

Rapporto al messaggio 4184

Della Commissione della legislazione sul messaggio 16 novembre 1993 relativo al disegno di Legge di applicazione alla Legge federale sul diritto fondiario rurale

IN GENERALE

In data 1° gennaio 1994 è entrata in vigore la legge federale sul diritto fondiario rurale (LDFR). La stessa era stata oggetto di votazione popolare il 27 novembre 1992. In Ticino il 60% dei votanti aveva accettato il testo legislativo.

Nel messaggio in esame viene esaurientemente spiegato il contenuto della legge federale, riportando fra l'altro il compendio del relativo messaggio del Consiglio federale. In questa sede si ritiene sufficiente ricordare che la novella legislativa federale regola i negozi giuridici con il suolo agricolo. In particolare, si disciplina, facilitandone a condizioni ragionevoli, l'acquisto di aziende agricole a fondi agricoli per la gestione in proprio, limitando altresì la costituzione in pegno, la divisione ed il frazionamento.

Tali postulati vengono specificatamente concretizzati nel secondo, terzo e quarto titolo della legge federale.

Il secondo titolo contiene essenzialmente le disposizioni del diritto successorio rurale e del diritto di prelazione, ossia le restrizioni di diritto privato dei rapporti giuridici inerenti le aziende agricole e fondi agricoli. Il terzo titolo disciplina invece le relative restrizioni di diritto pubblico: acquisto di aziende agricole, divisione materiale delle stesse, frazionamento di fondi agricoli. Il quarto titolo contempla le disposizioni sulle misure per prevenire l'indebitamento eccessivo.

Altro grosso vantaggio del nuovo atto federale consiste nel fatto di aver riunito in un unico testo le disposizioni, che erano contenute in cinque diverse leggi federali. Con questa legge si persegue in definitiva l'obiettivo di conservare l'utilizzazione agricola del suolo, il tutto in relazione con il diritto sulla pianificazione del territorio, segnatamente con le diverse zone d'utilizzazione, in modo da stabilire un equilibrio tra gli interessi spesso contrastanti dei vari "fruttori" del territorio, siano essi pubblici o privati.

D'altra parte, bisogna pure evidenziare che il legislatore federale ha lasciato ben poche competenze ai Cantoni. Il nostro margine di manovra è pertanto estremamente ristretto.

In particolare, sono state previste solo le seguenti riserve di diritto cantonale:

art. 5 lett. a) LDFR: l'estensione delle disposizioni sulle aziende agricole, ossia la possibilità di abbassare i criteri federali minimi di azienda agricola;

art. 5 lett. b) LDFR: l'esclusione dall'applicazione della legge federale dei diritti di godimento e di partecipazione su almeude, alpi, foreste e pascoli appartenenti a consorzi di almeude, d'alpi, di foreste o da altre simili corporazioni, a meno che tali diritti non facciano parte di un'azienda agricola che soggiace alla legge federale;

art. 56 LDFR: l'istituzione di diritti di prelazione su fondi agricoli per le corporazioni fondate per eseguire miglioramenti del suolo; su almeude, alpi e pascoli privati per i comuni, per i consorzi di almeude o di alpi o per corporazioni simili, sui diritti di godimento e di partecipazione su almeude, alpi o pascoli per corporazioni come consorzi di almeude o d'alpi proprietari di queste almeude, alpi o pascoli;

art. 58 LDFR: l'estensione delle superfici minime risultanti da un frazionamento di fondi agricoli;

art. 90 LDFR: la designazione delle autorità competenti all' applicazione della legge.

Da questa elencazione si evincono i ristretti limiti entro i quali possiamo muoverci. Va pure sottolineato come l' applicazione della nuova legge federale alla nostra realtà è poi ulteriormente aggravata dal fatto che la stessa è stata elaborata in funzione di ben altre situazioni cantonali, nelle quali l' agricoltura è estremamente importante e redditizia per l' enorme estensione delle aziende agricole.

Visto comunque l' obbligo dei Cantoni di applicare le normative federali e vista altresì l' opportunità di fare proprie alcune delle summenzionate riserve di diritto cantonale, e meglio come sarà detto in seguito, la scrivente Commissione condivide l' opinione del Consiglio di Stato di promulgare una legge cantonale d' applicazione, contrariamente a molti altri Cantoni che si sono limitati ad emanare un' ordinanza.

COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI

Articolo 1

Contrariamente a quanto proposto con il messaggio in esame, la Commissione non ritiene giustificato "incorporare" nel presente testo le normative inerenti i frazionamenti di fondi, attualmente stabiliti a livello cantonale dagli art. 75 e 101 della legge cantonale sul raggruppamento e la permuta dei terreni (LRPT).

Trattasi infatti di due campi ben distinti. La LDFR si applica solo ai fondi agricoli isolati o facenti parte di un' azienda agricola, ubicati fuori di una zona edificabile e di cui sia lecita un' utilizzazione agricola.

La legge federale non si applica per contro:

- ai fondi agricoli ubicati interamente nella zona edificabile, fatta riserva dei fondi o parte di fondi comprendenti edifici ed impianti agricoli e facenti parte di un' azienda agricola;
- ai fondi non agricoli situati nella zona agricola (ville, case monofamiliari, depositi di materiale), riservati i fondi che fanno parte di un' azienda accessoria non agricola;
- ai fondi agricoli di piccole dimensioni (meno di 10 are per le vigne o meno di 25 are per gli altri terreni) e non facenti parte di un' azienda agricola (fatta riserva delle norme sull' indebitamento e la correzione di confini).

La LRPT, segnatamente gli art. 75 e 101, regolano per contro i frazionamenti di tutti i fondi siti fuori dalla zona edificabile. Di conseguenza, anche fondi che non sottostanno alla LDFR, verrebbero, con la soluzione proposta dal Governo, a cadere sotto la legge cantonale d' applicazione in discussione.

La Commissione non ritiene di conseguenza opportuno inglobare nella legge cantonale d' applicazione della LDFR normative relative al frazionamento di fondi non soggetti alla legge federale stessa, ossia quelli siti "fuori della zona edificabile per i quali sia lecita un' utilizzazione non agricola". Soluzione questa che non si giustifica dunque dal punto di vista di tecnica legislativa e non farebbe altro che ingenerare sicure difficoltà di interpretazione e di applicazione in futuro.

D'altra parte, la Commissione non ritiene opportuno utilizzare la riserva del diritto cantonale sancita all' art. 58 cpv. 2 LDRF, ossia aumentare le superfici minime dei fondi frazionati a quanto stabilito nella LRPT. In altre parole, si tratterebbe di aumentare le superfici minime delle particelle frazionate da 25 a 30 are per i fondi agricoli e da 10 a 20 are per i fondi vigneti.

Non si vede perché si debba, da un canto, rendere ancora più restrittivi i criteri federali, già di per se sufficientemente limitativi e, d' altro canto, imporre delle superfici minime più estese in ragione proprio della particolarità del nostro territorio (in genere fondi di non vaste dimensioni).

Ci si chiede, caso mai, se non fosse opportuno abbassare i minimi previsti all' art. 101 LRPT, in

modo tale che tutti i fondi ubicati fuori della zona edificabile, segnatamente le particelle di cui sia lecita un' utilizzazione non agricola, vengano trattate alla stessa stregua dei fondi agricoli assoggettati alla LDFR.

Per queste considerazioni, dal cpv. 1 dell' art. 1 viene stralciata "e delle misure relative ai frazionamenti di fondi". Parimenti, il cpv. 2 viene integralmente stralciato.

Articolo 2

Già l' Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario aveva correttamente rilevato che una decisione dell' autorità cantonale sulla questione a sapere se un fondo sia o meno idoneo allo sfruttamento agricolo non è necessaria. O il fondo risponde ai requisiti dell' art. 6 LDFR ed è pertanto da considerare agricolo, oppure non lo è e non è quindi sottoposto alla legge federale sul diritto fondiario rurale .

Del resto, la formulazione governativa era intesa a permettere l' applicazione delle norme inerenti i frazionamenti fuori zona edificabile previsti dalla LRPT.

La Commissione propone una nuova formulazione dell'art. 2.

Con il cpv. 1 si lascia agli interessati stessi la facoltà di domandare all' autorità competente di determinare l' idoneità o meno allo sfruttamento agricolo di un proprio fondo sito all' esterno della zona edificabile e, di conseguenza, l' applicazione o meno della LDRF.

L' autorità competente può comunque decidere d' ufficio nei casi in cui dovesse constatare che un fondo situato fuori zona edificabile non è più da assoggettare alla LDFR. Si pensa ad esempio a fondi con edifici utilizzati lecitamente a scopo industriale o artigianale come pure ai rustici inclusi nell' elenco degli edifici meritevoli di conservazione.

Questa norma è unicamente intesa a permettere degli eventuali adeguamenti, senza comportare una verifica sistematica d' ufficio da parte dell' autorità competente e per tutti i fondi.

Al cpv. 2 viene sancito l' obbligo di iscrivere d' ufficio la menzione a registro fondiario di "fondo non assoggettato alla LDFR".

Al cpv. 3 la locuzione "può subordinare" viene sostituita con "subordina".

In effetti, le parti di fondi ubicate in zona edificabile o le parti non agricole di un fondo con utilizzazione mista, possono essere dichiarate "non assoggettate alla LDFR", solo alla condizione che l' intero fondo sia preventivamente oggetto di frazionamento.

Di conseguenza, l' autorità "deve" e non "può" subordinare la decisione al frazionamento del fondo.

Al cpv. 4 la Commissione ritiene comunque di integrare l' obbligo di frazionamento permettendo all' autorità di derogare in casi particolari. Ad esempio, quando la parte residua dopo il frazionamento raggiunge superfici troppo esigue, vedi ridicole (ad esempio 20 mq).

Nell' elaborazione dei piani regolatori comunali non sempre si è potuto tener conto dei confini particellari nella suddivisione del territorio nelle diverse zone di utilizzazione. Capita pertanto che particelle situate ai margini della zona edificabile si inseriscano con una piccola superficie nella zona agricola. Ne consegue quindi che per questi fondi è applicabile la LDFR. Pretendere, ad esempio nel caso della costituzione di un pegno immobiliare, la suddivisione del fondo secondo la zona di utilizzazione con la conseguente creazione di uno scorporo (100-200 m²) in zona agricola non sempre è giustificato. Questo dovrebbe pure valere nel caso di fondi di limitata superficie con utilizzazione mista fuori zona edificabile (particelle con rustici).

Pure dalla marginale dell' art. 2 viene conseguentemente stralciata la locuzione "per decisione".

Articolo 3 (del messaggio)

Questo articolo viene integralmente stralciato.

La norma proposta dal Consiglio di Stato riprende quanto previsto all' art. 101 LRPT. Come già detto

non si ritiene opportuno includere nella legge d' applicazione di una ben specifica legge federale normative cantonali che riguardano fondi anche non soggetti alla LDFR.

Non si ritiene nemmeno opportuno, come già accennato, aumentare le superfici minime previste dall' art. 58 cpv. 2 LDFR.

Si ritiene auspicabile, e lo si ripete, adattare i criteri cantonali a quanto previsto nella legge federale.

Da ultimo, si precisa che, contrariamente a quanto si potrebbe desumere dal commento dell' art. 3 del messaggio, non tutti i fondi ubicati in zona edificabile e utilizzati per l' agricoltura non soggiacciono alla LDFR. Solo i fondi (o parti di essi) comprendenti edifici e impianti agricoli (casa d' abitazione ed edifici rurali), inclusa un' adeguata area circostante (da 30 a 50 are) e che fanno parte di un' azienda agricola, cadono sotto la LDFR, pur essendo ubicati in zona edificabile. Gli altri fondi agricoli in zona edificabile non soggiacciono alla LDFR.

Articolo 3 (nuovo)

La Commissione propone di introdurre un nuovo articolo inteso a definire l' azienda agricola. La formulazione di cui all' art. 7 della LDFR non sempre permette di stabilire in modo facile e corretto se ci si trova effettivamente di fronte ad un' azienda agricola ai sensi della LDFR. Si ritiene pertanto giudizioso fissare nella legge cantonale criteri più precisi per definire l' azienda agricola facendo uso della facoltà lasciata ai cantoni dalla legge federale (articolo 5 LDFR).

Esaminando i dati del censimento federale delle aziende riportati a pagina 5 del messaggio, risulta che in Ticino vi sono in totale 3644 aziende agricole condotte a titolo principale o accessorio. Di queste solo 585 (ossia il 16%) gestiscono più di 3 ha di superficie agricola utile (SAU) in proprietà. Le aziende che dispongono di oltre 3 ha di SAU in proprietà e il cui titolare svolge l' attività agricola a tempo pieno sono 580.

Come si vede, esiste un certo parallelismo anche se non tutte le aziende con oltre 3 ha sono gestite a tempo pieno, mentre altre con superfici inferiori lo sono

Secondo le estrapolazioni fatte sui dati base estratti da "Das landwirtschaftliche Gewerbe, SVAL - Informationstagung von 19 März 1992 über das neue Bauerliche Bodenrecht, W Luder, R. Duttweiler und E. Näf" si può ritenere che 1/2 unità lavoro familiare (ULF) e quindi il riconoscimento di un' azienda agricola, è raggiunto con ca. 5-7 ha di superficie coltivata a foraggicoltura con produzione lattiera o con campicoltura combinati. In Ticino solo il 43% della SAU è gestita in proprietà, mentre il rimanente è in affitto o in usufrutto. Sulla base di questi due dati risulta quindi che a livello cantonale il riconoscimento di un' azienda agricola è dato a partire da 3 ha (43% di 7 ha) di superficie in proprietà.

Nel 1990 in Ticino sono stati censiti 13'674 ha di superficie agricola utile.

La futura politica agricola svizzera (PA 2002) come pure gli accordi internazionali entrati in vigore negli ultimi anni (GATT) impongono una ristrutturazione delle aziende agricole nel senso di un ulteriore ingrandimento delle stesse. In futuro le aziende per poter essere competitive a livello nazionale e ancor di più a livello internazionale, dovranno disporre di un' adeguata superficie.

Se si parte da questo presupposto e dalla limitata SAU disponibile a livello cantonale si può dedurre che anche in futuro sarà necessario poter disporre di almeno 500-600 aziende agricole principali integrate da un buon numero di aziende condotte a titolo accessorio o il cui titolare svolge pure un' attività extra aziendale.

Tenuto conto delle circostanze locali si ritiene che 3 ha di SAU in proprietà costituisca una base che ampliata con ulteriori superfici affittate, può garantire la sopravvivenza di un' azienda agricola. Permettere lo smembramento di aziende agricole di tale entità può costituire un ulteriore erosione del numero di aziende potenzialmente vitali del cantone.

Va inoltre rilevato che già oggi per poter beneficiare di alcuni pagamenti diretti nazionali è richiesta una SAU minima di 3 ettari.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione ritiene giustificata la proposta di inserire nella legge un articolo nuovo concernente la definizione di azienda agricola.

Articolo 4

Si propone lo stralcio integrale. Lo stesso riprende infatti quanto già regolamentato al cpv. 3 dell' art. 75 LRPT.

Articolo 4 (corrispondente all' art. 5 del messaggio)

Come ampiamente spiegato nel messaggio, il prospettato registro delle aziende agricole permetterebbe una migliore applicazione della legge federale e dovrebbe facilitare il lavoro amministrativo.

Si invita pertanto il Consiglio di Stato a procedere sollecitamente all' allestimento del registro .

Articolo 5 (corrispondente all' art. 6 del messaggio)

Con questa norma si utilizza la riserva del diritto cantonale, concedendo, giusta l' art. 56 lett. a) LDFR, alle corporazioni o consorzi costituiti per l' esecuzione di miglioramenti del suolo un diritto di prelazione su fondi agricoli, ritenuto che il fondo sia ubicato nel loro perimetro e l' acquisto serva allo scopo dei beneficiari.

La Commissione condivide i motivi adottati nel messaggio governativo per introdurre questo diritto.

Articolo 6 (corrispondente all' art. 7 del messaggio)

Anche con questo articolo si riconosce, in applicazione dell' art. 56 lett. c) LDFR, alle persone giuridiche riconosciute ai sensi della legge organica patriziale (cfr. art. 1 e 2 LOP) un diritto di prelazione sui diritti di godimento e di partecipazione su pascoli o alpi di loro proprietà.

Articoli da 7 a 14 (corrispondenti ai rispettivi art. 8 a 15 del messaggio)

Nessuna osservazione.

Articolo 15 (corrispondente all'art. 16 del messaggio)

Alla proposta modifica dell' art. 12 della legge sulla conservazione del territorio agricolo si ritiene di indicare chiaramente quali sono le norme federali in materia, richiamando esplicitamente la legge federale sul diritto fondiario rurale.

Il cpv. 2 viene integralmente stralciato, siccome le norme e procedure per il frazionamento di fondi non assoggettati alla LDFR rimangono codificati nella legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni.

Articolo 16 (corrispondente all' art. 17 del messaggio)

Si propone che l' entrata in vigore avvenga immediatamente dopo la scadenza del termine di referendum.

Visto quanto precede vi invitiamo pertanto ad accettare il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Marco Fiori, relatore

Bergonzoli S. - Bernasconi - Bobbià -

Carobbio Guscetti - Ermotti-Lepori -

Lepori Colombo - Marzorini - Merlini -
Pantani - Righinetti - Verda, con riserva.

Disegno di
LEGGE

di applicazione della legge federale sul diritto fondiario rurale

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- vista la legge federale sul diritto fondiario rurale del 4 ottobre 1991 (LDFR);
- vista la legge federale concernente il promovimento dell'agricoltura e la conservazione del ceto rurale del 3 ottobre 1951 (legge sull'agricoltura);
- vista la legge federale sulle foreste del 4 ottobre 1991, in particolare l'art. 25 cpv. 2;
- visto il messaggio 16 novembre 1993 no4184 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 25 ottobre 1996 n. 4184 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

CAPITOLO I - SCOPO E DISPOSIZIONI DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Scopo e campo di applicazione

La presente legge ha lo scopo di assicurare l'esecuzione della legislazione federale su diritto fondiario rurale.

Articolo 2

Fondi non sottoposti alla LDFR

1 L'autorità competente decide d'ufficio o su domanda degli interessati quali sono i fondi non idonei allo sfruttamento agricolo siti all'esterno della zona edificabile e non sottoposti alla LDFR.

2 Per questi fondi essa provvede a richiedere l'iscrizione della menzione "fondo non assoggettato alla LDFR" a norma dell'art. 86 LDFR.

3 Per i fondi di cui all'art. 2 cpv. 2 lett. c) e d) LDFR l'autorità competente subordina la decisione di cui al capoverso precedente ad un frazionamento del fondo nella parte agricola e in quella non agricola.

4 In casi particolari l'autorità competente può derogare alle disposizioni di cui al capoverso precedente.

Articolo 3

Azienda agricola

Per l'applicazione dell'art. 58 cpv. 1 LDFR sono considerati aziende quelle definite dall'art. 7 LDFR, nonché quelle che gestiscono almeno 3 ettari di superficie agricola utile (SAU) in proprietà.

Articolo 4

Registro delle aziende agricole

Il Consiglio di Stato può ordinare l'allestimento di un registro delle aziende agricole nel territorio cantonale e regolarne la procedura.

CAPITOLO II - DIRITTI DI PRELAZIONE

Articolo 5

Diritti di prelazione

a) Corporazioni per miglioramenti del suolo:

E' istituito un diritto di prelazione in applicazione dell' art. 56 LDFR lett. a) a favore di corporazioni o consorzi costituiti per l' esecuzione di miglioramenti del suolo.

Articolo 6

b) Altre corporazioni di diritto pubblico

Le persone giuridiche riconosciute ai sensi della legge organica patriziale hanno un diritto di prelazione sui diritti di godimento e di partecipazione su pascoli o alpi di loro proprietà, a norma dell' art. 56 lett. c) LDFR.

CAPITOLO III - PROCEDURA

Articolo 7

Procedura

1. La procedura necessaria per il rilascio delle autorizzazioni, per l' iscrizione di pegni e il calcolo dei valori di reddito agricolo, nonché le condizioni per il pubblico bando di cui all' art. 64 cpv. 1 lett. f) LDFR sono stabilite dal Regolamento.

2. L' ufficiale del RF procede all' iscrizione dell' acquisto, dell' aggravio ipotecari della divisione o del frazionamento di fondi, se è dimostrato da un' attestazione municipale che il fondo è sito in zona edificabile, se appare certo che esso non fa parte di un' azienda agricola e se tutte le altre condizioni necessarie per l' iscrizione sono adempiute.

Articolo 8

Atti d'alienazione

Le istanze di iscrizione concernenti l' alienazione di più fondi con un solo atto, devono indicare il valore attribuito dalle parti ad ogni singolo fondo.

CAPITOLO IV - AUTORITÀ COMPETENTI, TASSE E MEZZI DI RICORSO

Articolo 9

Esecuzione e delega

1. Il Consiglio di Stato designa le autorità competenti per l' esecuzione della LDFR e della presente legge.

2. Egli è autorizzato a delegare le proprie competenze alle unità amministrative a lui subordinate come pure ad emanare le necessarie disposizioni in applicazione delle norme federali.

Articolo 10

Pretese civili

Per giudicare le pretese derivanti dal titolo secondo della LDFR, è competente il foro civile a norma del CPC.

Articolo 11

Collaborazione

Gli enti e uffici delle amministrazioni cantonali e comunali sono tenuti a collaborare con le autorità preposte all' esecuzione della presente legge.

Articolo 12

Tasse e spese

1. Il Consiglio di Stato fissa tasse e spese prelevate per gli accertamenti e per le decisioni prese in applicazione della LDFR e della presente legge, secondo il principio di copertura delle spese.

2. Le tasse e spese sono a carico dei richiedenti.

Articolo 13

Ricorsi

1. Le decisioni prese in virtù della LDFR e della presente legge possono essere impugnate davanti al Consiglio di Stato.
2. Le decisioni del Consiglio di Stato possono essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo.
3. Il termine di ricorso è di 30 giorni.

CAPITOLO V - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Articolo 14

Diritto applicabile, procedura

Le cause pendenti al momento dell' entrata in vigore della presente legge e sottoposte alla legislazione preveggenete, rimangono di competenza delle autorità indicate dal vecchio diritto.

Articolo 15

Modifiche

La legge sulla conservazione del territorio agricolo, del 19 dicembre 1989, è modificata come segue:

Art 12

Per la determinazione del valore di reddito agricolo è applicabile la legge federale sul diritto fondiario rurale del 4 ottobre 1991 (LDFR).

Articolo 16

Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum e ottenuta l' approvazione dell' autorità federale, la presente legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.