

ISTITUTO ALCIDE CERVI

# RIFORMA FONDIARIA E PAESAGGIO

A SESSANT'ANNI DALLE LEGGI DI RIFORMA:  
DIBATTITO POLITICO-SOCIALE E LINEE DI SVILUPPO

ISTITUTO ALCIDE CERVI

RIFORMA FONDIARIA E PAESAGGIO

Rubbettino



€ 13,00

ISBN 978-88-498-3497-0



9 788849 834970

Rubbettino

# Indice

## Presentazioni

<i>Rossella Cantoni, Presidente Istituto Alcide Cervi</i>	7
<i>Giuseppe Politi, Presidente Confederazione Italiana Agricoltori</i>	9
<i>Saluto di Secondo Scanavino</i>	11
<i>Saluto di Alberto Gherpelli</i>	15
<i>Introduzione di Mario Pacelli</i>	19

## Il contesto storico e politico delle leggi di riforma

<i>Mario Pacelli</i> Il contesto storico-politico	23
<i>Giacomina Nenci</i> Il dibattito politico e sociale: Manlio Rossi-Doria ed Emilio Sereni	37
<i>Emanuele Bernardi</i> Il contesto internazionale della riforma agraria	51
<i>Fabrizio Nunnari</i> La riforma agraria italiana e la stampa estera tra informazione e Guerra fredda 1948-1952	65
<i>Gabriella Bonini</i> Emilio Sereni e la questione agraria e contadina in Italia	83

Intervista a Emilio Sereni <i>Trascrizione a cura di Simona Bertoletti</i>	91
---	----

#### Situazioni locali e l'idea del territorio nella riforma

<i>Francesco Di Bartolo</i> L'ultimo assalto al latifondo. Luci e ombre di un caso siciliano (1956-1963)	97
--	----

<i>Raffaele De Leo</i> La difficile transizione dalla riforma agraria alle politiche di sviluppo. Osservazioni a partire dal caso Puglia-Lucania-Molise	123
---	-----

<i>Valentina Iacoponi</i> Il paesaggio della riforma in Maremma. Prima e dopo	139
--	-----

<i>Stefano Piastra</i> Riforma agraria e bonifica nel Delta padano emiliano-romagnolo. Appunti per una rilettura	155
--	-----

#### L'agricoltura italiana a sessant'anni dalle leggi di riforma

<i>Michele De Benedictis</i> Agricoltura e territorio nell'ultimo sessantennio: un decorso problematico	171
---	-----

<i>Andrea Povellato</i> La questione fondiaria oggi. Dalla piccola proprietà contadina all'aggregazione tra imprese	183
---	-----

<i>Paola Colaneri e Paolo Surace</i> Le politiche per lo sviluppo della proprietà coltivatrice	197
---	-----

<i>Corrado Barberis</i> Quale impresa familiare dal censimento?	211
--	-----

<i>Gabriella Bonini e Mario Pretolani</i> La voce dei protagonisti	215
---	-----

<i>Piero Bevilacqua</i> Conclusioni	229
--	-----

#### Appendice

<i>Priscilla Zucco</i> L'archivio fotografico dell'Ente Delta Padano	235
---	-----

<i>Antonio Locuratolo, Paolo Barbaro</i> Tramonti Lucani	245
---	-----

<i>Bruno Vagnini, Paolo Barbaro</i> Transumanza sulle rive del Po	251
--	-----

Note biografiche autori	257
-------------------------	-----

Finito di stampare nel mese di settembre 2012  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)

## La questione fondiaria oggi. Dalla piccola proprietà contadina all'aggregazione tra imprese

### Introduzione

A distanza di sessant'anni dalla riforma fondiaria, le problematiche connesse al possesso dei terreni agricoli continuano a rappresentare un nodo cruciale nelle dinamiche socio-economiche del settore agricolo e del mondo rurale più in generale, sebbene il dibattito sui processi di adattamento strutturale in agricoltura sia da tempo concentrato su aspetti tecnici e produttivi che pongono in second'ordine la questione fondiaria. Emerge ancora il tema della scarsità della terra, ma non ha più la caratterizzazione sociale dei tempi della riforma fondiaria ed è molto più legato alle capacità produttive, alla redditività e alle dinamiche economiche di particolari contesti sociali. Semmai l'aspetto sociale balza in primo piano quando si prendono in considerazione i fenomeni di abbandono dei terreni più marginali o più in generale quando si valuta il valore della terra nella prospettiva di un uso sostenibile della risorsa, tema quest'ultimo sempre più al centro del dibattito sul futuro dell'agricoltura. Pur in uno scenario completamente diverso, il tema della mobilità fondiaria e più in generale di un'allocazione efficiente ed equa della terra necessita ulteriori approfondimenti che si cercheranno di delineare almeno parzialmente nelle prossime pagine.

I terreni in generale, e tra questi le superfici agricole, sono beni che non esauriscono la loro utilità nel tempo come avviene per altre immobilizzazioni. Questa caratteristica li rende una forma di capitale particolare e non completamente assimilabile alle altre immobilizzazioni materiali (fabbricati, impianti e macchinari), generalmente molto più vincolate a un utilizzo intensivo al fine di garantire un rendimento soddisfacente relativamente al loro periodo di vita. In particolare i terreni agricoli sono in grado di generare un reddito in modo continuativo per un tempo indefinito, eseguendo una manutenzione relativamente limitata e con ovvie differenze a seconda del loro grado di fertilità. In altre parole sono in grado di mantenere il loro valore venale senza subire svalutazioni conseguenti al loro degrado temporale e all'obsolescenza del bene. È proprio questa caratteristica che rende attraente il bene fondiario anche in

termini di allocazione del risparmio e non soltanto come fattore di produzione e quindi come bene di investimento nell'impresa. La commistione tra queste due funzioni – di investimento per lo sviluppo dell'impresa e di allocazione del risparmio – rende estremamente complesse le dinamiche del mercato fondiario e non sempre facilmente interpretabili.

Nell'impresa agricola i terreni rivestono un'importanza decisamente superiore a quella normalmente attribuita alle imprese manifatturiere e nei servizi. Secondo le stime di contabilità nazionale elaborate dall'ISTAT, lo stock di capitale fondiario incide per oltre la metà del capitale impiegato nel settore agricolo. Il peso relativo è in calo negli ultimi vent'anni, ma rimane pur sempre un apporto fondamentale per l'economia agricola. Non è fuori luogo affermare che la superficie a disposizione dell'impresa agricola assume ancora oggi un ruolo cruciale per garantire agli imprenditori professionali un reddito adeguato e per migliorare l'efficienza nell'allocazione dei fattori produttivi. Malgrado sia possibile intraprendere percorsi di sviluppo legati a processi produttivi più intensivi o ad un ampliamento nella filiera per acquisire maggiori quote di valore aggiunto, in molti casi la terra continua a rappresentare un vincolo invalicabile per quanti desiderano dedicarsi a tempo pieno all'attività agricola. In un simile contesto la mobilità fondiaria rimane una leva importante per aumentare la produttività e l'efficienza del settore agricolo.

Questa nota intende analizzare le dinamiche del mercato fondiario italiano negli ultimi decenni, alla luce del ruolo che ha avuto l'intervento pubblico nell'indirizzare i processi di adattamento strutturale e conseguentemente la stessa mobilità fondiaria. La congiuntura economica e l'evoluzione tecnologica sono i fattori determinanti nel caratterizzare i processi di sviluppo delle economie di mercato, mentre all'intervento pubblico spetta il compito di agevolare i fattori della crescita e attenuare le disparità tra classi sociali, settori di attività e territori (Ferro, 1988). Nel caso specifico della mobilità fondiaria si ritiene che nei primi due decenni del dopoguerra l'intervento pubblico sulle strutture fondiarie sia stato guidato da un sostanziale riconoscimento delle istanze provenienti dalle aziende agricole familiari di piccole e medie dimensioni, mentre in seguito abbia perso la visione complessiva dei problemi che stavano emergendo nel settore agricolo, delegando al mercato i processi di ristrutturazione.

Mobilità fondiaria e intervento pubblico tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta

L'orientamento generale della politica agraria italiana – comune peraltro a molti altri paesi industrializzati – in tema di strutture fondiarie è stato quello di

identificare innanzitutto la proprietà con l'impresa e di legare in modo permanente il lavoratore all'azienda. Dopo aver abbandonato i progetti su larga scala della riforma fondiaria, le due leve più importanti della politica strutturale tra gli anni Cinquanta e Sessanta divennero gli interventi di incentivazione alla formazione di proprietà coltivatrice e gli interventi sui contratti agrari.

Dagli anni Cinquanta in avanti i finanziamenti agevolati ottenibili attraverso la Cassa per la formazione e lo sviluppo della proprietà coltivatrice e le facilitazioni fiscali nelle compravendite di terreni furono strumenti fondamentali della politica strutturale nazionale. Attraverso le agevolazioni sugli acquisti di capitale fondiario, sia sotto forma di mutui a tasso ridotto che di riduzioni d'imposta, veniva incentivato l'acquisto di terreni da parte di categorie di agricoltori ai quali fino ad allora era stato precluso l'accesso al mercato fondiario. I primi provvedimenti, emanati nel 1948, furono successivamente riconfermati, rifinanziati più volte e sono rimasti in vigore ininterrottamente fino al 2009. Hanno contribuito a dare efficacia alle agevolazioni sulle compravendite di terreni i maggiori vincoli imposti al proprietario di fondi affittati o concessi a mezzadria (Barbero, 2010). La forte protezione dei diritti dei fittavoli e dei mezzadri portò come risultato, fra l'altro, quello di incentivare la vendita all'affittuario e al colono dei fondi da costoro coltivati<sup>1</sup>.

Le operazioni della Cassa per la formazione della proprietà contadina nel periodo 1948-1970 riguardarono 103.890 ettari consegnati a 40.620 assegnatari con la creazione di 12.309 nuove aziende. Valori molto contenuti rispetto a quanto realizzato con gli interventi di riforma fondiaria, ma va sottolineato che gli interventi furono orientati soprattutto alla costituzione di unità produttive efficienti e in grado di affrontare i mercati (Guariglia, 1987; Povellato, 1997). Più rilevanti furono gli aiuti concessi attraverso le agevolazioni fiscali: i terreni acquistati sul mercato da coltivatori nel periodo 1948-1968 ammontarono a 1.936.000 ettari, la maggior parte dei quali (1.580.000) derivanti dalle vendite effettuate da proprietari che possedevano terreni dati in affitto o a mezzadria (INSOR, 1979a). In questo periodo una parte consistente della cosiddetta «borghesia rurale»<sup>2</sup> decise di abbandonare l'ambito rurale per concentrarsi sulla nuova crescita industriale e urbana che proprio in quegli anni stava consolidandosi (INSOR, 1979b; Barbero, 2010).

1. Nel Rapporto finale del Comitato di presidenza della *Conferenza del mondo rurale e dell'agricoltura* tenutasi nel 1961 si riteneva che «il problema dell'affitto vada sostanzialmente considerato dal punto di vista della sua evoluzione e della regolazione del canone, in modo da rendere migliori le condizioni di vita ai lavoratori e nello stesso tempo contribuire, attraverso una riduzione dei valori terrieri derivanti dalla capitalizzazione dei canoni a più equi livelli, ad un più facile accesso alla proprietà».

2. Il numero di proprietà fondiarie negli anni cinquanta era ancora particolarmente elevato. Un'indagine svolta dall'INEA stimava circa 9,5 milioni di proprietari (Medici, 1956).



La politica dei contratti agrari favorevole ai concessionari, adottata già durante il periodo di guerra, trova anche altre giustificazioni. Soprattutto nei primi anni del dopoguerra la particolare situazione sociale richiedeva l'intervento dello Stato in materia di patti agrari, tenuto conto che una parte considerevole della superficie agricola nazionale era concessa in affitto o a mezzadria. La normativa si basò essenzialmente sulla proroga dei contratti in scadenza che venne iterata più volte a partire dal primo provvedimento del 1940. Altri interventi significativi si ebbero nel 1947-48 con l'istituzione delle commissioni provinciali per la determinazione dell'equo canone e con la ripartizione più favorevole al mezzadro della quota di partecipazione all'impresa (lodo De Gasperi). Nel 1957 si offrì la possibilità agli eredi dell'affittuario di proseguire il rapporto contrattuale.

Secondo valutazioni effettuate a posteriori gli interventi operati nell'ambito delle leggi di riforma fondiaria e della legge per la formazione della proprietà contadina e non ultimi i numerosi trasferimenti per successione accentuarono il processo di frazionamento della proprietà. Tra la fine della guerra e il 1960 vi fu un aumento significativo del numero di ditte proprietarie (Barbero, 1967) che non riuscì a essere controbilanciato da acquisizioni di terreni da parte delle aziende più dinamiche<sup>3</sup>.

Negli anni Cinquanta furono avviate anche politiche maggiormente orientate all'ammodernamento delle strutture agricole. Si ebbero disposizioni legislative per la concessione di prestiti a tassi agevolati per l'acquisto di mezzi tecnici, per la realizzazione di miglioramenti fondiari e per l'avvio di attività di trasformazione. Specifiche agevolazioni furono previste per i territori montani. Lo scopo dei provvedimenti fu quello di ammodernare per quanto possibile la struttura produttiva agricola, incentivando la meccanizzazione e favorendo lo sviluppo di produzioni allora considerate «ricche» come nel caso della zootecnia. Peraltro va rilevato che l'entità dei contributi fu quasi sempre molto limitata e quindi gli effetti sembrano essere stati molto ridotti (Fabiani, 1986; Di Sandro, 2002). Permane sempre in questi provvedimenti uno specifico richiamo ai «piccoli agricoltori o coltivatori» e i criteri di priorità pongono in primo piano le aziende coltivatrici dirette e le cooperative.

Molti commentatori sottolineano che le scelte di fondo operate in quegli anni riflettono in gran parte lo scontro ideologico tra i due maggiori partiti di governo e opposizione (INSOR, 1979a). Infatti, gli interventi che riguardano la proprietà fondiaria si giustificano non tanto e non solo dal punto di vista dell'efficienza economica e del razionale uso delle risorse (la proprietà della terra incentiva il buon uso e l'opportuna manutenzione e miglioramento del capitale fondiario), ma quanto per i riflessi di carattere socio-politico (la creazione di una piccola borghesia terriera particolarmente numerosa che garantisce – a

3. Lo stesso Barbero (1967) rileva la discordanza tra numero di ditte proprietarie e numero di aziende agricole.

chi la difende – una rendita in termini di voti piuttosto consistente). A questo riguardo merita di essere segnalata l'interpretazione offerta da Zuppiroli (1982) che esamina gli interventi in tema di patti agrari del dopoguerra in chiave di politica economica e sociale. In estrema sintesi l'autore sottolinea come gli interventi legislativi a favore dei fittavoli e dei mezzadri e l'istituzione della Cassa per la formazione della piccola proprietà coltivatrice trovino la loro principale motivazione nella ricerca del consenso nelle campagne, attuata secondo la linea politica del principale partito di governo. Proprio la Democrazia Cristiana riuscì a essere il miglior interprete delle aspirazioni della classe contadina e bracciantile e ottenne una sostanziale stabilizzazione economica e sociale del settore agricolo (Zuppiroli, 1982; Di Sandro, 2002).

Peraltro, già allora si avvertiva l'orizzonte limitato di questa politica, malgrado si riconoscesse il merito di aver risolto alcuni problemi, soprattutto a carattere sociale, che affliggevano il mondo rurale nell'immediato dopoguerra e di aver contribuito al rafforzamento in termini strutturali della categoria dei proprietari coltivatori. Al di là della contrapposizione politico-ideologica tra lo schieramento di governo e quello di opposizione sul tema della proprietà coltivatrice, non va dimenticato il ruolo svolto da altri soggetti nel processo di formulazione delle principali decisioni di politica agraria. In primo luogo le grandi aziende, per lo più dedite alla cerealicoltura, che attraverso la politica di sostegno dei prezzi del grano a livelli ben superiori ai prezzi internazionali divennero le maggiori beneficiarie del sistema di protezione (Fabiani, 1986). Infine vale la pena ricordare anche il ruolo dei settori economici extragricoli che cominciavano a considerare il settore agricolo come un nuovo mercato di sbocco per i loro prodotti. Interessante al riguardo la tesi sostenuta dall'INSOR (1979b, p. 701) che per spiegare il «declino delle vecchie classi possidenti» sostiene che vi sia stata «un'azione spregiudicata della grande industria che vede nelle piccole proprietà intensive e supermeccanizzate la sua congeniale controparte».

Negli anni Sessanta continuano gli interventi per la formazione e il consolidamento della proprietà coltivatrice, rifinanziati con la legge 590/1965 che concede mutui a tasso agevolato e ripristina le disponibilità finanziarie della Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice. Con questa nuova legge si cercò di selezionare la concessione dei mutui agevolati, favorendo «la costituzione di aziende che abbiano caratteristiche e suscettività per realizzare imprese familiari efficienti, sotto il profilo tecnico ed economico». Gli effetti di tale modifica nell'indirizzo delle provvidenze appaiono abbastanza evidenti. Per quanto riguarda i trasferimenti di terreni tra il 1948 e il 1965 la superficie media per azienda interessata dalle agevolazioni tributarie è stata di poco meno di 2 ettari, mentre nel periodo che va dal 1965 al 1975 la superficie media è risultata pari a circa 16 ettari. Anche la Cassa per la formazione della proprietà coltivatrice

presenta un'evoluzione analoga: dai 4 ettari in media del periodo 1948-60, ai 15 ettari del periodo 1960-70, fino ai 30 ettari dal 1970 al 1983 (Guariglia, 1987).

Altri interventi che avranno notevoli riflessi sull'evoluzione strutturale dell'agricoltura italiana riguardarono i contratti agrari. Furono promulgati nuovi provvedimenti di proroga dei contratti in essere e dal 1966 si iniziarono a regolamentare anche i contratti stipulati da conduttori non coltivatori diretti. Nel 1964 venne approvata una legge che sanciva la mancanza di qualsiasi tutela legislativa ai nuovi contratti di mezzadria, stabilendo, quindi, per via legale la fine di un istituto che nell'ultimo decennio si era notevolmente ridimensionato e in molte zone stava scomparendo autonomamente. Infine la determinazione del canone d'affitto subì una progressiva regolamentazione, sempre più slegata dall'andamento dei valori di mercato di riferimento. Con la legge n. 567 del 1962 si decise che i canoni calcolati dalle Commissioni tecniche provinciali divenissero obbligatori in mancanza di accordi tra le parti. La finalità sociale dell'equa remunerazione del lavoro dell'affittuario e della sua famiglia diventa la giustificazione per un ulteriore intervento legislativo nel 1971 (legge n. 11) che porta a stabilire il canone per via amministrativa sulla base della qualità dei terreni e della redditività fondiaria desunta dai dati catastali. Inoltre la legge n. 11 del 1971 fornisce adeguate garanzie all'affittuario per quanto riguarda l'esecuzione dei miglioramenti fondiari e proroga di altri dodici anni la scadenza naturale dei contratti (Amadei, 1976).

Venute a mancare le motivazioni a carattere sociale che nel dopoguerra avevano guidato la politica agraria anche in tema di contratti agrari, appare contraddittoria la scelta operata con la legge del 1971 rispetto alle continue dichiarazioni di rivolgersi alle realtà agricole più dinamiche ed efficienti. L'istituzione dell'equo canone e la nuova proroga resero ancora più statica la già tenue dinamica del mercato delle affittanze. Di fatto fu gradualmente accantonato uno strumento che probabilmente avrebbe consentito un maggior adattamento delle strutture fondiarie alle mutate condizioni di mercato, attraverso aumenti della dimensione aziendale e maggiore garanzie di un reddito adeguato agli addetti a tempo pieno in agricoltura.

L'abdicazione dell'intervento pubblico attivo e selettivo nei confronti delle strutture agricole sembra dovuto, almeno parzialmente, ad una «incosciente» delega al mercato del processo di ristrutturazione. In presenza di vincoli istituzionali molto rigidi e scarsità di infrastrutture efficienti, da un lato le imprese più efficienti riescono comunque a svilupparsi – grazie anche alla politica dei prezzi estremamente favorevole adottata dalla politica comunitaria – mentre la parte restante prende la via della pluriattività e del contoterzismo, in misura relativamente più elevata rispetto ad altri paesi europei. Infatti è proprio a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta che inizia l'affermazione su scala sempre più ampia di queste forme organizzative dell'attività agricola, in risposta alle sollecitazioni provenienti soprattutto da altre parti del sistema economico (Barberis, 1979). Il

modello di sviluppo basato su una capillare diffusione territoriale delle attività industriali e del terziario trova in una parte della realtà aziendale agricola un potente fattore sinergico. È in queste aree – la cosiddetta «Terza Italia» – che la forte osmosi tra mercato del lavoro agricolo ed extragricolo consente di conservare quasi inalterata la struttura fondiaria aziendale e nel contempo di assicurare livelli di redditività relativamente soddisfacenti al settore agricolo. A questo tipo di sviluppo si adatta perfettamente un sistema agricolo basato largamente su unità produttive di piccole dimensioni che non garantiscono un'occupazione regolare e che incentivano tra i membri della famiglia coltivatrice la ricerca di integrazioni di reddito in altri settori. Il contoterzismo consente da un lato di mantenere in condizioni di efficienza relativa queste microaziende e dall'altro di continuare il rapporto con l'attività agricola e il mondo rurale in genere. La relativa stabilità nel tempo dell'enorme numero di aziende agricole (da 4,3 milioni del 1961 a 3 milioni nel 1990) e il mancato sviluppo dell'affitto (la superficie in affitto e a mezzadria scende dal 40 per cento al 15 per cento in quarant'anni) sono insieme causa ed effetto di questo fenomeno (tab. 1). Si affermano in questo modo, più che singoli modelli aziendali, dei sistemi agricoli integrati che si differenziano soprattutto in funzione del livello di sviluppo del territorio.

Tabella 1 - Superficie agricola totale (SAT) in affitto e a mezzadria in Italia dal 1949 al 1990

	Superficie in affitto		Superficie a mezzadria		Superficie media aziendale (ha)
	(Mil. ha)	(in % su SAT)	(Mil. ha)	(in % su SAT)	
1949	7,3	26%	4,3	15%	6,2
1961	4,0	16%	3,1	12%	6,2
1970	3,9	15%	1,3	5%	6,9
1982	3,6	15%	0,4	2%	7,2
1990	3,5	16%	0,1	0%	7,5

Fonte: Medici, 1951; ISTAT Censimento dell'agricoltura 1961, 1970, 1982 e 1990.

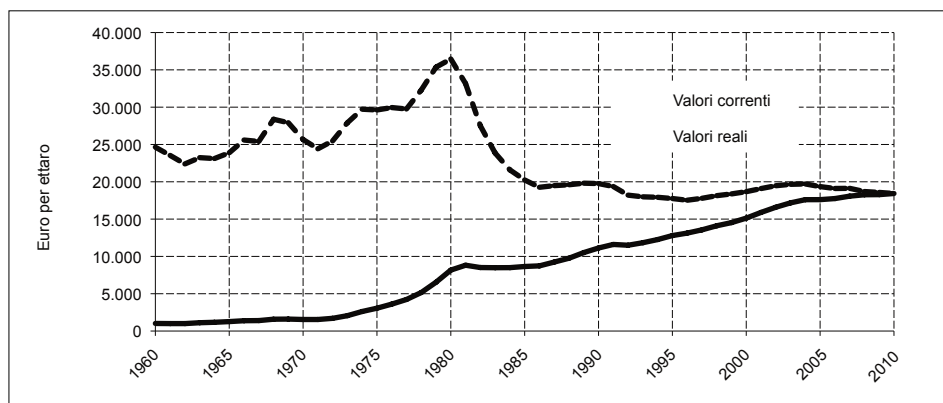
## Le dinamiche del mercato fondiario e degli affitti dal 1990 a oggi

Il mercato fondiario ha avuto comportamenti piuttosto diversificati negli ultimi decenni, influenzato in questo dalle vicende economiche che si sono susseguite (fig. 1). Negli anni Sessanta veniva rilevata una parziale tenuta dell'investimento in beni fondiari rispetto ad altri impieghi del risparmio (Ferro, 1968) e soprattutto il consolidamento del mercato particellare che già allora aveva assunto un'incidenza

rilevante sul numero totale di compravendite (Panattoni, 1976). Come osservato in precedenza, il valore della terra era stato stimolato anche dalle politiche per la proprietà coltivatrice: i finanziamenti erogati con la legge 590/65, accrescendo la capacità di acquisto dei potenziali investitori, inducevano un aumento delle quotazioni.

La caratteristica di bene rifugio è invece prevalsa nella domanda che si è sviluppata negli anni Settanta fino alle soglie degli anni Ottanta. A quel tempo i tassi di inflazione e le forti tensioni sui mercati internazionali delle materie prime avevano creato grandi aspettative in termini speculativi anche sul mercato fondiario italiano. La figura 1 evidenzia in modo esemplare quanto è accaduto nel corso degli anni Settanta, unico periodo in cui la terra presenta crescite dei valori largamente superiori a quelli dell'indice generale dei prezzi. Sono state soprattutto le attese di guadagni in conto capitale ad indurre gli investitori ad offrire prezzi sempre più elevati in una spirale senza fine (Grittani, 1994).

Figura 1 - Andamento del prezzo medio della terra in Italia (euro per ettaro)



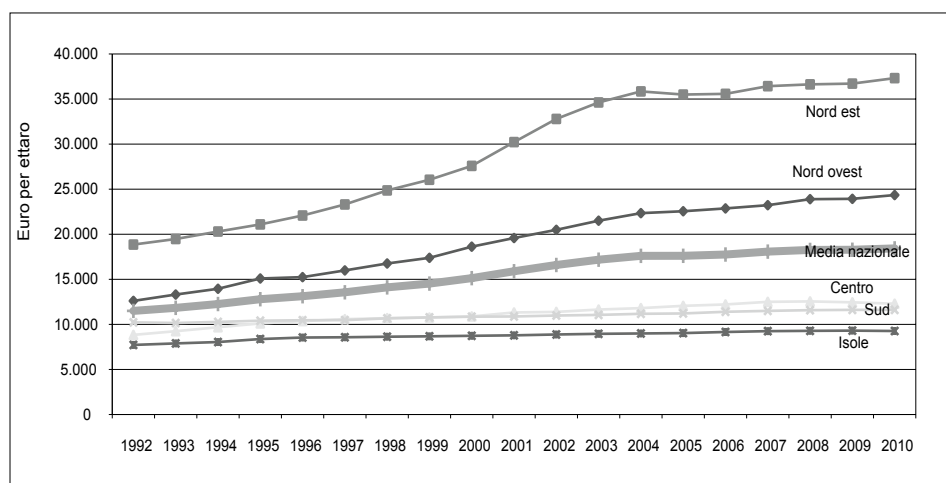
Fonte: INEA, Banca dati dei valori fondiari ([www.inea.it](http://www.inea.it))

Alla fase di grandi rialzi si è succeduta una fase di ristagno coincidente con la rarefazione dei soggetti extragricoli nelle compravendite (Grittani, 1994). La netta prevalenza di agricoltori rimane una caratteristica prevalente dagli anni ottanta in poi, malgrado vada sottolineata la presenza localizzata di investitori extragricoli comunque interessati allo scambio di fondi rustici nell'ambito di una normale diversificazione del portafoglio nell'attività di investimento. Inoltre, a partire dagli anni Ottanta cresce l'interesse per residenze rurali in ambienti a elevato valore paesaggistico, che determina in particolari aree una forte tensione sui prezzi di beni fondiari dotati di infrastrutture abitative. La tendenza flettente riscontrata nei primi anni Ottanta deriva da un declino della

redditività agricola e da una scarsa propensione all'investimento fondiario fortemente condizionata dagli elevati rendimenti dei titoli obbligazionari (Grillenzoni e Bazzani, 1995).

Negli anni Novanta entra prepotentemente in gioco nel mercato fondiario il fattore politiche di sostegno. Infatti il declino delle quotazioni sembra sia principalmente addebitabile alle incerte prospettive della politica comunitaria oltre che alla contrazione dei redditi (INEA, annate varie). Infatti, gli interventi di aiuto diretto al reddito accordati alle produzioni continentali (cereali, piante industriali, carne e latte) aiutano a mantenere alto il livello dei prezzi della terra, dato che parte di questo sostegno rimane incorporato nel valore del bene fondiario. In realtà il mercato della terra è legato agli andamenti di specifici comparti produttivi e alle dinamiche delle economie locali. In generale l'evoluzione in atto comporta una lenta ma progressiva divaricazione dei valori fondiari tra le aree più marginali dove il mercato è stagnante e il prezzo della terra si mantiene su valori molto contenuti e le aree più fertili e dinamiche dove le quotazioni sono trascinate verso l'alto anche in assenza di fattori prettamente agricoli che ne motivino la crescita. I buoni andamenti mercantili di alcuni comparti produttivi (soprattutto vitivinicolo e lattiero caseario) e gli aiuti diretti per i seminativi hanno determinato significativi aumenti di reddito, incentivando anche la richiesta di terreni adatti alle produzioni più redditizie, come la viticoltura e la produzione cerealicolo-foraggera. Questo aumento della domanda, in un mercato da sempre caratterizzato da scarsa offerta, ha spinto verso l'alto il prezzo della terra proprio dove si concentrano queste produzioni ovvero nelle aree agricole delle regioni settentrionali (fig. 2).

Figura 2 - Andamento del prezzo medio della terra per circoscrizione geografica (euro per ettaro)



Fonte: INEA, Banca dati dei valori fondiari ([www.inea.it](http://www.inea.it))

In un mercato dominato, prevalentemente, da una logica patrimoniale è forse la maggioranza degli agricoltori professionali a subire le conseguenze degli elevati livelli raggiunti dai valori fondiari. Per chi intende restare in agricoltura l'acquisto della terra è essenziale per garantire piani di investimento e di sviluppo di lungo periodo, ma questa strada risulta difficilmente percorribile se il prezzo della terra si mantiene a simili livelli, soprattutto nelle aree più vocate. Infatti l'attività di compravendita risulta relativamente dinamica soltanto nelle aree più fertili e a maggiore redditività. Al contrario, laddove non vi sono attese di incrementi significativi dei valori fondiari e l'attività agricola non offre opportunità di reddito, cala drasticamente l'interesse dei potenziali investitori e l'offerta di terreni può arrivare a superare la domanda.

Per rispondere alle esigenze degli agricoltori professionali interessati ad aumentare la dimensione aziendale al fine di recuperare economie di scala e mantenere una sufficiente competitività, nel 1982 venne approvata una nuova legge sugli affitti in agricoltura (legge 203/82) che modificò radicalmente le norme contrattuali, cercando di porre rimedio al regime di proroga e alla vigente normativa contrattuale troppo rigida. L'art. 45 della legge 203/82 consente di stipulare contratti in deroga alle norme vigenti con l'assistenza delle organizzazioni professionali che si fanno garanti dell'accordo. I contraenti sono liberi di definire la durata, il livello del canone e gli altri elementi tipici dei contratti di affitto, in alcuni casi seguendo le indicazioni contenute in accordi collettivi, sottoscritti dalle organizzazioni professionali e utilizzati come strumento di tutela e composizione nel processo negoziale.

A causa della mancanza di fiducia nel nuovo istituto, soprattutto da parte dei proprietari fondiari, la diffusione dei contratti in deroga è stata piuttosto lenta. Soltanto a distanza di trent'anni si può affermare che la maggior parte della superficie in affitto è negoziata con patti in deroga. Persiste una consistente quota di contratti verbali non formalizzati, soprattutto nelle aree marginali dove l'offerta può superare la domanda e i proprietari sono interessati soltanto a mantenere in buone condizioni produttive il fondo.

I patti in deroga hanno rappresentato senza dubbio la principale novità nel mercato degli affitti negli ultimi due decenni. Infatti a partire dagli anni Novanta, in alternativa all'acquisto della terra, si ricorre sempre più all'affitto per aumentare la dimensione fisica dell'impresa. Dopo la drastica riduzione verificatasi fino alle soglie degli anni Novanta, i dati statistici evidenziano una tendenza all'aumento, particolarmente significativa nell'ultimo periodo secondo i risultati del Censimento dell'agricoltura 2010. Quasi 5 milioni di ettari, pari al 38% della SAU nazionale (tab. 2), consentono di ridurre il divario dell'Italia rispetto agli altri paesi europei, dove attualmente la superficie in affitto riguarda il 44% della SAU dell'UE15. In questo modo ne beneficia anche la dimensione media aziendale che attualmente arriva a sfiorare gli 8 ettari di SAU. La diffu-

sione dell'affitto è molto più accentuata al Nord (40-55% della SAU) che non al Sud (25-40%), a causa del più elevato livello delle quotazioni fondiari nelle regioni settentrionali e, più probabilmente, della stratificazione nel tempo di consuetudini che hanno origini molto antiche. Le aziende miste (proprietà e affitto) presentano le dimensioni medie più elevate rispetto alle altre tipologie di possesso con una SAU media aziendale di 20 ettari. Anche le aziende con soli terreni in affitto presentano dimensioni medie cospicue ma i riflessi sull'evoluzione della dimensione media generale sono modesti a causa del peso ancora secondario delle tipologie con affitto.

Tabella 2 - Superficie agricola utilizzata (SAU) in affitto in Italia dal 1990 al 2010

	Superficie in affitto		Superficie media aziendale
	(Mil. ha)	(in % su SAU)	
1990	2,7	18%	5,6
2000	3,1	23%	6,1
2003	3,7	29%	6,7
2005	3,3	26%	7,4
2007	3,6	28%	7,6
2010	4,9	38%	7,9

Fonte: ISTAT Censimento dell'agricoltura 1990, 2000 e 2010; Indagine sulle strutture agricole 2003, 2005 e 2007.

In realtà è probabile che la maggiore disponibilità di terreni in affitto non sia sufficiente a promuovere il miglioramento strutturale che è sempre più necessario all'agricoltura italiana. In questo contesto un ruolo centrale ha svolto e continua a svolgere il servizio contoterzi che per certi versi si configura come un'alternativa all'affitto e in parte di sovrappone. Gli imprenditori agricoli, a fronte di una offerta scarsissima di terreni, hanno adattato le proprie strutture in parte offrendo servizi ad altre imprese agricole e in parte utilizzando i servizi offerti da altre imprese. Si tratta di una puntuale risposta alla scarsa mobilità fondiaria generata dal regime vincolistico, sebbene vada sottolineato che lo sviluppo del contoterzismo ha anche altre radici. In primo luogo la continua ricerca di economie di scala viene attuata attraverso una segmentazione e specializzazione dei processi produttivi sempre più spinta. Perciò dopo le operazioni di raccolta, anche la semina, l'aratura o i nuovi sistemi di preparazione del terreno consentono di abbattere i costi, se eseguiti su adeguate superfici. Secondariamente il mantenimento dell'attività agricola nelle piccole aziende



con l'ausilio dei servizi offerti dai contoterzisti si unisce alla scelta di risiedere in campagna che fa ormai parte di un preciso stile di vita. È difficilmente contestabile l'affermazione che le zone rurali, che hanno largamente adottato questo modello organizzativo, abbiano raggiunto un discreto livello di efficienza e un grado di benessere sociale paragonabile a quello un tempo limitato ad alcune aree urbane. Da questo punto di vista sembra, pertanto, improbabile attendersi un'inversione di tendenza rispetto a quanto affermato negli ultimi due decenni.

Secondo una elaborazione dei dati della Indagine ISTAT sulle strutture agricole del 2005 i contoterzisti ricevono l'affidamento completo delle operazioni di coltivazione su una superficie di circa 1,3 milioni di ettari, a cui si aggiungono le singole operazioni colturali che vengono richieste da aziende di tutte le dimensioni in sempre maggior misura. In molti casi il contoterzista arriva a confondersi con l'affittuario e ci troviamo in una situazione in cui i confini dell'impresa si modificano senza soluzioni di continuità a seconda della migliore allocazione del fattore terra e lavoro. In sostanza il contoterzista, consentendo ai proprietari di mantenere intatte alcune funzioni imprenditoriali (scelta delle colture e della vendita dei prodotti, investimento in capitale di anticipazione) fruendo di una migliore remunerazione e soprattutto della sicurezza nel possesso del capitale fondiario, è diventato il principale concorrente dell'affittuario. Si tratta, però, di una nuova tipologia di concessionario caratterizzato da una notevole mobilità fondiaria, rispetto all'affittuario tradizionale, maggiormente orientato a negoziare contratti di medio-lunga durata.

#### Le prospettive per una ristrutturazione fondiaria

Nell'ultimo decennio gli interventi legislativi a favore della ricomposizione e della mobilità fondiaria hanno parzialmente spostato l'attenzione dal campo delle agevolazioni tributarie e creditizie per i trasferimenti dei terreni agricoli alle nuove norme a favore del ricambio generazionale e dell'integrità nella conduzione dell'azienda agricola. Permane, quindi, un certo interesse da parte del legislatore nel favorire lo scambio dei beni fondiari e l'accorpamento delle aziende agricole. La necessità di rivedere l'intervento pubblico in questa materia è dettata anche dai nuovi vincoli comunitari che hanno sostanzialmente bloccato le vecchie agevolazioni tributarie e creditizie in quanto non conformi alla normativa sugli aiuti di Stato.

La nuova normativa prevede che le agevolazioni possano essere concesse in forma estesa all'azienda che si costituisce in «compendio unico», ovvero «l'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale» come previsto dal D.lgs 99/2004. In contropartita, tali agevolazioni comportano l'assunzione

di un vincolo decennale al mantenimento dell'integrità fondiaria. Quindi a fronte di un beneficio fiscale superiore a quello previsto per la formazione e l'arrotondamento della proprietà contadina, vi sarebbe un vincolo di indivisibilità del fondo della durata decennale anziché quinquennale.

Sul fronte del ricambio generazionale e dell'integrità aziendale potrebbe acquistare una certa importanza la nuova norma contenuta nella legge n. 55/2006 che modifica l'articolo 458 del codice civile, nel quale si proibivano convenzioni per disporre della propria successione, i cosiddetti patti successori. D'ora in poi, attraverso il «patto di famiglia», ogni imprenditore potrà stabilire liberamente chi debba succedergli nella guida dell'azienda in presenza di una pluralità di eredi, prevedendo forme di compensazione per gli eredi esclusi dalla scelta. La possibilità di assegnare solo ad alcuni discendenti la propria azienda – anche in forma societaria – riguarda ora anche il settore agricolo. Formule simili erano già presenti in Italia con l'istituto del maso chiuso previsto in provincia di Bolzano e nel caso di aziende condotte in affitto come previsto dalla legge n. 203/1982 (soltanto per i 15 anni di durata del contratto), ma ora l'istituto viene esteso a tutte le imprese agricole e l'attribuzione del diritto di proprietà e impresa avviene a titolo definitivo. A fronte di questo privilegio vi è l'obbligo da parte dell'assegnatario di provvedere a una compensazione mediante pagamento di una somma o assegnazione di beni in natura per gli eredi legittimi esclusi dall'assegnazione dell'impresa. I patti di famiglia potrebbero aprire un nuovo capitolo per il regime successorio in agricoltura e offrire l'occasione per garantire una maggiore integrità fondiaria, tanto necessaria a fronte dell'elevato grado di frammentazione e polverizzazione esistente in Italia. Tale opportunità richiede una attiva e consapevole partecipazione nell'ambito familiare al fine di ricercare accordi che tutelino tutti i potenziali eredi e una attenta consulenza da parte dei notai che sono chiamati a redigere tali accordi.

Le nuove norme affiancano altri interventi legislativi, soprattutto in ambito di diritto societario, intesi a promuovere forme più moderne di gestione e ad agevolare la mobilità fondiaria attraverso l'aggregazione tra imprese (Montresor, 2007). Il processo di ammodernamento strutturale potrebbe trovare nuova linfa nelle norme in tema di diritto societario che sono state introdotte a partire dal decreto legislativo n. 99/2004 per promuovere lo sviluppo di società agricole o nelle semplificazioni introdotte per le organizzazioni dei produttori. I benefici ottenibili da queste nuove forme di impresa sono abbastanza evidenti in termini di economie di scala, di accesso al credito, di diversificazione e specializzazione produttiva ma richiedono un impegno non estemporaneo da parte dei soci. Un'operatività garantita nel medio-lungo periodo e un rapporto di fiducia tra i soci sono gli ingredienti indispensabili per ottenere risultati concreti e soddisfacenti. Tenendo conto della tradizionale prudenza degli agricoltori verso le forme associative, appare quanto mai opportuno il sostegno delle istituzioni

locali a questo tipo di iniziative per estenderle soprattutto nelle zone più fragili e marginali dove la struttura fondiaria polverizzata da tempo costituisce un freno allo sviluppo di forme imprenditoriali più dinamiche.

## Riferimenti bibliografici

- Amadei Giuseppe, *La politica dei contratti agrari*, in «Venti anni di agricoltura italiana», a cura di SIDEA e INEA, Edagricole, Bologna 1976.
- Barberis Corrado, *Famiglie senza giovani e agricoltura a mezzo tempo in Italia*, Franco Angeli, Milano 1979.
- Barbero Giuseppe, *Tendenze nell'evoluzione delle strutture delle aziende agricole italiane*, INEA, Roma 1967.
- Barbero Giuseppe, *La costituzione del 1948 e la politica agraria italiana negli anni cinquanta e sessanta*, QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 1, 2010.
- Di Sandro Giancarlo, *Agricoltura e sviluppo economico. Il ruolo della politica agraria in Italia (1944-1982)*, Franco Angeli, Milano 2002.
- Fabiani Guido, *L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985)*, il Mulino, Bologna 1986.
- Fanfani Roberto, *Le aziende agrarie negli ultimi cinquanta anni*, in «La Questione Agraria», n. 23, 1986.
- Ferro Ottone, *Attuali problemi e aspetti del mercato fondiario italiano*, in «Rivista di Politica Agraria», n. 3, 1968.
- Ferro Ottone, *Istituzioni di politica agraria*, Edagricole, Bologna 1988.
- Guariglia Antonio, *Politica agraria e legislazione (1944-1992)*, Elea Press, Salerno 1993.
- Grillenzoni Maurizio, Bazzani Guido Maria, *Agricoltura, uso dei suoli e mercato fondiario*, in «Genio rurale», n. 4, 1995.
- Grittani Giovanni, *Il mercato delle terre fra passato e futuro*, in «Genio Rurale», LVII, n. 5, 1994.
- INEA, *Il mercato fondiario*, in «Annuario dell'agricoltura Italiana», INEA, Roma (annate varie).
- INSOR, *La riforma fondiaria: trent'anni dopo*, Franco Angeli, Milano 1979a.
- INSOR, *Dieci tesi sulla riforma fondiaria del 1950*, in «Rivista di Economia Agraria», n. 4, 1979b.
- Medici Giuseppe, *I tipi d'impresa nell'agricoltura italiana*, INEA, Roma 1951.
- Medici Giuseppe, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia*, INEA, Roma 1956.
- Montresor Elisa, *L'impresa aggregata: una risposta ai problemi dell'agricoltura italiana*, in «Agriregioneuropa», n. 8, 2007.
- Panattoni Andrea, *Il mercato fondiario*, in SIDEA e INEA (a cura di) «Venti anni di agricoltura italiana», Edagricole, Bologna 1976.
- Povellato Andrea (a cura di) *L'affitto in agricoltura*, INEA, Cetid, Venezia 1993.
- Povellato Andrea (a cura di) *Il mercato fondiario in Italia*, INEA, Roma 1997.
- Zuppiroli Marco, *I contratti nella politica agraria del dopoguerra (1945-1975)*, in «Rivista di Politica Agraria», n. 2, 1982, pp. 47-68.