

Rivista per la consulenza in agricoltura n. 67/2022

Il pignoramento dei titoli Agea relativi ai c.d. aiuti Pac

di Francesco Tedioli – avvocato e professore a contratto di diritto commerciale presso l’Università di Mantova

Una recentissima sentenza della Suprema Corte (Cassazione, [sentenza n. 26115/2021](#)) chiarisce quale forma debba rivestire il pignoramento dei titoli Pac e precisa che esso è autonomo rispetto a quello dei terreni: il primo è un pignoramento mobiliare (con vincolo che deve essere iscritto nel registro Agea) e il secondo è immobiliare, da trascrivere presso l’Agenzia del territorio ove è situato il fondo. La Cassazione statuisce, infine, come non esistano impedimenti a una espropriazione unitaria (da intendersi come contestuale) dei titoli e dei terreni in funzione dei quali sono riconosciuti.

Il caso deciso dalla Suprema Corte

Un istituto di credito assoggettava a espropriazione forzata diversi terreni e fabbricati rurali di proprietà del proprio debitore. Gli immobili venivano messi in vendita, aggiudicati e trasferiti unitamente ad alcuni titoli Agea relativi ad aiuti comunitari (c.d. Pac). Gli eredi del debitore, nel frattempo defunto, proponevano opposizione agli atti esecutivi, ai sensi dell’[articolo 617](#), c.p.c., avverso il decreto di trasferimento emesso dal G.E., limitatamente alla parte relativa ai predetti titoli Pac.

Poiché il ricorso veniva giudicato infondato, gli eredi del debitore impugnavano la sentenza loro sfavorevole, sostenendo che i titoli all’aiuto dovevano essere pignorati in via autonoma e non potevano essere messi in vendita e trasferiti unitamente ai terreni oggetto di espropriazione. La loro censura è stata ritenuta fondata.

La natura giuridica dei titoli Pac

Uno dei principali strumenti di sostegno al reddito delle imprese agricole è rappresentato dalla Politica agricola comune (Pac)¹. Essa si sostanzia nella corresponsione di un pagamento unico disaccoppiato²,

¹ I titoli vengono attribuiti a norma del Regolamento (UE) 1307/2013. Si ricorda che il Regolamento (UE) 2020/2220 ha esteso, agli anni 2021/2022, la validità dei titoli già attribuiti.

² Il pagamento unico aziendale è la modalità di sostegno diretto al reddito degli agricoltori, introdotta dalla riforma della Pac e disciplinata dal Regolamento (CE) 1782/2003 del Consiglio e dai Regolamenti applicativi della Commissione (CE) 795/2004 e 796/2004 e successive modificazioni. A questa normativa di base si aggiungono il D.M. 1668/2004, il D.M. 1787/2004 e il D.M. 2026/2004, con i quali lo Stato italiano

ossia svincolato dalla produzione del fondo, ma legato esclusivamente alla superficie aziendale destinata ad attività agricola. Tale provvigione è subordinata al mantenimento di buone condizioni agronomiche e al rispetto delle norme relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare e al benessere animale.

L'importo del pagamento è suddiviso in quote (i c.d. titoli all'aiuto), che possono essere oggetto di atti di trasferimento per successione ereditaria (o anticipata¹), per atto tra vivi, in via definitiva (compravendita) o in via temporanea (affitto, comodato, etc.) e anche a seguito di vendita forzata. In particolare, i titoli Pac sono suscettibili di trasferimento insieme alla proprietà dei terreni o indipendentemente da questa, sia pure a determinate condizioni (con atto che rivesta la forma scritta, da comunicarsi entro 10 giorni all'ente pagatore, che entro 30 giorni, deve convalidare il trasferimento dei titoli). In tutti questi casi, il cessionario dei diritti deve procedere ad abbinare ai titoli un numero corrispondente di ettari ammissibili di terreno condotti. In difetto, la cessione non produce effetti.

Il trasferimento dei titoli, per avere efficacia nei confronti dei terzi, deve essere iscritto in un apposito registro gestito dall'Agea².

Poiché il "titolo all'aiuto" è un istituto di derivazione comunitaria, in dottrina e in giurisprudenza è molto discussa la sua qualificazione giuridica. Certamente i titoli Pac non rientrano tra i beni che possono ritenersi compresi nel pignoramento immobiliare ai sensi dell'[articolo 2912](#), cod. civ., in quanto non possono essere qualificati né come pertinenze immobiliari ai sensi [articolo 817](#), cod. civ. (non essendo "cose" e, tanto meno, cose "cose destinate in modo durevole al servizio o all'ornamento" degli ettari di terreno in funzione dei quali sono riconosciuti), né come frutti della terra né, tanto meno, come accessori degli immobili pignorati. Poiché i titoli Pac, come anticipato, possono essere alienati anche "senza terra", va escluso che possano ritenersi accessori del terreno in funzione dei quali sono riconosciuti.

I titoli devono, invece, essere assimilati a un diritto di credito³, in considerazione del fatto che la loro titolarità dà diritto a percepire, annualmente, da Agea il contributo economico a essi associato. Sul

ha adottato le modalità di applicazione della riforma. Il regime di pagamento unico (RPU) prevede, a partire dal 1° gennaio 2005, un unico pagamento per la maggior parte degli aiuti diretti previsti nell'ambito della Pac; introduce il c.d. "disaccoppiamento" degli aiuti e limita, solo ad alcuni aiuti specifici, il premio legato alla produzione al fine di salvaguardare produzioni particolari e di evitare fenomeni di abbandono.

¹ Essa ricorre quando l'usufrutto si consolida in capo al nudo proprietario e quando un agricoltore ha ricevuto, a qualsiasi titolo, l'azienda o parte di essa, precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione legittima.

² L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, ai sensi dell'articolo 3, D.L. 182/2005, convertito con modificazioni dall'articolo 1, L. 231/2005, ha istituito il Registro nazionale titoli (RNT) presso il SIAN, nel quale sono contenute, tra l'altro, le informazioni relative all'identificazione dei soggetti aventi diritto, nonché la registrazione, l'identificazione e i trasferimenti titoli.

³ La questione sulla natura giuridica dei diritti all'aiuto è stata così risolta dall'Agenzia delle entrate, chiamata a fornire chiarimenti in ordine al trattamento fiscale delle operazioni di trasferimento degli stessi ([risoluzione n. 114/E/2006](#)). L'Agenzia delle entrate, peraltro, mutua alcuni argomenti elaborati dal Mipaaf, nella nota 21 marzo 2006, prot. 222, attinenti sia alla fase genetica dei diritti all'aiuto, sia alla disciplina del loro trasferimento. In particolare, è stato sostenuto che "la previsione della cedibilità dei diritti concorre a confermare che gli stessi possano essere assimilabili a diritti di credito", così richiamando la disciplina dettata dagli articoli 1260 e ss., cod. civ.. Tale tesi, però, contrasta con l'articolo 18, D.Lgs. 104/2004 e successive modificazioni, che prevede la possibilità di costituire in pegno, oltre che le quote di produzione e i diritti di

punto la giurisprudenza¹ ha evidenziato che “contributo” e “titolo all’aiuto” sono 2 entità diverse, seppur collegate: per avere diritto al primo, bisogna avere la titolarità del secondo. In altre parole, il premio è il diritto a percepire una somma in denaro e il titolo è la posizione giuridica soggettiva che nasce da un atto amministrativo ricognitivo dell’esistenza di tutti i requisiti necessari per poter inserire l’agricoltore nel “Registro nazionale titoli”. Tale iscrizione costituisce la premessa per conseguire, fra l’altro, il diritto di ricevere, annualmente, a titolo di premio comunitario una somma di denaro erogabile per legge dall’Acea o da altro Organismo pagatore regionale.

Solo i titoli possono essere oggetto di azione esecutiva, mentre l’[articolo 2](#), comma 2, D.P.R. 727/1974 e successive modificazioni e integrazioni, prevede espressamente l’impignorabilità del premio percepito². Il principio è stato ribadito da Acea nella circolare 10 febbraio 2016, prot. n. ACIU.2016.70.

La *ratio* di tale previsione risiede nella volontà di rendere impossibile la distrazione delle somme dovute per gli interventi a favore dell’agricoltura, dalla loro specifica destinazione e ciò anche in attuazione dell’articolo 1 del protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità Europea.

Le modalità della loro espropriazione

I titoli possono essere espropriati secondo le modalità previste per la procedura del pignoramento mobiliare diretto, nei confronti del debitore. Tale principio è stato chiarito da alcune circolari di Acea³, quale gestore del Registro, che occupandosi degli atti di disposizione dei titoli Pac, si conforma a quanto già in passato ritenuto dalla giurisprudenza di merito. Non è ammissibile, quindi, ricorrere alla procedura del pignoramento presso terzi⁴, in quanto Acea non è custode o detentrica dei titoli, che sono intestati e rimangono nella disponibilità degli agricoltori. Acea, peraltro, neppure è debitrice degli agricoltori beneficiari delle provvidenze economiche.

reimpianto (i vigneti) anche i diritti all’aiuto, per garantire l’adempimento di obbligazioni contratte nell’esercizio dell’impresa agricola. In tal caso si applica l’articolo 2806, cod. civ., che disciplina la costituzione di pegno di diritti diversi dai crediti.

¹ Tribunale Roma n. 25949/2009.

² E così testualmente: “le somme dovute agli aventi diritto in attuazione di disposizioni dell’ordinamento comunitario relative a provvidenze finanziarie, la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori riconosciuti ai sensi del Regolamento (CE) 1663/95 della Commissione, del 7 Luglio 1995, non possono essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari, ivi compresi i fermi amministrativi di cui all’articolo 69, comma 6, R.D. 2440/1923, tranne che per il recupero da parte degli organismi pagatori di pagamenti indebiti di tali provvidenze.

³ Per ultimo, si veda la circolare Acea n. 0018677/2021, che disciplina le procedure di presentazione delle domande di trasferimento dei titoli Pac, nonché le procedure con le quali sono eseguite le annotazioni dei pignoramenti e pegni aventi a oggetto i titoli Pac, nel Registro nazionale titoli, a partire dalla campagna 2021 fino al 2022. Si legga in particolare il § 8, pag. 15. In precedenza, si veda la circolare Acea n. 89117/2007, § 8.

⁴ In giurisprudenza: Tribunale di Roma, sezione 4-bis, n. 25949/2009 che ha dichiarato l’inutilizzabilità della procedura di pignoramento presso terzi in relazione ai titoli all’aiuto di cui al Regolamento (CE) 1782/2003 (poi Regolamento (CE) 73/2009 e Regolamento (UE) 1307/2013).

Dal punto di vista operativo, il creditore dovrà consultare il Registro nazionale dei titoli presso il Sian¹, verificare il numero progressivo, il valore e l'esistenza di eventuali pesi/vincoli giuridici (ad es empio, pegni, pignoramenti, sequestri o altri blocchi al trasferimento, quali fermi amministrativi), l'ultima campagna di utilizzo, relativi ai titoli intestati al proprio debitore.

Si precisa, inoltre, che i titoli condotti in affitto (l'informazione è visibile a sistema) non possono essere oggetto di pignoramento, essendo di proprietà di un terzo soggetto.

Acquisite tali informazioni, il procedente deve trasferirle all'ufficiale giudiziario competente per il pignoramento, il quale, nel proprio verbale, deve indicare il numero identificativo del titolo che intende pignorare e il codice fiscale del debitore esecutato.

Una volta redatto il verbale (e notificato al debitore), esso deve essere inviato, a mezzo pec, ad Agea, per la necessaria iscrizione (annotazione del pignoramento) nel Registro, ai fini dell'opponibilità ai terzi (e per evitare la libera trasferibilità dei titoli).

Ovviamente, come per il pignoramento dei beni mobili registrati e delle quote sociali, il verbale di pignoramento andrà iscritto a ruolo e il creditore dovrà chiedere la vendita dei beni pignoriati.

Il provvedimento conclusivo della procedura (sia esso il decreto di assegnazione o l'atto di vendita dei titoli), deve essere comunicato ad Agea, per l'iscrizione (pena l'inopponibilità all'Organismo pagatore degli atti inerenti la procedura esecutiva)². Ciò deve avvenire anche in caso di estinzione della procedura esecutiva (per rinuncia agli atti), ai fini della cancellazione dell'annotazione del pignoramento.

Il debitore, titolare delle quote Pac pignorate, sino all'assegnazione/vendita dei titoli, può continuare a utilizzarli, inserendoli nella propria domanda unica e percependone i contributi.

Come il compratore³, anche l'aggiudicatario nella vendita forzata (e l'assegnatario), deve essere un agricoltore in attività⁴ alla data di richiesta di trasferimento dei titoli assegnati o acquistati nella procedura esecutiva⁵. In difetto di tale requisito, la procedura di trasferimento dei titoli non si può perfezionare.

¹ Il Sistema informativo agricolo nazionale (www.sian.it).

² Il riferimento è all'area di coordinamento, ufficio armonizzazione procedure e rapporti finanziari. L'inoltro deve essere effettuato a mezzo pec all'indirizzo: protocollo@pec.agea.gov.it.

³ Il soggetto cedente può anche non essere agricoltore in attività, ma non deve avere debiti nei confronti dell'Amministrazione dello Stato. In caso contrario, pena l'inammissibilità della domanda di trasferimento, entro il 30 settembre dell'anno di presentazione della domanda, deve estinguere il debito o modificare la domanda di trasferimento titoli presentata nei termini, limitando la stessa a un numero di titoli il cui valore eccede l'importo del debito.

⁴ Così è espressamente stabilito dall'articolo 34, Regolamento (UE) 1307/2013 e prevede, in caso di trasferimento, che il cessionario possieda la qualifica di agricoltore in attività (a norma dell'articolo 9 del medesimo Regolamento), senza distinzione di forma giuridica, la cui azienda si trovi nel territorio dell'Unione Europea e che possieda un numero di ettari eleggibili a cui abbinare i titoli. Tale regola trova una deroga in caso di successione effettiva o anticipata.

⁵ L'istruttoria sul requisito in questione deve essere eseguita entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda di trasferimento dei titoli.

Agea precisa, inoltre, che, per effetto dell'applicazione della normativa dell'Unione Europea e nazionale, i titoli possono subire modifiche nel loro numero e valore dopo l'esecuzione del pignoramento. In tal caso, il pignoramento continua a produrre i propri effetti limitatamente al numero e al valore dei titoli rimasti nella disponibilità dell'intestatario e nulla può essere opposto all'ente pagatore. Qualora, nelle more della procedura esecutiva, il debitore pignorato non dovesse più risultare intestatario di tutti o parte dei titoli oggetto della procedura esecutiva (ad esempio, per il mancato utilizzo per 2 anni consecutivi), nulla può essere opposto ad Agea, che non potrà dare seguito al trasferimento dei titoli per il venir meno dell'oggetto del pignoramento.

La soluzione adottata dalla Cassazione

La Cassazione ribadisce che i titoli agli aiuti Pac devono essere oggetto di pignoramento autonomo rispetto a quello dei terreni a cui sono associati, con vincolo in ogni caso soggetto a iscrizione nel Registro Agea, ai fini dell'opponibilità ai terzi.

Nulla esclude, però, che i titoli siano espropriati unitamente ai terreni in funzione dei quali sono riconosciuti, in applicazione estensiva dell'[articolo 556](#), c.p.c., previa redazione da parte dell'ufficiale giudiziario di 2 distinti atti di pignoramento da depositare unitamente in cancelleria, ai sensi dell'articolo 556, comma 2, c.p.c. e, rispettivamente, da trascrivere nei registri immobiliari e da iscrivere nel registro Agea dei Pac.

Se viene operata questa scelta, il giudice dell'esecuzione potrà valutare l'opportunità di mettere in vendita i titoli unitamente ai terreni (sussistendone i presupposti normativi necessari), in modo da meglio garantire gli interessi dei creditori e degli stessi acquirenti del fondo.

SCHEDA DI SINTESI

Il titolare dei titoli Pac ha diritto a incassare, annualmente, una provvigione o premio (il c.d. pagamento unico disaccoppiato) svincolato dalla produzione del fondo e legato principalmente alla superficie aziendale destinata ad attività agricola.



I titoli Pac possono essere venduti e affittati unitamente ai terreni o separatamente da essi, ma il cessionario deve sempre rivestire la qualifica di agricoltore in attività.



I titoli Pac vanno assimilati a un diritto di credito e possono essere oggetto di pignoramento. Non possono essere espropriati, invece, i premi percepiti in forza del diritto all'aiuto.



La corretta forma di espropriazione è quella del pignoramento mobiliare diretto contro il debitore, con un verbale che deve elencare il numero dei titoli e deve essere notificato al debitore. Anche l'Agea deve essere destinataria di apposita comunicazione (a mezzo pec) ai fini dell'annotazione del vincolo nel Registro nazionale titoli presso il Sian.



Nulla impedisce che l'ufficiale giudiziario che ha pignorato i terreni (nelle forme dell'esecuzione immobiliare), contestualmente, ma con un diverso verbale, pignori anche i titoli, così consentendo al giudice dell'esecuzione di disporre una vendita unitaria.