

La Banca della Terra

Simone Sabatini

Abstract

Questo contributo cerca di ricomporre il quadro delle principali esperienze nazionali e regionali che favoriscono l'accesso alla terra e la mobilità fondiaria.

Varie sono le regioni e anche altre strutture che hanno attivato la Banca della Terra come uno strumento di politica fondiaria. Gli obiettivi sono molteplici e vanno dalla protezione ambientale (presidio territoriale, prevenzione dissesti idrogeologici, salvaguardia della biodiversità e tutela del paesaggio) ma anche socio-economica (valorizzare i terreni pubblici e privati attraverso un loro uso produttivo rafforzando le opportunità occupazionali e di reddito e favorendo l'imprenditoria giovanile).

This paper recomposes the framework of the main national and regional experiences that promote the access to land and the land mobility.

Some regions and also other structures have activated the "land bank " as a tool of land policy. The objectives are manifold and they range from environmental protection (territorial protection, prevention of hydrogeological instability, biodiversity or landscape protection) but also socio-economic (enhancing public and private land through their productive use, strengthening employment and income opportunities and promoting entrepreneurship of youth generation).

Parole chiave / Keywords

Banca della Terra , Mobilità fondiaria, Politiche pubbliche / *Land bank, Land mobility, Public policies*

Introduzione

Negli ultimi anni è sempre più evidente l'interesse, soprattutto da parte delle giovani generazioni, a rientrare nel settore agricolo in veste di imprenditori, grazie anche ai contributi e agli strumenti finanziari messi a disposizione dai fondi comunitari gestiti dalle regioni, espressamente destinati alla agricoltura, che permettono di aumentare la competitività del sistema produttivo, di migliorare l'ambiente, lo spazio rurale, la qualità della vita e di diversificare l'economia rurale. Tali fondi vedono fra i destinatari anche i giovani sotto i 40 anni di età che possono così, in modo più semplice, concorrere ad ottenere tali provvidenze economiche. Ancora oggi però fra gli ostacoli che maggiormente si frappongono a questa nuova volontà di tornare a lavorare nel settore agricolo (o di ampliare la propria attività) è l'accesso alla terra uno dei freni maggiori allo sviluppo della imprenditoria agricola.

Parallelamente si assiste tuttavia ad un fenomeno sempre più diffuso di abbandono delle terre coltivate. Questo fenomeno, iniziato nei primi anni del secolo scorso, ha subito negli ultimi decenni un'importante accelerazione dovuta a cambiamenti economici, politici e sociali. In particolare, il continuo frazionamento delle proprietà in appezzamenti sempre più piccoli e non più produttivi e l'invecchiamento avanzato della popolazione rurale sono fra le cause principali della sottoutilizzazione i cui effetti sono sempre più evidenti e si manifestano sia con dissesti idrogeologici frequenti e imponenti che con incendi ogni anno più diffusi e di difficile contenimento.

Questo contributo presenta uno strumento che si sta sviluppando negli ultimi anni per cercare di far convergere la domanda di superfici agricole ed aziende con l'offerta di terreni e fabbricati a destinazione agricola-forestale: la Banca della Terra. Dopo una breve presentazione di come questo dispositivo è nato ed è stato implementato in diverse regioni italiane si passerà ad un approfondimento del caso della Toscana, Regione che prima di altre (anche a livello internazionale) ha attivato questo strumento.

Le Banche della Terra

Alcune amministrazioni (ma anche alcune cooperative di produttori) hanno avviato in autonomia strumenti genericamente denominati Banca della Terra. Ogni amministrazione ha seguito un proprio iter valorizzando determinate peculiarità e seguendo specifiche priorità, volte a dare la massima evidenza e diffusione della informazione dei terreni che si sono resi disponibili ed a permettere uno scambio di informazioni con le persone eventualmente interessate.

A livello nazionale l'Ismea (Istituto di servizi per il Mercato agricolo e alimentare¹) ha costituito la «Banca delle terre agricole», strumento rivolto unicamente alla vendita di lotti di terreni agricoli e forestali, derivato (attraverso l'articolo 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154) dalla precedente iniziativa denominata «Terrevive» del ministero per le Politiche agricole, agroalimentari e forestali (Mipaaf), che aveva avviato nel 2014 le procedure per le operazioni di dismissione di circa 5.500 ettari di terreno, attraverso procedure negoziate e aste pubbliche. La «Banca delle Terre agricole» Ismea è alimentata sia con i terreni derivanti dalle attività fondiari gestite dall'Istituto stesso, che da beni appartenenti a Regioni e Province autonome o altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni. Al

1 www.ismea.it

momento lo strumento mette a disposizione degli interessati circa 8.000 ettari, che includono i terreni non ancora dismessi del decreto «Terrevive» e i terreni resi disponibili da Ismea stessa, a seguito di operazioni di credito agevolato (per l'acquisto di terreni) non andate a buon fine.

Alcune realtà regionali hanno però attivato proprie Banche della terra con una operatività indipendente da quella di Ismea e obiettivi diversi, generalmente rivolti ad operazioni di concessione/affitto dei terreni e non alla vendita. Una delle prime amministrazioni in Europa che ha istituito una «Banca delle terre», dotandosi di una normativa specifica in materia nel 2012, è stata la Regione Toscana (legge regionale 80/2012), seguita dalla Campania nel 2013 e da altre sette regioni nel 2014 (Veneto, Lombardia, Liguria, Umbria, Molise, Puglia e Sicilia), a cui si sono aggiunte nel 2015 le Regioni Abruzzo e Marche e la Provincia di Trento. Nel 2016 hanno avviato lo strumento anche la Regione Basilicata e Lazio, mentre nel 2017 la Regione Calabria ha previsto la pubblicazione annuale di un elenco di terreni di proprietà regionale idonei per l'assegnazione a giovani agricoltori e a cooperative sociali.

L'articolo 3 del DL 91/2017, cosiddetto «Decreto Mezzogiorno» istituisce la «Banca delle terre dei Comuni del Mezzogiorno», e stabilisce che i Comuni delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia avviino procedure di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare e di terre in stato di abbandono da lungo tempo, affidando in concessione tali beni - previo censimento e regolarizzazione degli stessi - sulla base di progetti di valorizzazione presentati da soggetti privati in età compresa tra i 18 e i 40 anni. Il progetto SIBaTer (Supporto Istituzionale alla «Banca delle Terre»), finanziato nell'ambito del Programma complementare al Pon «Governance e Capacità Istituzionale 2014 - 2020», ha proprio lo scopo di supportare i Comuni delle 8 Regioni del Mezzogiorno nelle attività di ricognizione, censimento e valorizzazione delle terre pubbliche abbandonate, secondo quanto disposto dalla normativa.

Dalle analisi svolte nell'ambito del progetto SIBaTer è derivato un «Vademecum per favorire una migliore conoscenza delle terre pubbliche dei Comuni: Focus sul censimento di terre e immobili pubblici in stato di abbandono» pubblicato da Ifel (a cui ha collaborato anche Ente Terre regionali toscane)² che risulta un utile riferimento per l'attuale stato dell'arte delle Banche delle Terre presenti in Italia.

La Banca della Terra della Regione Toscana: dalla nascita dello strumento allo stato attuale

Il contesto normativo e legislativo della Regione Toscana

Ente Terre regionali toscane (Etrt) è un ente pubblico non economico istituito dalla Regione Toscana attraverso la l.r. 27 dicembre 2012, n. 80 «Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. n. 39/2000, alla l.r. n. 77/2004 e alla l.r. n. 24/2000». Etrt è un ente dipendente della Regione Toscana ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto regionale, ma è fornito di personalità

2 Il Vademecum pubblicato da IFEL può essere visionato e scaricato direttamente dal sito https://www.fondazioneifel.it/fondi-europei-e-coesione/item/download/3255_407c3671ff3a8558a1a1fa1b32512f

giuridica, di autonomia amministrativa e gestionale nonché di patrimonio proprio.

Fra le funzioni assegnate ad Ente Terre c'è la gestione della Banca della Terra , (definita dall'art. 2 della stessa l.r. 80/12), uno strumento che viene così messo in campo dalla amministrazione regionale per favorire l'accesso dell'imprenditoria privata e in particolare dei giovani agricoltori ai terreni agricoli e forestali.

La Banca della Terra (art. 3) è un inventario completo e aggiornato di terreni, aziende agricole, fabbricati ad uso agricolo-forestale, sia di proprietà pubblica che privata, messi a disposizione di terzi, tramite operazioni di affitto o di concessione, compresi i cosiddetti terreni abbandonati; viene gestita secondo quanto stabilito dallo specifico Regolamento Regionale, approvato con Dprg 15 ottobre 2014, n. 60/R.

Le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione regionale a promuovere tale strumento sono molte e possono essere riassunte in:

- rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito delle aree rurali;
- favorire l'imprenditoria giovanile nel settore agricolo e forestale;
- promuovere il contributo positivo dell'agricoltura e delle foreste all'ambiente e al territorio;
- salvaguardare la biodiversità, tutelare il paesaggio e la risorsa forestale;
- prevenire i dissesti idrogeologici e difendere le zone e le popolazioni di montagna dalle calamità naturali incrementando i livelli di sicurezza idraulica ed idrogeologica del territorio;
- valorizzare i terreni pubblici e privati attraverso un loro uso produttivo.

I beni disponibili in Banca della Terra

La Banca della Terra è gestita da Ente Terre regionali toscane ed è visibile sul portale ospitato nel sito della Agenzia regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura- Artea³. Dal portale è possibile essere sempre a conoscenza dei terreni e fabbricati a destinazione agricola-forestale che vengono resi via via disponibili (e pertanto che possono essere presi con concessione, affitto o assegnazione a seconda della tipologia di lotto), nonché delle modalità per presentare la relativa richiesta.

Per quanto disposto dalla l.r. 80/12 e dal successivo regolamento applicativo in Banca della Terra sono disponibili le seguenti tipologie di bene:

- Beni di proprietà di Ente Terre: Ente Terre deriva dalla trasformazione della Azienda Regionale Agricola di Alberese (GR) e ne ha assunto il patrimonio immobiliare. Per quanto stabilito dalla legge Ente Terre è preposto allo svolgimento di compiti istituzionali e non deve operare su mercati contendibili se non in via residuale; pertanto Ente Terre con il tempo è stato chiamato a dismettere una parte delle attività produttive dando in concessione a terzi le proprie strutture ed i terreni non utilizzati a fini istituzionali. Tale operazione è avvenuta a partire dal 2016 con l'affidamento in concessione ai privati, attraverso la Banca della Terra , di tutto il settore vitivinicolo (vigneto, cantina e commercializzazione vini), del settore olivicolo (oliveti e frantoio), dello spaccio aziendale, del settore vivaistico e del Garden Center.
- Beni appartenenti al patrimonio agricolo forestale regionale (Parf): il patrimonio agricolo forestale indisponibile della Regione Toscana è formato dai beni agricoli-forestali trasferiti dallo Stato, e dagli altri beni che la Regione stessa ha acquisito o

³ <https://www.artea.toscana.it>

che sono ad essa pervenuti. Tali beni, principalmente costituiti da terreni agricoli e forestali, comprendono anche numerosi fabbricati e infrastrutture a destinazione rurale e si estendono su di una superficie complessiva di oltre 110.000 ettari, suddivisi fra 52 complessi forestali. La gestione dei complessi è affidata dalla Legge alle Unioni dei Comuni, ai Comuni o alle Province. Fra i beni appartenenti al Parf, oltre a terreni agricoli, ci sono anche molti fabbricati ad uso rurale, talvolta collegati ai terreni, che vengono generalmente dati in concessione onerosa per la gestione ad opera di terzi.

- Beni appartenenti ad altri Enti pubblici: La legge 80/2012 ed il Regolamento 60/2014 danno la possibilità agli Enti pubblici proprietari di terreni agricoli/forestali e di immobili a destinazione rurale di inserire i propri beni in Banca della Terra . Per quanto stabilito dal Regolamento, gli Enti pubblici toscani che intendono inserire i propri beni, disponibili per operazioni di affitto o concessione, trasmettono ad Ente Terre il proprio avviso pubblico, indicando la data di pubblicazione sul proprio sito istituzionale e la data di scadenza per la presentazione delle domande; l'avviso deve specificare le modalità ed i termini per la presentazione delle istanze, nonché i criteri per l'individuazione dell'assegnatario tenendo conto anche dell'ordine di priorità definito dal Regolamento. L'avviso deve essere trasmesso ad Ente Terre almeno dieci giorni prima della data prevista per la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente proprietario. Attraverso la stipula di una apposita convenzione, gli Enti pubblici possono avviare una stretta collaborazione con Ente Terre per l'individuazione dei lotti, la predisposizione dei bandi e dei disciplinari, la valutazione dei progetti presentati, ossia per lo svolgimento di tutte le procedure necessarie alla individuazione dell'affittuario o del concessionario.
- d). Beni di proprietà privata: la Banca della Terra è una opportunità per tutti i proprietari terrieri e per le aziende agricole per le quali, per problemi di varia natura, il proprietario non sia più in grado di portare avanti la gestione e cerchi un affittuario a cui passare la coltivazione della azienda. La Banca della Terra , per i beni privati, funziona come «vetrina» che fornisce una ampia visibilità alle richieste di affitto e permette così un più facile incontro fra la domanda e l'offerta; al tempo stesso Ente Terre collabora con gli agricoltori nella valutazione di massima del bene e nella redazione dell'avviso che viene reso disponibile in Banca.
- Terreni abbandonati: la l.r. 80/2012 stabilisce che sono abbandonati i terreni agricoli che non sono stati destinati a uso produttivo da almeno tre anni, ad esclusione di quelli oggetto di impegni derivanti dalla normativa europea (condizionalità, set aside), ed i terreni già destinati a colture agrarie e a pascolo in cui si sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi della l.r. 39/2000. Il Comune è tenuto ad effettuare il censimento dei terreni abbandonati presenti nel proprio territorio e a trasmetterlo all'Ente Terre, che coordina le attività tecnico - amministrative finalizzate all'inserimento dei terreni nella Banca. L'iter definito dal Regolamento 13/2014 è piuttosto complesso e pone in carico al Comune una serie di attività che riguardano l'individuazione dei terreni e del proprietario, l'invio di comunicazione al proprietario dell'inserimento del terreno in un elenco provvisorio, la ricezione delle risposte, l'approvazione dell'elenco definitivo e la trasmissione dello stesso ad Ente Terre che provvede all'inserimento in Banca della Terra .

A partire dal 2016 la Banca della Terra è stata implementata anche con gli Orti Urbani, di cui alla iniziativa regionale «Centomila orti in Toscana».

Tutti gli interessati possono vedere quali beni vengono via via inseriti nel portale: per rimanere sempre informati sui terreni/fabbricati resi disponibili è quindi necessario consultare settimanalmente il portale della Banca della Terra per verificare l'apertura di nuovi bandi oppure l'inserimento di avvisi. E' stata inoltre predisposta una mailing list con gli indirizzi di posta elettronica di tutte le persone che chiedono di rimanere informate sull'attività della Banca della Terra e sui bandi/avvisi pubblicati; attraverso tale strumento vengono trasmesse informazioni sui documenti e atti amministrativi di interesse. A fine 2019 tale *mailing-list* consisteva in più di 500 indirizzi. Dal 2016 sono attivi specifici account facebook, instagram e twitter per divulgare anche sui *social media* le informazioni.

Presentazione delle Istanze per accedere ai beni disponibili

Le modalità per la richiesta di concessione e/o affitto sono disciplinate nei bandi (per i beni di proprietà pubblica) e negli avvisi (per i beni di proprietà privata) scaricabili dal portale della Banca della Terra . È necessario pertanto leggere e verificare tutta la documentazione resa disponibile che, oltre ad individuare correttamente il bene in questione e a descriverne le potenzialità d'uso nonché eventuali vincoli connessi con la concessione, stabilisce i modi ed i tempi per la presentazione delle domande; tutti i facsimile necessari a presentare l'Istanza sono scaricabili in allegato al bando. Nel caso di beni di proprietà pubblica il bando definisce il termine ultimo per la presentazione delle domande, elemento fondamentale in quanto non possono essere ammesse richieste pervenute in data successiva a quella stabilita; nel caso di terreni di proprietà privata tale termine non è presente, in quanto l'eventuale accordo dipende dalla trattativa in corso fra le parti.

È importante notare che avvisi e bandi hanno temporalmente un inizio ed una fine, per cui la loro presenza nella Banca è limitata al periodo utile alla presentazione delle istanze. Per questo motivo lo strumento è dinamico ed in continua evoluzione; per vedere tutti i lotti che sono passati attraverso la Banca della Terra si può andare su «Bandi scaduti» in cui restano visibili tutte le opportunità pubblicate.

La Banca della Terra nasce per offrire un'opportunità a tutte le persone interessate a trovare terreni da mettere in produzione; chiunque può partecipare ai bandi e agli avvisi per la selezione dei conduttori dei terreni e delle aziende, senza alcuna limitazione di età o di professionalità. Solo in alcuni casi, per beni di elevato valore e produttività, la partecipazione può essere limitata agli imprenditori agricoli professionali (Iap). Lo strumento è inserito in «Giovanisi», il progetto della Regione Toscana che a partire dal 2011 ha sistematizzato ed integrato le politiche giovanili regionali già in vigore e le ha arricchite con nuove linee di intervento (fra cui la Banca della Terra⁴). Per questo motivo, in caso di pluralità di domande, viene operata una selezione basata anche sulla tipologia di soggetto, dando la priorità ai giovani (sotto i 40 anni di età) che lavorano a tempo pieno in agricoltura (Iap) o che hanno intenzione di farlo entro i due anni successivi (Iap provvisorio).

La selezione delle istanze ricevute, effettuata con modalità definite in ogni singolo bando, viene operata da specifiche Commissioni costituite di volta in volta da esperti della materia e/o del territorio.

La Banca della Terra è un'opportunità anche per i proprietari terrieri, sia pubblici
⁴ <http://giovanisi.it/2014/12/09/banca-della-terra>

che privati, che possono utilizzare lo strumento per dare in concessione/affitto i propri beni a terzi: la Banca, infatti, non nasce solo per rendere disponibili i terreni del patrimonio agricolo forestale regionale (Parf), ma anche quello di altri proprietari pubblici (ad esempio comuni, Unioni di Comuni, Ipab, ecc...) o di soggetti privati.

I risultati ottenuti fino al 31 dicembre 2019

La Banca della Terra è stata avviata il 29 novembre 2013, con un primo bando inerente tre lotti di oliveto, per complessivi 7 ettari, tutti aggiudicati.

Il bando riguardava beni appartenenti al Parf; da quel momento i beni inseriti, che inizialmente riguardavano esclusivamente terreni, si sono susseguiti, andando progressivamente ad interessare anche i fabbricati o interi poderi. Inoltre, nel tempo altri soggetti hanno chiesto di inserire nella Banca i loro beni.

Lo stesso Ente Terre ha avviato una profonda verifica sulla destinazione di terreni e fabbricati necessaria allo svolgimento dei compiti istituzionali di cui all'articolo 2 della l.r. 80/12, mettendo in disponibilità di terzi (attraverso la Banca della Terra) quelli che non rispondevano alle finalità della legge istitutiva dell'Ente.

Nella tabella sottostante sono riportati i risultati al 31 dicembre 2019; soffermandoci esclusivamente sui dati principali, e considerando che una parte dei bandi non aveva ancora concluso il proprio iter istruttorio alla fine dell'anno, i numeri evidenziano il buon funzionamento dello strumento e l'elevato numero di opportunità concesse agli interessati: 151 i lotti resi disponibili, per 98 dei quali si sono concluse le operazioni di individuazione dei beneficiari e quindi di assegnazione.

Quasi cento sono dunque le imprese che sono potute nascere o ampliare in questi anni grazie al sostegno della Banca della Terra. Quasi la metà dei lotti è stato assegnato a giovani sotto i quaranta anni di età (al momento della presentazione dell'istanza), talvolta riuniti insieme in società, che hanno quindi beneficiato dei punteggi di priorità a loro riservati. Il dato che colpisce maggiormente riguarda comunque l'estensione delle superfici interessate: ben 7.816 ettari sono passati attraverso la Banca della Terra e di questi 5.276 sono già stati assegnati e quindi rimessi in produzione. Un dato questo che testimonia l'importanza dello strumento anche per la salvaguardia e lo sviluppo ecosostenibile dell'ambiente e del territorio.

RIASSUNTO DEI RISULTATI OTTENUTI									
	Bandi emanati	Lotti in BdT	Lotti assegnati (numero)	Lotti assegnati a giovani (di cui)	Percentuale lotti asseg. giovani	Ettari terreno in BdT	Ettari assegnati	Fabbricati in BdT	Fabbricati assegnati
Anno									
2014	15	29	17	2	11,76%	475	310	11	5
2015	17	19	15	8	53,33%	3.266	2.643	21	18
2016	22	24	19	11	57,89%	694	592	19	15
2017	28	45	31	19	61,29%	802	739	28	18
2018	19	24	13	7	53,85%	1.508	942	21	12
2019	6	10	3	1	33,33%	1.072	50	23	2
Totale	107	151	98	48	48,98%	7.816	5.276	123	70

Tab. 1. Sintesi dei risultati al 31 dicembre 2019