# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2692

## PROPOSTA DI LEGGE

**d'iniziativa del deputato LEMBO**

Norme in materia di contratti di affitto dei fondi rustici

*Presentata il 13 novembre 1996*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Costituzione, sancendo l'obbligo della destinazione produttiva dei fondi rustici provvede, di fatto, a disciplinare la proprietà fondiaria in funzione dell'attività agricola che su di essa si svolge, interpretando, in tal modo, i fini sociali che, all'epoca della sua stesura, erano universalmente riconosciuti al bene terra.

Rispetto ad una tale impostazione, la stipula di un contratto per l'affitto di un terreno agrario rappresenta una evidente dissociazione tra il diritto di proprietà, di cui rimane titolare il locatore, e la gestione dell'impresa, che diviene compito dell'affittuario.

Fino ad oggi, per quanto riguarda i contratti di affitto, il dettato costituzionale è stato interpretato nel senso di favorire il mantenimento del binomio fondo-attività agricola attraverso la salvaguardia della posizione dell'affittuario, ritenuta contrattualmente più debole.

In tal senso sono state previste numerose misure, sia per allungare la durata dei contratti di affitto, sia per regolamentarne il canone. In entrambi i casi, l'obiettivo era il medesimo: impedire che venisse meno il legame tra la terra e l'attività agricola.

Giova, tuttavia, sottolineare che tali decisioni sono state assunte in riferimento ad una interpretazione del dettato costituzionale che, se si considerano le profonde evoluzioni vissute, sia dal settore agricolo, sia dalla politica agraria in questi ultimi cinquanta anni, non sembra essere più nè particolarmente attuale, nè, soprattutto, l'unica possibile.

Oramai da tempo, all'agricoltura sono, infatti, riconosciute anche funzioni diverse da quella tradizionale di garantire l'approvvigionamento di beni alimentari. In conse-

guenza di ciò, il rapporto tra terra ed impresa agricola, si è profondamente modificato, al punto che, attualmente, svolgere attività agricola significa non solo produrre derrate alimentari ma anche produrre beni a destinazione non alimentare, nonché operare ai fini della tutela del paesaggio e dell'ambiente rurale in tutte le molteplici implicazioni che questo comporta.

Su questa evoluzione ha inciso in modo particolare la riforma della politica agricola comunitaria che, con la « rivoluzione » introdotta con la riforma Mac Sharry del 1992, ha abbandonato il tradizionale metodo del sostegno attraverso i prezzi dei prodotti, per sostituirlo con un sistema di compensazioni concesse attraverso trasferimenti diretti al reddito degli agricoltori, creando, nel contempo, i presupposti per una vera complementarità tra le misure di sostegno ai mercati e le azioni in favore delle zone agricole meno favorite, cui sono prevalentemente rivolti i numerosi interventi di politica socio-strutturale (obiettivi e 5b), gli aiuti alla forestazione, alla riconversione ed alla qualificazione dei prodotti.

Da questo quadro emerge inequivocabilmente che, per gli agricoltori che operano sul mercato, il sostegno pubblico sarà costituito unicamente da garanzie minime sui prezzi, cui fare ricorso solo in casi straordinariamente negativi, e da aiuti diretti al reddito. Per gli agricoltori che non riusciranno ad operare sul mercato, il sostegno agricolo sarà, per contro, quasi interamente rappresentato da forme di intervento che mirano a riconoscere le funzioni di presidio ambientale che la stessa agricoltura è in grado di assicurare.

Questa nuova articolazione della politica agraria, spostando il sostegno dai prodotti (il vecchio sistema del sostegno ai prezzi), ai fattori produttivi (i nuovi regimi di aiuto sono commisurati all'ettaro, al capo di bestiame, eccetera) impone di procedere ad una reinterpretazione di quanto previsto dal dettato costituzionale in merito al rapporto tra terra e impresa agricola.

È infatti evidente che non è più possibile ragionare in funzione di un concetto che vuole la terra inscindibilmente legata allo svolgimento di una attività unicamente finalizzata alla produzione di beni alimentari. Questa interpretazione era sicuramente corretta negli anni immediatamente successivi la seconda guerra mondiale, quando era ancora vivo lo spettro della fame, ma non è più valida oggi, quando - fortunatamente - questi problemi sono superati e quando gli agricoltori non sono, e non potranno più essere, solo dei coltivatori diretti che lavorano la terra per trarne beni alimentari.

Ne discende che, fermo restando quanto indicato dalla Costituzione, è, tuttavia, necessario reinterpretare la tradizionale associazione terra-lavoro agricolo allargandola ed arricchendola, attraverso lo sviluppo del concetto terra – impresa agricola, dove le parole « impresa agricola » assumono il significato dell'esercizio di tutte quelle attività in grado di assicurare lo svolgimento delle funzioni che sono attualmente richieste e riconosciute all'agricoltura.

Attraverso questa interpretazione, il bene terra assume il più corretto significato di fattore produttivo e ciò, oltre ad essere coerente con le attuali linee di politica agraria (giova ricordare e sottolineare che il sostegno è, ormai da tempo, commisurato sui fattori produttivi e non più sui prodotti), comporta la concreta possibilità di ridurre la tradizionale rigidità dell'offerta del bene terra. È, questo, un passaggio di fondamentale importanza, in quanto riconoscere che la terra è, in primo luogo, un fattore produttivo significa creare tanti diversi mercati quante sono le sue possibili utilizzazioni in campo agrario. È, infatti, evidente che la terra, intesa come fattore produttivo, ha un significato profondamente diverso, qualora essa sia affittata per ottenere produzioni destinate ad un mercato di dimensioni internazionali, oppure per ottenere prodotti tipici che si rivolgono ad un mercato locale o, comunque, di nicchia, oppure per cogliere le opportunità rappresentate dagli interventi comunitari in favore dello sviluppo rurale, o dell'agroambiente, o della selvicoltura.

Si tratta di tre situazioni diverse, che sono tutte presenti nel Paese e che sono tutte egualmente importanti, in quanto rappresentano altrettante possibilità di esercizio e di sviluppo della attività agricola, ma che, in modo totalmente anacronistico, le vigenti leggi sull'affitto dei fondi rustici non riescono a distinguere. Riteniamo, infatti, che l'attuale normativa sugli affitti agrari non trovi più riscontro alcuno, nè nell'evoluzione della politica agraria, nè nelle conseguenti necessità degli agricoltori, che devono potersi riferire ad un mercato dei fattori produttivi che sia il più possibile aperto e flessibile in funzione delle diverse caratteristiche ed esigenze delle imprese e del territorio su cui operano.

In considerazione di ciò, la presente proposta di legge si propone, attraverso un testo semplice e snello, di giungere alla definizione di un nuovo quadro normativo per la regolamentazione degli affitti in agricoltura.

A tal fine si prevede una completa ridefinizione delle disposizioni inerenti la durata ed il canone, ovvero i due aspetti ai quali la normativa in materia di affitti agrari ha tradizionalmente dedicato la maggiore attenzione, contribuendo, tra le altre cose, a generare forti squilibri in favore della figura dell'affittuario e ad accrescere la rigidità dell'offerta del bene terra.

In particolare, si è previsto che la determinazione dell'entità del canone e della durata dei contratti di affitto sia il risultato di una libera contrattazione delle parti (articolo 1). Per quanto attiene la durata dei contratti di affitto si è, comunque, previsto che le regioni indichino, per ciascuna produzione agraria ottenuta sul loro territorio, la rispettiva durata economica, e che le parti contraenti si riferiscano a tale indicazione, al momento della stipula del contratto medesimo.

All'articolo 2 sono previste specifiche misure in favore della diffusione dei contratti di affitto. Attraverso l'applicazione di tali misure si mira, in un contesto di sensibile aumento di flessibilità rispetto al passato, sia a salvaguardare la conservazione del legame terra-attività agricola, sia a perseguire l'obiettivo di favorire i contratti di affitto che interessano le figure professionali e le aree cui le regioni riconoscono una particolare importanza strategica, ai fini dell'attuazione delle rispettive linee di politica agraria. Le misure previste sono riconducibili a tre categorie: l'aumento progressivo e crescente dei valori di reddito catastale a fini IRPEF per coloro che dopo la scadenza di un contratto di locazione lasciano i terreni sfitti ed incolti; la concessione di incentivi ai proprietari che rinnovano un contratto di affitto ed, in particolare, a chi affitta terreni situati in aree svantaggiate e montane per lo svolgimento di attività agricole nell'ambito dei programmi comunitari in tema di agroambiente, forestazione e sviluppo rurale; la possibilità per i giovani agricoltori di cui al regolamento CEE n. 2328 del Consiglio, del 15 luglio 1991, di detrarre dal reddito il canone di affitto per il periodo durante il quale mantengono la suddetta caratteristica di giovane agricoltore.

In considerazione del fatto che il fenomeno degli affitti di fondi rustici interessa attualmente circa il 14 per cento delle aziende agrarie ed il 17 per cento della superficie agricola utilizzata italiana, vi è da ritenere che, anche quando sarà a regime, il sistema di incentivi previsti all'articolo 3 determinerà una riduzione delle entrate stimabile in circa 20-25 miliardi di lire l'anno. Si tratta, pertanto, di una cifra di ridottissima entità che, tra le altre cose, potrà essere facilmente compensata dalle maggiori entrate che si avranno a seguito della riduzione della rigidità dell'offerta del bene terra che, a sua volta, contribuirà ad incentivare lo sviluppo delle attività agricole.

All'articolo 3, sono trattati i temi inerenti il rinnovo del contratto di affitto, in base a princìpi sicuramente assai meno rigidi rispetto al passato, nel senso, soprattutto, di un riequilibrio tra la figura del proprietario e quella dell'affittuario. Si è, inoltre, previsto di concedere alle regioni la facoltà di istituire, con loro risorse, uno specifico fondo di salvaguardia per concedere contributi agli agricoltori che, a seguito della risoluzione di un contratto di

affitto, sono stati costretti a lasciare i terreni e che non sono riusciti a stipulare un nuovo contratto.

Gli articoli 4 e 5 contengono disposizioni relative, rispettivamente, all'attuazione dei miglioramenti fondiari su fondi in affitto ed all'esercizio del diritto di prelazione. Entrambi questi temi sono affrontati nello spirito di ridurre le rigidità della preesistente normativa.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Durata e canone dei contratti di affitto)*

I. La durata di un contratto di affitto è determinata dalle parti contraenti in funzione dell'uso cui è destinato il bene oggetto di contrattazione e con riferimento alle indicazioni di cui al comma 2.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per ciascuna delle produzioni agrarie ottenute sul proprio territorio, indicano la durata del ciclo economico, con riferimento sia alle diverse realtà produttive presenti sia alle principali tecniche agronomiche adottate, nell'ambito della stessa regione o provincia autonoma.

3. Il canone rappresenta il prezzo d'uso del fattore produttivo terra ed è determinato tramite libera contrattazione tra le parti.

4. I contratti di affitto di cui al presente articolo sono soggetti a registrazione presso l'ufficio del registro territorialmente competente. Tali registrazioni non comportano oneri fiscali a carico delle parti contraenti.

## ART. 2.

*(Misure in favore della diffusione dei contratti di affitto).*

1. In caso di mancato rinnovo del contratto di affitto, il proprietario che lascia i terreni sfitti e che contemporaneamente non svolge su di essi attività agricole, è soggetto alle seguenti imposizioni ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF):

*a)* aumento del 30 per cento del reddito dominicale ai fini IRPEF per il

proprietario che lascia i terreni sfitti e che contemporaneamente non svolge su di essi attività agricole per un periodo superiore ad un anno dopo la scadenza del contratto di affitto;

*b)* aumento del 50 per cento del reddito dominicale ai fini IRPEF per il proprietario che lascia i terreni sfitti e che contemporaneamente non svolge su di essi attività agricole per un periodo superiore a tre anni dopo la scadenza del contratto di affitto.

2. In caso di morte del proprietario nell'anno di scadenza del contratto di affitto e di conseguente successione degli eredi sul fondo, gli aumenti di cui al comma 1, lettera *a),* sono applicati dopo due anni dalla scadenza del contratto medesimo.

3. Per il proprietario che rinnova un contratto di affitto sono previste riduzioni in misura del 20 per cento sul reddito dominicale ai fini IRPEF. Tali agevolazioni sono applicate per l'intera durata del contratto di affitto.

4. Per il proprietario che affitta terreni in zone svantaggiate e montane di cui alla direttiva 75/268/CEE, del Consiglio, del 28 aprile 1975, e successive modificazioni, per lo svolgimento di attività agricole nell'ambito dei programmi comunitari in favore dell'agro-ambiente, dell'imboschimento e, più in genere, dello sviluppo rurale è prevista una ulteriore riduzione del reddito dominicale ai fini IRPEF, in misura del 10 per cento in più rispetto a quanto indicato al comma 3.

5. Per i giovani agricoltori di cui all'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 2328/91 del Consiglio, del 15 luglio 1991, è prevista la detraibilità a fini fiscali del canone di affitto, fino al compimento del quarantesimo anno di età.

6. Le amministrazioni comunali hanno facoltà di applicare le riduzioni percentuali di cui ai commi 3 e 4 ai fini della imposta comunale sugli immobili (ICI).

ART. 3.

*(Rinnovo del contratto di affitto).*

1. In mancanza di disdetta di una delle parti, il contratto si intende tacitamente rinnovato per una durata pari a quella prevista dal contratto in scadenza.

2. Il proprietario che non intende rinnovare il contratto di affitto è tenuto a comunicare tale intenzione all'affittuario mediante raccomandata con avviso di ricevimento, non prima di un anno e non oltre i sei mesi dalla scadenza del contratto medesimo.

3. L'affittuario può recedere dal contratto di affitto in qualsiasi momento, comunicando, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, le proprie intenzioni al locatore con almeno sei mesi di preavviso.

4. La risoluzione del contratto di affitto può essere pronunciata nel caso di gravi e provate inadempienze da parte dell'affittuario, particolarmente in relazione agli obblighi inerenti al pagamento del canone, alla normale e razionale coltivazione del fondo, alla conservazione e manutenzione del fondo medesimo e delle attrezzature relative ed alla instaurazione di rapporti di subaffitto.

5. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in funzione dei loro obiettivi di politica agraria, hanno facoltà di costituire, con risorse proprie, un fondo di salvaguardia per la concessione di contributi temporanei agli agricoltori che sono stati costretti a lasciare i terreni in affitto e che non sono riusciti a stipulare un nuovo contratto. La determinazione delle modalità di concessione di tali contributi, nonché la loro entità e durata è compito delle stesse regioni e province autonome.

6. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano costituiscono uno specifico organo cui il proprietario e l'affittuario possono ricorrere in caso di controversie sull'interpretazione ed esecuzione dei contratti di affitto.

ART. 4.

*(Miglioramenti).*

1. Ciascuna delle parti contraenti può eseguire opere di miglioramento fondiario, addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali, purché le medesime non modifichino la destinazione agricola del fondo.

2. La parte che intende proporre la esecuzione delle opere di cui al comma 1, comunica tale intenzione all'altra parte, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, corredata del progetto per la realizzazione delle stesse opere.

3. In caso di mancato accordo tra le parti, l'organo di cui all'articolo 3, comma 6 è competente ad esprimere, su richiesta della parte interessata, un giudizio favorevole o contrario in merito alla esecuzione delle opere, indicando eventuali modifiche tecniche da apportare al progetto ed assegnando, in caso di giudizio favorevole, un termine per l'inizio e la ultimazione delle opere.

4. Il locatore che ha effettuato le opere di cui al comma 1, può rinegoziare con l'affittuario l'entità del canone e la durata del contratto di affitto concordate al momento della stipula del contratto medesimo.

5. L'affittuario che ha eseguito le opere di cui al comma 1, può rinegoziare con il proprietario l'entità del canone e la durata del contratto di affitto concordate al momento della stipula del contratto medesimo.

6. L'affittuario che ha eseguito le opere di cui al comma 1, ferma restando la possibilità di concordare con il proprietario il parziale o totale riscatto del valore di mercato delle opere medesime attraverso la variazione dell'entità del canone di affitto, al momento della cessazione del contratto, ha diritto ad una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti da lui effettuati, con riferimento al valore attuale di mercato del

fondo non trasformato, a condizione che tali miglioramenti siano stati realizzati con il consenso delle parti.

ART. 5.

*(Prelazione.)*

1. Il proprietario che intende alienare il fondo comunica, tramite raccomandata con avviso di ricevimento, tale intenzione all'affittuario, il quale, per un periodo di tre mesi dal momento di ricezione della raccomandata, ha facoltà di esercitare il diritto di prelazione. Decorso tale termine il diritto decade.

2. Con le medesime modalità di cui al comma 1, un imprenditore agricolo proprietario o conduttore può esercitare diritto di prelazione nel caso di vendita di un fondo confinante.

3. Gli imprenditori che intendono esercitare il diritto di prelazione ai sensi dei commi 1 e 2, possono delegare all'esercizio di tale diritto la Cassa per la formazione della proprietà contadina, ovvero, in caso di suo scioglimento o trasformazione, l'ente che subentri nell'esercizio delle funzioni della stessa.

Art. 6.

*(Entrata in vigore).*

1. Ogni precedente disposizione di legge in materia di affitto dei fondi rustici è abrogata. Sono fatti salvi gli effetti di legge per i contratti di affitto stipulati prima della data di entrata in vigore della presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-2692
Lire 500