



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ATHANASIOS RANTOS  
presentate il 2 settembre 2021<sup>1</sup>

**Causa C-176/20**

**SC Avio Lucos SRL**  
**contro**

**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,**  
**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central**

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dalla Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia, Romania)]

«Rinvio pregiudiziale – Agricoltura – Politica agricola comune (PAC) – Regimi di sostegno diretto – Norme comuni – Regime di pagamento unico per superficie – Regolamento (UE) n. 1307/2013 – Articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c) – Normativa nazionale che subordina il sostegno diretto alla detenzione di propri animali da parte dell'agricoltore – Articolo 9, paragrafo 1 – Nozione di “agricoltore in attività” – Regolamento (UE) n. 1306/2013 – Articolo 60 – Clausola di elusione – Nozione di “condizioni artificiali”»

## I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, da un lato, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), e dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013<sup>2</sup>, il quale stabilisce le norme relative ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (PAC), e, dall'altro, dell'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013<sup>3</sup>, relativo al finanziamento, alla gestione ed al monitoraggio della PAC.

2. La presente domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la SC Avio Lucos SRL (in prosieguo: la «Avio Lucos») e l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (Agenzia per i pagamenti e gli interventi a favore dell'agricoltura – Centro distrettuale di Dolj, Romania; in prosieguo: l'«APIA Dolj») e l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (Agenzia per i pagamenti e gli interventi a favore

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> Regolamento 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 (GU 2013, L 347, pag. 608, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 23).

<sup>3</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della [PAC] e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 49, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 13).

dell'agricoltura, Romania; in prosieguo: l'«APIA») per una richiesta di annullamento di una decisione dell'APIA Dolj che respinge la domanda di pagamento della Avio Lucos a titolo di regime di pagamento unico per superficie per la campagna dell'anno 2015.

3. Sebbene la Corte abbia già avuto occasione di interpretare i due regolamenti summenzionati<sup>4</sup>, in particolare nell'ambito di controversie riguardanti l'APIA<sup>5</sup>, la presente causa verte su questioni inedite concernenti l'interpretazione della normativa dell'Unione relativa alle misure di sostegno diretto nell'ambito della PAC. Più precisamente, nella presente causa, che è oggetto di trattazione coordinata con la causa C-116/20<sup>6</sup>, la Avio Lucos, invita la Corte, in sostanza, a precisare in che misura il diritto dell'Unione, in particolare il regolamento n. 1307/2013, osti ad una normativa nazionale, adottata nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie, la quale prevede, come condizione di ammissibilità al pagamento, che l'attività di pascolo esercitata su determinate superfici agricole debba essere svolta con animali allevati dall'agricoltore stesso, escludendo così dalla concessione un sostegno finanziario una persona (fisica o giuridica) che eserciti una simile attività per intermediazione. In tale contesto, il giudice del rinvio chiede altresì chiarimenti sulla nozione di «agricoltore in attività», contenuta in tale regolamento, nonché sulla clausola di elusione di cui all'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

#### 1. Il regolamento n. 1306/2013

4. L'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013, intitolato «Clausola di elusione», così dispone:

«Fatte salve disposizioni specifiche, i benefici previsti dalla legislazione settoriale agricola non sono concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi di detta legislazione».

<sup>4</sup> Per quanto riguarda la giurisprudenza relativa al regolamento n. 1307/2013, v., in particolare, sentenze del 17 dicembre 2020, Land Berlin (Diritti all'aiuto connessi alla PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046), e del 10 marzo 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Sul regolamento n. 1306/2013, v., in particolare, sentenze del 7 agosto 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), dell'8 maggio 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), e del 27 gennaio 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

<sup>5</sup> V. sentenza del 29 aprile 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 e C-304/19, EU:C:2021:340), che verte sulla nozione di «superficie agricola», ai sensi, segnatamente, dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 1307/2013.

<sup>6</sup> Mentre la causa C-116/20 verte sulla campagna agricola dell'anno 2014 e le questioni sollevate vertono in particolare sulle disposizioni del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della [PAC] e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU 2009, L 30, pag. 16), la presente causa riguarda la campagna agricola dell'anno 2015, per la quale si applicano le disposizioni del regolamento n. 1307/2013, che ha sostituito il regolamento n. 73/2009.

2. *Il regolamento n. 1307/2013*

5. I considerando 3, 7 e 10 del regolamento n. 1307/2013 così recitano:

«(3) Il presente regolamento dovrebbe includere tutti gli elementi essenziali riguardanti il pagamento del sostegno unionale agli agricoltori e stabilire altresì le condizioni di accesso ai pagamenti che sono inestricabilmente collegate a tali elementi essenziali.

(...)

(7) Al fine di assicurare la certezza del diritto, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare determinati atti diretti riguardo alla definizione del quadro all'interno del quale gli Stati membri devono definire (...) le attività minime da svolgere sulle superfici mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione (...)

(...)

(10) Dall'esperienza maturata con l'applicazione dei vari regimi di sostegno agli agricoltori è emerso che in alcuni casi il sostegno è stato concesso a persone fisiche o giuridiche il cui obiettivo commerciale non era, o era solo marginalmente, connesso ad un'attività agricola. Per garantire un sostegno più mirato, gli Stati membri dovrebbero astenersi dall'assegnare pagamenti diretti a talune persone fisiche e giuridiche, a meno che queste possano dimostrare che la loro attività agricola non sia marginale. Gli Stati membri dovrebbero, inoltre, avere la facoltà di non concedere pagamenti diretti ad altre persone fisiche o giuridiche la cui attività agricola sia marginale. Gli Stati membri dovrebbero nondimeno essere autorizzati a concedere pagamenti diretti ai piccoli agricoltori part-time, poiché questi ultimi danno un contributo diretto alla vitalità delle zone rurali. Gli Stati membri dovrebbero inoltre astenersi dall'assegnare pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole siano principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgano una determinata attività minima».

6. L'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Definizioni e relative disposizioni», così dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

a) “agricoltore”: una persona fisica o giuridica o un gruppo di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale a detto gruppo e ai suoi membri, la cui azienda è situata nell'ambito di applicazione territoriale dei trattati ai sensi dell'articolo 52 TUE in combinato disposto con gli articoli 349 e 355 TFUE e che esercita un'attività agricola;

b) “azienda”: tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro;

c) “attività agricola”:

i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

- ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o
- iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione;

(...)

## 2. Gli Stati membri:

(...)

- b) se applicabile in uno Stato membro, definiscono le attività minime da svolgere sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione, ai sensi del paragrafo 1, lettera c), punto iii);

(...)

## 3. Per assicurare la certezza del diritto alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70 che stabiliscano:

(...)

- b) il quadro all'interno del quale gli Stati membri definiscono le attività minime da svolgere sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione ai sensi del paragrafo 1, lettera c), punto iii);

(...)).

## 7. L'articolo 9 di detto regolamento, intitolato «Agricoltore in attività», ai paragrafi da 1 a 3 prevede quanto segue:

«1. Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, le cui superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgono su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b).

2. Non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, che gestiscono aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti.

Ove opportuno, gli Stati membri possono, in base a criteri oggettivi e non discriminatori, decidere di aggiungere all'elenco di cui al primo comma altre aziende o attività non agricole analoghe e possono successivamente decidere di ritirare tali aggiunte.

Una persona o un'associazione di persone che rientrano nell'ambito di applicazione del primo o del secondo comma è tuttavia considerata "agricoltore in attività" se fornisce prove verificabili, nella forma richiesta dagli Stati membri, che dimostrino una delle seguenti situazioni:

- a) l'importo annuo dei pagamenti diretti è almeno pari al 5% dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente per cui sono disponibili tali prove;
- b) le sue attività agricole non sono insignificanti;
- c) la sua attività principale o il suo oggetto sociale è l'esercizio di un'attività agricola.

3. Oltre ai paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono decidere, in base a criteri oggettivi e non discriminatori, che non saranno concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche:

- a) le cui attività agricole costituiscono solo una parte insignificante delle loro attività economiche complessive; e/o
- b) la cui attività principale o oggetto sociale non è l'esercizio di un'attività agricola.

(...)».

8. Conformemente al suo articolo 74, il regolamento n. 1307/2013 è divenuto applicabile il 1° gennaio 2015.

### 3. *Regolamento delegato n. 639/2014*

9. I considerando 4, 6, 10 e 16 del regolamento delegato (UE) n. 639/2014<sup>7</sup> così recitano:

«(4) In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (...), è opportuno precisare che gli Stati membri, nell'adottare le misure di esecuzione del diritto dell'Unione, devono esercitare il loro potere discrezionale nel rispetto di taluni principi, tra cui in particolare il principio di non discriminazione.

(...)

(6) Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del regolamento [n. 1307/2013], un'"attività agricola" non impone la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli. Gli agricoltori possono infatti mantenere una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari oppure possono svolgere una determinata attività minima sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione. Poiché le due attività suddette richiedono entrambe un preciso intervento dell'agricoltore, conviene creare un quadro di riferimento unionale all'interno del quale gli Stati membri dovranno stabilire i criteri ulteriori che disciplinano tali attività.

(...)

<sup>7</sup> Regolamento delegato della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento n. 1307/2013 e che modifica l'allegato X di detto regolamento (GU 2014, L 181, pag. 1).

(10) A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento [n. 1307/2013], non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche, o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche, le cui superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgono su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri. A tal fine è necessario stabilire quando tali superfici siano da considerare la parte principale della superficie agricola dell'agricoltore e precisare l'ambito di applicazione di tale disposizione.

(...)

(16) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (...), i diritti all'aiuto devono essere assegnati alla persona che detiene il potere decisionale e assume i benefici e i rischi finanziari connessi all'attività agricola sulla superficie per la quale è richiesta tale assegnazione. È opportuno chiarire che questo principio si applica in particolare nei casi in cui un ettaro ammissibile è oggetto di una domanda di diritti all'aiuto da parte di più di un agricoltore».

10. L'articolo 4 di tale regolamento delegato, intitolato «Quadro dei criteri di mantenimento della superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione», così dispone:

«1. Ai fini dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto ii), del regolamento [n. 1307/2013], i criteri che gli agricoltori devono soddisfare per rispettare l'obbligo di mantenere la superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari sono stabiliti dagli Stati membri secondo una o entrambe le seguenti modalità:

- a) gli Stati membri richiedono che l'agricoltore svolga almeno un'attività annuale. Ove giustificato per motivi di tutela ambientale, gli Stati membri possono decidere di riconoscere anche attività realizzate solo ogni secondo anno;
- b) gli Stati membri definiscono le caratteristiche che la superficie agricola deve avere per poter essere considerata mantenuta in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.

2. Nello stabilire i criteri di cui al paragrafo 1 gli Stati membri possono distinguere tra diversi tipi di superfici agricole».

11. L'articolo 5 di detto regolamento delegato, intitolato «Quadro delle attività minime da svolgere sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione», prevede quanto segue:

«Ai fini dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del regolamento [n. 1307/2013], l'attività minima definita dagli Stati membri da svolgere sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione è almeno un'attività annuale svolta dall'agricoltore. Ove giustificato per motivi di tutela ambientale, gli Stati membri possono decidere di riconoscere anche attività svolte solo ogni secondo anno».

12. L'articolo 10 del medesimo regolamento delegato, contenuto nella sezione 3, intitolata «Agricoltore in attività», di quest'ultimo ed a sua volta intitolato «Casi in cui le superfici agricole sono prevalentemente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione», così recita:

«1. Ai fini dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento [n. 1307/2013], si considera che le persone fisiche o giuridiche, o le associazioni di persone fisiche o giuridiche, possiedano superfici agricole che sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione se tali superfici rappresentano più del 50% dell'intera superficie agricola dichiarata a norma dell'articolo 72, paragrafo 1, lettera a), del regolamento [n. 1306/2013].

2. L'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento [n. 1307/2013] non si applica alle persone fisiche o giuridiche o alle associazioni di persone fisiche o giuridiche che svolgono sulle superfici mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione un'attività agricola ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto i), del regolamento [n. 1307/2013]».

## **B. Diritto rumeno**

### *1. Il codice civile*

13. L'articolo 2.146 del codice civile, adottato con la legge nr. 287 privind Codul civil (legge del 17 luglio 2009, n. 287<sup>8</sup>), relativo al comodato d'uso, dispone che «[i]l comodato d'uso è il contratto a titolo gratuito con il quale una parte, denominata “comodante”, consegna un bene mobile o immobile all'altra parte, denominata “comodatario”, affinché quest'ultima lo utilizzi, con l'obbligo di restituirlo dopo un certo periodo di tempo».

### *2. L'OUG n. 34/2013*

14. L'articolo 2 dell'Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (decreto legge n. 34/2013 relativo all'organizzazione, alla gestione e allo sfruttamento dei pascoli permanenti e che modifica e integra la legge sulla proprietà fondiaria n. 18/1991<sup>9</sup>), del 23 aprile 2013, così dispone:

«Ai sensi del presente decreto legge, si intendono per i termini ed espressioni seguenti:

(...)

c) “unità bestiame adulto (UBA)” – unità di misura standard stabilita in base al fabbisogno di cibo di ciascuna specie animale, che consente la conversione di diverse categorie di animali

(...)».

<sup>8</sup> Monitorul Oficial al României, n. 505 del 15 luglio 2011.

<sup>9</sup> Monitorul Oficial al României, n. 267 del 13 maggio 2013; in prosieguo: l'«OUG n. 34/2013».

### 3. L'OUG n. 3/2015

15. L'articolo 2 dell'Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) n. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care si aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme di asociere în agricultură (decreto legge n. 3 per l'approvazione dei regimi di pagamento che si applicano in agricoltura nel periodo 2015-2020 e per la modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991 relativa alle società agricole e ad altre forme di associazione in ambito agricolo), del 18 marzo 2015, nella sua versione in vigore dal 1° luglio 2015<sup>10</sup>, dispone:

«(1) Ai fini del presente decreto legge, i termini indicati sono definiti come segue:

(...)

f) “agricoltore”: una persona fisica o giuridica o una forma associativa di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dallo status giuridico della stessa, la cui azienda è situata nel territorio della Romania e che esercita un'attività agricola;

(...)

(2) Ai sensi del paragrafo 1, lettera f), l'espressione “attività agricola” significa, a seconda dei casi:

(...)

d) lo svolgimento di un'attività minima sulle superfici agricole mantenute abitualmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione, mediante il pascolo, con la garanzia di un carico minimo di 0,3 UBA/ettaro con gli animali [allevati] dall'agricoltore o una falciatura annuale sui pascoli permanenti, secondo le disposizioni della legislazione specifica nel settore dei pascoli. (...)».

16. L'articolo 7 dell'OUG n. 3/2015 così dispone:

«(1) I beneficiari dei pagamenti sono agricoltori in attività[,] persone fisiche e/o giuridiche, che svolgono un'attività agricola in qualità di utilizzatori di superfici di terreno agricolo e/o detentori legittimi di animali, ai sensi della legislazione vigente. (...)

(...)».

17. L'articolo 8 dell'OUG n. 3/2015 dispone quanto segue:

«(1) Per beneficiare dei pagamenti diretti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, gli agricoltori devono:

(...)

<sup>10</sup> *Monitorul Oficial al României*, n. 191 del 23 marzo 2015; in prosieguo: l'«OUG n. 3/2015».

c) sfruttare un terreno agricolo avente una superficie di almeno 1 ettaro, la superficie della parcella agricola dev'essere di almeno 0,3 ettari, e nel caso delle serre, delle serre solari, dei vigneti, dei frutteti, delle coltivazioni di luppolo, dei vivai, degli arbusti fruttiferi, la superficie della parcella agricola deve essere di almeno 0,1 ettari e/o, a seconda dei casi, detenere un numero minimo di animali. (...)

(...)

n) presentare al momento del deposito della domanda unica di pagamento o delle modifiche ad essa apportate i documenti necessari che dimostrano l'uso del terreno agricolo, inclusi i terreni che comprendono aree di interesse ecologico nonché degli animali. (...)

(...)

(6) I documenti che dimostrano l'uso dei terreni agricoli e la detenzione del bestiame sono determinati con decreto del Ministrul agriculturii, pădurilor și Dezvoltării rurale (Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, Romania) e sono presentati, a seconda dei casi, da tutti i richiedenti al momento del deposito delle domande uniche di pagamento. Le superfici o il bestiame per i quali tali documenti non sono presentati non sono ammissibili al pagamento».

#### 4. Il decreto n. 619/2015

18. L'articolo 2 dell'Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (decreto del Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale n. 619 recante approvazione dei criteri di ammissibilità, delle condizioni specifiche e delle modalità di attuazione dei regimi di pagamento previsti dall'articolo 1, paragrafi 2 e 3 dell'[OUG n. 3/2015], nonché delle condizioni specifiche di attuazione delle misure compensative di sviluppo rurale applicabili ai terreni agricoli, previste dal Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020), del 6 aprile 2015, nella sua versione in vigore il 1° luglio 2015<sup>11</sup>, prevede quanto segue:

«Ai fini del presente decreto, s'intende per:

(...)

m) “detentore di animali” – [la] persona che possiede durevolmente animali, in qualità di proprietario di animali e/o proprietario di azienda, o possiede temporaneamente animali in qualità di persona alla quale essi sono stati affidati in custodia per l'intero periodo dell'anno di domanda, detenuti in base a un atto stipulato secondo le condizioni della normativa vigente;

(...))».

<sup>11</sup> *Monitorul Oficial al României*, n. 234 del 6 aprile 2015; in prosieguo: il «decreto n. 619/2015».

19. L'articolo 7, paragrafo 3, di tale decreto così prevede:

«Gli utilizzatori di pascoli permanenti, persone fisiche o giuridiche di diritto privato, diversi da quelli indicati al paragrafo 1 e all'articolo 6, paragrafo 1, che svolgono almeno un'attività agricola minima sui pascoli permanenti che sono a loro disposizione a norma dalla legge vigente, come definita all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), del[OUG n. 3/2015], in qualità di agricoltori in attività, presentano, al momento del deposito della domanda unica di pagamento all'APIA, i documenti previsti dall'articolo 5, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettera a), lettera b) punto i)[,] lettere c) e d), nonché, se del caso:

a) una copia del documento d'identificazione dell'azienda zootecnica in cui sono registrati gli animali o il certificato di un veterinario abilitato, dal quale risulta il codice dell'azienda iscritta nel registro nazionale delle aziende valido alla data del deposito della domanda unica di pagamento, nel caso in cui il proprietario del pascolo permanente detenga animali con cui garantisce un carico minimo di 0,3 UBA/ettaro;

(...».

20. L'articolo 8, paragrafo 1, di detto decreto così stabilisce:

«I documenti relativi alla detenzione legale degli animali presentati conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), dell[OUG n. 3/2015] sono previsti dal decreto dell'Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (autorità nazionale sanitaria veterinaria e per la sicurezza alimentare) n. 40/2010.

(...».

### **III. Causa principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

21. La Avio Lucos è una società di diritto rumeno che esercita come attività principale le «attività di supporto alla produzione vegetale».

22. Il 1° luglio 2015, la Avio Lucos ha presentato all'APIA Dolj una domanda di pagamento a titolo del regime di pagamento unico per superficie per la campagna dell'anno 2015, per una superficie di 170,36 ettari di pascolo, vale a dire pascoli permanenti comunali ad uso individuale.

23. A tal fine, essa ha depositato una serie di documenti, tra i quali un contratto di concessione, concluso il 28 gennaio 2013 con il consiglio comunale del comune di Podari (Romania), relativo ad un pascolo sito in tale comune<sup>12</sup>(in prosieguo: il «contratto di concessione»), nonché sei contratti di comodato (comodato d'uso) da essa stipulati nell'aprile 2015 con diversi proprietari di animali, in forza dei quali la Avio Lucos ha autorizzato tali proprietari a far pascolare gratuitamente i loro animali sul terreno ricevuto in concessione (in prosieguo: i «contratti di comodato»). Inoltre, nella sua domanda di pagamento unico, la Avio Lucos dichiarava di essere in possesso di animali che contribuivano alla sua attività agricola, vale a dire 24 bovini di età superiore a due anni, un bovino età inferiore a sei mesi, nonché 60 caprini e 20 equini (cavalli) di età superiore a sei mesi.

<sup>12</sup> Tale contratto è stato concluso per la concessione di una superficie di pascolo, inizialmente, di 341,70 ettari, successivamente ridotto, a seguito della modifica del contratto del 25 giugno 2015, a 170,36 ettari. Si tratta del contratto di concessione, anch'esso in discussione nella causa C-116/20.

24. Con decisione del 20 ottobre 2017, l'APIA Dolj ha respinto questa domanda unica di pagamento per il mancato rispetto delle condizioni di ammissibilità, con la motivazione che la Avio Lucos non avrebbe garantito il carico minimo di 0,3 unità di bestiame adulto per ettaro (in prosieguo: il «carico minimo richiesto») per l'intera superficie di pascolo di 170,36 ettari. Secondo l'APIA Dolj, il pascolo sarebbe stato in realtà realizzato dai proprietari degli animali di cui al paragrafo precedente delle presenti conclusioni e non dalla Avio Lucos, che non aveva abbastanza animali propri per poter rispettare il carico minimo richiesto.

25. La Avio Lucos ha presentato un previo reclamo avverso tale decisione, che è stato respinto dall'APIA Dolj con decisione del 4 gennaio 2018.

26. La Avio Lucos ha pertanto presentato un ricorso contro le due suddette decisioni dell'APIA Dolj dinanzi al Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (Tribunale superiore di Dolj – sezione del contenzioso amministrativo e tributario, Romania; in prosieguo: il «Tribunale superiore di Dolj»), che lo ha respinto con sentenza del 28 gennaio 2018.

27. In sostanza, il Tribunale superiore di Dolj ha fondato il rigetto della domanda unica di pagamento della Avio Lucos sul mancato rispetto del carico minimo richiesto per l'intera area di pascolo di 170,36 ettari. Più precisamente, tale Tribunale ha sollevato d'ufficio due eccezioni di inammissibilità fondate, da un lato, sulla nullità del contratto di concessione<sup>13</sup> e, dall'altro, sulla nullità dei contratti di comodato<sup>14</sup>. In sostanza, detto Tribunale ha ritenuto che il contratto di concessione fosse stato concluso in violazione del diritto nazionale, poiché, tra l'altro, la Avio Lucos non era un allevatore di bestiame al momento della conclusione del contratto in discussione ed il carico minimo richiesto doveva essere soddisfatto in tale momento, non successivamente. Non essendo stato titolare del diritto di prendere in concessione i pascoli del comune di Podari, la sua domanda unica di pagamento non sarebbe ammissibile. La Avio Lucos avrebbe dunque creato condizioni artificiali per poter beneficiare di un pagamento nell'ambito del regime di sostegno finanziario, al fine esclusivo di ottenere un vantaggio contrario a suddetto regime. In conseguenza di ciò, malgrado il rispetto formale dei criteri previsti dalla normativa nazionale, i documenti depositati dalla Avio Lucos a sostegno della domanda di pagamento unico, non avrebbero potuto essere presi in considerazione per suffragare la stessa. Infine, un'interpretazione estensiva della nozione di «allevatore di animali» sarebbe contraria al diritto dell'Unione, dal momento che le autorità nazionali possono basarsi esclusivamente sui dati contenuti in un sistema nazionale di identificazione e di registrazione individuale degli animali per rifiutare il sostegno richiesto, senza procedere ad altre verifiche, conformemente alla sentenza del 21 luglio 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. La Avio Lucos ha proposto ricorso avverso tale sentenza, pendente dinanzi al giudice del rinvio, la Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia, Romania), nel quale ha sostenuto, in particolare, che il Tribunale superiore di Dolj avrebbe erroneamente concluso per il mancato rispetto della condizione di ammissibilità, vale a dire la qualità di proprietario/allevatore di animali. Infatti, la qualità o l'assenza di qualità di allevatore di animali sarebbe irrilevante e non potrebbe condurre al rigetto della sua domanda unica di pagamento, dato che tale domanda riguardava non già l'allevamento degli animali, bensì il mantenimento dei terreni per il pascolo, mediante animali. L'APIA, da parte sua, ha chiesto il rigetto di suddetta impugnazione.

<sup>13</sup> Secondo il Tribunale superiore di Dolj, in particolare, da un lato, la Avio Lucos non sarebbe un'associazione/organizzazione locale con sede in Podari che ha come oggetto l'allevamento degli animali, bensì una società commerciale con sede in una località diversa da quella in cui si trova il pascolo attribuito in concessione e, dall'altro, il contratto di concessione concluso con il Consiglio locale del comune di Podari sarebbe stato illegittimamente attribuito direttamente, senza gara d'appalto.

<sup>14</sup> Secondo il Tribunale superiore di Dolj, dal registro nazionale delle aziende non risulta esservi stata una consegna effettiva degli animali, cosicché i contratti di comodato, essendo contratti reali, non sarebbero validi.

29. Il giudice del rinvio sottolinea che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), del regolamento n. 1307/2013, rientra in particolare nella nozione di «agricoltore» una persona fisica o giuridica che eserciti un'«attività agricola», la quale può consistere, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), di tale regolamento, nell'esercizio di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione. Nel caso di una tale attività minima, l'articolo 4, paragrafo 2, di detto regolamento lascerebbe agli Stati membri la possibilità di definirla. Orbene, il legislatore rumeno avrebbe previsto, a tal riguardo, che l'attività agricola debba essere esercitata con gli animali allevati dall'agricoltore stesso, escludendo dalla concessione del sostegno finanziario qualsiasi persona fisica o giuridica che eserciti una siffatta attività per intermediazione, il che, secondo l'APIA, sarebbe il caso della Avio Lucos.

30. Tale giudice desidera sapere se l'articolo 4 del regolamento n. 1307/2013 osti ad una normativa nazionale siffatta che stabilisce che l'attività minima da esercitare sulle superfici agricole consiste nel pascolo degli animali allevati dall'agricoltore. Nell'ipotesi in cui il diritto dell'Unione non osti ad una normativa del genere, detto giudice si chiede se l'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 debbano essere interpretati nel senso che può essere considerato un «agricoltore in attività» una persona giuridica che ha concluso un contratto di concessione, come nel caso di specie, e che detiene animali sulla base di contratti di comodato d'uso conclusi con persone fisiche a titolo gratuito. Inoltre, dal momento che la Avio Lucos soddisfaceva, da un punto di vista formale, i criteri di ammissibilità previsti dal diritto nazionale, lo stesso giudice si chiede se la conclusione di un contratto di concessione e di contratti di comodato come quelli di cui trattasi nel procedimento principale possa rientrare nella nozione di «[condizioni] creat[e] artificialmente», di cui all'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013.

31. In tali circostanze, il giudice del rinvio ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il regolamento [n. 1307/2013] osti a una normativa nazionale con cui si stabilisce che l'attività minima che deve essere effettuata sulle superfici agricole mantenute abitualmente in uno stato idoneo al pascolo consiste nel pascolo con animali [allevati] dall'agricoltore;
- 2) Nella misura in cui il diritto dell'Unione sopra richiamato non osti alla normativa nazionale indicata nella prima questione, se le disposizioni rispettivamente dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), e dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 possano essere interpretate nel senso che può essere considerato «agricoltore in attività» la persona giuridica che ha stipulato un contratto di concessione in circostanze come quelle della controversia principale e che detiene animali in base a taluni contratti di comodato d'uso stipulati con persone fisiche, contratti mediante i quali i comodanti affidano ai comodatari, a titolo gratuito, gli animali che detengono in qualità di proprietari, ai fini dell'uso per il pascolo, sulle superfici di pascolo messe a disposizione dai comodatari e negli intervalli di tempo concordati;
- 3) Se le disposizioni dell'articolo 60 del regolamento [n. 1306/2013] debbano essere interpretate nel senso che per condizioni artificiali si intenda anche il caso di un contratto di concessione e di taluni contratti di comodato d'uso come quelli di cui trattasi nella controversia principale».

32. Hanno presentato osservazioni scritte la Avio Lucos, l'APIA e l'APIA Dolj, i governi ceco e rumeno nonché la Commissione europea.

33. A norma dell'articolo 76, paragrafo 2, del suo regolamento di procedura, la Corte ha deciso di statuire senza udienza di discussione. Con lettere inviate il 24 febbraio 2021, la Corte ha rivolto una richiesta di chiarimenti al giudice del rinvio, cui quest'ultimo ha risposto, e ha posto quesiti per risposta scritta alle parti nel procedimento principale, al governo rumeno e alla Commissione, ai quali è stato dato riscontro entro il termine impartito.

#### IV. Analisi

##### A. Sulla prima questione pregiudiziale

34. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se il regolamento n. 1307/2013 osti ad una normativa nazionale che stabilisce che l'attività minima da esercitare sulle superfici agricole mantenute abitualmente in uno stato che le rende idonee al pascolo consista nel pascolo di animali allevati dall'agricoltore.

35. In via preliminare, ritengo utile fornire chiarimenti sulla portata di tale prima questione.

36. Anzitutto, occorre constatare che, in considerazione della formulazione di detta questione, e nonostante il fatto che il giudice del rinvio si riferisca genericamente al regolamento n. 1307/2013, risulta che la questione stessa verte sull'interpretazione dell'articolo 4 del menzionato regolamento e, in particolare, del paragrafo 1, lettera c), punto iii), e del paragrafo 2, lettera b), del medesimo. Infatti, oltre alla circostanza che il giudice in parola si riferisce specificamente a tali disposizioni nella motivazione della sua domanda di pronuncia pregiudiziale, la normativa nazionale applicabile, secondo la quale il pascolo deve essere esercitato garantendo un carico minimo richiesto con animali allevati dall'agricoltore, è stata adottata, secondo le indicazioni del giudice del rinvio e del governo rumeno, nell'ambito della definizione, da parte della Romania, dell'attività minima da svolgere sulla superficie agricola, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento suddetto.

37. Inoltre, come confermato dal governo rumeno, l'espressione «[le] superfici agricole mantenute abitualmente», che è menzionata nella prima questione e che riprende la formulazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), dell'OGU n. 3/2015, deve essere intesa come sinonimo dell'espressione «le superfici agricole mantenute naturalmente», di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), e paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013.

38. Infine, occorre osservare che l'espressione «animali allevati dall'agricoltore», contenuta nel testo della prima questione e che si riferisce alla nozione di «allevamento» di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), dell'OGU n. 3/2015, non è definita nel diritto nazionale. Secondo le spiegazioni del governo rumeno, la nozione di «animali allevati dall'agricoltore» si sovrappone sia alla nozione di «detenzione» di animali, prevista all'articolo 8, paragrafo 6, dell'OGU n. 3/2015, sia a quella di «detentore di animali», prevista all'articolo 2, lettera m), del decreto n. 619/2015. Pertanto, utilizzando tale espressione, l'accento è posto non già sul processo di uso degli animali, bensì sulla loro «detenzione». Infatti, nel diritto nazionale, un «detentore di animali» è una persona che «possiede animali durevolmente, in qualità di proprietario di animali e/o di proprietario dell'azienda, o possiede temporaneamente animali in qualità di persona alla quale essi sono stati affidati in custodia per l'intero periodo dell'anno di domanda (...)»<sup>15</sup>, il che ha un significato più ampio della nozione di «allevatore di animali».

<sup>15</sup> V. articolo 2, lettera m), del decreto n. 619/2015 (paragrafo 18 delle presenti conclusioni).

39. Ne consegue che, con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), e l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 ostino ad una normativa nazionale secondo la quale l'attività minima di pascolo che deve essere esercitata sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee a tale pascolo debba essere effettuata con animali detenuti dall'agricoltore stesso<sup>16</sup>.

40. Secondo costante giurisprudenza della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa in cui essa si iscrive<sup>17</sup>.

41. In primo luogo, per quanto riguarda il *tenore letterale* delle disposizioni del regolamento n. 1307/2013 menzionate al paragrafo 39, tali disposizioni non prevedono specificamente che, per rientrare nella nozione di «attività agricola», l'attività così esercitata, nella fattispecie il pascolo, debba avvenire con animali allevati o detenuti dall'agricoltore stesso<sup>18</sup>. E neppure lo vietano espressamente.

42. Infatti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del regolamento n. 1307/2013, per «attività agricola» si intende, in particolare, «lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione». Analogamente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, di detto regolamento, gli Stati membri definiscono, «se applicabile», l'attività minima da esercitare su tali superfici. L'articolo 5 del regolamento delegato n. 639/2014 stabilisce il quadro relativo a siffatte attività minime precisando che «almeno un'attività annuale [deve essere] svolta dall'agricoltore».

43. Ad eccezione di tale condizione, non è prevista alcuna limitazione per quanto riguarda la portata della nozione di «attività agricola minima» esercitata sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione, definita dallo Stato membro interessato. Pertanto, sebbene il tenore letterale delle citate disposizioni del regolamento n. 1307/2013 accordi innegabilmente un certo margine di manovra agli Stati membri nel definire l'attività minima da esercitarsi, esso non consente di dare una risposta conclusiva alla domanda se tale margine si spinga fino a consentire loro di imporre una condizione relativa alla proprietà, alla detenzione o all'allevamento degli animali utilizzati per il pascolo<sup>19</sup>.

44. In secondo luogo, talune indicazioni possono essere dedotte dal *contesto* nel quale si inserisce l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del regolamento n. 1307/2013. Pertanto, rilevo che tale regolamento stabilisce, ai sensi del suo articolo 1, lettera b), punto i), norme specifiche relative al regime di pagamento unico per superficie, mentre il considerando 3 di detto regolamento precisa che «tutti gli elementi essenziali» relativi al pagamento del sostegno

<sup>16</sup> La prima questione pregiudiziale nella presente causa ha delle somiglianze con la seconda questione pregiudiziale nella causa C-116/20. Ciò premesso, mentre la prima questione nella presente causa verte sulla possibilità per uno Stato membro di imporre, per l'esercizio di un'attività minima, un obbligo per l'agricoltore di far pascolare i propri animali, la seconda questione nella causa C-116/20 mira a determinare se una siffatta condizione possa essere imposta al fine di concludere un contratto di concessione come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

<sup>17</sup> V., in tal senso, sentenza del 10 marzo 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, punto 27).

<sup>18</sup> Tale rilievo vale altresì quanto alla nozione di «attività agricola» ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 73/2009, sostituito dal regolamento n. 1307/2013 (si veda il paragrafo 78 delle conclusioni nella causa C-116/20, Avio Lucos).

<sup>19</sup> La circostanza, menzionata dal governo rumeno e dall'APIA, che le attività minime quali definite nella legislazione interna sarebbero state notificate alla Commissione, o ancora che la Romania sia stata sottoposta ad un audit nell'ambito di un'indagine vertente in particolare sui pagamenti diretti ai sensi dei regolamenti n. 1306/2013 e n. 1307/2013, non sembra, a mio avviso, determinante al riguardo.

dell'Unione agli agricoltori dovrebbero essere inclusi nel medesimo regolamento. Quest'ultimo fissa anche le condizioni di accesso ai pagamenti, che sono indissolubilmente connesse ai suddetti elementi essenziali. Orbene, la condizione secondo cui, per beneficiare di pagamenti unici per superficie, l'attività minima agricola debba essere svolta mediante animali allevati dall'agricoltore stesso, potrebbe essere considerata come un requisito supplementare non previsto dal diritto dell'Unione.

45. Al riguardo, occorre constatare che l'articolo 4, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 prevede che, al fine di garantire la certezza del diritto, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 70 di tale regolamento al fine di stabilire il quadro nel quale gli Stati membri definiscono una siffatta attività minima, come ricordato anche dal considerando 7 di detto regolamento. È, segnatamente, su tale fondamento normativo che la Commissione ha adottato il regolamento delegato n. 639/2014. Tuttavia, come indicato in precedenza, l'articolo 5 di tale regolamento delegato precisa che l'attività minima «è almeno un'attività annuale» che deve essere «svolta dall'agricoltore», il che sembra sostenere l'interpretazione secondo cui l'attività minima deve riferirsi alla superficie stessa o al modo in cui è effettuato il pascolo (o la coltivazione), come l'imposizione di un onere minimo di bestiame o lo sfalcio annuale<sup>20</sup>, precisando al contempo che l'attività deve essere svolta «dall'agricoltore».

46. A tal riguardo, se è vero che, definendo in modo uniforme la nozione di «agricoltore», il regolamento n. 1307/2013 non opera alcuna distinzione tra gli agricoltori che siano proprietari e quelli che allevino animali, o ancora con quelli che utilizzino animali di altre persone, mediante contratti di comodato o di locazione, resta il fatto che l'attività deve essere svolta dall'agricoltore stesso, nella fattispecie l'«allevatore di animali». Peraltro, il considerando 16 del regolamento delegato n. 639/2014 ricorda che i diritti all'aiuto dovrebbero essere attribuiti alla persona avente potere decisionale e assume i benefici e i rischi finanziari connessi all'attività agricola sulla superficie per la quale è richiesta tale assegnazione<sup>21</sup>.

47. In tal senso, il requisito secondo cui, nell'ambito dell'esercizio di un'attività minima di pascolo, il carico minimo deve essere garantito, in particolare, con «animali allevati dall'agricoltore», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), dell'OUG n. 3/2015, a mio avviso, pare conforme alle disposizioni del regolamento n. 1307/2013, nella misura in cui l'elemento di «allevamento» non aggiunge, in sostanza, un requisito supplementare contrario al diritto dell'Unione. Infatti, alla luce della nozione di «agricoltore», ai sensi del regolamento n. 1307/2013 e del considerando 16 del regolamento delegato n. 639/2014, si deve presumere che gli animali messi a disposizione per il pascolo siano abitualmente detenuti dall'agricoltore che occupa il pascolo in discussione. Tuttavia, dal momento che si tratta di un'interpretazione del diritto nazionale, spetta al giudice del rinvio, il solo competente ad interpretare ed applicare il diritto nazionale, verificare se la nozione di «allevamento di animali», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), dell'OUG n. 3/2015, possa essere considerata coerente con la nozione di «agricoltore» ai sensi del regolamento n. 1307/2013, letta alla luce del considerando 16 del regolamento delegato n. 639/2014.

<sup>20</sup> Nella sua sentenza del 21 luglio 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), la Corte ha dichiarato conforme al diritto dell'Unione una condizione di densità di bestiame, prevista da una normativa nazionale per l'utilizzo di un terreno situato in un'area naturale sensibile adibita a pascolo e destinato a preservare la ricchezza di flora e di fauna delle erbe, dal momento che era coerente con gli obiettivi e i requisiti della normativa dell'Unione di cui trattasi.

<sup>21</sup> Sentenza del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, paragrafo 50).

48. In terzo e ultimo luogo, gli *obiettivi* perseguiti dalla normativa di cui trattasi sembrano corroborare la conformità della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento n. 1307/2013. A tal proposito, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 1, lettera b) del TFUE, tra le finalità della PAC rientra anche quella di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, in particolare aumentando il reddito delle persone che esercitano attività agricole<sup>22</sup>. Infatti, i pagamenti diretti sono concessi agli agricoltori per il motivo che ciò che la PAC mira a sostenere è il reddito di questi ultimi. In tale ottica, rilevo, in primo luogo, che, conformemente al considerando 10 del regolamento n. 1307/2013, quest'ultimo mira a garantire sostegno più mirato a favore degli agricoltori, al fine di evitare che il sostegno sia concesso a persone fisiche o giuridiche il cui obiettivo commerciale non è, o è solo marginalmente, legato all'esercizio di un'attività agricola. In secondo luogo, detto regolamento mira parimenti a consentire la concessione di pagamenti diretti ai piccoli agricoltori a tempo parziale, giacché questi ultimi contribuiscono direttamente alla vitalità delle zone rurali. Occorre infatti ricordare che uno degli obiettivi della PAC è garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola e contribuire in tal modo al mantenimento delle zone rurali. In terzo luogo, ai sensi del considerando 2 del medesimo regolamento, uno degli obiettivi principali della riforma della PAC, che è anche uno dei requisiti fondamentali, consiste nel ridurre gli oneri amministrativi.

49. Occorre quindi determinare, alla luce di suddetti tre obiettivi, se l'imposizione di un criterio relativo alla persona responsabile dell'allevamento o del possesso possa essere elevato a condizione per beneficiare dei pagamenti unici per superficie.

50. A tal proposito, anzitutto, per quanto riguarda l'obiettivo relativo al sostegno più mirato a favore degli agricoltori, il governo rumeno ha sostenuto che il legislatore rumeno, adottando la normativa nazionale di cui trattasi, aveva l'obiettivo di agevolare l'accesso diretto ai pascoli in discussione al maggior numero possibile di proprietari o di possessori di animali, e non alle persone che esercitano attività agricole sotto forma di intermediazione. Sotto questo profilo, ritengo che il fatto che un agricoltore debba possedere personalmente i propri animali sembra essere coerente con tale obiettivo, in quanto, salvo prova contraria, l'aspetto redistributivo del sostegno è limitato qualora un agricoltore che non detiene i propri animali riceva un pagamento unico che va a beneficio, solo in via incidentale, degli agricoltori che danno i propri animali in comodato. Peraltro, quando un agricoltore utilizza animali appartenenti a comodanti, non assume abitualmente alcun rischio o obbligo che deriverebbe abitualmente dall'attività di allevamento degli animali.

51. Occorre poi osservare che dette stesse considerazioni valgono anche per quanto riguarda l'obiettivo di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola e di contribuire in tal modo al mantenimento delle zone rurali, benché, per quest'ultimo obiettivo, un tale mantenimento possa essere assicurato laddove il richiedente si avvalga di animali appartenenti a comodanti<sup>23</sup>.

52. Infine, per quanto riguarda l'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi, occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato che né il regolamento n. 1307/2013 né altre disposizioni della normativa dell'Unione richiedevano la presentazione di un atto di proprietà o una qualsiasi prova di un diritto d'uso a sostegno di una domanda di assegnazione di diritti all'aiuto al fine di accertare che gli ettari ammissibili dichiarati siano a disposizione del richiedente. Infatti, la Corte ha statuito al riguardo che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità per

<sup>22</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, paragrafo 1).

<sup>23</sup> Si veda, in tal senso, il paragrafo 78 delle conclusioni nella causa C-116/20, *Avio Lucos*.

quanto riguarda i documenti giustificativi e le prove da richiedere a un richiedente l'aiuto<sup>24</sup>. Nondimeno, l'esercizio da parte degli Stati membri del loro margine di discrezionalità in relazione alle prove da fornire a sostegno di una domanda di aiuto, ad esempio per quanto riguarda la possibilità di esigere che il richiedente l'aiuto presenti un titolo giuridico valido che giustifichi il suo diritto di utilizzare le superfici oggetto della sua domanda, deve rispettare gli obiettivi perseguiti dalla pertinente normativa dell'Unione ed i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità<sup>25</sup>. In tal senso, e per analogia, il requisito di un'eventuale prova che il richiedente l'aiuto sia egli stesso un allevatore potrebbe essere percepito come un «onere amministrativo», che tuttavia mi sembra pienamente compatibile e proporzionato con i due obiettivi precedenti, e in particolare con l'obiettivo di agevolare l'accesso diretto ai pascoli in discussione al maggior numero possibile di agricoltori detentori di animali. Infatti, mi sembra che non esistano altri mezzi meno restrittivi per verificare se un richiedente agisca in realtà come intermediario e, quindi, come un'impresa commerciale la cui attività sia solo marginalmente legata ad un'attività agricola.

53. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), e l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 1307/2013 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di principio, ad una normativa nazionale secondo la quale l'attività minima di pascolo, che deve essere esercitata sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee a tale pascolo, deve essere effettuata con animali detenuti dall'agricoltore stesso.

### ***B. Sulla seconda questione pregiudiziale***

54. Con la sua seconda questione pregiudiziale, sollevata in caso di risposta negativa alla prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 debbano essere interpretati nel senso che rientra nella nozione di «agricoltore in attività», ai sensi di suddette disposizioni, una persona giuridica che ha concluso un contratto di concessione avente ad oggetto una superficie da pascolo appartenente ad un comune e che, ai fini del pascolo su tale superficie, utilizza animali concessi in prestito, a titolo gratuito, a persone fisiche che non ne sono proprietarie.

55. Dalla formulazione dell'articolo 9 del regolamento n. 1307/2013, intitolato «Agricoltore in attività», ed in particolare dal suo paragrafo 1<sup>26</sup>, risulta che non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche le cui superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgono su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di tale regolamento, come parimenti menzionato dal considerando 10 di quest'ultimo.

56. È pacifico, nel caso di specie, che le superfici agricole in discussione costituiscono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento

<sup>24</sup> V., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2020, Land Berlin (Diritti all'aiuto connessi alla PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046, paragrafi da 34 a 37).

<sup>25</sup> Sentenza del 24 giugno 2010, Pontini e altri. (C-375/08, EU:C:2010:365, paragrafi 82 e 86).

<sup>26</sup> È vero che l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 1307/2013 prevede, peraltro, che gli Stati membri possano decidere, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, che non saranno concessi pagamenti diretti a persone le cui attività agricole costituiscono solo una parte insignificante delle loro attività economiche e/o la cui attività principale o il cui oggetto sociale non è l'esercizio di un'attività agricola. Il giudice del rinvio non ci interroga tuttavia sull'interpretazione di tale disposizione.

n. 1307/2013. Inoltre, risulta chiaramente dal tenore letterale di suddetta disposizione che un agricoltore che non esercita su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), del regolamento in parola, non sarebbe considerato un «agricoltore in attività» e, pertanto, gli dovrebbe essere rifiutato qualsiasi pagamento diretto.

57. Si pone tuttavia la questione se possa essere qualificata come «agricoltore in attività» una persona che non esercita essa stessa l'attività minima di cui trattasi con i propri animali, ma utilizza a tal fine animali che gli sono concessi in comodato a titolo gratuito da altri agricoltori.

58. In primo luogo, è giocoforza constatare che, come nell'ambito della prima questione pregiudiziale, la soluzione non risulta dal *tenore letterale* delle disposizioni citate. In effetti, l'articolo 9 del regolamento n. 1307/2013 mira certo ad escludere dai pagamenti diretti, in particolare, ai sensi del suo paragrafo 3, le persone fisiche o giuridiche «(a) le cui attività agricole rappresentano solo una parte insignificante delle loro attività economiche complessive, e/o (b) la cui attività principale o il cui oggetto sociale non è l'esercizio di un'attività agricola». Tuttavia, tale paragrafo non può essere interpretato nel senso di escludere dal beneficio dei pagamenti diretti le persone fisiche o giuridiche che utilizzano per un'attività minima di pascolo degli animali concessi in comodato.

59. In secondo luogo, il *contesto* in cui si inserisce detto paragrafo fornisce qualche riferimento utile. Così, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1307/2013, la nozione di «agricoltore» si riferisce ad una persona «la cui *azienda* è situata nell'ambito di applicazione territoriale dei trattati (...) e che esercita un'attività agricola».<sup>27</sup>

60. Orbene, il concetto di «azienda» è definito all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento come «tutte le unità usate per attività agricole e *gestite da un agricoltore (...)*»<sup>28</sup>. In proposito, la Corte ha precisato, relativamente alle superfici agricole, che esse fanno parte dell'azienda di un agricoltore «quando quest'ultimo dispone del potere di gestirle ai fini dell'esercizio di un'attività agricola, vale a dire quando quest'ultimo dispone di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola su tale superficie»<sup>29</sup>.

61. In siffatto contesto, ci si può chiedere se animali concessi in comodato, a titolo gratuito, da persone fisiche che ne sono proprietarie ad una persona giuridica che si limiti a mettere a loro disposizione le superfici di pascolo possano essere considerati appartenenti all'«azienda» di tale agricoltore.

<sup>27</sup> Il corsivo è mio.

<sup>28</sup> Il corsivo è mio.

<sup>29</sup> Sentenza del 9 giugno 2016, Planes Bresco (C-333/15 e C-334/15, EU:C:2016:426, punto 37 e giurisprudenza ivi citata). Rilevo altresì che la Corte, nella sua sentenza del 5 febbraio 2015, Agrooikosystemata (C-498/13, EU:C:2015:61, punto 34), ha dichiarato che le nozioni di «imprenditore agricolo» e di «agricoltore» avevano, nell'ambito dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 2078/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (GU 1992, L 215, pag. 85), un senso equivalente. Ciò posto, la Corte ha del pari sottolineato, nella suddetta sentenza, il contesto «del tutto differente» in cui si iscrivono, da un lato, le disposizioni del regolamento in parola e, dall'altro, le disposizioni del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della [PAC] e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU 2003, L 270, pag. 1), che ha preceduto il regolamento n. 1307/2013.

62. Ritengo che la risposta da fornire a tale domanda debba variare a seconda del contesto fattuale e segnatamente del fatto che la persona giuridica in discussione possieda un potere decisionale reale assumendo i rischi finanziari connessi all'attività agricola interessata<sup>30</sup>.

63. Nel caso di specie, trattandosi di un esame puramente fattuale, spetta al giudice del rinvio, l'unico competente a determinare e valutare il diritto nazionale, verificare se i contratti di comodato permettono alla Avio Lucos di mantenere il suo potere di decisione e di assumere i benefici e i rischi finanziari connessi all'attività minima di pascolo sulla superficie di 170,36 ettari di pascolo<sup>31</sup>. Tuttavia, un richiedente che svolge in attività agricole con animali «in comodato» può, in linea di principio, essere considerato un «agricoltore in attività». A tal riguardo, occorre constatare che l'attività di un «agricoltore in attività» è subordinata alla condizione che il richiedente possieda ettari ammissibili che siano a sua disposizione, come previsto dall'articolo 36, paragrafo 5, del regolamento n. 1307/2013. In altri termini, l'agricoltore deve disporre di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola<sup>32</sup>, di modo che l'esercizio di un'attività con animali presi in prestito non dovrebbe avere l'effetto di privare tale agricoltore di qualsiasi potere decisionale per quanto riguarda l'attività agricola.

64. In terzo e ultimo luogo, per quanto riguarda l'*obiettivo* di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013, occorre ricordare che la PAC ha segnatamente lo scopo di garantire un reddito equo agli agricoltori, per esempio aumentando i redditi delle persone che esercitano attività agricole. I pagamenti diretti sono infatti concessi agli agricoltori per il motivo che quanto la PAC mira a sostenere è il reddito di questi ultimi. In tal senso, la definizione di «agricoltore in attività», che include eventualmente anche persone che esercitano un'attività nell'ambito della quale vengono utilizzati animali in forza di un contratto di comodato, non è, in linea di principio, contraria ad obiettivi del genere.

65. Orbene, ci si può chiedere se un siffatto obiettivo possa essere raggiunto se, in definitiva, il beneficiario delle misure di sostegno diretto non sia l'agricoltore che ha esercitato egli stesso l'attività minima con i suoi animali, bensì l'intermediario che ha concluso un contratto di concessione di pascoli con i comuni locali.

66. A tal proposito, alla luce degli obiettivi di cui al considerando 10 del regolamento n. 1307/2013, ritengo che, nella misura in cui l'attività agricola non risulta marginale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, appare irrilevante la circostanza che l'agricoltore abbia esercitato l'attività minima con i suoi animali o che li abbia presi in prestito.

67. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 devono essere interpretati nel senso che

<sup>30</sup> V., in tal senso, il considerando 16 del regolamento delegato n. 639/2014.

<sup>31</sup> A tal riguardo, senza voler interferire nelle competenze del giudice del rinvio, mi limito ad indicare, da un lato, che, in forza del contratto di concessione, che non era a titolo gratuito, la Avio Lucos era tenuta a garantire che il terreno ricevuto in concessione fosse sfruttato per il pascolo, in modo efficace, nell'ambito di un regime di continuità e di permanenza. Parimenti, la Avio Lucos non poteva né cedere in sub-concessione né affittare il terreno oggetto della concessione ed era tenuta ad applicare un carico minimo richiesto. D'altro lato, in forza dei contratti di comodato, la Avio Lucos era tenuta, a proprie spese, a pulire i pascoli, estirpare le erbacce ed eliminare l'eccedenza di acqua del terreno, garantendo così condizioni ottimali per il ripristino dei pascoli. Pertanto, sembra che, se la Avio Lucos avesse percepito i benefici del pagamento unico per superficie, avrebbe assunto un certo rischio finanziario. Tuttavia, non risultano irrilevanti gli elementi individuati dall'APIA, quali la mancata redazione dei formulari di spostamento degli animali o la mancata iscrizione nel registro nazionale delle aziende. E ciò tanto più che l'articolo 68, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 prevede che, laddove applicabile, il sistema integrato di gestione e di controllo istituito e gestito da ciascuno Stato comprende un sistema di identificazione e registrazione degli animali.

<sup>32</sup> Sentenza del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, paragrafi 62 e 63).

rientra nella nozione di «agricoltore in attività», ai sensi di tali disposizioni, una persona fisica o giuridica che ha concluso un contratto di concessione vertente su di una superficie di pascolo di un comune e che, ai fini del pascolo sulla superficie in parola, utilizza animali prestati da persone fisiche che ne sono proprietarie, quando suddetta persona fisica o giuridica agisce in qualità di agricoltore ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a) del menzionato regolamento, conservando il controllo sull'azienda relativa alla superficie interessata per quanto riguarda la gestione, i benefici ed i rischi finanziari.

### ***C. Sulla terza questione pregiudiziale***

68. Con la sua terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la conclusione di un contratto di concessione e di contratti di comodato come quelli di cui trattasi nel procedimento principale possa rientrare nella nozione di condizioni artificiali, di cui all'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013.

69. Ai sensi di tale articolo 60, fatte salve disposizioni specifiche, i benefici previsti dalla legislazione settoriale agricola non sono concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi di detta legislazione.

70. Alla luce del suo tenore letterale, il citato articolo 60 è, in sostanza, una reiterazione dell'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003, che riprende la codificazione di una giurisprudenza esistente secondo cui un richiamo fraudolento o abusivo al diritto dell'Unione è illecito<sup>33</sup>.

71. Nella sua sentenza *Slancheva sila*<sup>34</sup>, i cui insegnamenti mi sembrano possano essere trasposti nella presente causa, la Corte ha sottolineato che, nell'ipotesi in cui un'attività soddisfi formalmente i criteri di ammissibilità richiesti per la concessione di un aiuto<sup>35</sup>, la prova di una prassi abusiva in capo al beneficiario potenziale di un tale aiuto richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa pertinente, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento. Spetta al giudice nazionale, in definitiva, procedere alle necessarie verifiche.

72. Ritengo che siffatto principio ben consolidato di tale giurisprudenza possa trovare applicazione per analogia nella presente causa.

73. Infatti, da un lato, per quanto riguarda l'elemento oggettivo, occorre fare riferimento, ancora una volta, all'obiettivo dell'aiuto di cui trattasi e determinare se un siffatto obiettivo sia stato o meno raggiunto. A detto proposito, sia l'APIA che il governo rumeno hanno sottolineato che la normativa nazionale mira a garantire che l'attività agricola si svolga in nome proprio, piuttosto

<sup>33</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nelle cause riunite *Planes Bresco* (C-333/15 e C-334/15, EU:C:2016:159, paragrafo 43 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>34</sup> Sentenza del 12 settembre 2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, paragrafi 29 e 30).

<sup>35</sup> In tale causa, si trattava di un aiuto alla creazione e allo sviluppo di microimprese ai sensi dell'articolo 52, lettera a), punto ii), del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1).

che attraverso l'intermediazione, che sarebbe uno degli obiettivi della PAC<sup>36</sup>. Orbene, la conclusione, da parte di una persona che non dispone del numero di animali necessari per il pascolo, di un contratto di concessione e di contratti di comodato, come quelli di cui al procedimento principale non costituisce, di per sé, un condizione «creata artificialmente», ai sensi dell'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013, ma è tale da sottrarre i pagamenti diretti in discussione ad una parte della popolazione agricola, vale a dire le persone fisiche che pascolano i propri animali sui terreni da pascolo interessati.

74. D'altro lato, per quanto riguarda l'elemento soggettivo, occorre tener conto di tutti gli elementi pertinenti del caso di specie al fine di determinare se la Avio Lucos avesse l'intenzione di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione creando «artificialmente» le condizioni necessarie per il suo ottenimento. Tra questi potrebbero rientrare la conclusione, in violazione del diritto nazionale applicabile, del contratto di concessione o, ancora, la conclusione dei contratti di comodato da cui risulterebbe che è in definitiva il pascolo ad essere concesso in comodato, giacché l'attività di pascolo è realizzata dalle persone fisiche proprietarie degli animali, e non dalla Avio Lucos.

75. In considerazione di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alla terza questione pregiudiziale dichiarando che la conclusione, da parte di una persona fisica o giuridica, di un contratto di concessione di un pascolo con un comune ed il subappalto dell'attività di pascolo al fine di ricevere un pagamento diretto nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie non costituisce, di per sé, una condizione «creata artificialmente», ai sensi dell'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013, a meno che non sia dimostrato, sulla base del complesso degli elementi rilevanti, che l'obiettivo perseguito dalla conclusione dei contratti in discussione fosse contrario agli obiettivi perseguiti dalla legislazione settoriale agricola.

## V. Conclusione

76. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Curtea de Apel Alba Iulia (Corte d'appello di Alba Iulia, Romania) nei seguenti termini:

- 1) L'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto iii), e l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del 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 ed il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano, in linea di principio, ad una normativa nazionale secondo la quale l'attività minima di pascolo, che deve essere esercitata sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee a tale pascolo, deve essere effettuata con animali detenuti dall'agricoltore stesso.
- 2) L'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e c), nonché l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 devono essere interpretati nel senso che rientra nella nozione di «agricoltore in attività» ai sensi di tali disposizioni, una persona fisica o giuridica che ha concluso un contratto di concessione vertente su una superficie di pascolo appartenente ad un comune e che, ai fini del pascolo sulla superficie in parola, utilizza animali prestati da persone fisiche che ne sono proprietarie, quando suddetta persona agisce in qualità di agricoltore, ai sensi

<sup>36</sup> V. paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del menzionato regolamento, conservando il controllo dell'azienda relativa alla superficie interessata per quanto riguarda la gestione, i benefici ed i rischi finanziari.

- 3) La conclusione, da parte di una persona fisica o giuridica, di un contratto di concessione di un pascolo con un comune ed il subappalto dell'attività di pascolo al fine di ricevere un pagamento diretto nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie non costituisce di per sé una condizione «creata artificialmente», ai sensi dell'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e n. 485/2008, a meno che non sia dimostrato, sulla base del complesso degli elementi pertinenti, che l'obiettivo perseguito dalla conclusione dei contratti in discussione fosse contrario agli obiettivi perseguiti dalla legislazione settoriale agricola.