

GESTIONE DELLE TERRE PUBBLICHE

A cura di **Davide Marino** e **Giampiero Mazzocchi**

1. INTRODUZIONE

La risorsa terra, dopo molti anni di scarsa attenzione, è tornata al centro del dibattito scientifico, sociale e politico. Molte sono le questioni che si articolano intorno alla terra in maniera spesso sinergica tra loro. Alcune questioni di valenza sociale, ambientale e di natura più prettamente economica.

Da un punto di vista ambientale, la gestione della risorsa terra ha la possibilità di incidere positivamente sul contenimento del consumo di suolo (la sola città di Roma ha “consumato” 54 ettari di suolo tra il 2015 e il 2016) e, di conseguenza, sulla capacità di prevenire il dissesto idrogeologico dovuto all'abbandono di attività agricole e sul mantenimento dei servizi ecosistemici connessi al suolo.

La gestione agro-forestale è strettamente connessa al tema delle terre pubbliche; infatti, una efficace gestione agro-forestale può incidere sulla capacità di mantenere un presidio su territori a rischio di incendi e sulla conservazione degli habitat naturali. Gli aspetti sociali ed economici legati al sistema Terra sono ugualmente rilevanti, coinvolgendo i temi dell'accesso alla terra, con particolare rilevanza per l'imprenditoria giovanile, spesso ostacolata da insufficienti garanzie bancarie, del proliferare di situazioni “di attesa” legate a rendite fondiari improduttive e non valorizzanti delle risorse disponibili, dell'abbandono di terreni che si trovano in aree marginali

e/o interne, dei rischi legati alla privatizzazione dei terreni per fini edificatori e della frammentazione di quei territori peri-urbani, nei quali l'agricoltura può ospitare importanti funzioni di rigenerazione sociale e promozione di nuove forme di connessione fra città e campagna (filieri corte, giardini didattici, agricoltura sociale, etc.).

La terra continua a essere la forma di capitale più rilevante per l'attività agricola. Tuttavia, di fronte agli ingenti investimenti necessari per l'avvio di un'attività agricola, in cui la voce delle immobilizzazioni fondiari è tra le più rilevanti (nel 2015 12.900 €/ha il valore medio del Lazio, 20.000 €/ha il valore medio nazionale), e malgrado la progressiva – seppur modesta – riduzione del prezzo della terra, l'attività di compravendita continua a essere molto limitata a causa delle prospettive incerte di alcuni comparti produttivi (es. latte e carne), oltre che alla volatilità dei mercati agricoli e all'attivazione delle diverse misure incluse nella PAC, fattori che, nell'insieme, deprimono l'interesse dei potenziali investitori. Di contro, il mercato fondiario negli ultimi anni è stato interessato da un sensibile incremento dei terreni in affitto, passati dal 18% al 42% della SAU dal 1982 al 2013, segno di un interesse da parte delle imprese che, solo in questo modo, riescono ad affrontare il fattore della scala produttiva.

Le criticità legate all'accesso alla terra sono di vario tipo e specifiche per ogni territorio, ma è comunque

possibile delinearne alcuni aspetti sulla base della distanza dal tessuto urbano. Per i terreni più fertili, usualmente quelli in pianura limitrofi alle aree urbanizzate e dotati di infrastrutture, fra i fattori che limitano l'accesso vi sono dinamiche speculative che aumentano il valore dei terreni e creano attese in termini di rendita fondiaria non sostenibili rispetto all'effettiva redditività agricola. In molti casi, anche le politiche di sostegno al reddito creano un incremento artificioso del prezzo dei terreni e possono rendere molto vischioso il mercato, ad esempio, a causa della presenza di diritti all'aiuto o particolari diritti a produrre.

Dall'altro lato, nel caso delle aree marginali, l'accesso alla terra invece è ostacolato da difficoltà pedoclimatiche e da cause strutturali - in primo luogo la frammentazione fondiaria - che amplificano la già scarsa redditività di queste terre. Come messo in evidenza dall'attuale esperienza della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), per ragioni storiche la frammentazione fondiaria e la scarsa mobilità della terra costituiscono un ostacolo molto più rilevante in queste aree rispetto alle aree "centrali" e produttive (Agenzia di Coesione, 2016).

2. I NUMERI DEL SETTORE

Nell'affrontare il tema delle terre pubbliche bisogna distinguere fra proprietà pubblica e proprietà collettiva: nella prima si considerano i terreni di proprietà delle istituzioni pubbliche, mentre nella seconda sono contemplati i terreni che appartengono alle collettività locali (es. Università agrarie, molto diffuse nel Lazio). L'aggiornamento del Censimento Istat 2013 ci restituisce la situazione delle terre pubbliche a livello nazionale, distinguendo fra terre di proprietà di amministrazioni o enti pubblici e terre di enti quali comunanze e università o Comuni che gestiscono le proprietà collettive. A livello complessivo (Tab. 1), nel 2013 la SAU di proprietà pubblica risulta essere pari a 752.680 ettari (circa il 6% della SAU italiana) divisi fra 3.176 aziende agricole per una superficie media pari a 237 ettari. La Regione Lazio detiene l'11% dei terreni pubblici in Italia, la maggior parte dei quali si trovano nella città metropolitana di Roma e nella provincia di Rieti. È interessante notare (Tab. 2) come la quota di terre pubbliche presenti nella Regione Lazio (11%) sia nettamente superiore alla ripartizione regionale rispetto alla SAU

Tabella 1 - Terre di proprietà pubblica (ettari e aziende) nel Lazio e in Italia

FORMA GIURIDICA	AMMINISTRAZIONE O ENTE PUBBLICO		ENTE (COMUNANZE UNIVERSITÀ, REGOLE, ECC) O COMUNE CHE GESTISCE LE PROPRIETÀ COLLETTIVE		TOTALE		
	N. AZIENDE	SAU	N. AZIENDE	SAU	N. AZIENDE	SAU	SUP. MEDIA
Viterbo	15	1.653	20	1.394	35	3.046	87
Rieti	39	12.336	53	13.306	92	25.642	279
Roma	40	9.639	46	16.460	86	26.098	303
Latina	10	8.039	9	3.126	19	11.165	588
Frosinone	33	7.239	18	9.809	51	17.049	334
TOT LAZIO	137	38.905	146	44.095	283	83.000	293
TOT ITALIA	943	142.515	2.233	610.165	3.176	752.680	237

Fonte: elaborazione su dati Istat

Tabella 2 - Ripartizione provinciale delle terre pubbliche e della SAU nel Lazio

TERRITORIO	TERRE PUBBLICHE		SAU TOTALE	
	% N. AZIENDE	% SAU	% N. AZIENDE	% SAU
Viterbo	15	1.653	20	1.394
Rieti	39	12.336	53	13.306
Roma	40	9.639	46	16.460
Latina	10	8.039	9	3.126
Frosinone	33	7.239	18	9.809
% LAZIO/ITALIA	137	38.905	146	44.095

Fonte: elaborazione su dati Istat

complessiva (5%), denotando una condizione peculiare per quanto riguarda l'importanza del tema della gestione delle terre pubbliche nel Lazio.

La Regione Lazio, attraverso una serie di strumenti normativi, ha intrapreso da qualche anno un percorso per far luce sulla situazione delle terre pubbliche regionali in un'ottica di sistematizzazione e assegnazione graduale delle stesse. In particolare, l'istituzione della Banca della terra regionale e il programma "Terre ai giovani" hanno rappresentato un notevole traguardo in un'ottica di pianificazione a medio-lungo termine dell'agricoltura regionale.

3. LA GESTIONE DELLE TERRE PUBBLICHE ALL'INTERNO DELLE POLITICHE REGIONALI

Negli ultimi anni, in risposta alla crescente domanda di terre e alle richieste di accesso al settore agricolo, in particolare da parte di giovani agricoltori, si è assistito al proliferare di numerose iniziative, nazionali e locali, miranti non solo al recupero delle aree abbandonate e non utilizzate in un'ottica di contenimento del degrado ambientale, ma anche a promuovere in maniera più incisiva la tutela degli interessi sociali, economici e ambientali delle comunità rurali. Il tema della terra trova riscontro, sia in

modo indiretto, attraverso politiche nazionali che considerano la gestione delle terre pubbliche come parte di un'azione di più ampio raggio, sia in modo diretto attraverso programmi specificatamente dedicati: nella prima fattispecie possiamo considerare la Strategia Nazionale Aree Interne che, programmata a livello nazionale e applicata a livello locale, promuove strumenti quale la Banca delle terre ISMEA nell'ambito di un vasto programma di promozione del ricambio generazionale, valorizzazione del patrimonio fondiario e recupero delle aree incolte; tra le politiche nazionali dirette il decreto "Terrevive" si poneva l'obiettivo di dare nuova vita ai terreni a vocazione agricola distribuiti su tutto il territorio nazionale e trasformarli in un'occasione di lavoro soprattutto per le nuove generazioni. Anche a livello regionale si può fare distinzione fra politiche indirette e quelle di tipo diretto (Banca della terra regionale, programma "Terre ai giovani").

Progetto Terrevive

Nel luglio del 2014 è stato approvato dal MiPAAF il decreto denominato "Terrevive", che ha avviato le procedure per le operazioni di dismissione di circa 5.500 ettari attraverso procedure negoziate e aste pubbliche. Terrevive rende operativa la concessione o vendita di terreni demaniali potenzialmente disponibili, appartenenti al Demanio dello Stato (2.480 ha), al Corpo forestale dello Stato (2.148 ha) e al CREA (882 ha). Il decreto prevede

IL LAZIO TERRENO FERTILE PER IL NOSTRO FUTURO

che almeno il 20% della superficie sia riservata all'affitto con contratti di durata non inferiore ai 15 anni. Nelle alienazioni e concessioni è riconosciuto prioritariamente il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli e, nel caso in cui i terreni siano occupati, è riconosciuta la prelazione in favore dei conduttori affittuari. I terreni non possono cambiare destinazione d'uso prima di 20 anni dalla trascrizione dei contratti.

I terreni del progetto ricadenti in territorio laziale sono solamente 9,5 ha, di cui 6 destinati alla locazione e 3,5 alla vendita. Nella tabella 1 il dettaglio per provincia:

Tabella 3 - Terreni del progetto Terrevive presenti nel Lazio, per provincia

	Terreni per locazione (mq)*	Terreni per vendita (mq)**
Roma	-	10.187
Latina	11.900	-
Rieti	48.505	-
Viterbo	-	25.010
TOT LAZIO	60.405	35.197

* Dati aggiornati al 1 giugno 2017

** Dati aggiornati al 21 marzo 2017

Fonte: Agenzia del Demanio

La Banca delle Terre Agricole ISMEA

A partire dal 2016, l'iniziativa Terrevive è entrata a far parte di un progetto nazionale più ampio grazie alla legge 154/2016, art. 16, che ha istituito la "Banca delle terre agricole", con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all'agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore. La Banca, gestita dall'ISMEA, è alimentata sia con i terreni derivanti dalle attività fondiarie gestite dall'ISMEA, sia da quelli appartenenti a Regioni e Province Autonome o altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni, e fornisce le informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali e infrastrutturali dei terreni definendone modalità e condizioni di cessione e di acquisto. Il nuovo strumento, presentato nel marzo

2017, al momento mette a disposizione degli interessati circa 8.000 ettari, che includono i terreni non ancora dismessi del decreto Terrevive e i terreni resi disponibili dall'ISMEA, a seguito di operazioni di credito agevolato per l'acquisto di terreni non andate a buon fine. La Regione Lazio è presente nel database ISMEA con un totale di 492,6 ettari, di seguito specificati per provincia.

Tabella 4 - Terreni del progetto Banca delle terre agricole ISMEA presenti nel Lazio, per provincia

	Ettari	N. Particelle	Dim. Media (ha)
Roma	22,6	1	22,6
Latina	69,2	4	17,3
Rieti	114,6	2	57,3
Viterbo	286,2	5	57,2
TOT LAZIO	492,6	12	41,0

Fonte: Banca delle Terre Agricole ISMEA

La Banca della Terra della Regione Lazio

Con la deliberazione n. 571 del 19 settembre 2017, la Regione Lazio ha approvato l'elenco dei beni agricoli che rientrano nella Banca della Terra. La delibera è il risultato di un processo istituzionale avviato ad agosto 2016 tramite la Legge regionale n. 12 "Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione" e proseguito attraverso il Regolamento regionale n. 11 dell'11 aprile 2017, che disciplina i criteri, le modalità e gli strumenti operativi per la gestione e la valorizzazione dei terreni agricoli - o a vocazione agricola - rientranti nella Banca. Si tratta di 4.913 terreni per un totale di 8.162 ettari, che rientrano nella disponibilità della Regione Lazio, non utilizzati per altre finalità istituzionali, e che possono essere valorizzati attraverso lo strumento della Banca. Il database permette di avanzare una proposta d'acquisto o di affitto a seguito dell'avviso pubblicato dalla Regione. La Banca stimola la proroga dei contratti già esistenti per i conduttori dei fondi fino al novembre 2037 e favorisce l'imprenditoria giovanile mettendo a

disposizione in locazione ai giovani compresi tra i 18 e i 40 anni di età almeno il 55% dei terreni non oggetto di rinnovo.

Tabella 5 - Terreni del progetto regionale Banca della Terra, per provincia

	Ettari	N. Particelle	Dim. Media (ha)
Roma	22,6	1	22,6
Latina	69,2	4	17,3
Rieti	114,6	2	57,3
Viterbo	286,2	5	57,2
TOT LAZIO	492,6	12	41,0

Fonte: Banca delle Terre Agricole ISMEA

4. I PROGRAMMI “TERRE AI GIOVANI” DELL’ ARSIAL E “ROMA, CITTÀ DA COLTIVARE” DEL COMUNE DI ROMA

L’Arsial nel 2014 ha lanciato il progetto “Terre ai giovani”, un bando che riguardava 8 terreni pubblici per un totale di 343 ettari (dimensione media: 43 ettari) e 650.000 euro di finanziamento, divisi fra 150.000 euro per l’avviamento e 500.000 euro per gli investimenti. Il bando prevedeva la possibilità, per i giovani al di sotto dei 40 anni di età, di ottenere la concessione in affitto dei terreni abbandonati individuati da ARSIAL per un periodo di 15 anni, rinnovabile per ulteriori 15 anni su richiesta del concessionario. Il bando ha riscontrato un notevole successo, avendo richiamato 120 progetti per un totale di 300 partecipanti. Tra i requisiti per la partecipazione vi era la presentazione di un *business plan* aziendale con il dettaglio delle attività da portare avanti.

Per i vincitori del bando sono state previste molte agevolazioni, tra cui il pagamento del canone di affitto solo a partire dal quarto anno, associato ad un cospicuo finanziamento sia a favore di nuove aziende sia per investimenti in aziende già avviate, nonché specifiche attività di assistenza tecnica.

Nell’ambito del PSR Lazio, nel 2017, sono state presentate 1.218 domande di finanziamento per la Misura 6.1 “Aiuti all’avviamento di imprese per i giovani agricoltori” per un totale di richieste pari a 85,2 milioni di euro, a seguito delle quali sono state selezionate le 81 domande ammissibili pari a € 5.670.000.

Promosso dal Comune di Roma nel 2014, e per parecchi aspetti simile al programma “Terre ai giovani” di Arsial, è stato il programma “Roma, città da coltivare”. Il bando ha rappresentato la prima attuazione, da parte di un ente locale, delle disposizioni nazionali per l’assegnazione di terreni pubblici a giovani imprenditori agricoli. In questo primo bando, inserito nel progetto Roma città da coltivare, sono stati individuati i primi 4 lotti, per un totale di quasi 100 ettari di terreni coltivabili nel territorio di Roma Capitale, tutti comprensivi di un casale e di manufatti rurali da recuperare, inseriti in aree di notevole pregio ambientale. I criteri prestabiliti per la valutazione tecnica dei progetti, comprensivi di un piano di sviluppo aziendale, consideravano aspetti quali l’età (preferenza per soggetti con meno di 40 anni), la coltivazione con metodo biologico, l’attenzione alla biodiversità e alle forme di filiera corta, lo sviluppo di energie rinnovabili e tecniche per il risparmio energetico e la presenza nelle nuove aziende di servizi fruibili dalla cittadinanza, quali le fattorie didattiche, l’assistenza e l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, lo sviluppo di orti sociali e di attività ricreative da condurre in campagna. Per il recupero dei casali, l’amministrazione capitolina ha inserito uno stanziamento nel Piano Investimenti di 200.000 euro per lotto, risorse rivolte alla manutenzione straordinaria degli edifici. Le quattro aree - Tenuta della Cervelletta, Tenuta Redicicoli, Tor de’ Cenci e Borghetto San Carlo - sono state assegnate per la durata di 15 anni dietro il pagamento di un canone compreso tra i 100 e i 200 euro per ettaro l’anno e, a sostegno concreto per il recupero dei casali conferiti, l’amministrazione ha previsto uno stanziamento nel piano inve-

assegnate per la durata di 15 anni dietro il pagamento di un canone compreso tra i 100 e i 200 euro per ettaro l'anno e, a sostegno concreto per il recupero dei casali conferiti, l'amministrazione ha previsto uno stanziamento nel piano investimenti di 200.000 euro per lotto. Sono state inoltre previste facilitazioni per l'assegnazione di banchi per la vendita diretta dei prodotti agricoli nei *Farmers' Market* di Roma Capitale.

5. CONSIDERAZIONI FINALI E POSSIBILI AZIONI

La panoramica sulle iniziative in corso sul tema della gestione delle terre pubbliche nella Regione Lazio ci permette di tracciare una serie di considerazioni.

La Banca della terra regionale, di recente istituzione e riguardante un numero importante di superfici, rappresenta sicuramente un'occasione importante per la valorizzazione, la promozione e il sostegno del territorio rurale e per la creazione di nuove opportunità imprenditoriali, soprattutto giovanili.

Tuttavia, considerato il recente avvio, allo stato attuale è difficile valutarne l'effettiva efficacia.

Di notevole importanza appare la volontà di accompagnare alla Banca della terra regionale anche un altro strumento di assegnazione di terreni pubblici a giovani imprenditori ("Terre ai giovani").

Nonostante si tratti di progetti pilota che dovrebbero informare e guidare le prossime assegnazioni, si delinea, infatti, un approccio integrato che considera il tema delle terre pubbliche come un passaggio necessario per riconsiderare il ruolo dell'agricoltura a livello regionale attraverso la valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale e il rafforzamento delle relazioni fra città e campagna attraverso, ad esempio, la già approvata proposta di legge sul riconoscimento delle forme di

filiera corta.

Per fare in modo che questi progetti pilota diventino pienamente operativi e coinvolgano un numero maggiore di superfici e di soggetti assegnatari, e considerando le difficoltà che potrebbero emergere a seconda delle specifiche assegnazioni, la creazione di un Osservatorio delle Terre Pubbliche permetterebbe di mettere a sistema i problemi emergenti e orientare in maniera efficace il proseguimento dei programmi o l'ideazione di nuovi strumenti.

Si segnala, anche, la necessità di un programma di monitoraggio e assistenza dei progetti vincitori, tramite incontri periodici che facciano emergere difficoltà e possibili soluzioni secondo un approccio multi-stakeholder e il coinvolgimento di esperti e operatori.

Viene, inoltre, suggerita la costituzione di una certificazione che riconosca la qualità del prodotto e le particolari caratteristiche di carattere sociale in esso incorporate. I nuovi strumenti di mobilità fondiaria sperimentati in questi anni mostrano come il decisore pubblico si sia prevalentemente concentrato sulla mobilitazione del patrimonio di terreni attraverso la messa in vendita o in locazione di terreni appartenenti ad enti pubblici.

A fronte del moltiplicarsi di interventi legislativi, l'aspettativa è che queste iniziative possano costituire un punto di svolta che consentirà di aumentare la mobilità fondiaria e l'accesso alla terra, contestualmente ad un ricambio generazionale, e di invertire il processo di abbandono nelle aree più marginali.

Va inoltre rilevato che la disponibilità di terreni presso gli enti locali consente di predisporre interventi agroforestali con finalità ambientali in zone limitrofe ai centri urbani che possono arrecare benefici alla collettività superiori all'utilizzo a scopo privato dei terreni.

Una ricognizione sistematica della situazione dei terreni sembra essere la via più ragionevole per decidere di conseguenza la migliore destinazione di questo prezioso

patrimonio pubblico.

In questo senso, le recenti disposizioni regionali per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio emanate dalla Regione, incontrano una serie di obiettivi tra i quali quelli della promozione e tutela delle attività agricole, del paesaggio e dell'ambiente.

La proposta contiene indicazioni per favorire, in questo quadro, l'effettivo utilizzo agricolo di fabbricati esistenti utilizzando le tecniche e i materiali tipici del paesaggio rurale.

A tal fine la Regione intende promuovere misure per disincentivare l'abbandono delle coltivazioni, sostenere la rigenerazione delle aree agricole dismesse e lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile, evidenziando un impegno al contrasto al crescente consumo di suolo - confermato dal recente rapporto ISPRA - e alla valorizzazione e conservazione dello status agricolo dei terreni.

Il tema della gestione delle terre pubbliche si innesta all'interno di un più ampio ragionamento che tende a promuovere l'economia agricola anche attraverso approcci meno tradizionali di quelli consueti. Un approccio che individua nelle nuove forme del "fare agricoltura" un'occasione di connessione e di virtuoso scambio fra la domanda alimentare della città e le molteplici funzioni del settore agricolo - dalla fornitura di cibo ai servizi

ambientali, ricreativi e sociali. In questo contesto, la messa a sistema e l'assegnazione delle terre pubbliche, insieme agli strumenti normativi a promozione dei c.d. Alternative Food Networks, rappresentano solo alcuni dei tasselli che compongono una più ampia pianificazione alimentare urbana, e permettono di immaginare un futuro in cui l'agricoltura svolta in prossimità alla città diventa un'occasione di rigenerazione del tessuto periurbano e sviluppo locale, dagli aspetti ambientali (presidio del territorio e prevenzione del dissesto idrogeologico e delle alluvioni) a quelli sociali (fattorie didattiche, agricoltura per l'inclusione sociale, co-produzione attraverso le forme di Community Supported Agriculture) a quelli economici (possibilità di diversificare le entrate e di ottenere maggiori margini di guadagno).

La gestione delle terre pubbliche rappresenta, quindi, uno dei primi aspetti da considerare nella definizione di una pianificazione alimentare urbana che, se supportata da un sistema di governance adeguato, può agire sui diversi livelli delle politiche (PRG, programmi ad hoc, piani, norme, incentivi, campagne di comunicazione o educazione) che, nell'ambito delle attività economiche, sociali e ambientali, indirizzano e armonizzano le attività di produzione, trasformazione, distribuzione, acquisto, consumo e smaltimento del cibo, curando i rapporti tra i sistemi agroalimentari e la comunità.