



CH-3003 Berna, UFAG, wil

Dipartimento delle finanze e
dell'economia del Cantone Ticino
Sezione cantonale delle bonifiche
fondiarie e del catasto
Viale Stefano Franscini 17
6501 Bellinzona

Numeri di riferimento/incarto: 2010-08-13/5
Vostro riferimento:
Nostro riferimento: wil / dfr
Collaboratore/trice: Markus Wildisen
Berna, 6 settembre 2010

Circolare 4/2010 - Raggruppamento di terreni in affitto

Gentili Signore, egregi Signori

L'agricoltura è e sarà sempre confrontata con sfide di vario genere. Considerata l'attuale liberalizzazione e apertura dei mercati agricoli, essa deve potenziare la propria competitività. Elemento fondamentale, a tale scopo, è la riduzione dei costi di produzione. Questi ultimi possono essere ridotti in maniera duratura grazie al riordino e alla ricomposizione particellare nell'ambito di un classico raggruppamento di terreni (migliorie integrali). In molte aree del Paese, le migliorie integrali sono già state portate a termine alcuni decenni fa. Inoltre, in ambito agricolo continua il mutamento strutturale che, data la quota mediamente elevata di terreni in affitto, racchiude un ulteriore potenziale di miglioramento per quanto concerne i raggruppamenti di terreni. Crescono altresì il bisogno e il ritmo di adeguamento delle strutture.

Per tale motivo aumenta anche il desiderio di realizzare, in poco tempo e tramite procedure snelle, strutture di gestione ottimali; si cercano cioè nuovi metodi e strumenti per migliorarle. In tale contesto, risultano interessanti diverse forme di raggruppamento gestionale (scambio volontario d'utilizzo, ricomposizione particellare virtuale, ecc.) e, in particolare, il raggruppamento di terreni in affitto. In alcune tesi di laurea della Scuola universitaria svizzera d'agronomia (SHL) e del Politecnico federale di Zurigo è stato dimostrato che il raggruppamento gestionale (ovvero la gestione in comune) ha un grande potenziale di riduzione dei costi di produzione.

Considerazioni e dibattiti sul raggruppamento di terreni in affitto

Nei raggruppamenti di terreni in affitto non si intacca la proprietà fondiaria, bensì le superfici in affitto disponibili in un determinato comprensorio vengono attribuite in maniera ottimale ai contadini che gestiscono personalmente i fondi al fine di formare, assieme alle eventuali superfici di proprietà del

Ufficio federale dell'agricoltura UFAG
Markus Wildisen
Mattenhofstrasse 5, CH-3003 Berna
Tel. +41 31 322 26 63, fax +41 31 322 26 34
markus.wildisen@blw.admin.ch
www.blw.admin.ch

gestore in proprio, unità di gestione ricomposte. Gli scambi di terreni sono coordinati da un'organizzazione ad hoc che gestisce i terreni in affitto (p.es. cooperativa d'affitto). A livello federale, con l'ordinanza sui miglioramenti strutturali (OMSt; RS 913.1) è offerta la possibilità di sostenere con aiuti agli investimenti¹, alla voce "Bonifiche fondiarie", raggruppamenti di terreni in affitto e altre forme di miglioramento della struttura gestionale. Finora, il sostegno a tali forme è stato comunque richiesto solo per casi isolati. Un esempio di cooperativa d'affitto costituita su base volontaria esiste nel Comune zurighese di Dällikon. Nell'*allegato* è riportata la descrizione del sistema di un'organizzazione che gestisce i terreni in affitto. Nell'ambito dell'ulteriore sviluppo della politica agricola (PA 14/17), l'UFAG verifica se sono necessari adeguamenti della legislazione sull'affitto agricolo vigente (p.es. nell'art. 20 LAAgr).

La Commissione Bonifiche fondiarie di suissemelio si occupa, da tempo, di questioni concernenti il raggruppamento di terreni in affitto. Nel dicembre 2004 essa ha condotto un sondaggio presso i Cantoni dal quale si è rilevato, in linea generale, che essi sono interessati dalla questione del raggruppamento gestionale, ovvero di terreni agricoli, ma non la ritengono, al contempo, molto urgente. È altresì emerso che, fatta eccezione per i classici raggruppamenti di fondi, le esperienze concrete con i raggruppamenti gestionali sono poche. Partendo dai risultati di tale sondaggio, la Commissione ha concluso che per esaminare approfonditamente la problematica non ci si può avvalere di una base teorica (studi o simili), bensì si deve far ricorso a un caso concreto quale un progetto pilota. Tramite quest'ultimo si deve appurare se le attuali condizioni quadro consentono di realizzare un raggruppamento gestionale senza modificare i rapporti di proprietà (indipendentemente da un raggruppamento di fondi classico), quali presupposti devono essere adempiuti e se vi è necessità di adeguamento a livello legale, pianificatorio o finanziario².

Nell'ambito del progetto modello sostenuto dalla Rete federale "Spazio rurale" (ARE, SECO, UFAM, UFAG) è attualmente in atto, nel Comune di Zuzgen AG, un progetto dal titolo "Freiwillige Bewirtschaftungsarrondierung" (raggruppamento gestionale su base volontaria) elaborato dal gruppo di lavoro Ackermann+Wernli, emac e agrofutura. Gli aspetti organizzativi, legali e finanziari di un raggruppamento gestionale su base volontaria verranno illustrati sulla base di tale esempio concreto. Si forniranno informazioni a tal proposito, non appena ve ne saranno a disposizione.

Il vantaggio e l'effetto positivo dei raggruppamenti di terreni in affitto e di altre forme di miglioramento della struttura gestionale possono in realtà diventare effettivi se nella procedura sono coinvolte la maggioranza o, ancora meglio, tutte le particelle di un comprensorio. In questo contesto la priorità è data all'aspetto della gestione ottimale (proprietari e affittuari gestori), ma nella valutazione è incluso anche il parere del locatore (proprietario non gestore).

¹ Art. 14 Bonifiche fondiarie

¹ Contributi sono accordati per:

a. le ricomposizioni particellari, il raggruppamento di terreni in affitto e altri provvedimenti tesi a migliorare la struttura della gestione;

Art. 15 Costi per bonifiche fondiarie che danno diritto ai contributi

¹ In caso di bonifiche fondiarie ai sensi dell'articolo 14 capoversi 1 e 2, i seguenti costi danno diritto ai contributi:

g. un'indennità unica fino a un massimo di 800 franchi all'ettaro versata ai locatori che trasmettono ad un'organizzazione che gestisce i terreni in affitto il diritto di affittarli a terzi, a condizione che i terreni siano messi a disposizione per almeno 18 anni.

² Rapporto di valutazione sul sondaggio:

http://www.suissemelio.ch/files/publikationen/de/Auswertung_Bewirtschaftungsarrondierung.pdf

Nei dibattiti condotti finora, infatti, ci si è sempre chiesti se anche la fondazione di un'organizzazione allo scopo di un raggruppamento di terreni in affitto debba avvenire conformemente all'articolo 703 CC. Le considerazioni riportate di seguito hanno lo scopo di informare sugli accertamenti giuridici, condotti in una prima fase dalla giurista della nostra Unità di direzione.

Spiegazione giuridica sull'applicazione dell'articolo 703 CC

1. Base legale CC

Art. 703 Miglioramenti del suolo

¹ Quando le opere di miglioramento del suolo, come correzioni di corsi d'acqua, prosciugamenti, irrigazioni, rimboschimenti, strade, raggruppamenti di terreni e simili lavori, non possono essere compiute se non da una comunione di proprietari e siano consentite dalla maggioranza dei medesimi, rappresentanti più della metà del terreno, gli altri proprietari sono obbligati a prendervi parte. I proprietari interessati che non prendono parte alla decisione sono considerati consenzienti. L'adesione è menzionata nel registro fondiario.

² I Cantoni stabiliscono la procedura. Essi devono, segnatamente per i raggruppamenti, emanare prescrizioni particolareggiate.

³ La legislazione cantonale può facilitare maggiormente l'esecuzione di tali miglioramenti del suolo ed estendere le stesse prescrizioni anche alle zone edificabili e ai territori interessati da spostamenti di terreno permanenti.

2. Base legale LAgr e OMSt

Art. 94 cpv. 1 lett. b LAgr

¹ Per bonifiche fondiarie s'intendono:

- b. il riordino della proprietà fondiaria e dei rapporti di affitto

Art. 14 cpv. 1 lett. a OMSt

- a. le ricomposizioni particellari, il raggruppamento di terreni in affitto e altri provvedimenti tesi a migliorare la struttura della gestione

3. Definizioni

Tra le opere di miglioramento del suolo il CC include anche i raggruppamenti di terreni. L'elenco non è tuttavia esaustivo e pertanto si possono anche far rientrare ulteriori misure, comparabili a quelle enunciate.

La LAgr include tra le bonifiche fondiarie anche il riordino della proprietà fondiaria e dei rapporti di affitto. Dal messaggio sulla PA 2002 si desume che per il riordino dei fondi in proprietà (raggruppamenti di terreni, ricomposizioni particellari) o in affitto (raggruppamenti di terreni in affitto) frammentati deve essere mantenuta la denominazione "bonifiche fondiarie".

L'OMSt stabilisce, al titolo bonifiche fondiarie, che per i raggruppamenti di terreni in affitto sono accordati dei contributi.

La definizione del concetto "Miglioramenti del suolo" nel CC è stata modificata nell'ambito di una revisione della LAgr, nel 1954. Per quanto dal messaggio dell'epoca non si possa desumere niente di preciso, si deve partire dal presupposto che il concetto nel CC si rifaccia a quello nella LAgr.

Nella vecchia LAgr il concetto viene definito in maniera generica, senza elencare provvedimenti concreti, ma affermando semplicemente che si tratta di misure o opere atte a conservare o ad accrescere la redditività del suolo, a facilitarne la gestione o a proteggerlo dal deterioramento o dalla distruzione in seguito ad eventi naturali. Tuttavia, già nell'allora ordinanza sulle bonifiche fondiariae (dal 1976) si era stabilito esplicitamente che un raggruppamento di terreni in affitto e i raggruppamenti complementari potevano essere finanziati con contributi nell'ambito delle bonifiche fondiariae.

Oggi, come allora, al concetto di bonifica fondiaria può essere attribuito lo stesso significato.

4. Applicazione dell'articolo 703 CC

Nonostante nell'articolo 703 CC non se ne parli esplicitamente, il concetto di raggruppamento di terreni in affitto può essere ivi classificato, soprattutto alla luce della formulazione "e simili lavori". Tramite la legislazione agricola, inoltre, è documentato che il concetto di bonifiche fondiariae è stato precisato nel tempo, ma il suo significato è rimasto invariato.

Nel capoverso 2 si sancisce che sono i Cantoni a stabilire la procedura. Essendo quest'ultima distinta da quella del raggruppamento di terreni, i suoi principi vanno disciplinati in una legge cantonale e i dettagli possono essere sanciti, come nell'esempio della cooperativa d'affitto su base volontaria di Dällikon, negli statuti.

Le restrizioni concernenti la disponibilità temporale della proprietà sono superiori rispetto al caso del raggruppamento di terreni e pertanto, giusta il capoverso 1, è necessario avere la maggioranza dei proprietari intenzionati a partecipare al progetto. Il proprietario non potrà disporre del proprio fondo per un periodo lungo e cede alla cooperativa il diritto di disporre.

5. Ordine sulla base della legislazione cantonale

Con l'articolo 703 capoverso 3 CC si offre ai Cantoni la possibilità di facilitare maggiormente l'esecuzione dei miglioramenti del suolo ovvero, qualora non si riuscisse a realizzare un raggruppamento di terreni in affitto sulla base del capoverso 1, esso potrebbe essere ordinato sulla base della disposizione di legge nel diritto cantonale.

Un esempio è la Landwirtschaftsgesetz³ (legge sull'agricoltura) del Canton Vallese che nelle definizioni (art. 51) sancisce che per bonifica fondiaria s'intende, tra l'altro, il riordino della proprietà fondiaria e dei rapporti di affitto. In seguito, si indica che nell'interesse della collettività il Consiglio di Stato può dichiarare obbligatoria una bonifica fondiaria. Non è però ancora chiarito nel dettaglio, quali siano i casi di "interesse della collettività". Da una recente sentenza del Tribunale federale si evince che il Cantone può inserire nella propria legislazione ulteriori disposizioni concernenti l'esecuzione di bonifiche fondiariae, a patto che non siano in contrasto con il CC e la LAgr⁴.

³ Gesetz über die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes, GLER;
www.vs.ch/public/public_lois/de/Pdf/910.1.pdf

⁴ DTF del 18 agosto 2008 (1C_439/2007/daa)

Raccomandazioni

Considerato il risultato positivo degli accertamenti giuridici, si raccomanda ai Cantoni di inserire nella propria legislazione esecutiva, nell'ambito di lavori di revisione previsti, anche prescrizioni procedurali per la fondazione e il sostegno di raggruppamenti di terreni in affitto e di sfruttare, in tale contesto, il margine di manovra giuridico. Quale documentazione esemplare a tale scopo può essere considerata quella del Canton Vallese (art. 62 a-e VLER⁵) o del Canton Argovia (in preparazione). Oltre all'applicazione dell'articolo 703 CC, deve essere prestata particolare attenzione all'interazione con l'articolo 20 LAAgr (scioglimento del rapporto di affitto nell'ambito di un "raggruppamento di fondi o una ricomposizione particellare di terreno agricolo").

Di seguito sono riportati gli aspetti che, secondo noi, andrebbero disciplinati a livello legislativo.

- Modalità di fondazione di un'organizzazione che gestisce i terreni in affitto di cui all'articolo 703 CC: opzioni obbligo, ordine e partecipazione facoltativa; interazione tra proprietà fondiaria e gestione; la priorità ai gestori (affittuari) rispetto ai proprietari di fondi non gestori (locatori) è, considerato il margine di manovra giuridico dei Cantoni (art. 703 cpv. 3 CC), un'opzione da valutare.
- Attribuzione dei rapporti di affitto tramite decisione, determinazione dei rimedi giuridici.
- Garanzia del successo della ricomposizione (artt. 102 segg. LAAgr).

Oltre alle questioni di natura giuridica si deve sicuramente riflettere sugli incentivi finanziari che potrebbero essere usati per promuovere in particolare un raggruppamento dei terreni in affitto. In alcuni Cantoni, nell'ambito dei raggruppamenti di terreni classici esiste la possibilità che i costi residui dei proprietari di fondi non gestori (locatori) vengano assunti dal committente o dal Comune se il locatario, da parte sua, mette a disposizione le sue superfici in affitto per un'assegnazione ottimale. Dall'ultima revisione della OMSt (art. 15 cpv. 1 lett. g), anche un'indennità unica può essere riconosciuta come costi che danno diritto a contributi.

Nella speranza che le informazioni, le proposte e le raccomandazioni qui presentate possano esservi di aiuto, vi saremmo grati di tenerci aggiornati riguardo alle vostre attività sul piano cantonale.

Distinti saluti.

Ufficio federale dell'agricoltura UFAG

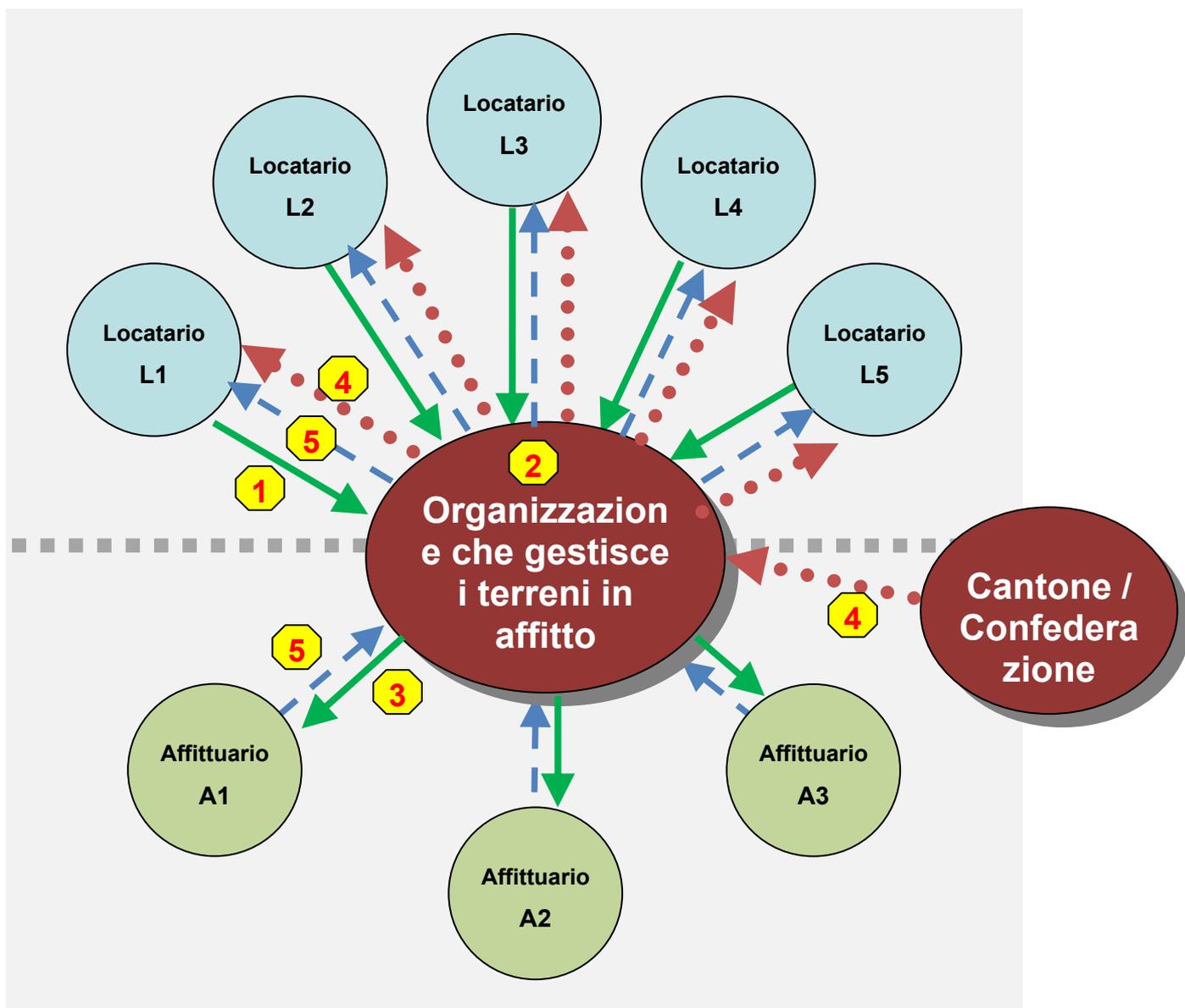
Jörg Amsler
Sost. Responsabile Unità di direzione
Pagamenti diretti e sviluppo rurale

Allegato:

- Possibile sistema di un'organizzazione che gestisce i terreni in affitto

⁵ Verordnung über die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes, VLER;
www.vs.ch/public/public_lois/de/Pdf/910.100.pdf

Allegato - Esempio di sistema di un'organizzazione che gestisce i terreni in affitto



- 1** Locatario/proprietario del fondo: cessione del terreno in affitto (12-18 anni) / trasferimento del contratto d'affitto all'organizzazione che gestisce i terreni in affitto
- 2** Società / Associazione dei proprietari di fondi e dei gestori in proprio in un comprensorio con statuti; obiettivi dell'organizzazione che gestisce i terreni in affitto: migliore ricomposizione possibile dei terreni in affitto; partecipazione facoltativa/obbligatoria: applicabile l'art. 73 CC
- 3** Attribuzione delle superfici in affitto ad affittuari/gestori in proprio quale subaffitto tramite decisione
- 4** Indennità unica fino a un massimo di 800 franchi all'ettaro (costi che danno diritto a contributi)
- 5** Canone d'affitto annuale (importo giusta la LAAgr)