mesi dalla data della richiesta dello Stato membro interessato.

32 Ebbene, adottando la decisione impugnata cinque mesi dopo la data in cui la Repubblica di Polonia gli aveva presentato la richiesta di autorizzazione di un aiuto all'acquisto di terreni agricoli, il Consiglio avrebbe agito oltre tale termine, quando non era più competente a pronunciarsi.

33 Il Consiglio sostiene, al contrario, che il termine di tre mesi per pronunciarsi, impartitogli dall'articolo 88, paragrafo 2, CE, si applica solo nel caso in cui la Commissione abbia già iniziato la procedura di esame dell'aiuto di Stato in questione, il che non sarebbe avvenuto nel caso di specie.

– Giudizio della Corte

34 A questo proposito va precisato che, se è vero che l'articolo 88, paragrafo 2, quarto comma, CE prevede che la Commissione deliberi se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, tale norma è applicabile solo nel caso in cui la Commissione abbia già iniziato la procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2, primo comma, CE, pur non avendo ancora adottato decisioni che dichiarino l'aiuto incompatibile con il mercato comune (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, C-110/02, Racc. pag. I-6333, punti 32 e 33).

35 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al punto 34 delle sue conclusioni, dalla formulazione del terzo e del quarto comma dell'articolo 88, paragrafo 2, CE emerge che tale limite temporale alla competenza del Consiglio mira unicamente a evitare che la sospensione della procedura iniziata dalla Commissione, che consegue alla presentazione della richiesta al Consiglio, si prolunghi eccessivamente, col rischio di paralizzare l'azione della Commissione e di indebolire in tal modo il ruolo centrale ad essa riservato dagli articoli 87 CE e 88 CE per il riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto (v. sentenza Commissione/Consiglio, cit., punto 29 nonché giurisprudenza citata).

36 Nel caso di specie, è pacifico che la Commissione non ha mai iniziato la procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2, primo comma, CE in relazione all'aiuto autorizzato dalla decisione impugnata. Pertanto, il fatto che tra la prima richiesta presentata dalla Repubblica di Polonia e l'adozione della decisione impugnata sia trascorso un periodo di cinque mesi non è idoneo a privare il Consiglio della competenza attribuitagli dal terzo comma di tale articolo 88, paragrafo 2.

37 Ne consegue che la prima parte del primo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte del primo motivo, relativa al fatto che il Consiglio ha autorizzato un aiuto che la Repubblica di Polonia si era impegnata a sopprimere accettando misure opportune proposte dalla Commissione

– Argomenti delle parti

38 Secondo la Commissione, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che il potere di cui il Consiglio è investito dall'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE 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.

39 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 Polonia 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.

40 Nel caso di specie, la Repubblica di Polonia 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.

41 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, i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli introdotti dalla Repubblica di Polonia prima della sua adesione all'Unione potessero essere qualificati come regimi di aiuti esistenti solo fino al 30 aprile 2007.

42 Inoltre, il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata sarebbe distinto dai regimi di aiuti menzionati 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 Polonia 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.

43 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 88, paragrafo 1, CE si applicano soltanto agli aiuti esistenti.

44 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 soddisfino 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 88, paragrafo 3, CE. 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 87 CE e 88 CE, che richiedono un esame caso per caso della compatibilità del nuovo regime di aiuti da parte della Commissione o del Consiglio.

45 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 i regimi di aiuti esistenti 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 88, paragrafo 2, CE.

46 La Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia condividono, in sostanza, l'analisi del Consiglio. L'Ungheria sottolinea, in particolare, che la formulazione generale e astratta del punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo non permette di affermare che quest'ultimo contenga proposte di misure opportune ai sensi dell'articolo 88 CE.

– Giudizio della Corte

47 Al fine di valutare la fondatezza della seconda parte del primo motivo invocato dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso, è necessario stabilire se il Consiglio fosse competente, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, a considerare compatibile con il mercato interno il regime di aiuti di cui alla decisione impugnata, benché la Repubblica di Polonia avesse accettato le misure opportune proposte al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.

48 Secondo l'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, 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 87 CE o ai regolamenti di cui all'articolo 89 CE, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione.

49 Uno Stato membro può dunque, in circostanze ben definite, comunicare un aiuto non alla Commissione, che si sarebbe pronunciata ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, CE, ma al Consiglio, che si pronuncerà nell'ambito definito dall'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, in deroga alle disposizioni dell'articolo 87 CE o ai regolamenti di cui all'articolo 89 CE.

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

51 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 88, paragrafo 2, terzo comma, CE 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 Commissione/Consiglio, cit., punti da 29 a 31), il che comporta che tale articolo 88, 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).

52 Inoltre, a proposito delle disposizioni di cui all'articolo 88, paragrafo 2, commi terzo e quarto, CE, 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).

53 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 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, 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 al primo comma dell'articolo 88, paragrafo 2, CE, 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).

54 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).

55 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.

56 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 87 CE e 88 CE (citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punto 43, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 27).

57 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 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, 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).

58 Da questa giurisprudenza deriva che, per l'applicazione dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, 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.

59 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 230, paragrafo 5, CE, e in violazione del principio della certezza del diritto, da quella di un'altra istituzione.

60 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 88, paragrafo 2, CE (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punti 45 e 46).

61 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.

62 A tal riguardo, da una giurisprudenza costante emerge che la Commissione può, nell'esercizio delle competenze di cui essa dispone in virtù degli articoli 87 CE e 88 CE, 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).

63 Tali orientamenti, quando si basano sull'articolo 88, paragrafo 1, CE, 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.

64 Nel caso di specie, la Repubblica di Polonia ha comunicato, in data 26 febbraio 2007, la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.

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

66 Ebbene, il punto 29 dei suddetti orientamenti stabilisce che gli aiuti agli investimenti nelle aziende agricole saranno dichiarati compatibili con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), CE se soddisfano tutte le condizioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006.

67 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.

68 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.

69 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.

70 Peraltro, l'argomento dell'Ungheria secondo il quale la Commissione non potrebbe legittimamente proporre misure opportune formulate in termini generali e astratti e applicabili a regimi di aiuti esistenti in diversi Stati membri non può essere accolto. Infatti, se è vero che gli articoli 17 e 18 del regolamento n. 659/1999 obbligano la Commissione a procedere ad un esame individuale di ciascun regime di aiuti esistente per il quale essa intenda proporre misure opportune, né l'articolo 88,

paragrafo 1, CE né il suddetto regolamento impediscono a tale istituzione di formulare siffatte proposte identificando i regimi di aiuti esistenti di cui trattasi in base alle loro caratteristiche, senza indicarli con il loro nome.

71 Di contro, è necessario sottolineare che, conformemente all'articolo 88, paragrafo 1, CE, le misure opportune proposte dalla Commissione al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo riguardano soltanto regimi di aiuto esistenti.

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

73 Pertanto, anche a voler supporre che i due regimi di aiuto menzionati al punto 18 della presente sentenza abbiano conservato la loro qualifica di regimi di aiuto esistenti dopo il 30 aprile 2007, è pacifico che tali regimi di aiuti non fossero conformi alle condizioni fissate all'articolo 4 del regolamento n. 1857/2006, richiamato dal punto 29 degli orientamenti relativi al settore agricolo.

74 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 1° gennaio 2010, quest'ultimo costituiva necessariamente un regime di aiuti nuovo.

75 Gli obblighi gravanti sulla Repubblica di Polonia 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.

76 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 88, paragrafo 1, CE, che risulta in larga misura artificioso voler distinguere questi due regimi ai fini dell'applicazione dell'articolo 88, paragrafo 2, CE (v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punto 46).

77 Tuttavia, ciò non avviene nella fattispecie.

78 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.

79 Inoltre, tale decisione è specificamente motivata dalla comparsa 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 dei regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli introdotti dalla Repubblica di Polonia.

80 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 Polonia. Il Consiglio menziona, in particolare, il crollo dei redditi e dei prezzi dei prodotti agricoli avutosi durante questi due anni a causa della recessione, l'elevato livello dei tassi di interesse, l'accresciuta difficoltà di accesso al credito e l'aumento della disoccupazione rilevati durante il 2009.

81 Ebbene, la posizione adottata dalla Commissione, a sostegno della sua proposta di misure opportune, relativamente alla compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti menzionati 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.

82 A causa del rilevante cambiamento di circostanze menzionato al punto 80 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 Polonia ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE deve essere valutata in esito ad un esame individuale distinto da quello dei regimi menzionati 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).

83 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.

84 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 i regimi di aiuti esistenti applicati dalla Repubblica di Polonia e quello in cui il Consiglio ha valutato il regime di aiuti nuovo oggetto della richiesta che tale Stato membro gli aveva rivolto.

85 Di conseguenza, gli elementi che avevano giustificato l'incompetenza del Consiglio nelle due sentenze menzionate al punto 83 della presente sentenza non ricorrono nella causa in esame.

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

87 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.

88 Dall'altro lato, il potere concesso al Consiglio dall'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE 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).

89 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.

90 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 88, paragrafo 2, terzo comma, CE gli attribuisce il potere di derogare, in circostanze eccezionali, alle disposizioni dell'articolo 87 CE o ai regolamenti previsti dall'articolo 89 CE.

91 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.

92 Di contro, dalle considerazioni di cui ai punti da 76 a 85 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.

93 Di conseguenza, la seconda parte del primo motivo deve essere respinta in quanto infondata e, pertanto, tale motivo deve essere integralmente respinto.

Sul secondo motivo, relativo ad uno sviamento di potere

Argomenti delle parti

94 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 sui regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli istituiti dalla Repubblica di Polonia.

95 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 polacchi colpiti dalla crisi economica e finanziaria ad acquistare terreni agricoli.

Giudizio della Corte

96 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).

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

98 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 polacchi ad acquistare più facilmente terreni agricoli per limitare la povertà nelle zone rurali in Polonia.

99 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.

100 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

101 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 Polonia dall'obbligo di cooperazione con la Commissione, che incombe a tale Stato membro in virtù dell'articolo 88, paragrafo 1, CE.

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

103 Il Consiglio ritiene di non essere vincolato dall'obbligo di cooperazione derivante dall'articolo 88, paragrafo 1, CE. Inoltre, lo stesso ribadisce che non esisteva alcun impegno della Repubblica di Polonia relativo al regime di aiuti approvato dalla decisione impugnata.

Giudizio della Corte

104 L'articolo 88, paragrafo 1, CE 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).

105 A questo proposito, dal punto 85 della presente sentenza emerge che la Repubblica di Polonia 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 Polonia 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.

106 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

107 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

108 La Commissione ritiene che le circostanze possano essere considerate eccezionali, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, soltanto qualora non fossero prevedibili prima del loro insorgere e laddove, nel caso di specie, esse riguardino in particolare la Repubblica di Polonia. Pertanto, tale ipotesi non ricorre nel caso di un ostacolo strutturale preesistente o di un problema che riguarda la maggior parte degli Stati membri.

109 Ebbene, la Commissione ritiene che la struttura di superficie sfavorevole delle aziende agricole e l'elevato livello del tasso di disoccupazione nelle zone rurali costituiscano problemi risalenti che derivano dalla stessa struttura dell'economia agricola polacca. Analogamente, nulla dimostrerebbe che la scarsità di capitali che affligge gli agricoltori polacchi 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 Polonia rispetto agli altri Stati membri. La Commissione contesta peraltro che lo scarso livello dei pagamenti diretti, previsto dall'atto di adesione, le fluttuazioni dello zloty polacco rispetto all'euro o l'aumento del prezzo dei terreni agricoli possano essere qualificati come circostanze eccezionali.

110 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 Polonia, cosa che il Consiglio non avrebbe dimostrato. La Commissione sostiene anche che l'incidenza della suddetta crisi sulla difficoltà di accesso al credito, il calo dei redditi agricoli e l'aumento della disoccupazione in Polonia non presentano un carattere eccezionale, tenuto conto del contesto dell'Unione nel suo complesso.

111 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.

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

– Giudizio della Corte

113 Dalla giurisprudenza della Corte emerge che, per l'applicazione dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, 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).

114 Ebbene, alla luce del carattere inusuale e imprevedibile nonché dell'ampiezza degli effetti della crisi economica e finanziaria sull'agricoltura polacca, non si può considerare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che tali effetti costituissero circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE. La Commissione ha peraltro riconosciuto, nella sua replica, che la sopravvenienza di tale crisi poteva costituire una circostanza eccezionale di questo genere.

115 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 polacchi.

116 Allo stesso modo, la considerazione secondo cui la struttura di superficie sfavorevole delle aziende agricole, l'elevato livello del tasso di disoccupazione nelle zone rurali o la scarsità di capitali che affligge gli agricoltori costituirebbero problemi strutturali in Polonia non permette di dimostrare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che il calo dei redditi agricoli causato dal crollo dei prezzi, l'aumento della disoccupazione nelle zone rurali, 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 polacchi, impedendo così di rimediare ai suddetti problemi strutturali e, di conseguenza, di limitare la povertà delle zone rurali migliorando la competitività delle aziende agricole polacche (v., per analogia, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit., punto 21).

117 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

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

119 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 due regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli, le dimensioni medie di un'azienda agricola in Polonia si sarebbero evolute soltanto di poco nel corso degli ultimi anni. Non sarebbe dimostrato che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata renda possibile ottenere risultati migliori, quando i regimi di aiuti preesistenti non avrebbero consentito di contrastare le accresciute difficoltà di accesso al credito constatate nel corso del 2009. 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, il che sarebbe particolarmente pregiudizievole in un contesto già caratterizzato da un aumento costante del prezzo dei terreni agricoli.

120 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.

121 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 Polonia 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.

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

123 Infine, per quanto attiene più specificamente alla giustificazione del regime in questione con la necessità di compensare gli effetti delle inondazioni che hanno colpito undici voivodati nel corso del 2009, la Commissione sostiene, da un lato, che il Consiglio non ha tenuto conto dell'esistenza di un regime di aiuti diretto a indennizzare gli agricoltori polacchi per quasi l'80% delle perdite dagli stessi subite e, dall'altro, che non esiste alcun legame tra tali inondazioni e l'acquisto di terreni agricoli.

124 Il Consiglio afferma che, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, la legittimità delle misure adottate sulla base dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE può essere compromessa soltanto qualora tali misure siano manifestamente inadeguate rispetto all'obiettivo che il Consiglio intende perseguire.

125 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 i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli applicati dalla Repubblica di Polonia abbiano migliorato la struttura delle aziende agricole polacche in termini di superficie e che tale effetto potrà essere rafforzato concedendo aiuti su un periodo più lungo. Il Consiglio sostiene anche che la Commissione non ha dimostrato che tali aiuti contribuiscano all'aumento dei prezzi dei terreni. In più, esso ritiene che l'aumento delle superfici delle aziende agricole permetta di migliorare la competitività e i redditi degli agricoltori interessati, e che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata possa favorire l'acquisto di terreni agricoli da parte di persone prive di occupazione.

126 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 88, paragrafo 2, terzo comma, CE 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.

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

128 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.

129 Infine, il Consiglio sostiene che lo stesso regime di aiuti non mira direttamente a compensare gli effetti delle inondazioni verificatesi durante il 2009 e che queste ultime sono state richiamate nella decisione impugnata soltanto in quanto fattore di aggravamento del calo di redditi degli agricoltori polacchi. In ogni caso, il regime di aiuti specifico menzionato dalla Commissione non avrebbe compensato tutte le perdite dovute alle inondazioni.

– Giudizio della Corte

130 Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, dalle considerazioni svolte al punto 113 della presente sentenza deriva che soltanto la manifesta inadeguatezza di una misura adottata ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE 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).

131 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 Polonia.

132 È ammesso che tale obiettivo possa essere in parte conseguito attraverso un miglioramento dell'efficienza dell'agricoltura in Polonia, il che presuppone un aumento della superficie delle aziende agricole consentito dall'acquisto di terreni agricoli da parte degli agricoltori polacchi. 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.

133 Allo stesso modo, il fatto di permettere alle persone prive di occupazione di dedicarsi all'agricoltura presuppone che le stesse abbiano la possibilità di acquistare terreni agricoli, anche se le stesse incontrano al contempo difficoltà di accesso al credito, il che conferma che l'autorizzazione del regime di aiuti di cui alla decisione impugnata non è manifestamente inadeguata a limitare la povertà nelle zone rurali in Polonia.

134 In questo contesto, il fatto che i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli applicati anteriormente non abbiano permesso un aumento significativo e continuo della superficie delle aziende agricole polacche non è idoneo a dimostrare la manifesta inadeguatezza della decisione impugnata rispetto al conseguimento dell'obiettivo perseguito dalla stessa, quale ricordato al punto 131 della presente sentenza.

135 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. Inoltre, come sostiene la Repubblica di Polonia, l'analisi dei soli dati relativi alla dimensione media delle aziende agricole non permette di distinguere le evoluzioni delle aziende che hanno beneficiato dei precedenti regimi di aiuti da quelle delle aziende che non ne hanno beneficiato.

136 Quanto 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.

137 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 di tali obiettivi.

138 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 Polonia perseguire l'obiettivo di cui al punto 131 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 sulla base di un potere discrezionale come quello di cui è investito il Consiglio dall'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE, 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).

139 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al punto 96 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.

140 A tale proposito il regolamento n. 1535/2007 mira a esentare gli aiuti di basso importo dall'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, CE, e non si può dunque ritenere che esso tenda specificamente a rimediare agli effetti della crisi economica e finanziaria per gli agricoltori polacchi.

141 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 previsti da tale quadro di riferimento temporaneo 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 Polonia su un periodo più lungo ecceda manifestamente ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti dalla decisione impugnata.

142 Allo stesso modo, se è vero che talune misure indicate nel programma di sviluppo rurale 2007-2013 della Repubblica di Polonia 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 o a permettere a nuovi imprenditori di accedere all'attività.

143 Neppure la circostanza che esisterebbe un regime di aiuti che compensa la maggior parte dei danni causati dalle inondazioni verificatesi nel corso del 2009 è idonea a dimostrare il carattere manifestamente sproporzionato della decisione impugnata nei limiti in cui tali danni costituiscono soltanto uno dei fattori che limitano la capacità di investimento degli agricoltori polacchi e che aggravano la povertà nelle zone rurali della Polonia.

144 Infine, relativamente alla durata del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata, dalla logica stessa dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE 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.

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

146 Ne deriva che il quarto motivo va integralmente respinto.

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

Sulle spese

148 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.

149 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sopportano 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, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia sopportano le proprie spese.

Firme