Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
LAILA MEDINA
presentate il 24 febbraio 2022 [1]

Causa C-36/21

Sense Visuele Communicatie en Handel vof
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)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Politica agricola comune – Regolamento n. 1307/2013 – Pagamenti diretti – Assegnazione di diritti all'aiuto – Articolo 30, paragrafo 6 – Riserva nazionale per i giovani agricoltori – Articolo 50, paragrafo 2, lettera b) – Nozione di "giovani agricoltori" – Informazioni errate – Legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale – Azione di risarcimento del danno – Compatibilità con il diritto dell'Unione»

Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dell'Unione e il modo in cui esso si collega a questo stesso principio ai sensi del diritto nazionale. Essa si inserisce nel contesto di un'azione di risarcimento del danno contro l'autorità nazionale incaricata dell'applicazione della normativa agricola dell'Unione nei Paesi Bassi. In sostanza, il giudice del rinvio chiede se il principio della tutela del legittimo affidamento riconosciuto nell'ordinamento giuridico nazionale possa essere invocato per ottenere il risarcimento del presunto danno ove l'analogo principio di diritto dell'Unione non possa essere invocato.

2. La domanda è stata presentata in un procedimento tra la Sense Visuele Communicatie en Handel vof (in prosieguo: la «Sense Visuele») e il Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità degli alimenti; in prosieguo: il «Ministro»). Tale procedimento ha ad oggetto la domanda presentata dalla Sense Visuele e volta ad ottenere il risarcimento dei danni che la stessa avrebbe subito a causa delle informazioni errate fornite dall'autorità dei Paesi Bassi in merito alla nozione di «giovani agricoltori» di cui all'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013 [2].

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 608).

Contesto normativo

3. Il regolamento n. 1307/2013 istituisce norme comuni sui pagamenti concessi direttamente agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno elencati nel suo allegato I [3]. Stabilisce inoltre norme specifiche riguardanti tali regimi, vale a dire il pagamento di base a favore degli agricoltori (in prosieguo: il «pagamento di base»), il pagamento a favore degli agricoltori che applicano pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (in prosieguo: il «pagamento di inverdimento») e il pagamento a favore dei giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola (in prosieguo: il «pagamento a favore dei giovani agricoltori») [4].

4. In particolare, il pagamento di base fornisce un livello minimo di sostegno al reddito agli agricoltori che esercitano attività agricole. Il pagamento viene versato annualmente agli agricoltori dietro attivazione dei diritti all'aiuto di cui sono titolari ed è calcolato in base agli ettari di terreno ammissibili da essi dichiarati [5].

5. Al pagamento di base si aggiungono altri pagamenti diretti che riguardano questioni specifiche o tipologie specifiche di beneficiari [6]. La titolarità di diritti all'aiuto ai sensi del regime del pagamento di base è quindi una condizione preliminare per ricevere il sostegno previsto dagli altri regimi istituiti dal regolamento n. 1307/2013, come il pagamento di inverdimento e il pagamento a favore dei giovani agricoltori [7].

6. Inizialmente, i diritti all'aiuto sono stati assegnati agli agricoltori attivi [8] che ne hanno fatto richiesta nel primo anno di attuazione del regime del pagamento di base, cioè il 2015 [9]. Da allora in poi, possono essere ottenuti attraverso le riserve nazionali o regionali istituite dagli Stati membri [10] e/o essere trasferiti tra agricoltori [11].

7. Ai fini della presente causa, è importante ricordare che l'articolo 30 del regolamento n. 1307/2013 prevede, al paragrafo 6, che gli Stati membri debbano utilizzare le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola. Questo stesso articolo rinvia, al paragrafo 11, all'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013, che definisce il «giovane agricoltore» come una persona fisica che, fra l'altro, «non ha più di 40 anni nell'anno della presentazione della domanda [nell'ambito del regime di pagamento di base]».

[3] Articolo 1, lettera a), del regolamento n. 1307/2013. I pagamenti diretti sono versati integralmente a condizione che gli agricoltori rispettino alcune norme fondamentali in materia di ambiente, cambiamenti climatici, buone condizioni agronomiche e ambientali del terreno, salute pubblica, salute animale, salute delle piante e benessere degli animali, la cosiddetta «condizionalità». Le norme sulla «condizionalità» sono stabilite dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549).

[4] L'articolo 1, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 e suo allegato I.

[5] Articoli 32 e 33 del regolamento n. 1307/2013.

[6] Articolo 21 del regolamento n. 1307/2013. V. anche Commissione europea, «Direct payments. Basic payment scheme» [Pagamenti diretti. Regime del pagamento di base], marzo 2016, pag. 1, consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/basic-payment-scheme_en.pdf.

[7] Articolo 43 e articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013.

[8] Articolo 9 del regolamento n. 1307/2013.

[9] V. considerando 21 del regolamento n. 1307/2013 e l'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 24 del medesimo regolamento.

[10] Articolo 30, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1307/2013.

[11] Articolo 34 del regolamento n. 1307/2013.

Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

8. La Sense Visuele è una società in nome collettivo con due soci, A e B, che gestisce dal 2017 un allevamento di suini da macello. Il 21 gennaio 2018, A ha compiuto 41 anni.

9. Il 15 marzo e il 5 aprile 2018, la Sense Visuele ha rivolto alcune richieste di informazioni al Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (Regio ufficio per le imprese dei Paesi Bassi; in prosieguo: l'«RVO»), l'agenzia esecutiva incaricata dell'attuazione della politica agricola comune dell'Unione nei Paesi Bassi. In sostanza, non disponendo di diritti all'aiuto per il 2018, la Sense Visuele desiderava sapere se, e come, poteva ottenerli dalla Nationale reserve voor Jonge landbouwers (riserva nazionale per i giovani agricoltori, Paesi Bassi; in prosieguo: la «riserva nazionale»).

10. L'RVO comunicava alla Sense Visuele che quest'ultima avrebbe potuto beneficiare di diritti all'aiuto dalla riserva nazionale in quanto, in un qualche momento del 2018, A non aveva ancora compiuto i 41 anni. Dopo tutto, secondo le informazioni fornite all'epoca dal sito web dell'RVO, per poter essere considerato come «giovane agricoltore» ai fini del regolamento n. 1307/2013, l'interessato doveva essere di età inferiore ai 41 anni nell'anno della domanda. L'RVO ha successivamente confermato queste informazioni mediante posta elettronica inviata alla Sense Visuele.

11. Il 5 aprile 2018 la Sense Visuele ha presentato domanda di assegnazione di diritti all'aiuto dalla riserva nazionale, sulla base del fatto che A era una giovane agricoltore, nonché domande di pagamento di base, di pagamento di inverdimento e di pagamento a favore dei giovani agricoltori. Non cercava invece di acquisire tali diritti mediante trasferimento da un titolare terzo.

12. Con decisioni del 2 e del 4 gennaio 2019, poi confermate con decisione del 22 marzo 2019, il Ministro ha respinto le domande di Sense Visuele. Il Ministro ha dichiarato che, ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013, un giovane agricoltore è una persona che non ha più di 40 anni nell'anno in cui presenta la domanda. Nel 2018 A aveva 41 anni e non soddisfaceva il requisito di età previsto in tale disposizione, pertanto, non poteva beneficiare dell'assegnazione di diritti all'aiuto dalla riserva nazionale. Inoltre, poiché la Sense Visuele non aveva ottenuto alcun diritto all'aiuto per il 2018, le sue domande di pagamento di base e di pagamento di inverdimento dovevano essere respinte. Infine, il Ministro dichiarava che la Sense Visuele non poteva invocare il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dell'Unione, indipendentemente dalla sua buona fede. A tal proposito, il Ministro rilevava che, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, il principio di tutela del legittimo affidamento non può essere invocato avverso una precisa disposizione del diritto dell'Unione, come l'articolo, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013.

13. La Sense Visuele ha proposto ricorso dinanzi al College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) chiedendo l'annullamento della decisione del 22 marzo 2019 e il risarcimento del danno economico che asseriva di aver subito a seguito delle assicurazioni errate fornite dall'RVO.

14. Secondo il giudice del rinvio, l'oggetto della controversia nel procedimento principale non è l'assegnazione alla Sense Visuele dei diritti all'aiuto dalla riserva nazionale. L'oggetto è piuttosto sapere se, non offrendo di risarcire alla Sense Visuele il danno che essa asserisce di aver subito, il Ministro abbia agito in violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. A tale proposito, lo stesso giudice osserva che dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia

discende che il principio di tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dell'Unione europea non può essere invocato quando riguarda una precisa disposizione di tale diritto, come è il caso dell'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013. Tuttavia, è dubbio se il diritto dell'Unione precluda alla Sense Visuele di ottenere un risarcimento all'esito della relativa azione fondata sul principio di tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dei Paesi Bassi.

15. Date tali circostanze, il College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se il diritto dell'Unione osti a che si valuti sulla base del principio nazionale di tutela del legittimo affidamento se un organo amministrativo nazionale abbia suscitato un legittimo affidamento in contrasto con una disposizione di diritto dell'Unione, e pertanto abbia agito illegittimamente ai sensi del diritto nazionale non rimborsando il danno subito da un soggetto per tale motivo, qualora detto soggetto non possa invocare con successo il principio fondamentale dell'Unione di tutela del legittimo affidamento, trattandosi di una precisa disposizione di un atto normativo dell'Unione.»

16. La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata depositata presso la cancelleria della Corte il 22 gennaio 2020. Hanno presentato osservazioni scritte la Sense Visuele, i governi dei Paesi Bassi e della Spagna nonché la Commissione europea. Non è stata tenuta alcuna udienza.

Analisi

17. Con la questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se il diritto dell'Unione osti a che il principio di tutela del legittimo affidamento, quale sancito dal diritto nazionale, possa essere invocato affinché un ricorrente ottenga un risarcimento dall'autorità nazionale incaricata dell'applicazione delle norme dell'Unione, quando questo stesso principio, quale riconosciuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione, non può essere invocato trattandosi di una precisa disposizione di diritto dell'Unione europea.

18. In via preliminare, devo ricordare che il principio della tutela del legittimo affidamento rientra fra i principi fondamentali dell'Unione [12]. Esso conferisce diritti ai singoli [13], che si estendono a ogni individuo in capo al quale un'autorità amministrativa abbia fatto sorgere fondate speranze a causa di assicurazioni precise che essa gli o le avrebbe fornito [14]. A tale riguardo, esso impone che si verifichi se gli atti dell'autorità amministrativa in questione abbiano suscitato un ragionevole affidamento e, in tal caso, la legittimità di tali aspettative [15].

19. Il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dell'Unione non vincola soltanto le istituzioni e gli organi dell'Unione; gli Stati membri sono tenuti a rispettare detto principio anche quando adottano misure attraverso le quali attuano le norme dell'Unione [16]. Nel

[12] Sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

[13] V., in tal senso, sentenza del 19 maggio 1992, Mulder e a./Consiglio e Commissione (C-104/89 e C-37/90, EU:C:1992:217, punto 15).

[14] Sentenza del 7 agosto 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

[15] Sentenza del 7 agosto 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

[16] Sentenza del 7 agosto 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

settore della politica agricola comune la Corte ha stabilito, in più occasioni, che ogni autorità nazionale chiamata ad applicare il diritto dell'Unione è tenuta a rispettare il principio della tutela del legittimo affidamento [17].

20. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della tutela del legittimo affidamento deve essere applicato conformemente alle norme del diritto dell'Unione [18]. Questo principio non può essere invocato avverso una precisa disposizione di un atto normativo dell'Unione. Inoltre, il comportamento di un'autorità nazionale incaricata di applicare il diritto dell'Unione, che sia in contrasto con quest'ultimo, non può autorizzare una persona a considerarsi legittimata a fare assegnamento su di un trattamento contrario al diritto dell'Unione [19].

21. Nel caso di specie, dall'ordinanza di rinvio risulta in modo evidente, in primo luogo, che, secondo il giudice del rinvio, l'informazione errata fornita dalla RVO, da intendersi come espressione del pensiero del Ministro, ha indotto la Sense Visuele a chiedere l'assegnazione di diritti all'aiuto dalla riserva nazionale anziché acquistarli da un titolare terzo mediante trasferimento. In tale contesto, il giudice del rinvio ritiene che la Sense Visuele possa aver subito un danno a causa del legittimo affidamento suscitato dalla RVO, che le ha impedito di ottenere i diritti all'aiuto per il 2018 e, di conseguenza, il pagamento di base e il pagamento di inverdimento. Secondo questo giudice, il danno subito dalla Sense Visuele consisterebbe nella perdita degli aiuti che il Ministro ha rifiutato di assegnarle, al netto del costo dei diritti che avrebbe dovuto acquistare da un titolare terzo come condizione preliminare per ottenere entrambi i pagamenti.

22. In secondo luogo, il giudice del rinvio non mette in dubbio che il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dell'Unione fosse vincolante per il Ministro nel momento in cui ha adottato la decisione del 22 marzo 2019. Nell'ordinanza di rinvio, tale giudice spiega infatti che è nel contesto dell'applicazione della normativa agricola dell'Unione nei Paesi Bassi, in particolare dei regimi di pagamento diretto di cui al regolamento n. 1307/2013 [20], che il Ministro ha negato l'assegnazione di diritti all'aiuto alla Sense Visuele e ha rigettato le sue domande di pagamento di base, di pagamento di inverdimento e di pagamento a favore dei giovani agricoltori. Ciò premesso, il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 costituisca una disposizione precisa di un atto normativo dell'Unione [21]. Secondo questo giudice, ne consegue manifestamente che la Sense Visuele non può invocare il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto dell'Unione per richiedere diritti all'aiuto dalla riserva nazionale.

23. Il giudice del rinvio desidera tuttavia sapere se esiste la possibilità per la Sense Visuele di invocare, in un'azione interna di risarcimento del danno avverso il Ministro, il principio della tutela del legittimo affidamento come stabilito nell'ordinamento giuridico nazionale al fine di ottenere il risarcimento del danno subito.

[17] V. sentenze del 26 aprile 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punto 22), e del 1º aprile 1993, Lageder e a. (da C-31/91 a C-44/91, EU:C:1993:132, punto 33).

[18] Sentenze del 13 marzo 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e a. (da C-383/06 a C-385/06, EU:C:2008:165, punto 53), e del 20 giugno 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punto 51 e giurisprudenza ivi citata). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, paragrafo 55).

[19] Sentenza del 7 agosto 2018, Administratīvā rajona tiesa (C-120/17, EU:C:2018:638, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

[20] V., in tal senso, l'articolo 2, paragrafo 1, numero 2, dell'Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (regolamento ministeriale di attuazione dei regimi di pagamento diretto della politica agricola comune).

[21] Il giudice del rinvio, le parti del procedimento principale e le parti interessate che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte concordano sul fatto che l'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 costituisca una disposizione precisa di un atto normativo dell'Unione per quanto riguarda il requisito dell'età stabilito.

24. A fini di chiarezza, vorrei sottolineare che la questione sollevata non riguarda un'azione di risarcimento danni in cui l'attore invoca il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione [22]. In definitiva, la presente causa riguarda una situazione in cui l'autorità dei Paesi Bassi ha debitamente rifiutato di assegnare diritti all'aiuto alla Sense Visuele perché nessuno dei suoi soci soddisfaceva il requisito dell'età previsto dall'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013, e perché, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della tutela del legittimo affidamento nel diritto dell'Unione non poteva essere invocato contro tale disposizione.

25. È altresì importante rilevare che la questione posta dal giudice del rinvio non riguarda l'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale come base giuridica per far valere i diritti all'aiuto ai sensi del regolamento n. 1307/2013.

26. Infatti, come sottolinea la Commissione nelle sue osservazioni scritte, tale possibilità deve essere esclusa, in primo luogo, sulla base della giurisprudenza della Corte che afferma che il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere applicato avverso le norme di diritto dell'Unione, in particolare quelle precise e inequivocabili, come è già stato rilevato al precedente paragrafo 20 [23]. Ciò comporta che, in un caso come quello di cui al procedimento principale, il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale non può rimpiazzare questo stesso principio nel diritto dell'Unione al fine di ottenere i diritti e i benefici previsti dal regolamento n. 1307/2013. Altrimenti, da un punto di vista formale, il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale si porrebbe come il criterio in base al quale determinare l'applicabilità di tale regolamento, con la conseguenza che il diritto nazionale prevarrebbe sul diritto dell'Unione e, di conseguenza, che il principio del primato di tale diritto sarebbe violato.

27. Inoltre, devo ricordare che, in base al principio del primato del diritto dell'Unione, è inammissibile che norme o principi di diritto interno pregiudichino l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di uno Stato membro [24].

28. In circostanze come quelle del caso di specie, in primo luogo, la piena efficacia del diritto dell'Unione esige che il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale non sia impiegato per eludere i requisiti che gli agricoltori devono soddisfare per ottenere i diritti all'aiuto previsti dal regolamento n. 1307/2013. In caso contrario, tale principio di diritto nazionale comporterebbe l'assegnazione di diritti ad agricoltori che non sono legittimati a ottenerli e, successivamente, il finanziamento di misure che non sono attuate conformemente alle norme settoriali applicabili. Come affermato dall'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni nella causa Agroferm [25], ciò finirebbe per ledere gli interessi finanziari del bilancio dell'Unione europea, che è uno dei principali esiti che il quadro giuridico dell'Unione applicabile ai settori delle politiche in gestione concorrente, come la politica agricola comune, cerca di evitare [26].

[22] V., in tal senso, la sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428).

[23] V., a titolo esemplificativo, la sentenza del 20 dicembre 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse (C-516/16, EU:C:2017:1011, punti da 69 a 74).

[24] Sentenza del 21 dicembre 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

[25] Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, paragrafi da 46 a 50).

[26] V., in tal senso, il considerando 39 del regolamento n. 1306/2013. V. anche l'articolo 63, paragrafi 1 e 2, lettera a), del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU 2018, L 193, pag. 1).

29. Dall'altro lato, occorre rilevare, al pari dell'avvocato generale Kokott nelle medesime conclusioni, che condivido, che, se fosse possibile invocare il principio di diritto nazionale di tutela del legittimo affidamento al fine di ottenere benefici e diritti derivanti da una normativa dell'Unione (come, ad esempio, il regolamento n. 1307/2013), ciò potrebbe avere come esito ultimo divergenze nell'applicazione di tale normativa nei diversi Stati membri [27]. Qui si pone una considerazione che riguarda l'unità del diritto dell'Unione e la sua applicazione uniforme nel territorio dell'Unione europea. Infatti, considerando che la portata attribuita in ciascun ordinamento giuridico nazionale al principio della tutela del legittimo affidamento può variare, dato che, all'interno della propria giurisdizione, alcuni Stati membri trattano tale tutela con più favore rispetto ad altri [28], le persone fisiche e le imprese potrebbero ricevere un trattamento diverso in sede di applicazione del regolamento n. 1307/2013. Ciò potrebbe comportare il verificarsi negli Stati membri di distorsioni simultanee della concorrenza a causa dei vantaggi concessi a certe persone fisiche e imprese rispetto ad altre.

30. Ne consegue che, per ragioni attinenti al primato del diritto dell'Unione nonché alla sua effettività e alla sua unità, qualora un'autorità nazionale abbia suscitato un affidamento contrario a una precisa disposizione di un atto normativo del diritto dell'Unione, un singolo non può pretendere di avvalersi dei diritti conferiti da tale disposizione sul fondamento del principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale.

31. Resta da vedere se da queste stesse considerazioni consegua l'esclusione della possibilità di ricorrere al principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale al fine di ottenere il risarcimento del danno causato dalle false assicurazioni fornite da un'autorità nazionale.

32. A questo proposito, il giudice del rinvio osserva giustamente che, nelle sue conclusioni nella causa Krücken [29], l'avvocato generale Mancini ha concluso che, anche se un soggetto leso non può invocare il principio della tutela del legittimo affidamento per avanzare pretese contrarie al diritto dell'Unione, questo stesso soggetto non deve essere privato della «possibilità di esperire dinanzi ai giudici nazionali un'azione di risarcimento contro gli uffici responsabili dell'errore che, a suo dire, gli ha arrecato un danno». In seguito, l'avvocato generale Tizzano ha adottato questo stesso approccio nelle cause riunite Flemmer e a. [30]. Nessuno dei due avvocati generali ha fatto espressamente riferimento alla base giuridica su cui tale azione può essere fondata. Tuttavia, le loro conclusioni potrebbero essere lette solo come un invito ad agire nel rispetto del diritto nazionale e, in particolare, del principio della tutela del legittimo affidamento come riconosciuto in quell'ordinamento giuridico [31].

33. Successivamente, nella causa Belovo [32], relativa ai titoli erronei rilasciati da un'autorità nazionale a un importatore di prodotti agricoli provenienti da Stati terzi, la Corte ha dichiarato che il regolamento dell'Unione applicabile non «ostava ad un'eventuale azione di danni contro l'ente emittente promossa, in conformità al diritto nazionale, da[tale importatore] beneficiario di

[27] Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Agroferm* (C-568/11, EU:C:2013:35, paragrafo 48).

[28] V., in proposito, Corte amministrativa suprema della Lituania e ACA-Europe, *Relazione generale. The Protection of Legitimate Expectations in Administrative Law and EU Law*, 2016, pagina 2 e seguenti, disponibile all'indirizzo https://www.aca-europe.eu/seminars/2016_Vilnius/VIL_GeneralReport_en.pdf, che rileva notevoli differenze tra gli Stati membri nell'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

[29] Conclusioni dell'avvocato generale Mancini nella causa Krücken (316/86, non pubblicate, EU:C:1988:78, pag. 2231).

[30] Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nelle cause riunite Flemmer e a. (da C-80/99 a C-82/99, EU:C:2001:57, paragrafo 53).

[31] Vorrei ricordare, a tal proposito, che le conclusioni degli avvocati generali Mancini e Tizzano sono state adottate come risposta da dare a questioni pregiudiziali vertenti specificamente sull'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

[32] Sentenza del 16 luglio 1992, Belovo (C-187/91, EU:C:1992:333, dispositivo).

titoli di importazione che non avrebbero dovuto essere emessi». La Corte ha aggiunto che, nel corso di tale azione, si deve tenere conto, in particolare, del legittimo affidamento dell'operatore economico in detti titoli.

34. Tale conclusione della Corte è formulata con riferimento specifico alla normativa applicabile a tale causa, che istituiva un regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli. A mio parere, tuttavia, la sentenza nella causa Belovo dimostra che la Corte riconosce che una domanda di risarcimento ai sensi del diritto nazionale può trovare causa in un comportamento illegittimo di un'autorità nazionale anche quando agisce nell'ambito del diritto dell'Unione [33], in particolare quando vengono fornite false assicurazioni sull'applicazione di tale diritto.

35. In base alle considerazioni di cui sopra, e in linea con le posizioni espresse dal governo dei Paesi Bassi e della Commissione nella presente causa, sono quindi del parere che il diritto dell'Unione non osta a che una persona fisica o giuridica proponga un'azione interna di risarcimento del danno subito per aver ricevuto una falsa assicurazione contraria a una precisa disposizione del diritto dell'Unione. Non osta nemmeno alla possibilità di invocare allo stesso fine il principio della tutela del legittimo affidamento come sancito dal diritto nazionale, a condizione che, come ho rilevato al paragrafo 30 delle presenti conclusioni, il primato, l'efficacia e l'unità del diritto dell'Unione non siano messi a rischio.

36. Al riguardo, occorre anzitutto precisare che, per evitare di pregiudicare il primato del diritto dell'Unione, l'azione promossa dinanzi al giudice nazionale sulla base del principio di diritto nazionale di tutela del legittimo affidamento deve mirare esclusivamente al risarcimento del danno derivante dalle false assicurazioni fornite dall'autorità nazionale. Come già spiegato al paragrafo 26 delle presenti conclusioni, tale azione non deve tentare di far valere diritti contrari alla disposizione del diritto dell'Unione in questione, poiché ciò condurrebbe a una situazione in cui il diritto nazionale si porrebbe come la base formale della concessione al ricorrente dei benefici che il diritto dell'Unione gli impedisce di ottenere.

37. A mio avviso, un'azione del tipo descritto dal giudice del rinvio nell'ordinanza di rinvio, con la quale la ricorrente non chiede l'assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi del regolamento n. 1307/2013, sembra soddisfare tale requisito. Essa chiede piuttosto il risarcimento del danno causato dalle informazioni errate fornite dall'autorità nazionale incaricata dell'applicazione della normativa agricola dell'Unione, che, a parere della ricorrente, l'hanno incoraggiata a chiedere l'assegnazione di diritti all'aiuto, invece di acquistarli presso un titolare terzo, e hanno in definitiva motivato il rigetto della sua domanda di pagamento di base e di pagamento di inverdimento.

38. In secondo luogo, a condizione che l'azione fondata sul principio di diritto nazionale di tutela del legittimo affidamento sia promossa al fine del risarcimento di un danno e non per far valere diritti contrari a una disposizione precisa di un atto normativo dell'Unione, non vi è alcun rischio che sia pregiudicata l'efficacia del diritto dell'Unione.

39. Per quanto riguarda il procedimento principale, dalle informazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che, in base al suo diritto nazionale, l'azione di risarcimento danni presentata dinanzi ad esso non può avere come esito l'assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi del regolamento

[33] V., in tal senso, sentenza del 27 settembre 1988, Asteris e a. (da 106/87 a 120/87, EU:C:1988:457, punti 18 e 19). V. anche Prechal, S. e Widdershoven, R.J.G.M., *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, 4ª edizione, Ars Aequi Libri, 2017, pag. 227, citato anche dal giudice del rinvio.

n. 1307/2013, né l'erogazione di alcun pagamento ai sensi di tale regolamento medesimo. Il ricorrente in tale azione non può quindi beneficiare di diritti che non gli spetterebbero in virtù di tale regolamento. Ciò premesso, il bilancio dell'Unione non rischia di essere utilizzato in violazione delle applicabili norme dell'Unione in materia di politica agricola comune. Inoltre, come sottolineano il governo dei Paesi Bassi e la Commissione, qualsiasi azione di risarcimento del danno promossa ai sensi del diritto nazionale e basata sul comportamento illecito di un'autorità nazionale, qualora accolta, sarebbe imputata esclusivamente al bilancio nazionale. Di conseguenza, tale azione non potrebbe avere un effetto negativo sui fondi provenienti dal bilancio dell'Unione europea né ledere i suoi interessi finanziari.

40. Potrei aggiungere, in relazione alla condizione relativa all'efficacia del diritto dell'Unione, che l'esercizio di un'azione di risarcimento del danno contro un'autorità nazionale, in circostanze come quelle del caso di specie, è idonea, a mio avviso, a contribuire al miglioramento del regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione europea nei settori delle politiche che comportano la spesa di fondi dell'Unione. Infatti, essa può avere come conseguenza che le autorità nazionali, quando i singoli e le imprese ne fanno richiesta, siano indotte a fornire informazioni affidabili [34] e, in definitiva, portare ad un'applicazione delle norme dell'Unione e a un utilizzo dei fondi pubblici più efficace.

41. In terzo luogo, nell'ambito di un'azione di risarcimento del danno fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale, non mi sembra che l'unità e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione possano essere pregiudicate, o che possa generarsi una distorsione della concorrenza tra gli Stati membri, nel senso indicato al paragrafo 29 delle presenti conclusioni.

42. A questo proposito, la presente causa chiarisce, da un lato, che, fra gli esiti di un'azione di risarcimento del danno fondata sul principio di diritto nazionale della tutela del legittimo affidamento, non rientra l'acquisizione da parte del ricorrente di un diritto conferito dal diritto dell'Unione a scapito di altri singoli comparabili in altri Stati membri. In particolare, come sottolinea la Commissione, tale attore non riceverebbe diritti all'aiuto da un meccanismo analogo alla riserva nazionale, così come non otterrebbero tali diritti o pagamenti nemmeno gli agricoltori che esercitano attività agricole in altri Stati membri e che non hanno soddisfatto il requisito dell'età previsto dall'articolo 50, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013.

43. D'altra parte, se l'azione di risarcimento del danno promossa dal ricorrente venisse accolta, il risarcimento da questi ottenuto coprirebbe solo il danno subito a causa delle false assicurazioni fornite dall'autorità nazionale. Pertanto, contrariamente alla posizione assunta dal governo spagnolo, all'attore non sarebbe concesso alcun vantaggio rispetto ad altre imprese dello stesso settore. Può essere utile ricordare a questo proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte [35], il risarcimento che le autorità nazionali siano eventualmente condannate a corrispondere ai singoli o alle imprese per un danno da loro causato ha natura giuridica del tutto diversa dai pubblici aiuti che favoriscono talune imprese. Ne consegue che, quando una misura, come nel caso dell'azione in questione, concede un risarcimento a un singolo o a un'impresa solo

[34] V., al riguardo, gli articoli 12 e seguenti del regolamento n. 1306/2013, che istituisce il «sistema di consulenza aziendale», che deve essere obbligatoriamente attuato dagli Stati membri per fornire consulenza agli agricoltori, segnatamente sulle regole di «condizionalità» applicabili alla politica agricola comune. La RVO, interessata dal procedimento principale, è attualmente l'agenzia esecutiva incaricata di adempiere gli obblighi del sistema di consulenza aziendale nei Paesi Bassi.

[35] Sentenza del 27 settembre 1988, Asteris e a. (da 106/87 a 120/87, EU:C:1988:457, punto 23). V. altresì conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Achema e a., (C-706/17, EU:C:2019:38, paragrafo 52).

per il danno subito a causa di una falsa assicurazione, non si può ritenere che tale singolo o impresa ottenga un vantaggio, il che significa che si può anche escludere un rischio di distorsione della concorrenza tra Stati membri.

44. Alla luce di quanto precede, la mia conclusione è che il diritto dell'Unione non osta all'applicazione del principio di tutela del legittimo affidamento, quale sancito dal diritto nazionale al fine del risarcimento del danno lamentato da un ricorrente avverso l'autorità nazionale incaricata dell'applicazione delle norme dell'Unione, quando questo stesso principio, quale riconosciuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione, non può essere invocato trattandosi di una precisa disposizione di diritto dell'Unione europea. Tuttavia, affinché ciò avvenga, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

– in primo luogo, con l'azione promossa, il ricorrente deve chiedere il risarcimento del danno derivante esclusivamente dalle false assicurazioni fornite dall'autorità nazionale e non far valere diritti previsti dalle norme dell'Unione;

– in secondo luogo, l'eventuale risarcimento del danno derivante da tale azione deve essere imputato esclusivamente al bilancio nazionale; e

– in terzo luogo, il risarcimento derivante dall'azione deve coprire solo il danno subito e non conferire al ricorrente alcun vantaggio economico che sia contrario al diritto dell'Unione.

45. Queste tre condizioni, insieme agli elementi che fondano un'azione di risarcimento del danno secondo il principio della tutela del legittimo affidamento ai sensi del diritto nazionale, devono essere valutati dal giudice nazionale.

Conclusione

46. Sulla base dell'analisi sopra esposta, propongo alla Corte di rispondere come segue alla questione sollevata dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi):

Il diritto dell'Unione non osta all'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento quale sancito dal diritto nazionale al fine del risarcimento del danno chiesto da un ricorrente avverso l'autorità nazionale incaricata dell'applicazione delle norme dell'Unione, quando questo stesso principio, quale riconosciuto nell'ordinamento giuridico dell'Unione, non può essere invocato trattandosi di una disposizione precisa di diritto dell'Unione europea, a condizione che:

– con l'azione promossa il ricorrente chieda il risarcimento del danno derivante esclusivamente dalle false assicurazioni fornite dall'autorità nazionale e non faccia valere diritti previsti dalle norme dell'Unione;

– l'eventuale risarcimento del danno derivante da tale azione sia imputato esclusivamente al bilancio nazionale; e

– il risarcimento derivante dall'azione copra solo il danno subito e non conferisca al ricorrente alcun vantaggio economico che sia contrario al diritto dell'Unione.