

MARIA CHIARA ZAGANELLI

L'ISTITUZIONE DELLA CASSA
PER LA FORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ CONTADINA

1. *La politica agraria nazionale dal secondo dopoguerra*

Nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale l'Italia si trovò ad affrontare, nelle condizioni di grave emergenza dovute alle devastazioni della guerra, profonde trasformazioni economiche e sociali, in un contesto connotato da gravi lacerazioni politiche, da elevata disoccupazione e da disagi diffusi riconducibili, soprattutto, alla mancanza di beni di prima necessità.

Una delle maggiori sfide da affrontare nella prima fase post bellica fu l'allargamento della base produttiva agricola con un'azione rivolta al reperimento dei mezzi tecnici e al miglioramento della produttività e, più in generale, alla rimozione delle condizioni di grave arretratezza economico-sociale nelle campagne italiane, derivanti dalla presenza di latifondi spesso inefficienti e improduttivi; fenomeno, quest'ultimo, che caratterizzava soprattutto le regioni del Mezzogiorno e che contribuiva a mantenere ampie fasce della popolazione rurale in condizioni di conclamata povertà.

La risposta dei governi fu l'adozione di una linea di politica agraria centrata sulla redistribuzione delle terre e la promozione di una maggiore equità sociale nelle zone rurali, ma avendo ben chiaro l'obiettivo di efficienza economica e di rafforzamento e ammodernamento del tessuto produttivo agricolo, superando la frammentazione della conduzione fondiaria che coesisteva con il latifondo.

In un tale contesto fu centrale la riforma agraria, avviata con la legge "Sila" del 1950, ma anche l'istituzione, due anni prima, della Cassa per la formazione della proprietà contadina (CFPC)¹, le cui funzioni si esplicavano nell'acquisto di terreni, nell'eventuale successiva lottizzazione e nella

¹ Art. 9 D.Lgs. n. 121/1948.

rivendita a coltivatori diretti, singoli o associati in cooperative, attraverso la concessione di prestiti agevolati e la prestazione di servizi di assistenza tecnica nella fase di insediamento. Contestualmente, l'azione statale in materia fondiaria puntò, con altre norme, a favorire la formazione spontanea della piccola proprietà contadina attraverso incentivi, principalmente agevolazioni creditizie e parziale defiscalizzazione sugli atti di trasferimento dei fondi rustici. L'intervento della Cassa, inizialmente limitato ad alcune regioni, venne poi esteso all'intero territorio nazionale con l'emanazione della Legge n. 165/1949².

La politica agraria elaborata nell'immediato dopoguerra e portata avanti con decisione negli anni Cinquanta intendeva promuovere e governare un grande progetto di trasformazione strutturale dell'agricoltura italiana, allora considerata ancora settore centrale nell'economia e nella società del Paese. In questo quadro, le funzioni della Cassa per la formazione della proprietà contadina furono inizialmente pensate come complementari agli interventi di riforma agraria che prevedevano forme di esproprio e redistribuzione della terra; ma negli anni successivi alla riforma, come vedremo, all'azione della CFPC fu data maggiore autonomia, con leggi e regolamenti che nel tempo modificarono e la sua attività, adattandola alla progressiva evoluzione delle esigenze del settore agricolo nel suo percorso di crescita e modernizzazione e ai mutati orientamenti della politica agraria.

La Legge n. 590/1965 ampliò il raggio d'azione della Cassa affidandole anche il compito di favorire il miglioramento aziendale attraverso la prestazione di garanzie fidejussorie nelle operazioni di credito agricolo agevolato, la concessione di finanziamenti agevolati per l'attuazione di interventi di miglioramento agrario e il potenziamento dei servizi di assistenza tecnica e finanziaria. Inoltre, la Cassa era stata autorizzata dal legislatore a disporre finanziamenti anche a favore degli Enti di sviluppo agricolo per l'acquisto e la trasformazione di aziende agricole, che gli Enti stessi avrebbero successivamente ceduto a coltivatori diretti.

Gli anni Sessanta coincisero con una fase di cambiamento della politica agraria italiana, in risposta allo sviluppo industriale accelerato – e in larga misura inatteso – dell'economia che avviò un massiccio trasferimento di manodopera dall'agricoltura all'industria e dal Sud al Nord del Paese. L'esodo dalle campagne e il processo di urbanizzazione che derivarono dal modello di sviluppo industriale ridefinirono profondamente i ruoli economici e sociali del settore agricolo.

² Art. 5.

La trasformazione e la vitalità del contesto macroeconomico ebbero come conseguenza il ridimensionamento dell'orizzonte temporale dell'intervento pubblico che aveva caratterizzato il progetto di politica agraria degli anni Cinquanta, anche perché il "miracolo economico" di quegli anni alimentò la fiducia sulla capacità della crescita economica di risolvere i problemi strutturali ereditati dal passato. In questo quadro, la politica agraria, nonostante si articolava in "piani verdi" di respiro pluriennale, di fatto rinunciò alla pretesa di governare l'evoluzione strutturale e produttiva dell'agricoltura, trasformandosi in un'azione mirata di "accompagnamento" di una rotta tracciata da forze esogene potenti: sviluppo industriale, urbanizzazione, integrazione europea³.

Effettivamente negli anni Sessanta – sia pure con una serie di squilibri sociali e territoriali associati al processo di sviluppo industriale – si avviò una profonda modernizzazione del settore agricolo, scandita dalla riduzione della disoccupazione nascosta nelle campagne, dalla diffusione di progresso tecnico – soprattutto meccanizzazione, agevolata dal fondo di rotazione istituito con la legge Fanfani del 1952 – e da un deciso miglioramento della produttività e della redditività.

Negli anni Settanta, in un contesto di rallentamento dei tassi di crescita dell'economia, la politica agraria nazionale ridusse ulteriormente il suo raggio di azione, anche perché in larga misura sostituita dal consolidamento della Politica agricola comune della Comunità europea e dalla istituzione delle Regioni a partire dal 1970⁴, anno in cui le competenze in materia di agricoltura furono trasferite alle amministrazioni locali⁵.

Il decentramento delle funzioni costituì un'importante occasione, colta solo in parte, per adattare le politiche agricole alle specificità dei diversi territori italiani, favorendo interventi più mirati anche in materia di riordino fondiario. L'approccio decentrato avrebbe dovuto contribuire, nello specifico, ad affrontare in modo più efficace le problematiche legate alla frammentazione fondiaria e a promuovere una gestione più razionale e sostenibile delle risorse agricole, senza scalfire il principio della spontaneità della formazione della proprietà contadina, ma non fu sempre all'altezza di questo compito.

³ M. DE BENEDICTIS, F. DE FILIPPIS, G. FABIANI, *Sviluppo agricolo, politica agraria e territorio*, in *Lecture territoriali dello sviluppo agricolo*, a cura di G. Fabiani, Milano 1991, pp. 9-37.

⁴ Legge n. 281/1970, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*.

⁵ Il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali e uffici (cd "prima regionalizzazione") avviene, più esattamente, con il D.P.R. n.11/1972.

In questo mutato contesto la CFPC continuò a svolgere il suo ruolo, sia pure ridimensionato da un intervento in agricoltura meno incentrato sul riordino fondiario di taglio “generalista” degli anni Cinquanta e Sessanta, e progressivamente orientato verso un approccio più mirato all’insediamento di giovani, nel contesto di graduale senilizzazione del tessuto imprenditoriale agricolo e di ulteriore trasformazione della struttura socio-economica del Paese.

Da rilevare che, almeno nella prima fase, il trasferimento delle competenze alle Regioni, pur diluendo le funzioni statali in materia di agricoltura, non segnò, *sic et simpliciter*, la fine della programmazione nazionale. L’ultimo atto centralizzato e programmatico fu, nel 1986, la Legge n. 752/1986 (“Legge pluriennale per l’attuazione di interventi programmati in agricoltura”), che rappresentò un importante punto di svolta nella politica agraria italiana per una gestione più moderna ed efficiente delle terre agricole. Tra le principali innovazioni, vi furono le misure di promozione della proprietà coltivatrice e dell’accorpamento aziendale attraverso l’intervento della Cassa per la formazione della proprietà contadina.

In questo contesto, precedente a quest’ultimo atto programmatico, l’attività della Cassa fu oggetto di ulteriori modifiche che apportarono novità nella gestione dei finanziamenti e ampliarono le categorie dei beneficiari, migliorando le condizioni dei prestiti e prevedendo incentivi specifici per le aree svantaggiate. Furono emanate diverse norme che si adattarono alle mutate esigenze del settore agricolo, promuovendo l’introduzione e la diffusione di tecniche innovative e di schemi gestionali più efficienti e incentivando, al contempo, l’adozione di pratiche agricole sostenibili, che hanno assunto nel tempo una rilevanza crescente e un’attenzione specifica nell’ambito dei requisiti richiesti per l’accesso alle misure di sostegno a favore delle imprese.

Concludendo, la CFPC assunse inizialmente, nel contesto della riforma agraria a cui si è accennato, il ruolo di strumento cardine per favorire la nascita di una nuova classe di piccoli e medi proprietari terrieri, contribuendo, contestualmente, a limitare i rischi di un’eccessiva frammentazione fondiaria e a migliorare, anche attraverso la formazione e il trasferimento della conoscenza e delle tecniche agrarie, la produttività nelle campagne italiane. Successivamente, il suo ruolo si è progressivamente trasformato verso una gestione più flessibile, in coerenza all’evoluzione della politica agraria prima richiamata, con il passaggio da un approccio di programmazione a un’azione di accompagnamento.

2. L'attività della Cassa per la formazione della proprietà contadina: alcune evidenze statistiche

I dati relativi a un periodo di esercizio di circa cinquant'anni mostrano come l'attività della Cassa per la formazione della proprietà contadina abbia avuto un impatto significativo nel processo di miglioramento e ammodernamento della struttura agraria italiana.

Da rilevare, in particolare, che l'incremento delle superfici e degli investimenti medi per intervento e per assegnatario, osservato nel tempo, riflette un cambio di strategia orientato alla creazione di imprese agricole più efficienti e sostenibili. Inoltre, l'autofinanziamento attraverso il fondo di rotazione del capitale, alimentato dal rientro delle rate dei mutui erogati a favore degli assegnatari, ha limitato il costo pubblico dello strumento, consentendo la copertura del 40% circa del fabbisogno finanziario.

Va anche sottolineato che la Cassa ha posto una particolare attenzione nel creare le condizioni di base per costruire imprese coltivatrici efficienti, sotto il profilo sia tecnico sia economico. Uno dei presupposti di base della sua operatività è stato infatti quello di dotare l'azienda di una superficie adeguata alle capacità lavorative della famiglia coltivatrice e quindi di creare le condizioni tecniche per il conseguimento di un reddito più soddisfacente.

Tali considerazioni trovano ampia rispondenza nei dati, attraverso i quali si può constatare che la superficie media degli interventi è aumentata sostanzialmente nel tempo. I valori piuttosto contenuti che si registrano nel periodo 1948-1960 (circa 5,2 ettari) sono strettamente dipendenti da un indirizzo politico che privilegiava, nel dopoguerra, gli aspetti occupazionali e di stabilizzazione sociale rispetto alla ottimale organizzazione aziendale⁶.

In generale, l'attività della Cassa ha consentito, con circa 20.000 interventi, l'acquisto di quasi 312.000 ettari di terreni agricoli, di cui il 90% ceduto a famiglie coltivatrici e la restante quota a realtà cooperative (tab 1).

L'analisi dell'attività della CFPC attraverso i dati statistici offre una visione quantitativa dell'impatto dell'organismo fondiario sulla redistribuzione delle terre e sul miglioramento delle condizioni economiche dei piccoli coltivatori italiani.

⁶ A. POVELLATO, *Il mercato fondiario in Italia*, INEA 1997.

	48-60	61-70	71-80	81-90	91-96	Totale
Numero interventi (n.)	9.963	2.346	1.802	3.423	1.889	19.423
Superficie (ha)	52.277	51.613	65.636	97.884	44.315	311.725
Investimento a valori correnti (mld di lire)	15	44	158	744	563	1.524
Investimento a valori costanti (mld 1996)	258	560	906	1.094	591	3.409
Assegnatari della Cassa (n.)	32.878	7.742	5.947	11.296	6.021	63.884
Superficie media degli interventi (ha)	5,2	22	36,4	28,6	23,5	16
Investimento medio per intervento (mln di lire)	25	239	503	320	313	176
Investimento medio per ettaro (mln/ha)	4,9	10,8	13,8	11,2	13,3	10,9

Tab 1 Attività della Cassa per la formazione della proprietà contadina dal 1948 al 1996.
Fonte: Cassa per la formazione della proprietà contadina (Polvellato, 1997)

Di seguito si riporta una sintesi descrittiva, relativa al periodo 1946-1996, dell'attività della Cassa dalla sua istituzione fino alla fusione con ISMEA.

Interventi

Tra il 1948 e il 1960 sono stati effettuati poco meno di 10.000 interventi. Numero che si è ridotto nei decenni successivi, toccando un minimo nel periodo 1971-1980 (poco più di 1.800). Dal 1981 al 1990 si è riscontrata una significativa ripresa, con oltre 3.400 interventi registrati in quest'arco temporale (nei sei anni successivi, dal 1991 al 1996, sono ammontati a poco meno di 1.900).

Superfici

La superficie oggetto di compravendita e ceduta dalla Cassa agli assegnatari è aumentata nel tempo. Nel primo periodo (1948-1960), sono stati assegnati 52.277 ettari. Il valore è cresciuto costantemente, raggiungendo un picco di 97.884 ettari tra il 1981 e il 1990 (44.315 nei sei anni successivi).

Investimenti a valori correnti

Anche gli investimenti sono aumentati significativamente nel tempo. Da 15 miliardi di lire del periodo 1948-1960, sono arrivati a 744 miliardi nel decennio 1981-1990. Gli investimenti a valori correnti hanno totalizzato 1.524 miliardi di lire fino a 1996.

Superficie media degli interventi

La superficie media per intervento è significativamente cresciuta nel tempo, da 5,2 ettari del primo periodo è arrivata fino a 36,4 ettari tra il 1971 e il 1980, per poi stabilizzarsi attorno ai 25 ettari nell'ultimo periodo. La media, considerando l'intero arco temporale di osservazione, è di 16 ettari.

Investimento medio per intervento

L'investimento medio per intervento, deflazionato, da 25 milioni di lire (ai valori del 1996) nel periodo 1948-1960 è arrivato a 503 milioni tra il 1971 e il 1980, per poi assestarsi attorno ai 315 milioni negli ultimi due periodi in osservazione. Dal 1948 al 1996 il valore medio per intervento è risultato di 176 milioni di lire (10,9 milioni l'investimento per ettaro).

3. Le politiche di riordino fondiario in Italia dopo il 1999

Quanto esposto nel precedente paragrafo conferma come l'azione della Cassa per la formazione della proprietà contadina sia stata cruciale nel favorire i processi di ricomposizione e di mobilità fondiaria in Italia, svolgendo un'azione incisiva finalizzata a facilitare l'accesso alla terra, lo sviluppo di nuove imprese e il consolidamento, attraverso accorpamenti fondiari, dell'attività imprenditoriale agricola. Mediante l'acquisizione e la vendita di terreni agricoli (con l'istituto giuridico del patto di riservato dominio)⁷ a imprenditori sprovvisti di mezzi finanziari, la Cassa ha messo in condizione gli assegnatari di utilizzare la terra rateizzandone il pagamento entro un termine tra quindici e trent'anni, con rate di ammortamento sostenibili e proporzionate ai risultati economici dell'impresa.

Con il D.Lgs. n. 419/1999, concernente il «riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali», le funzioni e il ruolo di ente per il riordino fondiario della Cassa per la formazione della proprietà contadina sono stati attribuiti a ISMEA, allora denominato Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo, oggi Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare.

L'accorpamento è avvenuto in una fase storica caratterizzata da fenomeni, sempre più frequenti, di abbandono dei terreni marginali e di progressiva riduzione delle superfici agricole utilizzate, le cui implica-

⁷ Art. 1523 c.c. che reca testualmente: «nella vendita a rate con riserva della proprietà, il compratore acquista la proprietà della cosa col pagamento dell'ultima rata di prezzo, ma assume i rischi dal momento della consegna».

zioni hanno alzato il livello di attenzione delle politiche nazionali e comunitarie sulle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico e al degrado ambientale.

In tale contesto, gli interventi di riordino fondiario e di accesso alla terra hanno assunto una funzione diversa rispetto al passato, rivolgendosi anche al recupero dei terreni abbandonati e al ricambio generazionale attraverso agevolazioni per l'acquisto di fondi da parte di giovani imprenditori, in un settore ormai caratterizzato da un elevato tasso di senilità dei conduttori.

ISMEA, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e in ottemperanza alle normative comunitarie, statali e regionali, agisce nel ruolo di organismo fondiario nazionale attraverso specifici regimi di aiuti di Stato, preventivamente autorizzati dalla Direzione Generale della Concorrenza della Commissione Europea.

I regimi di aiuto notificati dall'Italia nell'ambito delle politiche di riordino fondiario hanno puntato a ridurre la frammentazione della proprietà dei terreni agricoli attraverso programmi di ricomposizione fondiaria, volti essenzialmente a favorire il ricambio generazionale in agricoltura e l'aumento della dimensione media aziendale.

Le modalità di attuazione delle operazioni di riordino fondiario sul territorio prevedono lo strumento del bando pubblico. La vendita da parte di ISMEA all'agricoltore beneficiario avviene sempre con "patto di riservato dominio", assimilabile alla forma del "leasing immobiliare" con clausola di riacquisto, che si estingue con il pagamento dell'ultima rata e il trasferimento della proprietà al compratore.

4. L'attività nel periodo 1999-2021

Nel periodo 1999-2021 l'attività di riordino fondiario ha riguardato circa 4.500 fondi su tutto il territorio nazionale, per oltre 128.000 ettari di superficie, con un'estensione media ad appezzamento di 28,62 ettari (tab. 2).

La regione con il più alto numero di corpi fondiari e con le maggiori superfici agricole oggetto di riordino (31.901 ettari) è stata la Sicilia, con un'estensione media dei fondi di 26,30 ettari, un dato non distante da quello nazionale. A seguire la Sardegna, con 17.448 ettari registrati nello stesso periodo (38,18 in media per appezzamento), e la Puglia con una superficie di poco inferiore (16.519 ettari), ma con una più bassa estensione unitaria (27,58 ettari).

Anno acquisto	ITALIA		NORD-OVEST		NORD-EST		CENTRO		SUD		ISOLE	
	FONDI	ETTARI	FONDI	ETTARI	FONDI	ETTARI	FONDI	ETTARI	FONDI	ETTARI	FONDI	ETTARI
1999	208	5.981	30	640	54	867	39	1.475	68	2.378	17	622
2000	154	4.574	14	305	42	835	21	737	48	1.799	29	898
2001	154	4.774	15	189	17	219	35	1.075	48	1.533	39	1.758
2002	217	5.622	22	340	36	911	28	732	56	1.408	75	2.231
2003	308	8.006	17	161	31	410	25	1.187	73	2.642	162	3.606
2004	441	10.838	17	356	55	797	25	603	86	2.238	258	6.846
2005	371	9.299	17	393	42	673	43	1.305	103	2.215	166	4.712
2006	285	7.428	22	497	32	671	21	440	80	1.891	130	3.929
2007	288	7.379	20	492	51	1.030	18	526	78	1.982	121	3.349
2008	280	8.182	14	438	53	1.051	22	684	83	2.309	108	3.700
2009	327	8.646	20	503	92	1.607	37	1.244	59	1.755	119	3.536
2010	252	6.330	22	594	81	1.417	22	706	75	2.312	52	1.301
2011	238	6.632	18	269	48	978	32	1.843	52	1.195	88	2.347
2012	135	3.767	5	76	19	340	16	494	42	1.114	53	1.744
2013	95	3.439	5	92	7	117	15	970	32	982	36	1.278
2014	104	2.975	8	205	3	54	7	270	48	1.492	38	953
2015	169	6.023	6	108	14	296	14	790	76	2.913	59	1.916
2016	101	3.474	1	36	17	298	12	279	46	1.895	25	967
2017	95	3.604	2	50	17	404	19	1.078	34	1.236	23	836
2018	98	4.052	3	99	9	136	21	1.688	42	1.206	23	923
2019	69	3.984	2	8	11	307	8	994	31	2.049	17	626
2020	57	1.988	1	5	7	110	7	250	26	807	16	815
2021	46	1.544	-	-	1	26	4	128	25	933	16	457
Totale	4.492	128.542	281	5.857	739	13.554	491	19.498	1.311	40.284	1.670	49.349

Tab 2. Attività di riordino fondiario ISMEA nel periodo 1999-2021. Fonte: elaborazione su dati ISMEA

Complessivamente, la macro-ripartizione geografica del Sud, Isole comprese, ha coperto poco meno del 70% delle superfici oggetto dell'intervento fondiario ISMEA dal 1999 al 2021. Nel Centro Italia, la Toscana, con 202 appezzamenti e una superficie di 9.621 ettari, è stata la prima beneficiaria nell'area, seguita da Umbria, Marche e Lazio. L'insieme delle regioni centrali ha concentrato un altro 15% circa della superficie totale, una percentuale analoga a quella del Nord Italia, ambito geografico in cui l'Emilia-Romagna ha assunto un ruolo di primo piano, con 11.056 ettari e 573 fondi.

Dall'evoluzione delle superfici e delle posizioni che sono state oggetto dell'intervento fondiario ISMEA, nel periodo in osservazione emerge una prima fase di crescita, fino al 2004, una seconda fase, fino al 2011, di sostanziale assestamento osservato per entrambe le variabili e una terza caratterizzata invece da valori complessivamente più contenuti, ma con un picco nel 2015.

A partire dal 2010, in seguito al divieto di concessione di sovvenzioni finanziarie per l'acquisto di terreni agricoli imposto dall'Unione Europea, ISMEA, con il regime di aiuto "XA 259/09" ha introdotto nell'intervento fondiario il premio di primo insediamento, riservato ai giovani agricoltori (soggetti con meno di 40 anni di età), anche organizzati in forma societaria, intenzionati a insediarsi per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo d'azienda, vincolando il sostegno alla presentazione e alla realizzazione di un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola articolato su un periodo di almeno 5 anni.

Il contributo, inizialmente concesso nella misura massima di 40.000 euro, sotto forma di abbuono di interessi sul capitale erogato nell'ambito di un'operazione a condizioni di mercato, è stato successivamente incrementato a 70.000 euro (regime di aiuto "SA 40395") ed è rimasto invariato fino al regime "SA 104499", scaduto il 30 giugno del 2023 e sostituito dal regime "SA 108527", attualmente in vigore, che mantiene lo stesso limite.

Il premio in conto interessi era riconosciuto per il 60% all'inizio dell'ammortamento e all'atto della concessione dell'aiuto e per la quota residua (40%) dopo l'accertamento, da parte di ISMEA, dell'avvenuta realizzazione del piano di miglioramento aziendale. Questa procedura prevedeva, quindi, una revisione del piano di ammortamento al momento della verifica della realizzazione del piano aziendale. Nel caso in cui l'esito fosse stato positivo, il piano sarebbe stato rimodulato con un tasso di interesse ulteriormente ridotto di talché il contributo in conto interessi attualizzato risultasse pari a 70.000 euro. Diversamente, in caso di esito negativo della verifica, il piano di ammortamento sarebbe stato rivisto con un incremento del valore del tasso di interesse fino a quello di mercato, azzerando, nella sostanza, il contributo in conto interessi precedentemente concesso in misura parziale.

Complessivamente, i giovani imprenditori che si sono insediati in agricoltura, grazie agli interventi per l'avviamento di un'attività agricola gestiti da ISMEA, sono stati circa 800, per un'estensione totale che si aggira attorno ai 27.000 ettari.

5. La nuova misura “Generazione Terra”

Con l'ultima misura, attualmente in vigore, denominata “Generazione Terra”, ISMEA ha introdotto uno strumento fondiario, ancora riservato ai giovani, finalizzato nello specifico all'ampliamento o al consolidamento di superfici a favore di imprenditori già insediati o all'avvio di una nuova impresa agricola, attraverso il finanziamento del 100% del prezzo di acquisto di terreni.

La misura è rivolta a tre categorie. La prima è costituita dai giovani imprenditori agricoli (soggetti con meno di 41 anni di età) che intendono ampliare la superficie della propria azienda con l'acquisto di un terreno confinante o funzionalmente utile con i fondi già a disposizione, o che intendono consolidare la propria superficie mediante l'acquisto di un terreno già condotto dal richiedente (in comodato o in affitto) da almeno due anni.

La seconda categoria riguarda i giovani *startupper* con esperienza, mentre la terza comprende i giovani *startupper* con titolo (in quest'ultimo caso con meno di 35 anni di età). In entrambi i casi, i giovani *startupper* sono soggetti che intendono avviare *ex novo* una propria iniziativa imprenditoriale in ambito agricolo.

La struttura dell'operazione è quella ormai consolidata dell'acquisto di un terreno da parte di ISMEA e della vendita con patto di riservato dominio al richiedente, il quale si assume l'impegno di rimborsare la somma dovuta (con conseguente cancellazione del patto di riservato dominio) entro un termine tra i quindici e i trenta anni.

Il valore massimo del finanziamento proposto è di 1.500.000 euro in caso di giovani imprenditori agricoli e giovani *startupper* con esperienza, e di 500.000 euro per i giovani *startupper* con titolo.

Le somme complessivamente stanziare da ISMEA per il 2022 (60 milioni di euro) per il finanziamento dell'operazione sono state destinate per 25 milioni di euro ai giovani imprenditori e giovani *startupper* con esperienza del Centro-Nord e altri 25 milioni alle stesse categorie ma del Sud e Isole. Per i giovani *startupper* con titolo è stato riservato uno stanziamento di 10 milioni di euro su tutto il territorio nazionale.

I finanziamenti per l'acquisto dei fondi sono concessi da ISMEA a condizioni di mercato. Nell'ambito del regime di aiuto di primo insediamento sono previste agevolazioni a fondo perduto solo per i giovani *startupper* (con esperienza e con titolo) per un importo massimo di 70.000 euro, la cui erogazione è subordinata all'esecuzione di un *business plan* per il mi-

glioramento del reddito aziendale, da realizzarsi entro cinque anni dalla data di stipula del contratto.

Queste agevolazioni sono erogate periodicamente, in armonia con le scadenze della rata di mutuo, in modo da ridurre l'impegno finanziario del giovane beneficiario. Anche in questo caso, l'erogazione è in due quote, delle quali una prima quota (42.000 euro) è riconosciuta al momento della concessione del finanziamento e inizia a essere erogata con il pagamento della prima rata di mutuo (ma sempre in modo da non ridurre di oltre l'80% il valore della rata senza agevolazione) e la seconda quota (28.000 euro) dopo la verifica positiva della realizzazione del piano aziendale. In caso di esito negativo della verifica, l'assegnatario deve pagare la rata piena, rimborsando anche, alla prima occasione, il contributo che è stato erogato da ISMEA fino alla fallita verifica del piano.

6. La Banca delle Terre agricole

Per semplificare il processo di riassegnazione e reimpiego del patrimonio fondiario è stata istituita presso ISMEA la Banca nazionale delle Terre Agricole (BTA), un inventario costituito sia da terreni derivanti dalle operazioni fondiarie realizzate da ISMEA sia da terreni appartenenti a Regioni, Province autonome o altri soggetti pubblici, anche non territoriali, interessati a vendere per il tramite della Banca i propri terreni, previa sottoscrizione di specifici accordi.

La BTA è stata istituita dall'art. 16 della legge n. 154/2016 allo scopo di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di terreni agricoli, attraverso la raccolta, l'organizzazione e la pubblicità delle informazioni sulle caratteristiche naturali, strutturali e infrastrutturali dei fondi disponibili sul mercato e delle modalità e condizioni di cessione e di acquisto.

La Banca è accessibile a qualsiasi utente interessato all'acquisto che, attraverso la BTA, può prendere visione delle schede tecniche contenenti la descrizione dei terreni in vendita e inviare la propria manifestazione di interesse a partecipare alla procedura competitiva a evidenza pubblica, di cui all'art.13, comma 4 quater, del Decreto legge n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla Legge n. 225/2016.

Ai sensi del citato decreto – che ha, tra l'altro, novellato l'art. 14 della Legge n. 590/1965 – alla vendita dei terreni da parte di ISMEA non si applica la prelazione agraria.

L'alimentazione e l'aggiornamento della Banca nazionale delle Terre Agricole avviene di norma con cadenza annuale. Al fine di garantire la mas-

sima partecipazione alla procedura competitiva è dato avviso pubblico contenente indicazione dei terreni oggetto di vendita e del valore a base d'asta.

Tutti coloro che hanno manifestato interesse sono invitati a partecipare alla procedura competitiva telematica con il sistema della vendita con incanto. Le offerte, nel caso di tentativi di vendita dal primo al terzo, sono accettate solo se l'importo offerto è almeno pari a quello di base d'asta.

In assenza di manifestazioni di interesse o di esito infruttuoso di un tentativo di vendita, ISMEA procede con la pubblicazione di un nuovo avviso. Il secondo e il terzo tentativo di vendita si tengono a un prezzo base ridotto di un quarto rispetto al valore fissato per il tentativo precedente.

Sui terreni rimasti invenduti a seguito dell'espletamento dei tre tentativi di vendita è sempre possibile presentare offerte fino all'aggiudicazione o al ritiro del terreno.

Dopo il terzo tentativo il terreno, se non ritirato, entra infatti a far parte di un lotto cosiddetto "permanente" di vendita. Sono ammesse in questo caso offerte libere sia in rialzo sia in ribasso, ma comunque con un valore minimo del 35% del valore a base d'asta al di sotto del quale la vendita non può avere luogo. I concorrenti sono tenuti a costituirsi presso il notaio con un deposito cauzionale pari al 10% del valore a base d'asta.

In caso di aggiudicazione in favore di giovani imprenditori agricoli, il pagamento del prezzo può avvenire ratealmente⁸, con iscrizione di ipoteca pari ad almeno il 100% del prezzo posto a base d'asta; tale modalità di pagamento non si applica alle vendite oltre il quarto tentativo.

Il numero dei terreni messi in vendita dalla prima alla quinta edizione della BTA è sempre aumentato, passando da 217 della prima a 827 della quinta; nella sesta edizione il numero dei terreni è sceso a 706. Il numero dei fondi aggiudicati è cresciuto fino alla quarta edizione (da 40 a 124) ed è sceso a 121 nella quinta e a 98 nella sesta.

I fondi complessivamente venduti sono ammontati a 386, su 524 aggiudicati⁹. Questi ultimi, se rapportati ai 1.405 terreni messi in vendita almeno una volta nelle sette edizioni della BTA, rappresentano il 38,2% dei fondi.

Il 31 maggio 2024 si è aperta la settima edizione della Banca nazionale delle Terre Agricole con la vendita di 428 terreni, per complessivi 11.416 ettari. A metà luglio il lotto "permanente" è stato inoltre incrementato di

⁸ Le rate di pagamento sono semestrali e il relativo piano di ammortamento è sviluppato per un periodo massimo di trent'anni.

⁹ Possono verificarsi situazioni di discrasia temporale fra l'aggiudicazione del terreno e l'effettiva vendita con rogito notarile, a causa dell'assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi e di regolarizzazione urbanistica necessari alla stipula del contratto.

ulteriori 218 terreni ubicati su tutto il territorio nazionale, per una superficie complessiva di 5.322 ettari.

La Banca delle Terre agricole ha garantito un processo di vendita dei terreni più rapido ed efficiente, integrandosi con l'infrastruttura tecnologica dell'Ente. Recentemente, l'ISMEA e il Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) hanno inoltre sottoscritto una Convenzione per consentire la presentazione delle offerte e degli eventuali rilanci attraverso la piattaforma per la Gestione delle Aste Telematiche RAN (Rete Aste Notarili) del CNN. Una procedura che, grazie all'utilizzo dello sportello informatico, garantisce certezza, trasparenza e semplicità alle operazioni, oltre a un'effettiva riduzione dei costi, assicurando modalità di esecuzione agili, uniformi e coordinate.

7. Conclusioni e spunti di riflessione

La Cassa per la formazione della proprietà contadina, sin dalla sua istituzione, ha assunto una funzione di indubbio rilievo nelle politiche di riordino fondiario in Italia: in una prima fase, almeno fino agli anni Settanta, svolgendo un importante ruolo sussidiario nell'ambito del processo di riforma agraria, avviato a partire dal dopoguerra; successivamente, adattando in modo flessibile la sua azione all'accompagnamento dei processi di modernizzazione dell'agricoltura e delle loro conseguenze.

L'attività della Cassa è stata determinante soprattutto nella rimozione delle barriere strutturali alla produttività agricola e nell'affermazione di una nuova classe di piccoli e medi proprietari terrieri. Attraverso interventi mirati, la CFPC ha promosso, nelle campagne italiane, il rafforzamento delle conoscenze e delle capacità produttive, contribuendo a migliorare le condizioni di vita e occupazionali nei territori rurali.

Alla fine degli anni Novanta, le funzioni della Cassa per la formazione della proprietà contadina sono state integrate in quelle di ISMEA, che ha proseguito, rafforzandola e adattandola alle nuove esigenze, l'attività di riordino fondiario, in un contesto caratterizzato dalle necessità di contrastare i crescenti fenomeni di abbandono dei terreni marginali e di favorire il ricambio generazionale in agricoltura.

Le politiche di accesso alla terra e di riduzione della frammentazione delle proprietà fondiarie sono divenute nel tempo strumenti cruciali per promuovere la sostenibilità ambientale e rafforzare la competitività delle imprese agricole, seppure in un contesto in continua evoluzione che apre

nuove sfide, richiedendo capacità di adattamento e strumenti evoluti per il monitoraggio del mercato fondiario.

Un elemento di preoccupazione, emerso anche in occasione dell'ultima Assemblea annuale dell'AEIAR, l'Associazione Europea degli Organismi per la Ristrutturazione Fondiaria, organizzata a Roma da ISMEA¹⁰, è l'aumento, certificato da diversi osservatori internazionali, dei casi di *land grabbing*, vale a dire di acquisizione massiva di terreni agricoli da parte di grandi investitori e imprese multinazionali o addirittura di fondi sovrani gestiti da Stati nazionali, prima tra tutti, la Cina. Un fenomeno che pone rischi sia per la sopravvivenza delle comunità rurali sia per l'equità nella distribuzione della risorsa primaria, rispetto al quale è opportuno avviare un'approfondita riflessione e adottare strumenti di sorveglianza più rigorosi e sistematici, allo scopo di prevenire pratiche poco trasparenti e di contrastare, con mezzi efficaci, i tentativi di accaparramento delle terre.

Alcuni progetti della FAO, nell'ambito del *Global Land Observatory*, stanno andando in questa direzione, proponendosi, in varie aree del globo, di garantire diritti fondiari sicuri, registrati e legalmente protetti, anche attraverso l'istituzione di un'Agenda fondiaria globale, parte integrante della Strategia per la sicurezza alimentare, prevista tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile al 2030 (ISMEA, 2024).

La FN-SAFER, la Federazione francese delle Società di Gestione Fondiaria e di Insediamento Rurale, ha presentato i primi dati dell'Osservatorio del Mercato Azionario dei Terreni Agricoli istituito con una legge del 2021¹¹ per favorire il consolidamento delle aziende agricole, promuovere il ricambio generazionale e contrastare il fenomeno del *land grabbing*. Dai dati raccolti è emerso che, nel 2023, oltre 900.000 ettari di terreni agricoli sono stati interessati da transazioni azionarie, un'estensione pari a circa il doppio delle superfici che sono state oggetto di compravendite attraverso l'intermediazione dell'organismo fondiario francese SAFER.

Un altro aspetto da rilevare è l'opportunità offerta dallo sviluppo tecnologico soprattutto nel campo delle rilevazioni satellitari, le cui applicazioni sono già oggi in grado di fornire dati puntuali e aggiornati, di grande utilità nel monitoraggio e nello sviluppo delle politiche fondiarie.

ISMEA, in qualità di membro della *Copernicus Academy* dal 2021 e nel suo ruolo di *Pilot user* agricolo del Programma IRIDE¹², sta valutando,

¹⁰ Ai lavori, tenutisi nelle giornate del 23 e 24 maggio 2024, hanno partecipato, oltre all'Italia, le delegazioni di Polonia, Lettonia, Francia, Spagna, Germania e Belgio.

¹¹ *Loi n. 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires.*

¹² IRIDE è un sistema *end-to-end* costituito da un insieme di sotto-costellazioni di satelliti

nell'ambito di un'analisi di fattibilità e di alcune progettualità in corso, la possibilità di estendere alla gestione fondiaria le competenze già acquisite nell'Osservazione della Terra e implementate nelle attività di gestione del rischio in agricoltura.

L'adozione di queste tecnologie nei processi di monitoraggio e pianificazione del territorio potrà incrementare la trasparenza e l'efficacia delle politiche di riordino fondiario, assicurando una distribuzione delle risorse più equa e sostenibile e migliorando, con il supporto di tecniche evolute di elaborazione dati e di algoritmi di intelligenza artificiale, la conoscenza (anche in un'ottica previsionale) sui meccanismi e le interazioni alla base del funzionamento del mercato fondiario.

RIASSUNTO

La Cassa per la formazione della proprietà contadina è nata nel quadro del grande progetto di politica agraria avviato in Italia negli anni cinquanta, anche grazie all'azione di Paolo Bonomi. Inizialmente la Cassa ha agito come strumento sussidiario alla riforma agraria, per poi orientarsi all'accompagnamento dei processi di modernizzazione dell'agricoltura italiana. Alla fine degli anni Novanta, le funzioni della Cassa sono state integrate in ISMEA, che ha adattato l'attività di riordino fondiario con particolare attenzione al ricambio generazionale in agricoltura.

ABSTRACT

The Fund for the small landownership was established as part of the great agricultural policy project launched in Italy in the 1950s, also thanks to the efforts of Paolo Bonomi. Initially, the Fund acted as a subsidiary tool to agrarian reform, later shifting its focus to supporting the modernization of Italian agriculture. By the late 1990s, the Fund's functions were integrated into ISMEA, which adapted land reorganization activities with particular attention to generational renewal in agriculture.

CHIARA ZAGANELLI

Direttore Generale del CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'economia agraria)
mariachiara.zaganelli@crea.gov.it

LEO (*Upstream Segment*), dall'infrastruttura operativa a terra (*Downstream Segment*) e dai servizi destinati alla Pubblica Amministrazione italiana (*Service Segment*). Essendo basata su una serie di strumenti e tecnologie di rilevamento diverse, la costellazione IRIDE sarà unica nel suo genere; spazia dall'*imaging* a microonde (tramite Radar ad Apertura Sintetica, SAR) all'*imaging* ottico a varie risoluzioni spaziali (dall'alta alla media risoluzione) e in diverse gamme di frequenza, dal pancromatico, al multispettrale, all'iperspettrale, alle bande dell'infrarosso.