

Sulla nozione di «superficie agricola a disposizione dell'agricoltore» nell'ambito della disciplina sui pagamenti diretti agli agricoltori

Corte di giustizia UE, Sez. VIII 13 giugno 2024, in causa C-731/22 - Piçarra, pres.; Piçarra, rel.; Campos Sánchez-Bordona, avv. gen. - IJ und PO GesbR, IJ c. Agrarmarkt Austria.

Aiuti diretti agli agricoltori - Politica agricola comune - Regolamento (UE) n. 1307/2013 - Condizionalità - Definizione di «agricoltore in attività» - Definizione di «superficie agricola a disposizione dell'agricoltore» - Regolamento (UE) n. 2021/2115 - Piani strategici nazionali

La cessione temporanea di una superficie agricola in manutenzione a diversi utilizzatori liberamente scelti dall'agricoltore, purché svolgano mansioni rientranti nella nozione di «attività agricola» dietro pagamento di un compenso fisso, non può precludere il diritto dell'agricoltore ai pagamenti diretti.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Il fatto e la questione pregiudiziale. La sentenza in esame riguarda l'interpretazione delle nozioni di «agricoltore in attività» e di «superficie agricola a disposizione dell'agricoltore», ai sensi, rispettivamente, degli artt. 9, par. 1 e 4, par. 1, lett. c), del regolamento (UE) n. 1307/2013 ai fini dell'accesso ai regimi di sostegno per gli agricoltori previsti nell'ambito della PAC.

La domanda era stata presentata in ragione di una controversia tra la IJ und PO GesbR (IJ) e l'Agrarmarkt Austria (AMA), l'organismo che si occupa del pagamento e della liquidazione degli aiuti a favore degli agricoltori, in merito a tre decisioni con le quali l'AMA aveva rifiutato di concedere alla IJ pagamenti diretti per gli anni dal 2019 al 2021.

Il caso risulta di particolare interesse per quanto concerne i profili soggettivi necessari all'accesso agli aiuti: la società titolare del terreno, infatti, stipulava un accordo di utilizzo della superficie, che, divisa in parcelle, veniva ceduta «in custodia» a degli utilizzatori, in cambio del pagamento di un «contributo stagionale», con una spartizione degli obblighi con la cedente. Da un lato, la società rimaneva responsabile della lavorazione del suolo, della pianificazione delle colture e della coltivazione degli ortaggi, mentre gli utilizzatori si occupavano della manutenzione delle parcelle, con l'obbligo di rimuovere le erbe infestanti durante la stagione di coltura e di trovare un sostituto che vi provvedesse in caso di assenza prolungata.

Il giudice del rinvio, formulando le domande pregiudiziali, solleva una serie di questioni relative al soddisfacimento delle condizioni per l'accesso agli aiuti da parte della società ricorrente. Prima di tutto, risulta pacifico il rispetto della prima condizione necessaria, *ex art. 4, par. 1, lett. b)* del regolamento (UE) n. 1307/2013 – che fornisce la definizione di «azienda» e richiede che questa sia utilizzata per «attività agricole» – in quanto le superfici sono utilizzate per la coltivazione di ortaggi e dunque non come «area ricreativa» come ritenuto dall'AMA.

Dubbi sorgono sulle restanti due condizioni. In base alla prima, ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. b), la superficie dev'essere «gestita da un agricoltore» e, secondo quanto sancito in una pronuncia della Corte di giustizia (causa C-61/09)¹, ciò implicherebbe che l'attività agricola sia esercitata «in nome e per conto» dell'agricoltore; la seconda, invece, prevede che, ai sensi dell'art. 33, par. 1, del regolamento, le parcelle siano «a disposizione» della società.

Secondo il giudice del rinvio, la situazione *de facto* risulterebbe alquanto diversa da quella affrontata nella sentenza citata – riguardante la rivendicazione, da parte di più agricoltori, di una serie di parcelle come facenti parte della loro rispettiva azienda – e pertanto la condizione che l'attività sia esercitata «in nome e

¹ Corte di giustizia UE 14 ottobre 2010, in causa C-61/09, *Landkreis Bad Dürkheim*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 4, II, 153.

per conto» dell'agricoltore non sarebbe richiesta per l'accesso agli aiuti. Inoltre, sulla seconda delle condizioni, il giudice, pur riconoscendo che non vi sono precedenti giurisprudenziali che trattino nel dettaglio della fattispecie, ritiene che la superficie di cui trattasi sia qualificabile come «ettaro ammissibile» ai sensi dell'art. 32, par. 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013 e quindi possa essere soggetta all'aiuto. In questo senso, la IJ conserverebbe un'autonomia sufficiente nell'esercizio della sua attività agricola sulla superficie, potendo scegliere liberamente gli utilizzatori delle parcelle ed esercitando un'influenza sui risultati della raccolta, potendo effettuare lavori di preparazione, irrigare la superficie, estirpare le erbe infestanti e mantenendola in condizioni favorevoli alla coltivazione degli ortaggi indicati.

Si tratta dunque di comprendere se una superficie possa considerarsi gestita dall'agricoltore e a sua disposizione – e quindi quest'ultimo possa accedere agli aiuti – quando la superficie sia ceduta per la manutenzione e la raccolta a vari utilizzatori dietro pagamento di un canone, per un dato periodo di tempo, senza che l'agricoltore cedente abbia una partecipazione diretta al risultato della raccolta.

2. - La decisione della Corte. Per rispondere alla questione pregiudiziale sottoposta dal giudice *a quo*, la Corte di giustizia ritiene opportuno verificare se risultino sussistenti tutte le condizioni richieste dal regolamento (UE) n. 1307/2013 affinché un agricoltore abbia diritto all'aiuto. In altre parole, è da comprendere se l'ipotesi di cessione delle parcelle che compongono la superficie agli utilizzatori possa comunque rientrare nella nozione di «azienda gestita» e «a disposizione» dell'agricoltore che avrebbe eventualmente diritto agli aiuti.

Il giudice europeo parte dalla definizione di «azienda» ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. *b*) del regolamento, in particolare dalla nozione di «attività agricole gestite da un agricoltore»².

Sulla prima delle condizioni richieste, *nulla quaestio*: la superficie in oggetto costituisce «superficie agricola» ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. *e*)³, in quanto esclusivamente adibita alla coltivazione di ortaggi in pieno campo e, dunque, rientra nell'«attività agricola» così come richiesto dalla lett. *c*) dell'art. 4, in particolare nella produzione, allevamento o coltivazione «di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia di animali per fini agricoli» (*i*).

Peraltro il giudice, accogliendo la visione della Commissione – che aveva presentato osservazioni scritte – fornisce un'interpretazione estensiva della c.d. «attività agricola» ai sensi dell'art. 4, lett. *c*), ritenendo che detta attività non debba necessariamente essere esercitata durante periodi di lavoro considerati abituali, né che l'agricoltore stesso proceda alla raccolta o che i prodotti di quest'ultima gli siano riservati, né che l'attività abbia esclusivamente come scopo la produzione sistematica al fine di rifornire la popolazione.

Un'interpretazione estensiva è fornita anche della seconda delle condizioni richieste, ossia che le attività agricole siano «gestite da un agricoltore». Su questo punto si è espresso più volte lo stesso giudice europeo, precisando che l'agricoltore non gode di un potere di disposizione illimitato sulla superficie in questione nell'ambito dell'uso di questa per fini agricoli. Per contro, «l'agricoltore deve disporre di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola su tale superficie, circostanza che spetta al giudice del rinvio valutare, in considerazione di tutti gli elementi del caso di specie». L'agricoltore deve essere comunque in grado di esercitare «un certo potere decisionale nell'ambito dello sfruttamento della superficie di cui trattasi»⁴.

Tale interpretazione estensiva sarebbe rafforzata, oltre che dalla giurisprudenza, anche dall'art. 9, par. 1, del regolamento (UE) n. 1307/2013, alla luce del 'considerando' 10: ai fini dell'assegnazione dei pagamenti diretti, infatti, possono essere qualificati come «agricoltore in attività» le persone fisiche o giuridiche o le associazioni di persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole «sono principalmente superfici

² Ai sensi della disposizione, per «azienda» si intendono tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro.

³ È considerata «superficie agricola: qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti».

⁴ Punti 49 e 50 di Corte di giustizia UE 7 aprile 2022, in causa C-116/20, *SC Avio Lucos SRL*, e punti 61 e 62 di Corte di giustizia UE 14 ottobre 2010, in causa C-61/09, *Landkreis Bad Dürkheim*, citate dalla Corte stessa nella pronuncia in oggetto.

mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione» e che svolgono su tali superfici «l'attività minima», definita dagli Stati membri ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, par. 2, lett. *b)* e par. 1, lett. *c)*, *iii)* del regolamento.

Un'ulteriore condizione richiesta dalla disciplina per l'accesso agli aiuti è che, ai sensi dell'art. 33, par 1, del regolamento, le parcelle dichiarate – corrispondenti agli «ettari ammissibili abbinati a ciascun diritto all'aiuto»⁵ – siano quelle a disposizione dell'agricoltore alla data fissata dallo Stato membro, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali.

La Corte si era già trovata ad interpretare la nozione di «ettaro ammissibile» contenuta nell'art. 44, par. 2 e 3 del regolamento (CE) n. 1782/2003 – applicabile *ratione temporis* alla controversia – in un caso in cui aveva dovuto pronunciarsi sulla portata del potere di gestione dell'agricoltore per quanto riguarda le superfici ammesse agli aiuti. La necessità che le parcelle dichiarate come ettari ammissibili siano «a disposizione» dell'agricoltore richiede il rispetto di determinate condizioni: in primo luogo, questi deve essere in grado di utilizzare con sufficiente autonomia la superficie di cui trattasi per le sue attività agricole, ivi compreso il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1782/2003; le superfici controverse, inoltre, non devono essere soggette ad alcuna attività agricola praticata da un terzo durante tale periodo, per evitare che più agricoltori rivendichino tali superfici come facenti parte della loro azienda; la norma, poi, non osta a che sia considerata parte di un'azienda la superficie messa a disposizione dell'agricoltore a titolo gratuito, ai fini di un uso determinato per un periodo limitato, nel rispetto degli obiettivi di tutela della natura, a patto che tale agricoltore sia in grado di utilizzare una siffatta superficie con un'autonomia sufficiente per le sue attività agricole per un periodo minimo di dieci mesi. Risulta, infine, non necessario, ai fini dell'appartenenza della superficie interessata all'azienda dell'agricoltore, il fatto che quest'ultimo sia obbligato ad effettuare dietro compenso taluni compiti per conto di un terzo, qualora tale superficie sia anche utilizzata dall'agricoltore ai fini dell'esercizio della sua attività agricola a suo nome e per proprio conto.

Nell'ambito dell'autonomia di gestione riconosciuta all'agricoltore, tuttavia, nell'ipotesi in cui le parcelle siano cedute a titolo oneroso a terzi per lo svolgimento di attività agricole così come richiesto dal regolamento, per la Corte risulta necessario che l'attività agricola in questione venga effettuata «in nome e per conto» dell'agricoltore avente diritto all'aiuto. E questa circostanza dev'essere verificata dal giudice del rinvio caso per caso⁶.

Tuttavia, nel caso di specie, tale circostanza non viene considerata come decisiva: non solo perché un riferimento a questa condizione non è rinvenibile né nell'art. 4 né nell'art. 33 del regolamento del 2013, ma anche perché le due situazioni riguardano casi diversi e non sovrapponibili dal punto di vista dell'accesso all'aiuto, alla luce dei differenti presupposti fattuali⁷.

⁵ Ai sensi dell'art. 32, par. 2, per «ettaro ammissibile» si intende «*a)* qualsiasi superficie agricola dell'azienda, comprese le superfici che non erano in buone condizioni agronomiche al 30 giugno 2003 negli Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004 i quali avevano optato al momento dell'adesione a favore dell'applicazione del regime di pagamento unico per superficie, utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole; oppure *b)* qualsiasi superficie che ha dato diritto di ricevere pagamenti nel 2008 nell'ambito del regime di pagamento unico o del regime di pagamento unico per superficie, di cui, rispettivamente, ai titoli III e IV BIS del regolamento (CE) n. 1782/2003 e che: *i)* non risponde più alla definizione di «ettaro ammissibile» di cui alla lettera *a)* in seguito all'attuazione della direttiva 92/43/CEE, della direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2009/147/CE; *ii)* per la durata del pertinente impegno del singolo agricoltore è oggetto di imboschimento a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999 o dell'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1698/2005 o dell'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1305/2013 oppure in virtù di un regime nazionale le cui condizioni siano conformi all'articolo 43, paragrafi 1, 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005 o all'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1305/2013; oppure *iii)* per la durata del pertinente impegno del singolo agricoltore è ritirata dalla produzione a norma degli articoli 22, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1257/1999, dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005 o dell'articolo 28 del regolamento (UE) n. 1305/2013».

⁶ Punto 69 di Corte di giustizia UE 14 ottobre 2010, cit.

⁷ Nel caso citato dalla Corte un'agricoltore proponeva domanda di aiuto per alcune superfici che questa era obbligata a curare e gestire in conformità con le norme di tutela della natura, dietro corrispettivo. Tali superfici erano oggetto di un contratto

Pertanto, il giudice europeo sostiene che, nel caso di specie, la cessione temporanea di una superficie agricola a diversi utilizzatori liberamente scelti dall'agricoltore, purché svolgano mansioni rientranti nella nozione di «attività agricola» dietro pagamento di un compenso fisso, non possa precludere il diritto dell'agricoltore ai pagamenti diretti. È necessario, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni, che l'agricoltore sia in grado di garantire che tale superficie sia effettivamente utilizzata per attività agricole e che possa assicurare il rispetto dei requisiti sostanziali relativi all'esercizio di tali attività agricole. Rispettati questi requisiti, tale superficie può essere considerata «gestita da un agricoltore» e «a disposizione» del medesimo. Essa può altresì essere considerata come «ettaro ammissibile» per tali pagamenti, anche se, alla data fissata dallo Stato membro interessato, è «sotto la custodia» di utilizzatori scelti dall'agricoltore.

Peraltro, l'agricoltore richiedente risulta essere un «agricoltore in attività» in quanto esercita un'attività agricola minima, ai sensi dell'art. 9, par. 1 del regolamento, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione. Come già messo in luce, infatti, la IJ, richiedente gli aiuti, procede alla lavorazione del suolo, alla pianificazione delle colture, alla messa a coltura prima di cedere le parcelle agli utilizzatori, nonché alla loro irrigazione, mentre gli utilizzatori hanno l'obbligo di rimuovere regolarmente le piante infestanti e sono tenuti a rispettare gli orientamenti dell'agricoltura biologica.

Dunque, la IJ, pur cedendo le parcelle agli utilizzatori dietro corrispettivo alle condizioni osservate, rispetterebbe le condizioni richieste dagli artt. 4, par. 1, lett. b) e c) e art. 33, par. 1 del regolamento (UE) n. 1307/2013 e avrebbe accesso ai pagamenti diretti.

3. - Il regime dei pagamenti diretti agli agricoltori nella PAC e le condizioni di accesso agli aiuti alla luce dei nuovi piani strategici nazionali. La disciplina dei pagamenti diretti agli agricoltori è stata oggetto di una dettagliata regolamentazione, modificatasi di pari passo con lo sviluppo della PAC nel corso degli anni⁸.

I pagamenti diretti sono misure di sostegno al reddito degli agricoltori, finanziate, attualmente, dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), la cui finalità è quella di migliorare la redditività dell'agricoltura, garantire la sicurezza alimentare in Europa e garantire una giusta remunerazione agli agricoltori, nell'ambito degli obiettivi della PAC ai sensi dell'art. 39 TFUE⁹.

I pagamenti rispondono al criterio della condizionalità, introdotta – in un primo tempo con esclusivo riferimento alle esigenze ambientali – già con il regolamento (CE) n. 1259/1999¹⁰. Tale regolamento prevedeva, all'art. 3, la possibilità per gli Stati membri di adottare misure ritenute appropriate in materia

stipulato tra l'agricoltrice e il Landkreis Bad Dürkheim, un ente pubblico. L'agricoltrice era tenuta ad osservare concreti obblighi contrattuali nonché le prescrizioni dell'autorità competente in materia di protezione della natura, per esempio relativamente all'intensità di sfruttamento del pascolo. Allo stesso tempo, la citata autorità le forniva un sostegno materiale con operazioni colturali, come le falciature preparatorie, nonché con disboscamenti ed estirpazioni garantiti da terzi. Una parte delle superfici interessate era di proprietà del Land Renania Palatinato. Per il resto, il pascolo a fini di protezione della natura era stato autorizzato dai proprietari e, in taluni casi, erano state adottate decisioni di portata generale per obbligare questi ultimi a tollerare le misure di mantenimento attuate dall'agricoltrice. La domanda per la concessione di aiuti era stata respinta dall'AMA, la quale aveva motivato ritenendo che tali superfici non potessero essere qualificate come «ettari ammissibili» ai sensi dell'art. 44, par. 2, del regolamento n. 1782/2003.

⁸ Sul tema si rinvia a L. COSTATO - L. RUSSO (a cura di), *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, 138 ss.

⁹ Ai sensi dell'art. 39 TFUE, gli obiettivi della PAC sono: «a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori».

¹⁰ Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, in G.U. L 160/113. A tal proposito si è parlato di «eco-condizionalità». Cfr., sul punto, tra gli altri, D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in questa Riv., 2003, 11, 597 ss. e L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la «nuova» condizionalità ed il greening*, in Riv. dir. agr., 2011, 4, 628 ss.

ambientale, tenendo conto delle specificità dei terreni agricoli utilizzati e della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente; tra queste misure vi era l'erogazione di aiuti in cambio di c.d. «impegni agroambientali», la fissazione di requisiti ambientali obbligatori di carattere generale, nonché la fissazione di requisiti ambientali specifici la cui soddisfazione era condizione per poter beneficiare dei pagamenti diretti. Agli Stati era inoltre riconosciuto il potere di stabilire sanzioni in caso di mancato rispetto dei requisiti ambientali e la possibilità di sopprimere i benefici derivanti dai regimi di sostegno in caso di loro inosservanza.

Con il regolamento (CE) n. 1782/2003 – destinato ad operare per il periodo 2005-2012, nell'ambito della c.d. riforma Fischler – il regime dei pagamenti diretti ha assunto una vocazione più spiccatamente agro-ambientale, anche attraverso l'adozione del c.d. *decoupling* (disaccoppiamento), potendo gli aiuti, da tale momento in poi, essere erogati agli agricoltori a prescindere dalla quantità prodotta e dalla natura del prodotto¹¹.

Ai sensi dell'art. 3 del regolamento, per accedere agli aiuti, gli agricoltori erano chiamati a rispettare criteri di gestione obbligatori, contenuti nell'Allegato III – riguardanti sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, ambiente e benessere degli animali – e a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali, come previsto dall'art. 5¹².

Dubbi erano stati sollevati in merito ad alcune definizioni contenute nel regolamento del 2003, in particolare quelle di «agricoltore» e di «attività agricola». Per «agricoltore», *ex art. 2, lett. a)*, del regolamento (CE) n. 1782/2003, si intende «una persona fisica o giuridica o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale all'associazione e ai suoi membri, la cui azienda si trova nel territorio della Comunità ai sensi dell'articolo 299 del trattato e che esercita un'attività agricola»; invece, l'«attività agricola», ai sensi della lett. *c)*, riguarda «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 5». Pertanto, l'attività agricola può anche non essere strettamente *produttiva*, ma di semplice *mantenimento* dei terreni, come si deduce da tali definizioni e in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 3, l'agricoltore beneficiario di aiuti deve rispettare i criteri di cui all'Allegato III e deve mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali¹³.

In tal senso, anche alla luce del meccanismo del *decoupling*, vi è chi ha ipotizzato il mancato rispetto, da parte delle forme di sostegno al reddito introdotte nel regolamento del 2003, degli artt. 33 e 34 TCE (ora artt. 39 e 40 TFUE), non garantendo il pieno perseguimento degli obiettivi della PAC, in particolare l'incremento della produttività dell'agricoltura, e la stabilizzazione dei mercati¹⁴.

A seguito della breve vigenza del regolamento (UE) n. 73/2009¹⁵, che non ha apportato modifiche significative al sistema del 2003, se non perseguendo l'obiettivo di semplificare il funzionamento del regime

¹¹ Cfr. L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in questa Riv., 2007, 10, 577ss.

¹² Tali condizioni riguardano obblighi applicabili a coloro che svolgono effettivamente attività agricola: si pensi, ad esempio, alle misure idonee a prevenire l'erosione del suolo, a mantenerne alti i livelli di sostanza organica, ad evitare il deterioramento degli *habitat*.

¹³ Sul punto, F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2014, 5, 967 ss., nonché L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in Riv. dir. agr., 2005, 3, 478 ss.

¹⁴ Così L. COSTATO, *ult. op. cit.*, 484 ss.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 73/2009 del 19 gennaio 2009 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, in G.U. L 30/16.

di pagamento unico¹⁶, è stato approvato il regolamento (UE) n. 1307/2013¹⁷, le cui norme sono oggetto di interpretazione da parte del giudice europeo nella sentenza in esame.

Il regolamento ha introdotto importanti novità nell'impianto regolatorio dei pagamenti diretti agli agricoltori: ferma restando la spiccata attenzione per le finalità ambientali e la gestione sostenibile delle risorse naturali¹⁸, si rileva, altresì, un ritorno alla funzione produttiva dei beni e dell'attività agricola, come requisito per l'accesso agli aiuti¹⁹.

Ciò è rinvenibile sul piano definitorio: in particolare, la definizione di «attività agricola», così come riformulata nel regolamento del 2013, risulta arricchita rispetto a quella del regolamento (CE) n. 1782/2003²⁰, poi riconfermata nel regolamento (CE) n. 73/2009. Nella nuova definizione, di cui all'art. 4, par. 1, lett. c) del regolamento (UE) n. 1307/2013, oltre alla «produzione, l'allevamento, la coltivazione di prodotti agricoli» e il «mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione», viene aggiunta, nel novero delle attività agricole, anche «lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione»²¹. Pertanto, assume rilevanza la necessità di un apporto *attivo* – anche minimo – da parte dell'agricoltore destinatario degli aiuti, sulla superficie²². Questo aspetto è chiarito grazie al regolamento delegato (UE) n. 639/2014²³ che, all'art. 4, prevede che gli Stati membri richiedano che l'agricoltore svolga almeno un'attività annuale, ovvero solo ogni secondo anno qualora vi siano motivi ambientali e che gli Stati definiscano le caratteristiche che la superficie agricola deve avere per poter essere considerata mantenuta in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione²⁴.

Il regolamento (UE) n. 1307/2013 ha previsto tre regimi di sostegno obbligatori. I primi due sono un regime di pagamento di base, previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile nello Stato membro (art. 32) e la proroga – fino al 31 dicembre 2020 – del regime di pagamento unico per superficie previsto dal regolamento (UE) n. 73/2009 (art. 36). Coloro che risultano beneficiari di queste due tipologie di pagamenti diretti sono chiamati ad applicare, su tutti i loro ettari ammissibili, le c.d. «pratiche

¹⁶ Sul punto si veda L. RUSSO, *ult. op. cit.*, 634.

¹⁷ Tale regolamento fa parte del pacchetto di regolamenti adottati in occasione della PAC 2014-2020, insieme ai regolamenti (UE) nn. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

¹⁸ Si pensi al regime di pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, previste dagli artt. 43 ss. del regolamento.

¹⁹ F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, 52.

²⁰ Ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 1782/2003 si intendeva per «attività agricola: la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 5».

²¹ Cfr. sul punto F. ALBISINNI, *ult. op. cit.*, 53, che mette in evidenza come la formula introdotta nel 2013 coinvolga maggiormente gli Stati nella conformazione definitoria, laddove il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati membri si amplia rispetto alla versione precedente, facendo riferimento ad un'attività «ulteriore» rispetto a quella del «mantenimento» della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

²² Tale vocazione alla produttività emerge dalla definizione di «agricoltore in attività» di cui all'art. 9. Ai sensi del par. 1, infatti, non sono concessi pagamenti diretti nel caso in cui le superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo e alla coltivazione e quando i soggetti potenzialmente beneficiari non svolgono su di esse l'attività minima definita dagli Stati membri (la c.d. *black list*). È inoltre riconosciuta la possibilità agli Stati membri di aggiungere a tale elenco altre aziende o attività non agricole analoghe. La definizione di «agricoltore in attività» ha destato alcune perplessità in dottrina. Si veda, in particolare, G. GALASSO, *L'agricoltore in attività*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, 101 ss.

²³ Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento, in *G.U. L* 181/1.

²⁴ Su questo punto e per un quadro generale sul contenuto del regolamento delegato, cfr. A. GERMANÒ, *Sui regolamenti della Commissione a completamento della normativa legislativa del Parlamento europeo e del Consiglio degli anni 2012 e 2013 nella materia dell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 2, 232 ss.

agricole benefiche per il clima e l'ambiente» (c.d. *greening*)²⁵, previste dall'art. 43, par. 2. Tali pratiche sono la diversificazione delle colture (art. 44), il mantenimento del prato permanente esistente (art. 45) e avere un'area di interesse ecologico sulla superficie (art. 46). Sono poi ammissibili pratiche c.d. «equivalenti», ossia che generano un beneficio per il clima o l'ambiente di livello equivalente o superiore rispetto a quello generato dalle pratiche già menzionate²⁶. La terza forma di sostegno è quella destinata ai giovani agricoltori (art. 50)²⁷.

Sono previsti altresì alcuni regimi di sostegno facoltativi, tra cui il pagamento c.d. «ridistributivo» (art. 41), pagamenti aggiuntivi per le zone soggette a vincoli naturali (art. 48), così come definite dall'art. 32, par. 1, regolamento (UE) n. 1305/2013, misure di sostegno accoppiato facoltativo (art. 52) – erogati cioè in funzione della natura del prodotto coltivato e delle quantità ottenuta – per determinati settori produttivi, quali cereali, semi oleosi, colture proteiche, lino, canapa, ecc., regimi per i piccoli agricoltori, il cui importo è fissato dagli Stati membri e comunque non inferiore a 500 euro e non superiore a 1.250 euro.

Con l'entrata in vigore della nuova PAC 2023-2027²⁸, la disciplina sui pagamenti diretti agli agricoltori è confluita nel regolamento (UE) n. 2021/2115, che ha apportato alla disciplina novità di non poco rilievo. Prima di tutto, è riconfermata, se non rafforzata, l'impronta ambientale della nuova PAC, la quale si riverbera anche sulla disciplina dei pagamenti diretti²⁹.

Sono introdotte nuove forme di sostegno agli agricoltori, ed una ristrutturazione di quelle precedenti³⁰. In primo luogo, vi sono due tipologie di intervento sotto forma di pagamenti diretti (art. 16), che possono essere disaccoppiati³¹ o accoppiati³².

Sul piano definitorio, agli Stati membri è riconosciuta una maggiore discrezionalità, in quanto questi sono chiamati a fissare nei piani strategici della PAC (art. 4) le definizioni di «attività agricola», «superficie agricola», «ettaro ammissibile», «agricoltore in attività», «giovane agricoltore» e «nuovo agricoltore» e le condizioni pertinenti. Il legislatore fornisce tuttavia delle indicazioni definitorie di base che, in un certo qual

²⁵ Per una lettura critica delle misure di *greening*, nella fase di proposta del regolamento del 2013, si rinvia a A. MATTHEWS, *Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy*, in *Bio-based and Applied Economics*, 2(1): 1-27, 2013.

²⁶ Sul tema si rinvia nel dettaglio a L. RUSSO, *ult. op. cit.*, 639 ss.

²⁷ Ai sensi dell'art. 50, par. 2, «per “giovane agricoltore” si intende una persona fisica a) che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda o che sia già insediata in un'azienda agricola nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento di base o del regime di pagamento unico per superficie a norma dell'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 e b) che non ha più di 40 anni nell'anno della presentazione della domanda di cui alla lettera a)». Anche in questo caso è prevista la possibilità, per gli Stati membri, di stabilire ulteriori criteri di ammissibilità all'aiuto.

²⁸ Per uno sguardo d'insieme sugli obiettivi della nuova PAC, si vedano gli Atti del Convegno «PAC 2023-27. Strumenti per una crescita sostenibile dell'agricoltura», Bari, 7-8 aprile 2022, pubblicati su *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 109 ss. Nell'ambito della nuova PAC, è stato adottato un pacchetto di tre regolamenti, rispettivamente il regolamento (UE) n. 2021/2115 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, in *G.U. L. 435/1*, regolamento (UE) n. 2021/2116 del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, in *G.U. L. 435/87*, regolamento (UE) n. 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in *G.U. L. 435/262*.

²⁹ Sul punto, e per una lettura degli obiettivi del regolamento, v. L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Dir. agroal.*, 2022, 3, 609 ss.

³⁰ Cfr. A. FRASCARELLI, *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di PAC 2021-2027*, in *Agriregionieuropa*, 2019, 56.

³¹ Si tratta del sostegno di base al reddito per la sostenibilità, il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità, il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali.

³² Sono il sostegno accoppiato al reddito e il pagamento specifico per il cotone.

modo, ricalcano quelle previste dal regolamento precedente. Difatti, ai sensi dell'art. 4, par. 2, l'«attività agricola» è determinata in modo tale da «consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati», attraverso almeno una delle attività che ricalcano per sommi capi la definizione di «attività agricola» ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. *c*) del regolamento (UE) n. 1307/2013, ossia «*a*) la produzione di prodotti agricoli che comprende azioni quali l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante paludicoltura, ove per prodotti agricoli si intendono quelli elencati nell'allegato I TFUE, ad eccezione dei prodotti della pesca, come pure la produzione di cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida; *b*) il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti». Viene meno, invece, il riferimento allo svolgimento di un'«attività minima», definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione. Tale aspetto viene però chiarito nei piani strategici nazionali, insieme alla nozione di «agricoltore in attività»³³.

Ulteriori novità sono riscontrabili in merito al sistema di condizionalità. Anche in questo caso, sono gli Stati membri a dover includere nei propri piani strategici un sistema di condizionalità relativamente a settori specifici quali «*a*) il clima e l'ambiente, compresi l'acqua, il suolo e la biodiversità degli ecosistemi; *b*) la salute pubblica e delle piante; *c*) il benessere degli animali» (art. 12), includendo anche un sistema «efficace e proporzionato» di sanzioni amministrative. All'interno di questo sistema di condizionalità demandato agli Stati, rientrano anche gli obblighi in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (art. 13), su cui essi devono stabilire norme minime per gli agricoltori e gli altri beneficiari degli aiuti.

Tra gli aiuti disaccoppiati, poi, le misure costituenti le pratiche di inverdimento (c.d. *greening*), vengono sostituite dai regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (art. 31)³⁴. Le pratiche agricole benefiche (c.d. «eco-schemi») devono essere individuate dagli Stati membri e danno diritto ad un pagamento aggiuntivo rispetto a quello di base, secondo un meccanismo premiale³⁵.

Sono poi fissate alcune condizioni per l'effettuazione dei pagamenti (par. 5): gli impegni fissati dagli Stati membri devono andare al di là dei pertinenti criteri di gestione obbligatori e delle norme sulle buone

³³ Ai sensi del punto 4.1.4 del Piano strategico italiano (https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/PianoStrategicoNazionale) sono considerati «agricoltori in attività» gli agricoltori che, al momento della presentazione della domanda di aiuto sono in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti: «*a*) agricoltori che nell'anno precedente a quello di domanda hanno ricevuto pagamenti diretti per un importo non superiore a 5.000 euro. *b*) iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese come impresa agricola «attiva» o come piccolo imprenditore e/o coltivatore diretto. Nel caso in cui l'impresa individuale o società risulti iscritta nella sezione speciale del registro delle imprese in uno stato diverso da «attivo», che pregiudica lo svolgimento dell'attività d'impresa agricola, non è riconosciuto il requisito di agricoltore in attività; *c*) iscrizione alla previdenza sociale agricola (INPS) come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri; *d*) possesso della partita IVA attiva in campo agricolo, con dichiarazione annuale IVA, ovvero con comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, relativa all'anno precedente la presentazione della domanda, dalla quale risulti lo svolgimento dell'attività agricola. Per le aziende con superfici agricole ubicate, in misura maggiore al cinquanta per cento, in zone montane e/o svantaggiate ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea, nonché per gli agricoltori che iniziano l'attività agricola nell'anno di domanda, è sufficiente il possesso della partita IVA attiva in campo agricolo».

³⁴ Il legislatore europeo prevede, al par. 4, un elenco di settori di intervento, di cui ciascun regime ecologico dovrebbe coprire almeno due: «*a*) mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la riduzione delle emissioni di gas serra prodotte dalle pratiche agricole, mantenimento degli attuali *stock* di carbonio e miglioramento del sequestro del carbonio; *b*) adattamento ai cambiamenti climatici, comprese azioni volte a migliorare la resilienza dei sistemi di produzione alimentare e la diversità animale e vegetale per una maggiore resistenza alle malattie e ai cambiamenti climatici; *c*) protezione o miglioramento della qualità dell'acqua e riduzione della pressione sulle risorse idriche; *d*) prevenzione del degrado del suolo, ripristino del suolo, miglioramento della fertilità del suolo e della gestione dei nutrienti [e del biota del suolo]; *e*) protezione della biodiversità, conservazione o ripristino di *habitat* o specie, compresi il mantenimento e la creazione di elementi caratteristici del paesaggio o di superfici non produttive; *f*) azioni per un uso sostenibile e ridotto dei pesticidi, in particolare dei pesticidi che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente; *g*) azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica».

³⁵ L'Italia ha individuato nel proprio piano strategico cinque «eco-schemi»: pagamento per la riduzione dell'antimicrobico resistenza e per il benessere animale (Eco 1), pagamento per l'inerbimento delle colture arboree (Eco 2), pagamento per la salvaguardia di olivi di valore paesaggistico (Eco 3), pagamento per sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento (Eco 4), pagamento per misure specifiche per gli impollinatori (Eco 5).

condizioni agronomiche e ambientali, dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione; vanno al di là delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola a norma dell'art. 4, par. 2, lett. *b*) e sono diversi dagli «impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione» (art. 70).

La condizionalità prevista dal regolamento (UE) n. 2021/2115 – arricchita con i regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali – risulta così «rafforzata», e reca con sé l'intensificazione degli obblighi in materia ambientale per gli agricoltori in attività già beneficiari del sostegno³⁶.

Il «rafforzamento» della condizionalità nella nuova PAC deriva anche dall'introduzione di una disposizione relativa alla c.d. condizionalità sociale (art. 14)³⁷: gli Stati membri sono chiamati a prevedere, nei propri piani strategici, una sanzione amministrativa per gli agricoltori e gli altri beneficiari di pagamenti diretti – quali quelli derivanti dagli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione (art. 70), per vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici (art. 71) e per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori (art. 72) – se non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti di cui all'allegato IV³⁸.

4. - La nozione di «superficie agricola a disposizione dell'agricoltore» nella nuova PAC. La pronuncia esaminata offre una serie di spunti per l'interprete in merito alle condizioni di accesso ai pagamenti diretti, anche alla luce dei mutamenti avvenuti con l'entrata in vigore del nuovo regolamento (UE) n. 2021/2115, pur in considerazione delle nuove forme di sostegno da esso previste³⁹.

Come si è avuto modo di evidenziare, con l'entrata in vigore della PAC 2023-2027, la disciplina dei pagamenti diretti ha subito modifiche sostanziali, concedendo una maggiore discrezionalità agli Stati membri sul piano definitivo. Peraltro, il profilo dell'implementazione delle nuove misure introdotte, anche in relazione con le norme prescritte a livello europeo in termini di condizionalità, è stato sottoposto a critiche in dottrina⁴⁰.

Un certo livello di discrezionalità era stato già riconosciuto agli Stati membri dalla Corte di giustizia in cause in cui si applicavano, *ratione temporis*, il regolamento (UE) n. 1307/2013 o il regolamento (CE) n. 73/2009⁴¹, quindi prima dell'entrata in vigore dei piani strategici nazionali.

In un caso simile, citato dalla Corte nella sentenza in esame⁴², dalle motivazioni del giudice emerge come,

³⁶ «La condizionalità acquisisce, quindi, un significativo ruolo strumentale nel perseguimento dell'obiettivo principale che alla nuova riforma è stato assegnato, anche in considerazione della dimensione poliedrica e pervasiva che ha assunto con i nuovi regolamenti, costituendo l'unità di misura dei diversi parametri della sostenibilità dell'agricoltura», così M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 4, 22.

³⁷ Sul tema si rinvia a I. CANFORA - V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 110 ss.

³⁸ Si tratta delle direttive 2019/1152/UE sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, 89/391/CE sulle misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori e 2009/104/CE sui requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori.

³⁹ Non è possibile, in questa sede, prendere in analisi l'efficacia delle nuove misure e la loro implementazione da parte degli Stati membri. Sul tema si rinvia allo studio prodotto da Agrosynergy, Direzione generale per l'agricoltura e sviluppo rurale, ECORYS, METIS, *Mapping and analysis of CAP strategic plans Assessment of joint efforts for 2023-2027*, 2023.

⁴⁰ Cfr. L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 145 ss.

⁴¹ Si veda, recentemente, Corte di giustizia UE 4 luglio 2024, in causa C-708/22, *Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne - Asoprovac*, in www.osservatorioagromafie.it, in cui si è stabilito che l'art. 4, par. 1, lett. *b*) e *c*) del regolamento n. 1307/2013 non osta ad una normativa nazionale che restringa gli aiuti solo a chi utilizzi animali di proprietà al fine dello svolgimento di un'attività di mantenimento della superficie in uno stato che la renda idonea al pascolo; v. anche Corte di giustizia UE 7 luglio 2022, in causa C-116/20, *SC Avio Lucos SRL, in v.*, in cui il giudice europeo interpreta i regolamenti (CE) n. 73/2009 e n. 1122/2009 nel senso che non ostano ad una normativa nazionale che subordina l'ottenimento di un sostegno in base al regime di pagamento unico per superficie all'obbligo per il richiedente di dimostrare che esso detiene un «diritto di uso» della superficie agricola oggetto della domanda, fermo restando il rispetto degli obiettivi perseguiti dalla normativa dell'Unione.

⁴² Corte di giustizia UE 14 ottobre 2010, in causa C-61/09, *Landkreis Bad Dürkheim*, cit.

vista l'assenza di indicazioni nelle norme relative ai pagamenti diretti, le parti sono libere di stabilire come meglio credono la natura del rapporto giuridico in base al quale la superficie interessata viene utilizzata dall'agricoltore, in ossequio al principio di libertà contrattuale⁴³. Peraltro, neanche nel caso sottopostogli dal Tribunale austriaco il giudice europeo sembra concentrarsi sul tipo di contratto stipulato tra la società cedente e gli utilizzatori, né sulla sua natura onerosa o gratuita, quanto più sulla situazione di fatto esistente e sulla ripartizione degli oneri tra le parti.

È necessario comprendere, tuttavia, come e se questo approccio della Corte di giustizia sia destinato a mutare in virtù delle nuove disposizioni contenute nel regolamento (UE) n. 2021/2115. Infatti, si è visto come, ai sensi dell'art. 4, gli Stati membri siano chiamati a fissare definizioni quali quella di «attività agricola», «agricoltore in attività», «giovane agricoltore» e «nuovo agricoltore» in modo da definire quali soggetti, compiendo determinate attività, hanno diritto agli aiuti.

La delega definitoria concessa agli Stati membri risponde certamente all'obiettivo di migliorare l'efficacia del sistema dei pagamenti diretti, cercando di adattarlo quanto più possibile, attraverso i piani strategici, alle specificità dei singoli Stati e, più nel dettaglio, delle varie aree geografiche. E ciò, almeno in Italia, risulta in una disciplina maggiormente particolareggiata per quanto concerne le condizioni di accesso agli aiuti che presenta, però, un approccio molto più legato alla natura del rapporto giuridico intercorrente tra le parti rispetto a quello della giurisprudenza.

Se, infatti, si prende in analisi il piano strategico nazionale italiano, si può osservare come il nostro legislatore fornisca una serie di criteri non solo per definire quando l'agricoltore sia «in attività», come si è visto in precedenza, ma anche per garantire che il terreno sia a disposizione dell'agricoltore⁴⁴. Al punto 4.1.3.2 è previsto che, al momento della formulazione della domanda, l'agricoltore richiedente sia chiamato a dimostrare, allegando la dovuta documentazione, l'esistenza di un titolo di conduzione tra quelli presenti in un elenco tassativo, per dimostrare che il terreno è a sua disposizione; tra le forme di conduzione vi sono: proprietà esclusiva, situazioni di contitolarità del diritto di proprietà e regime di comunione dei beni tra coniugi, contratto preliminare di vendita ad effetti anticipati, usufrutto, nuda proprietà, enfiteusi, affitto, comodato, compartecipazione stagionale, contratto di coltivazione per conto terzi. È in quest'ultima categoria che rientrerebbe il caso in oggetto, essendo pacifico che la società cedente svolga attività agricola e rimanga proprietaria delle parcelle cedute agli utilizzatori.

Approcci differenti si riscontrano in altri Piani strategici: per esempio, il *Plan Stratégique National*⁴⁵ francese prevede una presunzione che la superficie agricola sia a disposizione dell'agricoltore al momento della domanda, lasciando quindi maggiore spazio all'eventualità che vi siano ipotesi di conduzioni difficilmente qualificabili, di cui l'agricoltore dovrebbe provare l'esistenza.

Alla luce della nuova disciplina, è verosimile che, quanto meno nell'ordinamento nazionale, questioni come quella in oggetto vengano risolte in assenza dell'ausilio interpretativo della giurisprudenza: l'opera di qualificazione del rapporto giuridico riguardante il terreno oggetto dell'aiuto, operata «a monte» dal legislatore, lascerebbe uno spazio piuttosto limitato ad altre ipotesi di conduzione atipiche.

Camilla Gernone

⁴³ Punti 54 e 55 di *Landkreis Bad Dürkheim*. Nel caso citato il giudice *a quo* chiedeva se fosse necessario, perché una superficie agricola sia considerata appartenente all'azienda di un agricoltore, che quest'ultimo ne disponga in forza di un contratto di affitto di fondi rustici o di un altro tipo di contratto analogo concluso a titolo oneroso.

⁴⁴ Si veda il punto 4.1.3.2, in cui vengono elencate le tipologie di titoli di conduzione ammesse per dimostrare che il terreno è a disposizione con la relativa documentazione richiesta (es. proprietà esclusiva, situazioni di contitolarità del diritto di proprietà e regime di comunione dei beni tra coniugi, contratto preliminare di vendita ad effetti anticipati, usufrutto, ecc.).

⁴⁵ <https://agriculture.gouv.fr/pac-2023-2027-le-plan-strategique-national>.