

Frammentazione fondiaria, attività agroforestale e servizi ecosistemici nelle aree interne e montane

1. PREMESSA

Un tema molto ricorrente nel dibattito sulle politiche di sviluppo a favore delle aree periferiche è la questione dell'eccessiva polverizzazione della proprietà fondiaria, che rende difficile l'esercizio delle attività agricole e forestali. Il problema colpisce soprattutto le aree montane, in cui la redditività dei suoli è già scarsa e la frammentazione delle proprietà, unita alla non facile rintracciabilità dei proprietari (emigrazioni, mancate successioni), impedisce di fatto di raggiungere dimensioni aziendali economicamente sostenibili. Ciò aggrava il problema dell'abbandono dell'attività agricola e delle connesse opere di sistemazione e manutenzione idraulico-ambientali, che sono ormai riconosciute come fondamentali per la riduzione del rischio idro-geologico e climatico.

In molte aree il ruolo delle piccole e piccolissime aziende agricole, che si basano su un'economia di tipo familiare (quote elevate di autoimpiego e autoconsumo), è tuttora fondamentale per la fornitura di alcuni servizi ecosistemici, in particolare per le attività di presidio e manutenzione del territorio, che consentono la prevenzione degli incendi e la riduzione del rischio idro-geologico, la salvaguardia della biodiversità e della fertilità dei suoli, la prevenzione della diffusione di specie vegetali e animali aliene. Questi piccoli e piccolissimi attori economici forniscono beni pubblici legati alla loro attività o anche alla loro semplice sussistenza e ciò giustifica il sostegno economico pubblico. Si tratta, tuttavia, di un ruolo che andrebbe rafforzato facilitando la costituzione di realtà aziendali più solide e di maggiori dimensioni.

L'obiettivo di questo contributo è fornire un primo inquadramento del tema, in particolare analizzando come la frammentazione fondiaria e l'accessibilità economica ai terreni agricoli interferiscono con l'obiettivo di rafforzare i servizi ecosistemici connessi alle attività primarie e con particolare attenzione al ruolo che le aree interne e montane possono e devono svolgere in una nuova fase dello sviluppo, in grado di coniugare sostenibilità economica, ambientale e sociale.

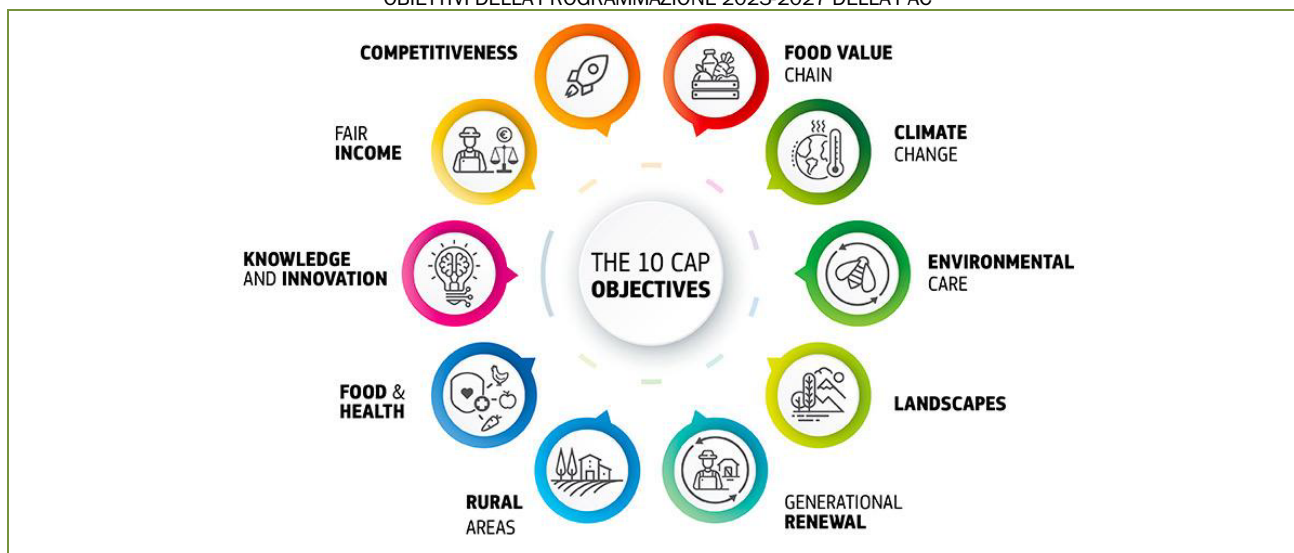
2. I SERVIZI ECOSISTEMICI NELLA NUOVA PAC E NEL GREEN DEAL EUROPEO

Il legame tra attività agricole e obiettivi ambientali è evidente ed è andato rafforzandosi nel tempo in linea con l'evoluzione sperimentata dalla Politica agricola comune (PAC), che, al tradizionale sostegno ai redditi degli agricoltori e alla modernizzazione del settore, ha progressivamente aggiunto strumenti di incentivazione della sostenibilità sociale e ambientale e di rafforzamento dei servizi ecosistemici, attraverso il suo secondo pilastro per lo sviluppo rurale.

Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dal *Green Deal* europeo, il nuovo ciclo di programmazione della PAC amplia gli strumenti a disposizione degli Stati Membri per rendere più sostenibile l'attività agricola¹. Si tratta di un lungo percorso iniziato già negli anni Novanta e che ha cercato, progressivamente, di integrare la condizione necessaria per la sopravvivenza dell'agricoltura stessa, ovvero di garantire un reddito equo agli agricoltori, anche alla luce delle esternalità positive della propria attività, con quella sociale della transizione ecologica.

¹ Il *Green Deal* europeo è il piano di azione dell'Unione, volto ad azzerare le emissioni di gas serra entro il 2050 e indirizzare gli Stati Membri verso un'economia moderna e neutrale dal punto di vista climatico. Per quanto riguarda la filiera alimentare, gli obiettivi sono riportati nelle strategie *Farm-to-Fork* e *Biodiversità 2030*, che mirano a ridurre al minimo l'impronta ecologica dei sistemi alimentari europei, a recuperare gli ecosistemi degradati e a preservare quelli ancora in buone condizioni e a contribuire alla salute umana e animale. Vedi https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Schema 1.
OBIETTIVI DELLA PROGRAMMAZIONE 2023-2027 DELLA PAC



Fonte: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it

Recentemente, è stato stimato che, a livello globale, la filiera alimentare genera un terzo del totale di emissioni antropogeniche; inoltre, la sola attività agricola produce la metà di emissioni di metano (CH₄) e il 75% di quelle di protossido di azoto (N₂O)². L'agricoltura intensiva, inoltre, può avere un impatto negativo sulla biodiversità, sulla fertilità dei suoli e sul paesaggio, sfruttare le risorse oltre la capacità di rigenerazione e utilizzare agenti inquinanti pericolosi per l'ambiente e la salute umana e animale.

D'altra parte, gli agricoltori producono beni essenziali per la sopravvivenza della specie umana e, nello stesso tempo, sono fornitori di fondamentali servizi ecosistemici³, prevenendo gli incendi e riducendo il rischio idro-geologico, attraverso il presidio e la manutenzione del territorio, salvaguardando la biodiversità e le risorse genetiche. Inoltre, forniscono servizi turistici, ricreativi, educativo-culturali, offrendo molteplici opportunità di godimento e fruizione dei beni naturali.

La nuova PAC è costruita intorno alla cosiddetta "Architettura Verde", che prevede un mix di interventi "green", volontari e obbligatori, per raggiungere gli obiettivi climatici e ambientali, la cui composizione deve essere decisa dai singoli Stati Membri sulla base delle loro caratteristiche specifiche e priorità.

Tali interventi sono riportati nella tabella 2, distinguendo tra il sostegno diretto del Primo Pilastro, finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e gestito a livello nazionale, dai programmi di sviluppo rurale del Secondo Pilastro, finanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a livello regionale⁴.

La dotazione di risorse prevista dal Piano Strategico 2023-2027 dell'Italia per la transizione ecologica del settore agricolo è di circa 10 miliardi di Euro, cioè il 30% della dotazione finanziaria complessiva nazionale. In particolare, agli eco-schemi sono destinati oltre 4 miliardi di Euro, ovvero il 25% delle risorse di sostegno al reddito, mentre per i 26 ACA attivati è prevista una dotazione finanziaria di 1,6 miliardi di Euro⁵.

² Tubiello F.N., et al. (2022). "Pre- and post-production processes increasingly dominate greenhouse gas emissions from agri-food systems". *Earth Syst. Sci. Data*, 14, 1795-1809.

³ I servizi ecosistemici comprendono tutti quei fenomeni naturali essenziali per la sopravvivenza e dunque aventi valore sociale ed economico. Essi includono: a) la fornitura di cibo e materiali, b) la filtrazione dell'aria e dell'acqua, c) la regolazione climatica e la protezione da fenomeni estremi (ondate di calore, inondazioni), d) il mantenimento della sicurezza idro-geologica, e) la fornitura di valori culturali e ricreativi, ecc. La capacità degli ecosistemi di fornire i servizi citati dipende dalla loro "dimensione" e dal loro "stato di salute", che devono dunque essere monitorati e preservati.

⁴ Rete Rurale Nazionale (2020). "Piano Strategico Nazionale della PAC e Architettura Verde: Considerazioni e ipotesi di lavoro". Vedi anche Marandola, D. (2021). "Le ambizioni green della PAC post-2020". *Agricolabrieuropa*. Vol. 2(2021); Marandola D., Vanni D. (2019). "Le sfide della nuova architettura verde della Pac post 2020". *Agriregionieuropa*. Vol. 56(2019).

⁵ Monteleone A., Pierangeli F., Tarangoli S., Mazzocchi G. (2022). "Pac, l'Italia presenta il suo Piano Strategico 2023-2027". *PianetaPSR*. N.109. <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2668>

Tabella 2.
INTERVENTI DELL'ARCHITETTURA VERDE DELLA PAC

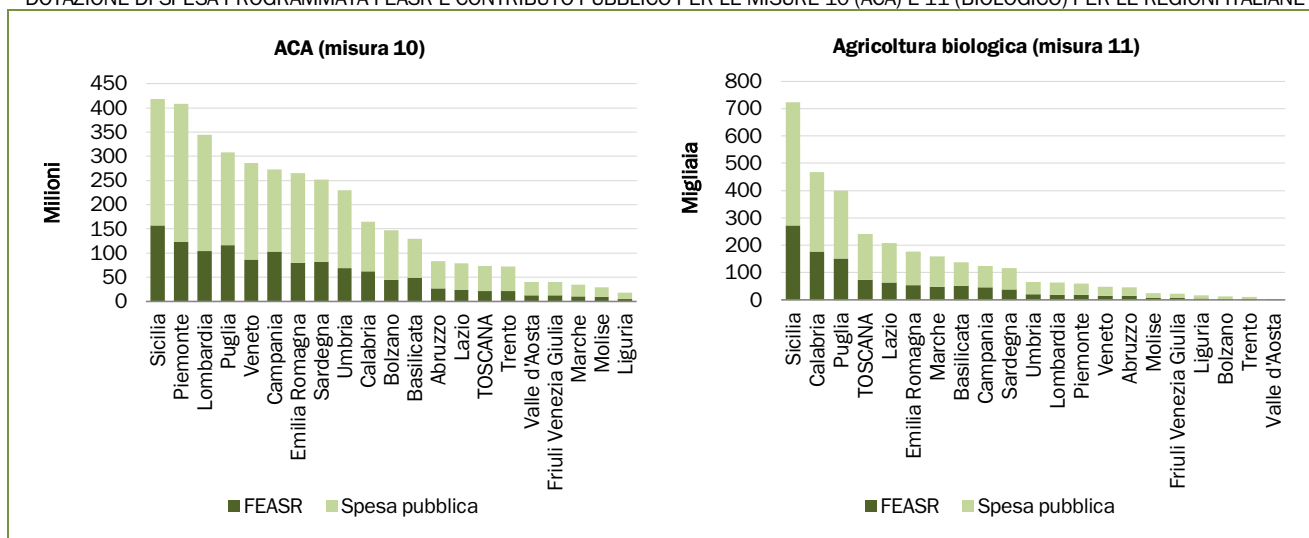
PRIMO PILASTRO (FEAGA)	
CONDIZIONALITÀ RAFFORZATA	La condizionalità, introdotta già nella precedente programmazione, vincola l'ottenimento del sostegno al rispetto dei Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA). La condizionalità rafforzata assorbe e consolida gli impegni del vecchio <i>greening</i> , rendendoli vincolanti attraverso l'integrazione strutturale nelle BCAA. Introduce, inoltre, tre nuovi CGO, relativi all'uso delle acque e dei prodotti fitosanitari e alle malattie epi-zootecniche.
ECO-SCHEMI	Si tratta di pagamenti diretti per l'adozione di regimi climatici e ambientali, aggiuntivi rispetto al sostegno al reddito di base, non vincolati al criterio di calcolo dei maggiori costi/minori ricavi. Possono, tuttavia, prendere la forma di un pagamento compensativo dei maggiori costi/minori ricavi derivanti dalla adozione di un "entry level commitment" per gli ACA (vedi sotto). In questo caso, la loro durata annuale può consentire all'agricoltore di sperimentare nuove pratiche, senza l'impegno pluriennale previsto dagli ACA. Gli eco-schemi attivati dall'Italia sono cinque: 1. Benessere animale e riduzione degli antibiotici (40% dell'intera dotazione); 2. Inerbimento delle colture arboree; 3. Salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico; 4. Sistemi foraggeri estensivi; 5. Misure specifiche per gli impollinatori.
SECONDO PILASTRO (FEASR)	
PAGAMENTI AGRO-CLIMATICI-AMBIENTALI (ACA)	Si tratta di impegni da parte degli agricoltori volti all'applicazione di buone pratiche agronomiche, che possano contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali. Gli interventi sono declinati in continuità con le misure 10 e 11 della Programmazione 2014-2020 e dovrebbero integrarsi con altri interventi di sviluppo rurale, in particolare quelli di formazione e consulenza.

Fonte: Elaborazioni IRPET su Rete Rurale Nazionale (2020)

Nell'attuale ciclo di programmazione la dotazione nazionale complessiva programmata per le misure 10 (ACA) e 11 (agricoltura biologica) era, rispettivamente, di 1,3 miliardi di Euro (8,8% del totale FEASR) e 1 miliardo di Euro (7,6% del totale FEASR) (Grafici 3 e 4). Se confrontata con il dato nazionale, la quota della Toscana destinata agli ACA è relativamente bassa (3,8%), a fronte di una quota elevata destinata all'agricoltura biologica (12,5%)⁶.

Grafici 3 e 4.

DOTAZIONE DI SPESA PROGRAMMATA FEASR E CONTRIBUTO PUBBLICO PER LE MISURE 10 (ACA) E 11 (BIOLOGICO) PER LE REGIONI ITALIANE



Fonte: Elaborazioni IRPET su dati Rete Rurale Nazionale

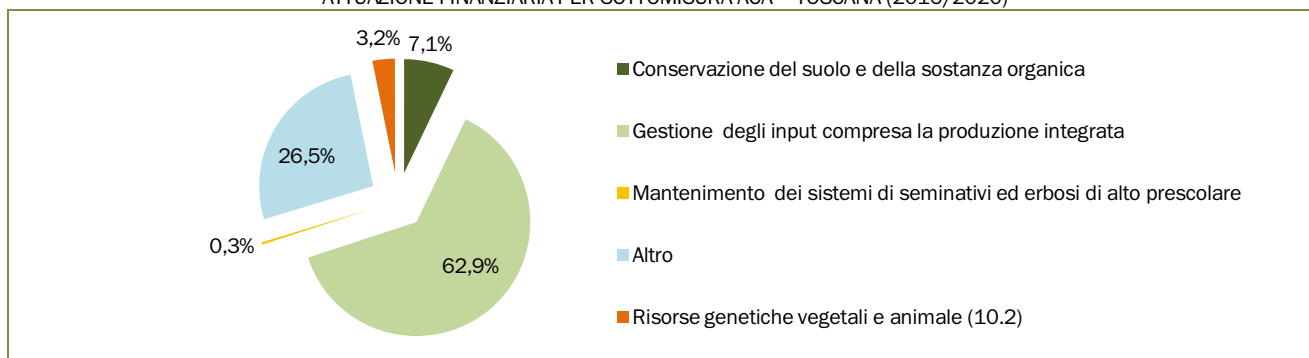
In Toscana quasi due terzi delle risorse finanziate destinate agli ACA sono state spese per il miglioramento dell'utilizzo degli input idrici e chimici. In particolare, l'impegno è rivolto ai coltivatori di colture irrigue perché elaborino un piano di irrigazione, al fine di adeguare il consumo di acqua ai fabbisogni effettivi. L'altro impegno è di migliorare la gestione di fertilizzanti e fitofarmaci, contribuendo, così, attivamente alla riduzione di emissioni clima-alteranti (Grafico 5).

⁶ Vedi IRPET (2020), *Il contributo dell'agricoltura toscana alla sostenibilità ambientale: Il biologico come metodo di produzione agricola sostenibile*, Studio commissionato da Regione Toscana - Autorità di Gestione del POR-FEASR e realizzato da Sergio Mottola (GreenGea). http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2022/05/feasr-att-2-rapporto_agri_biologico.pdf

Un quota rilevante di risorse (7,1%) è stata spesa per la conservazione del suolo e della sostanza organica, prevenendo la riduzione delle lavorazioni profonde e il mantenimento della copertura del suolo. Ciò aumenta la capacità dei versanti di trattenere le acque, prevenendo, così, il dissesto idrogeologico e migliorando la fertilità dei suoli.

Infine, una parte delle risorse è stata destinata alla conservazione delle risorse genetiche vegetali e animali, a tutela della biodiversità.

Grafico 5.
ATTUAZIONE FINANZIARIA PER SOTTOMISURA ACA – TOSCANA (2016/2020)



Elaborazioni IRPET su dati Rete Rurale Nazionale

E' evidente, quindi, che i finanziamenti che passano attraverso la PAC costituiscono un canale importante di pagamento dei servizi ecosistemici (PES), che si affiancano ad altri strumenti più o meno consolidati, tra cui si possono ricordare altri finanziamenti provenienti dai fondi strutturali (a partire dalle risorse destinate alla Strategia Nazionale per le Aree Interne), ma anche quelli che derivano dalla tariffazione delle utilities (come la componente per investimenti dei canoni idrici), dagli strumenti di pianificazione (le compensazioni per i prelievi), dagli acquisti della PA (orientamento green degli appalti pubblici), per arrivare infine agli strumenti pattizi e volontari (accordi agroambientali, patti di fiume, di valle, di foresta, ecc.).

3. L'EVOLUZIONE DELLE SUPERFICIE AGRICOLA IN TOSCANA

L'esistenza di incentivi per favorire il mantenimento delle attività agricole, soprattutto nelle aree remote, è giustificata dalla tendenza decennale e strutturale nelle economie terziarizzate di perdita di superfici agricole. Secondo i primi dati dell'ultimo Censimento dell'agricoltura, negli ultimi 10 anni in Toscana sono sparite quasi il 30% delle aziende agricole, un dato in linea con quello italiano, mentre la quota di SAU su SAT è leggermente aumentata. Tuttavia, la Toscana presenta il primato nazionale in termini di riduzione di SAU, con una contrazione del 15,1%, a fronte di una media nazionale del 2,5%. Ciò significa che la superficie agricola permane solo se sopravvivono le attività tipicamente agricole o connesse, anche in un contesto come quello toscano in cui la quota di superficie coltivata rispetto al totale è sempre stata molto contenuta, a causa del peso rilevante della componente di superficie boscosa.

Tabella 6.
DIMENSIONE MEDIA AZIENDALE (HA), QUOTA DI SAU E SAT E VARIAZIONI 2020/2010 – ITALIA E TOSCANA

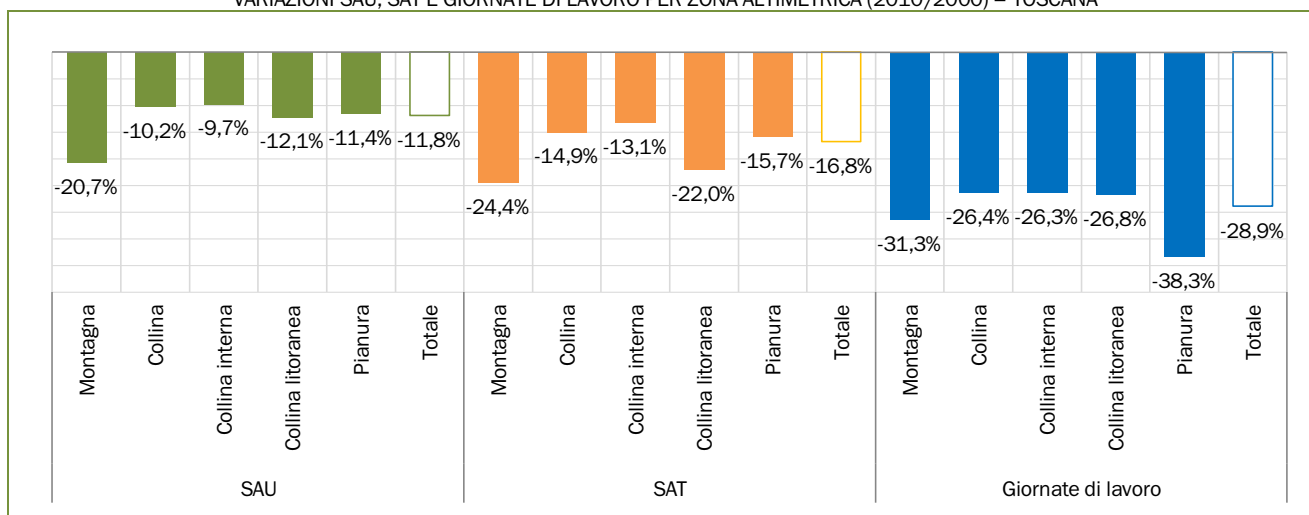
ANNO	ITALIA			TOSCANA		
	Dimensione media aziendale (Ha)	SAU/SAT (%)	SAT/Totale territorio (%)	Dimensione media aziendale (Ha)	SAU/SAT (%)	SAT/Totale territorio (%)
1982	5,1	70,7	74,2	6,5	55,4	77,8
1990	5,3	69,5	71,6	6,8	54,0	74,6
2000	5,5	70,2	62,1	7,1	55,0	67,7
2010	8,0	75,3	56,5	10,4	58,3	56,3
2020	11,1	76,1	54,5	12,3	57,8	48,2
	ITALIA			TOSCANA		
	Var. % numero di aziende	Var. % SAU	Var. % SAT	Var. % numero di aziende	Var. % SAU	Var. % SAT
2020/2010	-29,9	-2,5	-3,6	-28,3	-15,1	-14,5

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT – Censimento agricoltura

La perdita di SAU non si è distribuita omogeneamente sul territorio regionale. Si riportano nel grafico 7 le variazioni per zona altimetrica di superfici e giornate di lavoro tra il 2000 e il 2010⁷. La perdita maggiore di superfici si è concentrata soprattutto in montagna (SAU: -20,7%; SAT: -24,4%), dove le giornate di lavoro agricolo si sono ridotte di quasi un terzo.

Le giornate di lavoro sono diminuite anche in pianura (-38,3%), dove, però, la contrazione delle superfici è stata più contenuta, segno di un incremento della produttività del lavoro. Infine, la SAT si riduce anche sulla collina litoranea, sostituita da altri usi del territorio, in particolare a fini turistici.

Grafico 7.
VARIAZIONI SAU, SAT E GIORNATE DI LAVORO PER ZONA ALTIMETRICA (2010/2000) – TOSCANA



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT – Censimento agricoltura

La perdita dell'agricoltura di montagna, derivante dal diffuso abbandono delle tipiche attività agro-silvo-pastorali, ha significato il venir meno di vaste aree che definivano un paesaggio caratterizzato da prati pascolativi e che oggi vede incessante l'avanzare di boschi arbustivi e conseguente perdita di biodiversità. Nello stesso tempo, la popolazione si è spostata a valle e nelle città, determinando fenomeni di abbandono e spopolamento di queste aree e incrementando le pressioni antropiche a valle. Tra il 2010 e il 2020, in Toscana i prati permanenti e pascoli si sono quasi dimezzati, confermando la tendenza intercensuaria passata: oggi la quota di SAU a prato-pascolo è del 7,6%, quando ancora negli anni Duemila era intorno al 15% (Tabella 8).

Un altro cambiamento rilevante che emerge dal censimento è la perdita di superfici coltivate a legnose agrarie, diffuse soprattutto nelle aree collinari e di pianura. La tendenza degli ultimi anni è stata di una perdita considerevole di superfici coltivate a fruttiferi, ma anche di molti uliveti, spesso abbandonati per mancanza di ricambio generazionale. Si consideri gli uliveti toscani svolgono una fondamentale funzione paesaggistica, ma, mediamente, sono molto vecchi e relativamente poco produttivi.

D'altra parte, la tendenza è verso una specializzazione sempre più spinta nelle produzioni di punta rivolte al mercato, ovvero quella vivaistica e vitivinicola, la cui concentrazione in alcune aree del territorio regionale determina un aumento dei valori fondiari.

Tabella 8.
VARIAZIONI DI SUPERFICI E QUOTE PER SPECIALIZZAZIONE PRODUTTIVA – TOSCANA

Anno	Seminativi	Coltivazioni legnose agrarie	Orti familiari	Prati permanenti e pascoli	Superficie agricola utilizzata (SAU)	Arboricoltura da legno	Boschi (connessi alle aziende agricole)	Superficie agricola non utilizzata	Altra superficie	Superficie totale (SAT)
2010/2000	-10,6%	-2,9%	-19,2%	-28,8%	-11,8%	-6,8%	-27,1%	13,1%	-20,1%	-16,8%
2020/2010	-8,1%	-15,7%	-53,4%	-48,5%	-15,1%	-12,4%	-12,6%	-40,0%	22,1%	-14,5%
Anno	QUOTA SAU					QUOTA SAT				
2010	62,7%	21,3%	0,4%	15,6%	55,0%	0,7%	37,5%	3,8%	3,1%	100,0%
2020	68,9%	23,3%	0,2%	7,6%	57,8%	0,7%	33,6%	3,6%	4,2%	100,0%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT – Censimento agricoltura

⁷ I dati per zona altimetrica del nuovo censimento non sono ancora disponibili.

La tabella 9 mostra che uno degli elementi di cambiamento strutturale in corso nel mondo agricolo è il graduale spostamento verso modalità diverse di possesso della terra rispetto alla sola proprietà. Infatti, nel 2020 in Toscana circa la metà della SAU è in affitto oppure in modalità mista proprietà-affitto. Si riducono in maniera rilevante altre modalità meno strutturate, basate sull'uso gratuito, mentre la quota di SAU di proprietà dalle aziende si riduce del 27,9%. E' da considerare, invece, che l'affitto dei terreni invece della compravendita potrebbe favorire la ricostituzione fondiaria in maniera più agevole e meno invasiva dei diritti di proprietà e superare, almeno parzialmente, il problema del ricambio generazionale e di altre barriere all'accesso.

Tabella 9.
SAU PER TITOLO DI POSSESSO (%) E VARIAZIONE INTERCENSUARIA 2020/2010

	SAU 2020 (%)		Var. % 2020/2010	
	Italia	Toscana	Italia	Toscana
Solo proprietà	33,3	41,1	-28,3	-27,9
Solo affitto	18,6	25,3	71,2	97,1
Solo uso gratuito	3,9	1,2	-1,5	-90,3
Proprietà e affitto	27,4	26,3	-1,9	20,0
Proprietà e uso gratuito	5,9	1,4	18,7	-57,4
Affitto e uso gratuito	3,7	1,7	197,5	76,1
Proprietà, affitto e uso gratuito	7,2	3,1	1,4	-68,6
TOTALE	100,0	100,0	-2,5	-15,1

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT – Censimento agricoltura

4. LE CAUSE E LE CONSEGUENZE DELLA FRAMMENTAZIONE FONDIARIA

Sebbene la dimensione media delle aziende agricole toscane sia nel tempo aumentata, a causa dell'uscita di molte piccole e piccolissime aziende, la frammentazione fondiaria resta un problema rilevante, soprattutto in alcune aree della regione. Ciò mette a rischio l'esistenza stessa dell'agricoltura e, di conseguenza, la possibilità di svolgere quelle funzioni ambientali essenziali di cui abbiamo parlato. In letteratura si distingue tra il problema della polverizzazione, che attiene all'esistenza di superfici fondiarie di dimensioni troppo ridotte e il problema della frammentazione, che riguarda invece il fatto che i terreni di un proprietario siano separati tra loro da terreni appartenenti ad altri. In entrambi i casi c'è un problema di eccessiva parcellizzazione.

Tra le cause del fenomeno, un ruolo importante è giocato in primo luogo dalla morfologia dei territori, tanto che le aree montane sono decisamente più colpite. Tuttavia, molto rilevante è anche l'impatto della normativa che regola la circolazione delle proprietà fondiarie. In particolare, la frammentazione è conseguenza diretta della rigida regolazione del regime ereditario nelle successioni a causa di morte, che tutela i diritti dei singoli eredi più della necessità di mantenere dimensioni adeguate per la valorizzazione economica dei fondi rustici⁸.

Se sulle cause della parcellizzazione c'è un diffuso consenso, minori certezze si hanno sull'efficacia degli strumenti di intervento proposti a più riprese per arginare il fenomeno. Tradizionalmente si distingue tra rimedi preventivi, che mirano cioè ad impedire il frazionamento dei fondi e rimedi successivi, che favoriscono invece il riaccorpamento delle proprietà, detto anche ricomposizione fondiaria.

Fa parte del primo gruppo il criterio, recepito nel Codice Civile all'art. 846, del divieto di frazionamento dei fondi al di sotto della minima unità culturale necessaria per un adeguato ritorno economico. La norma, tuttavia, non ha mai trovato applicazione a causa della mancata definizione amministrativa di tale unità minima. Più recentemente è stato introdotto l'istituto del compendio unico (L. 448/2001). La legge prevede la possibilità per il proprietario che si impegna a coltivare i terreni di costituire il compendio unico, che implica l'indivisibilità per almeno 10 anni e una serie di vantaggi fiscali. Altra possibile soluzione è la costituzione del patto di famiglia (L. 55/2006), con cui i coeredi possono trasferire le loro quote in capo a colui che si impegna a continuare l'attività aziendale. Entrambi gli istituti, tuttavia, trovano limiti importanti nell'onerosità delle compensazioni economiche per i coeredi.

Si hanno poi alcuni rimedi successivi. La ricomposizione fondiaria, prevede in sostanza agevolazioni fiscali finalizzate a favorire l'accorpamento di una serie di particelle catastali con un vincolo di tempo. Gli assetti fondiari collettivi (o associazioni fondiarie -AsFo-), implicano, invece, la messa in comune

⁸ Ferrucci N. (2013), "La ricomposizione fondiaria in Italia: profili giuridici", in *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 33; Tomasella E. (2021), *La questione irrisolta del riordino fondiario*, Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti.

volontaria di vasti appezzamenti di terreni, appartenenti a numerosi proprietari pubblici e privati, non di rado con un ruolo di intermediazione e garanzia svolto dall'Amministrazione Comunale. Scopo di tale strumento è di mettere i fondi a disposizione delle collettività locali e dei nuovi imprenditori agricoli, mantenendo inalterati i diritti di proprietà⁹. Spesso questa soluzione riguarda fondi destinati a bosco (la cui coltivazione richiede tempi lunghi) e a pascolo (perché l'allevamento richiede spazi ampi). L'esperienza delle AsFo è consolidata in Francia e ha avuto recentemente alcune applicazioni in Piemonte. Altra soluzione, infine, è quella della banca della terra, che utilizza l'intermediazione del soggetto pubblico per censire e mettere a disposizione di chi vuole valorizzarli terreni di proprietà pubblica e privata. La Toscana è stata la prima regione a dotarsi di una normativa specifica in materia (L.R. 80/2012)¹⁰.

Al di là dell'efficacia dei singoli strumenti, è evidente che l'assetto proprietario dei terreni resti elemento cruciale, sia come fattore essenziale della produzione primaria, sia, e in misura crescente, del riequilibrio ambientale e della transizione ecologica, per il fatto che in assenza di sufficienti ritorni economici, i fenomeni dell'abbandono e del dissesto idrogeologico sono destinati ad aumentare.

5. LE MISURE DELLA FRAMMENTAZIONE FONDIARIA

Con l'eccezione della riforma agraria promossa nell'immediato dopoguerra, le politiche fondiarie nazionali si sono in genere limitate a favorire l'accesso alla piccola proprietà contadina¹¹. Solo negli ultimi anni è cresciuta l'attenzione agli strumenti di ricomposizione fondiaria e di agevolazione di accesso alla terra. Nonostante la dimensione territoriale media aziendale sia continuamente cresciuta, resta il dato preoccupante della continua diminuzione della superficie agricola.

Frammentazione, abbandono e rischio idrogeologico sono problemi che colpiscono in modo particolarmente intenso le aree interne, vuoi per ragioni legate alla morfologia dei territori, spesso montani, vuoi per ragioni storiche, connesse agli intensi flussi di emigrazione sperimentati a più riprese, che rendono spesso irreperibili i vecchi proprietari e i loro eredi. La polverizzazione delle proprietà e i costi di transazione richiesti dai processi di ricomposizione vanno inoltre a indebolire aree già caratterizzate da redditività più basse, che rischiano di finire nella spirale dell'abbandono e del degrado¹².

I dati tratti dal Catasto dei terreni¹³ consentono di descrivere alcune prime caratteristiche (Tabella 10). Le unità fondiaria di proprietà delle persone giuridiche (che possono essere enti di diritto pubblico o imprese) sono mediamente più estese di quelle afferenti alle persone fisiche (5.400 mq contro 2.000 circa), mentre per quanto riguarda la distribuzione per aree centrali e periferiche, le dimensioni medie minori per unità fondiaria si hanno in corrispondenza sia delle aree urbane che di quelle ultraperiferiche, mentre le tipologie intermedie raggiungono le dimensioni medie più estese. Poiché le unità fondiaria possono essere intestate ad uno o più proprietari, è stata calcolata anche la superficie media per proprietario. La multiproprietà è un fenomeno che riguarda quasi esclusivamente le persone fisiche, la superficie media pro-capite per questo tipo di soggetto scende infatti fino a circa 780 mq, mentre quella delle persone giuridiche resta pressoché identica alla dimensione media delle unità fondiaria. La distribuzione geografica conferma quanto già rilevato, ovvero che le superfici medie più estese si hanno in corrispondenza delle categorie intermedie (cinture urbane e aree interne meno periferiche). Il numero medio di proprietari per ettaro, che è un'altra possibile misura della frammentazione, è più elevato nelle aree urbane.

Guardando infine alle caratteristiche morfologiche, i Comuni totalmente e parzialmente montani mostrano dimensioni medie per unità fondiaria maggiori, ma dimensioni medie per proprietario minori, dato imputabile in parte alla minore presenza di persone giuridiche. Anche il numero medio di proprietari per ettaro è maggiore nelle aree in parte o totalmente montane.

⁹ Pastorelli F. (2016), *Lo strumento dell'Associazione fondiaria per superare i problemi del frazionamento fondiario e rilanciare l'agricoltura di montagna*, intervento al Summit Carovana delle Alpi, Ostana (CN) 2 luglio,

¹⁰ Povellato A., Vanni F. (2017), "Nuovi strumenti per le politiche fondiarie. Banca della terra e associazioni fondiarie", in *Agriregioneuropa*, anno 13 n. 49,

¹¹ Povellato A. (2012), "La questione fondiaria oggi. Dalla piccola proprietà contadina all'aggregazione tra imprese", in Istituto De Gasperi (a cura di), *Riforma fondiaria e paesaggio. A sessant'anni dalle leggi di riforma: dibattito politico-sociale e linee di sviluppo*, Rubettino, Soveria Mannelli

¹² Nelle aree centrali e pianeggianti, la scarsa mobilità fondiaria e le difficoltà di accesso sono per la maggior parte imputabili alle attese in termini di rendita fondiaria connessi alla possibile edificazione dei terreni, specialmente quelli ai margini dell'urbanizzato e dotati di infrastrutture.

¹³ Si ringrazia Claudia Ferretti per l'estrazione dei dati.

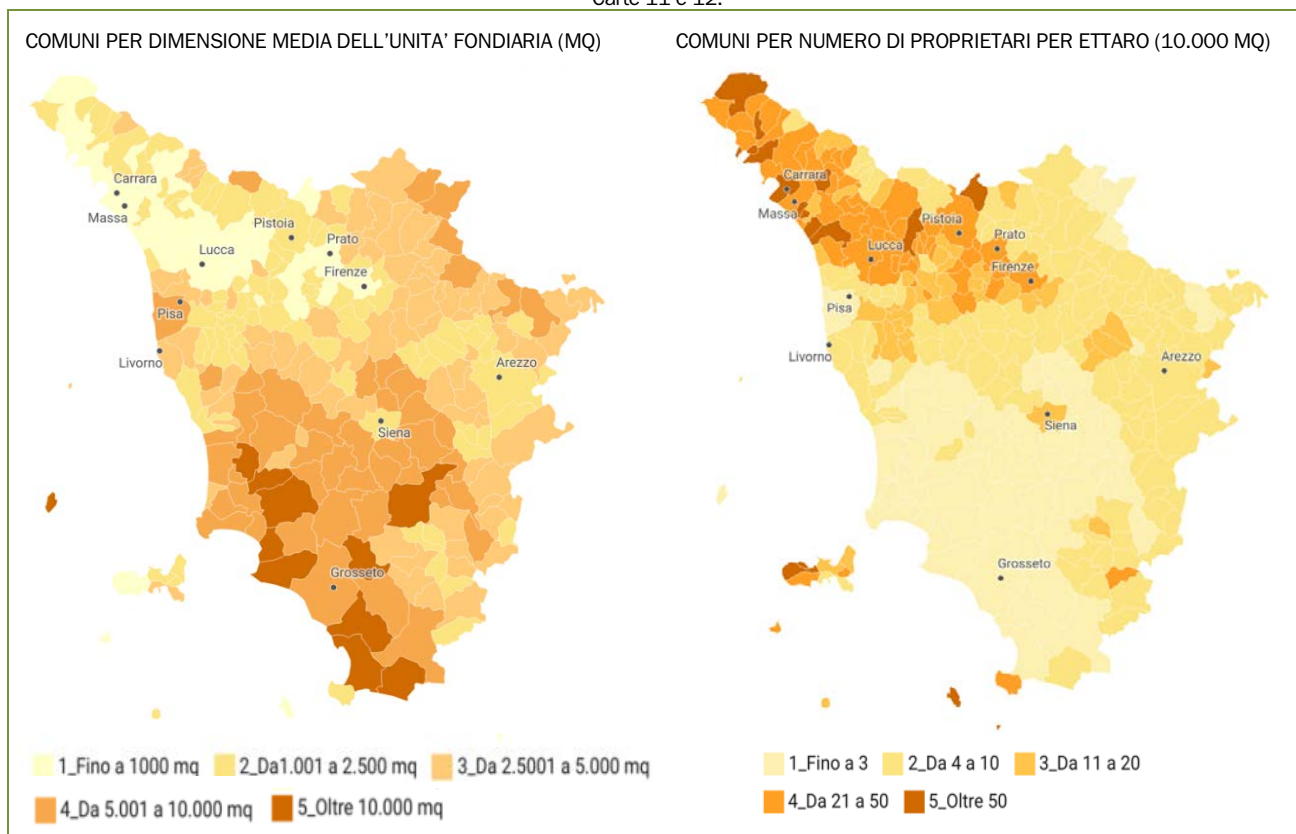
Tabella 10.
CARATTERISTICHE DELLE UNITÀ FONDIARIE PER TIPO DI COMUNE

	Mq medi per unità fondiaria PF	Mq medi per unità fondiaria PG	Mq medi per unità fondiaria TOTALE	Mq medi per proprietario PF	Mq medi per proprietario PG	Mq medi per proprietario TOTALE	Nr. medio di proprietari per ettaro (10mila mq)
A - Polo	1.320	3.192	1.735	507	2.928	765	13,1
B - Polo intercomunale	810	2.611	1.198	359	2.519	600	16,7
C - Cintura	1.655	3.482	2.109	730	3.281	1.071	9,3
D - Intermedio	2.325	6.411	3.192	942	6.235	1.476	6,8
E - Periferico	2.860	8.332	3.944	1.046	8.057	1.645	6,1
F - Ultraperiferico	795	6.198	1.672	211	5.905	502	19,9
Comuni non montani	2.583	4.851	3.221	1.163	4.624	1.702	5,9
Comuni parzialmente montani	1.757	4.536	2.372	705	4.223	1.089	9,2
Comuni totalmente montani	1.747	6.917	2.566	603	6.693	986	10,1
TOTALE	2.023	5.404	2.755	783	5.145	1.223	8,2

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati RT – Catasto dei terreni

Le indicazioni ambivalenti ricavate dagli indicatori fin qui presentati trovano una spiegazione nella varietà delle aree interne e montane presenti in Toscana. Esiste infatti una contrapposizione fra le aree appenniniche a Nord, più montane, ma anche più vicine alle aree a più intensa urbanizzazione e quelle a Sud. La presenza di proprietà fondiaria di dimensioni contenute e ripartite fra numerosi proprietari è una peculiarità delle aree settentrionali, in particolare dell'Appennino nord-occidentale, ma non della Toscana del Sud (Carte 11 e 12).

Carte 11 e 12.



Fonte Elaborazioni IRPET su dati RT – Catasto dei terreni

6. LE CARATTERISTICHE DEI PROPRIETARI DEI TERRENI

Dal Catasto dei terreni si ricavano anche alcune indicazioni sulle caratteristiche dei proprietari. Il 73% delle persone fisiche e il 76% di quelle giuridiche possiedono fino a 10 unità fondiari, che corrispondono rispettivamente al 25% e all'11% degli ettari totali. Esiste quindi un numero molto elevato di piccoli e piccolissimi proprietari, completato da pochi soggetti che dispongono di superfici più ampie, seppur frazione in numerose unità fondiari: il 27% delle persone fisiche possiede il 75% degli ettari e il 24% delle persone giuridiche ne possiede l'89% (Tabella 13).

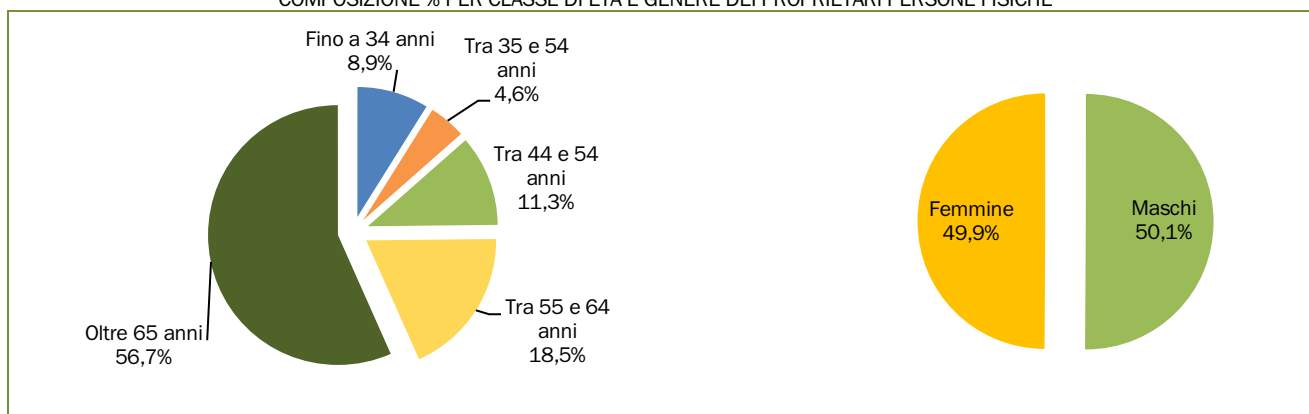
Tabella 13.
NUMERO DI PROPRIETARI PER NR. DI UNITÀ FONDIARIE ED ETTARI POSSEDUTI

Persone fisiche					Persone giuridiche				
	Superficie in ha	N. proprietari	% cumulata proprietari	% cumulata ettari		Superficie in ha	N. proprietari	% cumulata proprietari	% cumulata ettari
Fino a 5	973.086	412.263	56,6%	12%	Fino a 5	59.575	27.276	63,6%	6%
Da 5 a 10	1.169.523	120.379	73,2%	25%	Da 5 a 10	51.115	5.339	76,0%	11%
Da 10 a 20	1.431.900	93.351	86,0%	42%	Da 10 a 20	58.153	3.791	84,9%	17%
Da 20 a 50	2.385.013	75.021	96,3%	71%	Da 20 a 50	107.228	3.313	92,6%	29%
Oltre 50	2.467.900	26.816	100,0%	100%	Oltre 50	689.885	3.176	100,0%	100%
TOTALE	8.427.422	727.830	-	-	TOTALE	965.956	42.895	-	-

Fonte Elaborazioni IRPET su dati RT – Catasto dei terreni

Per il solo segmento delle persone fisiche sono disponibili anche informazioni di tipo anagrafico. La composizione per età è decisamente spostata verso le classi più elevate (il 57% dei proprietari ha oltre 65 anni), mentre quella per genere è esattamente divisa a metà (Grafici 14 e 15).

Grafici 14 e 15.
COMPOSIZIONE % PER CLASSE DI ETÀ E GENERE DEI PROPRIETARI PERSONE FISICHE



Fonte Elaborazioni IRPET su dati RT – Catasto dei terreni

Non sono al momento disponibili le informazioni di fonte catastale sulle modalità di acquisizione dei fondi, in particolare secondo la dicotomia più interessante ai fini del presente lavoro, cioè se per atto tra vivi (ad esempio, la compravendita) o *mortis causa*, cioè tramite asse ereditario.

Tuttavia, i dati dell'ultimo censimento mostrano che in Toscana due terzi delle aziende sono state rilevate da un familiare oppure da un altro parente. Si tratta di un dato più basso rispetto al resto d'Italia (74,6%). Il 13% delle aziende dichiara di avere acquisito il proprio fondo da terzi, a fronte di un dato italiano del 7,35%: è possibile che l'istituzione precoce della Banca della Terra abbia favorito le transazioni fondiari e l'ingresso di nuovi agricoltori nella conduzione dell'azienda.

7. I VALORI ECONOMICI DEI TERRENI RURALI

Secondo le indicazioni della letteratura di settore esistono vari modi di stimare il valore economico dei terreni. Un primo metodo è quello che fa riferimento al reddito dominicale di fonte catastale. Si tratta di un dato di fonte amministrativa che, come è noto, ha il difetto di essere molto distante dai valori di mercato e quindi poco realistico¹⁴.

¹⁴ Per ovviare a questo problema di solito si rivaluta il valore dominicale del 25% e il valore ottenuto viene moltiplicato per 130.

Il secondo metodo è quello che fa affidamento sui Valori Agricoli Medi (VAM). Si tratta di valori economici dei terreni, distinti per regioni agrarie e per tipologia colturale, stimati periodicamente da apposite commissioni provinciali di esperti. La finalità principale di queste stime, introdotte con L. 865/1971 (art. 16), è quella di fornire dei valori di riferimento per le procedure di espropriazione dei terreni per ragioni di pubblica utilità. Da normativa, le Commissioni Provinciali Espropri dovrebbero fornire annualmente l'aggiornamento dei valori per il territorio di riferimento e pubblicarli sui BUR, tuttavia, la situazione ad oggi è molto variegata e sono pochi i territori che dispongono di una serie storica completa e di dati aggiornati.

Il terzo metodo è quello su cui sta lavorando l'osservatorio OMI dell'Agenzia delle Entrate¹⁵. Incrociando i dati provenienti dai rogiti notarili degli atti di compravendita e dagli inquadramenti catastali, sono state sistematizzate le informazioni relative alla localizzazione geografica, ai soggetti intervenuti (venditori e compratori) e alle quote proprietarie interessate, alle superfici delle particelle oggetto di transazione, nonché alla loro destinazione colturale e al loro valore economico. Si tratta di una mole di informazioni sicuramente rilevante, ma che per il momento presenta due limiti: uno di tipo transitorio (le informazioni non sono state ancora pubblicate) e uno di tipo definitorio (le informazioni riguardano solo le particelle che sono state oggetto di compravendita, quindi i flussi e non l'intero stock).

Per il momento si è deciso di elaborare i dati VAM. Utilizzando la serie storica più completa sono stati aggiornati al 2021 i valori afferenti ai diversi territori, che sono stati anche aggregati in categorie colturali comparabili. Inoltre, poiché due territori provinciali presentavano valori estremamente distanti dagli altri (Massa Carrara e Pistoia), i loro dati sono stati corretti, utilizzando come riferimento i valori fondiari pubblicati dal CREA¹⁶.

I risultati sono illustrati nella tabella 16 e nelle carte 17 a-b-c-d-e-f.

Tabella 16.
VALORI FONDIARI (EURO/HA) PER TIPOLOGIA TERRITORIALE E COLTURALE. 2021

	Boschi, castagneti	Prati e pascoli	Uliveti	Vigneti	Frutteti	Giardini	Serre, vivai, orti	Seminativo	Incolto	% Territorio pianeggiante non urbanizzato
Polo urbano NORD	7.470	6.789	25.511	31.824	49.904	78.468	71.529	32.927	2.360	30%
Cintura e Intermedio NORD	6.872	5.723	22.137	29.199	39.227	67.014	57.218	26.670	2.337	26%
Periferico e Ultraperiferico NORD	5.485	4.180	15.380	20.830	22.819	42.515	36.001	15.624	2.226	15%
Polo urbano SUD	4.774	2.870	16.684	29.107	26.929	68.646	32.714	15.051	838	51%
Cintura e Intermedio SUD	4.013	2.550	18.861	48.107	23.419	71.590	33.632	15.164	963	31%
Periferico e Ultraperiferico SUD	3.797	2.476	13.888	37.932	19.244	61.635	26.421	10.934	772	24%
TOSCANA	5.553	4.298	18.958	32.743	30.043	62.654	43.902	19.891	1.788	26%

Fonte: stime IRPET su dati VAM e CREA

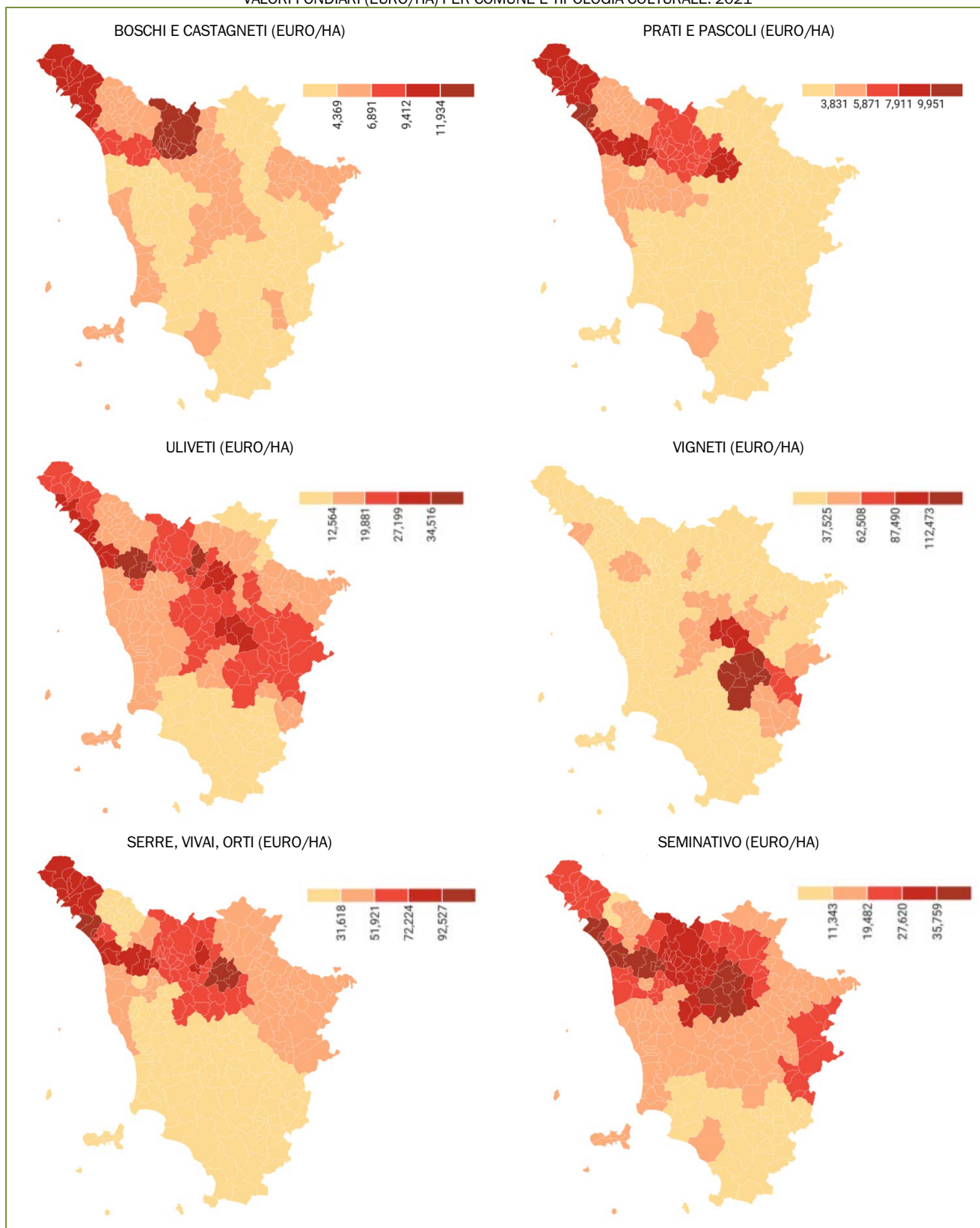
Ciò che si nota è innanzitutto è l'ampia differenza di valore economico tra le differenti destinazioni colturali: vigneti, uliveti, serre, vivai, orti e frutteti sono tra specializzazioni più redditizie, mentre seminativi, boschi, prati e pascoli sono tra le meno remunerative.

Viene poi confermato lo scarto tra la Toscana settentrionale e quella meridionale. La prima, essendo più montuosa e più urbanizzata, sconta una minore disponibilità di suolo libero e valori fondiari più alti, quindi condizioni di minore accessibilità ai fondi rustici. Relativamente più accessibili, invece, sono i terreni nella Toscana meridionale, fatta eccezione per alcune aree ben delimitate, su cui insistono produzioni di pregio e di fama internazionale (si tratta in particolar modo di vigneti).

¹⁵ Festa M., Lucchese F., Serafini S. (2021), *Le compravendite dei terreni in Italia: uno studio per la produzione di statistiche ufficiali*, Osservatorio OMI-Agenzia delle Entrate

¹⁶ Il CREA (Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria) rileva periodicamente i valori fondiari con cui alimenta una Banca Dati dei Valori Fondiari per tutto il territorio nazionale, disaggregati per Provincia e per tipologia colturale. I dati ad oggi disponibili forniscono una serie storica dal 1992 al 2020. Lo stesso ente pubblica dagli anni '50 l'Indagine annuale sul mercato fondiario.

Carte 17 a-b-c-d-e-f.
VALORI FONDIARI (EURO/HA) PER COMUNE E TIPOLOGIA CULTURALE. 2021



Fonte: stime IRPET su dati VAM e CREA

Per quanto riguarda, infine, la perifericità dei territori, in generale essa è associata a valori fondiari decrescenti e quindi a condizioni di maggiore accessibilità economica, cui corrispondono, però, anche caratteristiche di minore redditività. Le condizioni di maggiore criticità riguardano nello specifico le aree periferiche e ultraperiferiche della Toscana nord-occidentale e quelle poste in prossimità dell'area

pratese-fiorentina, che mostrano condizioni di maggiore onerosità. Nel caso delle aree appenniniche nord-occidentali, i valori fondiari mediamente elevati si sommano a condizioni di più spinta frammentazione delle proprietà. La criticità dell'area è inoltre aggravata dalla forte esposizione al rischio idrogeologico che la caratterizza e la contraddistingue dal resto della Toscana.

8. CONCLUSIONI

Il lavoro parte dal riconoscimento del ruolo fondamentale che l'attività agroforestale, specialmente se orientata a principi di sostenibilità ambientale, svolge nell'erogazione di servizi ecosistemici, cioè nella creazione di esternalità ambientali positive di cui beneficiano ambiti territoriali più estesi.

Nelle aree periferiche e montane esistono tuttora aziende di piccole e piccolissime dimensioni che svolgono rilevanti funzioni di presidio ambientale, ma la bassa redditività delle gestioni aziendali rende difficile il ricambio generazionale e la prosecuzione delle attività. La frammentazione della proprietà fondiaria e le difficoltà nell'accesso a terreni di dimensioni tali da assicurare adeguati ritorni economici sono fattori spesso citati in letteratura come ostacoli per il rilancio delle attività agroforestali.

Attingendo ai dati dell'ultimo censimento sull'agricoltura, agli orientamenti e ai flussi di finanziamento della nuova PAC, come pure alle informazioni derivanti dal catasto dei terreni e ai valori fondiari si sono ricostruite le principali caratteristiche toscane in materia.

Il problema della frammentazione fondiaria è rilevante soprattutto nella parte montana a Nord della regione, in particolare nel segmento nord-occidentale dell'Appennino. Questa è anche, come è noto, l'area in cui più urgenti sono i problemi di messa in sicurezza idrogeologica. In generale, i territori posti nella parte settentrionale della regione, più prossimi alle aree maggiormente urbanizzate e infrastrutturate presentano valori fondiari più alti, anche se tali valori tendono a diminuire al crescere della perifericità. Molto rilevante è anche la destinazione produttiva dei suoli, che incide in modo sostanziale sul loro valore, per cui è possibile individuare una dicotomia tra i bassi valori di prati, pascoli, boschi e castagneti e quelli, in alcune aree decisamente molto elevati, di vigneti, oliveti e vivai.

Ciò che emerge con più chiarezza, tuttavia, è il forte divario tra la necessità della presenza dell'uomo e delle attività agricole per il mantenimento di alcuni ecosistemi fondamentali e la sostenibilità economica delle aziende localizzate nelle aree più remote. Da questo punto di vista, il focus del nuovo ciclo di programmazione della PAC e degli altri strumenti sulla transizione ambientale è più che giustificato per provare a colmare questo divario.

Nota a cura di
Sabrina Iommi e Sara Turchetti