



Linee guida sulle associazioni fondiarie (ASFO) in Lombardia

Relazione illustrativa

Progetto: LIFE ClimatePositive

Autori: Studio legale LandiLex

Contatti: info@landilex.com

Data: 28/12/2023

Coordinamento Regione Lombardia: Francesco Brignone e Daniela Bergamo



LINEE GUIDA SULLE ASSOCIAZIONI FONDIARIE (ASFO) IN REGIONE LOMBARDIA

PROGETTO LIFE CLIMATE POSITIVE

28 Dicembre 2023

Relazione illustrativa

La presente Relazione Illustrativa riassume i principali contenuti trattati nelle Linee Guida sulle Associazioni Fondiarie (**AsFo**) redatte per la Regione Lombardia nell'ambito del progetto "*Life Climate Positive*"¹.

La Regione Lombardia, con l'art. 31 *septies* della Legge Regionale del 5 dicembre 2008 n. 31 ("**L.R. 31/08**"), come modificata nel 2019², promuove la costituzione delle AsFo quale strumento per il miglioramento dei fondi, ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili per favorire occupazione, costituzione e consolidamento di imprese agricole, in linea con gli orientamenti internazionali e con le disposizioni europee e nazionali (in **Allegato 1** si trova il testo completo dell'articolo).

Molte altre Regioni hanno introdotto negli ultimi anni proprie norme regionali, anche dando attuazione alle previsioni della normativa nazionale (principalmente rappresentata dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, **TUFF**³).

Il Tuff, agli articoli 10 e 12, affida infatti alle autorità regionali importanti compiti gestionali e di coordinamento finalizzati alla "*valorizzazione funzionale del territorio agro-silvo-pastorale, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, la prevenzione e il contenimento del rischio incendi e del degrado ambientale*".

La L.R. 31/08 rappresenta uno degli strumenti attuati dalla Regione Lombardia per contrastare l'abbandono di terreni agricoli e promuovere l'uso sostenibile dei patrimoni agricoli e forestali, siano essi privati o pubblici, attraverso il sostegno di una cultura associativa per migliorare l'utilizzo congiunto delle aree coltivabili.

Le AsFo in generale

Le AsFo sono classificate come associazioni e sono regolate, in via generale, dal Codice Civile.

Le associazioni si possono definire come un raggruppamento di persone organizzato per il perseguimento di uno scopo comune che va oltre gli interessi individuali dei singoli associati. L'associazionismo è espressione della Costituzione italiana che garantisce la libertà di associazione come diritto fondamentale dell'individuo e ne promuove l'attuazione in ogni contesto sociale.

La normativa regionale sulle AsFo stabilisce che tali associazioni devono occuparsi principalmente della gestione collettiva dei terreni degli associati allo scopo di ricostituire la proprietà fondiaria e di recuperarne la redditività in maniera sostenibile.

La gestione collettiva dei fondi degli associati da parte dell'associazione non comporta il trasferimento o la rinuncia dei diritti sui fondi stessi (siano essi diritti di proprietà o altri diritti reali di godimento, es. servitù o superficie). Inoltre, la legge prevede che le AsFo non possano divenire proprietarie dei terreni conferiti dagli associati mediante l'usucapione, che è un modo di acquisto della proprietà mediante il possesso continuato

¹ Maggiori informazioni sul sito: <https://www.lifeclimatepositive.it/>.

² Legge della regione Lombardia del 5 dicembre 2008 n. 31 "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale" come integrata e modificata, inter alia, dalla Legge Regionale 6 giugno 2019, n. 9, recante "Legge di revisione normativa e di semplificazione" che ha inserito il Capo VII apportando il nuovo art. 31 *septies*.

³ Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, Decreto legislativo 3 aprile 2018 n. 34.

del bene per un periodo di tempo previsto per legge. Tale previsione è ad ulteriore tutela degli associati che conferiscono i propri fondi alle AsFo.

Oltre ai proprietari privati, alle AsFo promosse dalla Regione Lombardia possono partecipare enti pubblici o altri soggetti privati, che abbiano un diritto reale sul terreno, come ad esempio proprietari, usufruttuari o superficiari o anche coloro che abbiano diritti che derivano da contratti agrari.

Le AsFo devono provvedere alla manutenzione straordinaria dei terreni e alle opere di miglioramento fondiario e devono predisporre e attuare un "Piano di Gestione" che tenga conto delle migliori soluzioni tecniche ed economiche per la realizzazione della produzione agricola e forestale e per la conservazione dell'ambiente e del paesaggio dei fondi conferiti.

La gestione dei terreni può essere affidata ad uno o più gestori, sempre secondo quanto previsto dalla normativa regionale, che potranno essere selezionati preferibilmente tra soggetti che impieghino manodopera locale (ad es. imprese agricole, consorzi forestali o altre associazioni locali).

Associazioni riconosciute e non riconosciute

Le associazioni come le AsFo possono essere riconosciute o non riconosciute⁴.

Le associazioni riconosciute hanno personalità giuridica autonoma e distinta rispetto ai suoi partecipanti. I requisiti per il riconoscimento della personalità giuridica sono i seguenti:

- a. l'associazione deve essere stata costituita con atto pubblico o scrittura privata autenticata da Notaio contenenti le indicazioni minime di legge (denominazione, scopo, sede, patrimonio e statuto);
- b. lo scopo perseguito dell'associazione deve essere lecito e possibile, e, infine,
- c. il patrimonio dell'associazione deve essere adeguato alla realizzazione dello scopo; tale adeguatezza deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda di riconoscimento. Questo vuol dire, dal punto di vista pratico, che all'atto della sua costituzione una AsFo deve poter contare su un patrimonio idoneo al perseguimento dello scopo/i individuato/i nello specifico.

La personalità giuridica si ottiene con un procedimento di carattere amministrativo che si svolge innanzi alle autorità amministrative competenti per territorio in rapporto alla sede dell'associazione. Il procedimento è disciplinato per legge.

Le associazioni non riconosciute non sono dotate di personalità giuridica, né di autonomia patrimoniale. Tuttavia, anch'esse possono rappresentare direttamente un centro autonomo di propri diritti e interessi.

Per la costituzione di associazioni non riconosciute non sono richieste le formalità delle associazioni riconosciute; il Codice Civile non richiede neanche che al momento della costituzione esistano già risorse a disposizione per il conseguimento dello scopo comune.

Nel caso delle associazioni non riconosciute, infatti, si parla solo di fondo comune, anziché di patrimonio, che si forma con le quote versate dagli associati all'atto dell'adesione, e poi periodicamente, oppure con le risorse raccolte nel corso della vita dell'associazione.

⁴ "le associazioni fondiari possono, se vogliono, acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciute con l'iscrizione, autorizzata con provvedimento della struttura regionale competente, nel registro regionale delle persone giuridiche private".

Iscrizione ai registri

Le AsFo possono inoltre decidere di iscriversi ad uno o più dei principali registri per i quali è ammessa la loro iscrizione

A titolo esemplificativo, le associazioni possono iscriversi i) al registro delle persone giuridiche; ii) ai registri degli enti del terzo settore iii) al registro presso l'agenzia delle entrate; iv) ai registri locali o i registri di categoria, con finalità ed effetti diversi. I dettagli delle modalità di iscrizione a tali registri sono contenuti nelle Linee Guida.

Gli atti costitutivi di una AsFo

Coloro che intendano dare vita ad un'associazione devono stabilirne insieme le caratteristiche principali e darsi poi le relative regole di funzionamento. I patti tra i fondatori dell'associazione vengono solitamente cristallizzati in due atti: l'Atto costitutivo e lo Statuto.

Nell'Atto costitutivo sono definiti la denominazione dell'associazione, il luogo in cui l'ente avrà la propria sede, lo scopo che si vuole perseguire e, ove presente, il patrimonio (o fondo) e la sua consistenza ed, eventualmente, la durata dell'associazione. Con l'Atto costitutivo vengono inoltre nominati i primi amministratori.

L'Atto costitutivo potrà prevedere altri elementi essenziali dell'AsFo quali la sua durata, il diritto di recesso, o scioglimento dell'associazione e la destinazione dei fondi, poi ripresi anche dallo Statuto, tutti elementi descritti all'interno delle Linee Guida.

Si ricorda che le associazioni non possono avere scopo di lucro.

Con lo Statuto si fissano invece le regole organizzative dell'associazione, che devono rispondere a principi di democraticità, di uguaglianza e di trasparenza. Nello Statuto vengono definite le regole per l'ammissione degli associati, le regole di voto e di recesso, nonché i diritti e doveri degli associati. Tali regole dovranno rispettare i principi stabiliti dalla L.R. 31/08.

Nelle Linee Guida sono inoltre descritti e commentati altri atti essenziali per un'AsFo poiché richiesti per legge, ossia il Piano di Gestione e l'elenco delle proprietà conferite dagli associati.

Gli associati

Alle AsFo possono partecipare sia proprietari privati, che pubblici, come espressamente confermato dalla L.R.31/08.

La legge prevede due condizioni essenziali per associarsi ad un'Asfo:

- i. essere titolari o avere un diritto su un terreno
- ii. che il terreno sia agricolo o boschivo, in attualità di gestione, incolto o abbandonato

Gli enti pubblici (Comuni e altri enti territoriali) possono partecipare ad un'AsFo ove le condizioni sopra indicate sono presenti. Tali enti potranno quindi promuovere o aderire ad una AsFo se conforme ai principi del proprio Statuto e dei propri Regolamenti, e previa analisi dello Statuto ed atto costitutivo della AsFo stessa, dando adeguata pubblicità e trasparenza al processo di adesione e di decisione finale (che dovrà essere presa dagli organi competenti di ciascuna amministrazione) ai sensi e per gli effetti della Legge 241/1990 sull'azione amministrativa. Se l'AsFo non è riconosciuta, però, l'ente pubblico dovrà verificare che le regole sulla tracciabilità dei flussi economici e sulla pubblicità siano rispettate per non incorrere in rischi di contestazioni da parte della Corte dei Conti.

I Comuni possono anche affidare alle associazioni fondiarie la manutenzione dei terreni abbandonati o incolti per motivi di pubblica utilità e nel rispetto del Codice dei contratti pubblici. L'affidamento dovrà seguire le regole del Codice dei Contratti Pubblici.

Diritti e obblighi degli associati

Gli associati ad un'AsFo sono tutti coloro che hanno aderito all'associazione, conferendo la gestione dei terreni all'associazione; essi partecipano all'assemblea e hanno diritto di voto. Gli associati devono rispettare gli impegni assunti al momento dell'adesione alla AsFo, quali ad esempio il pagamento della quota associativa periodica e i termini di affidamento della gestione dei propri terreni all'associazione, ove previsto dallo Statuto.

Il versamento di tale quota è una fonte di autofinanziamento; le risorse raccolte in tal modo compongono il patrimonio dell'associazione riconosciuta o il fondo comune dell'associazione non riconosciuta.

Il diritto di voto degli associati è paritario e viene calcolato 'per teste', quindi a prescindere dalla consistenza dei terreni conferiti. Lo Statuto potrebbe però anche riconoscere diritti di voto diversificati per categorie di soci, sempre in una logica di parità e democraticità del voto.

Le Linee Guida contengono inoltre uno specifico approfondimento sul tema del conferimento della gestione dei terreni, che potrà o essere previsto direttamente dallo Statuto o potrebbe essere oggetto di altri contratti che l'associato si impegna a sottoscrivere una volta aderito alla AsFo.

Si evidenzia al riguardo che, al momento, il conferimento non è garantito da alcuno strumento giuridico pubblicistico rispetto a eventuali diritti di terzi e la oggettiva impossibilità di proteggere e garantire la gestione raggruppata dei terreni conferita alle AsFo rispetto ai terzi potrebbe rappresentare nel lungo periodo una loro intrinseca debolezza compromettendo l'efficacia degli sforzi impiegati per il raggiungimento dell' scopo comune da parte dell'Associazione.

L'assemblea degli associati

L'assemblea è l'organo che riunisce gli associati, siano essi pubblici o privati, ai quali spetta il diritto di parteciparvi e di esercitare il diritto di voto.

Sono prerogative dell'assemblea:

- le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto;
- la nomina o la revoca degli amministratori;
- l'approvazione del bilancio;
- le decisioni sull'esclusione degli associati.

Lo Statuto può poi prevedere che, oltre a quelle sopra indicate, all'assemblea sia riservata la decisione anche su altre materie, tra le quali, a titolo di esempio, quelle relative alle azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori e dei componenti degli altri organi associativi, allo scioglimento o alla trasformazione dell'associazione etc. Lo Statuto potrebbe prevedere anche che l'assemblea approvi il Piano di Gestione, ovvero che al riguardo possa esprimersi con un proprio parere (vincolante o semplicemente consultivo).

L'assemblea deve essere convocata dall'organo amministrativo/gestorio almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio, oppure tutte le volte che detto organo lo ritenga opportuno o necessario.

L'assemblea può inoltre essere convocata da uno o più associati che ne facciano richiesta motivata e che rappresentino almeno un decimo dei partecipanti.

Il Consiglio Direttivo

L'AsFo è amministrata da un collegio o Consiglio Direttivo formato dagli amministratori eletti dall'assemblea. Gli amministratori rispondono nei confronti dell'associazione secondo le previsioni di legge e di quanto previsto nello Statuto. Gli amministratori possono anche essere chiamati a rispondere nei confronti di terzi a determinate condizioni.

Gli amministratori sono tenuti a convocare l'assemblea degli associati almeno annualmente o quando necessario; in mancanza può provvedere il Tribunale su istanza di uno o più associati che non raggiungano il decimo dei partecipanti.

Il Consiglio Direttivo si occuperà di gestire le attività dell'AsFo, tra cui principalmente la gestione dei terreni conferiti dagli associati, affidando compiti al gestore (o gestori) eventualmente nominati e svolgendo tutte le attività connesse.

I contratti delle AsFo

Le Linee Guida analizzano anche le differenze, ed eventuali analogie, tra le AsFo ed enti simili, come ad esempio i consorzi, i consorzi forestali e gli accordi di foresta.

Le AsFo hanno infatti caratteristiche proprie e specifiche rispetto a consorzi ed altre forme associative. Le AsFo sono associazioni senza scopo di lucro e non possono distribuire, neanche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione ma potranno stipulare tutti i contratti necessari alla gestione delle relative attività (di lavoro, di servizi e forniture) per garantire gli scopi dell'associazione stessa. Le associazioni possono anche stipulare contratti assicurativi a protezione dei propri associati, volontari e a copertura dei rischi derivanti da eventuali danni causati a terzi con la gestione dei terreni conferiti.

Ciò è confermato dalla L.R. 31/08 secondo cui *“Le associazioni fondiarie, per la conduzione delle proprietà fondiarie conferite, possono avvalersi di uno o più gestori, privilegiando forme associative e consortili, con l'impiego preferibilmente di manodopera locali e inoccupata o partecipanti a corsi di formazione professionalizzanti nel settore agrosilvopastorale”*.

Le AsFo (nelle persone dei propri rappresentanti) potranno, quindi, sottoscrivere contratti di lavoro, di servizi e forniture per garantire gli scopi dell'associazione stessa, già ricordati, e lo svolgimento di tutti quei lavori di coltivazione, manutenzione, pulizia e gestione delle terre conferite, tenendo conto dei criteri di priorità indicati dalla legge. È importante ricordare che tra le finalità correlate alla promozione delle associazioni fondiarie indicate dalla legge regionale c'è proprio quello di favorire l'occupazione locale, nonché la crescita e il consolidamento di nuove imprese agricole che possano ottenere incarichi di gestione di piccole proprietà terriere raggruppate e riunite all'interno di una gestione unitaria (grazie appunto alle AsFo), con l'intento di garantire in tal modo una migliore produttività e un miglior rendimento economico. Il recupero dell'attività agricola a livello locale supporta peraltro processi di sviluppo paralleli di carattere sociale e culturale (es. ripopolamento paesi di montagna, recupero di antichi mestieri e artigianato, contrasto alla disoccupazione locale ecc.).

Profili fiscali delle AsFo

Le Linee Guida dedicano un capitolo anche agli aspetti fiscali delle AsFo.

Le valutazioni fiscali prendono avvio dalla considerazione che l'oggetto principale delle AsFo consiste generalmente in attività volte al miglioramento delle potenzialità produttive dei terreni e della fruibilità dei fondi, per esempio attraverso la prevenzione degli incendi boschivi e la tutela della sicurezza idrogeologica. Per questo motivo, le AsFo tendono a qualificarsi come enti non commerciali.

Alle associazioni fondiarie si possono applicare:

- le regole “generali” previste per gli enti non commerciali (artt. 143-150 del **TUIR**⁵);
- le disposizioni previste con specifico riferimento agli enti di tipo associativo (art. 148 del TUIR);
- per i soli enti del Terzo settore, le nuove disposizioni previste dal codice del Terzo settore (artt. 79-89 del D.lgs. 117/2017).

⁵ Testo Unico delle Imposte sui Redditi, i.e. DPR n. 917/1986,

Tuttavia, resta fondamentale verificare per ogni singolo ente che si identifichi come AsFo l'oggetto principale, analizzandone l'atto costitutivo e lo statuto e valutandone l'attività effettivamente esercitata.

Inoltre, alle associazioni che sono enti del Terzo settore si applicano le disposizioni *ad hoc* previste dal Codice del Terzo Settore al Titolo X (artt. 79-89 del D.lgs. 117/2017) insieme alle norme del TUIR in materia di IRES dedicate agli enti non commerciali, in quanto compatibili con le prime.

Si allega alla presente Relazione illustrativa, come sopra anticipato, il testo dell'art. 31 *septies* della L.R. 31/2008.

Milano, 28 Dicembre 2023

Allegato 1 – art. 31 septies Legge Regionale 31/2008 e s.m. ed i.

1. La Regione riconosce nell'associazionismo fondiario uno strumento per il miglioramento dei fondi e per la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione e il consolidamento di nuove imprese agricole.

2. La Regione, attraverso la gestione associata delle piccole proprietà terriere secondo le buone pratiche agricole, persegue i seguenti obiettivi:

- a) consentire la valorizzazione del patrimonio dei rispettivi proprietari;
 - b) rispondere alle esigenze di tutela ambientale e paesaggistica;
 - c) concorrere all'applicazione delle misure di lotta obbligatoria agli organismi nocivi ai vegetali;
 - d) prevenire i rischi idrogeologici e d'incendio;
- d bis) favorire la ricomposizione fondiaria anche per contrastare il fenomeno dei terreni abbandonati.

3. La Regione, in attuazione delle finalità di cui all'articolo 31 bis e degli obiettivi di cui al comma 2, promuove la costituzione di associazioni fondiarie (AsFo).

3 bis. I comuni, per motivi di pubblica utilità e nel rispetto del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), possono affidare alle associazioni fondiarie la manutenzione dei terreni abbandonati o incolti.

4. Le associazioni fondiarie, sono costituite, tra i proprietari o aventi titolo dei terreni pubblici o privati al fine di raggruppare terreni agricoli e boschi, in attualità di gestione, incolti o abbandonati, e per consentirne un uso economicamente sostenibile e produttivo.

5. L'ordinamento delle associazioni fondiarie è disciplinato dai relativi statuti nel rispetto delle norme previste dal codice civile e dalle disposizioni speciali vigenti in materia.

6. Le attività di gestione dei terreni conferiti alle associazioni fondiarie sono effettuate nel rispetto delle buone pratiche agricole, degli equilibri idrogeologici, della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio nonché dell'economicità ed efficienza della gestione stessa.

7. Le associazioni fondiarie, legalmente costituite, svolgono le seguenti attività:

- a) gestione associata dei terreni conferiti dai soci, ivi compresa la facoltà di richiedere le autorizzazioni per gli interventi sui terreni conferiti dagli associati;
- b) redazione e attuazione del piano di gestione dei terreni conferiti nel quale sono individuate le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale nonché di conservazione dell'ambiente e del paesaggio;
- c) manutenzione ordinaria e straordinaria dei terreni e opere di miglioramento fondiario.

8. Le associazioni fondiarie, per la conduzione delle proprietà fondiarie conferite, possono avvalersi di uno o più gestori, privilegiando le forme associative e consortili, con l'impiego preferibilmente di manodopera locale inoccupata o partecipante a corsi di formazione professionalizzanti del settore agrosilvopastorale.

9. Ogni associato conserva la proprietà dei propri beni che non sono usucapibili ed esercita il diritto di recesso dalla sua adesione nel rispetto dei vincoli temporali contrattuali in essere tra l'associazione fondiaria e i gestori di cui al comma 8, fatti salvi i vincoli di destinazione d'uso.

10. Presso ciascuna associazione fondiaria è istituito un elenco delle proprietà associate nel quale sono registrati i titolari dei diritti reali di godimento e dei rapporti contrattuali.

11. Al fine della definizione dell'effettivo valore agronomico o forestale dei terreni concessi, le superfici inserite nell'elenco di cui al comma 10 sono classificate in funzione delle caratteristiche del suolo, del soprassuolo, dello stato delle opere di miglioramento fondiario presenti ovvero della redditività esistente al momento dell'adesione all'associazione fondiaria.

12. Le associazioni fondiarie possono acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciute con l'iscrizione, autorizzata con provvedimento della struttura regionale competente, nel registro regionale delle persone giuridiche private.

13. La Giunta regionale, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale recante "Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019" approva con propria deliberazione, acquisito il parere della commissione consiliare competente, le linee guida per la redazione del piano di gestione dei terreni conferiti dagli associati.

14. La Regione può ricomprendere le associazioni fondiarie legalmente costituite tra i soggetti beneficiari di finanziamenti previsti dai bandi regionali.

15. Le comunità montane e i comuni supportano la Regione nella promozione di ogni idonea iniziativa finalizzata alla diffusione tra i proprietari dei terreni di una cultura associativa, offrendo un adeguato supporto informativo e tecnico.



Seguici su www.lifeclimatepositive.it

[#LIFEClimatePositive](https://twitter.com/LIFEClimatePositive)

