Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 26 giugno 2019[1]

Causa C-386/18

Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA
contro
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica comune della pesca (PCP) – Regolamento (UE) n.°508/2014 – Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) – Piani di produzione e di commercializzazione – Articolo 66, paragrafo 1 – Sostegno finanziario alla preparazione e all'attuazione di tali piani – Impossibilità nel diritto nazionale di presentare una domanda di sostegno – Diritto di richiedere un sostegno conferito dal regolamento – Effetto diretto – Condizioni di ammissibilità delle spese – Norme speciali – Margine di discrezionalità degli Stati membri per la determinazione dell'ammontare del sostegno finanziario»

I. Introduzione

1. Un'organizzazione di produttori, la cui attività consiste nell'adozione di misure dirette a favorire la razionalizzazione della pesca e a migliorare le condizioni di vendita per i prodotti ittici, ha il diritto di ottenere dal governo di uno Stato membro il cofinanziamento della preparazione e dell'attuazione del suo piano di produzione e di commercializzazione?

2. Tale è la questione proposta, in sostanza, dal giudice del rinvio investito del rigetto della domanda della Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel UA (in prosieguo: la «PO Texel») da parte del minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità degli alimenti; in prosieguo: il «Ministro») in quanto, nel momento in cui tale organizzazione di produttori l'aveva presentata, e ciò prima dell'anno 2016, nessuna disposizione di legge nazionale offriva tale possibilità.

3. Così, la Corte è invitata a pronunciarsi, *da una parte*, sulla compatibilità con il diritto dell'Unione dei provvedimenti nazionali che non prevedono alcun cofinanziamento sulla base di fondi europei per spese sostenute nel 2014. In caso di contrasto di tali provvedimenti con il diritto dell'Unione, la Corte dovrà, *dall'altra parte*, determinare se le disposizioni di diritto dell'Unione possano costituire un fondamento giuridico per la concessione del sostegno finanziario richiesto dalla PO Texel.

1 Lingua originale: il francese.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Il regolamento OCM

4. Il considerando 7 del regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento OCM»)[2], è così formulato:

«Le organizzazioni di produttori nel settore della pesca e dell'acquacoltura (in prosieguo, congiuntamente, "organizzazioni di produttori") svolgono un ruolo chiave per il raggiungimento degli obiettivi della [politica comune della pesca (PCP)[3]] e dell'OCM. Occorre pertanto rafforzarne le responsabilità e fornire il necessario sostegno finanziario per consentire loro di svolgere un ruolo più significativo nella gestione quotidiana della pesca, nel rispetto del quadro definito dagli obiettivi della PCP (…)».

5. L'articolo 28 del regolamento OCM, intitolato «Piano di produzione e di commercializzazione», così dispone:

«1. Ciascuna organizzazione di produttori trasmette per approvazione alle proprie autorità nazionali competenti come minimo un piano di produzione e di commercializzazione per le principali specie commercializzate. (…)

(…)

3. Le autorità nazionali competenti procedono all'approvazione del piano di produzione e di commercializzazione. Una volta approvato, il piano è immediatamente applicato dall'organizzazione di produttori.

(…)

5. L'organizzazione di produttori elabora una relazione annuale delle proprie attività nell'ambito del piano di produzione e di commercializzazione e la trasmette per approvazione alle autorità nazionali competenti.

6. Le organizzazioni di produttori possono beneficiare di un sostegno finanziario per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione conformemente [a] un futuro atto giuridico dell'Unione che stabilisce le condizioni per il sostegno finanziario alla politica in materia di affari marittimi e di pesca per il periodo 2014-2020.

(…)».

2 GU 2013, L 354, pag. 1.

3 V. regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU 2013, L 354, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento PCP»), specialmente articolo 35, paragrafi 1 e 3, relativi all'OCM.

2. Il regolamento QSC

6. L'articolo 1, quarto comma, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento QSC») [4], prevede quanto segue:

«L'applicazione delle norme stabilite nel presente regolamento lascia impregiudicate (…) le disposizioni specifiche di cui ai seguenti regolamenti (…):

(…)

6) un futuro atto giuridico dell'Unione che stabilisca le condizioni per il sostegno finanziario alla politica marittima e della pesca per il periodo di programmazione 2014-2020 (il "regolamento FEAMP")».

7. L'articolo 2, punto 14, del regolamento QSC definisce la nozione di «operazione completata» come «un'operazione che è stata materialmente completata o pienamente realizzata e per la quale tutti i pagamenti previsti sono stati effettuati dai beneficiari e il contributo pubblico corrispondente è stato corrisposto ai beneficiari».

8. Sotto il titolo «Ammissibilità [delle spese]», l'articolo 65, paragrafi 1, 2 e 6, di tale regolamento così recita:

«1. L'ammissibilità delle spese è determinata in base a norme nazionali, fatte salve norme specifiche previste nel presente regolamento o nelle norme specifiche di ciascun fondo, o sulla base degli stessi.

2. Le spese sono ammissibili a una partecipazione dei [Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) [5]] se sono state sostenute da un beneficiario e pagate tra la data di presentazione del programma alla Commissione [europea] o il 1º gennaio 2014, se anteriore, e il 31 dicembre 2023. (…)

(…)

6. Non sono selezionati per il sostegno dei fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del programma sia presentata dal beneficiario all'autorità di gestione, a prescindere dal fatto che tutti i relativi pagamenti siano stati effettuati dal beneficiario».

4 GU 2013, L 347, pag. 320.

5 V. considerando 2 del regolamento QSC.

3. Il regolamento FEAMP

9. L'articolo 66 del regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento FEAMP») [6], intitolato «Piani di produzione e di commercializzazione», stabilisce quanto segue:

«1. Il FEAMP sostiene la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione di cui all'articolo 28 del regolamento [OCM].

2. Le spese connesse ai piani di produzione e di commercializzazione sono ammissibili al sostegno da parte del FEAMP solo previa approvazione, da parte delle autorità competenti di ciascuno Stato membro, della relazione annuale di cui all'articolo 28, paragrafo 5, del regolamento [OCM].

3. Il sostegno concesso per ogni organizzazione di produttori per anno a norma del presente articolo non supera il 3% del valore medio annuo della produzione commercializzata da tale organizzazione di produttori nel corso dei tre anni civili precedenti. Per qualsiasi organizzazione di produttori riconosciuta recentemente, tale sostegno non supera il 3% del valore medio annuo della produzione dei relativi membri immessa sul mercato nel corso dei tre anni civili precedenti.

4. Lo Stato membro interessato può concedere un anticipo pari al 50% del sostegno finanziario previa approvazione del piano di produzione e commercializzazione conformemente all'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento [OCM].

5. Il sostegno di cui al paragrafo 1 è concesso solo alle organizzazioni di produttori e alle associazioni di organizzazioni di produttori».

B. Diritto dei Paesi Bassi

10. Ai sensi dell'articolo 4:23, paragrafo 1, della wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) [legge che stabilisce le norme generali del diritto amministrativo (legge generale sul diritto amministrativo)] [7], del 4 giugno 1992, un organo dell'amministrazione concede una sovvenzione solo sulla base di una disposizione di legge che precisi le attività per le quali la sovvenzione può essere concessa.

11. Il 1º luglio 2015 è entrato in vigore nei Paesi Bassi il regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/15083650, houdende vaststelling van subsidie-instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen op het terrein van Economische Zaken (Regeling Europese EZ-subsidies) [decreto del Segretario di Stato agli affari economici recante fissazione degli strumenti di sovvenzione nel quadro dei fondi strutturali e di investimento europei nel settore degli affari economici (decreto relativo alle sovvenzioni europee AE)] [8], del 28 giugno 2015.

12. A norma dell'articolo 2.2 di tale decreto, le attività di cui al regolamento FEAMP possono essere sovvenzionate dal Ministro, su domanda.

13. Ai sensi dell'articolo 2.3, paragrafo 1, di detto decreto, il Ministro può concedere una sovvenzione solo se ha previsto la possibilità di presentare una domanda di sovvenzione fissando nel contempo un massimale di sovvenzione e un termine per la presentazione della domanda.

6 GU 2014, L 149, pag. 1.

7 Stb. 1992, nº 315; in prosieguo: la «legge generale sul diritto amministrativo».

8 Stcrt. 2015, nº 18094.

14. Con il Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken, nr. WJZ/16105576, houdende wijziging van de Regeling Europese EZ-subsidies en de Regeling openstelling EZ-subsidies 2016 in verband met de subsidiemodule inzake productie- en afzetprogrammàs en andere wijzigingen in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (decreto del Segretario di Stato agli affari economici recante modifica del decreto relativo alle sovvenzioni europee AE e del decreto recante apertura delle sovvenzioni europee AE 2016 per quanto riguarda il modulo di sovvenzioni per i piani di produzione e di commercializzazione e recante altre modifiche nel quadro del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) [9], del 25 agosto 2016, il Regno dei Paesi Bassi ha previsto il modulo di domanda di sovvenzioni relativo ai piani di produzione e di commercializzazione durante il periodo 29 agosto-16 settembre 2016.

15. Secondo il giudice del rinvio, «[t]ale modulo di domanda di sovvenzione è fondato sull'articolo 66 del regolamento [FEAMP] e verte non sull'attuazione di un piano di produzione e di commercializzazione, ma esclusivamente sulla sua preparazione».

III. Fatti della causa principale e questioni pregiudiziale

16. Con decisione del 9 luglio 2014, il Ministro, conformemente all'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento OCM, ha approvato il piano di produzione e di commercializzazione 2014 della PO Texel, che quest'ultima ha poi immediatamente attuato.

17. Nel mese di ottobre 2014, il Regno dei Paesi Bassi ha presentato presso la Commissione un programma operativo per il periodo 1º gennaio 2014-31 dicembre 2020 [10], la cui versione definitiva dell' 11 dicembre 2014 è stata approvata il 25 febbraio 2015 [11].

18. Il 19 maggio 2015, la PO Texel ha presentato al Ministro una domanda di sostegno finanziario per le spese effettuate per la preparazione e per l'attuazione del suo piano di produzione e di commercializzazione per l'anno 2014, conformemente all'articolo 66 del regolamento FEAMP, nonché per quelle relative alle misure a favore della commercializzazione da essa adottate, conformemente all'articolo 68 di tale regolamento.

19. Con decisione del 10 luglio 2015, il Ministro ha respinto la domanda della PO Texel, in quanto:

– al momento della domanda di sovvenzione della PO Texel, il 19 maggio 2015, il Regno dei Paesi Bassi non aveva previsto la possibilità di presentare una domanda di sovvenzione né per la preparazione e per l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione, ai sensi dell'articolo 66 del regolamento FEAMP, né per le misure a favore della commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, adottate dalle organizzazioni di produttori, conformemente all'articolo 68 di tale regolamento, e

– solo dopo aver elaborato il piano di produzione e di commercializzazione e dopo averlo attuato, previa approvazione da parte del Ministro, la PO Texel ha presentato la sua domanda di sovvenzione.

20. Con decisione del 13 novembre 2015, il Ministro ha respinto, in quanto infondato, il reclamo della PO Texel.

9 Stcrt. 2016, n. 43926.

10 V. articolo 17 del regolamento FEAMP.

11 V. decisione di esecuzione C(2015) 1278 della Commissione, del 25 febbraio 2015, recante approvazione del programma operativo «Duurzaam vissen voor de markt» [Pesca durevole per il mercato] ai fini di un sostegno del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca nei Paesi Bassi.

21. A sostegno del ricorso da essa proposto, avverso tale decisione, presso il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi), la PO Texel afferma di aver diritto al sostegno finanziario del FEAMP, in base agli articoli 66 e 68 del regolamento FEAMP, sia per le spese di preparazione e di attuazione del piano di produzione e di commercializzazione 2014 sia per quelle relative alle misure a favore della commercializzazione da essa adottate. La PO Texel sostiene, da una parte, che essa era tenuta, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, del regolamento OCM, a predisporre e a trasmettere un piano di produzione e di commercializzazione. Dall'altra parte, la PO Texel asserisce di aver speso, durante l'esercizio 2014, la somma di EUR 100 824 per costi connessi alle tendenze del mercato. Essa sostiene di aver quindi concluso un accordo di cooperazione con i trasformatori delle passere di mare dei tipi III e IV, allo scopo di trovare sbocchi commerciali per tale specie di pesce.

22. Il Ministro sostiene, in sostanza, di non poter concedere alla PO Texel la sovvenzione richiesta in quanto essa ha presentato la sua domanda per i piani di produzione e di commercializzazione prima che il legislatore dei Paesi Bassi avesse previsto una procedura a tal fine. Inoltre, all'udienza tenutasi dinanzi al giudice del rinvio, il 19 aprile 2017, il Ministro ha fatto valere i quattro argomenti seguenti.

23. In primo luogo, le misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione per le quali la sovvenzione era stata richiesta sono finanziate dal FEAMP, conformemente al principio di gestione condivisa tra l'Unione e gli Stati membri. Di conseguenza, le sovvenzioni sono cofinanziate con le risorse nazionali degli Stati.

24. In secondo luogo, la sovvenzione non può essere concessa prima dell'approvazione da parte della Commissione del programma operativo che ciascuno Stato membro deve stabilire. Nella fattispecie, il programma operativo del Regno dei Paesi Bassi è stato approvato il 25 febbraio 2015 dalla Commissione. Le risorse nazionali, nella misura del 25%, debbono poi essere sbloccate.

25. In terzo luogo, il titolo V, capo IV, del regolamento FEAMP, che comprende gli articoli 66 e 68, lascia un ampio margine discrezionale agli Stati membri per l'attuazione del loro programma operativo.

26. In quarto luogo, l'articolo 65, paragrafo 6, del regolamento QSC non permette di concedere un sostegno per l'attuazione di operazioni già completamente attuate.

27. In tale contesto, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello del contenzioso amministrativo in materia economica) ha deciso di sospendere il giudizio e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento [FEAMP] che stabilisce che il [FEAMP] sostiene la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione di cui all'articolo 28 del regolamento [OCM], osti a che uno Stato membro opponga a un'organizzazione di produttori che ha presentato una domanda di concessione di detto sostegno la circostanza che, al momento della presentazione della domanda, detto Stato membro non aveva offerto la possibilità di presentare siffatta domanda per una determinata categorie di spese (nel caso di specie: i costi per la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione) o per un determinato periodo (nel caso di specie: l'anno 2014) nel suo programma operativo approvato dalla Commissione europea, né nelle disposizioni nazionali che stabiliscono le spese ammissibili.

b) Se per rispondere alla [prima questione, lettera a)] sia rilevante che, in forza dell'articolo 28 del regolamento [OCM], l'organizzazione di produttori è tenuta a elaborare un piano di produzione e di commercializzazione e, dopo l'approvazione di quest'ultimo ad opera dello Stato membro, ad attuare detto piano.

2) Qualora si risponda alla [prima questione, lettera a)] nel senso che l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento [FEAMP] osta a che uno Stato membro opponga a un'organizzazione di produttori, che ha presentato una domanda di concessione di sostegno per la preparazione e l'attuazione di piani di produzione e di commercializzazione, la circostanza che, al momento della presentazione della domanda, detto Stato membro non aveva offerto la possibilità di presentare siffatta domanda, se il richiedente la sovvenzione interessato possa ricavare direttamente dall'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento [FEAMP] la base giuridica per acquisire un diritto alla concessione della sovvenzione in parola nei confronti del suo Stato membro.

3) Qualora la risposta alla [seconda questione] sia che il richiedente la sovvenzione interessato può ricavare direttamente dall'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento [FEAMP] la base giuridica per un diritto nei confronti del suo Stato membro alla concessione della sovvenzione in parola, se l'articolo 65, paragrafo 6, del regolamento [QSC] osti a che venga concessa una sovvenzione per la preparazione e l'attuazione di un piano di produzione e di commercializzazione nel caso in cui la domanda di sovvenzione sia stata presentata dopo che il piano di produzione e di commercializzazione è stato preparato e attuato».

28. Il governo dei Paesi Bassi e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Anche le osservazioni orali di tali parti sono state sentite all'udienza del 10 aprile 2019.

IV. Analisi

29. In via preliminare, alla luce degli elementi di discussione menzionati all'udienza, mi sembra opportuno, in primo luogo, ricordare che le questioni proposte dal giudice del rinvio sono dirette, in sostanza, a stabilire se le spese sostenute dalla PO Texel nel 2014 per la preparazione e l'attuazione di un piano di produzione e di commercializzazione debbano essere cofinanziate dal governo dei Paesi Bassi sul fondamento dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP.

30. In secondo luogo, osservo che, a margine di tale obiettivo preciso del rinvio pregiudiziale, altre questioni, connesse alla causa o alla normativa applicabile, che il giudice del rinvio non solleva, potrebbero tuttavia suscitare un certo interesse. Si tratta così di quella vertente sull'applicazione nel tempo del regolamento FEAMP, o anche di quella relativa ai termini imposti alle organizzazioni di produttori nel regolamento di esecuzione (UE) n. 1418/2013 [12].

31. Infatti, per quanto riguarda le condizioni di applicazione temporali del regolamento FEAMP, occorre rilevare che quest'ultimo è stato concepito al fine di integrare i regolamenti OCM e QSC che stabiliscono le condizioni generali di finanziamento da parte dei fondi europei. Tali regolamenti sono stati pubblicati nel mese di dicembre 2013 in vista della loro applicazione a partire dal 1º gennaio 2014. Il regolamento FEAMP non è stato pubblicato contemporaneamente, ma nel mese di maggio 2014, pur prevedendo la sua applicabilità a partire dal 1º gennaio 2014 [13]. É innegabile che il carattere retroattivo di tale regolamento può, per sua natura, provocare difficoltà di coordinamento tra le varie disposizioni applicabili e, in particolare, tra quelle di diritto dell'Unione e quelle di diritto nazionale.

12 Regolamento di esecuzione della Commissione del 17 dicembre 2013 riguardante i piani di produzione e di commercializzazione a norma del regolamento [OCM] (GU 2013, L 353, pag. 40).

13 V. considerando 101 e articolo 130 di tale regolamento.

32. Tali difficoltà sono state accentuate a causa dei termini fissati dall'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 1418/2013. Infatti, in forza di tale disposizione, le organizzazioni di produttori, riconosciute anteriormente al 1º gennaio 2014, dovevano presentare alle autorità competenti i loro primi piani di produzione e di commercializzazione entro la fine del mese di febbraio 2014, ossia ben prima che il regolamento FEAMP fosse pubblicato. Pertanto, in mancanza di un quadro normativo chiaro e coerente, ci si potrebbe chiedere quali conseguenze possano derivare dall'inosservanza di tale termine da parte delle organizzazioni di produttori.

33. Comunque sia, malgrado l'interesse che tali questioni presentano, si deve rilevare che esse non formano oggetto di discussione né ad iniziativa del giudice del rinvio o delle parti e neppure da parte del governo dei Paesi Bassi. Al riguardo, si deve sottolineare che quest'ultimo ha confermato, all'udienza, che la domanda della PO Texel non era stata respinta per inosservanza del termine di presentazione del piano di produzione e di commercializzazione.

34. Pertanto, sono del parere che la Corte limiti l'ambito della sua riflessione alle questioni pregiudiziali quali presentate dal giudice del rinvio, così come essa fa in generale, al fine di fornire a quest'ultimo una risposta strettamente utile.

35. Di conseguenza, propongo di esaminare, in un primo tempo, in successione, la prima questione pregiudiziale, lettere a) e b), poi la terza questione pregiudiziale. Infatti, tali questioni vertono sulle condizioni sostanziali del finanziamento richiesto da un'organizzazione di produttori, disciplinate dal diritto dell'Unione, sulla base delle quali dev'essere valutata la compatibilità della norma nazionale controversa. In un secondo tempo, dato che, a mio parere, tale norma dovrebbe essere disattesa, mi pronuncerò sulla risposta da fornire alla seconda questione pregiudiziale, relativa alla possibilità di applicare direttamente l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP.

A. Sulla prima questione pregiudiziale

36. Con la sua prima questione pregiudiziale, suddivisa in due parti, il giudice del rinvio si pone, sostanzialmente, il problema della conformità della norma nazionale controversa con i regolamenti applicabili in materia di concessione di sovvenzioni ad organizzazioni di produttori. Più precisamente, la Corte deve pronunciarsi sull'interpretazione del combinato disposto dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, e dell'articolo 28, paragrafo 6, del regolamento OCM.

37. Infatti, l'articolo 28, paragrafo 6, di tale regolamento, che stabilisce il quadro generale delle azioni delle organizzazioni di produttori nell'ambito della PCP, dispone che tali organizzazioni «*possono* beneficiare di un sostegno finanziario per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione» [14] alle condizioni fissate in un futuro atto giuridico, che è divenuto il regolamento FEAMP nel 2014.

38. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 66, paragrafo 1, di tale regolamento, «[i]l FEAMP *sostiene* la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione di cui all'articolo 28 del regolamento [OCM]» [15].

14 Il corsivo è mio.

15 Il corsivo è mio.

39. Pertanto, si può constatare che l'articolo 66 del regolamento FEAMP è stato redatto in maniera diversa, posteriormente all'entrata in vigore del regolamento OCM, che rinviava a disposizioni specifiche che stabilissero le condizioni per il sostegno finanziario alla politica in materia di affari marittimi e di pesca per il periodo 2014-2020 [16], come il regolamento QSC, precisando che si tratta del regolamento FEAMP [17].

40. A prima vista, il coordinamento delle disposizioni applicabili in materia, derivanti dai regolamenti QSC, OCM e FEAMP, tutti applicabili al 1º gennaio 2014, può far apparire contraddizioni. Tuttavia, tenuto conto della loro struttura e della loro successione nel tempo, ogni dubbio sulla loro interpretazione può essere dissipato.

41. Infatti, rilevo innanzitutto che tali differenze di redazione derivano dall'elaborazione di norme generali che sono state integrate a posteriori da norme speciali. Discende dalla chiara formulazione letterale dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP – che, alla luce dell'articolo 28, paragrafo 6, del regolamento OCM, è, pertanto, lex specialis nonché lex posterior – che il legislatore dell'Unione ha manifestato un'intenzione precisa di creare una norma specifica riguardante il finanziamento dei piani di produzione e di commercializzazione, che disciplini in maniera più restrittiva il margine discrezionale abitualmente riconosciuto agli Stati membri in caso di gestione condivisa di Fondi SIE [18].

42. L'analisi di varie versioni linguistiche dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP nonché il raffronto fra tale disposizione ed altri articoli di tale regolamento confermano poi tale rilievo.

43. Infatti, come il giudice del rinvio ha giustamente rilevato, nelle versioni linguistiche tedesca, inglese, italiana, neerlandese e svedese dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, viene previsto che il FEAMP «sostiene» la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione. Lo stesso vale per altre versioni linguistiche, come, ad esempio, quelle nelle lingue spagnola, ceca, francese, polacca o portoghese. Per contro, ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 1, di tale regolamento, il FEAMP «può sostenere» le misure di commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

44. Tale differenza di formulazione non è isolata nel regolamento FEAMP. A titolo di esempi di formulazione imperativa identica, possono essere citati l'articolo 58, l'articolo 77, paragrafo 1, e l'articolo 89, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, mentre una mera facoltà di finanziamento è espressa in un maggior numero di articoli, quali, in particolare, l'articolo 48, paragrafo 3, l'articolo 54, paragrafo 1, e l'articolo 67, paragrafo 1, di tale regolamento.

45. Manifestamente, tali differenze redazionali non sono fortuite, ma risultano da una vera e propria scelta del legislatore dell'Unione, per quanto riguarda, in particolare, l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP.

16 V. articolo 28, paragrafo 6, del regolamento OCM.

17 V. articolo 1, quarto comma, punto 6, del regolamento QSC.

18 V., in particolare, articolo 4, paragrafi 3 e 4, del regolamento QSC.

46. Al riguardo, è opportuno ricordare la genesi storica dei lavori legislativi preparatori di tale regolamento. Essi confermano l'affermazione di una chiara volontà del legislatore dell'Unione in ordine a tale articolo. Mentre la Commissione aveva proposto la formulazione secondo la quale «[i]l FEAMP *può sostenere*» [19], il Parlamento europeo ha preferito che quest'ultima fosse sostituita da «[i]l FEAMP *sostiene*» al fine di garantire che la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione beneficiassero di un sostegno del FEAMP [20].

47. Infine, osservo che la scelta di tale formulazione da parte del legislatore dell'Unione è coerente con il sistema di finanziamento da esso istituito nel quadro della PCP come pure con l'obiettivo perseguito dallo stesso.

48. A questo proposito, dev'essere preso in considerazione l'obbligo, imposto alle organizzazioni di produttori, di adottare piani di produzione e di commercializzazione [21] nonché di attuarli immediatamente [22]. Il giudice del rinvio interpella la Corte al riguardo, con la sua prima questione, lettera b), che integra la prima questione, lettera a). Infatti, in tale contesto, è logico che le organizzazioni di produttori possano contare su un sostegno finanziario in tale fase della loro partecipazione alla realizzazione degli obiettivi della nuova PCP, alla quale esse erano incoraggiate a partire dal 1º gennaio 2014.

49. Quanto all'obiettivo perseguito dal sostegno finanziario sulla base del FEAMP, va sottolineato che le varie disposizioni relative al finanziamento della preparazione dei piani di produzione e di commercializzazione nonché della loro attuazione sono giustificate dal ruolo precipuo assegnato alle organizzazioni di produttori [23]. Esse sono in particolare incaricate di tali misure al fine di partecipare all'attuazione della PCP che «[mira a] garantire che le attività della pesca e di acquacoltura contribuiscano alla sostenibilità a lungo termine sotto il profilo ambientale, economico e sociale» e «contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 [24]per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» [25].

50. L'importanza della preparazione e dell'attuazione di tali piani è suffragata dal fatto, da una parte, che solo le organizzazioni di produttori beneficiano di tale sostegno particolare a tale titolo, il che costituisce una differenza rilevante rispetto al finanziamento sulla base di altri Fondi SIE [26], e, dall'altra, che gli Stati membri possono concedere un anticipo del 50% del sostegno finanziario, sulla base del FEAMP, sin dall'approvazione di tali piani [27].

51. Di conseguenza, occorre prendere in considerazione il fatto che, prevedendo che le organizzazioni di produttori dovevano predisporre piani di produzione e di commercializzazione, il legislatore dell'Unione ha posto a loro carico un contributo effettivo all'esercizio di una funzione di interesse generale, che giustifica, logicamente, che venga imposta l'assunzione a carico di una quota delle loro spese da parte degli Stati membri.

19 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, [che abroga il regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, il regolamento (CE) no 861/2006 del Consiglio e il regolamento (CE) n. XXX/2011 del Consiglio sulla politica marittima integrata] [COM(2011) 804 definitivo]. V. articolo 69, paragrafo 1, di tale proposta.

20 V. emendamento 438 figurante nella relazione della commissione PECH del Parlamento europeo dell'8 agosto 2013 sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca [che abroga il regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, il regolamento (CE) n. 861/2006 del Consiglio e il regolamento (CE) nº XXX/2011 del Consiglio sulla politica marittima integrata]. V., altresì, emendamento 1893 figurante nel progetto di relazione della commissione PECH del Parlamento europeo del 17 gennaio 2013 concernente gli emendamenti 1655-2069, così giustificato: «L'elaborazione e l'attuazione dei piani di produzione e commercializzazione devono essere sostenute finanziariamente per garantire parità di condizioni per tutte le organizzazioni di produttori in tutta l'Unione europea».

21 V. articolo 28, paragrafo 1, del regolamento OCM.

22 V. articolo 28, paragrafo 3, del regolamento OCM.

23 V. considerando 7 del regolamento OCM.

24 Quanto al riferimento a tale strategia, v. articolo 4 del regolamento QSC e articolo 6 del regolamento FEAMP.

25 V. considerando 4 del regolamento PCP e articolo 6, paragrafo 1, del regolamento FEAMP.

26 V. considerando 20 e articolo 66, paragrafo 5, del regolamento FEAMP.

27 V. articolo 66, paragrafo 4, del regolamento FEAMP.V., altresì, paragrafo 63 delle presenti conclusioni.

52. Per tutte queste ragioni, ritengo che, in forza dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, il principio del finanziamento controverso sia acquisito. Dato che tale diritto è accordato dal legislatore dell'Unione, il legislatore di uno Stato membro non può, espressamente o per omissione, privare le persone interessate di tale diritto. Ne consegue che una normativa nazionale che producesse effetti del genere sarebbe incompatibile con l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP.

53. Di conseguenza, in risposta alla prima questione pregiudiziale, lettere a) e b), propongo alla Corte di dichiarare che l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP dev'essere interpretato nel senso che osta a che una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, non preveda il finanziamento, sulla base del FEAMP, della preparazione e dell'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione di cui all'articolo 28 del regolamento OCM, per le spese sostenute a partire dal 1º gennaio 2014.

B. Sulla terza questione pregiudiziale

54. Tale questione mira a determinare se la conclusione dell'esecuzione dei piani al momento della domanda di sovvenzione per la loro preparazione e per la loro attuazione possa giustificare, malgrado il principio del cofinanziamento risultante dall'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, il diniego di concedere il beneficio di un sostegno finanziario facendo valere esclusioni previste all'articolo 65, paragrafo 6, del regolamento QSC.

55. Potrei limitare la mia risposta facendo riferimento, nuovamente, al principio secondo il quale la legge speciale prevale sulla legge generale [28]. Infatti, a causa delle condizioni specifiche di concessione delle sovvenzioni ai sensi dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, è esclusa l'applicazione delle norme generali che disciplinano i finanziamenti attraverso altri Fondi SIE. Tuttavia, desidero aggiungere argomenti di ordine sistematico.

56. In primo luogo, logicamente, non si può imporre alle organizzazioni di produttori, prima, di attuare i loro piani immediatamente, conformemente al regolamento FEAMP, per poi negare loro ogni finanziamento sulla base di una disposizione generale del regolamento QSC, e cioè l'articolo 65, paragrafo 6, di tale regolamento, che esclude dal «[beneficio del] sostegno dei Fondi SIE le operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate» prima della domanda di finanziamento, nella fattispecie, per un anno.

57. In secondo luogo, possono essere addotti anche altri argomenti relativi alla pianificazione della PCP sostenuta finanziariamente dal FEAMP, nell'ambito di una gestione condivisa con gli Stati membri [29].

58. Da un lato, la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione fanno parte di una programmazione complessiva sul periodo 2014-2020, e cioè il programma operativo di cui lo Stato membro è responsabile dopo la sua approvazione da parte della Commissione [30].

59. Tale concezione dell'attuazione della PCP giustifica il fatto che le spese siano ammissibili solo previa approvazione da parte degli Stati membri della relazione annuale di attività delle organizzazioni di produttori [31].

28 V. paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

29 V. considerando 63 del regolamento PCP nonché considerando 12, articolo 7 e titolo V del regolamento FEAMP.

30 V. considerando 24 nonché articolo 6, paragrafo 5, e articolo 17, paragrafo 1, del regolamento FEAMP. I criteri di selezione delle altre misure da finanziare sono fissati sotto il controllo della Commissione, conformemente all'articolo 113, lettera a), di tale regolamento.

31 V. articolo 66, paragrafo 2, del regolamento FEAMP.

60. Ne risulta chiaramente, a mio parere, che solo l'attuazione, non soltanto *effettiva*, ma anche *soddisfacente* del piano alla luce degli obiettivi perseguiti nell'ambito della PCP, permette alle organizzazioni di produttori di poter aver diritto ad un sostegno finanziario.

61. Pertanto, concretamente, una spesa sostenuta nel 2014 da un'organizzazione di produttori può giustificare una domanda di sostegno finanziario solo nel 2015, previa approvazione della relazione annuale di tale organizzazione.

62. Di conseguenza, l'interpretazione sostenuta dal governo dei Paesi Bassi, se dovesse essere seguita, porterebbe ad un risultato incoerente, ossia quello di rendere inefficace ogni finanziamento nel corso del periodo controverso.

63. Dall'altro lato, il termine di almeno un anno, che intercorre tra la data di effettuazione delle spese e la data in cui la giustificazione di queste ultime viene esaminata, ha indotto il legislatore dell'Unione a prevedere che un anticipo del 50% del sostegno finanziario possa essere concesso dallo Stato membro [32]. Anche in tal caso, a contrario, è possibile chiedersi quali sarebbero gli effetti su tale anticipo concesso se la conclusione dell'attuazione del piano per un anno dovesse esaurire ogni diritto al finanziamento.

64. Dall'insieme di tali elementi deduco che, a causa delle condizioni specifiche di concessione delle sovvenzioni sulla base del FEAMP per piani pluriennali, è esclusa l'applicazione delle norme generali, di cui si avvale il governo dei Paesi Bassi, che disciplinano i finanziamenti attraverso altri fondi europei.

65. Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare, in risposta alla terza questione pregiudiziale, che l'articolo 65, paragrafo 6, del regolamento QSC dev'essere interpretato nel senso che non osta alla concessione, sul fondamento dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, di un sostegno finanziario per le spese sostenute, a partire dal 1º gennaio 2014, per la preparazione e per l'attuazione di un piano di produzione e di commercializzazione nel caso in cui la domanda di sovvenzione sia stata presentata dopo la preparazione del piano di produzione e di commercializzazione nonché dopo la sua attuazione.

66. Inoltre, alla luce del secondo argomento esposto dal Ministro a sostegno della conferma della sua decisione di rigetto della domanda di sovvenzione [33], mi sembra che una precisazione integrativa debba essere fornita dalla Corte al fine di dare una risposta utile al giudice del rinvio.

67. Infatti, si pone la questione di stabilire se la domanda di sovvenzione possa vertere su una spesa sostenuta prima che il programma operativo predisposto da uno Stato membro sia stato approvato dalla Commissione [34]. Ciò si verifica, nel caso di specie, dato che il finanziamento viene chiesto dalla PO Texel per l'anno 2014, mentre il programma operativo, depositato nell'ottobre 2014 dalle autorità dei Paesi Bassi, è stato approvato dalla Commissione il 25 febbraio 2015.

68. Il combinato disposto dell'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento QSC, che non fa riferimento alla data di *approvazione* del programma operativo, e dell'articolo 130 del regolamento FEAMP, che fissa la data di applicazione di quest'ultimo al 1º gennaio 2014, mi pare che risolva tale questione.

69. Inoltre, in mancanza di disposizioni speciali nel regolamento FEAMP, risulta altresì dall'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento QSC che il periodo a partire dal quale possono essere sostenute spese sulla base del FEAMP inizia il 1º gennaio 2014.

32 V. articolo 66, paragrafo 4, del regolamento FEAMP.

33 V. paragrafo 24 delle presenti conclusioni e prima questione pregiudiziale, lettera a), in fine.

34 Quanto all'obbligo di predisporre tale programma, v. paragrafo 58 delle presenti conclusioni.

70. Di conseguenza, le prime disposizioni nazionali, in data 25 agosto 2016, che hanno offerto la possibilità di chiedere un sostegno finanziario esclusivamente per la *preparazione* di un piano di commercializzazione, e ciò soltanto a partire dal 29 agosto 2016, non sono, a mio parere, compatibili con l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP né con l'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento QSC.

71. In esito alla mia analisi riguardante la compatibilità della normativa nazionale controversa con il diritto dell'Unione, desidero, su un piano più generale, sottolineare lo spirito che, a mio modo di vedere, dovrebbe presiedere all'applicazione di quest'ultimo, alla luce delle particolarità dei compiti imposti alle organizzazioni di produttori e presi in considerazione per il finanziamento di queste ultime sulla base del FEAMP.

72. Infatti, come ho già rilevato [35], occorre tener conto del fatto che le disposizioni pertinenti nella presente causa sono il risultato di una tecnica legislativa che è lungi dall'essere perfetta. In particolare, non bisogna dimenticare che il legislatore dell'Unione ha adottato il regolamento FEAMP tardivamente. D'altro canto, anche gli Stati membri, a loro volta, hanno attuato le disposizioni del diritto dell'Unione con un certo ritardo a seguito della promulgazione della normativa europea controversa pochi giorni prima della sua entrata in vigore [36]. Inoltre, tale contesto normativo europeo attuativo della PCP non soltanto imponeva termini molto rigidi, ma non era neppure sempre molto chiaro.

73. Di conseguenza, ritengo che tale contesto dovrebbe portare le autorità, sia nazionali che europee, ad adottare un atteggiamento che non sia eccessivamente rigido per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni controverse. Infatti, mi sembra giustificato farne un'applicazione benevola e ragionevole, il che sarebbe pienamente conforme all'obiettivo perseguito dal legislatore dell'Unione, cioè quello di incentivare le organizzazioni di produttori a prendere iniziative nel quadro della PCP, attuata a partire dal 1º gennaio 2014, anziché scoraggiarle.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale

74. L'esame della seconda questione pregiudiziale presuppone che la Corte ritenga, come da me proposto per le ragioni in precedenza esposte, che la norma nazionale che esclude il diritto per le organizzazioni di produttori di chiedere, per le spese sostenute a partire dall'anno 2014, un sostegno finanziario sulla base del FEAMP, debba essere disattesa. In un caso del genere, devono essere forniti elementi di risposta a tale seconda questione pregiudiziale, che mira a determinare se l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP possa costituire il fondamento giuridico della concessione di un sostegno finanziario a livello nazionale per tali spese.

75. Preliminarmente si deve apportare un chiarimento circa il senso e la portata di tale questione pregiudiziale.

76. Infatti, da una parte, rilevo che il giudice del rinvio ha utilizzato il termine «rechtsgrondslag» nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale. Esso ha altresì esplicitamente fatto riferimento all'articolo 4:23, paragrafo 1, della legge generale sul diritto amministrativo [37]. Pertanto, si potrebbe ritenere che quest'ultimo giudice sottoponga alla Corte la questione se l'articolo 66, paragrafo 1, del

35 V. paragrafo 31 delle presenti conclusioni.

36 Tra i quattro regolamenti applicabili, nella fattispecie, due dei quali datati 11 dicembre 2013 e gli altri due 17 dicembre 2013, il regolamento QSC è stato pubblicato il 20 dicembre 2013, mentre gli altri tre, i regolamenti PCP e OCM nonché il regolamento di esecuzione n. 1418/2013, sono stati pubblicati il 28 dicembre 2013.

37 V. paragrafo 10 delle presenti conclusioni.

regolamento FEAMP possa costituire un *fondamento giuridico sufficiente* per imporre all'amministrazione di pagare una sovvenzione, mentre un corrispondente fondamento giuridico nel diritto nazionale non esiste e sarebbe richiesto a norma dell'articolo 4:23, paragrafo 1, della legge generale sul diritto amministrativo.

77. Dall'altra parte, la domanda di interpretazione del giudice nazionale può anche essere intesa, in una prospettiva più ampia, come vertente sull'effetto diretto, ai sensi della giurisprudenza della Corte, dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP.

78. La risposta alla questione del giudice del rinvio, nella prima accezione prospettata, non pone difficoltà particolari, almeno alla luce della giurisprudenza della Corte [38]. Ai sensi dell'articolo 288, secondo comma, TFUE, il regolamento «è obbligatorio in tutti i suoi elementi e *direttamente applicabile* in ciascuno degli Stati membri» [39]. Inoltre, risulta da una giurisprudenza costante della Corte che l'obbligo di applicare, anche d'ufficio, le disposizioni di diritto dell'Unione, purché esse soddisfino le condizioni per produrre un effetto diretto [40], malgrado l'esistenza di disposizioni nazionali contrarie, non si impone unicamente ai giudici nazionali, ma anche a tutti gli organi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative [41].

79. Per quanto riguarda l'effetto diretto dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, che potrebbe essere oggetto della seconda questione pregiudiziale in una prospettiva più ampia, è praticamente incontestabile che esso abbia lo scopo di conferire un diritto ad un sostegno finanziario alle organizzazioni di produttori. Al riguardo, rilevo che l'enunciazione, all'articolo 66, paragrafo 1, di tale regolamento, dell'esistenza di un siffatto diritto, esercitabile da parte di tali organizzazioni, non è soltanto chiara e precisa, ma anche incondizionata, nel senso che la concessione del finanziamento non è soggetta alla discrezionalità delle autorità nazionali od europee. Pertanto, conformemente alla giurisprudenza della Corte [42], esso soddisfa le condizioni per presentare effetto diretto.

80. Pertanto, non condivido il parere della Commissione, secondo il quale, sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento QSC, la demanda di sostegno finanziario potrebbe essere respinta per il solo motivo della mancanza di disposizioni nazionali che predispongano l'esercizio di tale diritto o giustifichino impegni di spesa. È infatti escluso che il riconoscimento di un diritto conferito ai singoli dal diritto dell'Unione possa essere ostacolato dal ritardo con cui uno Stato membro istituisce la procedura per rendere effettivo tale diritto [43].

81. È dunque chiaro che l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP garantisce alle organizzazioni di produttori la concessione di una sovvenzione destinata a sostenere la preparazione e l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione controversi. In questo senso, tale disposizione costituisce un fondamento giuridico sufficiente per le autorità dei Paesi Bassi al fine di concedere una sovvenzione del genere o, parimenti, una disposizione che le organizzazioni di produttori possono far valere direttamente dinanzi alle autorità amministrative e al giudice nazionale.

38 Sulla complessità che la risposta può presentare sul piano nazionale, v. ad es. Verhoeven, M., *The Costanzo Obligation, The Obligations of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility between National Law and European Law*, Intersentia, Utrecht, 2011, in particolare pagg. da 123 a 164 e pagg. da 217 a 247.

39 Il corsivo è mio.

40 V., per un recente richiamo dei principi relativi all'applicabilità diretta dei regolamenti, sentenza del 30 marzo 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244, punti da 17 a 19 nonché giurisprudenza citata).

41 V., per l'enunciazione di tale principio, sentenze del 22 giugno 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punti 30 e 31), e del 9 settembre 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430, punto 49), nonché, relativamente all'applicazione di regolamenti, sentenze del 14 giugno 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, EU:C:2012:348, punto 75), e del 5 marzo 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punti 90 e 91).

42 Per una trattazione particolareggiata di tale giurisprudenza, v. le mie conclusioni nella causa Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punti da 33 a 55).

43 Cfr. con le sentenze del 17 maggio 1972, Leonesio (93/71, EU:C:1972:39, punto 19, prima frase, punto 20 e punto 21, seconda frase), e dell' 8 febbraio 1973, Commissione/Italia (30/72, EU:C:1973:16, punto 6, ultima frase, e punto 7, prima frase).

82. Tuttavia, tale conclusione intermedia solleva il seguente importante interrogativo: se si considera come acquisito che l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP costituisca il fondamento giuridico di un diritto a misure finanziarie di sostegno che le organizzazioni di produttori possono invocare dinnanzi alle autorità dei Paesi Bassi, resta da determinare il risultato concreto dell'esercizio di tale diritto nella fattispecie considerata. In altri termini, in maniera prosaica, si pone la seguente questione: a cosa le organizzazioni di produttori possono esattamente aver diritto? O ancora, più chiaramente, a quale importo o a quale percentuale delle spese deve ammontare il finanziamento loro dovuto?

83. Per rispondere a tale questione, si deve valutare in che misura l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP, al di là della constatazione già effettuata del fatto che le organizzazioni di produttori hanno diritto a ricevere una sovvenzione, consenta di determinare l'importo della sovvenzione da concedere.

84. L'articolo 66, paragrafo 1, di tale regolamento – da solo – non consente di decidere sull'ammontare della sovvenzione da accordare. Infatti, risulta dal suo tenore letterale che tale disposizione si limita a sancire un principio di finanziamento in termini assai generali. Di conseguenza, l'articolo 66, paragrafo 1, del detto regolamento dev'essere combinato con altre disposizioni dello stesso regolamento.

85. Così, da un lato, l'articolo 66, paragrafo 2, del regolamento FEAMP prevede che l'ammissibilità delle spese è soggetta all'approvazione della relazione annuale di attività dell'organizzazione di produttori da parte dell'autorità nazionale competente ad esaminare la domanda di sovvenzione. Dall'altro lato, talune modalità concrete sono sancite all'articolo 66, paragrafo 3, di tale regolamento. Anche se tale disposizione fissa un massimale dell'importo della sovvenzione accordata, non è prevista alcuna base minima.

86. Di conseguenza, una lettura congiunta delle disposizioni in questione non può che portare a riconoscere, in materia, un margine di discrezionalità alle autorità amministrative. Tuttavia, tale libertà di azione non è senza limiti. Come ho già sottolineato nei paragrafi precedenti delle presenti conclusioni, l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP contiene una garanzia minima, o «nocciolo duro», che deve comunque essere attuata dagli Stati membri[44]: le organizzazioni di produttori non possono non ricevere un sostegno per la preparazione e per l'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione.

87. Di conseguenza, tale sostegno finanziario dovuto alle organizzazioni di produttori deve, da un lato, essere *proporzionato*, alla luce della natura e dell'entità degli obblighi posti a carico delle organizzazioni di produttori nell'ambito della PCP. In altri termini, il sostegno non può essere di ammontare così limitato da privarlo dell'effetto incentivante, che si presuppone esso abbia, sulle attività di tali organizzazioni. Dall'altro lato, per ragioni di coerenza e parità di trattamento, e al fine di evitare distorsioni nei mercati interessati, l'ammontare del sostegno non può essere *senza alcun rapporto* con l'ammontare del sostegno successivamente determinato dalle autorità per il resto del periodo 2014-2020.

88. Ciò premesso, sono del parere che non spetti alla Corte spingersi oltre nel contesto della presente causa e privare così effettivamente le autorità nazionali del margine di discrezionalità loro conferito dal regolamento FEAMP, nei limiti previsti da quest'ultimo.

44 V., per analogia con la portata dell'effetto diretto delle direttive, ad es., sentenze del 14 luglio 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punto17); del 1º luglio 2010, Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386 punto 51), e del 24 gennaio 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punto 35).

89. Tuttavia, l'applicazione da parte delle autorità nazionali dei principi espressi dal regolamento FEAMP non è esente da ogni controllo. La Corte ha dichiarato che il fatto che norme di diritto dell'Unione lascino un margine di discrezionalità agli Stati membri non esclude che si possa verificare, alla luce di tali norme, se tali Stati non abbiano ecceduto il loro margine di discrezionalità [45].

90. Inoltre, è anche chiaro che una violazione delle norme previste da tale regolamento potrebbe dar adito, ove ricorrano le condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte, ad un'azione per responsabilità extracontrattuale contro lo Stato membro interessato [46].

91. Da tutti questi elementi risulta che si può rispondere alla seconda questione pregiudiziale nel senso che l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento FEAMP conferisce alle organizzazioni di produttori il diritto di richiedere un sostegno finanziario sulla base del FEAMP per le spese sostenute ai fini della predisposizione di un piano di produzione e di commercializzazione a partire dal 1º gennaio 2014. Spetta quindi allo Stato membro interessato verificare il rispetto della condizione di concessione della sovvenzione richiesta, prevista all'articolo 66, paragrafo 2, di tale regolamento, e determinare l'importo del cofinanziamento nell'ambito del margine di discrezionalità di cui tale Stato dispone, conformemente all'articolo 66, paragrafo 3, di detto regolamento.

V. Conclusione

92. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni pregiudiziali sollevate dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello del contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi):

1) L'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dev'essere interpretato nel senso che osta a che una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, non preveda il finanziamento, sulla base del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), della preparazione e dell'attuazione dei piani di produzione e di commercializzazione, di cui all'articolo 28 del regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, a partire dal 1º gennaio 2014.

2) L'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento n. 508/2014 conferisce alle organizzazioni di produttori di prodotti della pesca e alle organizzazioni di produttori di prodotti dell'acquacoltura il diritto di richiedere un sostegno finanziario sulla base del FEAMP per le spese sostenute ai fini della predisposizione di un piano di produzione e di commercializzazione a partire dal 1º gennaio 2014. Spetta allo Stato membro interessato verificare il rispetto della condizione di concessione della sovvenzione richiesta, prevista all'articolo 66, paragrafo 2, di tale regolamento, e determinare l'importo del cofinanziamento nell'ambito del margine di discrezionalità di cui tale Stato dispone, conformemente all'articolo 66, paragrafo 3, di detto regolamento.

45 V. sentenza del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 59). V., altresì, sentenza del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punto 103).

46 V. sentenze del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428), e del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79).

3) L'articolo 65, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dev'essere interpretato nel senso che non osta alla concessione, sul fondamento dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento n. 508/2014, di un sostegno finanziario per le spese sostenute, a partire dal 1º gennaio 2014, per la preparazione e per l'attuazione di un piano di produzione e di commercializzazione nel caso in cui la domanda di sovvenzione sia stata presentata dopo la preparazione del piano di produzione e di commercializzazione nonché dopo la sua attuazione.