

Il fascicolo aziendale tra controlli, gestione territoriale e prospettive evolutive: un'analisi comparata con i modelli europei (seconda parte)

di *Francesco Tedoli*

1. Introduzione - 2. Accesso e controlli amministrativi. - 2.1. Soggetti autorizzati all'accesso e modalità di consultazione. - 2.2. Verifiche e controlli amministrativi. - 2.3. Conseguenze delle irregolarità riscontrate nei controlli. - 2.4. L'importanza di una gestione corretta del fascicolo aziendale. - 3. La consistenza fondiaria e i titoli di conduzione. - 3.1. Titoli di conduzione delle superfici e adempimenti amministrativi. - 3.2. Disponibilità giuridica delle superfici agricole e criticità nella prova della conduzione. - 3.3. Il ruolo del Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA). - 3.4. Il ruolo del fascicolo aziendale nella gestione del rischio e nelle politiche assicurative. - 4. Disciplina del fascicolo aziendale nei Paesi europei. - 4.1. Il *Cahier de l'exploitation agricole* e la gestione aziendale in Francia. - 4.2. Il *Betriebsbuch* nell'ordinamento tedesco. - 4.3. Il *Cuaderno de Explotación* in Spagna. - 4.4. Il *Bedrijfsregister* nei Paesi Bassi: un modello di innovazione e sostenibilità. - 4.5. L'*Evidencia gospodarstwa rolnego* in Polonia. - 4.6. Lo *Jordbruksregister* svedese. - 4.7. Il *Farm Record Book* inglese. - 5. Conclusioni.

1. - Introduzione. Il fascicolo aziendale rappresenta uno strumento essenziale per l'amministrazione delle imprese agricole e l'accesso ai finanziamenti pubblici. Tuttavia, la sua corretta gestione è strettamente connessa all'efficacia del sistema di controlli e alla capacità di garantire la veridicità delle dichiarazioni rese dagli agricoltori. In questa seconda parte¹ verranno esaminati i meccanismi di verifica adottati dagli Organismi pagatori, le problematiche giuridiche relative alla disponibilità delle superfici e il confronto con i modelli europei di gestione del fascicolo aziendale, con l'obiettivo di individuare criticità e possibili soluzioni per una maggiore efficienza del sistema.

2. - Accesso e controlli amministrativi. Questo strumento costituisce anche un mezzo essenziale per i controlli e le verifiche da parte della pubblica amministrazione. Attraverso la consultazione dei dati in esso contenuti, le autorità competenti possono, infatti, accettare la veridicità delle informazioni dichiarate dagli agricoltori, verificare la sussistenza dei requisiti per l'accesso ai contributi pubblici e monitorare la corretta destinazione delle risorse finanziarie.

L'accesso al fascicolo aziendale avviene principalmente attraverso il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), una piattaforma digitale gestita da AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) che raccoglie e aggiorna in tempo reale tutte le informazioni relative alle aziende agricole italiane².

2.1. - Soggetti autorizzati all'accesso e modalità di consultazione. L'accesso al fascicolo aziendale è strettamente regolamentato e riservato a una serie di soggetti pubblici e privati che, per finalità amministrative o di controllo, necessitano di consultare le informazioni relative alle aziende agricole. Questo sistema di accesso selettivo garantisce non solo la corretta gestione delle pratiche agricole e dei finanziamenti pubblici, ma anche la tutela della riservatezza dei dati aziendali, prevenendo usi impropri delle informazioni raccolte.

Il primo e principale soggetto autorizzato a consultare il fascicolo è l'azienda agricola stessa, che può

¹ La prima parte dell'articolo, dal titolo *Il fascicolo aziendale: disciplina giuridica e aspetti operativi*, è stato pubblicato su questa Riv., 2, 2025.

² Il SIAN rappresenta l'infrastruttura tecnologica che consente agli Organismi pagatori (OP), alle Regioni, alle Camere di Commercio e agli altri enti preposti di consultare i dati delle aziende e di effettuare controlli incrociati con altre banche dati pubbliche, come il Catasto terreni, il Registro imprese e l'Anagrafe zootecnica.

accedere ai propri dati attraverso i servizi *online*, messi a disposizione dal Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). In alternativa, l'agricoltore può delegare la gestione del fascicolo a un Centro di assistenza agricola (CAA), che agisce per suo conto nella trasmissione e nell'aggiornamento delle informazioni necessarie. Questo meccanismo facilita la gestione burocratica da parte degli imprenditori agricoli, garantendo un supporto tecnico nella corretta compilazione e validazione dei dati.

Tra i principali soggetti pubblici che hanno accesso al fascicolo aziendale vi sono gli Organismi pagatori (AGEA e OP regionali), i quali svolgono un ruolo centrale nel controllo della conformità tra i dati dichiarati e i criteri stabiliti per l'erogazione dei contributi pubblici. Attraverso l'analisi delle informazioni contenute nel fascicolo, questi enti verificano la legittimità delle richieste di aiuto, accertano l'effettiva disponibilità delle superfici agricole e zootecniche (terreni destinati all'allevamento o alla produzione di foraggi, se applicabile) dichiarate e si assicurano che le risorse pubbliche siano assegnate nel rispetto della normativa vigente.

Anche le Regioni e le Autorità di gestione dei programmi operativi della Politica agricola comune (PAC) fanno uso del fascicolo aziendale per valutare l'ammissibilità delle aziende agricole alle misure di sostegno finanziate con fondi europei³. Il registro delle informazioni contenuto nel fascicolo consente loro di determinare se un'azienda rispetti i requisiti richiesti per l'accesso a determinati finanziamenti, in particolare quelli legati alla sostenibilità ambientale, all'innovazione tecnologica e allo sviluppo delle aree rurali.

Ulteriori soggetti autorizzati all'accesso sono l'Agenzia delle entrate e l'INPS, che possono utilizzare i dati contenuti nel fascicolo aziendale per verificare la regolarità fiscale e contributiva delle imprese agricole. La possibilità di incrociare le informazioni aziendali con quelle fiscali e previdenziali consente di prevenire fenomeni di evasione e di irregolarità contributive, assicurando che i soggetti beneficiari degli aiuti pubblici siano in regola con i propri obblighi tributari e previdenziali.

Il fascicolo aziendale rappresenta inoltre una fonte di dati fondamentale per gli enti preposti al controllo ambientale, come l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) e le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente. Questi organismi lo consultano per verificare la conformità delle attività agricole alle norme agroambientali e alle disposizioni in materia di sostenibilità. Attraverso l'analisi delle informazioni contenute nel fascicolo, possono accettare il rispetto di vincoli paesaggistici e idrogeologici, la corretta gestione dei rifiuti agricoli e la conformità agli standard previsti per le colture e gli allevamenti situati in aree protette o sensibili.

Infine, l'accesso al fascicolo aziendale può essere richiesto anche dalle autorità giudiziarie e dagli organi di polizia economico-finanziaria, che lo utilizzano in caso di indagini relative a presunti illeciti nell'ottenimento di aiuti pubblici. La disponibilità di un archivio centralizzato delle informazioni aziendali facilita l'accertamento di eventuali irregolarità, dichiarazioni false o usi impropri dei finanziamenti pubblici, consentendo di individuare con maggiore rapidità eventuali fenomeni di frode o indebita percezione di risorse comunitarie e nazionali.

L'accesso ai dati contenuti nel fascicolo aziendale è disciplinato da rigidi protocolli di sicurezza, finalizzati a garantire la protezione e la riservatezza delle informazioni aziendali. Queste misure impediscono che i dati vengano utilizzati per finalità non autorizzate e assicurano che la loro consultazione avvenga esclusivamente da parte dei soggetti abilitati, nel rispetto delle norme sulla tutela della privacy e della sicurezza informatica. In questo modo, il fascicolo aziendale si configura come uno strumento di controllo efficace e trasparente, che concilia le esigenze di monitoraggio della pubblica amministrazione con la necessità di protezione dei dati sensibili delle imprese agricole.

2.2. - Verifiche e controlli amministrativi. L'aggiornamento continuo del fascicolo aziendale non è solo un obbligo a carico dell'agricoltore, ma rappresenta anche una condizione essenziale per il buon esito dei

³ L'Autorità di gestione (AdG) è responsabile della gestione e attuazione del Programma operativo della Politica agricola comune (PAC) in conformità al principio di buona e sana gestione amministrativa e finanziaria. Fa capo alla Direzione centrale, risorse agroalimentari, forestali e ittiche - Servizio politiche rurali e sistemi informativi in agricoltura.

controlli amministrativi. I principali soggetti incaricati di effettuare le verifiche sono gli Organismi pagatori (AGEA e OP regionali), che esaminano la coerenza delle informazioni contenute nel fascicolo con i criteri di ammissibilità previsti per l'erogazione degli aiuti pubblici⁴.

Le verifiche possono essere distinte in controlli documentali e controlli *in loco*. I primi riguardano l'esame delle informazioni dichiarate nel fascicolo e il confronto con i dati presenti in altre banche dati pubbliche⁵. Attraverso questi accertamenti, gli Organismi pagatori verificano la titolarità dei terreni, la consistenza zootechnica, la validità dei titoli di conduzione e il rispetto degli impegni assunti dall'agricoltore nell'ambito dei regimi di aiuto.

I controlli *in loco*, invece, vengono effettuati direttamente presso le aziende agricole e prevedono l'ispezione fisica delle superfici dichiarate, la verifica dello stato delle colture e la presenza effettiva degli allevamenti registrati. Tali verifiche sono svolte da ispettori autorizzati, spesso con l'ausilio di tecnologie satellitari e droni, strumenti che consentono di accettare con elevata precisione la corrispondenza tra i dati dichiarati e la realtà produttiva dell'azienda.

Un elemento particolarmente rilevante è l'impiego del monitoraggio satellitare nell'ambito del Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA), che permette di evidenziare eventuali discrepanze tra le superfici dichiarate e quelle effettivamente coltivate. Qualora vengano riscontrate anomalie o irregolarità, l'Organismo pagatore può adottare misure correttive, tra cui la riduzione o la revoca dei pagamenti e, nei casi più gravi, il recupero delle somme indebitamente percepite.

2.3. - Conseguenze delle irregolarità riscontrate nei controlli. L'accertamento di irregolarità o discrepanze tra le informazioni contenute nel fascicolo aziendale e la reale situazione dell'azienda può comportare conseguenze di diversa gravità, a seconda della natura e dell'entità delle violazioni riscontrate. In caso di errori formali o omissioni non intenzionali, l'agricoltore è generalmente tenuto a correggere le informazioni entro il termine indicato dagli Organismi pagatori o dalle Istruzioni operative AGEA vigenti⁶, evitando così l'applicazione di sanzioni.

Se, invece, le irregolarità rilevate sono più gravi e incidono sulla concessione o sull'importo degli aiuti ricevuti, l'Organismo pagatore può disporre la riduzione o la revoca dei finanziamenti e, nei casi di dichiarazioni mendaci o fraudolente, avviare il procedimento per il recupero delle somme indebitamente percepite.

Le violazioni più gravi, come la falsificazione di documenti o la dichiarazione di superfici inesistenti, possono comportare sanzioni amministrative e penali, con il rischio per l'agricoltore di essere escluso dai regimi di aiuto per un determinato periodo di tempo. In particolare, nei casi di frode ai danni dello Stato o dell'Unione europea, gli enti preposti possono trasmettere gli atti alle autorità giudiziarie, con possibili conseguenze sul piano penale.

2.4. - L'importanza di una gestione corretta del fascicolo aziendale. Considerata la centralità del fascicolo aziendale nei procedimenti di concessione e controllo degli aiuti pubblici, è evidente come una gestione accurata e tempestiva di questo strumento sia essenziale per garantire la regolarità dell'attività agricola e per evitare

⁴ L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) sta procedendo all'attivazione dei controlli sui fascicoli aziendali e sulle domande a superficie delle annualità 2018-2022, per un totale di 2 milioni di pratiche.

⁵ I controlli vengono effettuati attraverso uno strumento di *business analytics*. L'evoluzione tecnologica aumenta infatti la capacità complessiva di razionalizzare i dati, affinare la fase di rilevamento in termini di predittività e quindi, di massimizzare l'efficienza del processo. A partire dagli indicatori di rischio emersi dall'elaborazione dei dati vengono estratti una serie di fascicoli potenzialmente irregolari che saranno sottoposti ad accurati controlli documentali e, qualora necessario, *in loco*.

⁶ Il termine per correggere errori formali o omissioni non intenzionali nel fascicolo aziendale dipende dalla specifica violazione riscontrata e dalle disposizioni contenute nelle Istruzioni operative AGEA vigenti. In genere, l'agricoltore è tenuto a effettuare le correzioni entro il termine indicato nella comunicazione ufficiale dell'Organismo pagatore, che può variare in base alla natura dell'irregolarità e alla tipologia di aiuto richiesto.

sanzioni o esclusioni dai regimi di finanziamento. L'agricoltore è, quindi, tenuto a verificare costantemente l'esattezza e l'aggiornamento delle informazioni contenute nel fascicolo, assicurandone la coerenza con la reale situazione aziendale, al fine di evitare irregolarità che potrebbero comportare sanzioni o l'esclusione dai regimi di finanziamento.

L'adozione di strumenti digitali per la gestione del fascicolo e il supporto di Centri di assistenza agricola (CAA) specializzati possono facilitare il rispetto degli obblighi amministrativi e ridurre il rischio di errori o omissioni. Al tempo stesso, la crescente digitalizzazione dei controlli, attraverso l'uso di tecnologie satellitari e sistemi di intelligenza artificiale, rende sempre più stringente l'esigenza di trasparenza e precisione nelle dichiarazioni, affinché il fascicolo aziendale possa continuare a rappresentare uno strumento di garanzia e semplificazione per le imprese agricole, senza trasformarsi in una fonte di problematiche legali e amministrative.

3. - La consistenza fondiaria e i titoli di conduzione. Uno degli aspetti più delicati e giuridicamente rilevanti del fascicolo aziendale riguarda la consistenza fondiaria dell'azienda agricola e la disponibilità giuridica dei terreni condotti. Per accedere agli aiuti della Politica agricola comune (PAC) e ai finanziamenti pubblici nazionali e regionali, il richiedente deve dimostrare la legittima conduzione delle superfici agricole attraverso un titolo giuridicamente valido. La prova della disponibilità del fondo rustico è, quindi, un requisito essenziale, poiché l'attribuzione degli aiuti è strettamente legata alla superficie effettivamente detenuta dall'azienda, indipendentemente dall'attività produttiva svolta⁷.

L'esigenza di garantire la certezza della titolarità delle superfici agricole ha portato all'introduzione di disposizioni stringenti in materia di dimostrazione della disponibilità dei titoli di conduzione. In tale contesto, le Istruzioni operative AGEA prevedono l'obbligo di inserire nel fascicolo aziendale una copia del titolo che attesti la disponibilità delle superfici dichiarate, così da evitare l'erogazione di contributi a soggetti non aventi diritto e prevenire eventuali incertezze sul consenso del titolare del diritto reale⁸.

3.1. - Titoli di conduzione delle superfici e adempimenti amministrativi. L'acquisizione dei titoli di conduzione dei terreni agricoli nel fascicolo aziendale rappresenta un passaggio essenziale per l'accesso agli aiuti pubblici, poiché consente di verificare la legittima disponibilità delle superfici coltivate e di prevenire dichiarazioni irregolari. L'azienda agricola è tenuta a dimostrare il titolo giuridico sulla base del quale detiene i terreni, attraverso un *iter* amministrativo, regolato dalle Istruzioni operative AGEA e svolto spesso con l'ausilio di soggetti delegati, come i Centri di assistenza agricola (CAA). Uno degli aspetti fondamentali di questa procedura riguarda la registrazione e protocollazione dei titoli di conduzione, che devono essere conservati sia in formato cartaceo all'interno del fascicolo aziendale sia digitalizzati nel sistema informatizzato degli OO.PP.RR. Questa doppia registrazione garantisce la massima trasparenza e consente l'immediata consultazione dei dati da parte degli Enti a vario titolo operanti in agricoltura.

Un'altra fase cruciale è l'identificazione delle particelle catastali oggetto della conduzione, con la specificazione se la gestione avvenga in forma totale o parziale e l'indicazione dettagliata dell'uso del suolo. Questa operazione permette di evitare sovrapposizioni tra aziende che potrebbero dichiarare la conduzione della stessa superficie, generando contenziosi o esclusioni dagli aiuti PAC.

L'obbligo di fornire un titolo di conduzione regolarmente registrato ha subito un'evoluzione normativa significativa. Le recenti Istruzioni operative AGEA n. 28 del 26 marzo 2024 hanno introdotto nuove regole sulla gestione dell'uso oggettivo del suolo, modificando i criteri di identificazione delle superfici condotte. In particolare, l'individuazione dei terreni non si basa più esclusivamente sui dati catastali, ma avviene attraverso l'intersezione tra il Piano colturale grafico (PCG) e un *layer* geografico di riferimento. Questo sistema consente di evidenziare automaticamente eventuali scostamenti tra le superfici dichiarate

⁷ Cfr. A. JANNARELLI, *La disponibilità del fondo rustico nell'accesso agli aiuti agricoli europei: problemi e prospettive applicative*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, 67.

⁸ Agenzia Regionale Calabria per le erogazioni in agricoltura, *Istruzioni operative n. 6 - Gestione del fascicolo aziendale campagna 2024*.

dall'agricoltore e quelle effettivamente utilizzate.

In caso di sovrapposizione tra dichiarazioni di soggetti diversi sulla stessa superficie, il sistema segnala automaticamente l'anomalia e l'Organismo pagatore sospende l'erogazione degli aiuti fino alla risoluzione del conflitto. Questa innovazione ha lo scopo di rafforzare i controlli ed evitare che i fondi pubblici vengano destinati a soggetti privi di un titolo legittimo di conduzione.

3.2. - Disponibilità giuridica delle superfici agricole e criticità nella prova della conduzione. La disponibilità giuridica delle superfici agricole rappresenta un requisito essenziale per l'accesso agli aiuti PAC e agli altri regimi di sostegno pubblico. L'agricoltore è tenuto a dichiarare nel proprio fascicolo aziendale esclusivamente le superfici di cui ha un titolo di conduzione legittimo, in modo da garantire la trasparenza nell'erogazione delle risorse pubbliche e impedire indebite sovrapposizioni. Tuttavia, nella pratica applicativa, la prova della disponibilità delle superfici ha dato luogo a numerose controversie, anche in sede giurisdizionale, sia in relazione alla distinzione tra disponibilità titolata ed effettiva utilizzazione del fondo, sia per quanto riguarda la validità dei diversi titoli di conduzione, tra cui il comodato agrario e i contratti verbali⁹.

Uno degli aspetti più dibattuti riguarda proprio la distinzione tra la disponibilità giuridica e l'uso effettivo del fondo. Alcune interpretazioni hanno sostenuto che la sola utilizzazione di fatto di un terreno possa essere sufficiente a giustificare la concessione degli aiuti PAC, valorizzando la dimensione sostanziale del rapporto con il fondo. Tuttavia, la giurisprudenza prevalente, sia nazionale¹⁰ che europea¹¹, ha affermato che l'operatore agricolo deve necessariamente fornire un titolo giuridico valido¹², come un atto di proprietà, un contratto di affitto, un comodato registrato o una concessione amministrativa. In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza C-375/08 del 24 giugno 2010, ha stabilito che gli Stati membri hanno il diritto di richiedere la dimostrazione della disponibilità giuridica delle superfici come condizione per la concessione degli aiuti, al fine di evitare sovrapposizioni nelle dichiarazioni e garantire l'uso corretto dei fondi comunitari. Questo orientamento è stato recepito dalla giurisprudenza italiana¹³, secondo cui le autorità competenti¹⁴ – in particolare, gli Organismi pagatori¹⁵ e l'AGEA – sono

⁹ Il d.m. 12 gennaio 2015, n. 162, ha fornito disposizioni specifiche sulla tenuta del fascicolo aziendale, stabilendo l'obbligo per gli agricoltori di dichiarare tutte le superfici a loro disposizione. In caso di mancata dichiarazione di tali superfici, l'Organismo pagatore applica una sanzione, come previsto dall'art. 6 del d.l. 17 marzo 2023, n. 42.

¹⁰ Secondo Cass. Sez. II 11 febbraio 2016, n. 2861, in www.osservatorioagromafie.it, l'operatore agricolo deve fornire un titolo giuridico formale che attesti la legittima conduzione delle superfici. Tale decisione evidenzia, infatti, che la mera utilizzazione di fatto, ad esempio, attraverso un contratto di comodato, non garantisce la stabilità necessaria per accedere agli aiuti pubblici, richiedendo, invece, un titolo che offre garanzie maggiori in termini di continuità e certezza giuridica.

¹¹ Cfr. Corte di giustizia UE 24 giugno 2010, in causa C-375/08, *Luigi Pontini e a.*, in Racc. 2010 I-05767, ribadisce che, per accedere agli aiuti PAC, è necessario dimostrare la disponibilità giuridica dei terreni mediante titoli validi, e non basta la sola utilizzazione di fatto della superficie. Questa interpretazione, infatti, richiede che lo Stato membro possa verificare con criteri rigorosi la legittimità della conduzione, garantendo così una gestione trasparente e controllata delle risorse pubbliche.

¹² T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 24 dicembre 2018, n. 7327, in [https://www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/), secondo cui è onere del ricorrente di rendere disponibile la relativa documentazione ovvero di fornire una autocertificazione del rapporto contrattuale sottostante, con le modalità previste dalla normativa di attuazione dei regimi di sostegno emanata da AGEA con la circolare n. 35/2001. Quest'ultima richiede di comprovare il titolo di conduzione dei terreni con copia autentica del titolo regolarmente registrato (nonché di produrre delega autenticata qualora la domanda sia presentata, per tutti, da uno solo dei comproprietari), salvo consentire all'interessato, qualora non sia in condizione di produrre la suddetta documentazione ovvero in caso di contratto verbale, di ricorrere all'autocertificazione.

¹³ Cass. Sez. Un. 15 novembre 2023, n. 31730, in *Dir. & Giust.*, 2023, 16 novembre.

¹⁴ Le autorità competenti incaricate di verificare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà nel settore agricolo sono principalmente gli enti pubblici a cui tali dichiarazioni sono presentate. Questi includono le Regioni, le Province autonome e gli Organismi pagatori riconosciuti, responsabili della gestione e del controllo dei finanziamenti agricoli. Inoltre, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e gli uffici territoriali competenti svolgono un ruolo chiave nel processo di verifica. Queste autorità hanno il compito di effettuare controlli, anche a campione, sulla veridicità delle dichiarazioni rese, come previsto dall'art. 71 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445. Tali controlli sono essenziali per garantire l'autenticità delle informazioni fornite e prevenire eventuali falsificazioni o dichiarazioni mendaci.

¹⁵ Art. 71 del medesimo d.p.r.

tenute a procedere a verifiche¹⁶ sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive, anche attraverso controlli a campione. Questi accertamenti possono prevedere la richiesta di documentazione aggiuntiva, la consultazione di banche dati o verifiche *in loco*, con l'obiettivo di prevenire falsificazioni¹⁷ e garantire che l'accesso agli aiuti avvenga nel rispetto della normativa vigente.

Tra le questioni più controverse rientra la validità del contratto di comodato come titolo idoneo a dimostrare la disponibilità del terreno. Pur essendo un contratto pienamente valido in ambito civilistico¹⁸, la sua natura precaria ha sollevato dubbi sulla possibilità di considerarlo idoneo per l'accesso agli aiuti PAC¹⁹. Un orientamento restrittivo della Cassazione²⁰ ha chiarito che il comodato, salvo che non sia accompagnato da obblighi specifici a carico del comodatario²¹, non può essere equiparato ad altri contratti agrari più stabili, come l'affitto o l'usufrutto. L'assenza di corrispettivo economico e la facoltà del comodante di richiedere la restituzione del bene in qualsiasi momento pongono dubbi sulla continuità della disponibilità del fondo, rendendo incerta l'ammissibilità dell'aiuto²².

Tuttavia, una parte della giurisprudenza²³ ha adottato un'interpretazione più elastica, ritenendo che il comodato possa costituire un titolo idoneo qualora sia formalizzato per iscritto e abbia una durata predefinita, garantendo così un sufficiente grado di stabilità. La discrezionalità con cui gli Organismi pagatori valutano queste situazioni ha generato incertezze applicative e disomogeneità nei controlli, con esiti differenti a seconda delle Regioni e delle prassi seguite dai diversi enti.

Un ulteriore problema si è posto in relazione ai contratti verbali, il cui utilizzo è stato profondamente modificato a partire dal 1° gennaio 2023. In passato, in assenza di un contratto scritto, era possibile inserire nel fascicolo aziendale terreni condotti in affitto o comodato sulla base di accordi verbali, supportati da una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dall'agricoltore. Le nuove disposizioni prevedono, invece, che per l'inserimento di una particella di terreno sia ora necessaria una dichiarazione sostitutiva sottoscritta dal proprietario del fondo²⁴, in cui venga esplicitata l'esistenza dell'accordo verbale, accompagnata dai dati anagrafici e dalla copia del documento di identità del dichiarante. Questa modifica è stata introdotta per garantire maggiore tracciabilità nei rapporti di conduzione e ridurre il rischio di controversie o dichiarazioni mendaci.

¹⁶ Art. 71 del medesimo d.p.r.

¹⁷ Vedi Cons. Stato, Sez. IV 21 ottobre 2018, n. 6404, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, secondo cui gli Organismi pagatori devono procedere con controlli incrociati e con la massima prudenza per verificare la titolarità delle superfici agricole prima dell'erogazione degli aiuti PAC. Vedi anche T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III, 22 gennaio 2016, n. 56, *ivi*.

¹⁸ Tale contratto è disciplinato dall'art. 1803 c.c., e prevede la concessione gratuita di un bene con obbligo di restituzione.

¹⁹ Secondo A. GERMANÒ, *I contratti agrari*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), Torino, 2015, il comodato agrario, sebbene sia un contratto valido ai fini civili, presenta intrinsecamente elementi di precarietà. Tale natura precaria potrebbe renderlo inadeguato per garantire la certezza della disponibilità dei terreni richiesta per l'accesso agli aiuti PAC, poiché non offre la stabilità necessaria a comprovare in modo affidabile il diritto di conduzione. Questa interpretazione sottolinea l'importanza di disporre di titoli contrattuali più solidi, come l'affitto o l'usufrutto, che assicurino una continuità e una certezza maggiori per l'erogazione dei contributi pubblici.

²⁰ In particolare, vedi Cass. Sez. III 17 dicembre 2015, n. 25358, in *Onelegale*, secondo cui il contratto di comodato non rientra tra i contratti agrari e, pertanto, non conferisce al comodatario diritti come la prelazione agraria.

²¹ Ci si riferisce, ad esempio, ad impegni di coltivazione o di gestione pluriennale del fondo.

²² Cass. Sez. II 12 febbraio 2016, n. 2861, cit.; Trib. Ascoli Piceno 24 ottobre 2016, n. 1103, in www.tedioli.com.

²³ Cass. Sez. I 6 aprile 2018, n. 8571, in *Guida al dir.*, 2018, 20, 53 ha riconosciuto che tale contratto può assumere forme atipiche e avere durate condizionate, purché sia meritevole di tutela ai sensi dell'art. 1322 c.c. In particolare, la Corte ha evidenziato che il comodato può essere utilizzato per l'uso di un immobile con una durata determinata o condizionata, a patto che l'uso sia conforme alla destinazione negoziale stabilita dalle parti. Vedi anche Trib. di Savona 2 febbraio 2022, n. 92, in *Dejure*, che, esaminando un caso di comodato inscindibilmente connesso a una subconcessione, sottolinea l'importanza della formalizzazione del rapporto e della sua durata per garantire la stabilità necessaria all'utilizzo del bene.

²⁴ L'art. 47 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445. Questa dichiarazione permette all'interessato di attestare stati, qualità personali o fatti a propria diretta conoscenza, come l'esistenza di un accordo verbale per l'uso di un terreno agricolo.

Per ridurre il rischio di irregolarità, le Istruzioni operative AGEA²⁵ prevedono che le dichiarazioni sostitutive possano essere accettate solo in via residuale, ovvero in assenza di contratti scritti, e, comunque, devono essere supportate da elementi di riscontro, come documenti catastali o attestazioni del proprietario del fondo.

Inoltre l'introduzione di nuovi strumenti di controllo ha contribuito a rendere ancora più stringente la verifica della disponibilità delle superfici. Le Istruzioni operative AGEA n. 28 del 26 marzo 2024²⁶ hanno ridefinito il sistema di identificazione delle superfici condotte, prevedendo l'intersezione tra il Piano culturale grafico (PCG) e un *layer* catastale di riferimento. Questo sistema consente di evidenziare automaticamente eventuali scostamenti tra le superfici dichiarate dall'agricoltore e quelle effettivamente detenute, richiedendo la conferma dell'operatore in fase di consolidamento del fascicolo aziendale. Inoltre, nel caso in cui più soggetti dichiarino la conduzione della stessa particella, la porzione di superficie contestata viene esclusa dall'ammissibilità agli aiuti PAC, con notifica automatica agli interessati da parte dell'Organismo pagatore e dei CAA di riferimento.

Alla luce di queste problematiche, appare evidente che la dimostrazione della disponibilità giuridica delle superfici resta uno degli aspetti più critici nella gestione del fascicolo aziendale. La sfida principale sarà bilanciare l'esigenza di semplificare le procedure amministrative con la necessità di garantire un sistema di controllo efficace e uniforme. L'introduzione di strumenti di tracciabilità e certificazione digitale dei titoli di conduzione, insieme a un rafforzamento delle verifiche automatizzate, potrebbe rappresentare una soluzione per rendere le procedure più chiare e garantire una distribuzione più equa e trasparente degli aiuti pubblici destinati al settore agricolo.

3.3. - Il ruolo del Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA). A partire dalla campagna 2024, il fascicolo aziendale ha subito un'importante evoluzione con l'introduzione del nuovo Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA)²⁷, il quale rappresenta un significativo avanzamento nel sistema di gestione delle informazioni relative alle superfici agricole. La principale innovazione riguarda il criterio di definizione della parcella di riferimento, che non si basa più esclusivamente sui dati catastali, ma sulla Carta nazionale dei suoli²⁸. Questo cambiamento è stato reso possibile grazie all'impiego di tecniche automatiche e di intelligenza artificiale, che sfruttano informazioni a livello comunitario, tra cui ortofoto multispettrali e immagini satellitari provenienti da Sentinel-2²⁹.

Il SIPA è un registro che raccoglie e aggiorna costantemente le informazioni relative a tutte le superfici

²⁵ Le Istruzioni operative AGEA 12 dicembre 2016, n. 44 stabiliscono che, nel caso di contratti di affitto stipulati in forma verbale, è necessario presentare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante l'esistenza del rapporto, con l'indicazione del Codice unico di identificazione aziendale (CUAA) del proprietario del fondo. Inoltre, è richiesta una dichiarazione del proprietario che attesti la concessione della superficie. Queste disposizioni mirano a garantire la legittimità della conduzione dei terreni dichiarati, riducendo il rischio di irregolarità e abusi nell'utilizzo delle dichiarazioni sostitutive. In particolare, le Istruzioni operative n. 17 del 13 febbraio 2025 ribadiscono l'importanza della costituzione e dell'aggiornamento del fascicolo aziendale, richiedendo che il beneficiario sia in possesso di un documento di identità valido, da inserire nel fascicolo stesso.

²⁶ Tale disposizione ha rettificato il paragrafo «5.3.6 - Uso oggettivo del suolo».

²⁷ Il SIPA è stato istituito in conformità all'articolo 5 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 ed è stato implementato nel sistema nazionale italiano attraverso il d.l. n. 76/2020, che ha formalizzato l'adozione di un sistema unico per l'identificazione delle parcelle agricole su tutto il territorio nazionale. In lingua inglese *Land-parcel identification system (LPIS)*. Cfr. European Court of Auditors (2016), *The Land Parcel Identification System: a useful tool to determine the eligibility of agricultural land - but its management could be further improved*, Special report No. 25, 2016, Publications Office of the European Union, <https://op.europa.eu/s/z19H>.

²⁸ La Carta dei suoli nazionale (CdSN) è una cartografia nazionale in scala 1:2000, riferita al sistema di coordinate WGS84/UTM32, che descrive l'utilizzo dei suoli, in particolare agricoli, ottenuta per foto restituzione da ortofoto aeree pixel 20 cm. e da analisi su immagini Sentinel, articolata su 14 *layer*.

²⁹ Sentinel-2 è una missione sviluppata dall'Agenzia Spaziale Europea nell'ambito del programma Copernicus per monitorare le aree verdi del pianeta e fornire supporto nella gestione di disastri naturali. Si costituisce di due satelliti, Sentinel-2A e Sentinel-2B, che saranno successivamente sostituiti dal Sentinel-2C, lanciato nel 2024, e dal Sentinel-2D.

Numero 3 - 2025

agricole italiane, garantendo una mappatura accurata e verificabile dei terreni destinati alle attività produttive³⁰. Il sistema si basa su un archivio di ortofoto digitali³¹ ottenute mediante riprese aeree e satellitari. Queste immagini, analizzate con strumenti di fotointerpretazione avanzata, permettono di acquisire dati qualitativi e quantitativi sulle superfici agricole, i quali vengono poi elaborati e rappresentati all'interno di un Sistema informativo geografico (GIS). L'integrazione con il GIS consente di visualizzare, analizzare e gestire le superfici agricole con un elevato grado di precisione, migliorando i controlli amministrativi e agevolando l'accesso ai finanziamenti agricoli³².

L'elemento cardine del nuovo SIPA è la parcella di riferimento, ora ridefinita come una porzione continua di terreno con un'occupazione del suolo omogenea, delimitata da elementi permanenti, quali confini antropici e naturali risultanti dall'uso del suolo. A differenza del sistema precedente, questa nuova parcella viene costantemente aggiornata tramite un'interpretazione semi-automatica delle ortofoto ed è stata adottata da tutti gli Organismi pagatori a partire dalla campagna 2024.

L'importanza del SIPA non si limita alla semplice identificazione delle superfici agricole, ma si estende al controllo e alla prevenzione di irregolarità nell'assegnazione degli aiuti pubblici. Uno degli aspetti più critici riguarda il fenomeno delle sovrapposizioni di dichiarazioni, che si verifica quando più soggetti dichiarano la conduzione della stessa superficie agricola, generando contenziosi relativi all'assegnazione degli aiuti PAC. Il SIPA, attraverso il confronto automatico tra le dichiarazioni degli agricoltori e le immagini satellitari, è in grado di individuare in tempo reale eventuali anomalie, segnalando la necessità di verifiche approfondite da parte delle autorità competenti. Nel caso in cui emergano incongruenze tra le superfici dichiarate e quelle effettivamente condotte, il sistema prevede la sospensione dell'erogazione dei contributi fino alla risoluzione della controversia, evitando così il rischio di indebite percezioni di fondi pubblici.

Un altro aspetto fondamentale del SIPA è la sua capacità di ridurre gli errori nelle misurazioni delle superfici agricole. Grazie all'impiego di tecnologie avanzate di rilevazione e intelligenza artificiale, il sistema consente di determinare con maggiore precisione la superficie aziendale, eliminando le discrepanze con le misurazioni effettuate in passato. Qualora si verifichino differenze dovute a nuove metodologie di misurazione, queste vengono trattate conformemente all'art. 7, par. 3, del regolamento (UE) n. 809/2014, il quale stabilisce che eventuali scostamenti derivanti dall'uso di tecniche di misurazione diverse non debbano comportare recuperi, sanzioni o ulteriori pagamenti da parte dell'agricoltore, a meno che non vi sia stata una dichiarazione dolosamente falsa. Questa previsione garantisce un principio di equità nell'applicazione delle norme di controllo, evitando penalizzazioni ingiustificate per gli agricoltori che operano in buona fede.

L'integrazione tra il SIPA e il fascicolo aziendale costituisce un ulteriore elemento di efficienza e trasparenza nella gestione degli aiuti pubblici. Tutte le aziende che detengono superfici agricole sono tenute a dichiarare la consistenza aziendale e il piano colturale annuale attraverso strumenti grafici, che vengono poi incrociati con le informazioni contenute nel SIPA per verificarne la corrispondenza con la realtà territoriale. Questa interconnessione non solo consente di effettuare controlli più rapidi ed efficaci, ma anche di aggiornare automaticamente le informazioni aziendali, riducendo la necessità di verifiche ma-

³⁰ V. decreto MIPAAF 1° marzo 2021, n. 99707. Molte norme di questo provvedimento sono già operative, come la domanda grafica, ma il merito del decreto è quello di stabilire un'applicazione obbligatoria e più uniforme a livello nazionale; inoltre, prevede alcune estensioni future, come l'obbligo di includere nel Quaderno di campagna le informazioni detenute dalle aziende relative al registro dei trattamenti e delle fertilizzazioni.

³¹ L'aggiornamento del SIPA avviene con cadenza almeno triennale e si basa su tecniche di fotointerpretazione ad alta risoluzione. Tuttavia, possono essere effettuati aggiornamenti più frequenti in presenza di variazioni significative, come autorizzazioni per nuovi impianti o modifiche nell'uso del suolo.

³² Il *Geographic Information System* (GIS) (anche detto sistema informativo geografico o anche sistema informativo territoriale) è in grado di associare dei dati alla loro posizione geografica sulla superficie terrestre e di elaborarli per estrarne informazioni. Il suo principale utilizzo è nella cartografia digitale, nella graficizzazione e nello studio di fenomeni umani e naturali terrestri.

nuali da parte degli enti preposti. Inoltre, il SIPA si interfaccia con altre componenti del fascicolo aziendale, come il registro dei trattamenti e delle fertilizzazioni, che costituisce un elemento obbligatorio del c.d. Quaderno di campagna³³. Le informazioni contenute in questo registro sono fondamentali per dimostrare la conformità dell'azienda agli standard di sicurezza alimentare e di sostenibilità ambientale, facilitando l'accesso agli aiuti previsti per le imprese che adottano pratiche di coltivazione e allevamento rispettose dell'ambiente.

L'adozione del nuovo SIPA ha determinato un miglioramento significativo nella gestione dei finanziamenti agricoli, consentendo una maggiore precisione nelle misurazioni, una riduzione delle frodi e delle dichiarazioni inesatte, e una maggiore efficienza nei controlli amministrativi³⁴.

3.4. - Il ruolo del fascicolo aziendale nella gestione del rischio e nelle politiche assicurative. Negli ultimi anni, il fascicolo aziendale ha assunto un ruolo sempre più rilevante nella gestione del rischio in agricoltura, grazie alla sua integrazione con gli strumenti assicurativi e ai nuovi meccanismi di semplificazione introdotti da AGEA e dagli Organismi pagatori regionali. La crescente frequenza di eventi climatici estremi, unita alla necessità di garantire la stabilità del reddito degli agricoltori, ha reso fondamentale l'adozione di strumenti di tutela che permettano alle imprese agricole di fronteggiare le avversità in modo efficace e tempestivo.

L'integrazione tra il fascicolo aziendale e il Piano generale assicurazioni (PGA) consente, oggi, una gestione più strutturata dei dati relativi alle superfici coltivate e alle colture praticate, facilitando la determinazione dei parametri assicurativi e la quantificazione dei danni subiti. Un elemento chiave di questa evoluzione è rappresentato dall'automatizzazione del processo di richiesta delle agevolazioni per le polizze assicurative. AGEA, a partire dal 2024, ha avviato un sistema di domanda precompilata per accelerare i pagamenti delle indennità assicurative, riducendo il carico burocratico a carico delle aziende agricole. Dal 2025, il fascicolo aziendale sarà aperto tutto l'anno, permettendo agli agricoltori di aggiornare in modo continuo le informazioni relative alle superfici coltivate e ai titoli di conduzione. Questa innovazione consentirà di allineare i dati contenuti nel fascicolo con quelli utilizzati per la predisposizione delle polizze assicurative, migliorando la precisione delle coperture e riducendo il rischio di discrepanze tra le superfici dichiarate e quelle effettivamente assicurate. In questo contesto, il Piano gestionale del rischio (PGIR) assume un ruolo strategico, poiché rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono definiti i criteri di valutazione del rischio e i parametri assicurativi applicabili alle diverse colture.

L'adozione di queste misure non solo semplifica l'accesso ai contributi pubblici per la stipula delle polizze agevolate, ma garantisce anche una maggiore rapidità nei pagamenti. A partire dal 28 febbraio 2024, AGEA ha avviato la condivisione dei dati assicurativi con gli agricoltori, con l'obiettivo di completare entro la fine dell'anno l'erogazione dei 150 milioni di euro previsti per il settore assicurativo agricolo. Questo processo, oltre a velocizzare le procedure di liquidazione, assicura una maggiore trasparenza nella gestione dei fondi pubblici destinati alla gestione del rischio.

4. - Disciplina del fascicolo aziendale nei Paesi europei. La disciplina del fascicolo aziendale varia notevolmente da Paese a Paese, riflettendo le diverse esigenze e priorità dei vari contesti agricoli. Tuttavia, nell'Unione europea, esiste un quadro comune di riferimento, rappresentato dalla Politica agricola comune (PAC), che stabilisce regole e standard per gli agricoltori europei. Come anticipato, nell'Unione europea, il fascicolo

³³ In base a quanto disposto dal d.m. 1° marzo 2021, le informazioni detenute dalle aziende relative al registro dei trattamenti e delle fertilizzazioni nell'ambito del Quaderno di campagna costituiscono elemento obbligatorio del fascicolo a decorrere dal 1° gennaio 2022.

³⁴ L'utilizzo della Carta Nazionale dei Suoli come riferimento primario, anziché il catasto digitale, rappresenta un notevole passo avanti nella capacità del sistema di identificare con esattezza e in modo omogeneo le superfici agricole su tutto il territorio nazionale. Questo cambiamento riduce il margine di errore nelle misurazioni, elimina la dipendenza da dati catastali talvolta obsoleti o incoerenti e consente di applicare criteri uniformi per la determinazione delle superfici ammissibili agli aiuti comunitari e nazionali.

aziendale è uno strumento chiave per garantire la tracciabilità, la sostenibilità e la conformità alle normative comunitarie. La PAC richiede agli agricoltori di mantenere registri dettagliati delle loro attività, ma ogni Paese ha adattato queste regole alle proprie esigenze nazionali.

4.1. - Il Cahier de l'exploitation agricole e la gestione aziendale in Francia. In Francia, il fascicolo aziendale è strettamente connesso al Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), che è il sistema attraverso il quale l'amministrazione pubblica monitora la conformità degli agricoltori alle normative comunitarie, gestisce i pagamenti diretti e applica i controlli relativi agli aiuti della PAC³⁵.

Il fascicolo aziendale raccoglie, quindi, i dati fondamentali riguardanti le superfici agricole, i raccolti, gli allevamenti, i trattamenti fitosanitari, i fertilizzanti utilizzati, nonché altre pratiche agronomiche essenziali per la gestione agricola. L'adozione di questo sistema ha permesso una gestione più efficiente e moderna delle risorse agricole, in linea con le normative europee che puntano a promuovere pratiche agricole sostenibili e a ridurre l'impatto ambientale delle attività agricole.

A livello pratico, il fascicolo aziendale in Francia è spesso rappresentato dal «*Cahier de l'Exploitation Agricole*» (Registro dell'azienda agricola), un documento che raccoglie tutte le informazioni operative relative all'attività agricola dell'impresa³⁶. Esso include dati sui tipi di coltivazioni, le superfici dedicate a ciascun tipo di produzione, le pratiche agronomiche adottate, nonché le pratiche di trattamento fitosanitario. Questo registro è di fondamentale importanza, poiché consente non solo di garantire la conformità alle normative agricole, ma anche di accedere agli aiuti finanziari pubblici e di ottenere la certificazione biologica, ove richiesto.

Accanto al *Cahier de l'Exploitation*, esistono altri registri specifici che rispondono a esigenze normative particolari. Il *Cahier de culture*: un registro specifico per la registrazione delle coltivazioni, che include dettagli su pratiche agricole come la rotazione delle colture, i trattamenti fitosanitari e l'uso di fertilizzanti. È particolarmente rilevante per garantire la tracciabilità delle pratiche agronomiche e per conformarsi alle normative agroambientali.

Il *Registre d'élevage* utilizzato per la gestione degli allevamenti, questo registro contiene informazioni relative agli animali, come la loro provenienza, i trattamenti veterinari ricevuti e le pratiche di benessere animale. Il mantenimento di tale registro è essenziale per la conformità alle normative sul benessere animale e per l'accesso ai pagamenti relativi agli allevamenti³⁷.

Inoltre, per l'agricoltura biologica, esistono registri separati che documentano le pratiche e i trattamenti autorizzati, inclusi i prodotti fitosanitari biologici e le tecniche di coltivazione biologiche. Questi registri sono essenziali per ottenere la certificazione biologica, che garantisce l'accesso a un mercato in crescita, particolarmente attento alla qualità e alla sostenibilità dei prodotti agricoli.

Con l'avanzamento delle tecnologie, il fascicolo aziendale in Francia ha progressivamente adottato soluzioni digitali³⁸. La gestione dei registri e delle informazioni agricole è ormai per lo più elettronica, grazie all'integrazione di piattaforme digitali, strumenti di geotagging e tecnologie di mappatura digitale. Questi strumenti consentono agli agricoltori di raccogliere dati in tempo reale, di monitorare le attività agricole

³⁵ Il SIGC consente la raccolta, il trattamento e l'analisi dei dati relativi alle superfici agricole, alle produzioni e alle pratiche agricole, ed è strutturato in modo da garantire che tutte le informazioni relative all'attività agricola siano trasparenti, verificabili e accessibili dalle autorità competenti.

³⁶ M. GAFSI, *Exploitation agricole et agriculture durable*, in *Cahiers Agricultures*, 2006, 15, 6, 491-497, <https://doi.org/10.1684/agr.2006.0035>

³⁷ B. AIRIEAU, *Le registre d'élevage, étape de la traçabilité et outil de gestion de l'éleveur sem-link Bernard*, in *Bulletin de l'Académie Vétérinaire de France*, 2003, 156-4, 9-12.

³⁸ I. PIOT-LEPETIT *Digitalisation des exploitations agricoles - Déterminants et impacts de l'adoption des innovations numériques*, in *Technologie et innovation*, 8, 4, 2023, <https://www.openscience.fr/Digitalisation-des-exploitations-agricoles-Determinants-et-impacts-de-l>; P. LABARTHE, *Quel effet de la digitalisation de l'agriculture sur les services de conseil?*, in *Annales des Mines - Enjeux Numériques*, 2022, 19 (settembre), 47-52, <https://hal.science/hal-03941172/document>.

e di garantire una tracciabilità completa delle operazioni svolte³⁹.

Il fascicolo aziendale in Francia gioca un ruolo fondamentale anche nel contesto dell'agricoltura biologica. Le pratiche agricole biologiche sono soggette a regolamenti specifici sia a livello nazionale che europeo, che richiedono agli agricoltori di documentare ogni fase della produzione, dalla semina alla raccolta, fino alla commercializzazione del prodotto. Il *Cahier de culture* e il *Cahier de l'Exploitation* sono i principali strumenti attraverso i quali gli agricoltori biologici documentano la loro conformità alle normative europee sul biologico [regolamento (CE) n. 834/2007 e n. 889/2008], che stabiliscono i requisiti minimi per la produzione, la lavorazione e la certificazione dei prodotti biologici.

Per ottenere la certificazione biologica, gli agricoltori devono fornire prove documentali della conformità, che sono raccolte nel fascicolo aziendale. La digitalizzazione dei dati consente di semplificare questo processo, garantendo una maggiore trasparenza e una gestione più efficiente delle informazioni.

4.2 - Il Betriebsbuch nell'ordinamento tedesco. Anche in Germania, il fascicolo aziendale, noto come *Betriebsbuch* (registro aziendale), è essenziale per garantire la conformità alle normative agricole sia nazionali che europee. Questo sistema è progettato per monitorare e registrare tutte le attività agricole al fine di rispettare le leggi ambientali, la sicurezza alimentare e la sostenibilità. Oltre agli obblighi imposti dalla PAC, il sistema tedesco integra una serie di regolamenti nazionali che contribuiscono a garantire una gestione trasparente e tracciabile delle risorse agricole.

Le normative principali che regolano il fascicolo aziendale in Germania includono la *Düngeverordnung*, che impone agli agricoltori di mantenere registri dettagliati sull'uso di fertilizzanti e pesticidi per ridurre l'impatto ambientale e migliorare la sostenibilità agricola, e il *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch* (LFGB), che stabilisce requisiti di tracciabilità per i prodotti alimentari e mangimi, assicurando che tutte le informazioni relative alla produzione siano accessibili in caso di controlli.

Il fascicolo aziendale tedesco è strutturato in diverse sezioni, alcune delle quali obbligatorie e altre facoltative ma consigliate. Le sezioni obbligatorie comprendono il registro delle coltivazioni (Anbauverzeichnis), che raccoglie dettagli sulle superfici coltivate, le rotazioni culturali, i trattamenti fitosanitari e i fertilizzanti utilizzati⁴⁰. Il registro degli allevamenti (Tierhaltungsbuch), che include informazioni sugli animali allevati, i trattamenti veterinari e le pratiche di benessere animale, è un'altra parte fondamentale del fascicolo aziendale. Anche il registro dei fertilizzanti (Düngemittelbuch) e il registro dei fitosanitari (Pflanzenschutzmittelbuch) sono obbligatori, con informazioni dettagliate sull'uso di fertilizzanti e pesticidi, e sono fondamentali per garantire la conformità con le normative ambientali.

Per quanto riguarda le sezioni facoltative, sebbene non siano obbligatorie per legge, sono altamente consigliate da parte delle autorità tedesche. Ad esempio, il registro delle macchine agricole offre un monitoraggio accurato delle attrezzature utilizzate, i relativi costi di manutenzione e l'efficienza energetica, mentre il registro delle risorse idriche consente di monitorare l'uso dell'acqua per l'irrigazione e promuovere pratiche agricole sostenibili.

Un aspetto distintivo del sistema tedesco è la sua forte digitalizzazione. Le piattaforme tecnologiche e i software di gestione aziendale permettono agli agricoltori di gestire e monitorare digitalmente il loro fascicolo aziendale. Tali strumenti integrano dati su coltivazioni, allevamenti, fertilizzanti e pesticidi, e rendono più facile per gli agricoltori adempiere agli obblighi normativi. Inoltre, l'uso del geotagging e della mappatura digitale consente una localizzazione precisa dei terreni agricoli e il monitoraggio delle attività in tempo reale, migliorando così l'efficienza e riducendo l'impatto ambientale delle operazioni.

³⁹ La digitalizzazione consente, inoltre, di facilitare il controllo e la verifica da parte delle autorità competenti, riducendo il rischio di errori e aumentando l'efficacia delle ispezioni. Le informazioni raccolte possono essere automaticamente sincronizzate con il SIGC, agevolando così la gestione dei pagamenti e il rispetto delle normative.

⁴⁰ C. CALLIESS ET AL. *Neue Haftungsrisiken in der Landwirtschaft: Gentechnik, Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Umweltschadensrecht*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2007, 57-88.

agricole⁴¹.

Il sistema del fascicolo aziendale è, inoltre, soggetto a rigorosi controlli e ispezioni da parte delle autorità competenti, come i *Dienstleistungszentren Ländlicher Raum* (DLR), che effettuano verifiche sul campo per assicurarsi che gli agricoltori rispettino le normative in materia di pratiche agricole, uso di fertilizzanti, pesticidi e tracciabilità dei prodotti⁴². La combinazione di un sistema digitale avanzato, un controllo rigoroso e una legislazione mirata permette alla Germania di mantenere un sistema agricolo altamente sostenibile e conforme alle normative europee, contribuendo alla qualità e sicurezza dei suoi prodotti agricoli.

4.3. - Il Cuaderno de Explotación in Spagna. In Spagna, il fascicolo aziendale, noto come *Cuaderno de Explotación* o *Registro de Explotación Agrícola*, è uno strumento fondamentale per le aziende agricole, in particolare per quelle che producono prodotti di qualità come il vino e l'olio d'oliva. Questo strumento è regolato da una combinazione di normative europee e nazionali, come il regolamento (UE) n. 1306/2013 sulla gestione della Politica agricola comune (PAC), la *Ley 43/2002 de Sanidad Vegetal*⁴³, che disciplina l'uso di fitosanitari, e regolamenti specifici per i prodotti di qualità come il regolamento (UE) n. 1151/2012⁴⁴ per le denominazioni di origine protetta (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP).

Il *Cuaderno de Explotación* include registri obbligatori sulle coltivazioni, i fertilizzanti e le vendite, nonché sezioni specifiche per i prodotti di qualità, come i registri delle pratiche enologiche per il vino e delle pratiche olearie per l'olio d'oliva, garantendo una tracciabilità rigorosa in tutte le fasi della produzione. La tracciabilità è obbligatoria, e ad esempio, ogni bottiglia di vino DOP o IGP deve essere accompagnata da un documento che attesti l'origine e la conformità agli standard di qualità, mentre l'olio d'oliva delle denominazioni di origine deve essere tracciato dalla raccolta delle olive alla bottiglia finale.

Inoltre, la Spagna sta promuovendo l'uso delle tecnologie digitali per migliorare l'efficienza e la sostenibilità, con software che consentono di monitorare in tempo reale le attività agricole⁴⁵, e l'uso di tecnologie come il *geotagging* e la *blockchain* per una tracciabilità ancora più rigorosa.

Le autorità competenti, come il *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación* (MAPA), effettuano controlli regolari, sia sul campo che sui registri aziendali, per garantire la conformità alle normative e agli standard di qualità. Questo sistema non solo aiuta a mantenere elevati standard di qualità, ma sostiene anche l'adozione di pratiche agricole più sostenibili.

4.4. - Il Bedrijfsregister nei Paesi Bassi: un modello di innovazione e sostenibilità. I Paesi Bassi rappresentano un modello di eccellenza nell'agricoltura, caratterizzata da un elevato livello di meccanizzazione e innovazione tecnologica. Nonostante le dimensioni ridotte del territorio, il paese si colloca al terzo posto a livello mondiale per valore delle esportazioni agricole, grazie a pratiche avanzate come l'agricoltura idroponica e l'uso estensivo di serre⁴⁶.

Per garantire la sostenibilità e la conformità alle normative europee e nazionali, gli agricoltori olandesi

⁴¹ Cfr. S. LINSNER - F. KUNTKE - E. STEINBRINK - J. FRANKEN - C. REUTER, *The Role of Privacy in Digitalization - Analyzing Perspectives of German Farmers*, in *Proceedings on Privacy Enhancing Technologies*, 2021, 3, 334-350, <https://doi.org/10.2478/popets-2021-0050>.

⁴² Questi controlli includono ispezioni sul campo per verificare la corretta applicazione delle tecniche agricole e degli input, audit documentali per assicurare la completezza e la correttezza dei registri, nonché controlli a campione sui prodotti agricoli per verificare la conformità agli standard di qualità e sicurezza.

⁴³ Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, disponibile su www.boe.es/eli/es/l/2002/11/20/43/con.

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui *regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*.

⁴⁵ Esistono anche iniziative pubbliche per la digitalizzazione del settore agricolo. Il *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación* (MAPA) ha sviluppato strumenti digitali accessibili agli agricoltori per facilitare la gestione aziendale e la conformità normativa, come il *Sistema de Información de Explotaciones Agrarias* (SIE), che mira a centralizzare i dati delle aziende agricole in un'unica piattaforma pubblica.

⁴⁶ Cfr. J.D. VAN DER PLOEG, *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, in *Journal of Agrarian Change*, 2011, 11, 4.

utilizzano il *Bedrijfsregister* o *Bedrijfsadministratie*, un sistema digitale avanzato che consente di monitorare ogni fase della produzione, dalla semina alla raccolta. Questo registro aziendale è regolato da una combinazione di normative europee, come il regolamento (UE) n. 1306/2013, che stabilisce le regole per la gestione e il monitoraggio della Politica agricola comune (PAC), e leggi nazionali specifiche⁴⁷.

Tra queste ultime, la *Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden*⁴⁸ disciplina l'uso dei pesticidi e impone agli agricoltori l'obbligo di mantenere registri dettagliati sui trattamenti applicati, mentre la *Meststoffenwet*⁴⁹ regola l'uso dei fertilizzanti, richiedendo una registrazione accurata per ridurre l'impatto ambientale. Il *Bedrijfsregister* include sezioni obbligatorie che variano a seconda del tipo di attività agricola, tra cui il registro delle coltivazioni (*Gewasregister*), con dettagli sulle superfici coltivate, le varietà utilizzate e le rotazioni culturali, il registro dei fertilizzanti (*Meststoffenregister*) e il registro delle vendite (*Verkoopregister*). Inoltre, per promuovere pratiche agricole più sostenibili, sono previsti registri specifici come l'*Emissieregister*, che raccolgono dati sulle emissioni di gas serra e altre sostanze inquinanti, e il *Watergebruiksregister*, che monitora l'uso dell'acqua per l'irrigazione.

4.5. - L'Evidencia gospodarstwa rolnego in Polonia. In Polonia, il fascicolo aziendale, noto come *Ewidencja gospodarstwa rolnego*, è ancora in fase di sviluppo, ma sta acquisendo crescente rilevanza grazie all'influenza della Politica agricola comune (PAC) e agli investimenti nella digitalizzazione del settore agricolo⁵⁰.

Dal punto di vista normativo, il fascicolo aziendale polacco è disciplinato da una combinazione di regolamenti europei e leggi nazionali. A livello nazionale, la *Ustawa o wsparaniu rozwoju obszarów wiejskich* (Legge sullo sviluppo rurale) regola l'accesso ai fondi europei e impone obblighi di registrazione delle attività agricole, mentre la *Ustawa o nawozach i nawożniu* (Legge sui fertilizzanti e sulla fertilizzazione) disciplina l'uso dei fertilizzanti, richiedendo la registrazione dei quantitativi applicati per garantire la sostenibilità ambientale.

La struttura del fascicolo aziendale in Polonia prevede diverse sezioni obbligatorie, che variano in base al tipo di attività agricola. Il *Ewidencja upraw* (Registro delle coltivazioni) raccoglie informazioni sulle superfici coltivate, le varietà utilizzate e i trattamenti fitosanitari impiegati, specificando nomi commerciali, dosi e date di applicazione. Il *Ewidencja nawozów* (Registro dei fertilizzanti) documenta l'uso dei fertilizzanti, garantendo il rispetto delle normative ambientali, mentre il *Ewidencja sprzedawy* (Registro delle vendite) riporta informazioni sui prodotti commercializzati, i prezzi e i canali di distribuzione. Oltre a questi registri generali, si stanno sviluppando strumenti specifici per la sostenibilità, come il *Ewidencja emisji* (Registro delle emissioni), che monitora le emissioni di gas serra e sostanze inquinanti, e il *Ewidencja zużycia wody* (Registro delle risorse idriche), volto a promuovere una gestione efficiente dell'acqua per l'irrigazione.

Nonostante i progressi compiuti, permangono alcune criticità. Pur vantando una solida tradizione agricola, questo Paese è ancora impegnato nel processo di modernizzazione del settore, che affronta sfide significative. Tra queste, spicca la scarsa diffusione di infrastrutture digitali adeguate, necessarie per implementare tecnologie avanzate come l'Internet delle Cose (IoT) e l'analisi dei dati, fondamentali per l'agricoltura di precisione e la gestione efficiente delle risorse. Questa mancanza limita la capacità degli agricoltori di adottare soluzioni innovative che potrebbero migliorare la produttività e la sostenibilità delle loro aziende.

Le carenze evidenziate limitano in molte aree rurali l'adozione di strumenti tecnologici avanzati per la gestione del fascicolo aziendale. Inoltre, la mancanza di formazione tecnica tra gli agricoltori⁵¹ rappresenta

⁴⁷ Parlamento europeo, Direzione generale delle politiche interne, *Ricerca per la commissione agricoltura e Politica agricola comune dell'UE nei Paesi Bassi*, 2016, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/563421/IPOL_IDA\(2016\)563421_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/563421/IPOL_IDA(2016)563421_IT.pdf).

⁴⁸ Disponibile su <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021670/2024-01-01>.

⁴⁹ Disponibile su <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2025-01-01>.

⁵⁰ R. BUDZINOWSKI, *Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations)*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2018 (6), <https://doi.org/10.14746/ppr.2018.22.1.1>.

⁵¹ Un'altra sfida riguarda la necessità di una formazione più approfondita per gli agricoltori. Molti operatori del settore non possiedono le competenze digitali necessarie per utilizzare efficacemente le nuove tecnologie. Questo divario formativo può

un ostacolo significativo, rendendo necessarie politiche di supporto per facilitare l'uso di strumenti digitali⁵². Tuttavia, grazie all'accesso ai fondi europei e all'adozione progressiva di tecnologie innovative, la Polonia ha il potenziale per modernizzare il proprio settore agricolo, migliorando la sostenibilità e la tracciabilità delle produzioni, in linea con gli obiettivi della PAC⁵³.

4.6. - Lo Jordbruksregister svedese. Il fascicolo aziendale in Svezia, noto come *Gårdsbok* o *Jordbruksregister*, rappresenta uno strumento essenziale per la gestione e il monitoraggio delle attività agricole, svolgendo un ruolo chiave nell'attuazione delle politiche di sostenibilità e tracciabilità. A differenza di altri Paesi europei, la Svezia ha sviluppato un sistema fortemente digitalizzato, che consente agli agricoltori di registrare in tempo reale ogni aspetto della gestione aziendale, dalla coltivazione alla commercializzazione dei prodotti⁵⁴. Questo approccio si inserisce in un contesto normativo che coniuga le direttive europee della Politica agricola comune con normative nazionali stringenti, come il *Miljöbalken*, il codice ambientale svedese, che impone rigidi controlli sull'uso di fertilizzanti e fitofarmaci.

Il fascicolo aziendale svedese si distingue per la sua articolazione dettagliata, che prevede sezioni obbligatorie dedicate alla registrazione delle superfici coltivate, ai trattamenti effettuati, alla gestione dei fertilizzanti e alla commercializzazione dei prodotti. Tuttavia, il suo impatto si estende ben oltre la semplice funzione amministrativa, configurandosi come uno strumento strategico per il monitoraggio ambientale e la certificazione della sostenibilità. In particolare, per le aziende biologiche, il *Gårdsbok* assume un valore ancora più rilevante, poiché consente di tracciare ogni fase della produzione nel rispetto dei rigorosi standard imposti dal regolamento (UE) n. 2018/848⁵⁵ e dalle certificazioni volontarie⁵⁶, garantendo una trasparenza totale nei confronti dei consumatori e delle autorità di controllo.

L'adozione di un sistema informatizzato ha reso il fascicolo aziendale non solo un obbligo normativo, ma anche un supporto fondamentale per gli agricoltori, i quali possono accedere a dati aggiornati e ottimizzare le proprie scelte gestionali. La digitalizzazione ha inoltre facilitato l'accesso ai fondi europei e nazionali destinati all'agricoltura sostenibile, riducendo la burocrazia e migliorando l'efficienza della gestione aziendale. Tuttavia, permangono alcune sfide, in particolare per le aziende di piccole dimensioni, che devono far fronte agli oneri amministrativi e agli elevati standard richiesti dalle certificazioni ambientali.

In definitiva, il modello svedese del fascicolo aziendale si configura come un esempio virtuoso a livello europeo, capace di coniugare efficienza gestionale, sostenibilità ambientale e innovazione tecnologica. La sua evoluzione futura sarà probabilmente orientata a un'integrazione sempre maggiore con i sistemi di intelligenza artificiale e le tecnologie di monitoraggio satellitare, consolidando il ruolo della Svezia come leader nella gestione sostenibile delle risorse agricole.

essere attribuito a fattori come l'età avanzata di una parte consistente della popolazione agricola e la limitata disponibilità di programmi educativi focalizzati sulle competenze digitali in ambito rurale. La mancanza di formazione adeguata impedisce agli agricoltori di sfruttare appieno le opportunità offerte dalla digitalizzazione, rallentando così il processo di modernizzazione del settore.

⁵² K. PRANDECKI - W. WRZASZCZ - M. ZIELIŃSKI, *Environmental and Climate Challenges to Agriculture in Poland in the Context of Objectives Adopted in the European Green Deal Strategy*, in *Sustainability*, 13, 18, 10318, <https://doi.org/10.3390/su131810318>.

⁵³ Per affrontare queste sfide, sono in corso iniziative volte a migliorare le infrastrutture digitali nelle zone rurali e a promuovere programmi di formazione specifici per gli agricoltori. Ad esempio, il Piano nazionale di ripresa e resilienza della Polonia prevede investimenti significativi nella modernizzazione del settore agricolo, con particolare attenzione all'adozione di tecnologie per l'agricoltura 4.0. Questi sforzi mirano a creare un ambiente più favorevole all'innovazione, consentendo agli agricoltori di integrare strumenti digitali nelle loro pratiche quotidiane e di migliorare la competitività del settore agricolo polacco nel contesto europeo.

⁵⁴ OECD (2018), *Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Sweden*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085268-en>.

⁵⁵ Regolamento (UE) n. 848/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici* e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007.

⁵⁶ KRAV è la principale organizzazione di certificazione delle produzioni biologiche della Svezia.

4.7. - Il Farm Record Book inglese. Dopo la Brexit, il Regno Unito ha adottato un proprio sistema di gestione agricola per sostituire la Politica agricola comune (PAC) dell'Unione europea. Sebbene il nuovo assetto normativo sia indipendente dalle direttive comunitarie, conserva numerosi elementi di continuità, ponendo particolare attenzione alla tracciabilità, alla sostenibilità e alla conformità normativa⁵⁷. Il fascicolo aziendale, noto nel contesto britannico come *Farm Record Book* o *Farm Management System*, rappresenta uno strumento essenziale per garantire il rispetto delle normative nazionali e l'accesso agli incentivi pubblici. L'introduzione dell'*Environmental Land Management Scheme* (ELMS) ha rafforzato l'importanza di una gestione documentale rigorosa, in quanto il riconoscimento dei contributi finanziari dipende dalla dimostrazione della conformità alle pratiche agricole sostenibili.

A differenza del precedente regime PAC, che privilegiava il sostegno basato sulle dimensioni aziendali e sulla produzione, il nuovo schema britannico incentiva direttamente le attività volte alla tutela dell'ambiente e alla riduzione dell'impatto climatico⁵⁸. Gli agricoltori sono, pertanto, tenuti a documentare in modo dettagliato l'uso del suolo, i metodi di coltivazione, le rotazioni culturali, l'impiego di fitofarmaci e fertilizzanti, nonché le pratiche di conservazione della biodiversità. Oltre a garantire la trasparenza nella gestione aziendale, la tenuta scrupolosa di questi registri consente agli operatori agricoli di accedere ai diversi livelli di finanziamento previsti dall'ELMS, articolati nel *Sustainable Farming Incentive*, nel *Local Nature Recovery* e nel *Landscape Recovery*.

La digitalizzazione ha progressivamente trasformato il modo in cui le aziende agricole britanniche gestiscono il proprio fascicolo aziendale. Se in passato la documentazione era prevalentemente cartacea, oggi molte imprese si avvalgono di strumenti informatici per monitorare le operazioni e facilitare la comunicazione con le autorità competenti. Questo processo ha contribuito a migliorare l'efficienza amministrativa e a ridurre l'impatto ambientale legato all'uso della carta. Inoltre, l'adesione a certificazioni volontarie, come quelle rilasciate dalla *Soil Association*, impone standard ancora più elevati in termini di registrazione e controllo, garantendo una maggiore tracciabilità delle produzioni biologiche e sostenibili.

Anche dopo l'uscita dall'Unione europea, il Regno Unito si conferma come uno dei paesi leader nell'adozione di pratiche agricole rispettose dell'ambiente, ponendo il fascicolo aziendale al centro della sua strategia di regolamentazione e sviluppo del settore primario.

5. - Conclusioni. Il fascicolo aziendale si conferma come uno strumento cruciale per la gestione amministrativa e finanziaria delle imprese agricole, non solo in Italia ma anche in ambito europeo. L'evoluzione normativa e tecnologica ne ha rafforzato la centralità, trasformandolo da un semplice archivio documentale a un sistema dinamico di controllo, integrazione e accesso ai finanziamenti pubblici.

Tuttavia, il quadro attuale evidenzia la necessità di ulteriori riforme per superare criticità ancora irrisolte, come la frammentazione dei dati, la complessità burocratica e l'eterogeneità dei controlli tra le diverse amministrazioni.

L'implementazione di soluzioni digitali avanzate, come il Piano colturale grafico e il Sistema di identificazione delle parcelli agricole, rappresenta un passo avanti verso una gestione più efficiente, ma solleva interrogativi sulla capacità del sistema di garantire un equilibrio tra semplificazione amministrativa e rigidità normativa. Inoltre, il rafforzamento dei meccanismi di tracciabilità e trasparenza, pur essendo necessario per prevenire frodi e garantire un uso corretto delle risorse pubbliche, rischia di aumentare gli oneri gestionali per le imprese, soprattutto per quelle di piccole dimensioni.

⁵⁷ Per ulteriori approfondimenti cfr. C. RODGERS - N. LLEWELYN JONES, *Agricultural Law*, V ed, 2025; C. MCNALL, *A Practical Guide to Agricultural Law and Tenancies*, II ed., 2022; K. WALSH, *Farming and the Law*, 2016.

⁵⁸ E. SCOTT, *Environmental land management: Recent changes to the sustainable farming incentive and countryside stewardship schemes*, 18 gennaio 2024, <https://lordslibrary.parliament.uk/environmental-land-management-recent-changes-to-the-sustainable-farming-incentive-and-countryside-stewardship-schemes/>.

Infine, l'analisi comparata con altri Paesi europei evidenzia come l'Italia, pur avendo compiuto passi significativi verso la digitalizzazione, possa trarre ulteriori spunti da modelli più avanzati, come quello tedesco⁵⁹ o svedese⁶⁰, dove l'integrazione tra tecnologia, sostenibilità e controllo è più efficace. Queste esperienze dimostrano che un fascicolo aziendale efficace non deve essere solo un mezzo di controllo, ma anche uno strumento di supporto allo sviluppo del settore primario.

Il futuro del sistema italiano dipenderà dalla capacità di bilanciare controllo e flessibilità, promuovendo un modello che non rappresenti un vincolo burocratico, ma costituisca una leva strategica di sviluppo e innovazione per l'intero comparto agricolo.

⁵⁹ In Germania, ad esempio, l'uso di piattaforme centralizzate e interconnesse ha permesso una riduzione degli oneri burocratici per le aziende, migliorando al contempo la trasparenza nei processi di gestione agricola.

⁶⁰ La Svezia, invece, ha puntato su un approccio incentrato sulla sostenibilità, con un sistema che combina incentivi economici e obblighi documentali in un quadro normativo chiaro e digitalizzato.