

La scissione della società agricola e l'assegnazione definitiva dei diritti all'aiuto

Corte di giustizia UE, Sez. VI 13 febbraio 2025, in causa C-625/23 - von Danwitz, pres. f.f.; Kumin, est.; Campos Sánchez-Bordona, avv. gen. - Società Agricola Circe di OL Società Semplice c. ST ed a.

Agricoltura - Politica agricola comune - Regolamento (CE) n. 1782/2003 - Regime di pagamento unico - Articolo 33 - Regolamento (CE) n. 795/2004 - Diritti all'aiuto - Ammissibilità al beneficio dell'aiuto - Articolo 15 - Nozione di «scissione» - Riduzione di superfici agricole dopo l'assegnazione provvisoria dei diritti all'aiuto - Rilevanza di tale riduzione ai fini dell'assegnazione definitiva dell'aiuto.

L'articolo 33, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001, in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, deve essere interpretato nel senso che: la nozione di «scissione», ai sensi di tali disposizioni, comprende una situazione in cui operazioni giuridiche connesse avvenute tra diversi agricoltori nel corso del periodo di riferimento, che includono una cessione di quote societarie e di superfici agricole coltivate, comportano che il patrimonio iniziale di un agricoltore e l'insieme di tali superfici siano attribuiti a due nuovi agricoltori distinti, anche qualora una simile situazione non costituisca una «scissione» ai sensi del diritto societario dell'Unione e, in particolare, della direttiva (UE) 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere.

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

1. - *Il regolamento n. 1782/2003 e la sua applicazione ratione temporis.* La Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi in riferimento ad un rinvio pregiudiziale vertente sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 1782/2003, del 29 settembre 2003 il quale statuiva norme comuni concernenti i regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, nonché dell'art. 15 del regolamento (CE) n. 795/2004, del 21 aprile 2004, recante le modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 medesimo.

Tale rinvio pregiudiziale le è stato sottoposto dalla Suprema Corte di cassazione italiana con riferimento alla controversia tra la Società Agricola Circe di OL Società Semplice (in prosieguo: la «Società Agricola Circe»), da un lato, e ST, che agiva in proprio e quale titolare dell'impresa individuale Agricola Case Rosse di ST (in prosieguo: l'«Agricola Case Rosse»), nonché l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), dall'altro, in merito all'assegnazione definitiva di diritti all'aiuto (in prosieguo, anche: «titoli» o «titoli PAC») nell'ambito del regime di pagamento unico¹ alla Società Agricola Circe.

¹ Per una lettura giuridica del regime di pagamento unico, v., tra gli altri, L. COSTATO, *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, 1, 41; F. ALBISINNI, *Profili istituzionali nel regolamento sull'aiuto unico e nel decreto di attuazione per l'Italia*, *ivi*, 2004, 2, 35; D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC rien d'autre que la PAC*, Bruxelles, 2008, 322. Tra i numerosi contributi scientifici sulla riforma della PAC del 2003 si vedano L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 478 e ss.; A. GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale, in Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70° compleanno)*, Ferrara - Rovigo, 19-20 novembre 2004, a cura di E. CASADEI - G. SGARBANTI, Milano, 2005, 17 e ss.; E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, *ivi*, 85 e ss.; F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo, 2005; F. ADORNATO, *Le opzioni nazionali nella riforma della PAC*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario, op. cit.*, 43 e ss.; M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, 1, 11 e ss.

Il regolamento (CE) n. 1782/2003 è stato abrogato² dal regolamento (CE) n. 73/2009, del 19 gennaio 2009³ il quale altresì, seppur con delle modifiche e implementazioni, stabiliva norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune. In via preliminare occorre osservare, tuttavia, che la circostanza che i regolamenti (CE) n. 1782/2003 e n. 795/2004 siano stati abrogati risulta essere del tutto irrilevante rispetto all'oggetto del procedimento principale, dal momento che dagli elementi di cui dispone la Corte emerge che tali regolamenti sono, nel caso di specie, applicabili *ratione temporis*.

Come metodo di governo della politica agricola, il sistema del regime di pagamento unico (RUP), introdotto con il regolamento (CE) n. 1782/2003, costituisce uno strumento giuridico finalizzato ad assicurare il sostegno al reddito degli agricoltori, così affinando il principio del disaccoppiamento tra aiuti e quantità prodotta. La titolarità dei diritti all'aiuto si fonda su un'assegnazione iniziale dei medesimi, computata sulla base dei pagamenti percepiti nel triennio anteriore all'istituzione del meccanismo, mentre il diritto a conseguire il pagamento in virtù della loro titolarità discende dalla attività produttiva concretamente esercitata sui terreni agricoli⁴. In particolare, con il regolamento (CE) n. 1782/2003 – applicato durante il periodo 2005-2012, nell'ambito della c.d. riforma Fischler – il regime dei pagamenti diretti ha assunto un'inclinazione più spiccatamente agro-ambientale⁵, anche mediante l'adozione del c.d. *decoupling* (disaccoppiamento), potendo gli aiuti, da tale momento in poi, essere erogati agli agricoltori a prescindere dalla natura e dalla quantità del prodotto⁶. Ai fini dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1782/2003, pertanto, la presenza del terreno⁷ è un presupposto che ricorre sin dal momento dell'attribuzione del diritto, quale che sia il meccanismo eletto al riguardo dallo Stato membro⁸.

2. - *Il fatto e le questioni pregiudiziali oggetto di rinvio ai sensi dell'art. 267 TFUE*. La questione sorta riguarda i fratelli OL e ST i quali erano titolari di una quota della Società Agricola Circe di ST e OL alla data della

² Si veda S. BOLOGNINI, *Il contratto di affitto di fondi rustici nel trasferimento temporaneo dei diritti all'aiuto*, in questa Riv., 2010, 448, per cui: «Il reg. (CE) n. 1782/2003, com'è noto, è stato di recente abrogato dal reg. (CE) n. 73/2009, il quale, alla luce dell'esperienza maturata in sede di prima attuazione del regime di pagamento unico e in considerazione del fatto che il reg. (CE) n. 1782/2003 ha subito modifiche sostanziali a più riprese, ha adeguato determinati elementi del dispositivo di sostegno, in particolare estendendo l'applicazione del disaccoppiamento degli aiuti diretti e semplificando il funzionamento del regime di pagamento unico».

³ Il regolamento (CE) n. 73/2009 recante le precedenti norme relative ai pagamenti diretti è stato a sua volta abrogato dal regolamento (UE) n. 1307/2013. Nel 2017, l'Unione europea ha adottato il regolamento (UE) 2017/2393, che modificava il regolamento (UE) n. 1307/2013 e altre disposizioni connesse alla PAC e nel 2020 ha adottato il regolamento (UE) n. 2020/2220, che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022. Con l'entrata in vigore della nuova PAC 2023-2027, la normativa relativa ai pagamenti diretti agli agricoltori è stata inclusa nel regolamento (UE) n. 2021/2115.

⁴ Sul punto v. I. CANFORA, *Il trasferimento dei diritti all'aiuto tra autonomia privata e esigenze di governo dell'economia*, in Riv. dir. agr., 2010, 8, in commento a Corte di giustizia UE 21 gennaio 2010, in causa C-470/08, Kornelis Van Dijk c. Gemeente Kampen.

⁵ Il 'considerando' 24 del regolamento (CE) n. 1782/2003, infatti, enuncia: «È quindi opportuno subordinare il pagamento unico per azienda al rispetto delle norme relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, nonché al mantenimento dell'azienda in buone condizioni agronomiche e ambientali». Cfr. sul punto 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. e ID., *Le «nuove» misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, *ivi*, 2022, 2, 145 ss.

⁶ Cfr. C. GERNONE, *Sulla nozione di «superficie agricola a disposizione dell'agricoltore» nell'ambito della disciplina sui pagamenti diretti agli agricoltori*, in questa Riv., 2024, 5, in commento a Corte di giustizia UE 13 giugno 2024, in causa C-731/22, IJ und PO GesbR, IJ c. Agrarmarkt Austria.

⁷ L'art. 36, par. 1, di tale regolamento prevedeva quanto segue: «Gli aiuti a titolo del regime di pagamento unico sono erogati in base ai diritti all'aiuto di cui al capitolo 3, abbinati ad un numero uguale di ettari ammissibili ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2».

⁸ Cfr. sul punto L. RUSSO, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti*, in *Ce.S.E.T. atti degli incontri: XXXV/II*, 2007, 7.

domanda di assegnazione dei titoli in forza del regime di pagamento unico, presentata da tale società, e alla data dell'assegnazione provvisoria di 130 titoli sulla base della superficie coltivata sempre da tale soggetto di diritto.

Il 1° agosto 2002, successivamente all'assegnazione provvisoria di tali titoli, i due fratelli hanno stipulato un accordo che prevedeva una serie di operazioni giuridiche connesse, vale a dire cessioni di quote societarie della medesima società, ma anche di quote societarie di una società terza rispetto a tale accordo, e una cessione di superfici coltivate. Tali operazioni hanno avuto come conseguenza che la Società Agricola Circe, ossia la nuova società costituita unicamente da OL e da sua moglie, non deteneva più, per la coltivazione, tutti gli ettari indicati nella domanda di assegnazione dei titoli in forza del regime di pagamento unico, sulla cui base tali titoli erano stati provvisoriamente assegnati.

L'AGEA ha assegnato in via definitiva 71 titoli alla Società Agricola Circe. Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che gli altri 59 titoli, che erano stati provvisoriamente attribuiti, sono stati definitivamente assegnati all'Agricola Case Rosse che, dal settembre 2002, amministrava i terreni trasferiti dalla Società Agricola Circe di ST e OL.

Il 5 giugno 2006 la Società Agricola Circe ha citato in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, l'AGEA, ST e l'Agricola Case Rosse, chiedendo l'accertamento del suo diritto al versamento di contributi corrispondenti a 130 titoli e la condanna di questi ultimi al risarcimento dei danni, sulla base del rilievo che l'attribuzione definitiva dei 71 titoli era illegittima, poiché non derivava da una vera e propria scissione della Società Agricola Circe di ST e OL. Secondo la Società Agricola Circe, infatti, sarebbe avvenuto un mero trasferimento di quote societarie della Società Agricola Circe di ST e OL.

Con sentenza del 27 giugno 2011 il Tribunale di Roma ha respinto tale domanda. Detta sentenza è stata confermata in secondo grado da una pronuncia della Corte d'appello di Roma del 21 aprile 2017.

Quest'ultimo giudice ha interpretato l'art. 33, par. 3, del regolamento (CE) n. 1782/2003 e, segnatamente, il termine «scissione» in esso impiegato, ritenendo che, nel regolamento in parola, tale termine fosse impiegato in senso ampio e «atecnico». Secondo detto giudice, dunque, il citato termine concernerebbe non già la nozione quale definita nel diritto societario, bensì tutte le situazioni in cui un agricoltore subentra a un altro e che implicano una modifica della superficie inizialmente coltivata. Lo stesso giudice, *a fortiori*, ha precisato che i contributi dovevano essere collegati alla superficie coltivata. Esso ha, pertanto, assegnato proporzionalmente all'agricoltore che aveva coltivato i terreni ceduti dal settembre 2002, vale a dire all'Agricola Case Rosse, taluni dei titoli che erano stati provvisoriamente attribuiti alla Società Agricola Circe di ST e OL.

La Società Agricola Circe ha deciso di proporre ricorso avverso la sentenza del 21 aprile 2017 dinanzi alla Suprema Corte di cassazione italiana, giudice del rinvio, deducendo, in particolare, la violazione o falsa applicazione, da parte di tale sentenza, dell'art. 15 del regolamento (CE) n. 795/2004, dell'art. 2, lett. a), e degli artt. 33, 38, 45 e 46 del regolamento (CE) n. 1782/2003, nonché della normativa con cui lo Stato italiano aveva adottato le modalità applicative di tali disposizioni dell'Unione, vale a dire i decreti ministeriali del 20 luglio 2004, n. 1668, del 5 agosto 2004, n. 1788 e del 24 settembre 2004, n. 2026.

A sostegno del suo ricorso per cassazione, la Società Agricola Circe ha sostenuto, in particolare, che le disposizioni rilevanti del diritto europeo definirebbero il termine «scissione» riferendosi solo alla situazione in cui un'azienda agricola è scissa in due nuove aziende. Per la ricorrente, pertanto, il semplice trasferimento di terreni sarebbe irrilevante ai fini dell'attribuzione definitiva dei titoli.

Secondo il giudice del rinvio, per pronunciarsi sulla controversia di cui è stato investito è necessaria l'interpretazione dell'art. 15 del regolamento (CE) n. 795/2004 e dell'art. 33 del regolamento (CE) n. 1782/2003, nonché di altre disposizioni di quest'ultimo regolamento, al fine di determinare, in primo luogo, la portata della nozione di «scissione» dell'azienda agricola. In secondo luogo, una tale interpretazione sarebbe essenziale anche al fine di stabilire se e in quale misura una riduzione della superficie coltivata, avvenuta dopo la presentazione della domanda di assegnazione di titoli e dopo la loro assegnazione provvisoria, ma prima dell'assegnazione definitiva di tali titoli, sia rilevante ai fini di detta assegnazione definitiva.

È in tale contesto che la Suprema Corte di cassazione italiana ha deciso di sospendere il procedimento dinanzi ad essa pendente e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali⁹:

«1) Il termine “scissione” contenuto nell’articolo 33, paragrafo 3, del regolamento [n. 1782/2003] e nell’articolo 15 del regolamento [n. 795/2004] va inteso con riferimento all’istituto di diritto societario e presuppone quindi una vicenda modificativa societaria con effetti disgregativi dell’originario patrimonio e complesso delle superfici coltivate dell’unica società in due patrimoni distinti appartenenti a soggetti giuridici diversi, ovvero può essere interpretato in senso estensivo e così applicabile a ogni vicenda giuridica negoziale il cui risultato finale comporti l’attribuzione dell’originario patrimonio e complesso delle superfici coltivate della originaria società “agricoltore” a due soggetti diversi, anche attraverso cessioni di quote e atti di vendita di terreni?»

2) Secondo la corretta interpretazione da attribuire al complesso di norme del regolamento [n.] 1782/2003 (articoli 2, 23, 24, 33, 34, 36, 38, 43, 44), ai fini dell’assegnazione definitiva dei titoli PAC, in sede di prima applicazione del pagamento unico, assume rilievo la riduzione della superficie coltivata e degli ettari ammissibili intervenuta nel corso del 2002, dopo la presentazione della domanda da parte dell’“agricoltore” e l’assegnazione provvisoria dei titoli, se avvenuta per effetto di atti negoziali di cessione di una parte dei terreni interessati ancora nel corso del 2002, e tale modifica in riduzione può essere operata anche d’ufficio in sede di assegnazione definitiva?».

3. - La decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea in aderenza al principio di effettività. La Corte di giustizia dell’Unione europea ha osservato che la formulazione delle disposizioni oggetto di interpretazione, in ordine al rinvio pregiudiziale della Suprema Corte di cassazione italiana, non contiene alcun riferimento ad atti del diritto dell’Unione europea relativi al diritto societario, quali la direttiva 2019/2121, che prevedono una definizione più restrittiva della nozione di «scissione». Dalla formulazione di dette disposizioni, peraltro, risulta che esse non contengono neanche un rinvio al diritto degli Stati membri per quanto concerne la determinazione, ai fini dell’applicazione dell’art. 33, par. 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1782/2003, della nozione di «scissione».

La Corte di giustizia dell’Unione europea ha affermato, infatti, che è vero che l’art. 15, par. 2, del regolamento (CE) n. 795/2004¹⁰ definisce la nozione di «scissioni» come la scissione di un agricoltore in almeno due nuovi agricoltori, dei quali almeno uno rimane sotto il controllo, in termini di gestione, utili e rischi finanziari, di almeno una delle persone fisiche o giuridiche che gestivano l’azienda di origine, oppure in almeno un nuovo agricoltore, mentre l’altro agricoltore rimane sotto il controllo, in termini di gestione, utili e rischi finanziari, dell’agricoltore che gestiva l’azienda di origine. Tuttavia, tale disposizione non precisa quale forma debba assumere l’operazione di scissione dell’agricoltore che gestiva l’azienda di origine al fine di essere sussunta in tale nozione e, pertanto, affinché gli agricoltori che gestiscono le aziende risultanti da una simile scissione siano ammissibili al beneficio del regime di pagamento unico. Secondo la Corte, dunque, focalizzandosi sulla situazione risultante da una siffatta operazione, detta disposizione definisce la citata nozione in relazione agli effetti della medesima operazione.

⁹ Ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e dell’art. 295 c.p.c.

¹⁰ L’art. 15 del regolamento (CE) n. 795/2004, intitolato «Fusioni e scissioni», al paragrafo 2 prevedeva quanto segue: «Ai fini dell’articolo 33, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento (...) n. 1782/2003, per “scissioni” si intende la scissione di un agricoltore ai sensi della definizione di cui all’articolo 2, lettera a), del regolamento (...) n. 1782/2003 in almeno due nuovi agricoltori, ai sensi della definizione di cui all’articolo 2, lettera a), del regolamento (...) n. 1782/2003, dei quali almeno uno rimane sotto il controllo, in termini di gestione, utili e rischi finanziari, di almeno una delle persone fisiche o giuridiche che gestivano l’azienda di origine, oppure la scissione di un agricoltore ai sensi della definizione di cui all’articolo 2, lettera a), del regolamento (...) n. 1782/2003 in almeno un nuovo agricoltore, ai sensi dell’articolo 2, lettera a), del regolamento (...) n. 1782/2003, mentre l’altro rimane sotto il controllo, in termini di gestione, utili e rischi finanziari, dell’agricoltore che gestiva l’azienda di origine. Il numero e il valore dei diritti all’aiuto sono calcolati in base all’importo di riferimento e al numero di ettari corrispondenti alle unità di produzione trasferite dell’azienda di origine».

Ne consegue che la formulazione dell'art. 15, par. 2, del regolamento (CE) n. 795/2004 consente di ritenere che la nozione di «scissione», di cui all'art. 33, par. 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1782/2003, debba applicarsi, altresì, a una situazione risultante da operazioni giuridiche connesse e, in particolare, da un trasferimento, nel corso del periodo di riferimento, di superfici agricole coltivate, anche qualora una situazione del genere non rientri necessariamente nella nozione di «scissione», quale definita in atti del diritto societario dell'Unione europea, tra cui, in particolare, la direttiva 2019/2121. Una simile interpretazione è corroborata dall'impianto sistematico del regolamento (CE) n. 1782/2003, nonché dallo scopo perseguito da quest'ultimo. A tal riguardo occorre rilevare, in primo luogo, che dal combinato disposto dell'art. 36, par. 1, dell'art. 43, par. 1 e dell'art. 44, par. 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003 risulta, anzitutto, che il sostegno al reddito degli agricoltori, concesso a titolo del regime di pagamento unico, è erogato in base ai diritti all'aiuto; inoltre, che ogni agricoltore è titolare di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile¹¹ e, infine, che ogni diritto all'aiuto, abbinato ad un ettaro ammissibile, conferisce il diritto al pagamento dell'importo fissato.

Si deve ritenere, dunque, che il regolamento (CE) n. 1782/2003 identifichi l'esistenza di un nesso tra, da un lato, i diritti agli aiuti sulla cui base è versato il sostegno al reddito e, dall'altro, le superfici agricole¹². L'esistenza di tale nesso, peraltro, si riflette altresì nell'ambito di un'operazione di scissione di un agricoltore, avvenuta nel corso del periodo di riferimento. Dal combinato disposto dell'art. 33, par. 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1782/2003 e dell'art. 15, par. 2, secondo comma, del regolamento (CE) n. 795/2004, infatti, risulta che, a causa della scissione, il numero dei diritti all'aiuto di ciascuno degli agricoltori che gestisce una parte dell'azienda agricola di origine deve necessariamente essere inferiore a quello che è stato versato a tale azienda agricola nel suo complesso. Risulta, inoltre, dal 'considerando' 29 del regolamento (CE) n. 1782/2003, ai sensi del quale il pagamento unico dovrebbe essere istituito a livello di azienda, che il legislatore dell'Unione europea intendeva riservare il versamento del sostegno, sulla base dei diritti all'aiuto per ettaro, all'agricoltore che amministra effettivamente l'azienda agricola, ossia un insieme di unità di produzione¹³.

Occorre rilevare, a tal riguardo, che la Corte ha già statuito che le superfici agricole fanno parte dell'azienda di un agricoltore quando quest'ultimo dispone del potere di gestirle ai fini dell'esercizio di un'attività agricola, vale a dire quando quest'ultimo dispone di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della medesima su tale superficie¹⁴.

Come risulta dal suo considerando 30, infine, il regolamento (CE) n. 1782/2003¹⁵ perseguiva altresì l'obiettivo di evitare trasferimenti speculativi di diritti all'aiuto che avrebbero potuto dare luogo all'accumulazione di tali diritti senza una corrispondente base agricola¹⁶.

¹¹ L'art. 44, paragrafi 1 e 2, del citato regolamento prevedeva quanto segue: «1. Ogni diritto all'aiuto, abbinato ad un ettaro ammissibile, conferisce il diritto al pagamento dell'importo fissato. 2. Per "ettari ammissibili" s'intende qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli».

¹² Cfr., in tal senso punti da 28 a 30 di Corte di giustizia UE 21 gennaio 2010, in causa C-470/08, cit.

¹³ 'Considerando' 29 del regolamento (CE) n. 1782/2003: «Al fine di determinare l'importo cui l'agricoltore ha diritto in forza del nuovo regime, è opportuno riferirsi agli importi corrisposti durante un periodo di riferimento. (...) Il pagamento unico dovrebbe essere istituito a livello di azienda».

¹⁴ Cfr., in tal senso punto 37 e giurisprudenza ivi citata di Corte di giustizia UE 9 giugno 2016, in cause riunite C-333/15 e C-334/15, Maria del Pilar Planes Bresco c. Comunità Autonoma de Aragòn, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁵ 'Considerando' 30 del regolamento (CE) n. 1782/2003: «L'importo complessivo a cui un'azienda ha diritto dovrebbe essere suddiviso in quote (diritti all'aiuto) e rapportato ad un determinato numero di ettari ammissibili da definirsi, per facilitare il trasferimento dei diritti al premio. Per evitare trasferimenti speculativi che darebbero luogo all'accumulazione di diritti senza una corrispondente base agricola, all'atto di concedere l'aiuto occorrerebbe stabilire un legame tra i diritti ed un certo numero di ettari ammissibili, come pure la possibilità di limitare il trasferimento di diritti nell'ambito di una regione. Occorrerebbe adottare disposizioni specifiche per gli aiuti non direttamente legati alla superficie, tenendo conto della situazione peculiare dell'allevamento ovicaprino».

¹⁶ Si veda C. GERNONE, *Sulla nozione di...*, *op. cit.*, 3, per cui: «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

Interpretare, dunque, la nozione di «scissione», di cui all'art. 33, par. 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1782/2003, nel senso che essa non consenta di ritenere che un nuovo agricoltore, al quale sono state trasferite, nell'ambito di operazioni giuridiche connesse, nel corso del periodo di riferimento, superfici agricole coltivate, possa accedere al regime di pagamento unico comprometterebbe l'insieme degli scopi perseguiti da tale regolamento, nella misura in cui questa interpretazione implicherebbe che, da un lato, l'accesso a tale regime sarebbe concesso unicamente e interamente all'agricoltore che non gestisce più tali superfici e, dall'altro, il sostegno sarebbe versato per diritti all'aiuto che non sono più collegati a queste ultime.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito, pertanto, a seguito dell'insieme delle considerazioni precedentemente compiute che l'art. 33, par. 3, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1782/2003, in combinato disposto con l'art. 15, par. 2, del regolamento (CE) n. 795/2004, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «scissione», con riferimento a tali disposizioni, comprende altresì una situazione in cui operazioni giuridiche connesse avvenute tra diversi agricoltori nel corso del periodo di riferimento, includenti una cessione di quote societarie e di superfici agricole coltivate, comportano che il patrimonio iniziale di un agricoltore e l'insieme di tali superfici siano attribuiti a due nuovi agricoltori distinti, anche qualora una simile situazione non costituisca una «scissione» ai sensi del diritto societario dell'Unione europea e, in particolare, della direttiva 2019/2121.

«L'interpretazione corretta del rapporto tra disciplina comunitaria e autonomia privata deve rifarsi al criterio dell'effettività dello svolgimento dell'attività agricola da parte del titolare dei diritti. Infatti, trattandosi di un diritto che riflette l'attribuzione di un sostegno al reddito, è evidente che lo spazio di autonomia riservato ai privati risulta ridotto rispetto alla diversa esigenza di circolazione di diritti legati all'azienda che costituiscono fattori di produzione: in questo secondo caso, infatti, le esigenze di circolazione dei diritti dipendono anche dalla organizzazione dei fattori di produzione nell'ambito dell'azienda»¹⁷.

Il criterio dell'effettività, dunque, resta il presupposto giuridico per l'assegnazione dei diritti all'aiuto in agricoltura. Tale portato dottrinario e giurisprudenziale, infatti, continua a rappresentare, sin dall'introduzione del regolamento (CE) n. 1782/2003 ad oggi, il parametro risolutivo delle dispute in materia di attribuzione dei c.d. titoli PAC.

Attualmente, i regimi di pagamenti diretti sono disciplinati dagli artt. da 20 a 41 del regolamento sui piani strategici della nuova PAC¹⁸. Alcuni regimi sono obbligatori, invece, altri possono essere adottati dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici nazionali per la PAC su base volontaria.

A ciascuno Stato membro è stata attribuita, infatti, una maggiore libertà decisionale, in particolare, ogni

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 (...)

¹⁷ I. CANFORA, *Il trasferimento dei...*, *op. cit.*, 13.

¹⁸ Tra questi, anzitutto, vi è il sostegno di base al reddito per la sostenibilità [artt. da 21 a 28 del regolamento (UE) 2021/2115] che è un pagamento annuale per ettaro, cui è destinata la metà del bilancio per i pagamenti diretti. Altro regime di pagamento diretto è il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità [art. 29 del regolamento (UE) 2021/2115] che è un pagamento annuale supplementare per i primi ettari di terreno agricolo, indirizzato agli agricoltori che hanno diritto al sostegno di base al reddito. Di notevole importanza è l'ulteriore pagamento diretto consistente nel sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori [art. 30 del regolamento (UE) 2021/2115] il quale è un pagamento annuale supplementare destinato ai giovani agricoltori che hanno diritto al sostegno di base al reddito. Rientrano, ancora, tra i pagamenti diretti i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (regimi ecologici) [art. 31 del regolamento (UE) 2021/2115] i quali sostengono gli agricoltori che si impegnano ad applicare pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica. È necessario, infine, menzionare il sostegno accoppiato al reddito [artt. da 32 a 35 del regolamento (UE) 2021/2115] e, da ultimo, il pagamento specifico per il cotone [artt. da 36 a 41 del regolamento (UE) 2021/2115] che è un regime di pagamenti diretti accoppiati che concede pagamenti per ettaro di superficie investita a cotone situata in zone autorizzate alla coltivazione del cotone in Bulgaria, Grecia, Spagna e Portogallo. 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 e ss.

legislatore nazionale è stato chiamato a stabilire, all'interno dei piani strategici della PAC, le definizioni di «attività agricola», «terreno agricolo», «ettaro idoneo», «agricoltore attivo», «giovane agricoltore» e «nuovo agricoltore», nonché le relative condizioni applicabili.

La condizionalità ambientale prevista dal regolamento (UE) n. 2021/2115 – arricchita dai regimi facoltativi in materia di clima, ambiente e benessere animale – risulta potenziata e comporta un inasprimento degli obblighi ambientali per gli agricoltori attivi che già ricevono il sostegno.

Gli Stati membri, inoltre, sono tenuti a prevedere sanzioni amministrative per gli agricoltori destinatari di pagamenti diretti qualora non rispettino le norme relative alle condizioni di lavoro, ai contratti di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro previsti dagli atti indicati nell'allegato IV, conducendo, dunque, alla definizione di una disciplina relativa alla c.d. condizionalità sociale.

La disciplina oggi vigente, infine, corrobora la tesi sostenuta in dottrina per cui il quadro normativo entro il quale si esplica l'autonomia contrattuale non può fare a meno di attenzionare la coerenza con gli obiettivi comunitari di governo dell'economia stabiliti dal regime di pagamento unico, da cui è derivabile il chiaro principio secondo cui non è ammissibile scindere i vantaggi economici derivanti dai diritti all'aiuto rispetto all'attività produttiva agricola esercitata dal beneficiario¹⁹.

La sentenza analizzata, ancora una volta, conferma, infatti, come il principio di effettività resti una costante nell'attribuzione dei diritti all'aiuto e, ciò lo si evince non soltanto dunque dal regolamento (CE) n. 1782/2003 così come interpretato dalla Corte di giustizia, ma anche dalla analisi attenta della disciplina attuale contenuta nei piani strategici della PAC, la quale continua a parametrare il riconoscimento dei pagamenti diretti ai più volte menzionati «ettari ammissibili», consentendo una lettura sistematica dell'assegnazione definitiva dei titoli PAC non dissimile dal passato.

Lorenzo Casafina

¹⁹ Cfr. I. CANFORA, *Ancora sul rapporto tra autonomia privata e governo pubblico dell'economia: l'interpretazione del contratto di cessione dei diritti all'aiuto*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 64-65, in commento a Corte di giustizia CE 20 maggio 2010, in causa C-434/08, Arnold e Johann Harms, in veste di società civile c. Freerk Heidinga.