

Vademecum sull'applicazione della disciplina in materia di vendita diretta dei prodotti agricoli

**XXIV Assemblea Annuale ANCI
Bari 20-22 Giugno 2007
Fiera del Levante**



1) La nuova definizione di attività agricole.

Negli ultimi anni l'intervento del Legislatore, sia comunitario che nazionale, in materia agricola si è caratterizzato per la crescente attenzione rivolta alla capacità delle imprese agricole di rapportarsi al mercato. In tale direzione, significative appaiono le sollecitazioni dell'Unione Europea che, di fronte ai limiti dimostrati dalla politica agricola comunitaria antecedente ad Agenda 2000, ha voluto puntare su nuove politiche di sviluppo rurale, finalizzate a favorire la modernizzazione del settore agricolo mediante forme di intervento a sostegno di un modello di impresa agricola sempre più propensa ad instaurare un sistema di relazioni esterne e ad assumere nuove funzioni.

Emblematica di tale cambiamento nella strategia di intervento dell'UE è la circostanza che la definizione delle misure di sviluppo rurale, da realizzare nell'ambito della programmazione della nuova politica agricola comunitaria, vuol costituire una valida risposta alla richiesta, proveniente sia dagli operatori del settore primario che della società, di non attribuire all'agricoltura soltanto il ruolo di attività economica chiamata a fornire le materie prime all'industria alimentare.

L'interesse avvertito in modo sempre più sensibile è quello di dare dignità al settore primario, nel senso di destinare le risorse economiche pubbliche in modo preferenziale alle imprese agricole che organizzano i fattori della produzione e "vivono" il rapporto con il territorio in funzione delle esigenze della società, così da premiare le imprese capaci di:

- a) puntare a prodotti tipici e di qualità in risposta ad una domanda evoluta di consumo, in considerazione del crescente interesse avvertito dalla società per le questioni della rintracciabilità e dell'origine dei prodotti agroalimentari;
- b) legare ad una logica di programmazione aziendale la scelta di applicare metodi di produzione ecocompatibili, in risposta alla richiesta di servizi "territoriali" e di ambiente salubre che proviene dalla collettività.

In coerenza con il nuovo atteggiamento della politica comunitaria e con il cambiamento socio-culturale che ha accompagnato l'evoluzione della mentalità con cui oggi "si fa agricoltura", il Legislatore nazionale ha ritenuto indispensabile fornire alle imprese agricole una strumentazione normativa in grado di supportare la loro propensione ad assumere il nuovo ruolo di soggetto vocato alle relazioni con l'esterno. Da tali presupposti, infatti, trae origine la riforma della definizione giuridica di attività agricola contenuta nella "legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo" (decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228).

Come è ormai noto, con tale intervento normativo si è riscritto lo statuto dell'impresa agricola, con l'evidente scopo di abbandonare una concezione esclusivamente "fondiaria" del rapporto dell'imprenditore con il territorio e di superare una visione dell'attività di produzione agricola finalizzata all'"autoconsumo". La nuova formulazione dell'articolo 2135 del codice civile, operata dalla *legge di orientamento*, si ispira ad un modello di impresa agricola capace di guardare al mercato, puntando alla diversificazione e alla ottimizzazione della produzione di alimenti, e contestualmente di integrare il proprio reddito mediante lo svolgimento di attività di "utilità collettiva", quali la manutenzione territoriale e la valorizzazione delle peculiarità produttive locali.

Nello specifico, l'articolo 1 della *legge di orientamento* consente all'imprenditore agricolo di esercitare, oltre alle attività di coltivazione o allevamento, anche la manipolazione, la conservazione, la trasformazione, la commercializzazione e la valorizzazione dei prodotti agricoli, a condizione che dette attività riguardino prevalentemente i prodotti derivanti dalla coltivazione del proprio fondo o dall'allevamento dei propri animali. Inoltre, si consente all'imprenditore agricolo di esercitare attività che prescindono dalla produzione di beni, unico ambito a cui era riferita l'attività agricola dalla legislazione antecedente alla *legge di orientamento*, potendo ora anche fornire beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse normalmente impiegate nell'esercizio della propria attività.

Come detto, il Legislatore ha qualificato come agricole anche le attività che precedono la commercializzazione dei prodotti agricoli, purché esercitate dal medesimo imprenditore che li produce, con la possibilità riconosciuta a quest'ultimo di "integrare" la propria produzione con prodotti altrui in misura, tuttavia, non prevalente. In particolare, il riferimento è alla "manipolazione", "conservazione", "trasformazione", "valorizzazione" dei prodotti agricoli.

La manipolazione di un prodotto agricolo si differenzia dalla trasformazione dello stesso, in quanto nel primo caso il bene mantiene le proprie caratteristiche essenziali pur essendo oggetto di modifiche tese a renderlo più appetibile senza mutarne la natura (es. prodotti ortofrutticoli che vengono lavati, tagliati e confezionati per essere venduti). La trasformazione, al contrario, consiste nella realizzazione di un prodotto alimentare partendo dalla "materia agricola prima" (es. trasformare la frutta in marmellata; il grano in farina ed eventualmente in pasta o biscotti). La conservazione è l'attività con cui si preserva, in termini di integrità quantitativa o qualitativa ovvero di proprietà organolettiche, un prodotto agricolo, ad esempio attraverso l'impiego di tecniche di surgelamento, congelamento, essiccazione, ecc.

Meno univoca è la definizione che si può dare di attività di valorizzazione, considerato che si può valorizzare un prodotto agricolo sia aumentandone il valore commerciale con additivi (es. ingredienti aromatici nella produzione di formaggi) sia rendendolo più appetibile agli occhi del consumatore attraverso una migliore presentazione (es. utilizzo della cera per esaltare il colore degli agrumi).

2) La commercializzazione dei prodotti agricoli.

E' evidente che accanto alle ricordate attività, che assumono rilievo in quanto previste per la prima volta espressamente dal legislatore come meritevoli di specifica disciplina come attività agricole, quella che riveste fondamentale importanza nell'ambito dei nuovi rapporti dell'imprenditore agricolo con il mercato è la commercializzazione.

Con l'articolo 1 del decreto legislativo n. 228 del 18 maggio 2001, oltre alle novità in breve sopra ricordate in termini di ampliamento del novero delle attività esercitabili dall'imprenditore agricolo, si è chiarito definitivamente che deve considerarsi comunque agricola la commercializzazione dei propri prodotti, effettuata sia direttamente al consumatore sia a commercianti o industriali trasformatori, poiché realizza il collegamento con il mercato che è elemento fondamentale dell'impresa agricola come di tutte le altre imprese.

Ai fini della qualificazione dell'attività di commercializzazione come "agricola" è richiesto in primo luogo un collegamento "soggettivo": quindi l'attività deve essere svolta dallo stesso soggetto già qualificabile come imprenditore agricolo in quanto svolge in forma di impresa l'attività principale di coltivazione del fondo, di allevamento di animali o di selvicoltura.

Inoltre si richiede un collegamento "aziendale", di carattere oggettivo, individuato per le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione, nella circostanza che i prodotti provengano prevalentemente dalla attività agricola principale.

Per effetto di questa nuova definizione, non residuano dubbi sulla possibilità per l'imprenditore agricolo di poter alienare i propri prodotti affiancando alla sua produzione aziendale anche prodotti agricoli acquistati, in forma non prevalente, sul mercato.

Circa il significato da attribuire alla condizione della prevalenza, stabilita espressamente dalla norma, va affermandosi una interpretazione (vedi, ad esempio, Nota di indirizzi ANCI del 25 ottobre 2005 che fornisce indicazioni ai Comuni sull'applicazione dell'articolo 4 del d.lgs. n. 228 del 2001) nel senso che vi è prevalenza sulla base di un confronto in termini quantitativi tra i prodotti ottenuti dall'attività agricola principale ed i prodotti acquistati da terzi, confronto che potrà effettuarsi solo se riguarda beni appartenenti allo stesso comparto agronomico. Ove sia necessario confrontare prodotti appartenenti a comparti diversi, la condizione della prevalenza andrà verificata in termini valoristici, ossia confrontando il valore normale dei prodotti agricoli ottenuti dall'attività agricola principale e il valore dei prodotti acquistati da terzi.

3) La vendita diretta: esempio di "filiera corta".

Nel qualificare come agricola l'attività di commercializzazione, la *legge di orientamento* ha voluto introdurre importanti novità anche nella disciplina dell'attività di vendita diretta dei prodotti agricoli, così da incentivare quella che a tutti gli effetti rappresenta un vero esempio di "filiera corta" e di rapporto diretto delle imprese agricole con i consumatori. Con l'articolo 4 cit., infatti, si prevedono regole innovative in ordine agli aspetti procedurali ed all'ambito applicativo della disciplina di detta attività, finora regolata dalla legge 9 febbraio 1963, n. 59. In sintesi, le principali innovazioni possono così riassumersi:

- Possibilità per "*gli imprenditori agricoli, singoli o associati*" di esercitare la vendita diretta dei "*prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende*".
- Diritto di esercitare la vendita diretta "*in tutto il territorio della Repubblica*"

"previa comunicazione" al Comune, *"decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione"*.

- Possibilità di esercitare la vendita dei prodotti agricoli anche attraverso la modalità del *"commercio elettronico"*.
- Estensione della disciplina prevista dall'articolo 4 anche alla *"vendita di prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici"*.
- Conferma della specialità della normativa in materia di vendita diretta, cui *"continuano a non applicarsi le disposizioni di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114"* sul commercio, salvo che *"l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalla rispettive aziende nell'anno solare precedente sia superiore a 160.000 euro per gli imprenditori individuali ovvero a 4 milioni di euro per le società"*.

Il comma 1 dell'articolo 4 cit. indica quali soggetti ammessi ad esercitare la vendita diretta gli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese. Tale formulazione innova quanto previsto dalla precedente normativa, che consentiva l'esercizio della vendita diretta ai *"produttori agricoli"*, individuati nei *"proprietari di terreni da essi direttamente condotti o coltivati, i mezzadri, i fittavoli, i coloni, gli enfiteuti e le loro cooperative o consorzi"*.

I suddetti imprenditori possono vendere direttamente al dettaglio i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità. Il comma 4 aggiunge che la disciplina sulla vendita diretta si applica anche nel caso di prodotti derivati, ottenuti a seguito di attività di manipolazione o trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici, *"finalizzate al completo sfruttamento del ciclo produttivo dell'impresa"*.

Dal combinato disposto dei commi 1 e 4, dell'articolo 4 cit., pertanto, risulta ampliato l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina, in quanto la legge n. 59 del 1963 imponeva che i prodotti da vendere al pubblico in esenzione dalla licenza commerciale fossero esclusivamente quelli ottenuti direttamente nei fondi condotti dal produttore agricolo, a ciò facendo conseguire l'espressa sanzione del ritiro dell'autorizzazione comunale qualora il produttore ponesse in vendita prodotti diversi da quelli della propria azienda.

Il decreto legislativo, al contrario, consente all'imprenditore agricolo di poter usufruire della semplificazione delle procedure anche se intende commercializzare prodotti non provenienti dalla propria attività aziendale, seppur non prevalenti rispetto a quelli propri, ovvero derivati e ottenuti dalle attività di manipolazione o trasformazione inerenti il ciclo produttivo dell'impresa, senza doversi munire di ulteriori atti autorizzatori oltre quello che abilita alla vendita diretta.

In ordine agli aspetti procedurali, l'articolo 4 introduce la previa comunicazione al posto della prevista autorizzazione comunale, disponendo che la vendita può essere effettuata decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione. Con ciò viene meno la necessità di un espresso provvedimento autorizzatorio, essendo sufficiente il decorso di trenta giorni per poter considerare acconsentito da parte dell'Amministrazione comunale l'inizio dell'esercizio dell'attività di vendita: nella vigenza della precedente disciplina, invece, il mancato rilascio dell'autorizzazione entro il previsto termine di 15 giorni dava luogo ad una ipotesi di silenzio rigetto con conseguente impossibilità di poter esercitare la vendita diretta.

Nell'ipotesi di vendita diretta esercitata in forma itinerante la previa comunicazione deve essere fatta al Comune del luogo ove ha sede l'azienda di produzione.

Di rilievo le novità, in termini di semplificazione degli adempimenti amministrativi, introdotte dall'articolo 2-*quinquies* del decreto legge n. 2 del 2006, convertito nella legge n. 81 del 2006. In particolare, si dispone che per la vendita al dettaglio esercitata su superfici all'aperto nell'ambito dell'azienda agricola o di altre aree private di cui gli imprenditori agricoli abbiano la disponibilità non è richiesta la comunicazione di inizio attività.

Va ricordato, peraltro, che la legge n. 59 del 1963, pur prevedendo che la vendita diretta potesse essere esercitata in tutto il territorio della Repubblica, prescriveva che i produttori interessati dovessero *"farne domanda ai Sindaci dei Comuni in cui intendono effettuarla"*, con ciò creando difficoltà interpretative in ordine alla possibilità di esercitare la vendita in qualsiasi parte del territorio nazionale sulla base della sola autorizzazione del Comune ove ha sede l'impresa agricola del richiedente.

Il comma 4 dell'articolo 4 in commento dispone che per la vendita *"non in forma itinerante su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico"* la comunicazione debba indirizzarsi

al Comune in cui si intende esercitare la vendita, così come nel caso di vendita diretta su "aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio".

In tale ultima ipotesi, tuttavia, la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio, secondo la disciplina dettata dalle singole Regioni in base all'articolo 28 del d.lgs. n. 114 del 1998.

In merito alla vendita diretta su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio, va sottolineato la recente riformulazione del comma 15 dell'articolo 28 del citato d.lgs. n. 114 del 1998, operata dalla legge n. 231 del 2005. In particolare, si dispone che i Comuni, sulla base delle disposizioni emanate dalle Regioni, nello stabilire l'ampiezza complessiva delle aree da destinare all'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche, nonché le modalità di assegnazione dei posteggi e la loro superficie, devono individuare "i criteri di assegnazione delle aree riservate, in misura congrua sul totale, agli imprenditori agricoli che esercitano la vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228".

Il comma 7 dell'articolo 4, infine, ribadisce la specialità della disciplina della vendita diretta dei prodotti agricoli rispetto alla normativa sul commercio. Tale ultima normativa, invece, trova applicazione, a norma del comma 8 dell'articolo 4 in commento, nell'ipotesi in cui l'ammontare dei ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti non provenienti dalla propria azienda nell'anno solare precedente sia superiore ad euro 160.000 per gli imprenditori individuali ovvero a euro 4 milioni per le società.

In virtù dell'espressa deroga di cui al comma 7, pertanto, all'esercizio della vendita diretta dei prodotti agricoli non si applicano le specifiche regole dettate per il commercio relativamente ai requisiti di accesso all'attività, alla programmazione della rete distributiva e, in particolare, agli orari di apertura e di chiusura degli esercizi di vendita.

In ordine alla questione degli orari di vendita occorre evidenziare che, per effetto della disposizione di cui al citato comma 7, viene superata la disputa giurisprudenziale in ordine all'applicazione all'attività di vendita diretta di prodotti agricoli dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva prescritto dall'articolo 11, comma 4, del d.lgs. n. 114 del 1998 per gli esercizi di vendita al dettaglio. Avendo l'articolo 4 in commento introdotto una specifica deroga rispetto alla generale disciplina sul commercio – a cui viene fatto rinvio unicamente per quanto disposto dall'art. 28 sull'assegnazione dei posteggi – è evidente che le altre disposizioni, ivi compresa quella sull'obbligo di chiusura settimanale, non possono ritenersi applicabili all'attività di vendita in questione.

4) Aspetti di carattere fiscale.

Le novità introdotte dalla *legge di orientamento* in materia di attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli, tuttavia, non avevano comportato l'automatico adeguamento delle disposizioni di carattere fiscale riferite alla tassazione di tali attività. All'armonizzazione delle due discipline si è arrivati soltanto a distanza di alcuni anni con la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003).

In particolare, l'articolo 2 di tale legge:

- ha modificato l'articolo 29, comma 2, lettera c), del Testo unico in materia di imposte sui redditi (d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), per quanto concerne la definizione di attività agricole tassate con ricorso al metodo dell'assorbimento nel reddito agrario, qualora abbiano ad oggetto determinati beni individuati con un apposito decreto ministeriale;
- ha introdotto l'articolo 78-bis allo stesso T.U in materia di imposte sui redditi, per la tassazione delle attività agricole aventi ad oggetto beni non ricompresi nel suddetto decreto ministeriale;
- ha introdotto l'articolo 34-bis al d.P.R. n. 633 del 1972 in materia di IVA, secondo cui per le attività dirette alla produzione di beni di cui all'articolo 2135 del codice civile l'IVA è determinata forfettariamente riducendo l'imposta relativa alle operazioni imponibili in misura del 50 % del suo ammontare.

Nel nuovo testo della lettera c) dell'articolo 29 il criterio della "normalità" – finora utilizzato in coerenza con la precedente formulazione dell'articolo 2135 del codice civile – è stato sostituito, in aderenza alle novità della *legge di orientamento*, con quello della "prevalenza", in base al quale sono considerate agricole per connessione le attività dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione che

abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo e dalle altre attività principali.

Tuttavia, sotto il profilo fiscale non tutti i prodotti possono essere dichiarati con il reddito agrario, in quanto degli stessi non si è tenuto conto nella determinazione dell'estimo catastale.

Pertanto, la nuova formulazione dell'articolo 29, comma 2, lettera c), rinvia ad un elenco di prodotti che devono essere individuati con un apposito decreto emanato, ogni due anni, dal Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro per le politiche agricole e forestali.

Il primo decreto, datato 19 marzo 2004, con l'elenco dei prodotti è stato pubblicato nella G.U. n. 78 del 2 aprile 2004. Nel decreto si fa riferimento alle seguenti lavorazioni e prodotti:

- Produzione di carni e prodotti della loro macellazione;
 - Lavorazione e conservazione delle patate, escluse le produzioni di purè di patate disidratato, di snack a base di patate, di patatine fritte e la sbucciatura industriale delle patate;
- Produzione di succhi di frutta e di ortaggi;
- Lavorazione e conservazione di frutta e ortaggi;
- Produzione di olio di oliva e di semi oleosi;
- Produzione di olio di semi di granturco (olio di mais);
- Trattamento igienico del latte e produzione dei derivati del latte;
- Lavorazione delle granaglie;
- Produzione di vini;
- Produzione di aceto;
- Produzione di sidro ed altre bevande fermentate;
 - Manipolazione dei prodotti derivanti dalle coltivazioni di cui alle classi.

In sostanza, per tutte le lavorazioni e per tutti i prodotti elencati nel citato decreto ministeriale, a decorrere dal 1° gennaio 2004, non deve essere dichiarato alcun reddito, in quanto lo stesso è assorbito dal reddito agrario dell'imprenditore che esercita le attività di coltivazione e di allevamento.

Bisogna sottolineare che l'applicazione del regime catastale, oltre all'evidente vantaggio fiscale conseguente all'eliminazione della tassazione ordinaria, comporta altri benefici, tra i quali si segnalano la semplificazione contabile e la non applicabilità dei sistemi di accertamento basati sugli studi di settore e sui parametri.

Per i beni che, invece, non sono ricompresi nel decreto ministeriale, ma che derivano dalla manipolazione, conservazione, trasformazione, valorizzazione e commercializzazione di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco, o dall'allevamento di animali, il reddito imponibile è determinato, in base al nuovo articolo 78-bis, forfettariamente nella misura del 15% dei corrispettivi.

E' bene precisare che prima dell'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006 (Finanziaria per il 2007) potevano applicare il regime forfetario soltanto gli imprenditori individuali e le società semplici, con esclusione, quindi, delle società di capitali e delle società in nome collettivo ed in accomandita semplice. L'articolo 1, comma 1093, della citata legge n. 296 ha previsto che il ricordato regime forfetario può essere utilizzato, a seguito dell'esercizio di un'opzione, da tutte le società di persone, dalle società responsabilità limitata e cooperative che esercitino esclusivamente attività agricole.

Tuttavia, il contribuente che non abbia convenienza ad applicare i regimi forfetari può continuare a calcolare l'applicazione dell'imposta nel modo normale, e cioè in base al criterio ordinario dei costi e ricavi a bilancio.

Per quanto concerne l'imposta sul valore aggiunto, il regime speciale già previsto dall'articolo 34 del d.P.R. n. 633 del 1972 si continua ad applicare esclusivamente alle cessioni dei beni elencati nella tabella A allegata allo stesso decreto. Tale regime, come è noto, prevede l'applicazione delle aliquote ordinarie sulle cessioni dei prodotti, mentre la detrazione ai fini IVA viene effettuata in modo forfetario, sulla base delle cosiddette "percentuali di compensazione".

Dall'esame della richiamata tabella si evidenzia che gli unici prodotti trasformati presenti sono il vino, l'olio ed i formaggi e latticini.

Pertanto, ai fini dell'IVA, il quadro normativo risulta così definito: il nuovo regime forfetario introdotto dalla legge Finanziaria per il 2004 - in base al quale l'imposta da versare è determinata nella misura del 50% dell'imposta relativa alle operazioni imponibili (cessioni o prestazioni) - si applica unicamente per i beni che non sono compresi nella tabella A.

Anche in questo caso è consentito rinunciare al regime forfetario ed optare per quello ordinario, tenendo presente che l'opzione ai fini IVA è indipendente da quella ai fini delle imposte dirette.

Come è evidente, il nuovo quadro normativo di riferimento per la disciplina dell'esercizio della vendita diretta rappresenta un chiaro incentivo per le imprese agricole interessate a rapportarsi con il mercato, soprattutto alla luce delle modifiche sostanziali introdotte con riguardo al trattamento fiscale dell'attività di vendita dei prodotti agricoli.