



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 30 maggio 2018¹

Causa C-120/17

**Administratīvā rajona tiesa
contro
Ministru kabinets**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia)]

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) – Agricoltura – Sostegno allo sviluppo rurale – Aiuto al prepensionamento – Possibilità di uno Stato membro di adottare una disposizione che prevede il diritto di ereditare gli aiuti – Approvazione della Commissione europea – Successiva modifica della posizione della Commissione – Legittimo affidamento»

1. Nella presente causa la Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia), invita la Corte a fornire, innanzi tutto, chiarimenti sulla portata degli articoli da 10 a 12 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti², ed in particolare sulla questione se queste disposizioni consentano agli Stati membri di adottare, nel quadro dell'attuazione di questo regolamento, una misura che preveda la trasmissione mortis causa degli aiuti al prepensionamento.

2. In caso di risposta negativa, la Corte è chiamata a pronunciarsi sui limiti del principio di tutela del legittimo affidamento. In particolare, la Corte è invitata a precisare il valore che deve essere attribuito alla decisione mediante la quale la Commissione europea approva un piano di sviluppo rurale, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1257/1999, nel contesto della valutazione relativa al sorgere di tale affidamento, nonché quello che deve essere attribuito a conclusioni posteriori del Comitato per lo sviluppo rurale³, istituito presso la medesima istituzione, nel contesto della valutazione della sua estinzione.

1 Lingua originale: il francese.

2 GU 1999, L 160, pag. 80.

3 Questo comitato è stato istituito dall'articolo 84 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il regolamento n. 1698/2005 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 487).

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

3. L'attuazione della politica di sviluppo rurale dell'Unione si fonda sul principio di una gestione condivisa tra l'Unione e gli Stati membri, in forza del quale il diritto dell'Unione fissa un quadro giuridico generale che dev'essere completato da parte dei diritti nazionali. In questo quadro, il regolamento n. 1257/1999 stabilisce le norme generali del sostegno a favore dello sviluppo rurale finanziato dal FEAOG.

4. Ai sensi del considerando 23 del regolamento n. 1257/1999, «(...) è opportuno incentivare la cessazione anticipata dell'attività agricola, al fine di migliorare la redditività delle aziende, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'attuazione del regolamento (CEE) n. 2079/92⁴».

5. Il titolo II («Misure di sviluppo rurale»), capo IV («Prepensionamento»), del regolamento n. 1257/1999, contiene gli articoli da 10 a 12. L'articolo 10, paragrafo 1, di questo regolamento stabilisce che:

«Gli aiuti al prepensionamento contribuiscono a conseguire i seguenti obiettivi:

- procurare un reddito agli imprenditori agricoli anziani che decidono di cessare l'attività agricola,
- far subentrare a questi imprenditori anziani agricoltori in grado di migliorare, se necessario, la redditività delle aziende rimaste in esercizio,
- riorientare superfici agricole verso usi extra agricoli, ove non sia possibile destinarle alla produzione agricola in condizioni soddisfacenti dal punto di vista della redditività».

6. L'articolo 11, paragrafi 1 e 5, del predetto regolamento così dispone:

«1. Il cedente:

- cessa definitivamente ogni attività agricola a fini commerciali; può però continuare a svolgere attività agricole non commerciali e a conservare la disponibilità degli edifici in cui continuerà ad abitare,
- ha almeno 55 anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento, al momento della cessazione,

e

- ha esercitato l'attività agricola nei dieci anni che precedono la cessazione.

(...)

5. Le condizioni stabilite dal presente articolo si applicano per tutto il periodo durante il quale il cedente fruisce di un aiuto al prepensionamento».

⁴ Regolamento del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura (GU 1992, L 215, pag. 91).

7. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, del medesimo regolamento:

«La durata dell'aiuto al prepensionamento non dev'essere superiore ad un massimo di 15 anni per il cedente e di 10 anni per il salariato agricolo. Essa non deve oltrepassare il settantacinquesimo compleanno del cedente e non deve eccedere la normale età di pensionamento del lavoratore.

Qualora, nel caso di un cedente, lo Stato membro corrisponda una normale pensione, l'aiuto al prepensionamento è versato in via complementare, tenuto conto dell'importo della pensione nazionale».

8. Gli articoli da 35 a 50 del regolamento n. 1257/1999 fanno parte del titolo III, intitolato «Principi generali, disposizioni amministrative e finanziarie». Ai sensi dell'articolo 39 del regolamento:

«1. Gli Stati membri adottano tutti i provvedimenti necessari per garantire la compatibilità e la coerenza tra le misure di sviluppo rurale ai sensi delle disposizioni di cui al presente capitolo.

2. I piani di sviluppo rurale presentati dagli Stati membri devono comprendere una valutazione della compatibilità della coerenza delle misure di sostegno previste e un'indicazione dei provvedimenti adottati per garantire compatibilità e coerenza.

3. Le misure di sostegno sono, ove necessario, riesaminate successivamente per garantire compatibilità e coerenza».

9. L'articolo 44, paragrafo 2 dispone quanto segue:

«La Commissione esamina i piani presentati per valutarne la conformità al presente regolamento. In base a tali piani, la Commissione approva i documenti di programmazione per lo sviluppo rurale secondo la procedura di cui all'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999⁵ entro sei mesi dalla presentazione dei piani stessi».

B. Diritto lettone

10. Il Ministru kabineta 2004. gada 30. novembra noteikumi Nr. 1002 «Kārtība, kādā ieviešams programmdokuments "Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004.-2006.gadam"» (decreto n. 1002 del Consiglio dei Ministri, recante modalità di applicazione del documento di programmazione «piano di sviluppo rurale della Lettonia per l'esecuzione del programma di sviluppo rurale nel periodo 2004–2006»; in prosieguo: il «piano di sviluppo rurale»), del 30 novembre 2004 (in prosieguo il «decreto n. 1002»), ha approvato questo documento di programmazione. Il decreto n. 1002 è entrato in vigore il 7 dicembre 2004.

11. La sottosezione 9.3 del piano di sviluppo rurale concede ai proprietari di aziende agricole in età avanzata di cedere, vendere o donare la propria azienda o parte di essa ad un terzo ricevendo un aiuto al prepensionamento (in prosieguo: l'«aiuto al prepensionamento»), i cui requisiti di ammissione corrispondono, in gran parte, a quelli dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1257/1999.

12. La lettera a) della sezione intitolata «Prepensionamento» della sottosezione 12.3.2 del piano di sviluppo rurale prevedeva in particolare che, qualora il beneficiario dell'aiuto deceda durante il periodo di vigenza della convenzione di diritto pubblico, ai sensi della quale gli è riconosciuta una rendita a titolo di prepensionamento, la pensione mensile di prepensionamento per il restante periodo sarà erogata a coloro ai quali siano stati riconosciuti i diritti successori ai sensi della normativa nazionale.

⁵ Regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU 1999, L 161, pag. 1).

13. Sulla base di questo Piano di sviluppo rurale, il Lauku atbalsta dienests (Servizio di sostegno alle zone rurali, Lettonia) ha concluso la predetta convenzione di diritto pubblico con gli agricoltori che desideravano beneficiare di un aiuto al prepensionamento.

14. Il punto 1 del Ministru kabineta 2015. gada 14. aprīla noteikumi Nr. 187 «Grozījums Ministru kabineta 2004. Gada 30. Novembra noteikumos Nr. 1002 Kārtība, kādā ieviešams programmdokuments “Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004.-2006.gadam”» (decreto n. 187 del Consiglio dei Ministri, del 14 aprile 2015, che modifica il decreto n. 1002; in prosieguo: il «decreto n. 187»), ha eliminato dalla lettera a) la possibilità di trasferire mortis causa tale aiuto. Ai sensi del suo punto 2, il decreto n. 187 è entrato in vigore il 30 aprile 2015.

II. Fatti, procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte

15. Con decisione del 30 luglio 2004, la Commissione ha approvato il documento di programmazione «piano di sviluppo rurale della Lettonia per l'esecuzione del programma di sviluppo rurale nel periodo 2004–2006», che prevedeva la trasmissione mortis causa degli aiuti al prepensionamento.

16. L'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia) è stato investito da alcuni privati con un'azione di accertamento della validità di una convenzione di diritto pubblico relativa all'erogazione di una rendita a titolo di prepensionamento, in un contesto in cui il Servizio di sostegno alle zone rurali aveva cessato di adempiere agli impegni assunti nei confronti di queste persone in forza del decreto n. 187.

17. Ritenendo che il punto 1 del decreto n. 187 non fosse conforme all'articolo 105 della Latvijas Republikas Satversme (Costituzione della Repubblica di Lettonia), che garantisce il diritto di proprietà, l'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) ha sollevato una questione di incostituzionalità dinanzi alla Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale).

18. A tal proposito, l'administratīvā rajona tiesa (Tribunale amministrativo distrettuale) ritiene che la conclusione di una convenzione di diritto pubblico, tramite la quale si riconosce una rendita a titolo di prepensionamento, potrebbe aver fatto sorgere nel cedente e nei suoi eredi il legittimo affidamento sul fatto che questi ultimi avrebbero potuto ereditare l'aiuto se gli impegni assunti in forza di questa convenzione avessero continuato ad essere rispettati.

19. Al contrario, il Ministru kabinets (Consiglio dei ministri) ritiene che il decreto n. 187, di cui è l'autore, sia conforme all'articolo 105 della Costituzione della Repubblica di Lettonia. A tal proposito, esso osserva che, in occasione della sua riunione del 19 ottobre 2011, il Comitato per lo sviluppo rurale della Commissione ha concluso che il finanziamento del FEAOG non si applicava alla trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento. Pertanto, quest'ultimo non sarebbe conforme all'obiettivo stabilito nel regolamento n. 1257/1999 e comporterebbe uno spreco di risorse finanziarie dell'Unione e della Repubblica di Lettonia.

20. Peraltro, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se il regolamento n. 1257/1999 proibisca d'introdurre nel diritto lettone una disposizione relativa alla trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento. Il medesimo sottolinea che, se tale fosse il caso, il diritto degli eredi del cedente l'azienda agricola di ricevere il sostegno ai sensi del decreto n. 1002 non poteva ritenersi come un diritto di proprietà, e pertanto il decreto n. 187 non poteva dar luogo a una limitazione del predetto diritto.

21. Atteso che il decreto n. 1002 costituisce l'attuazione di un regolamento, la risposta dipende, secondo il giudice di rinvio, dal fatto che il regolamento abbia lasciato, o meno, un margine di discrezionalità agli Stati membri. A tal proposito, il giudice del rinvio rileva che i requisiti per ottenere l'aiuto al prepensionamento previsti agli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999

implicherebbero la natura personale del diritto ad esso collegato, vale a dire che solo la persona che ha ceduto la sua azienda a un terzo abbia il diritto di percepire un tale aiuto. Conseguentemente, gli Stati membri non potrebbero integrare i predetti requisiti prevedendo che il diritto a percepire l'aiuto al prepensionamento sia trasmesso agli eredi del cedente l'azienda agricola, poiché questi ultimi non sono parte della convenzione di diritto pubblico relativa all'erogazione della rendita a titolo di prepensionamento in questione.

22. A tal proposito, il giudice di rinvio sottolinea che, nel settore dell'agricoltura, il trattato stabilisce una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri. Esso evidenzia il fatto che l'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 1257/1999 impone agli Stati membri di sottoporre alla Commissione i piani di sviluppo rurale e quest'ultima li esamina al fine di stabilire se siano conformi a detto regolamento. Il giudice del rinvio ricorda che se un piano è approvato, esso deve essere considerato come definitivo così che lo Stato membro interessato ha il diritto di adottarlo. Orbene, il 30 luglio 2004 la Commissione ha effettivamente approvato un documento di programmazione in materia di sviluppo rurale per la Lettonia per il periodo di programmazione 2004-2006, che comprendeva in particolare la disposizione relativa alla trasmissione mortis causa degli aiuti al prepensionamento.

23. Il giudice del rinvio rileva, inoltre, che i dubbi relativi all'interpretazione degli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999 derivano dalla lettera indirizzata al Consiglio dei ministri dalla Commissione l'11 maggio 2015, secondo la quale deve essere chiaro a tutti gli Stati membri che i pagamenti del regime di prepensionamento non possono trasferirsi agli eredi del cedente e che non si sarebbe potuta invocare l'esistenza di un legittimo affidamento dopo il 19 ottobre 2011; tale data dovrebbe essere considerata come la data ultima per la firma di una nuova convenzione di aiuto contenente una clausola legittima relativa alla possibilità di ereditare detto sostegno. Inoltre, esso si domanda se la controversia a esso sottoposta costituisca un caso in cui la prassi di uno Stato membro non conforme con il diritto dell'Unione possa aver dato luogo a conseguenze giuridiche poiché, al momento della stipula di una convenzione di diritto pubblico relativa all'erogazione di una rendita a titolo di prepensionamento, gli agricoltori interessati non potevano avere conoscenza di un eventuale errore dello Stato membro e della Commissione vertente sulla possibilità di trasmettere l'aiuto in questione in via successoria.

24. Alla luce di quanto sin qui esposto, il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se, tenendo conto delle competenze concorrenti fra l'Unione europea e gli Stati membri nel settore dell'agricoltura, le disposizioni del regolamento n. 1257/1999, alla luce di uno dei suoi obiettivi – la partecipazione degli agricoltori alla misura sul prepensionamento –, debbano interpretarsi nel senso che ostano, nel contesto delle misure di applicazione del predetto regolamento, a che uno Stato membro adotti una normativa che consenta di ereditare un aiuto al prepensionamento.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione pregiudiziale, vale a dire qualora le disposizioni del regolamento n. 1257/1999 escludano la possibilità di ereditare un aiuto al prepensionamento, se sia possibile che, in una situazione nella quale una norma giuridica di uno Stato membro sia stata ritenuta dalla Commissione europea, all'esito di idonea procedura, conforme alle disposizioni del regolamento n. 1257/1999, e gli agricoltori abbiano beneficiato della misura di prepensionamento conformemente alla prassi nazionale, sia stato acquisito un diritto soggettivo a ereditare il sostegno concesso nell'ambito di detta misura.
- 3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione pregiudiziale, vale a dire qualora sia possibile che sia stato acquisito tale diritto soggettivo, se possa ritenersi che la conclusione raggiunta nella riunione del Comitato per lo sviluppo rurale della Commissione europea del 19 ottobre 2011, secondo la quale l'aiuto al prepensionamento non è trasmissibile agli eredi del cedente l'azienda agricola, costituisca motivo di estinzione anticipata del menzionato diritto soggettivo quesito».

25. La questione è stata oggetto di osservazioni scritte da parte del governo lettone e della Commissione. Dette parti interessate hanno altresì esposto le proprie argomentazioni nel corso dell'udienza del 17 gennaio 2018⁶.

III. Analisi giuridica

A. Sulla prima questione pregiudiziale

26. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se gli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999 ostino, nel quadro dell'attuazione di queste disposizioni, all'adozione da parte degli Stati membri di una misura che permetta la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento.

27. In via preliminare, è necessario richiamare le condizioni alle quali la giurisprudenza della Corte sottopone l'adozione di misure di attuazione di un regolamento da parte degli Stati membri.

28. Secondo la Corte, gli Stati membri possono adottare le citate misure qualora queste non ostacolino l'applicabilità diretta del regolamento in questione, non dissimolino la sua natura comunitaria e precisino i limiti del potere discrezionale ad essi conferito, pur rimanendo nei limiti delle sue disposizioni⁷.

29. Va fatto, dunque, riferimento alle disposizioni pertinenti del regolamento n. 1257/1999, interpretate alla luce degli obiettivi dello stesso, al fine di verificare, innanzitutto, se esse vietino, impongano o consentano agli Stati membri di emanare misure che prevedano la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento e, in tale ultima ipotesi, se la misura d'applicazione effettivamente adottata dalla Repubblica di Lettonia rientri nel margine di discrezionalità riconosciuto a ciascuno Stato membro⁸.

30. Osservo che le disposizioni del regolamento n. 1257/1999 non affrontano la questione della trasmissione mortis causa. In particolare, esse non consentono né vietano espressamente il fatto che l'aiuto al prepensionamento possa essere trasferito agli eredi del cedente l'azienda agricola.

31. Viceversa, mi sembra molto meno chiaro stabilire se queste disposizioni debbano essere interpretate nel senso che esse consentano agli Stati membri di adottare una siffatta misura di applicazione.

32. A tal proposito, ritengo necessario osservare che il sistema di aiuto al prepensionamento, così come è definito dal regolamento in oggetto, non osta, ad un primo sguardo, ad una interpretazione secondo la quale una disposizione nazionale che preveda la trasmissione mortis causa dell'aiuto sia tale da restare nei limiti del margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono nell'applicazione del predetto regolamento.

6 A tal proposito, è essenziale evidenziare un aspetto peculiare della procedura dinanzi alla Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia). Emerge, infatti, dalla lettura della Satversmes tiesas likums (legge che disciplina la Corte Costituzionale) che le parti in causa dinanzi all'administratīvā rajona tiesa (tribunale amministrativo distrettuale), ad accezione della pubblica autorità che ha adottato l'atto controverso, hanno facoltà di presentare osservazioni nel giudizio di legittimità costituzionale solo nel caso in cui la Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia) ritenga che esse possano contribuire ad una decisione esaustiva ed obiettiva della causa (articolo 22, paragrafo 3, della legge che disciplina la Corte costituzionale). Pertanto, poiché esse non sono «parti necessarie» del giudizio, non sono ammesse a presentare osservazioni nell'ambito del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia (articolo 96 del regolamento di procedura della Corte di giustizia). Questa è la ragione per la quale nel caso di specie non disponiamo delle osservazioni delle parti nel procedimento principale.

7 Sentenza del 15 maggio 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, punto 55).

8 V. sentenza del 25 ottobre 2012, Ketelä (C-592/11, EU:C:2012:673, punto 37).

33. Molteplici elementi sono, infatti, idonei ad avvalorare una simile conclusione⁹.

34. Essa può innanzitutto essere il risultato dell'adozione di un approccio interpretativo teleologico. Se ci si attiene all'obiettivo del meccanismo dell'aiuto al prepensionamento, quest'ultimo costituisce, come ricorda la stessa Commissione, un «incentivo economico» per gli agricoltori, che mira, in ultima analisi, a migliorare la redditività delle aziende agricole¹⁰. In queste condizioni, tuttavia, la misura di sostegno può esercitare il suo effetto incentivante e permettere di conseguire l'obiettivo del miglioramento della redditività solo se essa è sufficientemente attraente agli occhi degli agricoltori, che soddisfano i requisiti enunciati agli articoli 11 e 12 del regolamento n. 1257/1999.

35. Orbene, non ho il minimo dubbio sul fatto che una legislazione nazionale che accordi agli agricoltori la possibilità di trasmettere l'aiuto ai propri eredi contribuirebbe a realizzare questo obiettivo. Si potrebbe pure ipotizzare che questa possibilità abbia notevole influenza, o che addirittura sia determinante, negli Stati membri con un determinato tessuto economico e sociale, sulla scelta dei predetti agricoltori di cessare la loro attività agricola prima di raggiungere l'età pensionabile per beneficiare dell'aiuto in questione. Quindi, questo approccio interpretativo potrebbe indurre gli Stati membri a considerare che una legislazione nazionale che preveda questa possibilità non sia incompatibile con le disposizioni del regolamento n. 1257/1999.

36. Anche l'articolo 12 del regolamento n. 1257/1999 potrebbe portare gli Stati membri a trarre una simile conclusione. Innanzitutto, il primo paragrafo di detto articolo stabilisce limiti all'importo degli aiuti comunitari, mediante un rinvio ai tetti massimi stabiliti nell'allegato¹¹. A tal proposito, ritengo che l'assenza di un espresso divieto di trasmissione dell'aiuto agli eredi, combinato con la previsione di limiti massimi, possa essere interpretata nel senso che tali livelli massimi costituiscano il solo strumento necessario per garantire la tutela dell'interesse generale ad un impiego efficiente delle risorse dell'Unione, mentre il legislatore dell'Unione avrebbe lasciato liberi gli Stati membri di prevedere o meno la trasmissione mortis causa degli aiuti¹².

37. L'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento n. 1257/1999, che impone limiti alla durata del versamento degli aiuti, potrebbe così ritenersi idoneo a suffragare un verdetto di compatibilità della trasmissione mortis causa degli aiuti con il regolamento n. 1257/1999. Infatti, se è vero che uno dei due limiti che il predetto regolamento impone è fondato sull'età dell'agricoltore cedente («Esso non deve oltrepassare il settantacinquesimo compleanno del cedente (...)») e dunque non si presta ad

9 L'argomentazione sviluppata dalla Repubblica di Lettonia nelle proprie osservazioni scritte in base alla quale una simile conclusione non potrebbe essere accolta poiché l'articolo 37, paragrafo 4, del regolamento n. 1257/1999 non consentirebbe agli Stati membri di prevedere «condizioni ulteriori o più restrittive» per la concessione del sostegno dell'Unione allo sviluppo rurale, e non potrebbe conseguentemente riconoscere condizioni più favorevoli agli agricoltori che beneficino del sostegno in questione, non mi sembra rilevante nel caso di specie. Infatti, è fuor di dubbio che la trasmissione mortis causa non possa essere qualificata come «condizione» della concessione dell'aiuto al prepensionamento.

10 La Corte ha chiaramente rilevato che la finalità di offrire un reddito agli agricoltori non costituisce un autonomo obiettivo, ma ha lo scopo di perseguire l'obiettivo macroeconomico di migliorare la redditività delle aziende agricole. V., a tal proposito, sentenza dell'11 aprile 2013, Soukupová (C-401/11, EU:C:2013:223, punti 24 e 25), e del 25 febbraio 2015, Polonia/Commissione (T-257/13, non pubblicata, EU:T:2015:111, punti da 47 a 49). V., inoltre, paragrafo 32 delle conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Soukupová (C-401/11, EU:C:2012:658), che recita: «L'aiuto al prepensionamento non mira a fornire un aiuto alla pensione di fine lavoro per motivi sociali, né è volto direttamente a garantire un reddito supplementare agli agricoltori anziani. Siffatti effetti sono inerenti al regolamento n. 1257/1999 come *strumenti per conseguire l'obiettivo primario del regime di prepensionamento*, che è quello di creare un incentivo per gli agricoltori anziani a cessare anticipatamente la loro attività, e in circostanze in cui normalmente non lo farebbero» (il corsivo è mio).

11 Risulta dalla lettura dell'allegato, intitolato «Tabella degli importi», che il limite massimo per cedente e all'anno è pari a EUR 15 000 e il massimo totale per cedente è pari a EUR 150 000. Peraltro, il tetto massimo per anno può essere aumentato sino al doppio, a condizione che venga rispettato il massimo totale, tenendo conto della struttura economica delle aziende del territorio e dell'obiettivo dell'accelerazione dell'adeguamento delle strutture agricole.

12 Secondo tale prospettiva, gli Stati membri avrebbero dunque la possibilità di consentire al cedente di trasmettere il beneficio dell'aiuto ai propri eredi e di modulare l'importo dell'aiuto offerto a ciascun cedente nei limiti fissati dai tetti massimi. Nel caso in cui la legislazione nazionale riconoscesse la possibilità di trasmettere mortis causa, l'importo dovrebbe essere inevitabilmente inferiore a quello che potrebbe essere riconosciuto in assenza di tale possibilità.

essere applicato ai suoi eredi, è altrettanto vero che l'altro non si riferisce a caratteristiche inerenti alla persona dell'agricoltore cedente («La durata dell'aiuto (...) non dev'essere superiore ad un massimo di 15 anni per il cedente»). Orbene, se il primo limite è applicabile solo agli agricoltori cedenti, il secondo potrebbe essere inteso dagli Stati membri come applicabile ai suoi eredi¹³.

38. L'ultimo elemento, ma non meno importante, che milita fortemente a favore di una conclusione, che affermi che la norma nazionale lettone non è incompatibile con il regolamento in questione, è che il piano di sviluppo rurale che contiene la disposizione che introduce la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento, vale a dire il decreto n. 1002, è stato oggetto di una decisione di approvazione della Commissione ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1257/1999, che riguarda, come è stato statuito¹⁴, il *contenuto* del piano precitato.

39. Nonostante l'insieme delle considerazioni svolte sino ad ora, l'interpretazione secondo la quale queste disposizioni permetterebbero agli Stati membri, in sede di attuazione del regolamento n. 1257/1999, di prevedere la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento, seppur fondata su elementi concreti, non mi pare convincente.

40. A tal proposito evidenzio che, nelle loro osservazioni, tanto il governo lettone che la Commissione ritengono che tale questione debba essere risolta in senso negativo.

41. L'argomentazione giuridica che porta la Commissione a tale conclusione mi trova d'accordo. La richiamo, dunque, qui di seguito.

42. La Commissione osserva che risulta dalla lettura dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1257/1999, e dal considerando 23 dello stesso, che l'obiettivo del meccanismo di aiuti al prepensionamento in agricoltura è procurare un reddito agli imprenditori agricoli anziani che decidano di cessare l'attività agricola di favorire il subentro a questi imprenditori di agricoltori in grado di migliorare, se necessario, la redditività delle aziende rimaste in esercizio. In altri termini, l'aiuto al prepensionamento costituisce, come ricorda la Commissione, un incentivo economico che mira a incoraggiare gli imprenditori agricoli anziani a cessare definitivamente la loro attività agricola, prima di quanto non farebbero in circostanze normali e, in tal modo, a favorire la trasformazione strutturale del settore agricolo, per garantire la redditività delle aziende. A tal fine, le disposizioni del regolamento relative all'aiuto al prepensionamento mirano a individuare, ad attrarre ed a far beneficiare dell'aiuto solamente i veri agricoltori, che praticano l'agricoltura a titolo professionale e che sono già anziani. Conseguentemente, le condizioni previste dalle predette disposizioni per beneficiare dell'aiuto avrebbero, secondo il parere della Commissione, carattere *personale* e sarebbero anche *indissolubilmente legate* all'agricoltore anziano, opinione condivisa dalla Repubblica di Lettonia.

43. A tal proposito la Commissione osserva che l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1257/1999 prevede che, per beneficiare dell'aiuto, il cedente deve avere almeno 55 anni, avere esercitato l'attività agricola nei dieci anni che precedono la cessazione e, dopo aver esercitato l'attività agricola, cessare tale attività. Inoltre, l'articolo 11, paragrafo 5, del medesimo regolamento precisa che tali condizioni si applicano in connessione al periodo durante il quale il «cedente», e non i suoi eredi,

¹³ Allo stesso modo, l'articolo 12, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 1257/1999 («[qualora,] nel caso di un cedente, lo Stato membro corrisponda una normale pensione, l'aiuto al prepensionamento è versato in via complementare, tenuto conto dell'importo della pensione nazionale (...)») potrebbe semplicemente essere inteso come non applicabile agli eredi.

¹⁴ Il corsivo è mio. V., in particolare, sentenza del 19 settembre 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punto 39). In tale causa, la Corte ha risposto alla seconda questione pregiudiziale precisando che la decisione della Commissione di approvazione di un programma nazionale di aiuti nel quadro del regolamento (CEE) n. 2078/1992 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (GU 1992, L 215, pag. 85), riguardava il contenuto dei predetti programmi, per il fatto che tale decisione avrebbe potuto intervenire soltanto dopo che la Commissione avesse accertato la loro conformità al regolamento e avesse determinato la natura delle azioni «cofinanziabili» e l'importo totale delle spese connesse al loro finanziamento. Considerato che il combinato disposto dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1257/1999 e dell'articolo 48 del regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione, del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 (GU 2004, L 153, pag. 30), prevede una valutazione con le medesime caratteristiche, tale conclusione mi sembra applicabile al caso di specie.

fruisce di un aiuto. Analogamente, il carattere personale degli obblighi imposti al cedente emergerebbe dall'articolo 12, paragrafo 2, del medesimo regolamento, nella misura in cui tale disposizione determina che il diritto all'aiuto e l'obbligazione di erogare tale aiuto cessano quando il cedente l'azienda agricola raggiunge l'età di 75 anni e che l'importo dell'aiuto è ridotto in funzione della pensione nazionale che gli viene corrisposta dallo Stato.

44. Alla luce di queste considerazioni, la Commissione conclude che il carattere personale dell'aiuto al prepensionamento, così come emerge dagli articoli 11 e 12 del regolamento n. 1257/1999, non consente l'adozione di una legislazione nazionale, quale il decreto n. 1002, che preveda la trasmissione mortis causa dell'aiuto.

45. Tale interpretazione, fondata sul carattere strettamente personale delle condizioni previste dalle disposizioni del regolamento n. 1257/1999, mi sembra convincente.

46. Quindi, nonostante il fatto che le disposizioni del regolamento n. 1257/1999 relative agli aiuti al prepensionamento non mi sembrino univoche per quanto riguarda la facoltà degli Stati membri di prevedere, nell'attuazione di tali disposizioni, la trasmissione mortis causa dell'aiuto, ritengo, per le medesime ragioni esposte dalla Commissione e dalla Repubblica di Lettonia, che tale trasmissione sia incompatibile con le citate disposizioni del regolamento in esame.

B. Sulla seconda e terza questione pregiudiziale

47. Con la seconda questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se, nel caso in cui si rispondesse alla prima questione nel senso che la possibilità di trasmettere mortis causa l'aiuto al prepensionamento non sia compatibile con il regolamento n. 1257/1999, una situazione di fatto nella quale una norma nazionale che consente tale trasferimento sia stata approvata dalla Commissione in quanto conforme alle disposizioni del regolamento n. 1257/1999 – e sulla base della quale alcuni agricoltori hanno aderito a una misura di prepensionamento – abbia potuto far sorgere a beneficio degli eredi degli agricoltori un legittimo affidamento. In caso di risposta affermativa, con la terza questione il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se la conclusione menzionata nel verbale della riunione del Comitato per lo sviluppo rurale della Commissione del 19 ottobre 2011, secondo la quale l'aiuto al prepensionamento non è trasmissibile per successione, possa aver eliminato il legittimo affidamento degli eredi degli agricoltori che hanno aderito a una misura di prepensionamento¹⁵.

48. Dal momento che tali questioni richiedono un'interpretazione del principio di tutela del legittimo affidamento, mi sembra opportuno svolgere qualche osservazione preliminare volta a delimitare la portata concreta di detto principio.

49. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, il principio della tutela del legittimo affidamento rientra tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione¹⁶ e, in quanto tale, deve essere rispettato sia dagli organi dell'Unione che dagli Stati membri, allorché danno attuazione a normative dell'Unione¹⁷.

¹⁵ Infatti, le due questioni poste dal giudice del rinvio si riferiscono piuttosto ad un «diritto soggettivo» ad ereditare l'aiuto al prepensionamento. Tuttavia, come emerge chiaramente dalle osservazioni del giudice del rinvio, il riconoscimento dell'esistenza di questo diritto degli eredi sarebbe la conseguenza di una risposta in senso affermativo per quanto attiene la possibilità di fondarsi sul predetto legittimo affidamento.

¹⁶ V. sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punto 23).

¹⁷ V. sentenze dell'11 luglio 2002, Marks & Spencer (C-62/00, EU:C:2002:435, punto 44), e del 12 maggio 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, EU:C:2011:298, punto 29).

50. Considerato che esso mira a conservare le situazioni giuridiche esistenti, il principio della tutela del legittimo affidamento entra necessariamente in conflitto con altri principi fondamentali del diritto dell'Unione, in particolare con il principio di legalità. Il suo contenuto è quindi determinato dal bilanciamento degli interessi privati sottostanti al mantenimento delle situazioni giuridiche esistenti, da un lato, e dell'interesse pubblico concretizzato nel principio di legalità, dall'altro¹⁸.

51. In altri termini, nell'ambito della valutazione relativa al principio della tutela del legittimo affidamento, la Corte è chiamata a stabilire, mediante una specifica analisi delle circostanze di fatto peculiari di ciascuna causa, se le aspettative delle persone coinvolte debbano prevalere rispetto all'applicazione effettiva del diritto dell'Unione.

52. La tutela del legittimo affidamento è dunque opponibile soltanto nel caso in cui un soggetto dell'ordinamento possa dimostrare di trovarsi in una situazione particolare, che deve essere qualificata *meritevole di tutela* in uno Stato di diritto.

53. È quindi opportuno chiedersi se la situazione degli eredi degli agricoltori¹⁹, che hanno stipulato con il Servizio di sostegno alle zone rurali una convenzione di diritto pubblico relativa all'erogazione di una rendita a titolo di prepensionamento contenente una clausola relativa alla possibilità di ereditare detto aiuto, sulla base di un piano di sviluppo rurale approvato dalla Commissione ed attuato dal decreto n. 1002, costituisca una situazione meritevole di tutela una volta che il Servizio di sostegno alle zone rurali ha cessato di effettuare i pagamenti dovuti in forza delle predette convenzioni in conseguenza dell'estinzione della possibilità di trasmettere mortis causa l'aiuto, ad opera del decreto n. 187.

54. In via preliminare, mi sembra essenziale precisare che il giudice del rinvio non vuole sapere se possa essere invocato il legittimo affidamento nei confronti degli effetti prodotti dalla modifica legislativa sui futuri pagamenti agli eredi degli agricoltori, firmatari delle convenzioni di diritto pubblico, bensì in relazione ai pagamenti effettuati *prima* della sua entrata in vigore. Conseguentemente la giurisprudenza classica, richiamata dalla Repubblica di Lettonia nelle proprie osservazioni scritte, secondo la quale gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione²⁰ (o delle autorità nazionali che attuano il diritto dell'Unione), non trova, a mio avviso, applicazione in questo caso. Per lo stesso motivo, il fatto che la scelta di abrogare le disposizioni relative alla trasmissione dell'aiuto mortis causa rientri nel margine di discrezionalità che l'articolo 39 del regolamento n. 1257/1999 conferisce agli Stati membri, anch'esso invocato dalla Repubblica di Lettonia, non è rilevante nel caso di specie.

55. Ciò detto, esaminerò ora le circostanze di fatto della presente causa alla luce della giurisprudenza pertinente, al fine di determinare se la situazione nel caso di specie sia tale da legittimare il primato della tutela del legittimo affidamento sull'applicazione del diritto dell'Unione.

18 V., in particolare, sentenza del 24 aprile 1996, *Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione* (T-551/93 e da T-231/94 a T-234/94, EU:T:1996:54, punto 76).

19 Per quanto riguarda l'individuazione dei soggetti beneficiari del legittimo affidamento, mi atterrò alla formulazione della seconda questione pregiudiziale, che fa riferimento agli eredi degli agricoltori e non agli agricoltori stessi. Peraltro, l'ordinanza del giudice del rinvio indica chiaramente che la causa promossa dinanzi all'*administratīvā rajona tiesa* (tribunale amministrativo distrettuale), che a sua volta ha effettuato il rinvio alla *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (Corte costituzionale), trova origine nell'inadempimento da parte del Servizio di sostegno alle zone rurali ai propri impegni nei confronti dei ricorrenti, assunti in forza di convenzioni di diritto pubblico relative all'erogazione di una rendita a titolo di prepensionamento. Orbene, mi sembra che se ne possa facilmente dedurre che la ragione dell'inadempimento agli obblighi sia l'abrogazione della possibilità di trasmettere l'aiuto mortis causa, circostanza che implica che i ricorrenti nel procedimento dinanzi alla *administratīvā rajona tiesa* (tribunale amministrativo distrettuale) sono gli eredi.

20 V. sentenza del 7 settembre 2006, *Spagna/Consiglio* (C-310/04, EU:C:2006:521, punto 81), e del 1° giugno 2016, *Ungheria/Commissione* (T-662/14, EU:T:2016:328, punto 55).

56. Secondo la giurisprudenza, l'esistenza di una situazione degna di tutela presuppone l'avveramento di tre condizioni cumulative. In primo luogo, deve sussistere un comportamento oggettivo delle autorità amministrative. In secondo luogo, l'interessato deve essere in buona fede. In terzo luogo, il comportamento dell'amministrazione deve essere conforme alle norme applicabili²¹.

57. Al fine di garantire la coerenza dell'argomentazione, è opportuno cominciare dall'esame della terza condizione. Infatti, se questa fosse intesa nel senso che una prassi nazionale non conforme al diritto dell'Unione come quella nel caso di specie, vale a dire la stipula da parte del Servizio di sostegno alle zone rurali di convenzioni di diritto pubblico che includevano una clausola successoria, non possa essere fonte di un legittimo affidamento, si dovrà constatare, in forza dell'assenza di questa terza condizione, che la seconda questione pregiudiziale sollevata dal giudice di rinvio richiede una risposta in senso negativo, senza che sia necessario analizzare le altre questioni.

58. Inoltre, l'orientamento giurisprudenziale che verte sugli errori o inadempienze di un servizio o di un'autorità nazionale nell'applicazione del diritto dell'Unione potrebbe essere interpretata in tal senso. In tale giurisprudenza, la Corte ha rigettato ripetutamente i ricorsi fondati sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento ritenendo che «[tale principio] non può essere invocato avverso una precisa disposizione di un atto normativo di diritto comunitario e il comportamento di un'autorità nazionale incaricata di applicare il diritto dell'Unione che sia in contrasto con quest'ultimo non può autorizzare l'operatore economico a considerarsi legittimato a fare assegnamento su di un trattamento contrastante col diritto comunitario»²².

59. Nella sentenza che verrà pronunciata, la Corte deve, a mio avviso, prendere posizione in merito all'interpretazione di tale giurisprudenza.

60. Personalmente, ritengo che la Corte non dovrebbe desumere che una prassi nazionale non conforme alla normativa dell'Unione non possa *mai* dar luogo a un affidamento meritevole di tutela. Alla base di tale giurisprudenza vi è infatti piuttosto l'idea che tale questione giuridica debba sempre essere decisa con riferimento agli atti normativi dell'Unione, sui cui si fondano le prassi illegittime delle autorità nazionali. Più precisamente, la tutela del legittimo affidamento non si può fondare su una prassi nazionale che viola una «precisa» disposizione di un atto normativo dell'Unione²³.

61. Si ricorda che l'atto normativo in questione nel caso di specie è il regolamento n. 1257/1999, ed in particolare gli articoli da 10 a 12 del medesimo. Orbene, come ho già detto nel corso dell'esame della prima questione pregiudiziale, tali disposizioni sono in linea di principio interpretabili in maniera divergente e non sono, conseguentemente, di una chiarezza tale che gli eredi degli agricoltori, che hanno stipulato con il Servizio di sostegno alle zone rurali convenzioni di diritto pubblico contenenti una clausola successoria, non avrebbero dovuto fare affidamento sulla legittimità di tale clausola.

62. Tale lettura della giurisprudenza mi sembra peraltro suffragata dalla versione in lingua tedesca («klare Bestimmung»), e ancor di più dalla versione in lingua inglese («unambiguous provision») dei testi delle sentenze in esame.

21 La formulazione di tali condizioni sembra variare leggermente in funzione della materia di cui trattasi. In materia di aiuti di Stato, vedi sentenza del 16 ottobre 2014, Alcoa Trasformazioni/Commissione (T-177/10, EU:T:2014:897). In materia doganale, vedi sentenza del 15 dicembre 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843, punto 47).

22 Sentenza del 7 aprile 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, punto 47). V., inoltre, sentenza del 20 giugno 2013, Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:407, punto 52); del 16 marzo 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, EU:C:2006:185, punto 27); del 1° aprile 1993, Lageder e a. (da C-31/91 a C-44/91, EU:C:1993:132, punto 35), e del 26 aprile 1988, Krücken (316/86, EU:C:1988:201, punto 23).

23 Condivido dunque l'interpretazione data dall'avvocato generale Stix-Hackl nelle proprie conclusioni nelle cause riunite Elmeka (da C-181/04 a C-183/04, EU:C:2005:730, paragrafi da 43 a 45). Nel medesimo senso vedi, inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Agroferm (C-568/11, EU:C:2013:35, paragrafo 59).

63. Non nego che, nelle proprie osservazioni scritte, la Commissione abbia concluso nel senso che un legittimo affidamento non sia potuto sorgere nel caso specifico a livello del diritto dell'Unione, sulla base di un obiter dictum del Tribunale dell'Unione europea nella sentenza Polonia/Commissione (T-257/13, non pubblicata, EU:T:2015:111) secondo il quale «(...) l'approvazione da parte della Commissione del [piano di sviluppo rurale] non conferisce a questo documento di programmazione un valore giuridico superiore a quello del regolamento n. 1257/1999 (...)»²⁴. Tuttavia, ritengo che l'idea alla base di detta affermazione del Tribunale fosse che la disposizione in oggetto, vale a dire l'articolo 11, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento («[Il cedente] cessa definitivamente ogni attività agricola a fini commerciali (...)»), non lasciasse spazio ad alcun ragionevole dubbio quanto all'obbligazione che incombeva agli Stati membri di verificare se gli agricoltori avessero esercitato l'attività agricola a fini commerciali per il periodo antecedente la cessazione di tale attività e dovesse, conseguentemente, essere qualificata come «disposizione precisa», circostanza che, come ho già spiegato, non ricorre nella presente causa.

64. Ad ogni modo, se la decisione della Commissione non può, da sola, far sorgere nel caso specifico un legittimo affidamento negli eredi, essa dovrebbe, a mio avviso, essere presa in considerazione nella valutazione della «precisione» dell'atto normativo dell'Unione in oggetto. Infatti, nel caso in cui le considerazioni che precedono non fossero ritenute sufficienti a dimostrare che l'articolo 10, l'articolo 11, paragrafo 1, secondo e terzo trattino, e l'articolo 12 del regolamento n. 1257/1999 non siano delle «disposizioni precise», rammento che il decreto n. 1002, vale a dire il fondamento giuridico della clausola successoria che figura nelle convenzioni di diritto pubblico stipulate tra il Servizio di sostegno alle zone rurali e gli agricoltori, è stato adottato in seguito in seguito all'approvazione da parte della Commissione del piano di sviluppo rurale per il periodo 2004-2006 della Repubblica di Lettonia, che conteneva la clausola successoria alla lettera a) della sezione «Prepensionamento» del suo punto 12.3.2. Orbene, se persino l'interpretazione della Commissione²⁵ degli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999 ammette la possibilità di trasmettere mortis causa l'aiuto al prepensionamento nonostante detta possibilità sia incompatibile con tali articoli, non vedo come si possa qualificarli «disposizioni precise» nel senso inteso dalla giurisprudenza.

65. Quindi, la prassi dell'amministrazione nazionale consistente nella stipula di convenzioni di diritto pubblico che comportano una clausola relativa alla possibilità di ereditare l'aiuto al prepensionamento è idonea ad essere fonte di un legittimo affidamento, nonostante essa sia incompatibile con gli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999, in ragione del fatto che dette disposizioni non sono precise nel senso di cui alla giurisprudenza della Corte.

66. In tali circostanze, per stabilire se un legittimo affidamento sia effettivamente sorto in capo agli eredi degli agricoltori firmatari delle convenzioni di diritto pubblico, è opportuno esaminare se le prime due condizioni elencate al paragrafo 56 delle presenti conclusioni siano anch'esse soddisfatte, vale a dire se il legittimo affidamento si fonda su un comportamento delle autorità amministrative e se il destinatario della tutela del legittimo affidamento fosse in buona fede.

67. Per quanto riguarda la prima condizione, il legittimo affidamento dei soggetti dell'ordinamento deve essere determinato da un comportamento delle autorità amministrative. Più precisamente, è necessario che il comportamento, sulla base delle sue caratteristiche oggettive, sia idoneo a generare una ragionevole aspettativa in capo al soggetto.

²⁴ V. sentenza Polonia/Commissione (T-257/13, non pubblicata, EU:T:2015:111, punti da 53 a 55).

²⁵ L'interpretazione della Commissione può essere presa in considerazione soprattutto nella misura in cui il testo degli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999, nella sua versione definitiva, è esattamente identico a quello delle medesime norme che la Commissione aveva inserito nella proposta di regolamento da essa avanzata. Vedi proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativa al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) (GU 1998, C 170, pag. 67).

68. A tal proposito, mi chiedo se il comportamento che avrebbe generato il legittimo affidamento degli eredi nel procedimento principale sia quello della Commissione (la decisione di approvazione del piano di sviluppo rurale della Repubblica di Lettonia) o quello dell'amministrazione nazionale lettone (la stipula con gli agricoltori di convenzioni di diritto pubblico relative all'erogazione di una rendita a titolo di prepensionamento)²⁶. La risposta corretta, a mio avviso, è dire che il legittimo affidamento degli eredi sul loro diritto a ricevere l'importo relativo all'aiuto al prepensionamento discenderebbe dagli impegni presi, nei confronti degli agricoltori nelle convenzioni di diritto pubblico, da parte dell'amministrazione nazionale. Orbene, è evidente, a mio avviso, che il comportamento dell'amministrazione nazionale lettone soddisfa le condizioni stabilite dalla giurisprudenza.

69. Infatti, non si può negare che gli impegni assunti nel quadro di convenzioni di diritto pubblico provengano da un'autorità competente e con potere di decisione. Poiché l'organismo pubblico è designato dallo Stato lettone per amministrare il regime nazionale degli aiuti al prepensionamento, in esecuzione degli obblighi che incombono a tale Stato in forza dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1260/99, il Servizio di sostegno alle zone rurali ha quindi il potere di impegnare l'amministrazione nazionale per quanto riguarda la concessione del predetto aiuto²⁷.

70. Allo stesso modo, è evidente che il comportamento concreto tenuto da tale organismo, vale a dire la stipula di convenzioni di diritto pubblico contenenti una clausola successoria con gli agricoltori, fosse idoneo a far legittimamente pensare ai loro eredi che gli impegni assunti dal Servizio di sostegno alle zone rurali sarebbero stati rispettati, vale a dire che tutti i versamenti degli aiuti sarebbero stati regolarmente effettuati.

71. Per quanto riguarda la seconda condizione, la sussistenza della buona fede può essere constatata solo nel caso in cui l'avvenuta modifica della situazione giuridica del soggetto non fosse prevedibile²⁸ alla luce del criterio dell'«operatore economico prudente ed accorto»²⁹. Il concetto di prevedibilità non è tuttavia puramente oggettivo; esso dipende ampiamente da una valutazione caso per caso tenendo conto della posizione soggettiva individuale dell'interessato³⁰.

72. In circostanze come quelle del caso di specie, in cui la situazione giuridica del soggetto interessato era disciplinata da una norma nazionale che è stata sostituita da una nuova a causa della sua incompatibilità con il diritto dell'Unione, la prevedibilità di questa modifica si traduce, a mio avviso, con la *possibilità di percepire l'illegittimità* della disposizione in questione. È evidente, infatti, che un privato non può fare affidamento sulla legittimità di una disposizione nazionale, la cui incompatibilità con il diritto dell'Unione sia manifesta.

26 A tal proposito, osservo che la giurisprudenza si mostra sensibilmente più flessibile nel caso in cui la fonte del legittimo affidamento sia un atto dell'amministrazione nazionale adottato in applicazione del diritto dell'Unione. Infatti, nelle cause in cui la Corte è chiamata a decidere se un legittimo affidamento possa discendere da un comportamento di un'istituzione europea, essa esige che il comportamento di quest'ultima faccia nascere «fondate aspettative» in capo al soggetto, precisando che costituiscono assicurazioni idonee a far nascere tali aspettative, a prescindere dalla forma in cui vengano comunicate, «informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili». V. sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punto 25 e giurisprudenza ivi citata). Per contro, nelle cause, come quella di specie, in cui il legittimo affidamento è invocato nei confronti di un atto di applicazione del diritto dell'Unione adottato da un'amministrazione nazionale, la Corte si limita ad affermare che tale atto deve creare «fondate aspettative» in capo al soggetto. V. sentenza del 14 settembre 2006, Elmeka (da C-181/04 a C-183/04, EU:C:2006:563, punto 32).

27 In proposito, l'articolo 4, paragrafo 1, dell'atbalsta dienesta likums (legge sul servizio di sostegno alle zone rurali) stabilisce che: «[Il servizio di sostegno alle zone rurali] amministra gli aiuti di Stato e dell'Unione europea alle zone rurali, all'agricoltura, alla silvicoltura ed alla pesca[, riceve ed esamina le domande (progetti) volte a beneficiare di un aiuto, prende la decisione relativa alla concessione o al rigetto di erogazione dell'aiuto, tiene l'inventario degli aiuti e ne controlla il loro impiego]».

28 V. sentenza del 17 marzo 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punto 73 e giurisprudenza ivi citata). V., inoltre, Simon, D., «La confiance légitime en droit communautaire: vers un principe général de limitation de la volonté de l'auteur de l'acte?», *Le rôle de la volonté dans les actes juridiques*, studi in memoria del professor Alfred Rieg, Bruxelles, Bruylant, 2000, pag. 740.

29 V., nel settore dell'agricoltura, sentenza del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio (C-310/04, EU:C:2006:521, punto 83). In altri settori, vedi, in particolare, sentenza del 10 settembre 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), e del 7 giugno 2005, VEMW e a. (C-17/03, EU:C:2005:362, punto 74).

30 V., in particolare, sentenza del 2 luglio 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punto 92).

73. Occorre dunque verificare se l'incompatibilità della prassi nazionale con il regolamento n. 1257/1999, consistente nell'inclusione di una clausola relativa alla possibilità di ereditare l'aiuto al prepensionamento nelle convenzioni di diritto pubblico, fosse percepibile per gli eredi degli agricoltori firmatari delle predette convenzioni, circostanza che escluderebbe immediatamente la sussistenza della buona fede in capo a questi ultimi.

74. Secondo me, è verosimile, tenuto conto delle informazioni contenute nel fascicolo del procedimento principale, che questa illegittimità non fosse percepibile.

75. Certamente, il criterio dell'operatore economico prudente ed accorto sarebbe di natura tale da imporre in capo ai predetti eredi obblighi rigorosi in termini di diligenza, ai sensi del principio *nemo censitur ignorare legem*, i quali obblighi potrebbero in linea di principio spingersi fino ad pretendere che tali eredi fossero a conoscenza dell'incompatibilità della clausola successiva con il regolamento n. 1257/1999. Tuttavia, non si può trascurare uno dei documenti centrali del quadro materiale della presente causa, vale a dire che la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento, così come inclusa nel piano di sviluppo rurale, è stata oggetto di un'espressa decisione di approvazione della Commissione. In presenza di questa decisione di approvazione, mi sembra che anche un operatore economico estremamente accorto avrebbe fatto affidamento sulla compatibilità della clausola successiva con il diritto dell'Unione³¹.

76. A tal proposito, la circostanza, sottolineata dalla Repubblica di Lettonia nelle proprie osservazioni scritte, che, così come la Corte ha affermato nella sentenza del 19 settembre 2002, *Huber* (C-336/00, EU:C:2002:509, punto 40), l'approvazione di un piano di sviluppo rurale da parte della Commissione non conferisce a quest'ultimo natura di atto normativo di diritto dell'Unione, non mi sembra di natura tale da influenzare il peso che si deve riconoscere nel caso specifico alla decisione di approvazione della Commissione.

77. Non vi è dubbio infatti che, adottando una decisione di approvazione del piano di sviluppo rurale proposto dallo Stato membro interessato, la Commissione si sia pronunciata anche sulla legittimità della clausola successiva, come ho ricordato al paragrafo 39 delle presenti conclusioni.

78. La sussistenza della buona fede in capo agli eredi è, a mio avviso, tanto più evidente in quanto un parere in senso contrario della Commissione è intervenuto solamente con la riunione del Comitato per lo sviluppo rurale del 19 ottobre 2011, ovvero circa sette anni dopo l'adozione della predetta decisione di approvazione³².

79. Quindi, nessun elemento del fascicolo suggerisce che questi eredi non avessero il diritto di riporre la loro buona fede nella conservazione della loro situazione giuridica, cioè nel fatto che il Servizio di sostegno alle zone rurali avrebbe adempiuto alle obbligazioni di erogazione che gravavano su di esso in forza delle predette convenzioni di diritto pubblico.

80. In conclusione, le tre condizioni necessarie alla nascita di un legittimo affidamento vertente sulla legittimità della trasmissibilità mortis causa dell'aiuto al prepensionamento in capo agli eredi, a mio avviso, si sono avverate nel caso di specie.

³¹ Tale decisione di approvazione, che è stata adottata ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento, riguarda infatti il contenuto del piano di sviluppo rurale. Vedi, a tal proposito, il paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

³² Sulla rilevanza della mancanza di una rapida rettifica dell'amministrazione al fine della valutazione della buona fede, vedi le conclusioni dell'avvocato generale Stix-Hackl nelle cause riunite *Elmeke* (da C-181/04 a C-183/04, EU:C:2005:730, paragrafo 54).

81. Di conseguenza, gli eredi in questione avrebbero in linea di principio diritto di ricevere tutte le erogazioni relative agli aiuti concessi sulla base delle convenzioni di diritto pubblico stipulate tra la data di entrata in vigore del decreto n. 1002 (7 dicembre 2004) e quella del decreto n. 187 (30 aprile 2015). Abrogando la fonte della trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento, si elimina altresì il fondamento del legittimo affidamento degli eredi.

82. In tale contesto, con la terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede alla Corte di stabilire se tale legittimo affidamento non dovrebbe piuttosto essere considerato venuto meno in data anteriore a quella dell'adozione del decreto n. 187, vale a dire alla data d'adozione delle conclusioni del Comitato per lo sviluppo rurale della Commissione, in occasione della sua 52ª riunione. Queste conclusioni affermavano che la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento non era conforme al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)³³, che ha sostituito il regolamento n. 1257/1999 e disciplina le misure di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013.

83. A mio parere, la questione va risolta in senso negativo.

84. Ciò non dipende dal fatto che le conclusioni in oggetto vertono non sul regolamento n. 1257/1999, bensì sul regolamento n. 1698/2005. Il tenore dell'articolo 23 del regolamento n. 1698/2005 è, chiaramente, in tutti i suoi punti analogo a quello degli articoli da 10 a 12 del regolamento n. 1257/1999.

85. A mio avviso, tale risposta si spiega piuttosto con il fatto che le condizioni per la sussistenza del legittimo affidamento non vengono meno a seguito dell'adozione delle predette conclusioni.

86. Se è vero che si potrebbe sostenere che dette conclusioni producano l'effetto di escludere l'avveramento della seconda condizione, vale a dire quella relativa alla buona fede degli eredi, ritengo che una simile interpretazione sia tuttavia erranea.

87. Per confutarla, esaminerò quindi brevemente la predetta interpretazione.

88. Ricordo che, ai paragrafi da 75 a 77 delle presenti conclusioni, ho precisato che la decisione della Commissione di approvazione del Piano piano di sviluppo rurale della Lettonia per l'esecuzione del programma di sviluppo rurale nel periodo 2004–2006, che comprendeva una disposizione che consentiva la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento, è un elemento determinante per concludere che gli eredi degli agricoltori firmatari delle convenzioni di diritto pubblico di erogazione di una rendita a titolo di prepensionamento non fossero in grado di percepire l'illegittimità della clausola successoria e che, di conseguenza, fossero in buona fede. Tale decisione è, infatti, tale da attenuare i rigorosi requisiti per la sussistenza della buona fede derivanti dall'applicazione del criterio dell'operatore economico prudente ed accorto.

89. In tali circostanze, si potrebbe ritenere che le conclusioni del Comitato per lo sviluppo rurale della Commissione, secondo le quali la trasmissione mortis causa dell'aiuto al prepensionamento non è conforme al diritto dell'Unione, sono idonee ad eliminare gli effetti della buona fede prodotti dalla decisione di approvazione della medesima istituzione. Se così fosse, il comportamento degli eredi dovrebbe essere valutato alla luce della versione *puramente oggettiva* del criterio dell'operatore economico prudente ed accorto, e l'illegittimità della clausola successoria sarebbe conseguentemente considerata percepibile dagli eredi.

90. Non condivido il punto centrale di tale argomentazione.

³³ GU 2005, L 277, pag. 1.

91. A mio giudizio, le conclusioni del Comitato per lo sviluppo rurale non possono essere prese in considerazione ai fini della valutazione della sussistenza della buona fede degli eredi nel caso di specie.

92. Ciò è dovuto al fatto che questi privati non avevano conoscenza del contenuto del verbale della riunione del Comitato per lo sviluppo rurale. Infatti, si evince dalle informazioni disponibili nel fascicolo che il contenuto di tale verbale non fosse stato comunicato agli eredi. Peraltro, il dovere di diligenza di questi ultimi non presuppone che avrebbero dovuto essere a conoscenza di tale contenuto. Mi sembra evidente che non si possano imporre agli eredi gli stessi obblighi, con riferimento al loro dovere di informarsi, rispetto a quelli imposti alle grandi imprese nel settore del diritto della concorrenza³⁴.

93. Atteso che le conclusioni del Comitato per lo sviluppo rurale non erano né note né accessibili agli eredi, va da sé che dette conclusioni non sono idonee a escludere la sussistenza della buona fede in capo a questi ultimi.

94. Di conseguenza, dette conclusioni non possono servire da fondamento all'esclusione del legittimo affidamento degli eredi per quanto riguarda il diritto a ricevere l'aiuto al prepensionamento sulla base della clausola successoria contenuta nelle convenzioni di diritto pubblico relative al periodo 2004-2006. Detto legittimo affidamento deve, quindi, essere considerato sussistente sino alla data di entrata in vigore del decreto n. 187, vale a dire il 30 aprile 2015.

IV. Conclusione

95. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale della Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Corte costituzionale, Lettonia) come segue:

- 1) Gli articoli da 10 a 12 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti, osta a che gli Stati membri, nel quadro dell'attuazione di dette disposizioni, adottino una misura che permetta la trasmissione mortis causa degli aiuti al prepensionamento.
- 2) Una situazione di fatto secondo la quale una norma nazionale, che consentiva la trasmissione mortis causa degli aiuti al prepensionamento, è stata validamente approvata dalla Commissione europea in quanto conforme al regolamento n. 1257/1999 – in forza della quale alcuni agricoltori hanno aderito a una misura di prepensionamento – ha potuto far sorgere a vantaggio degli eredi di detti agricoltori, conformemente al diritto dell'Unione, un legittimo affidamento.
- 3) Le conclusioni della riunione del Comitato per lo sviluppo rurale della Commissione del 19 ottobre 2011 non possono servire da fondamento all'estinzione anticipata del legittimo affidamento in ragione del fatto che, non essendo né note né accessibili agli eredi, esse non sono idonee a escludere la sussistenza della buona fede in capo a questi ultimi.

³⁴ V. sentenza del 19 settembre 2002, Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punto 58), e anche conclusioni dell'avvocato generale Alber nella medesima causa (C-336/00, EU:C:2002:175, paragrafi da 117 a 121).