

## L'agricoltore in attività

Giovanni Galasso

### 1.- *L'agricoltore in attività – il quadro normativo di riferimento*

Si intende qui rivolgere l'attenzione al quadro legislativo e normativo relativo alla figura dell'*agricoltore in attività*. Volutamente si adoperano le due espressioni, legislativo e normativo, per sottolineare la varietà delle fonti e la natura delle norme che disciplinano la materia in esame, alternandosi atti normativi generali, atti attuativi e circolari emanate dagli organismi nazionali deputati alla gestione centralizzata del regime di pagamento unico.<sup>1</sup>

La materia dei pagamenti diretti, ma più in generale la materia del regime di sostegno in campo agricolo e rurale, è stata consegnata dalla PAC attuale (2014-2020), prevalentemente se non esclusivamente, ad una norma dalle molte ambiguità. Il riferimento è alla disposizione legislativa contenuta nell'art. 9 del Regolamento n. 1307/2013.<sup>2</sup>

Essa stabilisce che non sono concessi pagamenti diretti ai soggetti che:

- 1) non svolgono l'attività agricola minima nei termini definiti dagli Stati membri, sulle superficie agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alle colture (I comma);
- 2) svolgono attività di gestione di aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative (II comma).

A questo proposito si segnala fin d'ora, che quest'ultimo comma contenente la lista dei soggetti esclusi dai pagamenti diretti, perché coinvolti anche nella gestione di determinate attività non agricole, è stato recentemente oggetto di modifica da parte del nostro legislatore. Inizialmente l'elenco era stato integrato con le disposizioni nazionali di cui al Dm 18 novembre 2014, n. 6513, che aggiungevano altre tre figure di soggetti: intermediari bancari, finanziari e commerciale; società, cooperative e mutue assicurazioni che svolgono attività di assicurazione e/o di riassicurazione, ad eccezione di quelle che operano nelle zone di montagna e svantaggiate; pubbliche amministrazioni che non effettuano attività formative e/o sperimentali in campo agricolo e non gestiscono gli usi civici.

Il Dm n. 5465 del 7 giugno 2018,<sup>3</sup> volto a chiarire e semplificare le disposizioni del Regolamento 1307/2013 nella parte relativa alla figura dell'agricoltore in attività, ha eliminato da questa *black list*, proprio i soggetti sopra richiamati, che dunque dal 2018 rientrano come potenziali beneficiari degli aiuti, a condizione, naturalmente, che l'atti-

(<sup>1</sup>) Sull'attività di regolamentazione delegata della Commissione in materia di PAC v. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2010, p. 3. Sulla varietà dei modelli normativi dell'Unione e sulle scelte operate dalla medesima per rendere più efficace la propria azione legislativa in vista degli obiettivi che la stessa si pone di raggiungere cfr. G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa ed atti delegati*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, 37.

Il nostro Paese con decreto legislativo n. 165/99 ha istituito l'Agea (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) per lo svolgimento delle funzioni di Organismo di Coordinamento e di Organismo pagatore, con il compito anche di verificare la presenza del requisito di agricoltore in attività relativamente al soggetto richiedente l'aiuto. Sul punto l'Agenzia ha emanato la Circolare n.121 del 1 Marzo 2016, successivamente modificata e integrata e da ultimo integralmente sostituita con la Circolare n. 49236 del 8 Giugno 2018

(<sup>2</sup>) Il diritto all'assegnazione degli aiuti in favore degli agricoltori è subordinato al previo riconoscimento della qualifica di agricoltore in attività oltre che per i regimi dei pagamenti diretti, anche per le misure previste nel Regolamento 1305/2013 relative allo sviluppo rurale.

(<sup>3</sup>) Decreto Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 7 giugno 2018, n. 5465. Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

attività agricola sia effettivamente svolta a livello minimo e che non sia insignificante secondo i criteri fissati dal medesimo Decreto.

Ancora, in base al sopra citato art. 9, non sono concessi pagamenti diretti ai soggetti:

3) le cui attività agricole costituiscono solo una parte insignificante delle loro attività economiche complessive, ovvero l'attività svolta in via principale non è un'attività agricola (III comma);

4) infine, non sono concessi pagamenti diretti a coloro che non risultano iscritti per le loro attività agricole in un registro fiscale o previdenziale, qualora l'iscrizione sia prevista dallo Stato membro (comma III bis).<sup>4</sup>

La difficoltà di inquadramento con cui si scontra l'interprete nel momento in cui è chiamato a valutare la portata dell'art. 9 del Regolamento n. 1307/2013, è costituita dalla problematicità ricostruttiva di tutte quelle figure in funzione delle quali viene attribuito, o negato, il beneficio del pagamento.

La norma di cui all'art. 9 del Regolamento da ultimo richiamato, come si è visto, nel sancire al I comma il divieto di pagamenti diretti ai soggetti che non svolgono l'attività minima, inserisce nei successivi commi della medesima disposizione, una serie di esclusioni e di deroghe, che finiscono per rendere il divieto non assoluto e generale.

Ammetterebbe così, in via di principio, che i pagamenti possono essere riconosciuti, o negati, in presenza di una serie di situazioni eterogenee: ora legate alla natura e quantità dell'attività svolta, ora alla sua dimensione, ora all'iscrizione nei registri previdenziali o il possesso della partita IVA.

Un'altra ambiguità dell'art. 9 consiste nel preve-

dere un sistema di deroghe, connesse alla coesistenza e ad un giudizio di compatibilità dell'attività agricola con altre attività svolte dal soggetto beneficiario degli aiuti.<sup>5</sup>

Infine, non sono soggetti al divieto dei pagamenti i piccoli agricoltori, che negli anni precedenti hanno percepito pagamenti non superiori a 5.000 € (art. 9, IV comma,). A questo proposito l'art. 3, III comma, del ricordato Dm 5465/2018 ha istituito due soglie in base alla differente collocazione della superficie agricola (per le zone svantaggiate max 5.000 €, per le altre zone max 2.500 €).

Un'ulteriore ambiguità è costituita dalla possibilità riconosciuta agli Stati membri di modificare il sistema delle deroghe, nel senso di poter includere o escludere dalla c.d. *black list* altri possibili soggetti beneficiari degli aiuti. Discrezionalità ampia, quest'ultima, che sembra incontrare il solo limite generale della non arbitrarietà, nel senso che il suo esercizio da parte dello Stato membro deve essere affidato a criteri oggettivi e non discriminatori. Il Regolamento 2017/2393 ha ampliato il potere derogatorio riconosciuto agli Stati membri introducendo, tra l'altro, il comma VIII che consente una disapplicazione dell'intero art. 9, comma II.

Sotto questo profilo, come ricordato, l'Italia con il Dm n. 5465 del 7 giugno 2018 ha optato per una non applicazione dell'art. 9, comma II, eliminando l'intero elenco dei soggetti esclusi a priori dai pagamenti per via delle loro caratteristiche (era il caso sopra ricordato dei gestori di aeroporti, servizi ferroviari, idrici, intermediari, commercianti, ecc). In passato, come si è visto, il nostro Paese invece aveva effettuato una scelta opposta, ampliando questa *black list* ed includendovi

(<sup>4</sup>) Quest'altra ipotesi di agricoltore in attività è stata inserita dal Regolamento 2393/2017. Questa integrazione è legata all'esigenza, avvertita dal legislatore europeo, di legittimare in sede regolamentare la scelta operata da alcuni Paesi, tra i quali il nostro, che all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 9 del Regolamento n. 1307/2013 hanno introdotto il criterio formalistico dell'iscrizione ai registri previdenziali e/o il possesso di una partita IVA al fine di attribuire la qualifica di agricoltore in attività.

(<sup>5</sup>) Il MIPAAF aveva riconosciuto, prima dell'attribuzione da parte dell'UE del potere di disapplicazione dell'art. 9, II comma, il diritto ai pagamenti diretti ai soggetti che svolgevano attività formativa e di sperimentazione in campo agricolo, che avevano la gestione degli usi civici e percepivano pagamenti diretti pari almeno al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole.

anche altre tre categorie di soggetti, tra i quali figuravano alcune tipologie di attività di intermediazione e le attività commerciali, precedentemente considerate del nostro legislatore incompatibili con la qualifica di agricoltore in attività.<sup>6</sup>

Da qui alcune difficoltà interpretative dell'art. 9, connesse all'individuazione dei requisiti essenziali al fine del riconoscimento della qualifica di agricoltore in attività. La questione, invero, già evidenziata dallo stesso legislatore dell'Unione, ha spinto il nostro Paese ad intervenire numerose volte.<sup>7</sup> Il considerando 29 del Regolamento (UE) 2017/2393 ricorda, infatti, come: "numerosi Stati membri hanno avuto difficoltà ad applicare i tre criteri elencati all'articolo 9, paragrafo 2, III comma, del Regolamento (UE) n. 1307/2013, in base ai quali riconsiderare gli agricoltori in attività. Per ridurre l'onere amministrativo connesso all'applicazione gli Stati membri dovrebbero poter decidere che solo uno o due di essi possano essere impiegati per dimostrare che un soggetto è un agricoltore attivo". Per poi aggiungere, più specificamente nel successivo considerando 30, che qualora "le difficoltà e i costi amministrativi dell'attuazione degli elementi previsti nell'elenco delle attività o delle imprese previsto all'articolo 9, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 1307/2013, sono superiori al beneficio ottenuto con l'esclusione dai regimi di sostegno diretto di un numero molto limitato di beneficiari non in attività (...) lo Stato membro dovrebbe poter sospendere l'applicazione del suddetto articolo 9 in relazione all'e-

lenco delle attività o delle imprese".

## 2.- Le scelte del governo nazionale

Lo Stato italiano in tale contesto di incertezza, dopo un susseguirsi di interventi regolativi,<sup>8</sup> e spinto dall'esigenza di semplificare il quadro normativo, ha compiuto una rilevante opera di riordino. Mi riferisco al più volte citato Dm del 7 giugno 2018. L'art. 3, di quest'ultimo decreto, costituisce l'ultimo approdo volto a raggiungere un equilibrio ed una coerenza tra il piano delle regole generali contenute nel Regolamento n. 1307/2013, come da ultimo modificato, e la disciplina domestica che regola il sistema dei pagamenti e dei sostegni della attuale PAC, fissando i nuovi requisiti per definire la figura di agricoltore in attività: "*Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3bis, del regolamento (UE) n. 1307/2013, sono considerati agricoltori in attività i soggetti di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), che dimostrano uno dei seguenti requisiti:*

- a) iscrizione all'INPS come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri;
- b) possesso della partita IVA attiva in campo agricolo, con dichiarazione annuale IVA, ovvero con comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, relativa all'anno precedente la presentazione della domanda UNICA di cui all'articolo 11 del presente decreto, dalla quale risulti lo svolgimen-

<sup>(6)</sup> L'allargamento della sfera dei beneficiari opera dalle richieste di aiuti a partire dal 2018.

<sup>(7)</sup> Da ultimo un'importante opera di riordino è stata compiuta dal citato Dm del 7 giugno 2018.

<sup>(8)</sup> Tra gli interventi di maggior rilievo si segnalano i decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 18 novembre 2014 recante "Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013"; del 12 gennaio 2015, recante semplificazione della gestione della PAC 2014-2020; del 26 febbraio 2015, recante "Disposizioni modificative ed integrative del decreto ministeriale 18 novembre 2014 di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013"; del 20 marzo 2015, recante "Ulteriori disposizioni relative alla semplificazione della gestione della PAC 2014-2020"; del 12 maggio 2015, recante "Ulteriori disposizioni relative alla gestione della PAC 2014-2020"; del 13 giugno 2017, recante "Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013"; del 2 ottobre 2017, recante "Modifica dei decreti 18 novembre 2014 e 26 febbraio 2015 relativi alle "Disposizioni nazionali di applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013"; del 18 gennaio 2018, recante "Disciplina del regime di condizionalità ai sensi del regolamento (UE) n. 1306/2013 e delle riduzioni ed esclusioni per inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale".

to dell'attività agricola. Per le aziende con superfici agricole ubicate, in misura maggiore al cinquanta per cento, in zone montane e/o svantaggiate ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea, nonché per gli agricoltori che iniziano l'attività agricola nell'anno di domanda, è sufficiente il possesso della partita IVA attiva in campo agricolo".

In merito alla *black list* e alle deroghe precisa che "2. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 8, del regolamento (UE) n. 1307/2013, dall'anno di domanda 2018 non si applica il paragrafo 2 del medesimo articolo.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle persone fisiche e giuridiche che hanno percepito, nell'anno precedente, pagamenti diretti per un ammontare massimo di:

a) euro cinquemila per le aziende le cui superfici agricole sono, in misura maggiore al cinquanta per cento, ubicate nelle zone svantaggiate e/o di montagna ai sensi regolamentazione dell'Unione europea;

b) euro milleduecentocinquanta negli altri casi.

4. Le Regioni e le Province autonome, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, possono escludere dalle zone svantaggiate, dandone tempestiva comunicazione all'organismo di coordinamento, quelle zone in cui i vincoli naturali sono stati superati da investimenti o attività economiche o con la dimostrazione di una normale produttività dei terreni, o in cui i metodi di produzione o i sistemi agricoli compensano il mancato guadagno o i costi aggiuntivi, ai sensi dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013.

5. Il requisito di agricoltore in attività, su specifica delega dell'organismo pagatore, può essere veri-

ficato dall'organismo di coordinamento."

È evidente il richiamo operato dalla norma alla circostanza che la disposizione contenuta dall'art. 3 costituisce una diretta attuazione della recente modifica del Regolamento n. 1307/2013 intervenuta ad opera del Regolamento (UE) 2017/2393. Il riferimento è in particolare all'introduzione del comma III bis che, come sopra ricordato, consente ai singoli Stati membri di subordinare la concessione dei pagamenti ai soli agricoltori iscritti nei registri previdenziali o titolari di partita IVA.

In definitiva, chiarisce il nostro legislatore che per considerarsi "in attività" i beneficiari dei pagamenti diretti devono chiedere l'iscrizione ai registri INPS come *coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri*, in alternativa devono essere in possesso di una partita IVA in campo agricolo.<sup>9</sup>

Il legislatore italiano finisce così con l'affidare allo strumento certificatorio, che si basa in ultima analisi sulle dichiarazioni provenienti dai potenziali beneficiari dei pagamenti, la verifica dello stato di agricoltore in attività.

Nonostante le ambiguità di cui si è detto e dei tentativi, non sempre riusciti, degli Organismi dell'Unione europea e del nostro Paese di porvi rimedio, l'art. 9 ha assunto una valenza generale e un campo di applicazione molto più vasto della materia dei pagamenti diretti disciplinati dal Regolamento n. 1307/2013.<sup>10</sup>

### 3.- L'agricoltore in attività come modello di produzione agricola

La figura dell'agricoltore in attività, infatti, vuole assumere una dimensione generale, orizzontale,

(<sup>9</sup>) Precisa sul punto l'Agea che "il requisito di agricoltore in attività è soddisfatto dal semplice possesso della partita IVA attiva in campo agricolo. In tal caso, l'agricoltore deve produrre all'Organismo pagatore competente una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, con la quale dichiara l'assenza di presentazione della dichiarazione annuale IVA/comunicazione polivalente relativa all'anno 2017. Tale informazione deve essere interscambiata dagli Organismi pagatori con il Coordinamento, utilizzando le funzionalità attive nell'ambito del SIAN. Per gli anni successivi al 2018, gli agricoltori ricadenti nella suddetta fattispecie devono conformarsi alla previsione del DM 7 giugno 2018 n. 5465 (oltre alla partita iva attiva in campo agricolo devono possedere la dichiarazione annuale IVA ovvero la comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, relativa all'anno precedente)." Circolare 08/06/2018 n. 49236.

(<sup>10</sup>) Il riferimento è soprattutto al regime degli aiuti per il sostegno allo sviluppo rurale di cui al Regolamento (UE) n. 1305/2013.

rappresentando il punto di sintesi fra la tutela degli interessi finanziari della UE, costituiti dall'esigenza di non disperdere le risorse patrimoniali concentrandole sulla produzione agricola, e dall'altro, l'interesse degli Stati membri a non vedersi ridotte le proprie risorse in base a parametri restrittivi che non tengono adeguatamente conto della diversità agricola e delle caratteristiche peculiari del proprio assetto territoriale. Ne costituiscono esempi le previsioni contenute nel Regolamento n. 1305/2013 sugli aiuti sul sostegno allo sviluppo rurale: l'art. 36 sulla gestione del rischio in agricoltura, l'art. 19 sui giovani agricoltori, l'art. 16 sulla qualità dei prodotti, l'art. 29 sull'agricoltura biologica, l'art. 31 sulle zone svantaggiate, l'art. 33 sul benessere animale. Anche in queste ipotesi, infatti, è richiesta la qualifica di agricoltore in attività ai sensi, del più volte richiamato, art. 9 del Regolamento n. 1307/2013.

Fin qui si è voluto sottolineare i principali aspetti problematici che il Regolamento da ultimo richiamato introduce a proposito della definizione della figura dell'agricoltore in attività, vorrei passare ora, brevemente, a chiarire alcuni altri profili essenziali di questa figura, se le si vuole affidare – come sembrerebbe nelle intenzioni del legislatore europeo – un peso e un ruolo di portata generale, nel senso di voler costituire un valido strumento di *governance* della PAC presente e futura.<sup>11</sup>

Se infatti l'idea è, come sembra risultare dagli orientamenti della Commissione, orientare l'attività agricola verso un preciso modello di produzione, fine questo inerente ad una politica di sviluppo rurale, piuttosto che al profilo di una corretta distribuzione dei pagamenti diretti, allora sembra opportuno chiarire meglio taluni aspetti relativi, innanzitutto, proprio alla definizione dell'attività agricola.

Essa consisterebbe, secondo il disegno proposto dall'attuale art. 4 del Regolamento n. 1307/2013, nella creazione del prodotto agricolo, inteso come il frutto della coltivazione e dell'allevamento, e nello svolgimento delle attività di mantenimento necessarie affinché si possa produrre (cioè coltivare ed allevare). Ciò lascia di fatto fuori dal campo della produzione agricola tutte quelle attività non immediatamente finalizzate all'immissione nel mercato del prodotto agricolo. Ad esempio, le attività di mantenimento benefiche per il clima e l'ambiente, e tutte quelle azioni non riconducibili al fenomeno produttivo declinato nei soli termini di coltivazione e allevamento, ma che ispirandosi ad un modello di agricoltura sostenibile, mirano al mantenimento della terra in buone condizioni per l'ambiente e per il paesaggio, indipendentemente dalla realizzazione del prodotto. Sostenibilità, tutela dell'ambiente e paesaggio sono dei profili, meglio delle acquisizioni, che appartengono all'ambito dello sviluppo rurale, ma non solo ad esso, greening e condizionalità ne costituiscono gli esempi più evidenti. Significativa in questo senso era la precedente formulazione di attività agricola di mantenimento contenuta nell'abrogato Regolamento n. 73/2009 (sostituito dall'attuale Regolamento n. 1307/2013), un'attività questa funzionale al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Gli interpreti più sensibili non hanno mancato di cogliere questa linea di tendenza che è reale e assai significativa all'interno dell'attuale PAC: il suo concentrarsi intorno alla disciplina del prodotto agricolo e alla sua immissione nel mercato.<sup>12</sup> Tendenza che la dottrina ha puntualmente segnalato, avvertendo l'interprete che in realtà non si tratta di una semplice opera di aggiornamento e di aggiustamento della nozione di agricoltore, in vista di correggere il tiro in merito alla gestione

(<sup>11</sup>) Nonostante le difficoltà applicative e le critiche rivolte alla introduzione della figura dell'agricoltore in attività, il Regolamento 2393/2017 ha confermato l'esigenza del filtro di cui all'art. 9 del Regolamento 1307/2013, sebbene sia stato riconosciuto agli Stati membri, come si è visto, un ampio potere di intervento di tipo derogatorio.

(<sup>12</sup>) V. F. Albinetti, *La definizione di attività agricola nella nuova Pac, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv.it.dir.pubbl.com.*, 2014, fasc.5, p. 967.

delle risorse, ma di una vera e propria (ri)definizione dell'attività agricola operata dal Regolamento n. 1307/2013. L'art. 4, nel sottolineare l'inadeguatezza del criterio del *"mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali"*, previsto nella precedente formulazione (Regolamento n. 1782 del 2003, e Regolamento n. 73 del 2009), specifica che questo tipo di "mantenimento" deve essere riferito e scrutinato alla sua reale *idoneità a rendere la superficie agraria pascolabile e coltivabile*, così come "l'attività minima" che deve essere misurata in base alla sua *idoneità al pascolo o alla coltivazione*".

A fronte di questa curvatura della PAC verso la produzione in termini di coltura e allevamento, c'è da chiedersi se non sarebbe stato più utile mantenere separati gli obiettivi: da una parte l'attenzione verso una forma di "agrarietà" che guarda alla produttività nella sua declinazione di prodotto, dall'altra parte una "agrarietà" attenta alla salvaguardia dei beni della vita, non riconducibili necessariamente ed immediatamente alla dimensione produttiva competitiva (prezzi e quantità del prodotto) ma ad una dimensione multifunzionale. Il riferimento è, ovviamente, alle attività agricole attente alla conservazione e alla salvaguardia dell'ambiente, alla difesa dei valori sociali e culturali del paesaggio, di cui sono espressione le pratiche agricole tradizionali, in altri termini a tutti quegli aspetti di un intervento agricolo che non è esclusivamente connesso al prodotto da immettere nel mercato, ma che rappresentano delle utilità anche economicamente valutabili che derivano da un certa modalità di utilizzo della superficie agricola.

La stessa Commissione non ha mancato di evidenziare tali profili<sup>13</sup> sottolineando il ruolo indispensabile che svolgono gli agricoltori *"in qualità di gestori degli ecosistemi, degli habitat e dei pae-*

*saggi. Una nuova PAC dovrebbe esprimere un'ambizione maggiore ed essere più orientata ai risultati in termini di efficienza delle risorse, protezione dell'ambiente e azione per il clima."*<sup>14</sup>

In sede di regolamentazione, sappiamo che questi ultimi aspetti non ricevono, ancora, quella rilevanza necessaria a farli assurgere a criteri e ad indicatori fondamentali, né, a giudizio di chi scrive, sarebbe sufficiente affidarli alle sole regole della condizionalità.

A questa evoluzione dei rapporti economico-sociali, al giurista spetta il compito di verificare l'adeguatezza o meno degli strumenti giuridici presenti in un determinato momento storico, nonché di analizzare l'evoluzione normativa dell'assetto dei rapporti agrari aventi ad oggetto l'uso e il godimento del bene-terra.

#### 4.- Conclusioni

Il rischio che oggi si corre, è che la nuova figura di agricoltore in attività può costituire un'occasione mancata. Nel senso che questa dose di flessibilità e di vicinanza/curvatura verso il prodotto rischia di farla scivolare in una dimensione definitoria ambigua e non univoca, che poco aggiunge ai termini del discorso giuridico.

Diversamente, più opportuna sarebbe un'accezione stipulativa in grado di incrementare i "nuovi" strumenti di sviluppo dell'agricoltura, attenta alla tradizionale logica dello scambio e della produzione, ma che sappia anche valorizzare le modalità di fruizione della terra declinate in termini non immediatamente produttivi.

Queste affermazioni possono indurre a osservare, che il legislatore, più che il giurista, non ha ancora preso reale coscienza dell'evoluzione, e della sua reale portata, cui la figura in esame è andata rapidamente incontro negli ultimi tempi e

<sup>(13)</sup> In questo senso vedi la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713>.

<sup>(14)</sup> Comunicazione "Il Futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", par. 3.3.; v. *supra*.

del posto che è venuta ad occupare nel nostro ordinamento. E soprattutto, in tale prospettiva evolutiva, non appare chiaro quali siano oggi le reali esigenze di fondo che l'ordinamento prende in considerazione nel disciplinare la figura in esame, e come tali esigenze trovino attenzione nel quadro dei valori giuridici di cui l'ordinamento stesso costituisce espressione nell'attuale momento storico.

Finché si rimane nell'ambito di un'impostazione ambigua del fenomeno è difficile ipotizzare soluzioni diverse.

In realtà, sarebbe sufficiente uscire, per un momento dai terreni di tale concezione, perché l'intera prospettiva dell'indagine muti e ci si avveda dei limiti delle costruzioni correnti.

Sarebbe opportuno, svelare e chiarire, piuttosto che lasciare ambigui, i reali interessi per i quali l'intervento legislativo ha predisposto in un determinato momento storico, un nuovo modello di agricoltore, e chiarire nel contempo la funzione esercitata dalla normativa nazionale, ma anche regionale (legislativa e non solo) rispetto a tale disciplina, talvolta solo descrittiva, ma più spesso integrativa.

Nell'idea della PAC attuale (2014-2020) questa figura dell'imprenditore agricolo in attività ha assunto, nella sua evoluzione, una natura sempre più elastica (che finisce col rivelarsi ambigua), in grado, tra l'altro, di poter colmare le sue frequenti lacune ed incertezze terminologiche, capace di riformulare la norma, adeguandola ai diversi contesti di riferimento, senza tuttavia deformare lo schema concettuale di riferimento, cioè la figura di agricoltore che produce beni agricoli destinati all'immissione nel mercato.

In altri termini, si tratta non di negare dignità ad una figura giuridica che, quanto più appare sfuggente, tanto più sembra ricorrere nei testi normativi, bensì di accertare la sua effettiva incidenza nel regime dei sostegni in campo agricolo e rurale, in un'ottica di tutela dell'interesse finanziario della UE, sotto un duplice aspetto: a) da un lato evitare sprechi e frodi, b) dall'altro di essere efficace ed efficiente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Se l'intento pratico perseguito dal legislatore dell'Unione attraverso la creazione della figura giuridica dell'agricoltore in attività, era di ridurre la platea dei beneficiari - come emerge dagli atti normativi primari<sup>15</sup> - concentrando gli sforzi finanziari verso specifiche figure di agricoltore (quello maggiormente produttivo), ciò non sembra essere stato realizzato.

Lo Stato italiano, ad esempio, con il benessere della Commissione ha esteso i benefici dei pagamenti diretti a tutti gli agricoltori piccoli e anche a coloro che svolgono oltre l'attività agricola, anche altre attività. Mi riferisco alla scelta di non applicare il paragrafo 2 dell'art. 9 del Regolamento n. 1307/2013.

Precisato questo, va detto che il congegno normativo dell'agricoltore in attività - così come configurato e disciplinato dal citato art. 9, - perché possa funzionare, non dovrebbe prescindere dal tipo di misura a cui si riferisce il sostegno, e dunque valutarsi in base alle circostanze concrete che lo accompagnano, come pure alle modalità di svolgimento che possono concorrere a fondare la considerazione in ordine alla qualifica di agricoltore in attività. Per ciò, bisognerebbe che dall'ordinamento potesse ricavarsi con sufficiente preci-

<sup>(15)</sup> Il riferimento è al cons. 10 del Regolamento 1307/2013, quando si afferma che tra gli obiettivi della nuova Pac 2013-2020 vi è quello di "garantire un sostegno più mirato", pertanto "gli Stati membri dovrebbero astenersi dall'assegnare pagamenti diretti a talune persone fisiche e giuridiche, a meno che queste possano dimostrare che la loro attività agricola non sia marginale. Gli Stati membri dovrebbero, parimenti, avere la possibilità di non concedere pagamenti diretti ad altre persone fisiche o giuridiche la cui attività agricola sia marginale. Gli Stati membri dovrebbero nondimeno essere autorizzati ad assegnare pagamenti diretti ai piccoli agricoltori part-time poiché questi ultimi danno un contributo diretto alla vitalità delle zone rurali. Gli Stati membri dovrebbero inoltre astenersi dall'assegnare pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole siano principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgano una determinata attività minima.

sione l'indicazione delle qualità che assumono rilevanza giuridica in ciascuna figura di sostegno e non al contrario, cioè partire dalla misura di sostegno e non dal beneficiario. Il che non è stato neppure tentato e appare difficilmente realizzabile allo stato attuale.

## ABSTRACT

*The author focuses on the European Union and the domestic legislative framework related to the definition of "active farmer", underlining its critical points and its ambiguities.*

*The author proposes some indications on the reasons of the failure of the model of active farmer introduced by EU legislation in order to make European Union action more efficient, with a view to containing expenditure in the agricultural sector. According to the author, the reasons for the failure derive from a lack of clarity on the real needs that the European Union and domestic bodies want to express through the filter of the active farmer. The author underlines how these regulatory measures have had an exclusive interest: a reduction in expenses, by postponing the identification and implementation of concrete measures to a wide discretionary power of individual member states. This context, according to*

*the author, has in fact determined that the role of active farmer has been rendered meaningless and has led to a weakening of efficient action to protect the financial interests of the European Union.*

*L'autore si concentra sul quadro normativo dell'Unione europea e nazionale relativo alla definizione di agricoltore in attività, sottolineandone i punti critici e le ambiguità.*

*L'autore offre una riflessione sulle ragioni del fallimento di questa figura creata al fine di rendere l'azione dell'Unione europea più efficiente, con lo scopo di contenere le spese nel settore agricolo. Secondo l'autore, le ragioni del fallimento derivano da una mancanza di chiarezza sui reali bisogni che l'Unione europea vuole esprimere attraverso il filtro dell'agricoltore attivo. L'autore sottolinea come le disposizioni normative relative all'agricoltore in attività abbiano avuto un interesse esclusivo: una riduzione delle spese, rinviando l'individuazione e l'attuazione di misure concrete a un ampio potere discrezionale dei singoli Stati membri. Questo contesto, secondo l'autore, ha determinato che il ruolo dell'agricoltore attivo è stato reso privo di una reale portata innovativa finendo con l'indebolire, sotto tale profilo, l'efficacia e l'efficienza di un'azione volta a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea.*