

La disponibilità del fondo rustico nell'accesso agli aiuti agricoli europei: problemi e prospettive applicative

Antonio Jannarelli

1.- La titolarità relativa ai diritti reali e personali di godimento di fondi rustici nel diritto privato: prova e forma della fonte

Negli interventi legislativi europei in materia di PAC¹, l'attribuzione agli operatori agricoli di aiuti finanziari è legata e, al tempo stesso, commisurata alla "disponibilità di terreni agricoli" e molte volte del tutto a prescindere, sia dalla produzione ottenuta, sia dallo svolgimento sui medesimi di attività produttiva². Quanto basta perché sia emerso il problema relativo alle modalità con cui,

ai fini del riconoscimento e quantificazione del sostegno finanziario, debba dimostrarsi da parte del richiedente la disponibilità dei fondi rustici. Come si evidenzierà nel corso dell'indagine, a livello europeo è emersa una fondamentale alternativa ermeneutica in ordine alla presenza di "fondi disponibili" in capo agli "agricoltori in attività"³: da una parte si è ritenuto necessario fornire la prova circa la presenza di titoli giuridicamente idonei, dall'altra si è considerato sufficiente la sola effettiva utilizzazione dei fondi.

In termini introduttivi, a voler qui affrontare la questione nella prima prospettiva, ossia quella fondata sulla presenza di una c.d. "disponibilità titolata"⁴, è necessario avanzare due osservazioni preliminari.

In primo luogo, mette conto rammentare che la prova circa la disponibilità di un fondo rustico varia in relazione al concreto ambito entro cui essa si colloca, nel senso che le soluzioni mutano sensibilmente secondo che la questione rientri nell'area dei rapporti tra privati ovvero in quella dei rapporti del singolo con la Pubblica

(¹) Attualmente, l'architettura della PAC si basa su quattro testi fondamentali: un regolamento sul regime dei pagamenti diretti (reg. 1307/2013), un altro sulle misure di mercato (reg. 1308/2013), un terzo sullo sviluppo agricolo e rurale (reg. 1305/2013) e, infine, un quarto relativo essenzialmente alle questioni dei finanziamenti e dei controlli (reg.1306/2013). A tali regolamenti si affiancano quelli di esecuzione elaborati dalla Commissione.

(²) Quanto ai provvedimenti legislativi più recenti è sufficiente rammentare che, ai fini del regime di sostegno di cui parla l'art.67 del reg. 1306 del 2013, il successivo art.72 specifica che "gli agricoltori indicano nella loro domanda di avere a disposizione particelle agricole ...". Per altro verso, tra i principi generali relativi all'applicazione del reg. 1307 del 2013, l'art.2 par. 2 afferma che "Gli Stati membri provvedono affinché tutte le condizioni cui è subordinato il sostegno, attuate in forza del presente regolamento, siano verificabili e controllabili".

(³) In ordine alla figura disciplinata dall'art.9 del reg. 1307 del 2013, affinché una persona fisica o giuridica abbia la qualifica di agricoltore in attività, l'art.3, comma 2, del DM 18 novembre 2014 n. 6513 ha richiesto quale condizione necessaria ed imprescindibile per l'ottenimento dei contributi unionali, la presenza al momento della domanda di aiuto di uno dei seguenti requisiti: a) iscrizione all'INPS come coltivatore diretto o imprenditore a titolo professionale, colono o mezzadro, la quale esige la prevalenza sia del lavoro svolto in agricoltura sia del reddito agricolo; b) possesso della partita IVA attiva in campo agricolo.

Per indicazioni più dettagliate si rinvia alla circolare AGEA 8 giugno 2018 n. 49236 la quale, richiamando la circolare INPS 24 maggio 2004 n. 85, ha ribadito che il requisito di cui all'iscrizione all'INPS può essere riconosciuto anche alle "persone giuridiche" nei seguenti termini: "- nel caso di società di persone, qualora almeno un socio sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale; per le società in accomandita la qualifica si riferisce ai soci accomandatari; - nel caso di società cooperative, ivi comprese quelle di conduzione di aziende agricole, qualora almeno un quinto dei soci sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale; - nel caso di società di capitali, quando almeno un amministratore sia in possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale; - nelle società di persone tra coltivatori diretti che svolgono in modo esclusivo l'attività agricola, quando la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto".

(⁴) Quanto basta, in questa prospettiva, per porre fuori gioco le semplici situazioni di fatto, come il possesso.

Amministrazione.

Per altro verso, a proposito della prova destinata ad operare nei rapporti tra soggetti privati, fermo restando che nel nostro caso ci si riferisce sempre a beni immobili, è bene ricordare che la disponibilità del fondo può essere legata alla presenza di diritti reali, siano essi di proprietà o di usufrutto etc, ovvero di semplici diritti personali di godimento di fonte contrattuale.

Per quanto riguarda i diritti reali, in particolare per ciò che attiene alla proprietà, si è tradizionalmente fatta distinzione, ai fini probatori, tra le ipotesi del conflitto tra privati in ordine alla titolarità che esige l'attivazione dell'azione di rivendica e le altre ipotesi in cui si è di fronte ad una semplice azione di accertamento. In termini oltremodo sintetici, è sufficiente, ai fini del nostro discorso, segnalare che mentre nell'azione di rivendica, in quanto finalizzata anche alla modifica di uno stato di fatto, la presenza del titolo di acquisto della proprietà, sia esso a titolo oneroso o gratuito, *inter vivos* o *mortis causa*, non è sufficiente, dovendosi sempre risalire ad un acquisto a titolo originario, per il tramite della usucapione, nel caso del semplice accertamento si è per molto tempo sostenuto che la prova sia meno gravosa, essendo sufficiente allegare e provare il titolo del proprio acquisto⁵ senza la necessità di risalire ad

un acquisto a titolo originario⁶.

Nel caso, viceversa, dei diritti personali di godimento la prova fondamentale della disponibilità giuridica del fondo è data dalla presenza e prova del titolo, ossia del contratto.

Orbene, a differenza della disciplina dettata a proposito dei diritti reali su beni immobili, i cui titoli negoziali di acquisto esigono, a pena di nullità, la forma scritta, nel caso dei diritti personali di godimento la disciplina privatistica si presenta articolata quanto alla forma della fonte contrattuale.

Questa, infatti, muta sia in ragione della durata del rapporto contrattuale, sia della stessa qualificazione giuridica del contratto.

Invero, la disciplina generale dettata dal codice civile in materia di contratto si ispira al c.d. principio della libertà di forma secondo il quale spetta ai contraenti scegliere la forma da adottare in sede di conclusione di un atto di autonomia privata, fatte salve le ipotesi elencate nell'art. 1350 cod. civi. Con riferimento alla categoria generale dei contratti di locazione di beni immobili, l'art.1350 n.8 esige la forma scritta, a pena di nullità, per i soli contratti di durata ultranovennale, forma scritta necessaria altresì ai fini della loro trascrivibilità di cui all'art. 2643 n.8 indispensabile per l'opponibilità di siffatti contratti ai terzi⁷.

L'operatività di questa disciplina anche per i con-

(⁵) Nel caso dell'usucapione, sarà necessario esibire la sentenza che l'ha accertata.

(⁶) In realtà, assai di recente, la giurisprudenza della Suprema Corte, mutando il proprio indirizzo, appare orientata a favore della tesi più restrittiva secondo la quale anche l'azione di semplice accertamento della proprietà esigerebbe la rigorosa prova dell'avvenuto acquisto a titolo originario come avviene per l'azione di rivendica: in questi termini si v. Cass. 18 gennaio 2017, n.1210 nel prendere le distanze dall'orientamento più risalente ribadito da Cass.14 aprile 2005, n.7777.

(⁷) Una significativa deroga ha riguardato i contratti di locazione ad uso abitativo per i quali l'art.1 della legge 9 dicembre 1998 n.431 ha introdotta, ai fini della loro validità, la forma scritta *ad substantiam* anche se si tratta di durata infranovennale: sul punto si v. la decisione di Cass.Sez. U, 17 settembre 2015 n. 18214 secondo la quale il contratto di locazione ad uso abitativo stipulato senza la forma scritta richiesta dall'art. 1, comma 4, L. n. 431 del 1998 è affetto da nullità assoluta (quindi non sanabile), rilevabile da entrambe le parti, oltre che d'ufficio ex art. 1421 c.c., salvo l'ipotesi prevista dal successivo art. 13, comma 5, in cui la forma verbale sia stata abusivamente imposta dal locatore: in questo ultimo caso il contratto è affetto da nullità relativa di protezione, denunciabile dal solo conduttore in cui la forma verbale sia stata imposta dal locatore, nel qual caso l'invalidità è una nullità di protezione del conduttore, solo da lui denunciabile. Più di recente Tribunale Bari, 10 marzo 2016, n.1367ha ribadito che "In assenza di un contratto scritto di locazione, il contratto verbale è nullo ed improduttivo di effetti, mentre alcuna efficacia può riconoscersi alla denuncia operata -unilateralmente - all'Agenzia delle entrate, effettuata dapprima dal locatore e successivamente dal conduttore, trattandosi di atti idonei a produrre i loro effetti unicamente sul piano fiscale e non su quello civilistico ...". Al riguardo già in precedenza (si v. Trib. Roma 24 ottobre 2013) si è sostenuto che la registrazione ex art. 3 del D. LGS 14 marzo 2011 n. 23, non può sanare la nullità del contratto per difetto di forma *ad substantiam* posto che gli effetti della registrazione presuppongono necessariamente l'esistenza di un contratto di locazione valido ed immune da vizi.

tratti che hanno per oggetto l'attribuzione di un diritto personale di godimento di fondi rustici ha conosciuto nel corso dei decenni alcune significative deroghe con specifico riferimento a talune delle figure contrattuali riconducibili nella categoria dei contratti agrari. A questo riguardo, prima di chiarire il significato tecnico che nella legislazione speciale si è inteso assegnare alla formula generale "contratti agrari"⁸, è sufficiente segnalare che attualmente per via della sostanziale riduzione dei tipi contrattuali alle sole ipotesi dell'affitto a coltivatore diretto e dell'affitto a non coltivatore diretto è, in definitiva, a queste che si riferiscono disposizioni in parte derogatrici della disciplina generale privatistica relativa alla forma e alla opponibilità ai terzi del contratto.

Per quanto riguarda l'affitto a non coltivatore diretto, basta richiamare sia l'art.22 della legge n.203 del 1982, sia l'art.3 della legge n.606 del 1966 tuttora vigente⁹. La più recente disposizione ha portato a quindici anni la durata minima del rapporto con la conseguenza di rendere necessario sempre il rispetto della forma scritta del contratto anche ai fini della sua trascrizione. A sua volta, però l'art.3 della legge n.606 del 1966 ha stabilito, per tutti siffatti contratti – a quel tempo di durata minima di sei anni - la necessità della forma scritta, anche ai fini probatori tra le stesse parti. Con tale previsione si esige in definitiva che, al di fuori delle ipotesi dell'ammissione in giudizio della parte controinteressata, per la ricorrenza di

tale tipo contrattuale non è sufficiente la semplice stipulazione per iscritto di un contratto di affitto di fondo rustico, ma è, viceversa, necessaria che espressamente risulti dalla scrittura che il fondo viene concesso a "conduttore non coltivatore diretto"¹⁰.

Quanto, invece, al contratto di affitto a coltivatore diretto, la cui durata è stata fissata in quindici anni dall'art.1 comma 2° della legge n.203 del 1982, la disciplina relativa alla forma si è allontanata sensibilmente da quella prevista per il contratto in generale da codice civile. Infatti, l'art.41 della medesima legge n.203 del 1982 ha stabilito che "I contratti agrari ultranovennali compresi quelli in corso, anche se verbali o non trascritti, sono validi ed hanno effetto anche riguardo ai terzi". Nonostante l'ampia formulazione della disposizione si riferisca ai contratti agrari, in concreto l'ambito operativo della regola è circoscritto all'affitto a coltivatore diretto. In termini generali, la disposizione deroga da una parte alla regola codicistica relativa al rispetto della forma scritta del contratto, a pena di nullità, in presenza di una durata del rapporto che oltrepassi i nove anni, dall'altra alla regola secondo la quale l'opponibilità ai terzi della durata ultranovenale esige la trascrizione dell'atto. A prescindere dal verificare in questa sede se l'operatività della norma, finalizzata a tutelare il concessionario nel conflitto con altri aventi causa dallo stesso dante causa in ordine al godimento del fondo, richieda l'effettivo instaurarsi del rap-

(⁸) Per una sintetica illustrazione delle radici storiche della formula e delle sua evoluzione si v. A. Germanò, *Introduzione*, in A. Germanò e E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, Torino, 2015, 3ss.

(⁹) Sulla attuale vigenza dell'art.3 della legge n.606 del 1966 a fronte della disciplina circa la durata del rapporto di affitto a non coltivatore diretto intervenuta successivamente con l'art.17 della legge del 1971 n.11 e l'art.22 della legge n.203 del 1982 si v. Cass. 18 maggio 1999 n.4804 e Cass.27 ottobre 1992, n.11689. Sul tema si v. per tutti Bolognini Sub art.1647c.c. in Valentino (a cura di), *Dei singoli contratti artt.1548-1644*, in *Commentario del codice civile* diretto da Gabrielli, Torino 2011, 552).

(¹⁰) Sul punto si v. Cass 13 luglio 2004, n. 12903, in *Dir. e giur. agr.* 2005, 239 la quale ha precisato che "non è richiesta l'adozione di tale espressione tecnica, essendo ammesso il ricorso ad espressioni di tenore diverso, anche perifrastiche, purché idonee ad esprimere il medesimo concetto con la medesima chiarezza". In tale pronuncia si è altresì sostenuto in *obiter* da un lato che un contratto di affitto a coltivatore diretto, stipulato con chi non è coltivatore diretto sarebbe nullo "per difetto di uno degli elementi necessari per potersi qualificare «affitto a conduttore diretto», dall'altro che la sussistenza di siffatto motivo di nullità di un contratto di affitto a coltivatore diretto, non sarebbe sufficiente è per attribuire a siffatto contratto la diversa qualificazione di affitto a conduttore non coltivatore diretto".

porto e non già la sola conclusione del contratto¹¹, la giurisprudenza ha ben circoscritto l'ambito operativo dell'art.41 della legge n.203 del 1982. Innanzitutto, la disposizione è chiamata ad operare solo nei rapporti contrattuali che intervengono tra soggetti privati e non certo per quelli in cui è coinvolta la Pubblica Amministrazione. Infatti, il perfezionamento dei contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche esige sempre una manifestazione documentale della volontà dell'organo rappresentativo abilitato a concludere negozi giuridici in nome e per conto dell'ente pubblico¹².

In ordine all'effettiva area operativa dell'art'41, la giurisprudenza ha più volte chiarito che l'art.2923 c.c., nella parte in cui stabilisce che le locazioni stipulate prima del pignoramento di durata ultranovennale e non trascritte sono opponibili al terzo acquirente soltanto nei limiti del novennio e sempre che stipulate con data certa anteriore al pignoramento, non è incompatibile con la libertà di forma prevista per i contratti di affitto a coltivatore diretto anche di durata ultranovennale e con l'opponibilità dei medesimi ai terzi¹³. Sempre nella prospettiva di escludere l'incompatibilità, da cui scaturirebbe l'abrogazione della disposizione previgente, si è affermato che l'art.41 della legge n.203 del 1982 non può travolgere la regola "speciale" contenuta nell'art.999 cod. civ. per cui in caso di cessazione dell'usufrutto, i contratti di locazione stipulati per atto pubblico e per scrittura privata di data certa anteriore dall'usufruttuario, continuano per la durata stabilita e comunque

non oltre il quinquennio dalla cessazione dell'usufrutto¹⁴.

Per altro verso, si è altresì chiarito che l'applicazione della disposizione non integra certo una deroga al complesso della normativa in materia di trascrizione: in particolare, considerata la funzione prenotativa svolta dalla trascrizione della domanda giudiziale diretta ex art. 2932 ad ottenere una sentenza di esecuzione in forma specifica di un contratto preliminare di acquisto di un fondo rustico, è destinata a soccombere la pretesa di opporre all'acquirente giudiziale del fondo un contratto di affitto a coltivatore diretto stipulato verbalmente dal precedente proprietario dopo la trascrizione della domanda giudiziale ex art. 2932¹⁵.

La giurisprudenza, infine, ha altresì riconosciuta sia la compatibilità dell'art.41 della legge n.203 del 1982 con la disciplina tributaria relativa alla registrazione dei contratti di affitto di fondo rustico anche se stipulati verbalmente, sia la non applicabilità a tali contratti dell'art.1 comma 346 della legge n.311 del 2004 secondo il quale "I contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati"¹⁶. Infatti, l'art. 17 comma 3bis del D.P.R. n.131 del 1986 stabilisce che per i contratti di affitto di fondo rustico che non siano stati stipulati per atto pubblico e scrittura privata autenticata, l'obbligo di registrazione può essere assolto "presentando all'ufficio del registro, entro il mese di febbraio,

(¹¹) Sulla necessità dell'effettiva fruizione del fondo ai fini della sua opponibilità ex art.41 si v. il nostro Il principio di effettività nella disciplina dei rapporti agrari, in E. Rook Basile e A. Germanò (a cura di), *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni, Bilanci e prospettive* (Atti del Convegno Pavia 17-19.9.1992), Milano 1993, 293.

(¹²) In questi precisi termini si v. Cass. 8 maggio 2014 n.9975. Per un'applicazione in materia di aiuti agricoli, si v. Cons. di Stato 3 febbraio 2012 in ordine alla necessità di fornire la prova scritta di un contratto di affitto di pascoli afferenti ad una Comunità montana.

(¹³) Così Cass. 3 agosto 2005 n.16242; nei medesimi termini Cass. 18 maggio 2015 n.10136; più di recente Cass. 6 giugno 2017 n.500; per una puntuale ricognizione di queste ipotesi si v. altresì Cass. 8 gennaio 2016 n.132.

(¹⁴) Al riguardo si v. Cass. 19 gennaio 2010 n.693

(¹⁵) Si v. sulla specifica ipotesi Cass. 3 aprile 2015 n.6839.

(¹⁶) Il riferimento è alla decisione di Cass. 8 gennaio 2016 n.132. La recente elaboratissima sentenza delle Sezioni Unite 9 ottobre 2017 n.23601 non solo ha ribadito che la disposizione del 2004 comprende anche i contratti locativi di fondi rustici. A proposito della sanzione della nullità del contratto a causa della sua mancata registrazione, la corte ha sostenuto che tale nullità è sanabile per via di una sia pur tardiva registrazione, ammessa, del resto, dalla disciplina tributaria.

una denuncia in doppio originale relativa ai contratti in essere dell'anno precedente". Questa disposizione, su cui si dovrà tornare nel corso della nostra riflessione, prosegue e chiarisce che "la denuncia deve essere sottoscritta e presentata da una delle parti contraenti e deve contenere le generalità e il domicilio nonché il codice fiscale delle parti contraenti, il luogo e la data di stipulazione, l'oggetto, il corrispettivo pattuito e la durata del contratto".

Sempre a proposito dei contratti con cui si attribuiscono diritti personali di godimento, una considerazione autonoma merita il contratto di comodato. A questo riguardo, è bene rammentare che l'evoluzione storica della legislazione in materia di contratti agrari ha portato nella legge del 1982 n.203 ad una semplificazione del quadro disciplinare rappresentato da una parte dalla sostanziale definitiva chiusura del ciclo storico rappresentato dai c.d. contratti agrari associativi, fatta eccezione della sola soccida senza conferimento di pascolo, dall'altro nella concentrazione dell'attenzione sul solo tipo contrattuale dell'affitto a coltivatore diretto e a non coltivatore diretto. A garanzia della operatività della scelta legislativa adottata, l'art.27 della legge n.203 ha previsto la riconduzione all'affitto, ossia l'applicazione delle norme regolatrici dei fondi rustici, a tutti i contratti agrari stipulati dopo l'entrata in vigore della legge n.203 del 1982 "aventi per oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici".

Senza richiamare un dibattito che per lungo tempo ha visto impegnati gli studiosi del diritto

agrario, è sufficiente rilevare che nell'evoluzione della legislazione, la qualifica di "contratti agrari", per lungo tempo avente solo un rilievo descrittivo, ha assunto piena rilevanza normativa nella legge n.203 del 1982 e si è riferita alle operazioni negoziali aventi ad oggetto l'utilizzazione del fondo rustico in cui storicamente si sono fronteggiati e contrapposti gli interessi delle rendite, propri dei concedenti e quelli del profitto, propri dei concessionari in quanto utilizzatori a fini produttivi dei terreni. In questa prospettiva, la legislazione interventistica da un lato ha selezionato rigidamente i tipi contrattuali più idonei allo scopo, dall'altro ha provveduto a conformare la disciplina dei contratti al fine di favorire l'operatore agricolo. Il tutto in una prospettiva che, in definitiva, ha inteso legare la qualifica "agraria" del contratto avente ad oggetto il godimento del fondo rustico alla configurazione dell'atto negoziale quale atto di iniziativa economica per il concessionario in grado di sfociare nella costituzione di un'impresa agricola¹⁷: di qui, ad es., la previsione legale, sia della durata minima del rapporto contrattuale, sia della possibilità circa l'attuazione di miglioramenti nel corso del rapporto, per non parlare del controllo dello stesso canone contrattuale¹⁸.

Nella linea qui sinteticamente tracciata è apparso evidente, in particolare all'indomani della entrata in vigore della legge n.203 e della operatività del citato art.27, che il contratto di comodato avente ad oggetto il godimento del fondo rustico sfugge alla qualificazione in termini di contratto agrario e, in definitiva, al meccanismo della riconduzione di cui all'art.27 della legge n.203 del 1982¹⁹.

(17) Per questa soluzione teorica si rinvia al nostro *I rapporti agrari associativi dopo la riforma*, Bari 1984, 85ss; condivide questa impostazione M. Giuffrida, *I contratti di allevamento di animali*, in A. Germanò e E. Rook Basile (a cura di), *I contratti agrari*, cit. 97. In senso contrario, ma in assenza di un riscontro tecnico ed in termini descrittivi, la prevalente letteratura agraristica considera i contratti di affitto, mezzadria, colonia e soccida, "contratti agrari" in quanto "contratti costitutivi dell'impresa agricola": si v. per tutti A. Germanò, *Introduzione* cit. 5.

(18) Non è un caso che i contratti di compartecipazione limitata a singole coltivazioni stagionali, le concessioni per coltivazioni intercalari e le vendite di erbe di durata inferiore ad un anno quando si tratta di terreni non destinati al pascolo permanente, ma soggetti a rotazione agraria, non rientrano nei contratti agrari e sono esclusi dalla sfera applicativa della legge n.203 del 1982 come dispone l'art.56.

(19) Per una efficace sintesi del dibattito emerso a proposito del comodato di fondo rustico prima e dopo la riforma del 1982 si rinvia a S. Matteoli, *Comodato di fondo rustico e contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.* 2007, II, 90ss; più di recente si v. R. Alessi (a cura di), *L'impresa agricola*, Torino, 2011, 347ss.

Nel caso del comodato si è fuori da una operazione negoziale configurabile come atto di iniziativa privata del comodatario, sia per la gratuità dell'atto posto in essere dal comodante, sia per la sostanziale precarietà della situazione spettante nel rapporto al comodatario rispetto alle esigenze del comodante²⁰. Come dire, dunque, che la disciplina introdotta nel 1982 a proposito dei "contratti agrari" lascia impregiudicata la possibilità che l'autonomia privata possa far ricorso al contratto di comodato avente ad oggetto il fondo rustico. Questa conclusione è stata confermata dalla prassi giurisprudenziale che in primo luogo ha escluso la riconduzione all'affitto dei contratti di comodato aventi ad oggetto un fondo rustico, in quanto nella specie non si sarebbe in presenza di un contratto agrario²¹ (e tanto meno si potrebbe parlare di nullità di siffatto contratto²²) anche nel caso in cui il contratto contenga un *modus a carico* del comodatario sempre che la sua consistenza non sia tale da costituire un corrispettivo per il

godimento del fondo²³.

A conclusione di questa sintetica disamina della disciplina relativa alla principali fonti giuridiche delle situazioni giuridiche implicanti la disponibilità titolata del fondo rustico in termini di godimento, siano esse di natura diritto reale o personale, è opportuno ricordare che nei rapporti tra privati, salvo che non sia richiesta esplicitamente ai fini probatori la forma scritta, la prova dell'esistenza del diritto è soggetta alle norme codicistiche che richiamano tanto la prova documentale quanto quella testimoniale nonché il ricorso alle presunzioni.

2.- *La prova della titolarità nei confronti della Pubblica amministrazione: il pluralismo delle soluzioni*

Tanto premesso in ordine alla configurazione delle situazioni in cui nei rapporti tra soggetti pri-

(²⁰) La differenza del tipo contrattuale comodato basato sul rapporto fiduciario tra comodante e comodatario spiega secondo la dottrina dominante e la giurisprudenza la sua diversità disciplinare dal generale schema locatizio con la conseguenza che il contratto non sarebbe opponibile al terzo acquirente: si v. in giurisprudenza Cass. 14 giugno 2016 n.12237 e Cass. 18 gennaio 2016 n.664 secondo la quale "le disposizioni dell'articolo 1599 c.c., non sono estensibili, per il loro carattere eccezionale, a rapporti diversi dalla locazione"; in precedenza si v. Cass. 17 ottobre 1992, n. 11424.

(²¹) In questi termini si v. Cass. 4 novembre 2005 n.21389 che ha ribadito quanto già in precedenza fissato da Cass. 5 ottobre 1995 n.10447 e da Cass. 8 marzo 1988 n.2347. In questa decisione più risalente nel tempo, una volta esclusa l'operatività dell'art.27 della legge n.203 sul presupposto che la causa del contratto agrario è senz'altro estranea a quello del comodato, si è peraltro inteso precisare che: "Non va escluso, però, che il comodato anche se modale, avente per oggetto una res frugifera può subire modificazioni che non contrastano con lo schema generico stabilito dalla legge, se è certo che il comodatario che ha il godimento di una cosa produttiva non si limita ad una semplice attività di custodia, ma svolge una attività di gestione, che non contrasta con il predetto schema. Né la concessione in comodato può rientrare fra le convenzioni nulle di pieno diritto ai sensi dell'art. 58 legge n. 203 del 1982 per la impossibilità di riferire le convenzioni colpite dalla sanzione della nullità di cui al citato articolo a quelle che colpiscono tra l'altro i diritti dell'affittuario, con l'unica eccezione di cui all'art.45 1. comma della legge stessa, estensione la predetta che non è certamente autorizzata dalla lettera dell'indicato art.58". Più di recente, in una fattispecie in materia di preliezione agraria, Cass. 12 febbraio 2016 n.2861 ha escluso che la presenza di un contratto di comodato potesse legittimare il comodatario all'esercizio della preliezione agraria non solo perché l'art.8 della legge n.590 del 1965 costituisce norma di stretta interpretazione, ma anche perché "il comodato non rientra nel *genus* dei contratti agrari".

(²²) Per questa conclusione si v. oltre a Cass. 8 marzo 1988 n.2347, la successiva sentenza di Cass. 23 giugno 1990 n.6358; in senso diverso, ma in una singolare fattispecie finalizzata ad aggirare, in definitiva, l'art.27 della legge n.203 e, dunque, sanzionata sulla base dell'art.58 comma 2 della medesima legge, si v. Cass. 11 maggio 2012 n.7266.

(²³) Si v. Cass. 13 gennaio 2005 n.56; con riferimento ad una ipotesi in cui la clausola modale prevedeva a carico del comodatario la consegna periodica di una certa quantità di prodotti del fondo concesso (nella specie, di vino) e però di consistenza tale da non poter integrare le caratteristiche di un corrispettivo si v. Cass. 11 febbraio 2010 n.3087. Più di recente si v. Cass. 24 ottobre 2014 n.24142. Per una singolare fattispecie di comodato di fondo rustico con la riserva dei frutti del soprassuolo al comodante si v. Cass. 23 giugno 1990 n.6358.

vati può manifestarsi la presenza di una disponibilità titolata di fondi rustici e alla relativa prova in ordine alla ricorrenza, è bene ritornare sull'osservazione già avanzata nelle prime pagine della presente riflessione secondo la quale ben diverso si prospetta il problema probatorio circa la presenza di tali situazioni allorquando la questione si pone nei confronti della Pubblica Amministrazione.

In questo caso, a ben vedere, è comprensibile, per celerità e semplicità nella gestione di siffatti rapporti con la PA, l'esigenza di affidare ad una documentazione scritta la prova relativa alla disponibilità del fondo rustico da parte di soggetti privati, a nulla rilevando che tra le parti private si sia di fronte anche a contratti conclusi verbalmente, ossia senza forma scritta.

Per altro verso, la rilevanza che assume per la pubblica amministrazione la presenza della disponibilità di fondi rustici da parte di un soggetto giuridico, in via di principio, ben può essere del tutto indifferente ai contenuti disciplinari dei rapporti giuridici che ne sono alla base, siano essi a titolo gratuito o oneroso. Ciò significa, a proposito dei contratti che attribuiscono diritti personali di godimento, che è del tutto indifferente se si sia in presenza di contratti agrari o di contratti diversi, come è nel caso, già in precedenza analizzato, del comodato di fondi rustici.

Inoltre, sempre in via preliminare, è comprensibile che non esista una disciplina generale in argomento, per cui è possibile incontrare nella prassi e nella normativa soluzioni diverse in relazione sia alle finalità perseguite di volta in volta dalla

disciplina relativa alla presentazione alla pubblica amministrazione di una documentazione attestante i titoli che legittimano la disponibilità di fondi rustici, sia agli effetti legati a siffatta esibizione probatoria: effetti che possono essere ora a favore dei privati medesimi, ora della stessa pubblica amministrazione²⁴.

A titolo esemplificativo, la registrazione dei contratti ai fini del pagamento della relativa imposta è in generale obbligatoria per le parti stipulanti. Ferma restando la valutazione spettante alla amministrazione circa la precisa qualificazione del contratto presentato, a prescindere dunque dal *nomen* utilizzato dalle parti²⁵, è del tutto evidente che problemi non si pongono in presenza di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata. Quanto alla registrazione di contratti verbali, fatta esclusione per la disposizione sopra ricordata relativa alle locazioni di fabbricati, nel caso di affitto di fondi rustici, l'art.17 comma 3 bis del dpr 26 aprile 1986 n.131 (testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) ha risolto il problema della registrazione. Esso ha stabilito che per i contratti di affitto di fondi rustici non formati per atto pubblico o scrittura privata autenticata, l'obbligo della registrazione può essere assolto presentando all'ufficio del registro, entro il mese di febbraio, una denuncia in doppio originale relativa ai contratti in essere nell'anno precedente. La denuncia, che si presenta secondo un modello formalizzato, deve essere sottoscritta e presentata da una delle parti contraenti e deve contenere le generalità e il domicilio nonché il codice fiscale delle parti contraenti, il luogo e la

(²⁴) Di qui, ovviamente, anche la distinzione tra le ipotesi in cui i privati sono tenuti a tale presentazione con la conseguente soggezione a sanzioni in caso di inottemperanza e quella in cui la presentazione costituisce un onere per i privati in vista della fruizione di particolari benefici o agevolazioni, come appunto avviene a proposito della fruizione di aiuti legati all'attuazione delle misure previste nella politica agricola europea, con particolare riferimento per quel che qui interessa a quanto previsto nei regg. 1305, 1306 e 1307 del 2013. E del tutto evidente che in questi casi specifici, l'attendibilità della documentazione circa la rispondenza alla reale situazione giuridica è di sicuro rilievo al fine di evitare erogazioni ingiustificate di benefici ed aiuti e la ricorrenza di ipotesi di reati.

(²⁵) E' evidente che la diversa modulazione della imposta, che può essere ad es. fissa o variabile, implica la necessità di una precisa individuazione della natura del contratto soggetto ad imposta e la verifica circa la sussistenza di tutte le condizioni richieste per lo specifico trattamento da applicarsi. Non deve sorprendere, del resto, che è su questo specifico punto che si concentra un cospicuo contenzioso tra la P. A. ed i soggetti privati.

data di stipulazione, l'oggetto, il corrispettivo pattuito e la durata del contratto”.

Alla luce della specifica finalità della disposizione, la norma si accontenta della semplice indicazione delle parti negoziali ritenendo sufficiente la denuncia da parte di uno dei contraenti: è di tutta evidenza, del resto, che tra le parti private siffatta denuncia ai fini della registrazione non costituisce certo prova dell'esistenza effettiva del contratto, ma produce soltanto l'occasione perché l'amministrazione fruisca del pagamento della imposta. Nella prospettiva propria dell'imposizione fiscale, la disciplina sulla registrazione da applicarsi al comodato è diversa nel senso che sono soggetti a registrazione solo i contratti di comodato di immobili stipulati in forma scritta che va effettuata entro 20 giorni dalla data dell'atto. Viceversa i contratti di comodato stipulati in forma verbale sono soggetti a registrazione solo se risultano enunciati in un altro atto sottoposto a registrazione²⁶.

Quanto basta per comprendere che nei casi in cui siano in gioco erogazioni di denaro pubblico a favore dei privati ovvero trattamento fiscali privilegiati rispetto a quelli ordinari, maggiore è il rigore che si esige al fine di assicurare preventivamente la rispondenza della documentazione da esibire alla realtà effettuale e, dunque, al fine di impedire comportamenti opportunistici o fraudolenti da parte dei richiedenti. A questo riguardo, sempre a titolo esemplificativo, può essere utile richiamare, l'art.2 comma 9, avente ad oggetto “Adempimenti dei beneficiari per l'ammissione all'agevolazione” del D.M. 14-12-2001 n. 454 relativo alla fruizione dell'agevolazione fiscale per gli oli minerali impiegati nei lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica. Esso così dispone: “Ai fini dell'ammissione

all'agevolazione per le lavorazioni da effettuare su terreni condotti in affitto, alla richiesta è allegata la documentazione comprovante la conduzione, che può essere costituita anche dalla dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa dal proprietario dei terreni, dall'affittuario ovvero congiuntamente, nella quale vengono indicati gli estremi di registrazione del contratto di affitto, ove sussista l'obbligo tributario”²⁷. La disposizione sopra richiamata esige un onere probatorio più rigoroso rispetto a quello previsto dalla disciplina della registrazione degli atti. Siffatto indirizzo, rivolto ad evitare frodi, è ancor più evidente a fronte della recente Direttiva n. 104162 RU del 15 settembre 2017 emanata dalla Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che ha esteso l'applicazione dell'aliquota ridotta di accisa al gasolio ed alla benzina consumati in lavori agricoli effettuati anche su terreni condotti in comodato. A tale fine, essa ha richiesto che “il contratto di comodato di terreni deve necessariamente assumere forma scritta ed essere sottoposto a registrazione” rilevando espressamente che “impongono tale prescrizione evidenti ragioni di tutela dell'interesse fiscale a fronte di casi registratisi di distrazione d'uso del prodotto ad aliquota ridotta”. Più di recente, con la nota del 18 gennaio 2018 prot. N.RU 5049, la stessa agenzia, nel chiarire il quadro normativo e la sua applicazione anche al caso del comodato, ha preso in esame la ipotesi del comodato verbale e ha così disposto:

“Per fruire dei carburanti ad aliquota ridotta di accisa, l'esercente comodatario, in luogo del contratto di comodato scritto e registrato, può allegare alla richiesta di ammissione all'agevolazione, di cui all'art. 2, comma 3, del D.M. n. 454/2001, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000

⁽²⁶⁾ Così la disposizione generale di cui all'art.22 del dpr 26 aprile 1986 n.131.

⁽²⁷⁾ La norma prosegue specificando altresì che “ Nel caso di registrazione effettuata ai sensi del comma 3-bis aggiunto all'articolo 17 del D.P.R. 26/4/1986, N. 131, dall'articolo 7, comma 8, lettera b), della L. 23/12/1998, N. 448, congiuntamente alla predetta dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, è allegato formale atto di impegno ad effettuare la debita registrazione mediante la denuncia annuale ed a comunicare gli estremi di registrazione della denuncia stessa non appena disponibili”

con la quale attesta, sotto la propria responsabilità e consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, ai sensi degli artt. 75 e 76 del D.P.R. n. 445/2000, l'esclusiva disponibilità del terreno (indicare numero particella fondiaria ed estensione) sul quale dovranno essere eseguite le lavorazioni agricole. Stessa dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, resa ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000, deve essere presentata dal proprietario fondiario comodante che attesta, sotto la propria responsabilità e consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, ai sensi dell'art. 76 del D.P.R. n. 445/2000, l'avvenuta attribuzione della piena disponibilità del terreno (indicare numero particella fondiaria ed estensione) al soggetto comodatario, che lo detiene per l'esercizio di lavori agricoli".²⁸

In definitiva, nelle disposizioni ora richiamate, si è ritenuto necessario, a proposito dei contratti verbali, esigere la presenza di due dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà provenienti dalle parti contraenti, al fine proprio di ridurre il margine di false dichiarazioni.

In altri casi, si è ritenuto opportuno abbandonare la soluzione fondata sull'autocertificazione a favore di un meccanismo probatorio più rigoroso. In particolare, ai fini dell'indennità aggiuntiva da corrispondere, in caso di espropriazione di aree agricole, a coloni mezzadri e compartecipanti ai sensi dell'art.42 del dpr 8 giugno 2001, n.327, in luogo della originaria autocertificazione si richiede una dichiarazione dell'interessato e un riscontro dell'effettiva sussistenza dei relativi presupposti.

3.- La prova circa la disponibilità di terreni agricoli negli aiuti ed incentivi di fonte europea tra disponibilità titolata e effettività del godimento. La sen-

tenza della corte di Giustizia 24 giugno 2010 nella causa C-375/08 e la sua interpretazione nella prassi nazionale.

E' di tutta evidenza che il tema non si presenta diverso nel caso in cui sono in gioco provvedimenti legislativi relativi a contributi ed aiuti disciplinati dal diritto di fonte europea nei quali assume specifica rilevanza, come requisito per la fruizione e come criterio di commisurazione, la disponibilità di terreni a destinazione agricola da parte dell'operatore agricolo legittimato a chiederli e a beneficiarne. In termini generali, una recente pronuncia italiana, proprio con specifico riferimento agli aiuti finanziari contenuti nella PAC ha efficacemente sintetizzato la linea di politica del diritto ed ermeneutica da seguire. Secondo la decisione del T.A.R. Puglia - Bari, 22 gennaio 2016, n. 57, "Tenendo conto delle essenziali ed importantissime finalità cui è ispirata la politica agricola dell'Unione Europea ed i correlati, imponenti, flussi di aiuti finanziari che la sostanziano e che ne costituiscono una fra le più importanti proiezioni applicative, il criterio generale di comportamento amministrativo cui non può che atternersi l'organismo nazionale di amministrazione ed erogazione dei finanziamenti medesimi - per l'Italia, come è noto, l'Agea - deve essere ravvisato nella massima possibile prudenza nella valutazione dei presupposti di spettanza e nell'istruzione dei relativi procedimenti, sia antecedentemente alla concessione dell'aiuto, sia successivamente in sede di svolgimento delle opportune verifiche.

Da questo punto di vista, in particolare, somma cura deve essere riservata alla verifica dei titoli di conduzione dei terreni, in modo che sia garantito che il percettore dell'aiuto comunitario sia il legittimo conduttore dei medesimi, per le estensioni

⁽²⁸⁾ La norma prosegue e dispone altresì che "La dichiarazione sostitutiva dell'esercente comodatario e quella del proprietario comodante, che possono essere rese anche in forma congiunta, sono presentate contestualmente alla suddetta richiesta all'Ufficio incaricato dalle regioni o dalle province autonome, che procede al rilascio del libretto di controllo ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.M. n. 454/2001, previa acquisizione e verifica della regolarità formale delle stesse dichiarazioni".

correttamente dichiarate e verificate”.²⁹

Prima di esaminare le concrete modalità con cui si è provveduto nel tempo ad affrontare lo specifico problema ora segnalato, è opportuno prendere in considerazione una decisione della corte di Giustizia tradizionalmente richiamata nella prassi giurisprudenziale emersa nel nostro paese, sia penale sia contabile, e che fa da cornice alle determinazioni disciplinari assunte nella nostra esperienza nazionale.

Nella vicenda affrontata dalla sentenza della corte di Giustizia 24 giugno 2010 nella causa C-375/08 era in discussione, sulla base della questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Treviso, l'interpretazione del reg. 1254 del 1999 (in particolare l'art.12 circa la nozione di “superficie foraggera disponibile”). Per alcuni contributi finanziari relativi all'allevamento di bovini maschi si esigeva il rispetto di un coefficiente di densità tra i capi detenuti in azienda e “la superficie foraggera disponibile” nell'azienda. Premesso, come meglio si illustrerà in prosieguo, che i decreti amministrativi adottati nel nostro paese a seguito di tale regolamento avevano chiesto ai richiedenti il beneficio l'esibizione dei titoli giuridici validi a giustificare la disponibilità delle superfici foraggere e che nel caso di specie, a seguito di un controllo, si era constatato l'inesistenza dei contratti di comodato d'uso presentati, il Tribunale di Treviso, prima di procedere all'applicazione delle sanzioni penali ove fosse stata accertata la truffa, aveva sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale.

In particolare, aveva chiesto alla Corte di chiarire se il regolamento comunitario avesse subordinata l'erogazione dei contributi soltanto alla semplice ricorrenza dell'effettiva disponibilità ed utilizzazione delle aree foraggere, ossia senza esigere la dimostrazione del titolo giuridico legittimante la fruizione di tali aree, oppure avesse soltanto dettato una cornice generale di riferimento, lasciando alle autorità nazionali di adottare la regolamentazione al dettaglio da osservarsi. Nel corso del giudizio, la Commissione aveva osservato che più correttamente si sarebbe dovuto esaminare se il reg. 1254 del 1999 avesse imposto l'obbligo di produrre un titolo giuridico valido a giustificazione dell'utilizzo delle superfici foraggere quale condizione di ammissibilità dell'erogazione del premio speciale e, in caso negativo, se fosse contrario alla normativa comunitaria la imposizione da parte degli Stati membri di un siffatto obbligo nella normativa nazionale.

La Corte, dopo aver escluso che il reg. 1254 del 1999 subordinasse l'ammissibilità della domanda di aiuti alla produzione di un titolo giuridico valido in ordine all'utilizzo delle superfici foraggere, ha concluso che, in materia di regimi di aiuti e di modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e controllo (il SIGC), gli Stati membri godono di un margine di discrezionalità, ben potendo dunque introdurre precisazioni quanto alle prove da fornire a sostegno di una domanda di aiuti, “facendo riferimento, in particolare, *alle prassi abituali sul loro territorio nel settore dell'agricoltura* relative al godimento e all'utilizzazione

(²⁹) Così T.A.R. Puglia - Bari, 22 gennaio 2016, n. 57 est. Allegretta. E' bene, altresì, rammentare che anche a proposito dell'accesso agli aiuti di fonte europea, la corte di cassazione con la decisione 11 ottobre 2016 n.20422 ha precisato il riparto di giurisdizione nel senso che “con specifico riferimento alla materia riguardante contributi e sovvenzioni pubbliche, costituisce ormai *ius receptum*la necessità di distinguere la fase procedimentale di valutazione della domanda di concessione, nella quale la legge - salvi i casi in cui riconosca direttamente il contributo o la sovvenzione - attribuisce alla P.A. il potere di riconoscere il beneficio. previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse primario, con apprezzamento discrezionale, da quella successiva alla concessione del contributo, in cui il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto., come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione ed all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione”. Più di recente, nei medesimi termini, TAR Umbria 17 novembre 2016, n. 710. Nel nostro sistema, gli aiuti percepiti dagli operatori agricoli rientrano ai fini fiscali nel reddito come, del resto, ha avallato la stessa Corte di Giustizia nella decisione 25 ottobre 2007 nella causa C-427/05,

delle superfici foraggere *nonché ai titoli da produrre* a proposito di tale utilizzazione” (punto 82 della pronuncia)³⁰.

In definitiva, secondo questa decisione della Corte, nell’esercizio del margine di discrezionalità loro spettante, gli Stati ben possono “imporre al richiedente l’obbligo di produrre un titolo giuridico valido che giustifichi il suo diritto di utilizzare le superfici foraggere oggetto della sua domanda”, sempre che però siano rispettati “gli obiettivi perseguiti dalla normativa comunitaria in materia e i principi generali del diritto comunitario, in particolare il principio di proporzionalità” (punto n.82).

Al suo apparire, la decisione della Corte è stata oggetto di riserve critiche avanzate da più parti in quanto il margine di indeterminatezza³¹ in essa contenuta non consentirebbe una soluzione definitiva e certa di avallo alla prassi nazionale, favorevole ad esigere, ai fini della fruizione degli aiuti, la prova della disponibilità titolata dei terreni agricoli, in presenza pur sempre dell’effettiva utilizzazione delle superfici. Anzi, secondo anche altri commentatori, il rispetto del principio di proporzionalità richiamato dalla corte come limite alla discrezionalità riconosciuta nel caso di specie agli stati nazionali dovrebbe escludere l’ammissibilità dell’onere probatorio posto a carico degli operatori agricoli in quanto non sarebbero rispettati almeno due dei profili in cui tale principio si articola: quello della necessità della misura e della sua proporzionalità in senso stretto³². A questo ultimo riguardo si è sostenuto che tale sproporzione emergerebbe in maniera evidente posto che, in difetto di un titolo valido per la disponibilità e nonostante la ricorrenza di una utilizzazione effet-

tiva della superficie foraggere, potrebbero essere “avviati nei confronti degli operatori nazionali che abbiano beneficiato degli aiuti UE procedimenti penali per il reato di frode aggravata per indebita acquisizione di aiuti UE”³³.

Non deve sorprendere se all’indomani della sentenza della Corte di Giustizia 24 giugno 2010 e con riferimento anche alla controversia che aveva dato origine alla questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Treviso, l’interpretazione di tale decisione abbia costituito un passaggio importante nella prassi giurisprudenziale nazionale, con riferimento sia ad interventi della corte di conti, in presenza di azioni promosse per il risarcimento dei danni erariali conseguenti alla illegittima fruizione di contributi pubblici, sia ad interventi della giustizia penale indirizzati a reprimere i reati di truffa aggravata conseguenti ai medesimi episodi. La giurisprudenza contabile, a partire dalla sentenza della Corte dei conti sez. Veneto del 26 gennaio 2011 n.54, occupandosi di molti episodi di false attestazioni e documentazioni circa la presenza di contratti di godimento di terreni foraggere, ha ritenuto, proprio alla luce della sentenza della Corte di Giustizia, del tutto compatibili con il diritto comunitario le circolari dell’Agea che avevano appunto imposto agli operatori agricoli quale condizione di ammissibilità dell’aiuto la esibizione di documentazione circa la disponibilità titolata dei terreni. Sul versante della giustizia penale, si è dovuto attendere un’articolata decisione della Corte di cassazione penale del 4 ottobre del 2012 n.42363 perché emergesse una soluzione non diversa da quella accolta dalla giustizia contabile. Nel caso sottoposto all’attenzione della corte di

(³⁰) Corsivo agg.

(³¹) Nel ribadire le sue riserve nei confronti delle sentenze meramente interpretative della Corte di Giustizia, F. Capelli, *Quando la sentenza interpretativa della Corte di Giustizia mette in difficoltà i giudici nazionali – Sanzioni penali applicate in base al diritto nazionale per violazioni non previste dal diritto comunitario: le conseguenze di una sentenza della Corte di giustizia incompleta e contraddittoria*, in *Alimenta*, 2010, n. 9, p. 192, ha qualificato la decisione della corte del 24 giugno 2010 come “incompleta e contraddittoria”.

(³²) Per questa conclusione si v. D.G. Galetta, *Il sistema di controllo e verifica dei premi per i bovini maschi fra regolamentazione UE, prassi nazionali e principio di proporzionalità: brevi riflessioni in margine alla sentenza Pontini (C-375/08)*, in *Riv. it. diritto pubblico comunitario*, 2010, 1339 ss, in part.1344.

(³³) Così Galetta, *op. cit.*, 1345.

cassazione penale, in cui peraltro era pacifico che gli imputati avessero allegato alle domande di aiuti false dichiarazioni sostitutive di atto notorio attestanti la disponibilità di aree pascolative per le quali non sussisteva alcun titolo valido di utilizzo ovvero fatte passare per aree foraggere superfici di diversa destinazione, la Corte di appello di Treviso, andando di contrario avviso alle soluzioni adottate in primo grado dal tribunale di Treviso, aveva assolto gli imputati. In particolare la corte di appello aveva escluso che ai fini dell'ammissibilità della domanda di aiuti si dovesse produrre un titolo giuridico valido, essendo, viceversa, sufficiente la semplice utilizzazione effettiva della superficie foraggera. A supporto di questa conclusione, la Corte aveva analizzato criticamente la soluzione adottata nel nostro paese in quanto lesiva del principio di proporzionalità e, addirittura, tale da sostituire un controllo formale a quello della effettiva utilizzazione del fondo, in contrasto tra l'altro con la considerazione secondo la quale l'uso di fatto di un fondo non legittimato da valido titolo giuridico non sarebbe sempre sinonimo di precarietà né di illiceità, ove si consideri che se prolungato nel tempo questa situazione di fatto potrebbe condurre all'acquisto della proprietà a titolo originario.

Senza qui richiamare l'articolata motivazione adottata dalla Corte di cassazione penale nella sua pronuncia n.42363 del 2012, mette conto soffermarsi soltanto su due significativi passaggi della motivazione che non solo prendono le distanze dall'interpretazione accolta dalla Corte di appello, ma, al tempo stesso, hanno inteso fornire una lettura della decisione della corte di Giustizia nella parte in cui essa, a proposito delle determinazioni discrezionali adottabili dagli Stati, aveva fatto riferimento, come si è visto, da un lato alla presenza di titoli giuridici, dall'altro a prassi abituali nel settore dell'agricoltura.

Dopo aver rimarcato che l'ermeneutica giuridica esige che l'interpretazione di qualsiasi norma debba essere coerente con il sistema giuridico, la corte di cassazione ha sottolineato il singolare dilemma sottostante alla soluzione prospettata dalla corte di appello: " Nel caso di specie, ove si

accogliesse l'interpretazione della corte territoriale, si finirebbe da una parte con il concedere all'agricoltore il premio, ma dall'altra, lo si dovrebbe sottoporre a processo penale per pascolo abusivo (come ammette la stessa Corte territoriale)". In tal modo, secondo la Cassazione, si sarebbe di fronte alla scelta tra due valori incompatibili da parte del soggetto interessato: "quello della onestà (e, quindi, non ottenere alcun premio che, magari, gli consentirebbe di sopravvivere e continuare l'attività imprenditoriale) o quello della disonestà (ottenere il premio e, poi, subire per altra via, la repressione penale e civilistica del suo comportamento abusivo). Ma, la coerenza e la moralità intrinseca del sistema giuridico non può ammettere una norma che di fatto, incita il cittadino a delinquere al fine di ottenere un premio in denaro". Sulla base del canone ermeneutico sopra richiamato la Corte ha non solo superato la lettura proposta dalla Corte di appello di Treviso e, dunque, ritenuto pienamente in linea con il diritto europeo la necessità di una disponibilità titolata dei fondi al fine della fruizione dell'aiuto, ma ha contribuito anche a fornire una interpretazione della espressione "prassi abituale nel settore dell'agricoltura" presente nella sentenza della Corte di Giustizia. Secondo la Corte di cassazione, la "prassi abituale" richiamata nella sentenza della Corte di Giustizia non è certo quella, al singolare, dell'abusivismo, ossia della occupazione illegittima dei terreni. Tale espressione, a suo dire, si riferirebbe alla ipotesi degli usi civici "ossia quei diritti spettanti a una determinata collettività ed aventi ad oggetto specifiche forme di godimento della terra fra cui proprio il cd. pascolativo o ius pascendi".

4.- La prova della disponibilità titolata nella prassi dell'AGEA

In definitiva, con l'avallo della consolidata giurisprudenza nazionale ora richiamata, la sentenza della corte di Giustizia del 2010 ha confortato la compatibilità con il diritto comunitario della soluzione adottata nel nostro paese volta ad esigere,

quale condizione di ammissibilità dell'accesso a contributi finanziari attuativi della politica agricola legati alla disponibilità di terreni agricoli, che l'operatore agricolo interessato a fruirne fornisca documentazione idonea ad attestare la presenza di adeguati titoli giuridici.

A ben vedere, nella nostra esperienza, l'avvio di siffatta prassi si era avuta ben prima dell'emersione della questione innanzi alla Corte di Giustizia nel 2010. In termini sintetici, nella cornice costituita dall'istituzione del diritto comunitario di un sistema integrato di gestione e controllo a partire dal reg.3508 del 1992³⁴, il nostro ordinamento, con il decreto legislativo n.165 del 1999, ha provveduto a sopprimere e mettere in liquidazione l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)³⁵ ed a sostituirla con l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, l'AGEA, individuata, tra l'altro, quale "responsabile nei confronti dell'Unione europea degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziate dal FEOGA"³⁶. In questa veste, tale agenzia costituiva l'interfaccia degli organismi

pagatori istituiti a livello regionali, come tali tenuti al riguardo a fornire all'Agenzia tutte le informazioni occorrenti per le comunicazioni alla Commissione europea previste dai regolamenti comunitari" e chiamati tra l'altro ad effettuare il controllo dell'ammissibilità delle domande e della conformità alle norme comunitarie, prima dell'ordinazione del pagamento". Nel medesimo anno 1999, con il D.P.R. 1 dicembre 1999, n. 503, si è provveduto a semplificare e armonizzare "le procedure dichiarative, le modalità di controllo, gli adempimenti, derivanti dall'attuazione della normativa comunitaria e nazionale per la gestione dei diversi settori produttivi di intervento" come disposto dall'art.14 comma 3° del D. lgs 30 aprile 1998, n. 173.

In particolare, il dpr n.503/1999 ha innanzitutto istituito un'anagrafe delle aziende agricole da identificarsi per il tramite di un codice fiscale, più precisamente il codice unico di identificazione aziende agricole, CUAA, da utilizzarsi in tutti i rapporti con la pubblica amministrazione. Ai sensi dell'art.3 del medesimo dpr, l'anagrafe permette di rendere disponibili una pluralità di informazioni riguardanti ciascuna azienda, tra cui ricadono

⁽³⁴⁾ Transitato in tutte le tappe evolutive della PAC, attualmente il sistema integrato di gestione e controllo risulta confermato nel vigente reg.1306 del 2013 il cui art.68 così ne ribadisce gli elementi costitutivi: a) una banca dati informatizzata; b) un sistema di identificazione delle parcelle agricole; c) un sistema di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto; d) domande di aiuto e domande di pagamento; e) un sistema integrato di controllo; f) un sistema unico di registrazione dell'identità di ciascun beneficiario del sostegno di cui all'articolo 67, paragrafo 2, che presenti una domanda di aiuto o di pagamento.

⁽³⁵⁾ La sostituzione dell'Aima (istituita nel 1966 dopo la crisi della Federconsorzi) con l'Agea è stata fondamentale dovuta alla constatazione circa l'inadeguatezza della originaria struttura a svolgere in concreto le funzioni operative ad essa affidate e la necessità di coinvolgere in maniera efficace le stesse Regioni nella gestione degli interventi comunitari al fine di assicurare celerità nelle erogazioni e favorire meglio un sistema di controlli, in precedenza formalmente centrato nell'Aima, ma nella sostanza frammentato e che aveva offerto il destro per molte frodi e scandali: sul punto esiste un'ampia riflessione collegata alle vicende che nei medesimi anni hanno riguardato l'allora Ministero dell'agricoltura: sul punto *ex multis* si v. Sotti e Trasatti, *Aspettando l'Agea. La politica dell'Aima attraverso l'analisi della spesa (1983-1996)*, in *Quaderno dell'Associazione Alessandro Bartolan*.1 del 1999. Sulle criticità emerse nella azione dell'Aima di sicuro rilievo è la relazione n.12 del 1999 della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria dell'Aima dal 1993 al 1997.

⁽³⁶⁾ Assai di recente, il d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n.154, ha provveduto al riordino dell'Agea. All'Agenzia, chiamata ad assicurare la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore, sono stati affidati anche i compiti in precedenza svolti dall'Agecontrol che è stata soppressa. Inoltre, nella veste di organismo di coordinamento, essa svolge anche le funzioni di organizzazione, gestione e sviluppo del SIAN, ossia del sistema informativo nazionale unico per la gestione dei servizi essenziali di natura trasversale relativi al fascicolo aziendale, al sistema informativo geografico (GIS), al registro nazionale titoli, al registro nazionale debiti e al sistema integrato di gestione e controllo (SIGC).

quelle richiamate nelle lett. f) e g) rispettivamente riguardanti (lett.f) “la consistenza territoriale, titolo di conduzione e individuazione catastale, ove esistente, degli immobili, comprensiva dei dati aerofotogrammetrici, cartografici e del telerilevamento in possesso dell'amministrazione”; nonché (lett.g) “domande di ammissione a programmi di intervento concernenti l'applicazione di regolamenti comunitari e nazionali in materia di aiuti e sovvenzioni e stato dei singoli procedimenti”. In secondo luogo, nel contesto dell'anagrafe, l'art.9 del medesimo decreto presidenziale ha istituito “il fascicolo aziendale, modello cartaceo ed elettronico riepilogativo dei dati aziendali, finalizzato all'aggiornamento, per ciascuna azienda, delle informazioni di cui all'articolo 3”³⁷. Fascicolo aziendale la cui costituzione “è da considerarsi propedeutica alla presentazione di un qualsiasi atto dichiarativo volto al riconoscimento di un premio/contributo/diritto ed è sostanziato alla raccolta dei necessari documenti presentati dall'imprenditore agricolo”³⁸

Nel complessivo sistema determinato dal coordinamento degli interventi legislativi ora menzionati, l'agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)³⁹, proprio in quanto chiamata a svolgere a livello nazionale le funzioni al tempo stesso di organismo pagatore e organismo di coordinamento, ha nel corso del tempo predisposto una serie di documenti circa le procedure da osservare ai fini del calcolo degli aiuti e del riconoscimento degli aventi titolo, nonché tra l'altro le modalità per la presentazione delle domande uniche di pagamento, fissando altresì le modalità con cui il fascicolo aziendale deve presentare la documentazione richiesta.

Esula dalla presente riflessione ripercorrere analiticamente i numerosissimi interventi emersi nel

corso del tempo a conferma del fatto che la gestione del problema ha richiesto una costante verifica della prassi da parte dell'Agea al fine di mettere a punto una regolamentazione in grado da un lato di riflettere la molteplicità della situazioni che la concreta esperienza ha registrato, dall'altro di fronteggiare in maniera adeguata il rischio di comportamenti opportunistici ovvero di aggiramenti delle condizioni di ammissibilità degli aiuti quali previsti e disciplinati dalla normativa europea.

Invero, con la circolare del 24 aprile 2001, n. 35, l'Agea è intervenuta per la prima volta nella prospettiva da un lato di “adeguare le determinazioni già in precedenza fissate dall'Aima all'esplicita richiesta effettuata dai servizi della commissione dell'Unione europea di migliorare la fase di ammissibilità delle richieste di aiuto attraverso un controllo potenziato nella fase di presentazione ed acquisizione delle domande”, dall'altro di “racchiudere nel ‘fascicolo del produttore’ le informazioni ed i titoli richiesti dalla Unione europea a supporto della domanda presentata e, di conseguenza, aggiornare ed integrare le disposizioni della soppressa AIMA”⁴⁰.

Già in questo intervento è dato rinvenire un primo sintetico quadro circa le modalità da rispettare ai fini della documentazione in ordine alla disponibilità dei fondi da parte del richiedente gli aiuti agricoli di fonte europea: modalità che, successivamente, saranno articolate e precisate. In tale circolare, infatti, si prevedeva solo in termini generali l'ipotesi in cui il produttore richiedente l'aiuto fosse soggetto diverso del proprietario cui si riferivano le certificazioni catastali.

Per queste ipotesi, unitariamente considerate (affitto, comodato, usufrutto, enfiteusi, etc.), la circolare richiedeva, ai fini della prova del titolo di

⁽³⁷⁾ Tale articolo è stato successivamente integrato dall'art.13 del d. lgs. n.99 del 2004.

⁽³⁸⁾ Così le Istruzioni operative n.25 dell'Agea del 30 aprile 2015, alla luce del d.m.15 gennaio 2015 n.162 su cui v. infra.

⁽³⁹⁾ Ai fini del raccordo segnalato nel testo, già l'art.13 comma 4° del d.lgs. n.99 del 2004 aveva precisato che “L'AGEA, quale autorità competente ai sensi del Titolo II, capitolo 4 regolamento (CE) n. 1782/2003, assicura, attraverso i servizi del SIAN, la realizzazione dell'Anagrafe delle aziende agricole, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1999, nonché di quanto previsto dai commi 1 e 2”.

⁽⁴⁰⁾ Così si legge nella circolare Agea del 24 aprile 2001, n. 35.

conduzione, l'esibizione di copia autentica del titolo regolarmente registrato. In difetto di tale documentazione e/o in ipotesi di contratto verbale, la circolare prevedeva la possibilità di autocertificazione del rapporto contrattuale sottostante unito "all'impegno di assolvere gli obblighi di cui alla legge n.448 del 1998"⁴¹. A proposito della autocertificazione, la circolare precisava altresì che essa dovesse "attestare che il produttore è il legittimo conduttore dei terreni, nonché gli estremi anagrafici del proprietario, la data di inizio, fine del contratto e superficie oggetto del contratto, specificando sotto la propria responsabilità il titolo di conduzione ed i motivi per cui è necessario ricorrere all'autocertificazione".

Inoltre, con particolare riferimento alla ipotesi di terreni concessi ad una pluralità di produttori a titolo particolare (partecipanza, uso civico, ecc.) da un ente o da altro soggetto, la circolare richiedeva a ciascun produttore titolare di domanda di esibire idonea dichiarazione dell'ente o del soggetto che avesse concesso in conduzione i terreni in questione o produrre autocertificazione della quota/parte dei terreni riferiti alla singola domanda.

La successiva ampia circolare del 24 aprile 2003 n.23 contenente "Istruzioni applicative generali per la compilazione e la presentazione delle domande di pagamento per superfici" ha ulteriormente puntualizzato il quadro già in precedenza richiamato ed ha fissato soluzioni differenziate non sempre peraltro del tutto comprensibili ed univoche. Infatti, se da una parte la circolare si è preoccupata di richiamare distintamente le ipotesi di affitto, comodato nonché della soccida e degli usi civici, come anche quelle della comproprietà, del cusufrutto e dell'enfiteusi, dall'altra nelle ipotesi di semplici diritti personali di godimento fon-

date su contratti verbali le prescrizioni risultano diverse tra loro e non sempre del tutto chiare.

In particolare, per l'affitto concluso verbalmente si è richiesta la dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante l'esistenza del rapporto nonché copia della dichiarazione unilaterale di registrazione resa dal proprietario del fondo ovvero dall'affittuario. Viceversa, nel caso del comodato verbale, dopo aver rammentato che tale contratto non è soggetto a registrazione ai sensi della risoluzione n. 14/E del 6 dicembre 2001 del Ministero delle finanze, la circolare specifica chiarisce che va prodotta "una dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante la qualità di comodatario, gli estremi del fondo e le generalità del proprietario comodante, unitamente alla corrispondente visura catastale".

La parte del testo della circolare dedicata al comodato prosegue con le due seguenti frasi: "Nel caso di dichiarazione sostitutiva di atto notorio è necessaria la sottoscrizione sia da parte del proprietario, sia del conduttore del fondo.

Qualora il titolo di conduzione sia giustificato da contratto verbale di comodato, si richiede un'autocertificazione rilasciata dal comodante e dal comodatario".

Come è facile osservare, a prescindere dal riferimento nell'una alla dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio, nell'altra all'autocertificazione, è indubbio comunque che nel caso del comodato la circolare abbia richiesto la presenza di una autocertificazione sottoscritta da entrambe le parti contrattuali. Quanto, viceversa, alla prevista sottoscrizione sia da parte del proprietario sia da parte del conduttore, sembrerebbe legittimo, considerata l'ampia formula utilizzata, che il testo abbia inteso riferirsi ai rapporti di affitto e non al comodato. Infatti, se la si riferisce al comodato, la

⁽⁴¹⁾ L'art.7 comma 8 di tale legge ha aggiunto all'art.17 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 in materia di imposta di registro un 3^a comma *bis* secondo il quale per i contratti di affitto di fondi rustici non formati pe ratto pubblico o scrittura privata autenticata, l'obbligo della registrazione può essere assolto presentando all'ufficio del registro, entro il mese di febbraio, una denuncia in doppio originale relativa ai contratti in essere nell'anno precedente. La denuncia deve essere sottoscritta e presentata da una delle parti contraenti e deve contenere le generalità e il domicilio nonché il codice fiscale delle parti contraenti, il luogo e la data di stipulazione, l'oggetto, il corrispettivo pattuito e la durata del contratto."

prescrizione ivi contenuta risulta inutile in quanto sostanzialmente coincidente con quella di cui alla successiva frase. Viceversa, potrebbe avere senso se riferita all'affitto concluso verbalmente tanto più che in precedenza, a proposito sempre del contratto di affitto, la circolare si era limitata a richiedere genericamente una dichiarazione sostitutiva attestante l'esistenza del rapporto, senza specificare espressamente che questa dovesse provenire dal conduttore del fondo⁴².

Prima di continuare nella ricognizione or ora avviata, mette conto osservare che le indicazioni emerse nelle soluzioni adottate sia dai primi anni del nuovo millennio avevano già fatto emergere la fondamentale alternativa circa le scelte da adottare per risolvere il problema della documentazione del titolo relativo alla disponibilità dei fondi. Infatti, in assenza di documentazione scritta in ordine alla disponibilità titolata dei fondi, l'esigere una dichiarazione da entrambe le parti del contratto costituisce la soluzione più sicura per ridurre i rischi di comportamenti fraudolenti. Per altro verso, viceversa, limitarsi a richiedere una dichiarazione sostitutiva di atto notorio o una autocertificazione da parte del solo soggetto che avanza la domanda di aiuto appare pur sempre costituire rimedio eccezionale⁴³. Infatti, se certamente si è in presenza di una soluzione più agevole e rapida, soprattutto nei casi in cui risulti difficile reperire il concedente o quest'ultimo sia deceduto, siffatta soluzione lascia pur sempre aperta la concreta possibilità, come d'altro canto ha evidenziato la prassi giurisprudenziale, di dichiarazioni

mendaci, nonostante i rimedi sanzionatori di ordine penale applicabili nel caso di specie.

A fronte delle determinazioni adottate nella circolare 24 aprile 2003 n.23, negli anni successivi, a partire dal manuale relativo al fascicolo aziendale del 20/04/2005 (prot. ACIU 2005.210) e dalla successiva guida alla compilazione del modello di comunicazione per la costituzione/aggiornamento del fascicolo aziendale finalizzato alla presentazione della domanda unica di pagamento del 2008, l'Agea ha introdotto ulteriori correttivi, pur sempre accogliendo soluzioni differenziate e non sempre a ragione.

In particolare, mentre nel caso dell'affitto si è ribadito il ricorso alla sola dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da parte dell'attestante l'esistenza del rapporto nonché la dichiarazione unilaterale di registrazione resa dal proprietario concedente o dall'affittuario, nel caso del comodato, oltre a confermare la soluzione già adottata nel 2001⁴⁴, si è presa in considerazione anche l'ipotesi di irreperibilità del comodante e si è previsto, in questa ipotesi, la dichiarazione del Comune attestante la irreperibilità di tale soggetto⁴⁵.

In realtà, la soluzione adottata per i contratti verbali nelle circolari sopra richiamate si è rivelata inadeguata, tanto che in una prima fase si è ritenuto necessario ribadire la necessità di corredare il fascicolo aziendale con la presentazione di copia del "contratto per atto pubblico o per scrittura privata registrata (di affitto o di comodato), evitando che il rapporto di conduzione sia dimostrabile *aliunde*, con dichiarazioni unilaterali quali

(42) In realtà, nel successivo manuale relativo al fascicolo aziendale del 20/04/2005, su cui v. infra nel testo, entrambe le frasi vengono ribadite sempre e solo in riferimento al comodato.

(43) La considerazione avanzata nel testo sembra corroborata da quanto si legge espressamente nel comma 12 dell'art. 1bis del dl. n.91 del 2014 convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 116. "Con riferimento ai terreni agricoli contraddistinti da particelle fondiari di estensione inferiore a 5.000 metri quadrati, site in comuni montani, ricompresi nell'elenco delle zone svantaggiate di montagna delimitate ai sensi dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, i soggetti iscritti all'anagrafe delle aziende agricole di cui all'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503, non sono tenuti a disporre del relativo titolo di conduzione ai fini della costituzione del fascicolo aziendale di cui all'articolo 9 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 503 del 1999". A ben vedere, nel commentare questa disposizione, si è pur sempre rimarcata la necessità di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio da parte del titolare del fascicolo aziendale.

(44) Nei documenti indicati nel testo la soluzione adottata per il comodato era estesa anche ai contratti di soccida.

(45) Soluzione analoga venne prevista nel 2005 in caso di irreperibilità del comproprietario.

sono sia il contratto verbale che la dichiarazione sostitutiva” (così la circolare ACIU 2011.679 del 25 novembre 2011) sino al punto da sostenere che solo “per un mero errore, la circolare in oggetto conservava la possibilità di ricorrere alla dichiarazione sostitutiva per comprovare un rapporto di comodato”. In una seconda fase, pur ribadendo in linea di principio di “dover escludere la possibilità che la conduzione di superfici in affitto sia dimostrabile con dichiarazioni unilaterali tramite compilazione del modello di registrazione ai fini fiscali di un contratto di affitto verbale o con la dichiarazione sostitutiva attestante il rapporto di affitto verbale e la conseguente allegazione del modello di registrazione ai fini fiscali”, la circolare ACIU .2012.90 del 29 febbraio 2012 ha ammesso la possibilità di utilizzare come prova la dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà sia per l’affitto che per il comodato soltanto in presenza di fascicoli aziendali costituiti direttamente presso una Pubblica amministrazione “che abbia sviluppato un sistema di verifica o certificazione dei dati dei fascicoli aziendali che comprenda anche controlli a campione....., ferma restando la facoltà dei funzionari incaricati della ricezione della dichiarazione di effettuare autonome verifiche procedendo agli obblighi diretti di denuncia che fanno capo

ad un pubblico ufficiale”⁴⁶.

La possibilità di accettare dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà al fine di comprovare la sussistenza di contratti verbali di superfici agricole per affitto o comodato, in presenza di un sistema di controlli attivato dall’organismo pagatore competente per la gestione del fascicolo aziendale, è stata successivamente generalizzata dalla successiva circolare ACIU.2012.227 del 17 maggio del 2012, con ulteriori puntualizzazioni, a seguito della conseguita accessibilità di tutti i dati all’interno della rete degli organismi pagatori e successivamente estesa a tutte le pubbliche amministrazioni: di qui l’ulteriore messa a punto dell’insieme dei documenti da inserire nel fascicolo aziendale cartaceo⁴⁷.

Dopo che per lungo tempo la gestione disciplinare del problema è stata lasciata alle sole determinazioni dell’Agea affidata a circolari e note, è nel 2015 che si è registrato un importante intervento ministeriale.

A seguito del d. m. del 12 gennaio 2015 n.162 con cui il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è intervenuto per la semplificazione della gestione della PAC 2014-2020, occupandosi nell’art.3 del fascicolo aziendale, il successivo d. m. del 20 marzo 2015 prot. 1922 contenente ulte-

(46) La medesima circolare precisava altresì le condizioni per ritenere adeguata ai fini probatori la dichiarazione sostitutiva in alcuni casi specifici relativi ai rapporti tra coeredi o comproprietari o in caso di conduzione di terreni di proprietà di un comune o comunità montana o altri enti pubblici.

(47) E’ bene peraltro segnalare che, a fronte della disciplina generale analizzata nel testo, in alcuni programmi di sviluppo rurale sono state adottate disposizioni più rigorose e dettagliate in ragione del fatto che i finanziamenti previsti sono destinati ad operazioni che esigono tempi lunghi di attuazione ed integrano la realizzazione di miglioramenti sui terreni coinvolti. A titolo esemplificativo, nel programma di sviluppo rurale della regione Sicilia 2014-2020 sottomisura 4.1 relative al “Sostegno a investimenti nelle aziende agricole” al punto 16..3.5, a proposito della documentazione essenziale da presentare si richiede innanzitutto la presentazione di “copia dei contratti di affitto e/o comodato registrati nei modi di legge; sia per i terreni che per i fabbricati costituenti l’azienda la data di scadenza degli stessi contratti deve essere di almeno 10 anni dalla data di presentazione della domanda di sostegno. Nel contratto di comodato deve essere previsto anche una clausola di irrevocabilità del contratto stesso, in deroga all’art. 1809 comma 2 e art. 1810 del Codice Civile, per la durata del vincolo predetto. Sono esclusi i contratti di affitto o comodato la cui data di scadenza non copre il periodo dei 10 anni e i contratti resi in forma verbale o unilaterali. Nel caso di contratti già stipulati, gli stessi dovranno essere prorogati e/o modificati al fine del rispetto dei predetti requisiti e dovrà essere conseguentemente adeguato il relativo fascicolo aziendale”.

Inoltre, si richiede anche una “Dichiarazione, autenticata nei modi di legge, da parte del proprietario che autorizza la realizzazione di opere di miglioramento fondiario ed agrario, ove non prevista nei contratti di affitto e/o comodato”. Non dissimile quanto si legge nel programma di sviluppo rurale della Regione Puglia 2007-2013 Misura 321 servizi essenziali per l’economia e le popolazioni rurali, in cui si chiede che anche il rapporto di comodato debba avere una durata di almeno otto anni a partire dalla data della domanda di aiuto.

riori disposizioni sul medesimo argomento ha per la prima volta adottato alcune determinazioni in tema di controlli sulle erogazioni in agricoltura.

In particolare, nella prospettiva sempre della semplificazione, l'art.9, comma 2°, ai fini dei controlli avviati nel corso dell'annualità 2013 e finalizzati "ad individuare indebite richieste od erogazioni di premi a superficie conseguenti ad occupazioni abusive od illegittime di terreni", ha suggerito di risolvere la questione circa i terreni di proprietà di soggetti privati o pubblici dichiarati nelle domande di aiuto, facendo leva sulla assenza di opposizioni da parte dei proprietari o, nel caso di soggetti privati, dei loro eredi, nel senso che ciò permetterebbe all'agricoltore che li dichiara nella domande di aiuto di ottenerli, senza che ciò ovviamente "valga a costituire legittima conduzione di tali terreni". Perché siffatta soluzione funzioni è però necessario che gli organismi pagatori comunichino "ai soggetti privati o agli enti pubblici proprietari ... gli identificativi dei terreni e del periodo di riferimento della conduzione dichiarata, invitandoli ad esprimere, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, la propria eventuale opposizione. Decorso tale termine senza che siano pervenute opposizioni, gli aiuti sopra indicati sono considerati legittimamente richiesti e/o erogati"⁴⁸. Come dire, dunque, che siffatta soluzione finisce con accollare oneri burocratici a carico della pubblica amministrazione a beneficio dei privati che avanzano domanda di aiuti.

Sicché non meraviglia che, nel ridisegnare le

disposizioni in materia di fascicolo aziendale e titolo di conduzione delle superfici, la circolare Agea del 1 marzo 2016 ACIU 2016.120 abbia fatto riferimento solo al d. m. n.162 del 12 gennaio 2015 con particolare riguardo alla previsione contenuta nell'allegato che, a proposito del fascicolo aziendale, faceva riferimento, quale dato fisiologico, alla presenza della copia del titolo di conduzione dei terreni e della relativa registrazione. In particolare, nel ribadire quanto già in precedenza fissato, si è esclusa la possibilità di dimostrare il possesso dell'idoneo titolo giuridico circa la disponibilità dei terreni con dichiarazioni unilaterali rese ai sensi degli artt.46 e 47 del DPR. 445/2000 attestanti rapporti di affitto verbale o di comodato verbale "ad eccezione dei casi tassativamente previsti negli allegati tecnici" (così il par. 6.1 della circolare⁴⁹). Al riguardo, nell'allegato 2 a tale circolare relativa appunto alle diverse tipologie di titoli di conduzione ammessi per l'inserimento delle superfici nel fascicolo aziendale, a proposito dell'affitto verbale si è richiesta una dichiarazione del concedente ai sensi degli artt.46 e 47 del DPR 445/2000 attestante la concessione della superficie in questione e riportante l'indicazione obbligatoria del CUA del conduttore e del sottostante titolo giuridico (ossia l'affitto). Analoga dichiarazione del concedente è richiesta nell'ipotesi di contratto di comodato verbale.

In definitiva, nel corso degli anni, a fronte della verificata consistenza di dichiarazioni mendaci, si

⁽⁴⁸⁾ I successivi commi dell'art.9 così proseguono: "3. Qualora almeno uno degli aventi diritto manifesti espressamente l'assenza di opposizione, dichiarando di agire in nome e per conto anche degli altri aventi diritto, il procedimento di cui al comma 2 si intende concluso. 4. Qualora almeno uno degli aventi diritto abbia già espresso formalmente il proprio dissenso nell'ambito delle verifiche condotte da Organismi di controllo, non si fa luogo all'applicazione della procedura di cui ai commi precedenti. Del pari non si fa luogo all'applicazione di tale procedura ove i controlli di cui al comma 1 abbiano già accertato l'assenza di indebite richieste od erogazioni di premi a superficie. La mancata opposizione nei termini da parte degli aventi diritto non vale comunque al fine della costituzione di diritti di godimento sui terreni oggetto della comunicazione".

⁽⁴⁹⁾ Al riguardo la circolare precisava anche che nel fascicolo aziendale dovevano essere tra l'altro compresi anche "i dati relativi alla trascrizione e alla registrazione del contratto presso il Pubblico Registro dell'Agenzia delle Entrate, per le tipologie di contratto per le quali è previsto dalle vigenti norme di legge. E' inoltre prevista la possibilità di registrazione differita, in forma cumulativa, dei contratti in deroga all'obbligo dei 30 giorni e con scadenza al mese di febbraio successivo alla data di stipula del contratto stesso. In tale ipotesi, è necessario acquisire in fase di inserimento delle superfici a fascicolo una dichiarazione di impegno alla registrazione entro il mese di febbraio dell'anno successivo da parte dell'affittuario".

è ritenuto necessario adottare la soluzione più rigorosa consistente nel coinvolgimento del concedente in presenza di titoli di godimento del fondo carenti di documentazione scritta. Tuttavia, resta pur sempre in campo l'altra soluzione sopra richiamata originariamente contenuta nell'art.9 del d. m. del 20 marzo 2015 prot. 1922.

A questo specifico fine è significativo segnalare che, in occasione della adozione del recentissimo decreto n. 5465 del 7 giugno 2018, recante disposizioni nazionali di applicazione del regolamento omnibus 2393 del 2017, integrativo dei regolamenti di base della PAC, già in sede di intesa tra Stato e Regioni di cui all'art.4 della legge 29 dicembre 1990 n.428, la conferenza delle Regioni il 19 aprile 2018, in considerazione del fatto che il progetto di decreto prevedeva all'art.31 l'abrogazione del d.m. 20 marzo 2015, ha subordinato l'approvazione da parte sua del testo del nuovo decreto alla condizione che in uno specifico articolo, si riprendesse il testo dell'art.9 del d.m. 1922 del 2015, nella parte in cui "obbliga l'amministrazione a utilizzare anche per i controlli svolti di propria iniziativa la prassi fondata sull'interpello del concedente "partendo dal presupposto che non è possibile dimostrare l'insussistenza giuridica del contratto se non di fronte ad un esplicito dissenso del proprietario".

A conclusione di questa disamina mette conto osservare che il progressivo passaggio ad un sistema di rilevazione fotografica e geospaziale delle particelle catastali potrebbe in concreto ridurre drasticamente le occasioni per frodi in quanto non sarebbe possibile la presenza delle medesime particelle in due diversi fascicoli aziendali, in particolare in diverse c.d. isole aziendali da identificarsi con le "Porzioni di territorio contigue, condotte da uno stesso produttore, individuate in funzione delle particelle catastali risultanti nella consistenza territoriale del fascicolo aziendale". I sistemi più sofisticati dal punto di vista tecnologico di rilevazione dei terreni avviatisi negli ultimi anni e utilizzati nella predisposizione del fascicolo aziendali presentano attualmente un inconveniente. Come si legge nella circolare Agea del 17 febbraio 2017 prot. 14300, "Il risulta-

to dell'operazione di costruzione dell'isola aziendale è condizionata dalla qualità della mappa catastale e dalla precisione del suo posizionamento sull'ortofoto. In situazioni particolari può accadere che un appezzamento correttamente foto-interpretato non combaci esattamente con la corrispondente particella catastale". In considerazione di questa circostanza, secondo la circolare, "le superfici coltivate che ricadono su porzioni di particelle catastali attigue possono essere inserite nei fascicoli aziendali nel limite delle superfici effettivamente coltivate e non dichiarate da altro agricoltore con l'indicazione di "uso oggettivo".

Con specifico riferimento a questa ipotesi "l'agricoltore deve, pertanto, dichiarare espressamente che tali superfici sono esclusivamente ed effettivamente da lui condotte ed è esonerato, per le sole superfici in questione, dall'obbligo di produrre il relativo titolo di conduzione", sempre che si tratti di superfici contigue, con occupazione vegetale analoga a quella presente nelle particelle contigue e che restino nei limiti del 2% (al massimo un ettaro) della superficie dell'isola aziendale.

ABSTRACT

La relazione affronta il tema relativo ai mezzi con cui gli operatori agricoli devono provare la presenza di diritti di godimento di fondi rustici ai fini della fruizione di benefici previsti nel diritto agrario dell'Unione europea. A tale fine, si precisa che la prova nei rapporti tra soggetti privati è diversa da quella da esigere nei confronti della pubblica amministrazione. A questo ultimo riguardo, l'indagine analizza la sentenza della corte di Giustizia 24 giugno 2010 nella causa C-375/08 ed il suo impatto sulla giurisprudenza italiana. Su questa base, si richiamano le soluzioni adottate in particolare dall'AGEA nel corso degli anni al fine di evitare frodi a danno delle istituzioni.

The report deals with the question of the means by which agricultural operators must demonstrate the existence of rights in rem in immovable pro-

perty or tenancies of immovable property to benefit from the aids provided for under the agricultural law of the European Union. To this end, it is specified that the evidence in the relations between private parties is different from that to be required in respect of the public administration. In this last

regard the essay analyzes the sentence of the Court of Justice of 24 June 2010 in case C-375/08 and its impact on Italian jurisprudence. On this basis, the report analyzes the solutions adopted in particular by the AGEA over the years in order to avoid fraud against the institutions.

