

Causa C-731/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte****Data di deposito:**

25 novembre 2022

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Austria)

Data della decisione di rinvio:

25 novembre 2022

Ricorrenti:

IJ e PO GesbR (società di diritto civile)

IJ

Autorità resistente:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Oggetto del procedimento principale

Aiuti di Stato – Superficie agricola – Condizioni per la concessione degli aiuti – Interpretazione della nozione di azienda

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione del regolamento (UE) n. 1307/2013; articolo 267 TFUE

Questione pregiudiziale

Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettere b) e c), in combinato disposto con l'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013, debba essere interpretato nel senso che una superficie è da considerarsi gestita dall'agricoltore e a sua disposizione se, sebbene tale superficie sia in possesso dell'agricoltore e quest'ultimo si occupi

anche della lavorazione iniziale del terreno, della coltivazione e dell'irrigazione continua delle colture, la superficie, suddivisa in parcelle di diverse dimensioni, viene tuttavia ceduta per la manutenzione e la raccolta a vari utilizzatori dietro pagamento di un canone fisso dall'inizio della stagione in aprile/inizio maggio fino alla fine della stagione in ottobre, senza che l'agricoltore abbia una partecipazione diretta al risultato della raccolta.

Disposizioni di diritto dell'Unione richiamate

Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio: articoli 4,32 e 33;

Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento: articolo 15.

Disposizioni nazionali richiamate

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung), (regolamento del Ministro federale dell'Agricoltura, delle Foreste, dell'Ambiente e della Gestione delle Acque con norme orizzontali per il settore della politica agricola comune) (regolamento orizzontale PAC) BGBl. II n. 100/2015: §§ 20 e 23.

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014-2020 (direttiva speciale del Ministro federale dell'Agricoltura, delle Foreste, delle Regioni e della Gestione delle Acque per l'attuazione di misure progettuali nell'ambito del programma austriaco di sviluppo rurale 2014-2020): punto 17.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Le ricorrenti – vale a dire una società di diritto civile fino al 2020 e un'impresa individuale a partire dal 2021 – hanno presentato una domanda collettiva (una cosiddetta «domanda multipla per terreni») negli anni dal 2019 al 2021, in cui chiedevano che un determinato campo fosse considerato terreno coltivabile e che fosse concesso un aiuto per il medesimo.

- 2 Nel corso di un'ispezione in loco, tuttavia, tale campo è stato identificato dall'autorità come una «zona ricreativa» non idonea agli aiuti. Con gli avvisi di modifica ora contestati, non sono stati concessi pagamenti diretti per tale campo per gli anni di domanda dal 2019 al 2021, e sono state imposte sanzioni e restituzioni.
- 3 In ogni caso, il campo è un terreno coltivabile su cui si svolgono esclusivamente attività agricole (coltivazione di ortaggi da campo). Si tratta di una «area di auto-raccolta» in possesso della ricorrente, che si occupa della coltivazione del terreno, della pianificazione colturale e della coltivazione delle colture per poi consegnare il campo, suddiviso in parcelle di diverse dimensioni, a diversi utilizzatori per la coltivazione all'inizio della stagione (a fine aprile/inizio maggio, a seconda del clima).
- 4 Dopo il pagamento di un «contributo stagionale» e la consegna della parcella per la coltivazione e il raccolto, il diritto e il dovere di coltivare la parcella spetta esclusivamente all'utilizzatore. La ricorrente mette a disposizione degli utilizzatori alcuni attrezzi da giardinaggio per l'utilizzo generale. Gli utilizzatori sono tenuti a rispettare le linee guida per l'agricoltura biologica. Secondo l'accordo di utilizzo, gli utilizzatori si assumono «la responsabilità» dall'inizio della stagione fino alla fine della stessa (al più tardi il 26 ottobre). Questo include la regolare rimozione delle erbacce da lasciare sulla parcella come strato di paccame. In caso di assenza prolungata, la superficie deve essere coltivata e la raccolta deve essere effettuata da un sostituto.
- 5 La superficie è quindi sotto la custodia degli utilizzatori alla data prevista dall'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1307/2013, che in Austria è stata fissata al 9 giugno (§ 23, paragrafo 1, del regolamento orizzontale PAC).
- 6 Durante l'utilizzo da parte dei suoi clienti, la ricorrente rimane responsabile della regolare irrigazione dell'intero campo secondo il suo giudizio. Si riserva inoltre il diritto di sfalciare le parcelle fortemente infestate dalle erbacce, dietro rimborso dei costi, nel caso in cui l'utilizzatore non presti la dovuta cura. La raccolta è prevista solo da parte degli utilizzatori, ma la ricorrente non fornisce alcuna garanzia di raccolta «a causa di condizioni naturali imprevedibili».
- 7 In base a un accordo in corso con gli utilizzatori, gli ortaggi non raccolti vengono donati a organizzazioni benefiche. Si tratta di 200-300 kg di verdure, soprattutto ortaggi a radice.
- 8 La ricorrente stessa gestisce una parcella sul campo in questione, sulla quale sono stati raccolti oltre 200 kg di ortaggi nel corso di più anni. Tale parcella è di medie dimensioni (4x8 m) e dovrebbe servire ai nuovi clienti come esempio di ciò che è standard.
- 9 Per il campo in questione, per il quale sono stati richiesti i pagamenti diretti, l'azienda ha ricevuto anche un sostegno al progetto in base al punto 17 («Diversificazione verso attività non agricole») della direttiva speciale del

Ministro federale dell'Agricoltura, delle Foreste, delle Regioni e della Gestione delle Acque per l'attuazione di misure progettuali nell'ambito del Programma austriaco di sviluppo rurale 2014-2020. Gli obiettivi del finanziamento di tale progetto sono il «rafforzamento delle imprese agricole attraverso il reddito aggiuntivo non agricolo derivante dalla vendita di prodotti e servizi in conformità con le esigenze del mercato» e la «generazione di reddito non agricolo attraverso lo sviluppo di attività economiche nelle aree rurali utilizzando i fattori di produzione agricoli». Concretamente, ciò ha significato il sostegno per mezzo di attrezzature per la coltivazione di ortaggi pregiati, per la coltivazione del terreno e la semina, nonché per il sistema di irrigazione.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 10 La ricorrente sostiene che i terreni sarebbero a sua disposizione il 9 giugno del rispettivo anno di domanda (= la data limite fissata in Austria ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1307/2013). Il trasferimento di fatto di una singola misura di gestione delle colture (ossia la rimozione delle erbacce) all'utilizzatore sarebbe nella sua essenza una misura di marketing, il cui mancato rispetto potrebbe portare a raccolti o qualità inferiori. Nel caso in questione, quindi, si tratterebbe di una vendita di speranza. In ogni caso, il potere di disporre del terreno rimarrebbe all'agricoltore.
- 11 Nella coltivazione di ortaggi, nella frutticoltura (per esempio, strutture di auto-raccolta di fragole) e nell'industria del legno, simili contratti sono sempre stati normali. Il modello è sancito nell'Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (codice civile austriaco) dal 1812. Il trasferimento della proprietà del raccolto, anche se la parcella è stata «ceduta» in anticipo per l'utilizzo, secondo la giurisprudenza consolidata e l'accordo di utilizzo avverrebbe con il raccolto. Poiché le parcelle per l'auto-raccolta rappresenterebbero un concetto di distribuzione innovativo, con vendite dirette al cliente finale rispetto alla pura vendita di frutta sul mercato, l'azienda si sarebbe qualificata anche per il sostegno alla diversificazione AMA nel 2015/16. All'epoca, il concetto sarebbe stato esaminato, ritenuto idoneo al sostegno e ispezionato dall'AMA anche in loco. Le parcelle per l'auto-raccolta unirebbero queste forme giuridiche tradizionali al coinvolgimento dei portatori di interessi richiesto dal diritto dell'Unione europea (v. articoli 52 e segg. del regolamento (UE) n. 1305/2013).
- 12 Anche nella normale agricoltura, la raccolta sarebbe per lo più affidata a contoterzisti. La coltivazione del terreno, la preparazione del letto di semina, la semina, due passaggi di zappatura, l'irrigazione e la pacciamatura dopo il raccolto sarebbero eseguiti dalla ricorrente. Anche l'intero materiale di semina sarebbe fornito esclusivamente dalla ricorrente. In caso contrario, lo status di biologico difficilmente potrebbe essere garantito in caso di controlli. La ricorrente fornirebbe irrigazione professionale durante tutto l'anno. Soltanto alcuni lavori di manutenzione sarebbero esternalizzati agli acquirenti dei prodotti raccolti. Dal punto di vista legale, ciò equivarrebbe a incaricare un fornitore di servizi.

- 13 Per quanto riguarda l'argomento dell'autorità secondo cui si tratterebbe di un'attività puramente ricreativa (v. infra), la ricorrente sostiene che vi sarebbero numerosi esempi di permacultura in Francia, dove una stretta combinazione di diversi tipi di ortaggi produce raccolti considerevoli, alcuni dei quali superiori a quelli della coltivazione convenzionale di ortaggi. Non è quindi vero che la coltivazione manuale di ortaggi su piccola scala produce necessariamente raccolti inferiori rispetto alla coltivazione meccanica su larga scala. Tra i suoi clienti vi sarebbero sia asili che scuole, che non coltiverebbero i campi nel loro «tempo libero». Vi sarebbero anche parcelle affittate gratuitamente a quattro famiglie di rifugiati provenienti dall'Ucraina; queste famiglie avrebbero a disposizione l'intera giornata per lavorare sulle loro parcelle, non avendo un'occupazione remunerata. Per molti si tratterebbe davvero di produrre il proprio sostentamento, non solo di un'utile attività di svago.
- 14 Il concetto applicato garantirebbe che gli ortaggi biologici prodotti non finiscano nel commercio alimentare al dettaglio attraverso intermediari, ma direttamente al cliente attraverso l'auto-raccolta. Il maggior reddito ottenuto grazie all'eliminazione degli intermediari e alla commercializzazione alternativa della produzione agricola primaria servirebbe a garantire il reddito e la salute economica delle aziende.
- 15 L'autorità resistente sostiene che il diritto all'aiuto sussisterebbe se la relativa superficie è a disposizione dell'agricoltore il 9 giugno del rispettivo anno di domanda (v. § 23, paragrafo 1, del regolamento orizzontale PAC, articolo 33, paragrafo 1, del regolamento [UE] n. 1305/2013). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, le superfici sarebbero a disposizione dell'agricoltore se è dimostrato l'utilizzo effettivo di tali superfici e una sufficiente indipendenza dell'agricoltore nello svolgimento della sua attività agricola. Pertanto, l'agricoltore dovrebbe essere in grado di esercitare un certo potere decisionale nell'utilizzo della superficie in questione per potervi svolgere la propria attività agricola (v. sentenze del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, e del 24 giugno 2010, Pontini e a., C-375/08, EU:C:2010:365). Tuttavia, il 9 giugno il campo in questione non sarebbe stato a disposizione della ricorrente, perché quest'ultima lascerebbe le «parcelle per l'auto-raccolta» ai clienti affinché le utilizzino a partire dalla consegna. Dal giorno della consegna, il campo effettivamente non sarebbe più utilizzato dalla ricorrente, ma ciascuna parcella sarebbe utilizzata dal rispettivo cliente.
- 16 Dal giorno della consegna, la ricorrente non avrebbe sufficiente autonomia nello svolgimento dell'attività agricola, poiché la responsabilità sarebbe trasferita al cliente quando rileva una parcella per l'auto-raccolta, ossia in ogni caso da fine aprile/inizio maggio. Il cliente deciderebbe se coltivare la parcella, se rimuovere o tagliare le erbacce, se nominare o meno un «utilizzatore sostitutivo». Pertanto, sarebbe esclusiva responsabilità del cliente se e come coltivare la parcella e, di conseguenza, se ottenere o meno un raccolto e di che qualità.

- 17 Gli utilizzatori effettuerebbero la raccolta e la manutenzione nel loro tempo libero e si tratterebbe quindi di un'area ricreativa ai sensi del § 20, paragrafo 3, del regolamento orizzontale PAC. Se la produzione agricola nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) serve principalmente a rifornire la popolazione di prodotti agricoli, si tratterebbe in tal caso di un'attività di svago – in sostituzione del proprio giardino, per così dire – in cui i prodotti agricoli verrebbero prodotti in quantità maggiori o minori a discrezione dell'utilizzatore. Non si tratterebbe di una produzione sistematica di prodotti per rifornire la popolazione.
- 18 L'argomento della ricorrente secondo cui le parcelle per l'auto-raccolta sono giuridicamente identiche al fatto di incaricare un fornitore di servizi è contestato dall'autorità resistente, secondo la quale l'agricoltore paga il fornitore di servizi per le sue prestazioni; pertanto, l'agricoltore fa quindi solo eseguire il lavoro, ma a suo nome, per suo conto e a suo rischio. L'agricoltore tiene il raccolto. Nel caso del campo in questione, la situazione sarebbe invertita: gli utilizzatori (= clienti) delle parcelle dovrebbero pagare un contributo per poterle utilizzare, cioè per coltivare, diserbare, raccogliere ecc. I clienti terrebbero il raccolto. Ne conseguirebbe che i clienti non lavorerebbero in nome, per conto e a rischio della ricorrente.
- 19 Per quanto riguarda l'eccezione in base alla quale il trasferimento dell'utilizzo per l'auto-raccolta sarebbe una forma tradizionale di contratto nell'agricoltura, l'autorità controbatte che, per esempio, nel caso delle strutture per l'auto-raccolta delle fragole, il relativo agricoltore coltiverebbe la superficie. I clienti (= raccoglitori) sarebbero solo autorizzati a raccogliere le fragole, di solito a un prezzo vantaggioso. Tuttavia, i raccoglitori non sarebbero responsabili per la struttura per l'auto-raccolta delle fragole. L'agricoltore del campo di fragole deciderebbe come gestire la struttura per l'auto-raccolta delle fragole e quando si può effettuare raccolto.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio

- 20 La domanda di pronuncia pregiudiziale ha lo scopo di chiarire le condizioni alle quali le superfici di terreno coltivato hanno diritto all'aiuto.
- 21 A tal fine si deve interpretare, in particolare, la nozione di «azienda» ai sensi del regolamento (UE) n. 1307/2013. Secondo tale regolamento, per «azienda» si intendono tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro.
- 22 L'unità deve quindi essere utilizzata in primo luogo per un'«attività agricola». Questo vale in particolare se nell'unità sono coltivati prodotti agricoli. Nel caso in esame, non vi è dubbio che siano coltivati prodotti agricoli (ortaggi).
- 23 In secondo luogo, l'unità deve essere «gestita» da un agricoltore. A questo proposito, la Corte di giustizia ha già stabilito che le attività agricole sul terreno in

questione devono essere svolte in nome e per conto dell'agricoltore. Nel caso specifico, non è certo che questa condizione sia soddisfatta.

- 24 Ai sensi dell'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1307/2013, è ammissibile all'aiuto qualsiasi superficie agricola di un'azienda che sia utilizzata almeno prevalentemente per un'attività agricola. Questo è il caso del campo in questione, che è utilizzato come terreno coltivabile e non, per esempio, come «terreno ricreativo».
- 25 È invece controverso se le parcelle siano a disposizione dell'agricoltore il 9 giugno di ogni anno di domanda, come richiesto ai sensi dell'articolo 33 del regolamento (UE) n. 1307/2013 in combinato disposto con l'articolo 23 del regolamento orizzontale PAC.
- 26 Analizzando la giurisprudenza sulle questioni dubbie, si nota che nessuna delle sentenze della Corte di giustizia europea considerate corrisponde esattamente al caso di specie.
- 27 L'affermazione che le attività agricole sulle superfici in questione devono essere svolte in nome e per conto dell'agricoltore è stata enunciata nella sentenza Landkreis Bad Dürkheim principalmente in relazione al requisito che le superfici controverse non possono essere utilizzate contemporaneamente per scopi agricoli da terzi. Per evitare che diversi agricoltori sostenessero che le parcelle in questione appartenevano alla loro azienda, in tale sentenza è stato necessario sottolineare che tali superfici non potevano essere assegnate all'azienda di altri agricoltori durante questo periodo ai fini del regime di pagamento unico.
- 28 Il requisito dell'esercizio dell'attività agricola in nome e per conto proprio non è pienamente soddisfatto nel caso in esame di una «superficie per l'auto-raccolta», poiché sebbene le superfici siano in possesso della ricorrente e siano da essa preparate e seguite, nonché irrigate in modo continuo, tuttavia per questo viene addebitato agli utilizzatori soltanto un importo fisso; il fatto che e in quale misura venga generato un raccolto non ha alcuna influenza sul risultato aziendale della ricorrente.
- 29 Più rilevante sembra essere la sentenza Avio Luco, in cui la Corte di giustizia ha ritenuto ammissibile che un soggetto beneficiario di pagamenti diretti non gestisca in prima persona una superficie erbosa, ma la ceda gratuitamente agli allevatori per il pascolo, impegnandosi a non ostacolare il pascolo e ad attuare misure di manutenzione e mantenimento del pascolo, come la rimozione delle erbacce e dell'acqua in eccesso. Questo con l'indicazione che il concetto di attività agricola include anche il mantenimento dei pascoli in buone condizioni agricole ed ecologiche.
- 30 Tale approccio sembra appropriato anche per il caso in questione, in cui una superficie coltivabile viene mantenuta dalla ricorrente in condizioni idonee alla coltivazione mediante misure preparatorie, irrigazione continua e, se necessario, rimozione delle erbacce, e le colture stesse vengono coltivate, anche se non

raccolte dalla ricorrente stessa. In questo caso, la ricorrente mantiene il potere di disporre e sembra anche conservare una sufficiente autonomia nello svolgimento dell'attività agricola, in quanto può scegliere le proprie controparti contrattuali ed esercita anche un'influenza sul successo del raccolto durante il periodo di vegetazione. Al contrario, il fatto che riceva solo un pagamento una tantum e che il successo economico non sia direttamente legato alla quantità di raccolto sembra passare in secondo piano. Ciò è tanto più vero in quanto il concetto scelto mira proprio a rendere la produzione agricola sulla superficie in questione economicamente redditizia per la ricorrente nel lungo periodo e quindi, in generale, a mantenerla.

- 31 Secondo il giudice del rinvio, vi sono quindi le migliori ragioni per ritenere che il campo in questione nel presente caso sia una superficie ammissibile agli aiuti nell'ambito dell'azienda della ricorrente.