

## La nozione di «capo azienda» nel sostegno al primo insediamento dei giovani agricoltori

T.R.G.A. Trento 30 giugno 2025, n. 113 - Farina, pres.; Tassinari, est. - (*Omissis*) (avv.ti Florenzano e Pezzè) c. Provincia autonoma di Trento (avv.ti Stefani, Biasetti e Magnani) ed a.

Agricoltura e foreste - Piano strategico nazionale della PAC 2023-2027 e Complemento per lo sviluppo rurale della Provincia autonoma di Trento - Insediamento giovani agricoltori - Diniego di finanziamento - Mancanza al momento della presentazione della domanda da parte del richiedente l'agevolazione in questione del requisito che prescrive che il giovane agricoltore deve insediarsi come capo azienda.

*Ai fini dell'accesso alle agevolazioni previste per l'insediamento dei giovani agricoltori nell'ambito del Piano strategico nazionale della PAC 2023-2027 e del Complemento per lo sviluppo rurale della Provincia autonoma di Trento, non può essere considerato «capo azienda» - come richiesto dal punto 3.2.1 lett. d) del bando - il giovane imprenditore agricolo che, pur esercitando poteri di ordinaria amministrazione e avendo una quota societaria, sia escluso dai poteri di amministrazione straordinaria e dalla rappresentanza legale della società. L'assenza di tali poteri comporta la mancanza del requisito del «controllo effettivo e duraturo» sull'azienda, essenziale per accedere all'agevolazione, e giustifica il diniego della relativa domanda di contributo.*

Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)

1. - *Le misure di sostegno ai giovani agricoltori nel quadro normativo europeo e nazionale.* Il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori costituisce uno degli assi strategici della Politica agricola comune (PAC), configurandosi quale strumento volto a promuovere il ricambio generazionale e, conseguentemente, a sostenere la vitalità economica, ambientale e sociale dei territori rurali. In un contesto agricolo europeo progressivamente caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione attiva e dalla contrazione delle aziende a conduzione familiare, le misure rivolte ai giovani agricoltori si presentano non soltanto come incentivi economici, bensì come strumenti funzionali a una visione di lungo periodo perseguita dall'Unione europea<sup>1</sup>. Il regolamento (UE) 2021/2115 conferisce al tema del ricambio generazionale una collocazione autonoma tra gli obiettivi specifici della nuova programmazione. In particolare, l'art. 6, par. 1, lett. g), individua quale settimo obiettivo quello di «attrarre e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali», con la finalità di rafforzare la presenza giovanile in agricoltura quale presupposto per garantire la continuità del settore primario.

Nell'ambito del primo pilastro della PAC, i giovani agricoltori possono beneficiare di due strumenti principali: il pagamento complementare di cui all'art. 30 del regolamento (UE) 2021/2115, destinato a soggetti di età inferiore ai quarantuno anni che si insediano per la prima volta in qualità di capo azienda, nonché l'accesso alla riserva nazionale.

Per quanto concerne il secondo pilastro, gli stessi soggetti possono avvalersi di un intervento specificamente dedicato all'insediamento, nonché di una serie di agevolazioni e priorità previste negli altri interventi. Ai

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sul concetto di «giovane agricoltore» nel diritto dell'Unione europea e nella normativa nazionale, si veda N. LUCIFERO, *Il «giovane» agricoltore*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, IV ed., Milano, 2023, tomo I, 450 ss. Per un'analisi delle condizioni normative e degli strumenti giuridici volti a favorire l'ingresso dei giovani nel settore agricolo, con particolare attenzione al sostegno pubblico e alle misure agevolative previste dal legislatore, si rimanda a N. FERRUCCI, *Profili giuridici dell'insediamento dei giovani in agricoltura*, in questa Riv., 2002, I, 668.

sensi dell'art. 69 del citato regolamento, lo sviluppo rurale prevede la programmazione di otto tipologie di intervento, tra cui la tipologia E, intitolata «Insediamento giovani agricoltori e avvio di imprese rurali», rappresenta l'intervento principale destinato all'ingresso dei giovani nel settore agricolo.

Si evidenzia come i requisiti per l'accesso alle diverse tipologie di sostegno siano eterogenei. In tal senso, si precisa che, nel regolamento (UE) 2021/2115, la definizione di «giovane agricoltore» varia a seconda della misura interessata. L'art. 30, in materia di pagamenti diretti, qualifica tale figura in base all'età (massimo 40 anni al momento del primo insediamento) e al controllo dell'azienda agricola; l'art. 75, invece, nell'ambito degli interventi di sviluppo rurale, richiede ulteriormente la presentazione e realizzazione di un piano aziendale, volto a dimostrare la sostenibilità e la solidità del progetto imprenditoriale. Tale differenziazione riflette le diverse finalità delle due misure: da un lato, il sostegno al reddito e all'inserimento generazionale attraverso i pagamenti diretti; dall'altro, l'accompagnamento all'avviamento e al consolidamento dell'attività agricola nel contesto dello sviluppo rurale.

Nell'ambito della nuova strategia attuativa delineata attraverso il cosiddetto «*new delivery model*», gli Stati membri hanno acquisito una maggiore autonomia programmatica mediante l'elaborazione di un Piano strategico nazionale (PSP), integrato da Complementi regionali per lo sviluppo rurale (CSR), che hanno sostituito i precedenti Programmi di sviluppo rurale (PSR).

Pertanto, ciascuna Regione implementa la strategia di sviluppo rurale attraverso il proprio Complemento regionale, il quale, pur attenendosi agli indirizzi strategici definiti a livello nazionale, modula le decisioni programmatiche in relazione alle peculiarità del contesto territoriale.

In Italia, il PSP 2023-2027 attribuisce al ricambio generazionale un ruolo centrale e trasversale, in particolare attraverso l'intervento SRE01<sup>2</sup>, che rappresenta lo strumento prioritario per il perseguimento dell'obiettivo specifico 7 del PSP, ovvero «Attrarre e sostenere i giovani agricoltori e altri nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali».

L'intervento SRE01 prevede l'erogazione di un contributo a fondo perduto, fino ad un massimo di 100.000 euro, eventualmente in combinazione con strumenti finanziari, a favore di soggetti di età compresa tra i diciotto anni compiuti e i quarantuno anni non compiuti, che si insedino per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo azienda e presentino un piano aziendale finalizzato allo sviluppo dell'attività.

Tale intervento risponde direttamente all'Esigenza 3.1, individuata dal PSP come prioritaria a livello nazionale, ovvero incentivare l'insediamento dei giovani agricoltori, favorendo la creazione di imprese agricole giovani, resilienti, innovative e orientate alla sostenibilità. L'intervento è altresì ancorato all'obiettivo specifico OS7, nonché all'indicatore di risultato R36, volto a monitorare il numero di giovani agricoltori beneficiari del sostegno all'avviamento.

Esso si pone inoltre in sinergia con ulteriori obiettivi trasversali del PSP, quali l'OS2 (ambiente) e l'OS8 (inclusione sociale), promuovendo modelli imprenditoriali sostenibili sul piano ambientale e coerenti con la valorizzazione delle aree marginali.

La realizzazione dell'intervento ricade nella sfera di competenza delle singole Regioni, le quali hanno provveduto alla sua attuazione, disciplinando autonomamente i criteri di ammissibilità, l'entità del sostegno economico e le modalità di erogazione, che risultano differenziati a livello territoriale.

---

<sup>2</sup> Oltre all'intervento SRE01 - Insediamento giovani agricoltori, il Piano strategico nazionale prevede anche i seguenti interventi: SRE02 - Insediamento nuovi agricoltori, SRE03 - Avvio di nuove imprese connesse alla silvicoltura, e SRE04 - *Start-up* non agricole.

La definizione dei criteri di selezione spetta alle Autorità di gestione regionali, le quali predispongono le graduatorie volte a identificare le proposte progettuali finanziabili<sup>3</sup>.

2. - *La ricostruzione della vicenda oggetto di giudizio.* La vicenda sottoposta al giudizio del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, sotto il profilo fattuale, può essere riassunta nei termini seguenti: in data 30 gennaio 2024 un giovane imprenditore agricolo ha presentato domanda di agevolazione per l'insediamento dei giovani agricoltori ai sensi dell'intervento SRE01, previsto dal Complemento per lo sviluppo rurale del Piano strategico nazionale della PAC 2023-2027, approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 262 del 17 febbraio 2023 e attuato attraverso la deliberazione n. 1914 del 13 ottobre 2023 della Provincia autonoma di Trento. L'intervento, cofinanziato da FEASR, Stato italiano e Provincia, mira a sostenere il primo insediamento in agricoltura di giovani tra i 18 e i 40 anni non compiuti, subordinandolo, tra l'altro, alla condizione che il richiedente «si insedi come capo azienda», ai sensi della lett. d) del punto 3.2.1 del bando allegato alla deliberazione.

In attuazione di tale criterio, il bando precisa che riveste la qualifica di «capo azienda» il giovane agricoltore che assuma il controllo effettivo e duraturo dell'azienda agricola, con riferimento alle decisioni inerenti alla gestione, agli utili e ai rischi finanziari. Qualora l'insediamento avvenga in forma societaria, e in particolare in una società di persone, ulteriori condizioni vengono specificate: ai sensi del bando, esercita il controllo il giovane agricoltore che – indipendentemente dalla quota di capitale posseduta – provveda alla gestione corrente della società e partecipi al processo decisionale per quanto riguarda la gestione, anche finanziaria. Tuttavia, il requisito si intende non soddisfatto qualora il giovane risulti escluso, anche solo parzialmente, dal potere di gestione ordinario, come risultante da visure camerali, patti parasociali o da altri atti o elementi di fatto.

Nel caso di specie, il richiedente dichiarava di essersi insediato come capo azienda all'interno di una società semplice agricola, della quale era socio con una quota pari al 2 per cento del capitale. A sostegno della propria istanza, evidenziava di esercitare la rappresentanza legale e i poteri di ordinaria amministrazione disgiuntamente da altri soci, di disporre della delega bancaria sull'unico conto aziendale, nonché di essere agricoltore in attività. Tuttavia, sulla base dell'atto costitutivo della società, l'amministrazione straordinaria e la rappresentanza legale in via straordinaria risultavano riservate esclusivamente ad altro socio – il nonno del ricorrente, novantenne – che, secondo i patti sociali, deteneva in via esclusiva anche la competenza in materia di sicurezza sul lavoro e ambiente.

Alla luce di tali risultanze, il competente Servizio agricoltura ha avviato il procedimento di diniego dell'aiuto, formalizzato con determinazione dirigenziale n. 12670 del 21 novembre 2024, confermando che l'assenza di poteri di straordinaria amministrazione e di rappresentanza esterna impediva di riconoscere al giovane un controllo effettivo e duraturo sull'azienda, come richiesto dalla definizione regolamentare di capo azienda. La successiva istanza di riesame in autotutela, presentata il 31 dicembre 2024, è stata respinta con determinazione n. 170 del 16 gennaio 2025.

---

<sup>3</sup> Per una più approfondita analisi, si rimanda a A. FRASCARELLI, *Il sostegno pubblico alle start-up in agricoltura*, in M. MAURO (a cura di), *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, Milano, 2024. L'Autore esamina in modo articolato gli strumenti di sostegno rivolti ai giovani agricoltori: il pagamento complementare giovani tra i pagamenti diretti [art. 30, reg. (UE) 2021/2115], gli interventi di sviluppo rurale per il primo insediamento [art. 75, reg. (UE) 2021/2115], e le misure nazionali. L'analisi evidenzia la diversa natura giuridica, i criteri di accesso, le finalità e l'intensità degli aiuti, nonché il ruolo della complementarità tra strumenti europei e nazionali.

Il giovane agricoltore ha dunque proposto ricorso davanti al T.R.G.A. di Trento, sostenendo che l'interpretazione dell'Amministrazione risulti in contrasto con il tenore sostanziale della sua posizione in azienda. Egli ha dedotto, in particolare, che l'attribuzione esclusiva dei poteri di straordinaria amministrazione al socio anziano aveva valore meramente simbolico e non comportava un'effettiva estromissione dal processo decisionale gestionale, né tantomeno una limitazione alla propria capacità imprenditoriale. Ha inoltre osservato che la *ratio* della misura è quella di sostenere il ricambio generazionale, obiettivo che sarebbe disatteso proprio nel caso in cui il giovane agricoltore prenda progressivamente il controllo dell'azienda familiare, pur senza detenere tutti i poteri formali.

Secondo la prospettazione attorea, dunque, il requisito del controllo effettivo dovrebbe essere valutato in concreto, privilegiando un accertamento sostanziale dell'effettiva capacità decisionale del giovane all'interno dell'impresa, piuttosto che una verifica legata alla titolarità formale dei poteri societari. In particolare, il ricorrente ha sostenuto che la riserva al socio anziano dei poteri di straordinaria amministrazione e rappresentanza legale non impediva, nella prassi gestionale quotidiana, il suo pieno coinvolgimento nelle decisioni rilevanti per la vita aziendale.

Il Tribunale, tuttavia, ha ritenuto non condivisibile tale impostazione, valorizzando l'impostazione normativa e regolamentare del bando provinciale, che individua nel possesso del controllo effettivo e duraturo – comprensivo, tra l'altro, della possibilità di compiere atti di amministrazione straordinaria e di vincolare l'ente verso l'esterno – un elemento essenziale per la qualificazione del giovane come «capo azienda». Secondo il giudice, tali prerogative non possono essere considerate meramente formali o secondarie, poiché rappresentano indicatori di una reale e piena responsabilità gestionale. Ne consegue che, in presenza di limiti alla capacità di incidere sulle decisioni più significative dell'impresa, non possa ritenersi soddisfatto il requisito richiesto dall'art. 3.2.1, lett. *d*) del bando. Pur riconoscendo che l'obiettivo della misura sia quello di favorire il ricambio generazionale in agricoltura, il Tribunale ha dunque optato per una lettura rigorosa delle condizioni di accesso, ritenendo che esse riflettano una precisa scelta normativa volta a garantire che le risorse pubbliche siano effettivamente attribuite a soggetti che esercitino, in modo pieno e autonomo, la direzione dell'attività agricola.

3. - *Definizione di «giovane agricoltore» e di «capo d'azienda».* La figura del giovane agricoltore, quale beneficiario delle misure di sostegno previste nell'ambito della politica agricola comune (PAC) per il periodo 2023-2027, è definita in modo sostanzialmente coerente nei tre principali riferimenti normativi di rilievo: il Piano strategico PAC (PSP) Italia, il decreto ministeriale MASAF 23 dicembre 2022, n. 660087<sup>4</sup> e la circolare AGEA n. 35149 del 12 maggio 2023<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Il decreto detta modalità di applicazione del regolamento (UE) 2021/2115, con riferimento a quanto descritto nel Piano strategico PAC italiano approvato con la decisione il 2 dicembre 2022 della Commissione, per quanto riguarda gli interventi dei pagamenti diretti.

<sup>5</sup> La circolare è adottata in applicazione di quanto previsto dall'art. 37 del d.m. 23 dicembre 2022, n. 660087 che stabilisce che «L'organismo di coordinamento determina con propri provvedimenti, sentiti gli Organismi pagatori, i criteri di controllo e le modalità operative di attuazione del presente decreto, comprese le tempistiche per le istruttorie, anche per quanto riguarda il sistema integrato di cui al Capo II del regolamento (UE) 2022/1172». La stessa stabilisce le disposizioni operative e i criteri di verifica per il riconoscimento della qualifica di «giovane agricoltore» ai fini dell'accesso al sostegno complementare al reddito e alla riserva nazionale dei titoli. In applicazione del regolamento (UE) 2021/2115 e del d.m. 23 dicembre 2022, n. 660087, la circolare definisce requisiti anagrafici, professionali e di insediamento, distingue le modalità di controllo tra imprese individuali e persone giuridiche, e stabilisce le condizioni di mantenimento dei requisiti per tutta la durata del quinquennio di beneficio.

Ai sensi del PSP (par. 4.1.5), il giovane agricoltore è una persona fisica di età non superiore a quarant'anni al momento della prima domanda di sostegno, che assume per la prima volta la responsabilità in qualità di capo d'azienda e che dispone di adeguati requisiti di formazione o competenza professionale. Tale formulazione programmatica trova piena attuazione nell'art. 5 del d.m. n. 660087/2022, il quale delinea i tre requisiti cumulativi: anagrafico, di primo insediamento e di formazione/esperienza, specificando le modalità di accertamento del possesso degli stessi. La circolare AGEA interviene in funzione interpretativa, fornendo chiarimenti operativi sui criteri di verifica.

La definizione di giovane agricoltore si presenta agevolmente applicabile nei casi in cui il soggetto rivesta la qualifica di persona fisica o titolare di ditta individuale<sup>6</sup>. In tale ipotesi, è sufficiente la sussistenza dei requisiti sopra enunciati.

Diversamente, qualora l'insediamento avvenga tramite una società o si è in presenza di persone giuridiche<sup>7</sup>, ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.m. 23 dicembre 2022, n. 660087, l'insediamento come capo d'azienda è riconosciuto nel momento in cui il giovane agricoltore acquisisce il controllo effettivo e duraturo della società con riferimento alle decisioni attinenti alla gestione, agli utili e ai rischi finanziari.

Dalla lettura della normativa, emerge che per le forme societarie è necessaria una verifica sostanziale della titolarità effettiva del potere decisionale.

Il successivo comma 6 del medesimo articolo definisce quando sussiste il controllo effettivo, ovvero qualora il giovane agricoltore: detenga una quota rilevante del capitale sociale; partecipi al processo decisionale inerente alla gestione, inclusa quella finanziaria, della società; eserciti la gestione corrente dell'impresa<sup>8</sup>.

Per quanto di rilievo all'analisi della sentenza oggetto della presente nota, si rileva che in caso di partecipazione in una società semplice, secondo quanto disposto dall'Allegato VII del d.m., il controllo è esercitato dal giovane agricoltore che, indipendentemente dall'entità della quota di capitale detenuta, gestisce operativamente la società e partecipa attivamente al processo decisionale, anche in ambito finanziario. Qualora tale soggetto risulti, anche solo parzialmente, escluso dalla gestione ordinaria, sulla base di quanto risulti da visure camerali, patti parasociali o altri atti o elementi di fatto, il requisito non può considerarsi soddisfatto<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Al fine di prevenire insediamenti fittizi e a garantire l'effettiva «prima volta» in agricoltura., il comma 3, dell'art. 5 del d.m. n. 660087/2022, precisa che ai fini della verifica del requisito di insediamento per i giovani agricoltori titolari di impresa individuale, l'anno di inizio dell'attività agricola viene determinato considerando il primo tra i seguenti eventi: *a*) l'iscrizione al registro delle imprese agricole e/o l'apertura (o estensione) della partita IVA con codice ATECO 01; *b*) l'iscrizione all'INPS come coltivatore diretto, IAP, colono o mezzadro; *c*) la presentazione di una domanda per contributi o dichiarazioni relative all'attività agricola. Qualora siano presenti più eventi, fa fede la data più remota tra essi.

<sup>7</sup> Di una società intestataria di partita IVA attiva in campo agricolo (codice ATECO 01).

<sup>8</sup> Il comma 7 del detto decreto specifica che i criteri di controllo effettivo indicati al comma 6 - relativi alla partecipazione al capitale, al processo decisionale e alla gestione corrente della società - devono essere interpretati alla luce delle disposizioni del codice civile italiano. Tali principi vengono declinati per ciascuna forma societaria attraverso i criteri dettagliati nell'allegato VII del d.m. 23 dicembre 2022, n. 660087, che costituisce parte integrante del decreto e individua le condizioni minime che un giovane agricoltore deve soddisfare per dimostrare il controllo effettivo e duraturo della società agricola.

<sup>9</sup> L'allegato VII del d.m. 23 dicembre 2022, n. 660087 individua, per ciascun tipo di società (di persone, di capitali, cooperative), i criteri minimi per riconoscere il controllo effettivo e duraturo da parte del giovane agricoltore. In sintesi: nelle società di persone (s.s., s.n.c., s.a.s.), il giovane deve partecipare alla gestione ordinaria ed essere formalmente abilitato ad assumere decisioni, anche finanziarie; nelle società di capitali (S.p.A., s.r.l., s.r.l.s.), è richiesto che il giovane detenga almeno il 30 per cento del capitale e rivesta una carica gestionale (es. amministratore unico o delegato); nelle s.r.l. unipersonali, è sufficiente che il giovane sia socio unico con poteri gestionali non limitati; nelle società cooperative agricole a responsabilità limitata (s.c.a.r.l.), il giovane deve essere socio e avere una carica gestionale (es. presidente o amministratore unico); nelle s.a.p.a., il controllo è riconosciuto solo se il

Dunque, per la società semplice, lo stesso Allegato VII non prevede una soglia minima di partecipazione al capitale sociale, derogando l'art. 5, comma 6 del d.m. Inoltre, dalla lettura della norma si rileva che ai fini dell'esercizio dei poteri di gestione corrente non è richiesta, esplicitamente, la titolarità esclusiva dei poteri di amministrazione straordinaria, i quali possono legittimamente essere attribuiti ai soci o alla maggioranza, a condizione che il giovane partecipi al processo decisionale.

Come già evidenziato nel paragrafo 1 della presente trattazione, la nozione di giovane agricoltore non risulta perfettamente coincidente nei due pilastri della PAC. Nel primo pilastro occorre fare riferimento al d.m. MASAF 23 dicembre 2022, n. 660087, nonché alla citata circolare AGEA (dunque a quanto finora evidenziato); nel secondo pilastro, invece, si deve far riferimento alla nozione indicata nei Complementi per lo sviluppo rurale (CSR), i quali, sempre nel rispetto dell'art. 75 del regolamento (UE) 2021/2115, possono presentare differenze definitorie, declinate, appunto, su base regionale. Si rileva che, alcuni CSR regionali<sup>10</sup> hanno introdotto dei criteri più rigorosi rispetto alle disposizioni del d.m.; altre Regioni, invece, hanno recepito integralmente le disposizioni del decreto e della circolare AGEA, così da determinare, per le imprese agricole operanti nel territorio regionale, un'uniformità definitoria tra i due pilastri.

Ad esempio, il Complemento per lo sviluppo rurale della Regione Veneto<sup>11</sup> introduce requisiti particolarmente stringenti nel caso di insediamento del giovane agricoltore all'interno di società di persone. In tale contesto, ai fini dell'ammissibilità all'intervento SRE01 «Insediamento giovani agricoltori», il giovane che si insedia in una società semplice deve necessariamente ricoprire la carica di amministratore unico, detenendo esclusivamente in capo a sé la rappresentanza della società e il potere di compiere tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione. Tali condizioni devono essere formalmente previste nell'atto costitutivo e mantenute per l'intera durata del vincolo alla conduzione aziendale. Inoltre, non è ammessa alcuna previsione statutaria che limiti l'effettiva responsabilità gestionale del giovane o che attribuisca ad altri soci competenze operative o decisionali<sup>12</sup>.

L'esempio del Veneto evidenzia come, nel secondo pilastro, possano essere introdotti criteri più rigorosi e dettagliati volti a garantire la reale titolarità imprenditoriale del giovane.

In tale contesto, è significativo rilevare come anche il Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) della Provincia autonoma di Trento<sup>13</sup> si collochi perfettamente nel solco tracciato dalla normativa nazionale e dal Piano strategico PAC. Infatti, nel disciplinare l'intervento SRE01 relativo all'insediamento dei giovani agri-

---

giovane è socio accomandatario con poteri gestionali. In tutti i casi, l'esclusione anche parziale dal potere di gestione ordinaria comporta la perdita del requisito.

<sup>10</sup> Ai fini del confronto tra i diversi Complementi per lo sviluppo rurale (CSR) delle Regioni e Province autonome, i documenti sono disponibili sul portale della Rete rurale nazionale all'indirizzo: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24487>.

<sup>11</sup> La proposta di CSR è stata adottata con deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 113 del 26 luglio 2022 mentre il testo definitivo è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 14 del 10 gennaio 2023. I documenti sono reperibili su: <https://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/sviluppo-rurale-veneto-23-27>.

<sup>12</sup> La Giunta regionale del Veneto con d.g.r. n. 1597 del 19 dicembre 2023 ha approvato l'attivazione dei bandi relativi agli interventi del Complemento regionale per lo sviluppo rurale (CSR) del Veneto. In particolare, per l'intervento SRE01 si veda l'Allegato I del d.g.r. citato.

<sup>13</sup> Il Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) della Provincia autonoma di Trento per il periodo 2023-2027 è disponibile sul sito ufficiale della Provincia, alla pagina: <https://www.provincia.tn.it/Amministrazione/Documenti/Guida-rapida-al-Complemento-per-lo-Sviluppo-rurale-2023-2027>.

coltori, il CSR trentino recepisce integralmente la definizione di giovane agricoltore proposta a livello nazionale, ribadendone i requisiti anagrafici, di primo insediamento e di competenza professionale. Ancora più rilevante, ai fini della presente analisi, è l'allineamento della definizione di «capo d'azienda» contenuta nell'Allegato A della deliberazione della Giunta provinciale n. 1914 del 13 ottobre 2023, che costituisce parte integrante del bando attuativo del CSR. Tale allegato distingue espressamente tra persona fisica e persona giuridica, ricalcando fedelmente le indicazioni fornite dall'Allegato VII del d.m. MASAF n. 660087/2022, ed è coerente con quella adottata anche dalla circolare AGEA n. 35149/2023. In particolare, per le società semplici e le società in nome collettivo, il controllo di gestione da parte del giovane agricoltore è riconosciuto non in base alla quota di capitale posseduta, bensì alla gestione corrente della società e alla partecipazione effettiva al processo decisionale, anche in ambito finanziario. È espressamente previsto che la qualifica di capo d'azienda non possa essere riconosciuta nel caso in cui il giovane risulti, anche solo parzialmente, escluso dal potere gestionale ordinario, come desumibile da visure camerali, patti parasociali o altri elementi documentali.

4. - *Riflessioni a margine della sentenza T.R.G.A. Trento 30 giugno 2025, n. 113.* La sentenza n. 113/2025 del T.R.G.A. di Trento offre una ricostruzione rigorosa e formalistica della figura del «capo azienda» ai fini dell'intervento SRE01. Il diniego del contributo è stato motivato dalla mancata attribuzione al giovane agricoltore dei poteri di amministrazione straordinaria e di rappresentanza legale, ritenuti elementi imprescindibili per configurare un controllo «effettivo e duraturo».

Il giudice amministrativo adotta un'interpretazione strettamente aderente al dettato del bando provinciale e del Piano strategico nazionale (PSP), che solleva interrogativi sulla coerenza tra norma formale e finalità sostanziali dell'intervento<sup>14</sup>. Un approccio così ancorato alla titolarità di poteri formali rischia di escludere soggetti che, pur svolgendo un ruolo centrale nella gestione aziendale, non detengono formalmente tutte le prerogative statutarie richieste.

Nel caso esaminato, il giovane socio, pur dotato di ampie deleghe operative, è stato escluso per la mancata titolarità dei poteri di straordinaria amministrazione, formalmente riservati al socio fondatore anziano. In contesti familiari, è frequente che la gestione effettiva venga assunta progressivamente, lasciando in capo al precedente titolare poteri solo simbolici. L'impostazione restrittiva della Corte predilige la necessità di contrastare insediamenti fittizi, ma, allo stesso tempo, impone un modello rigido che con difficoltà si adatta alla realtà delle imprese agricole.

La sentenza in esame mette in luce gli effetti di una pluralità di definizioni quanto ai concetti di «capo azienda» e di «controllo effettivo e duraturo», lasciando irrisolto se tale controllo debba comprendere necessariamente anche la gestione straordinaria o se possa dirsi soddisfatto con l'esercizio della sola ammini-

---

<sup>14</sup> In materia di giovani agricoltori e di rapporto tra finalità della norma europea, nonché limiti alla discrezionalità statale nell'attuazione degli interventi promozionali, si rinvia a D. CRISTALLO, *I giovani agricoltori al vaglio della CGUE: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 93-105. L'Autore, attraverso l'analisi di due sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte giust. 10 marzo 2021, in causa C-365/2019 e Corte giust. 6 ottobre 2021, in causa C-119/20), entrambe in materia di sostegno ai giovani agricoltori, evidenzia come la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri non possa porsi in contrasto, né sul piano formale né su quello funzionale, con la struttura e le finalità delle norme unionali, pena la perdita della loro efficacia materiale; criticità già emerse nella programmazione 2014-2020 e, come sottolineato dall'A., accentuate nella PAC 2023-2027 per effetto del maggiore spazio decisionale attribuito ai singoli Stati membri.

strazione ordinaria. L'adozione di criteri rigidi da parte della giurisprudenza mira evidentemente a contrastare abusi e insediamenti fittizi, ma rischia di compromettere l'effettività delle misure, specie in ambiti familiari o nei processi di subentro generazionale graduale.

Non può non rilevarsi come questo rigore interpretativo, seppur conforme alla *ratio* di contrastare abusi del diritto, rischi di compromettere la portata effettiva dell'intervento SRE01, precludendo l'accesso al sostegno anche a giovani che, pur non detenendo formalmente tutti i poteri indicati, partecipano in maniera significativa e continuativa alla gestione dell'impresa, specie nei contesti familiari o di passaggio generazionale. D'altro canto la questione non è nuova ed è già stata affrontata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-592/11<sup>15</sup>, pronunciata in materia di sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori, in riferimento alla programmazione 2007-2013. In tale occasione, la Corte ha stabilito che il sostegno all'insediamento può essere riconosciuto anche quando il giovane si insedia tramite una persona giuridica. Tuttavia, ha precisato che l'erogazione dell'aiuto è subordinata alla condizione che il giovane richiedente eserciti un reale potere decisionale all'interno della struttura giuridica utilizzata, e ha provato a fornire indicazioni sui criteri necessari per accertare il rispetto di tale requisito<sup>16</sup>.

In secondo luogo, persiste una certa ambiguità nelle definizioni di «giovane agricoltore» e di «capo d'azienda», in particolare per quanto riguarda gli interventi riconducibili al secondo pilastro della PAC. Il regolamento (UE) 2021/2115 fornisce un quadro generale, ma lascia agli Stati membri, per il tramite dei CSR regionali, la possibilità di declinare operativamente i requisiti. Questa elasticità applicativa si traduce in una possibile disparità nell'accesso agli aiuti per il primo insediamento: in alcune Regioni, come la Provincia autonoma di Trento, le definizioni adottate nel CSR e nei relativi bandi ricalcano fedelmente quelle del PSP e della circolare AGEA, senza introdurre ulteriori specificazioni sostanziali in ordine ai concetti di «gestione» e «controllo effettivo e duraturo» dell'azienda. In altri contesti regionali, invece, tali concetti vengono maggiormente tipizzati, anche con una disciplina normativa più analitica. Ne risulta un quadro frammentato, in cui il riconoscimento del ruolo di capo d'azienda può dipendere più dalla formulazione contenuta nel CSR che non da un'interpretazione giuridica uniforme, con conseguenze rilevanti in termini di equità nell'attribuzione delle risorse.

Da ultimo si rileva che i requisiti richiesti per la fruizione dei finanziamenti del secondo pilastro, come quelli oggetto della sentenza, soprattutto nei casi in cui essi risultino particolarmente stringenti, incidono direttamente sul contratto di società e sui regimi di *governance* e responsabilità, influenzando la forma stessa della struttura societaria<sup>17</sup>. Laddove i criteri di accesso ai finanziamenti impongono un determinato modello di gestione e controllo, il sistema promozionale agisce, non solo come incentivo economico, ma anche come

---

<sup>15</sup> Corte di giustizia 25 ottobre 2012, in causa C-592/11, *Ketelä*.

<sup>16</sup> In merito alla nozione di capo dell'azienda ai fini dell'insediamento dei giovani agricoltori nell'ambito delle precedenti programazioni europee per lo sviluppo rurale, si rimanda a S. BOLOGNINI, *Il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori e il "pasticciccio" delle persone diverse da quelle fisiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 3-31. L'Autore, attraverso una lettura critica della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-592/11, esamina la nozione di capo dell'azienda in presenza di strutture societarie. L'A. conclude che le numerose incertezze interpretative rischiano di compromettere l'uniformità applicativa degli aiuti. Da qui l'auspicio che il legislatore europeo si faccia direttamente carico di una disciplina chiara e coerente, riconoscendo nelle forme societarie uno strumento utile a favorire il ricambio generazionale e la competitività del settore agricolo europeo.

<sup>17</sup> Per un approfondimento sulla società semplice agricola, in particolare sui temi legati alla composizione dei soci, all'amministrazione e alla possibilità che sia partecipata o gestita da soggetti non imprenditori agricoli, si veda S. CARMIGNANI, *Introduzione allo studio delle società agricole*, Padova, 2023.

strumento normativo capace di incidere sulle forme contrattuali e sui modelli di *governance* societaria che saranno modellati per adeguarsi ai requisiti di accesso alle agevolazioni, con effetti potenzialmente distorsivi sulle strutture imprenditoriali agricole che adatteranno i propri sistemi interni al fine di accedere ai fondi.

5. - *Considerazioni conclusive.* La sentenza del T.R.G.A. di Trento n. 113/2025 rappresenta un'occasione utile per interrogarsi sulla coerenza tra gli strumenti giuridico-amministrativi utilizzati per regolare l'accesso ai fondi PAC e le finalità socio-economiche che tali strumenti intendono perseguire. Se da un lato la necessità di prevenire abusi impone il rispetto di criteri oggettivi e verificabili, dall'altro è imprescindibile che tali criteri non si trasformino in ostacoli formali all'attuazione degli obiettivi di sostegno al ricambio generazionale.

La sfida per il futuro sarà quella di definire, a livello normativo e attuativo, modelli di valutazione più aderenti alla realtà operativa delle imprese agricole, capaci di tenere conto anche di insediamenti progressivi e strutture familiari. In questa direzione, è determinante il ruolo delle amministrazioni regionali, chiamati a sviluppare criteri di valutazione sostanziali, idonei a cogliere la centralità del giovane nella gestione dell'impresa.

Tuttavia, l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri nell'attuazione degli interventi del secondo pilastro della PAC – e, per essi, alle Regioni e Province autonome attraverso i Complementi per lo sviluppo rurale (CSR) – solleva significative criticità sotto il profilo dell'omogeneità applicativa. La possibilità di declinare la definizione di «capo d'azienda» e i criteri per accertare il «controllo effettivo e duraturo» rischia di tradursi in una disomogeneità territoriale nell'accesso ai finanziamenti, con il pericolo di disparità di trattamento tra soggetti che si trovano in condizioni analoghe e il conseguente contrasto ai principi di uguaglianza e non discriminazione.

Necessaria, dunque, è la definizione di una cornice interpretativa a livello nazionale che sia più trasparente, volta a promuovere una maggiore uniformità dei requisiti richiesti, al fine di garantire un'effettiva parità di accesso ai fondi e una corretta attuazione degli obiettivi comuni della PAC su tutto il territorio nazionale.

*Vanessa Maria Rosito*