



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

4 dicembre 2013*

«Ricorso di annullamento — Aiuti di Stato — Articolo 108, paragrafi 1 e 2, TFUE — Aiuto concesso dall'Ungheria per l'acquisto di terreni agricoli — Competenza del Consiglio dell'Unione europea — Regime di aiuti esistente — 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-121/10,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 4 marzo 2010,

Commissione europea, rappresentata da V. Di Bucci, L. Flynn, A. Stobiecka-Kuik e K. Walkerová, 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. Kriauciūnas e L. Liubertaitė, in qualità di agenti,

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

Repubblica di Polonia, rappresentata da M. Szpunar, in qualità di agente,

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 2009/1017/UE del Consiglio, del 22 dicembre 2009, relativa alla concessione di un aiuto di Stato da parte delle autorità della Repubblica di Ungheria per l'acquisto di terreni agricoli tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013 (GU L 348, pag. 55; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

L'atto di adesione

- 2 L'allegato X, capitolo 3, punto 2, dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2003, L 236, pag. 33; in prosieguo: l'«atto di adesione») stabilisce quanto segue:

«Fatti salvi gli obblighi sanciti dai trattati sui quali si fonda l'Unione europea, l'Ungheria può mantenere in vigore, per un periodo di sette anni dalla data di adesione, i divieti previsti nella legislazione esistente alla data della firma del presente atto sull'acquisto di terreni agricoli da parte di persone fisiche che non sono residenti in Ungheria o non sono cittadini ungheresi e da parte di persone giuridiche. (...)

(...)».

Il regolamento n. 659/1999

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

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

- b) “aiuti esistenti”

(...)

- ii) gli aiuti autorizzati, ossia i regimi di aiuti e gli aiuti individuali che sono stati autorizzati dalla Commissione o dal Consiglio [dell'Unione europea];

(...)

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

(...)».

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

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

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

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

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

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

Il regolamento (CE) n. 1857/2006

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

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

(...)

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

(...)».

Il regolamento (CE) n. 1535/2007

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

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

Gli orientamenti relativi al settore agricolo

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

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

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

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

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

- 12 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

- 13 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.

- 14 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».

- 15 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

- 16 Con lettera del 27 novembre 2006, l'Ungheria ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3, CE, due regimi di aiuti denominati rispettivamente «Aiuto all'acquisto di terreni sotto forma di prestiti a tasso agevolato» e «Aiuto al consolidamento delle terre». Tali regimi erano

destinati a sostituire due regimi già esistenti e dovevano essere applicati fino al 31 dicembre 2009. Essi avevano forma di aiuti agli investimenti a favore degli agricoltori che intendevano acquistare terreni agricoli.

- 17 Considerando tali aiuti compatibili con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), CE, con due decisioni in data 22 dicembre 2006 (GU 2007, C 68, pag. 8; in prosieguo, congiuntamente, le «decisioni del 22 dicembre 2006»), la Commissione ha deciso di non sollevare obiezioni. In tali decisioni veniva precisato che la durata dei regimi di aiuti considerati decorreva dalla data di approvazione della Commissione «fino al 31 dicembre 2009».
- 18 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.
- 19 Il 7 febbraio 2007 l'Ungheria 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).
- 20 Il 4 novembre 2009 l'Ungheria ha presentato al Consiglio dell'Unione europea una richiesta, fondata sull'articolo 88, paragrafo 2, CE, diretta ad ottenere che i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli fossero prorogati oltre il 31 dicembre 2009. Il 27 novembre 2009 tale Stato membro ha inviato al Consiglio una richiesta più dettagliata, diretta ad ottenere l'autorizzazione ad applicare fino al 31 dicembre 2013 i due regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli.
- 21 Con la decisione impugnata, il Consiglio ha accolto la suddetta richiesta sul fondamento dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. L'articolo 1 di tale decisione è formulato nel modo seguente:
- «L'aiuto di Stato straordinario delle autorità ungheresi sotto forma di abbuoni di interessi e di sovvenzioni dirette destinati all'acquisto di terreni agricoli, per un importo massimo di 4 000 milioni di [fiorini ungheresi (HUF)] e concesso tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2013, è considerato compatibile con il mercato interno».
- 22 Il Consiglio ha motivato la sua decisione ricordando in particolare, ai considerando da 2 a 6 della stessa, la struttura sfavorevole dell'uso dei terreni, la scarsità dei capitali di cui dispongono gli agricoltori ungheresi e le difficoltà che trovano nell'accesso al credito, in conseguenza della crisi economica e finanziaria, a motivo dell'aumento dei tassi di interesse sui prestiti per l'acquisto di terreni agricoli e dei criteri severi applicati dalle banche per la concessione di prestiti agli agricoltori in Ungheria. Il Consiglio sottolinea che tale contesto crea un rischio di aumento del numero di acquisti di terreni per fini speculativi da parte di operatori economici che non svolgono attività agricole. Esso sostiene, inoltre, che in Ungheria la crisi economica ha comportato un aumento della disoccupazione e una riduzione del prodotto interno lordo, soprattutto nel settore dell'agricoltura.
- 23 Ai termini dei considerando 8 e 9 della decisione impugnata:
- «(8) Per il momento la Commissione non ha ancora avviato procedure né ha assunto posizioni sulla natura e sulla compatibilità dell'aiuto.
- (9) 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 Ungheria, compatibile con il mercato interno».

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 24 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare la decisione impugnata, e
 - condannare il Consiglio alle spese.
- 25 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:
- respingere il ricorso in quanto infondato, e
 - condannare la Commissione alle spese.
- 26 Con ordinanza del presidente della Corte in data 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

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

Sul primo motivo, relativo all'incompetenza del Consiglio

Argomenti delle parti

- 28 Con il suo primo motivo, la Commissione sostiene che il Consiglio non era competente ad adottare la decisione impugnata.
- 29 Secondo la Commissione, da una giurisprudenza costante della Corte emerge che il potere di cui il Consiglio è investito dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riveste un carattere di eccezione e che il Consiglio non è dunque competente a privare di effetti una decisione della Commissione che rilevi l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno o a tentare di eludere tale decisione.
- 30 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 dei regimi di aiuti introdotti dall'Ungheria 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.
- 31 Nel caso di specie, l'Ungheria 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 ai suddetti regimi di aiuti entro il 31 dicembre 2009 e a non reintrodurli prima del 31 dicembre 2013. Di conseguenza, autorizzando quegli stessi regimi 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.

- 32 Il Consiglio sostiene, al contrario, che il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata costituisce un nuovo regime di aiuti, diverso da quelli approvati dalla Commissione con le decisioni del 22 dicembre 2006, in particolare in quanto esso si fonda su nuovi elementi di fatto e di diritto. La Commissione, dunque, non avrebbe mai valutato la compatibilità con il mercato interno del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata.
- 33 Il Consiglio aggiunge che il punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo non è applicabile al regime di aiuti che esso ha approvato, in quanto le misure opportune di cui all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE si applicano soltanto agli aiuti esistenti.
- 34 Nella sua replica, la Commissione sostiene 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 108, paragrafo 2, TFUE.
- 35 La Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica di Polonia condividono, in sostanza, l'analisi del Consiglio.

Giudizio della Corte

- 36 Al fine di valutare la fondatezza del primo motivo invocato dalla Commissione a sostegno del proprio ricorso, è necessario stabilire se il Consiglio fosse competente, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, a considerare compatibile con il mercato interno il regime di aiuti di cui alla decisione impugnata, benché l'Ungheria avesse accettato le misure opportune proposte al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.
- 37 Ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, il Consiglio, a richiesta di uno Stato membro e deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto istituito o da istituirsi da parte di questo Stato deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti di cui all'articolo 109 TFUE, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione.
- 38 Uno Stato membro può dunque, in circostanze ben definite, comunicare un aiuto non alla Commissione, che si sarebbe pronunciata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ma al Consiglio, che si pronuncerà ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti di cui all'articolo 109 TFUE.
- 39 La Corte ha già avuto occasione di precisare taluni aspetti relativi all'interpretazione di tale disposizione.
- 40 Così, dopo aver ricordato il ruolo centrale che il Trattato riserva alla Commissione ai fini del riconoscimento dell'eventuale incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, la Corte ha innanzitutto affermato che l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE riguarda un caso eccezionale e particolare, cosicché il potere di cui il Consiglio risulta investito in base a tale disposizione riveste manifestamente carattere di eccezione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, C-110/02, Racc. pag. I-6333, punti da 29 a 31), il che comporta che tale articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, deve essere necessariamente oggetto di un'interpretazione restrittiva (v., per analogia, sentenze del 22 aprile 2010, Mattner, C-510/08, Racc. pag. I-3553, punto 32, e del 14 marzo 2013, Česká spořitelna, C-419/11, punto 26).
- 41 Inoltre, a proposito delle disposizioni di cui all'articolo 108, paragrafo 2, commi terzo e quarto, TFUE, 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 la decisione del

Consiglio entro tale termine non intervenga, delibera la Commissione, la Corte ha giudicato che tali disposizioni dovessero essere interpretate nel senso che, una volta decorso il predetto 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).

- 42 La Corte ha ritenuto, a tal proposito, che la previsione di tale limite temporale alla competenza del Consiglio indichi altresì che, qualora lo Stato membro interessato non abbia rivolto alcuna richiesta al Consiglio in base all'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, prima che la Commissione dichiari l'aiuto di cui trattasi incompatibile con il mercato interno e ponga termine in tal modo alla procedura di cui al primo comma dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, il Consiglio non è più legittimato ad esercitare il potere eccezionale, conferitogli dal terzo comma di tale ultima disposizione, per dichiarare un siffatto aiuto compatibile con il mercato interno (sentenze Commissione/Consiglio, cit., punto 33, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, C-399/03, Racc. pag. I-5629, punto 24).
- 43 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).
- 44 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 siffatta decisione.
- 45 A tale proposito la Corte ha rilevato che, secondo una giurisprudenza costante, ammettere che uno Stato membro possa concedere ai beneficiari di un tale aiuto illegittimo un nuovo aiuto di importo equivalente a quello dell'aiuto illegittimo, diretto a far venire meno l'impatto delle restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in forza della suddetta decisione, equivarrebbe chiaramente a vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE (citare sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punto 43, e del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 27).
- 46 La Corte ha allora affermato che il Consiglio, il quale non può paralizzare l'efficacia di una decisione della Commissione che constati l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno dichiarando esso stesso l'aiuto compatibile con tale mercato, non può nemmeno vanificare l'efficacia di una siffatta decisione dichiarando compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, un aiuto diretto a compensare, a favore dei beneficiari dell'aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione di cui trattasi (v., in tal senso, citate sentenze del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, punti 44 e 45, nonché del 22 giugno 2006, Commissione/Consiglio, punto 28).
- 47 Da questa giurisprudenza deriva che, per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, le rispettive competenze del Consiglio e della Commissione sono ripartite in modo tale che, in primo luogo, la competenza della Commissione viene esercitata a titolo principale, in quanto il Consiglio è competente soltanto in circostanze eccezionali. In secondo luogo, la competenza del Consiglio, che permette allo stesso di derogare, nella sua decisione, a talune disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato, deve essere esercitata entro un ambito temporale definito. In terzo luogo,

a partire dal momento in cui la Commissione o il Consiglio si sono definitivamente pronunciati sulla compatibilità di un aiuto in questione, l'altra delle due istituzioni non può più adottare una decisione in senso contrario.

- 48 Tale interpretazione mira a salvaguardare la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione, in quanto, da un lato, essa esclude che vengano adottate decisioni confliggenti e, dall'altro, essa impedisce che la decisione di un'istituzione dell'Unione divenuta definitiva possa essere contraddetta, al di là di qualsiasi termine, compreso quello previsto all'articolo 263, paragrafo 6, TFUE, e in violazione del principio della certezza del diritto, da quella di un'altra istituzione.
- 49 Le considerazioni sottese a tale interpretazione fanno emergere inoltre come sia poco rilevante il fatto che l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio sia un aiuto esistente o un aiuto nuovo. Infatti, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'efficacia della decisione della Commissione è messa in discussione non soltanto quando il Consiglio adotta una decisione che dichiara compatibile con il mercato interno lo stesso aiuto sul quale la Commissione si è già pronunciata, ma anche quando l'aiuto oggetto della decisione del Consiglio è un aiuto diretto a compensare, a favore dei beneficiari dell'aiuto illegittimo dichiarato incompatibile con il mercato interno, le restituzioni cui questi ultimi sono tenuti in base alla decisione della Commissione. In tali circostanze, il secondo aiuto è connesso in modo talmente indissolubile a quello di cui la Commissione ha precedentemente accertato l'incompatibilità con il mercato interno che risulta in larga misura artificioso pretendere di distinguere tra tali aiuti ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 29 giugno 2004, Commissione/Consiglio, cit., punti 45 e 46).
- 50 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.
- 51 A questo proposito, da una giurisprudenza costante emerge che la Commissione può, nell'esercizio delle competenze di cui essa dispone in virtù degli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, adottare orientamenti che hanno per oggetto di indicare la maniera con cui essa intende esercitare, ai sensi degli stessi articoli, il suo potere discrezionale rispetto agli aiuti nuovi o rispetto ai regimi di aiuti esistenti (sentenza del 18 giugno 2002, Germania/Commissione, C-242/00, Racc. pag. I-5603, punto 27).
- 52 Tali orientamenti, quando si basano sull'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, costituiscono un elemento della cooperazione regolare e periodica nell'ambito della quale la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti e propone loro le opportune misure richieste dal progressivo sviluppo o dal funzionamento del mercato interno (v., in tal senso, sentenze del 15 ottobre 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Racc. pag. I-5023, punti 36 e 37, nonché del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, C-288/96, Racc. pag. I-8237, punto 64). Qualora tali proposte di opportune misure siano accettate da uno Stato membro, esse hanno un effetto vincolante nei confronti di quest'ultimo (v., in tal senso, citate sentenze IJssel-Vliet, punti 42 e 43, nonché del 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, punto 65), il quale, come ricorda l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, è tenuto a darvi applicazione.
- 53 Nel caso di specie, l'Ungheria ha comunicato, in data 7 febbraio 2007, la sua accettazione delle proposte di misure opportune di cui al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo.
- 54 Tali misure opportune consistono, in particolare, in una modifica dei regimi di aiuti 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.

- 55 Ne consegue che, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, le misure opportune proposte dalla Commissione al punto 196 degli orientamenti relativi al settore agricolo riguardano soltanto regimi di aiuti esistenti.
- 56 Ebbene, il regime autorizzato dalla decisione impugnata costituisce un regime di aiuti nuovo.
- 57 Così, i regimi di aiuti menzionati al punto 16 della presente sentenza potevano, in applicazione dell'articolo 1, lettera b), punto ii), del regolamento n. 659/1999, essere considerati come regimi di aiuti esistenti soltanto per il periodo durante il quale erano stati autorizzati dalla decisione del 22 dicembre 2006, cioè fino al 31 dicembre 2009.
- 58 Pertanto, dato che dall'articolo 1, lettera c), di tale regolamento emerge che qualsiasi regime di aiuti che non è 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.
- 59 La circostanza che tale regime sia un semplice prolungamento del regime scaduto il 31 dicembre 2009, a volerla supporre dimostrata, non è determinante nei limiti in cui la proroga di un regime di aiuti esistente crea un aiuto nuovo distinto dal regime prolungato (v., in tal senso, sentenza del 20 maggio 2010, *Todaro Nunziatina & C.*, C-138/09, Racc. pag. I-4561, punti 46 e 47).
- 60 Gli obblighi gravanti sull'Ungheria 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, essendo quest'ultimo un regime di aiuti nuovo che non può essere confuso con un regime di aiuti esistente al quale si riferiscono le misure opportune accettate da tale Stato membro.
- 61 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 esso è connesso in modo talmente indissolubile a un regime di aiuti esistente che uno Stato membro si è impegnato a modificare o a sopprimere, in base all'articolo 108, paragrafo 1, TFUE, che risulta in larga misura artificioso voler distinguere i due regimi ai fini dell'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2004, *Commissione/Consiglio*, cit., punto 46).
- 62 Tuttavia, ciò non avviene nella fattispecie.
- 63 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.
- 64 Inoltre, tale decisione è specificamente motivata dall'emergere di nuove circostanze, ritenute eccezionali dal Consiglio, delle quali la Commissione non ha potuto tenere conto nel suo esame della compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti esistenti per l'acquisto di terreni agricoli introdotti dall'Ungheria.
- 65 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 Ungheria. Il Consiglio ricorda, in particolare, l'aumento dei tassi di interesse dei prestiti per l'acquisto di terreni agricoli e l'irrigidimento dei criteri utilizzati dalle banche per concedere siffatti prestiti constatati nel 2008 e 2009, nonché l'aumento della disoccupazione e la diminuzione del prodotto interno lordo, soprattutto nel settore dell'agricoltura.

- 66 Ebbene, la posizione adottata dalla Commissione, a sostegno della sua proposta di misure opportune, relativamente alla compatibilità con il mercato interno dei regimi menzionati al punto 16 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.
- 67 A causa del rilevante cambiamento di circostanze menzionato al punto 65 della presente sentenza, la valutazione effettuata dalla Commissione riguardo a 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 dall'Ungheria ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE deve essere valutata in base ad un esame individuale distinto da quello dei regimi menzionati al punto 16 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).
- 68 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.
- 69 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 dall'Ungheria e quello in cui il Consiglio ha esaminato il regime di aiuti nuovo oggetto della richiesta che tale Stato membro gli aveva rivolto.
- 70 Di conseguenza, gli elementi che avevano giustificato l'incompetenza del Consiglio nelle due sentenze menzionate al punto 68 della presente sentenza non ricorrono nella causa in esame.
- 71 Peraltro, ammettere la competenza del Consiglio non può consentire un aggiramento delle misure opportune accettate dagli Stati membri.
- 72 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.
- 73 Dall'altro lato, il potere concesso al Consiglio dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE si applica 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).
- 74 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 indicate al punto 196 e 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.
- 75 Soltanto tali proposte di misure opportune sono, infatti, soggette all'accettazione degli Stati membri, come indica il punto 197 degli orientamenti relativi al settore agricolo, mentre le altre disposizioni di questi ultimi costituiscono soltanto regole generali indicative che si impongono alla Commissione (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2002, Paesi Bassi/Commissione, C-382/99, Racc. pag. I-5163, punto 24 e giurisprudenza citata), senza vincolare gli Stati membri. Esse non possono a fortiori

vincolare il Consiglio in quanto l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE gli attribuisce il potere di derogare, in circostanze eccezionali, alle disposizioni dell'articolo 107 TFUE o ai regolamenti previsti dall'articolo 109 TFUE.

- 76 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.
- 77 Di contro, dalle considerazioni di cui ai punti da 61 a 70 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.
- 78 Di conseguenza, il primo motivo dedotto dalla Commissione, relativo all'incompetenza del Consiglio, è infondato e deve essere respinto.

Sul secondo motivo, relativo ad uno sviamento di potere

Argomenti delle parti

- 79 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 riguardo ai regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli istituiti dall'Ungheria.
- 80 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 ungheresi colpiti dalla crisi economica e finanziaria ad acquistare terreni agricoli.

Giudizio della Corte

- 81 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).
- 82 Si deve necessariamente constatare che la Commissione non ha fornito tali indizi.
- 83 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 ungheresi ad acquistare più facilmente terreni agricoli al fine di limitare la povertà nelle zone rurali in Ungheria.

84 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 da essa 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 8 della decisione impugnata.

85 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

86 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 l'Ungheria dall'obbligo di cooperazione con la Commissione, che incombe a tale Stato membro in virtù dell'articolo 108, paragrafo 1, TFUE.

87 Infatti, autorizzando la proroga di regimi di aiuti esistenti che l'Ungheria si sarebbe impegnata a sopprimere, il Consiglio avrebbe compromesso i risultati del dialogo tenuto in precedenza tra la Commissione e tale Stato membro.

88 Il Consiglio ritiene che di non essere vincolato dall'obbligo di cooperazione derivante dall'articolo 108, paragrafo 1, TFUE. Inoltre, esso ribadisce che non esisteva alcun impegno dell'Ungheria relativo al regime di aiuti approvato dalla decisione impugnata.

Giudizio della Corte

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

90 A questo proposito, dal punto 70 della presente sentenza emerge che l'Ungheria 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 l'Ungheria dall'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.

91 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

92 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 realizzare l'obiettivo perseguito dalla suddetta decisione e non sono limitate al minimo necessario per conseguire tale obiettivo.

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

– Argomenti delle parti

- 93 La Commissione ritiene che talune circostanze possano essere considerate eccezionali, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, soltanto qualora non fossero prevedibili prima del loro insorgere e laddove, nel caso di specie, esse riguardino in particolare l'Ungheria. Pertanto, tale ipotesi non può sussistere nel caso di un ostacolo strutturale preesistente o di un problema che riguarda la maggior parte degli Stati membri.
- 94 Ebbene, la Commissione ritiene che la struttura di superficie sfavorevole delle aziende agricole costituisca un problema già risalente che deriva dalla struttura stessa dell'economia agricola ungherese. Analogamente, nulla indicherebbe che la scarsità di capitali che affligge gli agricoltori ungheresi non costituisca un problema strutturale, per sua natura non qualificabile come eccezionale. Peraltro, il rischio di aumento del numero di acquisti di terreni a fini di speculazione non costituirebbe una circostanza diversa dagli altri elementi rilevati dal Consiglio.
- 95 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 abbia interagito con i problemi strutturali preesistenti in modo da generare circostanze eccezionali in Ungheria, cosa che il Consiglio non avrebbe dimostrato. La Commissione sostiene anche che l'incidenza della suddetta crisi sulla difficoltà di accesso al credito, sull'aumento della povertà e della disoccupazione, sulla diminuzione della redditività della produzione agricola e sulla recessione economica generale in Ungheria non presenta un carattere eccezionale, tenuto conto del contesto dell'Unione nel suo complesso.
- 96 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 imprevedute e possono incidere negativamente su altri Stati membri o settori diversi da quello dell'agricoltura.
- 97 Nel caso di specie, sussisterebbero effettivamente circostanze eccezionali, costituite da eventi straordinari relativi alla crisi economica, che avrebbero avuto notevoli ripercussioni per gli agricoltori ungheresi e che avrebbero pertanto ulteriormente aggravato i problemi strutturali che le aziende agricole ungheresi già conoscevano. Ad esempio, l'accresciuta difficoltà di accesso al credito, la diminuzione della redditività della produzione agricola, l'aumento della povertà o la recessione economica in conseguenza della crisi, più rilevanti in Ungheria rispetto ad altri Stati membri, avrebbero reso estremamente difficile, se non impossibile, l'acquisto di terreni agricoli da parte di agricoltori ungheresi.

– Giudizio della Corte

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

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

- 99 Ebbene, alla luce del carattere inusuale e imprevedibile nonché dell'ampiezza degli effetti della crisi economica e finanziaria sull'agricoltura ungherese, non si può affermare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che tali effetti costituissero circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. La Commissione ha peraltro riconosciuto, nella sua replica, che la sopravvenienza di tale crisi poteva costituire una circostanza eccezionale di questo genere.
- 100 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 ungheresi.
- 101 Allo stesso modo, la considerazione secondo cui la struttura di superficie sfavorevole delle aziende agricole o la scarsità dei capitali che affliggono gli agricoltori ungheresi costituirebbero problemi strutturali in Ungheria non permette di dimostrare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che l'accresciuta difficoltà di accesso al credito e il calo della redditività della produzione agricola derivante dalla crisi abbiano sensibilmente deteriorato la situazione degli agricoltori ungheresi, impedendo così di porre rimedio ai suddetti problemi strutturali e, di conseguenza, di limitare la povertà delle zone rurali migliorando la competitività delle aziende agricole ungheresi (v., per analogia, sentenza del 29 febbraio 1996, Commissione/Consiglio, cit., punto 21).
- 102 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

- 103 Secondo la Commissione, il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, ha violato il principio di proporzionalità.
- 104 La Commissione ritiene, infatti, che il regime di aiuti in questione non sia idoneo a conseguire l'obiettivo indicato 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 Ungheria 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 fronteggiare le accresciute difficoltà di accesso al credito osservate 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.
- 105 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.

- 106 Inoltre, il Consiglio non avrebbe preso in considerazione l'esistenza di altri tipi di misure intese a porre rimedio a taluni dei problemi indicati nella decisione impugnata. Ad esempio, ai sensi dell'atto di adesione, l'Ungheria aveva la possibilità, nel corso di un periodo transitorio di sette anni, di porre un freno alla speculazione limitando il diritto dei non residenti ad acquistare terreni agricoli. Per quanto riguarda l'aumento della disoccupazione, il programma di sviluppo rurale 2007-2013 dell'Ungheria prevede diverse azioni dirette a ridurla nelle zone rurali, in particolare indirizzando la manodopera agricola eccedente verso altri settori dell'economia.
- 107 Infine, le misure autorizzate dalla decisione impugnata non si limiterebbero al minimo necessario, in quanto la loro durata va oltre la data fissata dalla Commissione nel quadro di riferimento temporaneo per l'applicazione degli aiuti specificamente destinati a contrastare gli effetti della crisi economica.
- 108 Il Consiglio afferma che, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, la legittimità delle misure adottate sulla base dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE può essere compromessa soltanto qualora tali misure siano manifestamente inadeguate rispetto all'obiettivo che il Consiglio intende perseguire.
- 109 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 dall'Ungheria abbiano migliorato la struttura delle aziende agricole ungheresi in termini di superficie. 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.
- 110 Inoltre, il Consiglio ritiene che non fosse tenuto a prendere in considerazione le misure già approvate dalla Commissione, in quanto il potere attribuitogli dall'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE è diretto proprio a permettergli di autorizzare aiuti che la Commissione non avrebbe potuto legittimamente autorizzare, come nel caso di specie. Per di più, il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata non sarebbe coperto dal quadro di riferimento temporaneo.
- 111 Il Consiglio sottolinea del pari che le restrizioni all'acquisto dei terreni agricoli autorizzate dall'atto di adesione non limitano i rischi di acquisti a fini speculativi da parte di operatori residenti in Ungheria e che è opportuno lottare contro la disoccupazione utilizzando congiuntamente diversi mezzi, tra i quali rientra il regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata.
- 112 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 completare il processo di privatizzazione dei terreni agricoli in Ungheria e per ridurre gli effetti della crisi.
- 113 L'Ungheria sostiene che, per comprovare la manifesta inadeguatezza della misura di cui trattasi, occorrerebbe dimostrare che essa non sia in alcun modo efficace, circostanza né provata e neppure affermata dalla Commissione.

– Giudizio della Corte

- 114 Per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, dalle considerazioni svolte al punto 98 della presente sentenza deriva che soltanto la manifesta inadeguatezza di una misura adottata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE rispetto allo scopo che il Consiglio intende perseguire può compromettere la legittimità di tale misura (v., per analogia, sentenze dell'8 luglio 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, Racc. pag. I-7027, punto 46, e del 12 luglio 2012, *Association Kokopelli*, C-59/11, punto 39).

- 115 Ne consegue che occorre stabilire se l'autorizzazione del regime di aiuti di cui alla decisione impugnata sia manifestamente inadeguata per realizzare l'obiettivo di cui al considerando 9 di tale decisione, consistente nel limitare la povertà nelle zone rurali in Ungheria.
- 116 È ammesso che tale obiettivo possa essere in parte conseguito attraverso un miglioramento dell'efficienza dell'agricoltura in Ungheria, il che presuppone un aumento della superficie delle aziende agricole reso possibile dall'acquisto di terreni agricoli da parte degli agricoltori ungheresi. Ebbene, è incontestato 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 abbuoni degli interessi relativi ai prestiti destinati all'acquisto di terreni agricoli o sovvenzioni dirette per l'acquisto di detti terreni, non appare manifestamente inadeguato a realizzare l'obiettivo perseguito con l'adozione della decisione impugnata.
- 117 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 ungheresi non è idoneo a dimostrare la manifesta inadeguatezza della decisione impugnata rispetto al conseguimento dell'obiettivo perseguito dalla stessa, quale ricordato al punto 115 della presente sentenza.
- 118 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.
- 119 Quanto all'argomento della Commissione secondo il quale i regimi di aiuti per l'acquisto di terreni agricoli contribuiscono all'aumento del prezzo di siffatti terreni piuttosto che al cambiamento della struttura della proprietà degli stessi, 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.
- 120 Occorre inoltre verificare se l'autorizzazione del regime di aiuti in questione non vada manifestamente al di là di ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi di cui alla decisione impugnata. La Commissione sostiene, infatti, che il Consiglio non ha tenuto sufficientemente conto delle prospettive offerte da altri strumenti idonei a contribuire alla realizzazione degli obiettivi della decisione impugnata.
- 121 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 l'Ungheria perseguire l'obiettivo di cui al punto 115 della presente sentenza mediante 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 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE, la Corte è tenuta a stabilire non se la decisione adottata fosse la sola o la migliore possibile, ma soltanto se la stessa fosse manifestamente sproporzionata (v., per analogia, sentenza dell'11 giugno 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Racc. pag. I-5035, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 122 Peraltro, come rilevato dall'avvocato generale al punto 44 delle sue conclusioni, l'ampio potere discrezionale di cui dispone il Consiglio non esime lo stesso dal prendere in considerazione, nella sua valutazione, le misure preesistenti specificamente intese a rimediare alle circostanze eccezionali che hanno giustificato l'autorizzazione del regime di aiuti in questione.

- 123 A tale proposito, il regolamento n. 1535/2007 mira a esentare gli aiuti di basso importo dall'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, e non si può dunque ritenere che esso intenda specificamente rimediare agli effetti della crisi economica e finanziaria per gli agricoltori ungheresi.
- 124 Di contro, è vero che il quadro di riferimento temporaneo è stato introdotto per favorire l'accesso delle imprese al finanziamento nel contesto della crisi economica e finanziaria. Tuttavia, gli aiuti che tale quadro di riferimento temporaneo prevede hanno una funzione generale di sostegno all'investimento e non sono dunque specificamente destinati a permettere l'acquisto dei terreni agricoli. Inoltre, alla data dell'adozione della decisione impugnata, il punto 7 del quadro di riferimento temporaneo prevedeva che quest'ultimo 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 il completamento del processo di privatizzazione delle terre e il miglioramento della struttura delle aziende agricole in Ungheria su un periodo più lungo ecceda manifestamente ciò che è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti dalla decisione impugnata.
- 125 Allo stesso modo, se è vero che talune misure indicate nel programma di sviluppo rurale 2007-2013 dell'Ungheria 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.
- 126 Quanto alle limitazioni all'acquisto di terreni agricoli autorizzate dall'atto di adesione, si deve necessariamente constatare che esse hanno rilevanza solo per ridurre gli acquisti di terreni a fini speculativi, ma non possono in nessun caso porre rimedio agli altri problemi menzionati nella motivazione della decisione impugnata. Inoltre, come sostiene a giusto titolo il Consiglio, tali limitazioni non consentono di contrastare gli acquisti di terreni agricoli a fini speculativi effettuati da operatori residenti in Ungheria.
- 127 Infine, a proposito della durata del regime di aiuti autorizzato dalla decisione impugnata, dalla logica stessa dell'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE risulta che il Consiglio non può essere vincolato da una limitazione temporale fissata in una comunicazione della Commissione. Inoltre, in considerazione del tempo necessario per l'evoluzione della struttura delle aziende agricole e della durata degli effetti della crisi economica e finanziaria, non si può ritenere che il Consiglio, autorizzando il regime di aiuti in questione durante il periodo che va dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, abbia optato per una misura manifestamente sproporzionata.
- 128 Di conseguenza, occorre respingere in quanto infondata anche la seconda parte del quarto motivo dedotto dalla Commissione.
- 129 Ne consegue che il quarto motivo va integralmente respinto.
- 130 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla Commissione può essere accolto, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

- 131 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.
- 132 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