

GIULIANA STRAMBI

# **Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La “nuova stagione” legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell’accesso alla terra da parte dei giovani**

## **1. L’intervento a favore del ricambio generazionale e dell’accesso alla terra nell’agricoltura italiana come occasione per recuperare le terre incolte e abbandonate**

I dati dell’ultimo censimento generale dell’agricoltura italiana del 2010 e delle successive rilevazioni statistiche condotte su scala locale rivelano che la senilizzazione e lo scarso ricambio generazionale sono ancora fra le principali problematiche dell’agricoltura italiana<sup>1</sup>. Esse preoccupano innanzitutto per ragioni economiche, in quanto pongono un freno alla competitività, posto che i giovani, essendo più propensi ad innovare sotto il profilo tecnologico e organizzativo, potrebbero dar vita ad aziende più competitive sul mercato. Ma preoccupano anche per ragioni ambientali: in un territorio fragile sotto il profilo idrogeologico come quello italiano, composto in gran parte da superficie collinare e di montagna, l’abbandono delle terre che consegue alla cessazione dell’attività da parte dell’agricoltore anziano comporta il venir meno di un presidio del territorio<sup>2</sup>. Tra gli ostacoli principali all’ingresso dei giovani in

<sup>1</sup> Cfr., fra gli altri, R. Cagliero, S. Novelli, *Giovani e senilizzazione nel Censimento dell’agricoltura*, “Agriregionieuropa” dicembre 2013, p. 11.

<sup>2</sup> Si tratta di fenomeni che non interessano solo l’Italia, tanto che l’Unione europea da anni prevede misure di contrasto nella politica agricola comune. Cfr. A. Carbone, A. Corsi, *La riforma della PAC e i giovani*, “Agriregionieuropa”, dicembre 2013.

agricoltura, oltre alla mancanza di servizi nelle aree rurali, emerge la difficoltà dell'accesso alla terra<sup>3</sup>.

Nel presente contributo si intende dare conto di alcuni recenti interventi legislativi diretti a favorire l'accesso alla terra da parte dei giovani, con particolare attenzione alle terre incolte e abbandonate. Per meglio comprendere gli elementi di continuità e di novità dell'attuale fase legislativa, verrà ripercorsa brevemente l'evoluzione della normativa italiana in materia di recupero delle terre incolte e abbandonate, con particolare attenzione alla legge statale del 1978, ancora oggi vigente.

## 2. Le diverse "stagioni" della legislazione italiana sul recupero produttivo delle terre incolte e abbandonate

Le prime due fasi legislative in materia di recupero delle terre incolte e abbandonate risalgono agli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale e a quelli successivi al secondo conflitto mondiale. Esse si basavano sull'assegnazione di terreni pubblici e privati "non coltivati o insufficientemente coltivati" ad associazioni di contadini, con l'intento di rispondere alla richiesta di terra da parte della manodopera bracciantile disoccupata e alle istanze di limitare il latifondo estensivo. In sostanza, se il proprietario di un terreno coltivava male o non coltivava affatto, né si curava di provvedere affinché altri coltivassero il terreno, rimaneva «esposto ad essere espropriato, se non della proprietà, dell'impresa; cioè ad essere privato del potere di gestione aziendale, in favore di un più idoneo coltivatore»<sup>4</sup>. Questo principio è apparso successivamente coerente con la funzione sociale della proprietà terriera, che l'art. 44 della Costituzione italiana del 1948 esplicita nell'obiettivo di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali»<sup>5</sup>.

Tuttavia, la normativa del secondo dopoguerra ha avuto una scarsa applicazione, soprattutto a causa della complessità delle procedure e del prevalere dell'interesse politico per la riforma fondiaria e la diffusione della piccola proprietà<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Anche dovute a difficoltà di accesso al credito. Cfr. Inea, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2013*, Roma 2013, spec. pp. 93-94.

<sup>4</sup> A. Carrozza, *L'assegnazione di terre*, in: N. Irti (a cura di), *Diritto agrario italiano*, Torino 1978, pp. 375-376.

<sup>5</sup> Cfr., fra tutti, C.A. Graziani, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, "Nuovo diritto agrario" 1982, p. 3, e A. Jannarelli, *Proprietà e impresa nell'utilizzazione delle terre incolte (a proposito di un recente progetto di legge)*, "Rivista di Diritto Agrario" 1978, I parte, pp.437-438.

<sup>6</sup> F. Adornato, *Terre incolte*, "Enciclopedia del diritto", XLIV, Milano 1992, p. 280.

Il problema delle terre incolte è poi »riesplosivo« nella seconda metà degli anni '70<sup>7</sup>, quando una situazione di crisi economica e di crescente disoccupazione ha di nuovo interessato l'Italia. Fu così elaborata la legge 4 agosto 1978, n. 440, sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, che è ancora oggi in vigore<sup>8</sup>.

Si tratta di una legge-quadro abbastanza scarna, che si apre richiamando le finalità di «salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente» e che: detta una definizione di terre incolte o abbandonate (quelle »suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno *due* annate agrarie«<sup>9</sup>) e una complessa modalità di individuazione delle terre »insufficientemente coltivate«<sup>10</sup>; assegna alle Regioni il compito di censire le terre incolte o abbandonate, nonché di assegnare »per la coltivazione« le terre, pubbliche o private, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata, previa presentazione di un piano aziendale; stabilisce che il rapporto fra proprietario e assegnatario delle terre è regolato dalla disciplina sull'affitto di fondo rustico; riconosce il diritto del proprietario di chiedere di coltivare direttamente le terre previa presentazione di un piano di sviluppo aziendale.

La disciplina regionale di dettaglio ha poi proposto soluzioni spesso originali e diversificate fra le Regioni. Ne è emerso un quadro in cui l'assegnazione di terre incolte o abbandonate, pur rimanendo uno strumento per favorire l'assorbimento della manodopera in eccesso, rispetto al passato, si inserisce nella »più generale programmazione dell'assetto del territorio, per soddisfare esigenze non solo di utilizzazione delle risorse agricole, ma anche di sistemazione forestale ed idrogeologica a tutela dell'ambiente«<sup>11</sup>.

Dopo il fervore legislativo e giurisprudenziale degli anni '80-'90, l'attenzione per il tema delle terre incolte è però andata di nuovo lentamente scemando, prima, a causa della scarsa e difficoltosa applicazione delle leggi regionali e, in

<sup>7</sup> C.A. Graziani, op.cit., p. 15.

<sup>8</sup> Su cui v., ex multis, il *Commentario alla legge*, a cura di M. Costantino, "Le nuove leggi civili commentate" 1978, fasc. III, p. 520; D. Bellantuono, *La nuova legge per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, "Nuovo diritto agrario" 1978, p. 681; E. Rook Basile, *Aspetti del censimento e dell'assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, "Rivista di diritto agrario" 1980, p. 48; F. De Simone, *L'assegnazione delle terre incolte*, Napoli 1982; E. Cristiani, *La legislazione sulle terre incolte*, in: L. Costato (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova 2003, p. 560.

<sup>9</sup> Art. 7, comma 1, legge n. 440/1978 (corsivo aggiunto).

<sup>10</sup> Art. 2 comma 2, legge n. 440/1978.

<sup>11</sup> Così, A. Clarizia, *Terre incolte (concessione di)*, in: "Enciclopedia Giuridica" 1994, vol. XXXI, p. 1.

seguito, della abrogazione esplicita di molte di esse nel corso di questo inizio di XXI secolo, nel contesto delle iniziative di riordino e di semplificazione normativa adottate dalle Regioni.

### 3. Le “banche della terra” regionali

Di recente, si è assistito ad un rinnovato interesse per il recupero delle terre incolte da parte delle Regioni, che trovano ancora un punto di riferimento nella legge statale del 1978, mai abrogata. L'attuale stagione legislativa si caratterizza per l'inquadramento dell'intervento per il recupero delle terre incolte e abbandonate nel più ampio contesto della disciplina delle cosiddette banche regionali della terra, vale a dire di uno strumento diretto a favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di terreni agricoli, al fine di perseguire una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali.

La prima Regione a disciplinare e rendere operativa la banca della terra è stata la Toscana, negli anni 2012-2014<sup>12</sup>, con il fine dichiarato di «favorire l'accesso dell'imprenditoria privata e, in particolare, dei giovani agricoltori ai terreni agricoli e forestali»<sup>13</sup> e, in tal modo, valorizzare i terreni pubblici e privati attraverso un loro uso produttivo. Molte Regioni hanno, poi, seguito l'esempio della Toscana, seppure introducendo alcuni elementi distintivi<sup>14</sup>.

In generale, la banca della terra si presenta come un inventario, aggiornato periodicamente, dei terreni agricoli e forestali disponibili per operazioni di affitto o di concessione, identificati da indicazioni catastali<sup>15</sup>. Tale inventario

---

<sup>12</sup> Cfr. la legge reg. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80, e i decreti del Presidente della Giunta Regionale del 4 marzo 2014, n. 13/R, del 15 ottobre 2014, n. 60/R, recanti rispettivamente il Regolamento di attuazione e il Regolamento di funzionamento della banca della terra. Cfr., in proposito, M. Alabrese, *Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?*, in: F. Trentini (a cura di), *Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU* (Ribeirão Preto, 23-26 settembre 2014), Ribeirão Preto 2014, spec. p. 745. Sulle precedenti esperienze spagnole dei Bancos de Tierra de Autonomico (il caso della Ley 7/2007 del 21 maggio 2007 della Galicia) e de Municipal (il caso della Valencia), cfr. G. Domenéch Martínez, *Los banco de tierra en la Comunidad Valenciana*, in: *Atti del XIV Congreso Mundial de derecho agrario de la UMAU* (San José, 11-15 settembre 2016), San José 2016, p. 250 ss.

<sup>13</sup> Art. 2, comma 1, lett. a), legge reg. Toscana n. 80/2012, citata.

<sup>14</sup> Ad esempio, la legge reg. Molise 5 novembre 2014, n. 16, richiama la tutela della biodiversità, mentre la legge reg. Marche 24 marzo 2015, n. 11, richiama la valorizzazione delle filiere locali e la lotta alla disoccupazione, in particolare dei giovani, delle donne e delle persone in condizioni di svantaggio.

<sup>15</sup> Alcune banche della terra comprendono anche aziende agricole pubbliche e private (oltre a quella toscana, ad esempio, quelle delle Regioni Umbria, ex art. 198, comma 1, legge reg. 9 aprile 2015, n. 12, e Veneto, ex art. 2, legge reg. 8 agosto 2014, n. 26), altre, i «fabbricati rurali»

è reso accessibile al pubblico come banca dati informatica, pubblicata sul sito web dalla Regione oppure dell'ente gestore della banca della terra. Il soggetto pubblico gestore assume, quindi, il ruolo di intermediario, con l'obiettivo di agevolare l'utilizzo dei terreni pubblici e privati, indipendentemente dal fatto che essi siano già in uso al momento dell'inserimento nella banca dati<sup>16</sup>.

Salvo i pochi casi in cui la banca della terra comprende solo i terreni di proprietà della Regione o comunque di proprietà pubblica<sup>17</sup>, la maggior parte delle Regioni ha seguito l'esempio della Toscana, prevedendo che l'inventario riguardi terreni di proprietà sia pubblica che privata e comprenda anche terreni abbandonati o incolti, da assegnare a soggetti privati che si impegnano a coltivarli in attuazione della n. 440/1978, con l'obiettivo non solo di favorire il »recupero« di tali aree, ma anche di »contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici, limitare gli incendi boschivi e favorire l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-forestali«<sup>18</sup>. All'iniziativa è generalmente associata la possibilità di accedere ad un sistema di incentivi<sup>19</sup>.

#### 4. La “Banca delle terre agricole” nazionale

La legge n. 154/2016 ha istituito in Italia una banca della terra a carattere nazionale, divenuta operativa nel marzo 2017: la »Banca delle terre agricole«<sup>20</sup>.

---

(es. l'Abruzzo, ex art. 2 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26, e del regolamento attuativo del 22 marzo 2017).

<sup>16</sup> Fanno eccezione le banche regionali della terra che sono state istituite esclusivamente per il recupero dei terreni incolti o abbandonati (es. legge reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, e la legge reg. Veneto 8 agosto 2014, n. 26).

<sup>17</sup> Cfr. la legge reg. Lazio 10 agosto 2016, n. 12 (spec. art. 18) e la legge reg. Campania 31 marzo 2017, n. 10.

<sup>18</sup> Così, l'art. 5 legge reg. Toscana n. 80/2012, citata. Ma v. anche l'art. 31-quinquies della legge reg. Lombardia n. 31/2008, cit.; l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 26/2014, cit.; l'art. 1 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26; l'art. 1 della legge reg. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, come sostituito dalla legge reg. Puglia 29 maggio 2017, n. 15.

<sup>19</sup> Nel caso della Regione Toscana, l'iniziativa è stata inserita nel progetto »Giovanisi«: <http://giovanisi.it/>.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sulla disciplina delle banche della terra regionali e, in particolare, di quella toscana, cfr. G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle “banche della terra”*, “Rivista di diritto agrario” 2017, I, p. 599.

<sup>20</sup> L'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, »Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale«, aveva previsto che la banca delle terre agricole fosse istituita presso l'Ismea (ente pubblico economico vigilato dal Ministero dell'Agricoltura-Mipaaf)

Come nel caso delle iniziative regionali, si tratta di una banca dati *online*, accessibile a titolo gratuito sul sito dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (Ismea). L'obiettivo dichiarato è quello di costituire un »inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole« italiane, »disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti«, per operazioni »di cessione e di acquisto«<sup>21</sup>. La Banca dell'Ismea mira, inoltre, a fornire informazioni che vanno al di là dei dati catastali, come ad esempio, le procedure di accesso alle agevolazioni per i giovani imprenditori e per il ricambio generazionale in agricoltura.

Sebbene la legge non specifichi se i terreni e le aziende agricole censiti siano solo quelli pubblici oppure anche quelli privati, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Ismea hanno chiarito che l'inventario comprende *esclusivamente* terreni di proprietà pubblica ed è alimentato sia con i terreni derivanti dalle attività fondiari gestite dall'Ismea, sia con quelli appartenenti a Regioni, Province e altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni che sottoscrivano convenzioni con l'Ismea<sup>22</sup>. L'intento è, infatti, quello di »valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all'agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore«, tanto che le risorse finanziarie derivanti dalla vendita dei terreni dovranno essere destinate esclusivamente ad interventi in favore dei giovani agricoltori<sup>23</sup>.

Tuttavia, considerando che l'istituzione della Banca delle terre agricole è prevista nell'ambito del Titolo II della legge, dedicato a »Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica«, il fatto che la Banca operi ricorrendo all'istituto della vendita e che abbia come oggetto solo beni di proprietà pubblica induce a ritenere che questo strumento in realtà sia stato pensato per proseguire l'opera di privatizzazione delle terre pubbliche già intrapresa da qualche anno<sup>24</sup>. Dunque, la disciplina nazionale e quelle regionali sulla banca delle terre agricole sembrerebbero avere una diversa *ratio legis*.

In effetti, la legge sulla Banca dell'Ismea non fornisce una definizione di terre abbandonate, né rinvia a quella di cui alla legge n. 440/1978, ma fa salve

---

entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, cioè entro il 10 agosto 2016. La Banca, però, è divenuta accessibile *on line* solo nel marzo 2017.

<sup>21</sup> Comma 2 dell'art. 2, legge n. 154/2016, cit.

<sup>22</sup> Comma 5 dell'art. 16 della legge n. 154/2016, cit. Sulle attività dell'Ismea, v. <http://www.ismea.it/istituto-di-servizi-per-il-mercato-agricolo-alimentare>.

<sup>23</sup> Così si legge nei comunicati del Mipaaf e dell'Ismea del 15 marzo 2017 (reperibili, rispettivamente, sul <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10940>, e <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10046>).

<sup>24</sup> Cfr., in proposito, L. Russo, *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, in: *Scritti in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli 2014, p. 607.

le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni incolti e abbandonati alla data di entrata in vigore della legge<sup>25</sup>, onde evitare una sovrapposizione fra gli ambiti di applicazione di questi omonimi strumenti. Ciò non toglie che permanga il rischio di confusione, per i potenziali soggetti interessati, di fronte all'avvio pressoché contestuale di entrambi gli strumenti.

## 5. La “Banca delle terre abbandonate e incolte” del Mezzogiorno

Nell'ambito del decreto per la crescita economica nel Mezzogiorno d'Italia, del giugno 2017, un lungo articolo è dedicato alla «Banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati»<sup>26</sup>. Sembrerebbe, quindi, che in Italia sia prevista l'istituzione di una nuova Banca delle terre: una banca a carattere sovraregionale (ma non nazionale), che comprende terre abbandonate (ma non esclusivamente agricole). Tuttavia, leggendo il testo dell'articolo, si nota che non è prevista alcuna creazione di banche dati online, bensì la pubblicazione sul sito internet istituzionale di ciascun Comune del Sud Italia dei beni immobili di cui è titolare, che devono essere oggetto di ricognizione nella misura in cui rientrano nelle categorie di beni elencate dalla normativa. Tale pubblicazione è funzionale alla successiva emanazione di bandi per l'assegnazione dei beni censiti, affinché siano valorizzati e riutilizzati in senso produttivo. In particolare, essi possono essere dati in concessione per un periodo non superiore a nove anni (e rinnovabile una sola volta) a soggetti che, al momento della presentazione della domanda, risultino avere un'età compresa tra i 18 e 40 anni, previa presentazione di un progetto volto appunto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene.

La norma prevede, inoltre, che i Comuni trasmettano alle Regioni l'elenco dei beni immobili censiti come «abbandonati o incolti», «anche ai fini dell'insediamento nella Banca delle terre agricole» dell'Ismea<sup>27</sup>.

Larga parte dell'articolo è, poi, dedicata alla procedura per la “valorizzazione” di beni immobili di proprietà privata in disuso, sulla quale non è qui possibile soffermarci, salvo ricordare che prevede la stipula di un contratto di affitto fra proprietario e “presentatore del progetto” di valorizzazione del bene.

Merita, piuttosto, dare conto di quali beni sono individuati come abbandonati o incolti e destinati a misure per il riuso. Essi comprendono innanzitutto

<sup>25</sup> Comma 6 dell'art. 16, legge n. 154/2016, cit.

<sup>26</sup> Art. 3 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, come modificato dalla legge di conversione 3 agosto 2017, n. 123, «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno».

<sup>27</sup> Cfr. il comma 16 dell'art. 3, d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit.

i terreni agricoli «abbandonati o incolti», che sono definiti richiamando un criterio temporale decisamente più esteso rispetto a quello considerato dalla legge n. 440/1978 e dalle varie leggi regionali esaminate in precedenza: sono reputati tali, infatti, i terreni »nei quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno *dieci anni*«<sup>28</sup>. Sono, inoltre, menzionati »i terreni oggetto di rimboschimento artificiale o in cui sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi delle norme vigenti, nei quali non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamenti negli *ultimi quindici anni*«. Infine, l'elenco comprende le »*aree edificate* ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricreativo e le relative unità immobiliari che risultino in stato di abbandono da *almeno quindici anni* o nelle quali non risultino più operative aziende o società *da almeno quindici anni*«<sup>29</sup>. Dunque, le »terre« censite ai sensi di questo provvedimento insistono non solo su aree agricole, ma anche su aree industriali o urbane<sup>30</sup>.

Del resto, l'obiettivo dell'intervento enunciato nell'*incipit* dell'articolo di cui ci si occupa è quello di »rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito dei giovani« nelle Regioni del Sud Italia, attraverso una »procedura di valorizzazione di terreni« rivolta a soggetti under 40 e accompagnata da misure incentivanti<sup>31</sup>. Il recupero dell'uso produttivo i terreni *agricoli* incolti o abbandonati è quindi strumentale rispetto a tale obiettivo. In sostanza, si tratta di un provvedimento dalle finalità socio-economiche che, seppure delimitate territorialmente, oltrepassano i confini dell'agrarietà, investendo vari settori in cui il ricambio generazionale è individuato come leva di sviluppo del Sud d'Italia.

Non vi è traccia, inoltre, di quella finalità ambientale di tutela idrogeologica che caratterizza le normative dirette al recupero delle terre incolte *tout court*.

---

<sup>28</sup> La lett. a), comma 2, art. 3, del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit. (corsivo aggiunto). Per l'Italia, l'»attività agricola minima« è definita dall'art. 2 del d.m. 18 novembre 2014: »l'attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità« (v. anche d.m. 26 febbraio 2015).

<sup>29</sup> Lett. b) e c), comma 2, art. 3, del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit. (corsivi aggiunto).

<sup>30</sup> La legge statale n. 440/1978 (e le leggi regionali sulla banca della terra) esclude invece dall'ambito di applicazione tali aree (lett. e, art. 7).

<sup>31</sup> Cfr., in particolare, la misura incentivante »Resto al Sud«, di cui agli articoli 1 e 2 del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit., e al successivo d.m. 9 novembre 2017, n. 174, destinate a soggetti di età compresa fra i diciotto e i trentacinque anni, residenti nelle Regioni interessate dal "decreto-crescita per il Mezzogiorno": Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

## 6. Conclusion

La “nuova stagione” del recupero delle terre incolte in Italia è senz’altro stata influenzata dalle iniziative promosse dalla Commissione europea per la gestione sostenibile della risorsa terra da parte degli Stati membri, con particolare attenzione alla riduzione del consumo e del degrado del suolo<sup>32</sup>. Ma, sul piano nazionale, sembra che «quelle condizioni eccezionali» che nel 1978 avevano visto «risorgere» l’istituto dell’assegnazione delle terre incolte<sup>33</sup> si siano riproposte anche in questo inizio di millennio. La crisi economica iniziata nel 2008-2010 e la crescente disoccupazione soprattutto dei giovani sembrano, infatti, aver contribuito a rilanciare questo tipo di strumenti agro-fondari, la cui *ratio*, nonostante le dichiarate finalità di tutela ambientale, continua ad essere fortemente radicata nella crescita dell’occupazione e della produzione agricola.

È presto, però, per potersi esprimere sull’efficacia delle iniziative descritte, visto che la Banca delle terre abbandonate o incolte del Mezzogiorno e la maggior parte delle banche della terra regionali non sono ancora operative oppure, come nel caso della Banca delle terre agricole dell’Ismea, hanno appena iniziato ad operare. Non è, quindi, possibile valutarne il grado di incidenza sul fenomeno dell’abbandono e pertanto se saranno destinate a rimanere azioni virtuose, ma marginali rispetto all’obiettivo che si intende perseguire.

### RECOVERY OF UNCULTIVATED AND ABANDONED LAND. THE “NEW SEASON” OF ITALIAN LEGISLATION TOWARDS ENVIRONMENTAL OBJECTIVES AND THE PROMOTION OF ACCESS TO LAND BY YOUNG PEOPLE

#### Summary

In Italy the recovery of uncultivated and abandoned land was alive for several years after the first world war, but not always with satisfactory results. The present paper aims to highlight the reasons for the recent renaissance of the Regions’ interest in this issue, which have lately regulated again the allocation of uncultivated and abandoned land under the new framework of a discipline termed “land banks.” Following the example of the regional legislations, which have environmental goals, the State has recently created “land banks” that aim to provide opportunities for young people to gain access to land, especially in Southern Italy, eventually curbing the problem of the ageing of the farmers. The paper will examine

<sup>32</sup> Cfr. COM (2011) 571 def., del 22 settembre 2011, «Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse», e la Decisione n. 1386/2013/UE, del 20 novembre 2013, «Programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020».

<sup>33</sup> Così si esprime A. Carrozza, cit., p. 374.

the various disciplines, framing them in the context of EU policies for the rational use of natural resources and for the development of marginal rural areas, in order to highlight the key issues involved.

**IL RECUPERO DELLE TERRE INCOLTE E ABBANDONATE.  
LA “NUOVA STAGIONE” LEGISLATIVA ITALIANA  
FRA OBIETTIVI AMBIENTALI  
E PROMOZIONE DELL’ACCESSO ALLA TERRA DA PARTE DEI GIOVANI**

Riassunto

Il recupero delle terre incolte e abbandonate in Italia ha vissuto diverse stagioni a partire dal primo dopoguerra, con esiti non sempre soddisfacenti. Il presente scritto mira ad evidenziare i motivi della recente rinascita dell’interesse per la questione da parte delle Regioni, le quali sono tornate a disciplinare l’istituto dell’assegnazione delle terre incolte e abbandonate nel nuovo contesto della disciplina delle cosiddette “banche della terra”. Sulla scia dell’intervento regionale, che presenta dichiarate finalità ambientali, si è mosso anche il legislatore statale, con la creazione di “banche della terra” che mirano ad offrire opportunità di accesso alla terra ai giovani, soprattutto nelle aree del sud Italia, anche per arginare il problema della senilizzazione del settore agricolo. L’articolo, oltre ad analizzare le diverse discipline, inquadrando anche nel contesto delle politiche europee per l’uso razionale delle risorse naturali e per lo sviluppo delle aree rurali marginali, ne evidenzierà le criticità.