



Raccolta della giurisprudenza

Causa C-117/10

**Commissione europea
contro
Consiglio dell'Unione europea**

«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 — Errore manifesto di valutazione — Principio di proporzionalità»

Massime – Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 4 dicembre 2013

1. *Aiuti concessi dagli Stati — Potere del Consiglio di autorizzare un aiuto a titolo di deroga in considerazione di circostanze eccezionali — Presupposti per l'esercizio — Richiesta rivolta al Consiglio dallo Stato membro interessato prima che intervenga una decisione della Commissione che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato comune e adozione di una decisione entro il termine di tre mesi — Limite — Vanificazione dell'azione o di una decisione precedente della Commissione*

[Art. 88, § 2, CE (divenuto art. 108, § 2, TFUE)]

2. *Aiuti concessi dagli Stati — Potere del Consiglio di autorizzare un aiuto a titolo di deroga in considerazione di circostanze eccezionali — Presupposti per l'esercizio — Aiuto indissolubilmente connesso a quello la cui incompatibilità con il mercato interno è stata precedentemente constatata dalla Commissione — Aiuto concesso prima dell'adesione della Repubblica di Polonia all'Unione europea — Rispetto del principio di certezza del diritto — Limiti — Rilevante cambiamento di circostanze economiche e finanziarie*

[Artt. 87 CE, 88 CE e 89 CE (divenuti artt. 107 TFUE, 108 TFUE e 109 TFUE); Atto di adesione del 2003, allegato IV, capo 4]

3. *Ricorso di annullamento — Motivi di ricorso — Sviamento di potere — Nozione*

(Art. 230 CE)

4. *Agricoltura — Regole di concorrenza — Aiuti — Autorizzazione di aiuti a titolo di deroga da parte del Consiglio — Sindacato giurisdizionale — Limiti — Decisione del Consiglio che autorizza un aiuto concesso dallo Stato polacco per l'acquisto di terreni agricoli di sua proprietà in seguito a una crisi economica e finanziaria — Assenza di errore manifesto di valutazione*

[Art. 88, § 2, terzo comma, CE (divenuto art. 108, § 2, terzo comma, TFUE)]

5. *Aiuti concessi dagli Stati — Potere del Consiglio di autorizzare un aiuto a titolo di deroga in considerazione di circostanze eccezionali — Presupposti per l'esercizio — Violazione del principio di proporzionalità — Insussistenza — Elementi da prendere in considerazione*

[Art. 88, § 2, terzo comma, CE (divenuto art. 108, § 2, terzo comma, TFUE)]

1. 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 formulata da uno Stato membro che un aiuto di Stato sia considerato compatibile con il mercato comune, 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. Infatti, 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.

Peraltro, alla luce di tale ruolo centrale che il Trattato FUE riserva alla Commissione ai fini del riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, 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. Ciò comporta che tale disposizione deve essere necessariamente oggetto di un'interpretazione restrittiva.

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, tali disposizioni devono 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. Pertanto, qualora lo Stato membro interessato non abbia rivolto alcuna richiesta al Consiglio in base all'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, 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.

Detta interpretazione permette di evitare l'adozione di decisioni il cui dispositivo possa rivelarsi confliggente e contribuisce in tal modo alla certezza del diritto.

Il Consiglio non può nemmeno vanificare l'efficacia di una decisione della Commissione che dichiara un aiuto illegittimo 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, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione di cui trattasi.

(v. punti 34, 35, 51-54, 57)

2. 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.

In tale contesto, è poco rilevante il fatto che l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio sia un aiuto esistente o un aiuto nuovo. Infatti, 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.

Ciò considerato, quando la Commissione, nell'esercizio delle competenze di cui essa dispone in virtù degli articoli 87 CE e 88 CE, adotta orientamenti che indicano la maniera con cui essa intende esercitare, ai sensi degli stessi articoli, il suo potere discrezionale rispetto agli aiuti nuovi o esistenti, e propone agli Stati membri le opportune misure richieste dal progressivo sviluppo o dal funzionamento del mercato interno e quando tali misure sono accettate da uno Stato membro e hanno così un effetto vincolante nei confronti di quest'ultimo, gli obblighi gravanti su uno Stato membro a seguito di siffatta accettazione delle proposte riguardano soltanto regimi di aiuti esistenti e non si applicano a un regime di aiuti nuovo che può essere considerato, correlativamente, compatibile con il mercato interno da parte del Consiglio.

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.

Tuttavia, la valutazione effettuata dalla Commissione su tale regime di aiuti non può essere considerata tale da pregiudicare la valutazione che deve essere applicata in un contesto economico totalmente diverso da quello che la Commissione aveva preso in considerazione. Ciò è quanto avviene in caso di cambiamento rilevante quale una crisi economica e finanziaria. Ne consegue che la compatibilità con il mercato interno del nuovo regime di aiuti che è stato oggetto della richiesta rivolta al Consiglio dallo Stato membro ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE deve essere valutata in esito ad un esame individuale distinto da quello del regime valutato dalla Commissione, condotto prendendo in considerazione le circostanze economiche pertinenti al momento in cui tali aiuti sono stati concessi.

(v. punti 58, 60, 62, 63, 75, 76, 82, 89)

3. V. il testo della decisione.

(v. punto 96)

4. 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. 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. 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.

(v. punti 113-115)

5. Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, 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. Pertanto, con riferimento all'ampiezza del potere discrezionale di cui gode il Consiglio, non si può ritenere che una decisione di quest'ultimo, che autorizza un aiuto di Stato per l'acquisto di terreni agricoli, violi il principio di proporzionalità per il solo fatto che fosse ipotizzabile per lo Stato membro in questione perseguire obiettivi relativi alla limitazione della povertà nelle zone rurali in Polonia attraverso un altro tipo di regime di aiuti. Nondimeno, 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.

(v. punti 130, 131, 138, 139)