

Le banche della terra come strumento di *policy* per il recupero dei terreni incolti e il ripopolamento delle aree rurali

Giorgia Iovino

Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione,
Università degli Studi di Salerno Via Giovanni Paolo II, 132 - 84084 - Fisciano (SA)
giovino@unisa.it

Riassunto

Il problema dell'accesso alla terra rappresenta oggi una delle questioni più significative e dibattute dell'agricoltura italiana ed europea. Tra le iniziative avviate in ambito nazionale per favorire la mobilità fondiaria e l'inserimento dei giovani nel settore agricolo rientrano le banche della terra, database finalizzati al censimento e alla mappatura dei terreni incolti, abbandonati o sottoutilizzati del patrimonio pubblico e privato per favorirne il recupero produttivo, attraverso la vendita, l'affitto o l'affido gratuito. Il presente lavoro analizza questi nuovi strumenti di *policy*, con l'obiettivo di fornire una sintetica rassegna delle principali esperienze avviate a scala nazionale, regionale e locale, mettendone in luce potenzialità e limiti.

Parole chiave: accesso alla terra, banche della terra, ricambio generazionale.

Abstract

Access to land is nowadays one of the most significant and critical issues in the debate on Italian and European agriculture. Among the initiatives pursued at national level to favor land mobility and intergenerational replacement of the workforce in the sector include databases aimed at surveying and mapping the uncultivated, abandoned or underutilized land, both publicly and privately owned. The task is to foster productive recovery of the land through appropriate transfers of property rights, renting or, in a few cases free loans and licencing. The present work analyzes these new policy instruments with the aim of providing a brief overview of the main experiences undertaken at national, regional and local levels and to highlight their potentials and limits.

Keywords: access to land, land banks, generational change.

Introduzione

Il problema dell'accesso alla terra rappresenta oggi una delle questioni più significative e dibattute dell'agricoltura, tanto a scala europea che in ambito nazionale (PE, 2017; EIP-AGRI, 2016; INEA e MiPAAF, 2013).

Gli ostacoli che i giovani e gli aspiranti agricoltori incontrano per entrare nel settore sono numerosi e riconducibili a barriere di mercato, economiche, informative e culturali (Iovino, 2018). Frammentazione fondiaria, scarsa redditività dell'attività agricola e sotto-dotazione di servizi rappresentano le principali cause dell'*entry denial* (Borras *et al.*, 2013) nelle aree rurali interne, specie quelle più periferiche (CREA e Comitato Aree interne, 2016; MiPAAF, 2012a), mentre nelle aree periurbane gli impedimenti maggiori dipendono dai fenomeni di *land concentration* e *land take* che rendono la terra un bene costoso inaccessibile ai più (Onorati, 2013; Povellato e Osti 2013). Ulteriori criticità derivano dalla stretta creditizia, dall'inadeguata preparazione tecnica dei conduttori agricoli e dai lunghi e complessi iter autorizzativi.

La rigidità del mercato fondiario ostacola il già debole ricambio generazionale. In Italia circa un quarto della SAU ed un quinto della produzione agricola sono attualmente "a carico" di conduttori over 65 (INEA E MiPAAF, 2013). In prospettiva, il rischio, se non verranno messe in atto misure tese a facilitare l'inserimento nel settore di giovani e nuove forze, è quello di perdere i circa 3 milioni di ettari gestiti da questa categoria e/o assistere ad un'intensificazione dei fenomeni di *land concentration*.

Sul fronte politico istituzionale, le problematiche connesse all'accesso alla terra e al ricambio generazionale hanno ricevuto una certa attenzione nella nuova programmazione europea 2014-2020, concretizzandosi in una serie di misure ed azioni che spaziano dai pagamenti diretti destinati ai giovani nell'ambito del I pilastro della PAC agli incentivi per il primo insediamento previsti dai piani di sviluppo rurale.

In ambito nazionale tra le iniziative avviate per favorire la mobilità fondiaria e l'accesso dei giovani al settore agricolo rientrano le banche della terra, database finalizzati al censimento e alla mappatura dei terreni incolti, abbandonati o sottoutilizzati del patrimonio pubblico e privato per favorirne il recupero produttivo, attraverso la vendita, l'affitto o l'affido gratuito.

Il presente lavoro analizza questi nuovi strumenti di *policy*, ancora poco esplorati in letteratura, con l'obiettivo di fornire una sintetica rassegna delle principali esperienze avviate a scala nazionale, regionale e locale e di valutare potenzialità e limiti di tali strumenti nel supportare la ricontadinizzazione (van der Ploeg, 2008) del mondo rurale.

Le trasformazioni dell'agricoltura italiana e il problema dell'*entry denial*

In Italia si pone oggi una grande questione di accesso alla terra da parte di giovani e aspiranti agricoltori senza grandi disponibilità economiche, che chiedono di lavorare nei campi¹.

Questo "ritorno alla terra" è ostacolato da una molteplicità di fattori di diversa natura. (fig. 1). Ci si limiterà in questa sede a richiamare in modo necessariamente schematico quelle che sono riconosciute come le principali cause dell'*entry denial* (Borras *et al.*, 2013, p. 22).

Figura 1 – Barriere nell'accesso alla terra



Fonte: ns elaborazione

Nell'ambito delle *barriere di mercato* l'accesso al bene "terra" costituisce senza dubbio il principale freno all'inserimento di nuovi soggetti. Il mercato fondiario italiano è caratterizzato da una scarsa mobilità e da un costo dei terreni molto più elevato rispetto agli altri paesi europei, fino a 10-15 volte superiore a quello della Francia ad esempio. Il prezzo per ettaro mediamente si attesta sui 20 mila euro, con punte di 45-50mila per i terreni più fertili e infrastrutturati, localizzati in prevalenza nella pianura padana (CREA, 2015, 2017).

Questo spiega l'entità delle compravendite che in un anno non supera generalmente il 2% della superficie agricola totale. Le ragioni di tale rigidità sono molteplici e complesse. Riguardano in primo luogo la scarsità dell'offerta. In un paese come il nostro, caratterizzato da una peculiare conformazione geomorfologica, elevate densità demografiche e una fitta trama insediativa, la terra (e ancor più "la buona terra") costituisce una risorsa limitata, sottoposta a forti e confliggenti interessi (ISPRA, 2017; Iovino, 2015; MiPAAF, 2012b). Anche quando inutilizzata o sottoutilizzata, i proprietari, complice la *deregulation* urbanistica, sono molto restii a cederla, nell'attesa di un possibile cambio di destinazione d'uso che possa accrescerne il valore e consentire più ampi profitti².

Tale atteggiamento attendista è presente tanto nelle aree periurbane soggette a notevoli pressioni trasformative e quindi più esposte a processi di artificializzazione del suolo, quanto nelle aree rurali interne dove la domanda è

¹ Sul tema si rinvia ai due numeri monografici della rivista dei territorialisti *Scienze del territorio* dedicati al ritorno alla terra (1/2013 e 2/2014).

² Come rileva Dall'Olio (2013, p.77) i cambi di destinazione d'uso "con estrema facilità possono trasformare la terra in oro. Rendere edificabile un terreno agricolo all'interno di uno strumento urbanistico comunale può significare moltiplicarne il valore di mercato di decine di volte".

quasi nulla, a causa dei rapidi processi di spopolamento³. Come sottolineano Povellato e Osti (2013, p. 2), nelle zone più remote “la volontà di tenersi il pezzo di terra con annessa, quasi sempre un’abitazione, anch’essa spezzettata a causa dei paesaggi ereditari ha favorito la formazione di un esercito di piccoli proprietari terrieri, quasi sei milioni secondo le statistiche fiscali”. Il risultato è una forte polverizzazione fondiaria, che in molti casi impedisce lo svolgimento delle necessarie attività di monitoraggio e manutenzione del territorio, come, ad esempio, la prevenzione del rischio incendi o dei fenomeni di dissesto idrogeologico. La maggior parte degli appezzamenti presenti in queste aree è composta da terreni abbandonati o “silenti”, ossia territori di cui non si conosce la proprietà in quanto si sono perse le tracce degli ultimi eredi, spesso emigrati all’estero (CREA e Comitato Aree interne, 2016). Nelle aree di maggior pregio i pochi terreni in vendita sono particelle di piccola dimensione con annessi rurali, provenienti da deruralizzazioni e smembramenti.

In estrema sintesi, mentre nelle aree periurbane l’accesso alla terra è ostacolato dall’elevato prezzo e dalla ridotta disponibilità di terreni, nelle aree interne la maggiore difficoltà nell’accesso alla terra è rappresentata dall’eccessiva frammentazione della maglia poderale. Tornare a lavorare queste terre significherebbe tornare a prendersi cura di questi territori, e consentire la sopravvivenza di tante produzioni tipiche locali, che rischiano, invece, l’estinzione.

Un’altra ragione che ha contribuito a mantenere alta la pressione sulla terra in ambito nazionale è legata al declino di molti settori produttivi e alla crisi economico-finanziaria del 2007. Tali eventi hanno spinto una parte della classe imprenditoriale a ricercare forme di investimento alternative. In questa prospettiva, lo schema di sussidi della PAC e il sistema di incentivi alle rinnovabili, di cui si è detto in precedenza, hanno svolto un ruolo non secondario nell’attrarre investitori e incoraggiare processi di *land grabbing* nell’accezione proposta da Borras⁴.

Rappresentano importanti barriere di mercato anche le difficoltà di accesso al credito⁵ e l’inadeguata formazione degli agricoltori, sia in relazione alle

³ Basti pensare che nei 975 Comuni considerati appenninici vivono 2.805.476 abitanti, e il 77% è interessato da fenomeni di spopolamento. Si parla di abbandono colturale per l’81% dei Comuni (ISPRA e Slowfood Italia, 2015)

⁴ Secondo Borras l’utilizzo del termine *land grabbing* in riferimento all’Europa si giustifica per la presenza di due elementi distintivi: “the capturing of control of extended tracts of land and the construction of landholdings that represent a deep rupture with family farming and the associated farm sizes that have characterized European farming so far” (Borras et al., 2013, p.17).

⁵ Le difficoltà di accesso al credito sono confermate dall’Osservatorio sul credito dell’ISMEA (2016) che evidenzia come al calo dello *stock* di prestiti bancari abbia fatto riscontro negli ultimi anni un aumento delle sofferenze, quasi raddoppiate tra il 2011 e il 2016 (dal 7 al 13%). La differente ripartizione geografica dei prestiti bancari conferma la presenza di forti asimmetrie territoriali, con il Nord che, pur rappresentano il 48% delle imprese agricole, detiene la quota maggiore degli impieghi (il 61% del totale). Da rilevare anche la crescita delle linee di credito di breve periodo per la gestione ordinaria delle aziende, dato questo che mette in risalto le difficoltà che da alcuni anni interessano l’agricoltura italiana.

conoscenze tecniche agronomiche acquisite che in termini di cultura d'impresa⁶.

Nell'ambito delle *barriere economiche*, la scarsa remuneratività dell'attività agricola costituisce il maggiore ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti, nonché la principale causa di mortalità delle piccole aziende contadine. I redditi agricoli sono, infatti, più bassi rispetto agli altri settori in quasi tutti i paesi europei, ma in Italia, per effetto del peggioramento delle ragioni di scambio, essi sono diminuiti del 36% tra il 2000 e il 2009, contro una crescita del 5,3% nell'Unione europea (Eurostat, 2017). Si è aperta, in sostanza, una forbice tra i costi affrontati dagli agricoltori per l'acquisto di beni intermedi (mangimi, energia, semi, prodotti fitosanitari, fertilizzanti, pesticidi, ecc.) e i prezzi di vendita dei prodotti agricoli. I primi sono pressoché quadruplicati negli anni 2000, mentre i secondi sono cresciuti a ritmi di gran lunga inferiori, a causa dell'aumento della concorrenza (intra e extra europea) e soprattutto a causa della politica di compressione dei prezzi portata avanti dalla grande distribuzione commerciale (GDO).

Diversi autori hanno descritto le distorsioni indotte da tale sistema di produzione e commercializzazione, un sistema inefficiente e insostenibile che vede gli agricoltori schiacciati tra i prezzi imposti a monte della produzione dalle grandi imprese fornitrici di beni intermedi e quelli imposti a valle dalla GDO (EC, 2008). E' quest'ultima, che detta le regole del mercato, giocando al ribasso, nel tentativo di assicurarsi margini di profitto sempre più ampi. In molti casi il prezzo battuto sul mercato non riesce nemmeno a coprire i costi di produzione.

Il risultato è che per molti prodotti (ad esempio, i cereali e il latte), malgrado la consistente domanda interna, non conviene produrre in Italia. Cresce, di conseguenza, la dipendenza alimentare del paese e si allunga la filiera, sia in termini spaziali che sotto il profilo funzionale. Dal campo alla tavola il prezzo finale dei prodotti si moltiplica. Anche quando il costo "a scaffale" di un prodotto è alto, anche quando il consumatore paga molto, il contadino, specie il piccolo contadino che non può giovare di economie di scala, riceve poco, molto poco meno di 15 centesimi per ogni euro speso dai consumatori⁷. Il resto viene diviso tra l'industria di trasformazione e la distribuzione commerciale. Nella filiera ogni passaggio che si frappona tra il produttore e il consumatore dissipa valore agricolo e lo sottrae all'agricoltore, con pesanti

⁶ A tal proposito è interessante richiamare i risultati di un'indagine europea sulla percezione delle aree rurali da parte dei giovani effettuata in otto stati membri (MiPAAF, 2012b): la mancanza di risorse per gli investimenti è secondo il 66% dei ragazzi italiani intervistati (623 studenti, iscritti al 4 o 5 anno di scuola superiore presso Istituti ad indirizzo agrario e immatricolati presso la Facoltà di agraria) La mancanza di una preparazione tecnica ed aziendale figura, invece, al settimo posto.

⁷ E' quanto denunciato da Moncalvo, presidente della Coldiretti in occasione del G7 agricolo di Bergamo nella Giornata Mondiale dell'alimentazione indetta dalla FAO (<https://www.coldiretti.it/economia/g7-euro-spesa-solo-15-cent-vanno-agli-agricoltori>).

effetti sulla sostenibilità del settore, sia in termini ambientali che socio-economici.

L'ingresso nel settore di nuovi soggetti è ostacolato anche da *barriere informative e culturali* quali, ad esempio, le difficoltà giuridico/burocratiche, il basso grado di conoscenza delle misure a sostegno del settore ed in particolare dei giovani, i lunghi e complessi iter autorizzativi e, a volte, anche i pregiudizi sulla vita rurale. Nelle aree più marginali a queste barriere se ne sommano altre legate all'arretratezza del territorio (*barriere context-dependent*), ed in particolare alla sotto-dotazione di servizi pubblici di base, come scuole, ospedali, trasporti, ma anche di attività e luoghi di svago. Secondo l'indagine europea prima richiamata (MiPAAAF, 2012b), proprio la mancanza di attività ricreative nelle aree rurali rappresenta per i giovani italiani il primo fattore critico, a pari merito con i trasporti pubblici.

Le banche della terra: le iniziative a scala nazionale, regionale e locale

Per favorire la mobilità fondiaria e l'accesso alla terra il MiPAAAF nel 2014 ha approvato il decreto "terrevive", finalizzato alla dismissione di circa 5.500 ettari di terreni demaniali appartenenti allo Stato (2480 ha) al Corpo Forestale (2.148 ha) e al CRA (Centro Ricerche in Agricoltura), poi divenuto CREA, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (882 ha)⁸. Il decreto stabilisce che il 20% della superficie sia riservata alla concessione in affitto con contratti di minimo 15 anni e il restante 80% sia messo in vendita, con diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli⁹ o nel caso di terreni occupati a favore dei conduttori affittuari. Tanto per le alienazioni¹⁰ che per le concessioni i terreni devono mantenere secondo il dettato normativo una destinazione agricola dei terreni per almeno vent'anni.

La maggior parte dei terreni appartenenti allo Stato è ubicato nelle regioni meridionali, in particolare in Calabria e Puglia, ma vi sono appezzamenti di rilievo anche al Centro-nord nel Lazio, in Toscana ed Emilia Romagna. Il 50%

⁸ Prima del decreto vi erano state diverse iniziative legislative dirette a normare la cessione dei terreni agricoli demaniali, a partire dalla legge 440/1978 che fissava i principi e criteri direttivi per il recupero produttivo delle terre, lasciando alle Regioni la determinazione delle procedure per l'attuazione della stessa. Nel corso degli anni 2000 il tema è tornato al centro dell'agenda politica, a causa della crisi del debito pubblico e dell'esigenza di aumentare le entrate statali. Il decreto sul federalismo demaniale (art. 9 d.l. 85/2010) da un lato e il decreto liberalizzazioni (art. 66 del d.l. 1/2012, convertito in L. 27/2012) dall'altro hanno aperto la strada alla dismissione dei terreni pubblici agricoli.

⁹ L'iniziativa si lega al progetto "Campolibero" diretto a sostenere i giovani agricoltori (<35 anni) nell'acquisto o affitto dei terreni attraverso mutui a tasso zero e detrazioni fiscali sugli affitti al 19%.

¹⁰ Per i terreni di valore pari o superiore a 100 mila euro è prevista la vendita attraverso asta pubblica, mentre per i terreni di valore inferiore si utilizza lo strumento della procedura negoziata.

dei terreni (2.500 ettari) è già stato venduto, per un valore di circa 3 milioni di euro¹¹.

Dal 2016 Terrevive è entrata a far parte del più ampio progetto nazionale "Banca delle terre agricole" (BTA) istituito ai sensi della L.154/2016.

L'idea è quella di fornire, attraverso un apposito database cartografico, un inventario completo dell'offerta dei terreni agricoli pubblici disponibili alla vendita anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti.

La Banca è gestita da ISMEA (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) ed è alimentata, oltre che dai terreni demaniali suddetti, anche dai terreni derivanti dalle operazioni fondiari realizzate da ISMEA. Possono alienare terreni attraverso la BTA anche Enti Territoriali Locali (Regioni e Province autonome) o altri soggetti pubblici (anche non territoriali), previa sottoscrizione di appositi accordi.

Il primo lotto di terreni messi in vendita nel 2017 è stato di circa 8.000 ettari tutti coltivati e appartenenti ad ISMEA. Per i giovani non vi è diritto di prelazione, ma sono previste delle agevolazioni creditizie.

I terreni inseriti nel database e aggiornati a cadenza semestrale sono accessibili a tutti gli aspiranti agricoltori, che, dopo aver inviato una manifestazione di interesse, possono partecipare con lettera di invito alla procedura competitiva ad evidenza pubblica¹².

Sulla mappa on line (fig.2) le terre geolocalizzate possono essere ricercate per Provincia, per grandezza dei terreni e per fasce di costo, così da permettere agli utenti ricerche più mirate alle esigenze produttive.

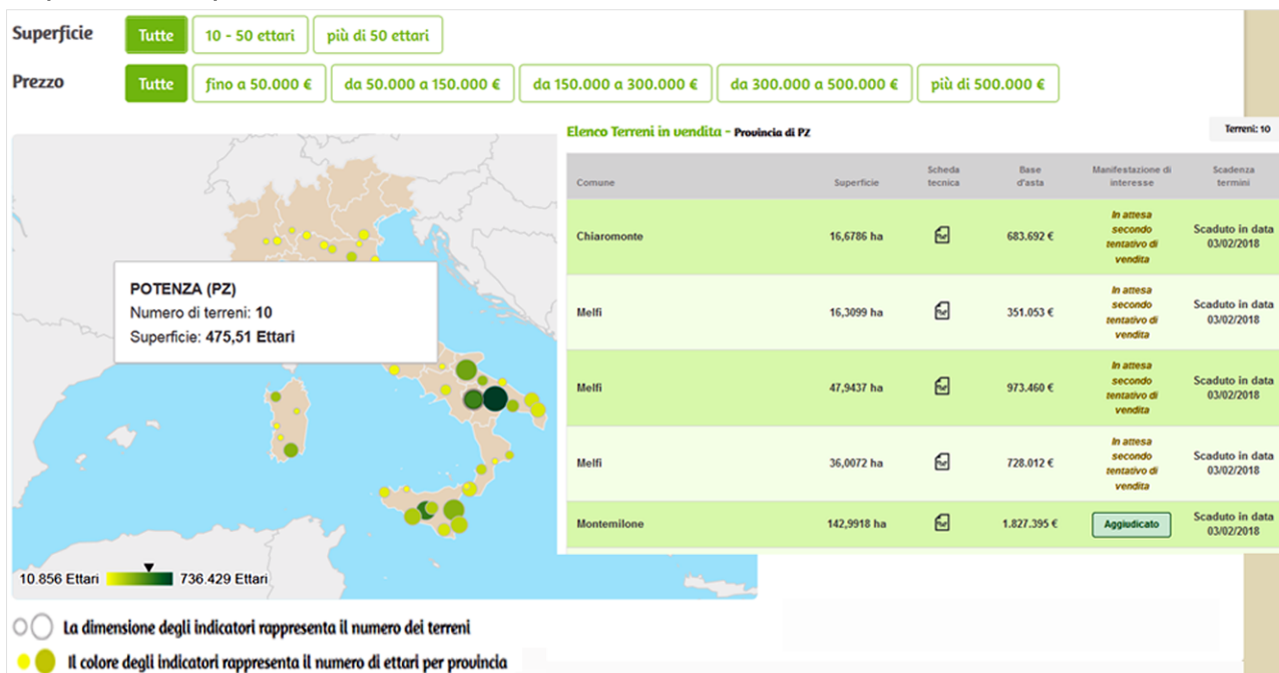
A ogni terreno è agganciata una scheda tecnica che contiene informazioni relative alla posizione, alle caratteristiche naturali, alle tipologie di coltivazioni, ai valori catastali (fig. 3).

Da notare la forte concentrazione di terreni disponibili nelle regioni meridionali (fig. 4), pari al 65% del totale, con Sicilia Puglia e Basilicata, che da sole accentrano 50% dell'offerta totale. Al Nord ed in particolare nelle aree a più elevato valore produttivo e fondiario della Pianura Padana, l'offerta di terreni appare, invece, nettamente più esigua.

¹¹ Nel 2011 la Coldiretti stimava l'ammontare complessivo dei terreni pubblici in 338mila ettari, e valutava in circa 6 miliardi di euro il loro valore economico. In seguito è apparso chiaro come tale stima fosse assolutamente sovradimensionata e priva di ogni fondamento (probabilmente comprensiva di tutti i terreni pubblici anche quelli non cedibili o appartenenti ad Enti locali, o quelli ricadenti in aree protette, ecc.). Da un primo censimento portato avanti da ISMEA e dall'Agenzia del Demanio i terreni cedibili sarebbero circa 1900 per un totale di 60 mila ettari e un valore stimato di 82 milioni di euro. Va, inoltre, considerato che generalmente la Pubblica Amministrazione si fa carico di terreni difficili da vendere, perché soggetti a forti vincoli o ubicati in aree marginali a bassa produttività.

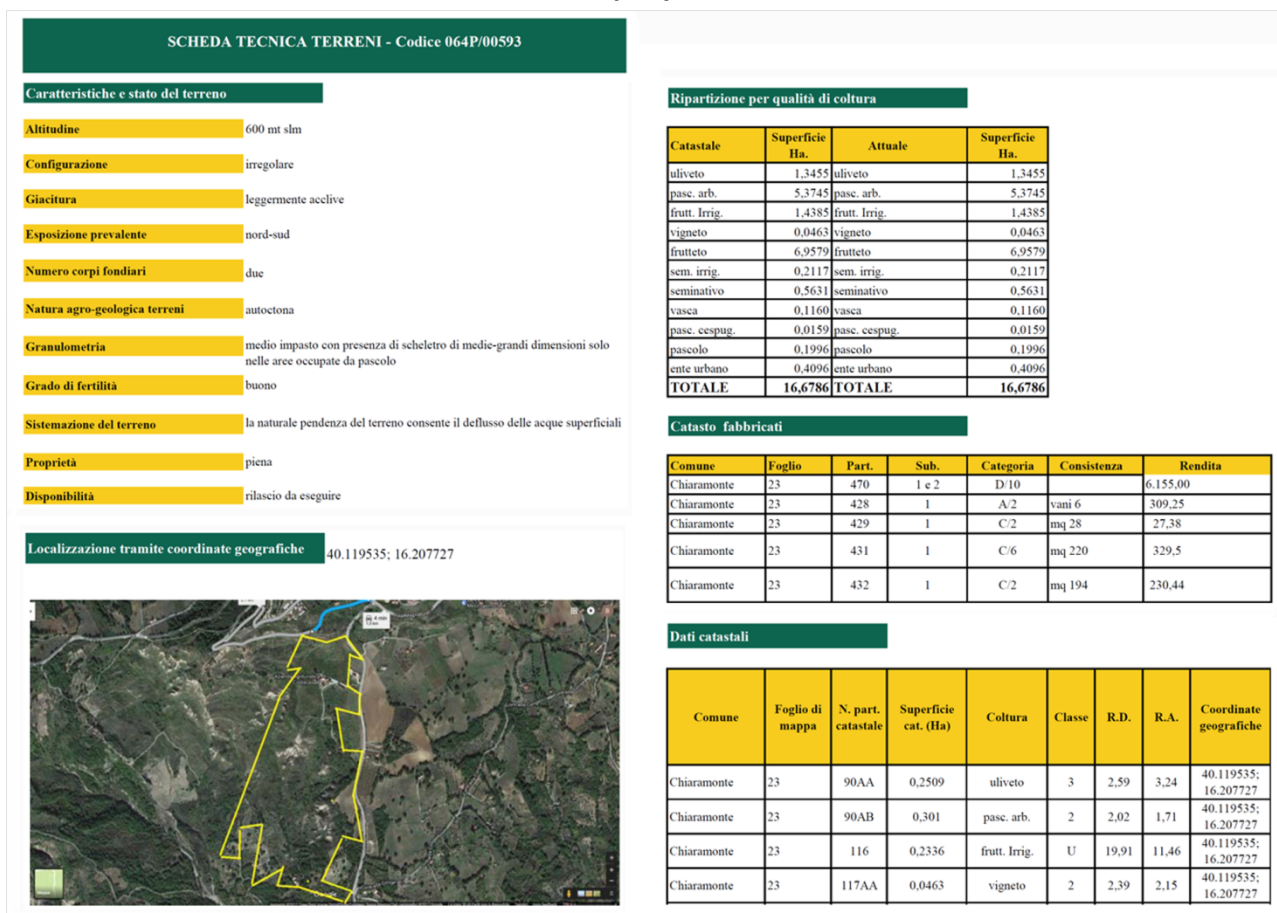
¹² Tutti i partecipanti che posseggono i giusti requisiti versano un deposito cauzionale per partecipare alla procedura competitiva pari al 10% del valore a base d'asta.

Figura 2 Banca nazionale delle terre agricole. Esempio di query sui terreni disponibili in provincia di Potenza



Fonte: ns elaborazione da ISMEA (www.ismea.it/banca-delle-terre)

Figura 3 Banca nazionale delle terre agricole. Esempio di scheda tecnica riferita ad un terreno ubicato a Chiaromonte (PZ)



Fonte: ns elaborazione da ISMEA (www.ismea.it/banca-delle-terre)

Figura 4 I terreni disponibili* nella BTA di ISMEA

Regioni	n. terreni	Ettari
Sicilia	109	2.050,10
Puglia	77	1.454,30
Basilicata	47	1.396,63
Toscana	18	910,73
Marche	4	736,04
Emilia-Romagna	31	726,07
Sardegna	15	675,11
Lazio	22	562,06
Calabria	21	473,97
Umbria	10	306,27
Campania	17	156,57
Abruzzo	5	151,93
Piemonte	4	103,08
Lombardia	2	61,66
Veneto	3	55,52
Molise	1	24,56
Liguria	5	14,20

**L'elenco dei terreni disponibili comprende i terreni già banditi e quelli non ancora messi in vendita*

Fonte: ns elaborazione da ISMEA, Banca Nazionale delle Terre agricole

Negli ultimi anni anche molte Regioni hanno istituito delle banche della terra, con l'obiettivo di mappare i terreni e le aziende agricole pubbliche e private suscettibili di recupero produttivo. La prima a muoversi in questa direzione è stata la Toscana nel 2012, seguita dalla Campania nel 2013 e da diverse altre Regioni (fig. 5). Banche regionali della terra sono oggi presenti in 13 Regioni e nella Provincia di Trento, mentre in altre 3 Regioni sono allo studio delle proposte di legge (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Calabria).

Tra gli obiettivi riportati dalle leggi istitutive, oltre al recupero produttivo di terreni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati¹³ e al riordino fondiario, sono richiamate anche altre finalità come il ricambio generazionale, la salvaguardia dell'ambiente e la tutela del paesaggio e della biodiversità, l'incremento della produttività e dell'occupazione nel settore, la valorizzazione del patrimonio agricolo forestale, ecc.

Ad eccezione della Liguria e del Lazio le terre inserite nella banca non sono vendute, ma date in concessione o affitto, generalmente prevedendo particolari premialità, legate all'età, ai piani di coltivazione (specie quelli orientati al

¹³ Ai sensi della Legge 440/1978 si considerano *abbandonati o incolti*: a) i terreni coltivabili ed i fabbricati rurali che non siano stati destinati ad uso produttivo da almeno due annate agrarie, ad esclusione dei terreni che sono oggetto di impegni derivanti dalla normativa europea; b) i terreni già destinati a colture agrarie e a pascolo in cui si sono insediate formazioni arbustive. Si considerano *insufficientemente coltivati* i terreni le cui produzioni ordinarie, unitarie medie, dell'ultimo triennio non abbiano raggiunto il quaranta per cento di quelle ottenute, per le medesime colture, nello stesso periodo in terreni della medesima zona.

biologico o alle filiere locali), alla presenza di obiettivi sociali o di forme consorziate, al riaccorpato fondiario. In due regioni, Campania e Lazio, le leggi fanno riferimento esclusivamente a beni pubblici e non a terreni privati.

Figura 5 Le banche della terra regionali istituite in Italia (ordinate per data di istituzione)

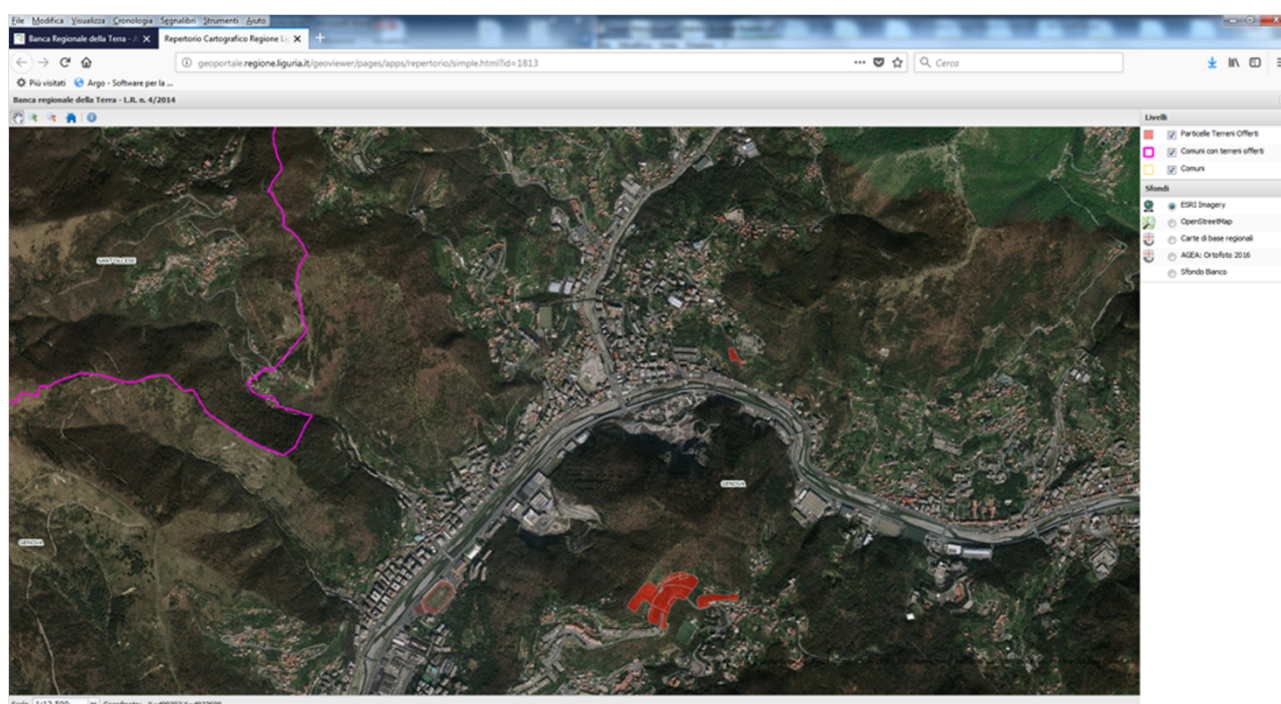
Regione	Legge istitutiva	Titolo di proprietà dei terreni	Modalità di assegnazione
Toscana	L.R.80/2012	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto (massimo 15 anni per i terreni privati), priorità ai giovani
Campania	L.R.10/2013	Terreni pubblici (della Regione e di altri Enti pubblici)	Affidamento con canone (6-20 anni), priorità ai giovani (imprenditori o aspiranti imprenditori)
Lombardia	L.R.30/2014	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto; priorità per aziende bio, coltivatori diretti, giovani, donne e disoccupati >50 anni
Veneto	L.R.26/2014	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto; priorità per giovani agricoltori, aziende che si ampliano, cooperative agricole sociali
Liguria	L.R.4/2014	Terreni pubblici e privati	concessione o vendita; priorità a giovani imprenditori, aziende bio, agricoltura sociale
Umbria	L.R.3/2014	Terreni pubblici e privati	Concessione (20-50 anni) o affitto; priorità ai giovani e alle cooperative sociali
Molise	L.R.16/2014	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto; Priorità a nuove imprese giovanili, cooperative, imprese che si ampliano
Puglia	L.R.26/2014	Terreni pubblici e privati	Concessione, affitto o comodato; priorità a residenti, disoccupati, piani di coltivazione basati su varietà locali e tecniche bio o integrate, giovani
Sicilia	L.R.5/2014	Terreni pubblici e privati	Concessione e affitto (9-20 anni e almeno 10 anni per le cooperative); priorità a imprenditori agricoli, giovani e cooperative sociali
Marche	L.R.11/2015	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto; priorità per persone in svantaggio occupazionale, cooperative sociali, giovani, aziende bio
Abruzzo	L.R.26/2015	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto (massimo 15 anni); priorità per i residenti, disoccupati, giovani
Provincia Trento	L.P.15/2015	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto;
Basilicata	L.R. 36/2017	Terreni pubblici e privati	Concessione o affitto; priorità per i giovani

Lazio	L.R. 12/2016 e Reg.11/2017	terreni pubblici (nella disponibilità della Regione)	Locazione (20 anni) o vendita; priorità ai giovani e per la vendita ai conduttori con contratto d'affitto
-------	----------------------------	--	---

Fonte: ns elaborazione

In gran parte delle Regioni sono ancora in corso i censimenti dei terreni affidati per lo più ai Comuni. Sono, invece, già operative la Banca della Liguria attivata presso il settore Politiche della Montagna (fig. 6) e la banca della terra toscana gestita dall'Ente Terre Regionali Toscane servendosi del Sistema informativo (che opera in un portale protetto) di Artea, l'Agenzia Regionale Toscana per le erogazioni in Agricoltura.

Figura 6 La Banca Regionale della Terra (BTR) ligure



Fonte: geoportale Regione Liguria BRT

Alcune Regioni che non hanno ancora istituito una banca della Terra hanno promosso delle iniziative dirette a favorire l'inserimento dei giovani in agricoltura. Ne sono un esempio il Piemonte con il progetto *Terre originali* per il recupero di terreni abbandonati in provincia di Cuneo e la Sardegna con il progetto *Terra ai giovani* per l'assegnazione di 700 ettari di terreni incolti a giovani under 40 per un periodo di 10 anni rinnovabili¹⁴.

Una Banca della Terra è stata istituita anche della Lega delle Cooperative (presenti in Toscana, Emilia Romagna, Basilicata e Lombardia), allo scopo di

¹⁴ Anche il Lazio nel 2014 ha promosso il progetto *Terre ai giovani*, che ha dato in concessione ai giovani al di sotto dei 40 anni 320 ettari di terreni pubblici per 15 anni rinnovabili per altri 15.

combattere l'abbandono dei campi da parte dei soci di cooperative, incrementare la produttività dei terreni e favorire il ricambio generazionale¹⁵. Meritano, infine, di essere ricordate altre due iniziative promosse nel Sud Italia. La prima è l'esperienza *Libera Terra* che ha consentito il recupero produttivo ad opera di cooperative di giovani agricoltori dei terreni confiscati alla mafia (Di Maggio, 2011). La seconda è l'iniziativa sperimentale *Terre colte*, promossa da Fondazione CON IL SUD in collaborazione con Enel Cuore Onlus, per la valorizzazione dei terreni incolti o abbandonati nel Mezzogiorno¹⁶.

Conclusioni

L'agricoltura italiana vive oggi un grande problema di accesso alla terra che interessa in modo particolare le aree rurali interne contrassegnate da intensi fenomeni di spopolamento e di abbandono dei campi.

Per incrementare la mobilità del mercato fondiario e favorire il recupero produttivo dei terreni agricoli sono state istituite a livello nazionale e a scala regionale le banche della terra, database finalizzati al censimento e alla mappatura dei terreni incolti, abbandonati o sottoutilizzati del patrimonio pubblico e privato da destinare alla vendita, all'affitto o all'affido gratuito.

Al di là delle valutazioni controverse che di tali provvedimenti sono state date¹⁷, non vi è dubbio che la mappatura delle aree agricole o suscettibili di pratiche agricole contenuta nelle banche della terra rappresenti un prezioso strumento di conoscenza della realtà agricola nazionale. Uno strumento che oltre a fornire informazioni essenziali agli aspiranti agricoltori in cerca di terra, può essere utilmente adoperato per indirizzare le scelte di *policy* alle diverse scale territoriali.

C'è, tuttavia, da chiedersi, considerata l'ancora ridotta dimensione delle iniziative avviate (in termini soprattutto di superfici coinvolte), se le esperienze di banche della terra siano in grado di incidere realmente sulla rigidità del mercato fondiario italiano, soprattutto per quanto riguarda le aree interne più marginali, dove i fenomeni di dismissione produttiva si manifestano con maggiore forza. In questi contesti deboli occorrerebbe sviluppare una strategia integrata e *place based*. Una strategia, cioè, che, attraverso l'utilizzo di un mix

¹⁵ Tre le soluzioni proposte: a) la Coop di conferimento assume la conduzione diretta dei terreni di soci che non vogliono continuare l'attività, b) La coop di conferimento promuove la costituzione di un'apposita azienda agricola (cooperativa di lavoro) per la conduzione dei terreni-in-abbandono, e la ammette come socia; c) La coop di conferimento interviene a monte, coordinando la mobilità fondiaria tra i soci; il rapporto di usufrutto o di affitto dei terreni si svilupperà direttamente tra essi. <http://labancadellaterra.it/home/il-progetto>

¹⁶ Il progetto è rivolto alle organizzazioni del Terzo settore di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia. I terreni sono concessi a partenariati (almeno 3 soggetti di cui 2 del Terzo Settore) per una durata minima di 10 anni di cui i primi 5 a titolo gratuito.

¹⁷ La questione dell'alienabilità dei terreni agricoli pubblici ha suscitato un aspro dibattito, in particolare per la decisione criticata da alcune associazioni locali e comitati in difesa della terra e dell'agricoltura contadina di vendere i terreni demaniali, anziché darli in affitto con canoni calmierati o in comodato d'uso ad imprese, cooperative e associazioni in grado di offrire progetti di agricoltura sostenibile e socialmente orientata come i distretti bio o le fattorie sociali.

di interventi normativi e finanziari, possa non solo incoraggiare l'ingresso nel settore di nuovi soggetti, ma anche premiare la capacità di associazionismo delle comunità locali, riconoscendone l'azione di salvaguardia del territorio, del paesaggio e della biodiversità.

Riferimenti bibliografici

Borras S.M. Jr., Franco J., Van der Ploeg J., (2013), "Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe: introduction to the collection of studies", in Borras S. M. Jr., Franco J., Van der Ploeg J. (eds), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina (ECVC) and Hands-Off the Land network, Amsterdam, pp.6-30.

CREA, (2016), Comitato Aree interne, *Come favorire la domanda innovativa di accesso alla terra nelle aree interne. Proposte per tre linee d'azione. Sintesi dei risultati* del Seminario Accesso alla terra Pratiche sul territorio e politiche pubbliche 7-8 luglio, Finale di Pollina.

CREA, (2015), *L'agricoltura italiana conta 2015*, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.

CREA, (2017), *Annuario dell'agricoltura italiana 2015*, CREA-Centro Politiche e bioeconomia, vol. LXIX.

Dall'Olio N., (2013), *Le cause del consumo di suolo*, in Gardi C., Dall'Olio N., Salata S. *L'insostenibile consumo di suolo*, Edicom Edizioni, Monfalcone, pp. 71-90.

Di Maggio U., (2011), "Libera Terra: i beni confiscati alle mafie per lo sviluppo locale", *Sociologia del lavoro*, 123, pp. 177-190.

EC, (2008), *The functioning of the food supply chain and its effects on food prices*, European Commission, Commission staff working document.

EIP-AGRI, (2016), *Focus Group New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship*, Final Report, 3 May.

Eurostat, (2017), *Agriculture, forestry and fishery statistics 2017 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

INEA, MiPAAF, (2013), *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Inea, Roma.

ISPRA e Slowfood Italia, (2015), *I Comuni e le comunità appenninici: evoluzione del territorio*, 2015.

ISPRA (2017), *Consumo di suolo dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Roma.

Iovino G., (2018), *Barriere nell'accesso alla terra. Il caso italiano*, in Aa.Vv., *Barriere*, Società di studi geografici. Memorie geografiche, in corso di pubblicazione.

IOVINO G., "L'Italia consumata. Configurazioni e tendenze del *land take*", *BSGI*, fasc. 4, 2015, pp. 491-514.

ISMEA, (2017), Criteri per la vendita dei terreni nell'ambito della "Banca delle terre agricole", Ismea. <http://www.ismea.it/flex/TemplatesUSR/assets/bta/Criteri-per-la-vendita-dei-terreni-ISMEA.pdf>

ISMEA, (2016), *PSR 2014-2020 report dell'osservatorio regionale sul credito agricolo*, Documento prodotto nell'ambito del Programma della Rete Rurale Nazionale, Roma.

MiPAAF, (2012a), *La percezione delle aree rurali da parte dei giovani. Un'indagine europea realizzata su otto Stati Membri*, Documento prodotto nell'ambito del Programma della Rete Rurale Nazionale, Roma.

MiPAAF, (2012b), *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*, Dossier a cura di A. Rondinone (MiPAAF), in collaborazione con ISTAT, ISPRA e INEA.

Onorati A., (2013), "Accesso e controllo della terra, il futuro che non arriva", *Scienze del Territorio*, (numero monografico *Ritorno alla terra*), 1, Firenze University Press, Firenze, pp. 267-274.

PE, (2017), *Relazione sulla situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell'Ue: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra?*, Parlamento europeo, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (relatore M. Noichl).

Povellato A., Osti G. (2013), "La domanda di terra in Italia tra spinte speculative e usi multipli", *Agriregionieuropa* n.33, pp. 1-3.

Povellato A., Vanni F., (2017), Nuovi strumenti per le politiche fondiarie. Banca della terra e associazioni fondiarie, *Agriregionieuropa*, anno 13, n.49, pp. 6-8.

Scienze del Territorio rivista di Studi Territorialisti, numeri monografici "Ritorno alla Terra" 1/2013 e 2/2014, Firenze University Press, Firenze.

Van der Ploeg J.D., (2008), *I nuovi contadini Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma.