

## La «Banca della terra»

1. - Un tema classico della riflessione economica e giuridica è l'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti; tema che è opportuno approfondire, in particolare, in occasione di un preciso intervento normativo: la legge Regione Toscana del 27 dicembre 2012, n. 80, sulla «Banca della terra», e il regolamento di attuazione, dec. P.G. Regione Toscana del 4 marzo 2014, n. 13.

Questa legge istituisce la *Banca della terra*. Lo scopo di valorizzare i terreni, non solo pubblici ma anche privati, favorendone intensamente un utilizzo produttivo. A tal fine, la Banca della terra contiene un inventario completo e costantemente aggiornato dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata disponibili per operazioni di affitto o di concessione. Tra questi sono compresi anche i terreni privati che siano stati dichiarati temporaneamente disponibili all'utilizzo produttivo in quanto, al momento, censiti come abbandonati o comunque incolti (cfr. art. 3, legge cit.).

Infatti, dando attuazione ai principi e ai criteri stabiliti dalla l. 4 agosto 1978, n. 440, che reca norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, la Regione Toscana ha inteso valorizzare con questo intervento le terre agricole incolte. Nella preoccupazione di promuovere la tutela degli interessi sociali, economici e ambientali delle comunità locali, obiettivo dell'intervento legislativo è di favorire il recupero delle aree abbandonate per contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici, limitare gli incendi boschivi, e in tal modo favorire l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-forestali (cfr. art. 5, legge cit., che considera abbandonati o incolti i terreni agricoli che non siano stati destinati a uso produttivo da almeno tre anni; i terreni – ad esclusione di quelli boschivi – già destinati a colture agrarie e a pascolo in cui si sono insediate formazioni arbustive ed arboree).

È stabilito (sempre nel citato art. 5) che i Comuni, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del citato regolamento di attuazione, effettuino il censimento dei terreni abbandonati o incolti presenti nel proprio territorio ai fini dell'inserimento dei terreni nella Banca della terra, da effettuarsi entro i successivi novanta giorni. Gli interessati ad ottenere in assegnazione terreni abbandonati da coltivare avranno l'onere di redigere un piano di sviluppo per la coltivazione dei terreni, obbligandosi a coltivarli conseguentemente in forma singola o associata. Il piano è redatto e approvato secondo i criteri e le procedure definite dal regolamento di attuazione. L'approvazione del piano consente al Comune l'occupazione temporanea e non onerosa dei terreni, per il periodo di efficacia del piano, ai fini della loro concessione ai privati richiedenti e titolari del piano di sviluppo approvato. Ai proprietari i cui terreni sono stati oggetto di assegnazione è dovuto un canone di occupazione, stabilito secondo i criteri determinati dal regolamento. I proprietari e gli aventi diritto, possono comunque chiedere di coltivare direttamente i terreni allegando alla richiesta il piano di sviluppo da loro redatto. Significativamente si precisa infine che, qualora i terreni abbandonati o incolti inseriti nella Banca della terra non siano oggetto di richieste di coltivazione, il Comune ha facoltà di provvedere direttamente agli interventi necessari ai fini della tutela degli interessi primari tutelati dall'intervento legislativo.

2. - Uno dei lavori giovanili più importanti sotto il profilo giuridico di Marx riguardava i furti di legna. È un bellissimo articolo in cui Marx discute se sia giusta o meno una legge che puniva per furto coloro che, avventurandosi nei boschi, ed invadendo proprietà private, raccoglievano la legna per terra, perché ne avevano bisogno per riscaldarsi. I grandi proprietari erano infastiditi da questa pacifica invasione di povera gente, così svolsero una intensa attività di *lobbying* e ottennero che l'uso della raccolta della legna caduta dagli alberi fosse punita a titolo di furto. Si tutelava la proprietà in quanto tale, e il disinteresse verso qualsiasi uso produttivo del bosco, vietando a chiunque di ritrarne quel minimo valore che era possibile

con la semplice raccolta della legna secca.

Seconda premessa. È ricorrente l'osservazione che il codice civile italiano del 1865 fu il codice di una società povera; e povera perché agricola. Negli anni in cui quel codice fu composto, in Inghilterra si avviava la rivoluzione industriale, quindi noi eravamo sotto questo profilo molto arretrati. Oggi è molto diffusa l'idea che proprio nell'agricoltura dovrebbero essere riposte notevoli chances di ricchezza: sia in termini di opportunità economiche che in termini di salvaguardia della salute del pianeta e della qualità della vita delle persone.

Queste idee mi ha suscitato, da subito, la lettura della legge toscana sulla Banca della terra, che obiettivamente contiene in sé un notevole nucleo di promozione culturale.

In primo luogo, si sottolinea l'uso e la manutenzione responsabile della proprietà fondiaria. Una sensibilità che potremmo genericamente definire «liberale» potrebbe ritenere valida l'affermazione secondo cui «la terra è mia, dunque ne faccio quello che voglio». Ma nessun sistema sociale ammette ciò. Saremmo, diversamente, in presenza di una organizzazione del vivere civile mortificante per gli interessi primari dell'essere umano (che vanno colti anche nel rapporto con la terra).

Ecco, la legge toscana pone un vincolo al mancato utilizzo della proprietà non in quanto tale ma in quanto risorsa produttiva.

Era ben possibile prevedere – come è avvenuto – una «Banca della terra». Ma poi stabilire che chi, secondo un censimento delle terre incolte, fosse identificabile come proprietario ma non intendesse avviare un'attività produttiva, dovesse subire una tassazione per l'uso improduttivo del fondo: così legittimato a proseguire. Ma quando poi la tassa fosse stata pagata, cosa avremmo ottenuto? Una serie di danni derivati dall'incuria che si realizzano costantemente e costantemente si risarciscono? Non sarebbe stato un modo intelligente, solidale e produttivo di affrontare il problema.

La scelta invece effettuata è stata di attribuire le terre incolte – e perciò abbandonate – a soggetti intenzionati seriamente a lavorarle, che a tal fine presentano un piano operativo, e si obbligano al versamento di un indennizzo ai proprietari.

Il vecchio adagio «date la terra a chi la vuole lavorare», seguito in queste regole, contiene in sé una opzione politica di fondo, in quanto tale anche criticabile. Ma rivela nel contempo un fondamento economico solido, e difficilmente contestabile: la terra è infatti per natura produttiva; e incorpora un valore reale e potenziale oggettivamente smisurato. Inoltre, se la coltivazione è un modo di prendersi cura della terra, non coltivare corrisponde ad abbandonarsi all'incuria. Sarebbe difficile difendere una simile scelta. Che peraltro impedirebbe la fruizione dei finanziamenti comunitari previsti per la produzione agricola.

Ecco allora l'idea del censimento delle terre incolte, e della creazione, sulla base dei dati raccolti, della Banca della terra.

**3.** - Se ci interrogassimo sul senso di questa espressione legislativa, noteremmo subito che la terra è ricchezza: come in banca ci si deposita ricchezza, in questo censimento si fa censimento di ricchezza. Una ricchezza disponibile, e però disprezzata, trascurata e niente affatto valorizzata da chi eventualmente ne è proprietario.

Il meccanismo seguito in questa legge è simile nella ispirazione a quello proprio delle leggi di riconversione industriale. Un'impresa non funziona; individuato l'elemento critico dell'attività, si predispone una pianificazione di recupero, e si realizza un monitoraggio giudiziario o amministrativo di questa attività. Qui noi abbiamo il censimento della terra incolta, quindi l'individuazione del sito. La pubblicità su questa attività ai possibili interessati. L'imprenditore agricolo interessato può presentare un piano di sviluppo del territorio. Un piano di recupero. Questo piano dovrà essere redatto secondo determinati criteri che dovranno realizzare le finalità di evitare il pericolo di danni dovuti allo stato di abbandono e al contempo valorizzare la ricchezza insita in quel fondo. Dopo di che l'amministrazione giudicherà l'offerente secondo la qualità del suo piano e consentirà, assegnando a lui la terra, di realizzare il piano.

Si prevede anche la possibilità un contraddittorio con l'eventuale proprietario che dovesse a questo punto

venir fuori, anche lui interessato a coltivare la propria terra. Il proprietario che voglia procedere alla coltivazione deve dunque formalizzare una richiesta in tal senso: deve chiedere di poter coltivare la propria terra. Il che non deve apparire paradossale. Infatti, non ha coltivato la propria terra per almeno tre anni (come prevede la legge) e fino a quel momento, facendo sorgere il problema; ha determinato conseguentemente i presupposti per l'inserimento del suo sito nella Banca della terra. A questo punto, non basta che lui dica: «da oggi la voglio coltivare, la mia terra». Per l'incuria prolungata, ha perso la propria facoltà. Adesso, dovrà presentare anche lui il piano.

La qual cosa mi ha colpito profondamente. Anche il proprietario ravveduto deve presentare un piano di coltivazione. Per quanto possa apparire strano, ciò è profondamente sensato. Per quale motivo dovremmo fidarci di chi è rimasto inerte e ha dimostrato disinteresse fino a ieri? L'intervento sul diritto di proprietà è molto incisivo e rischierebbe di apparire inaccettabile se non si considerasse che però ciò di cui stiamo discutendo, cioè la terra, ha per noi il massimo valore. Ecco il punto. Questa non è una regolamentazione contro la proprietà, questa è una regolamentazione per la terra, che è una cosa completamente diversa. E questa regolamentazione conviene soprattutto ai proprietari perché esprime un valore economico enorme a livello di potenzialità di ciò che loro hanno e non considerano.

Con la coltivazione da parte dell'affidatario viene a realizzarsi una produzione di ricchezza che consentirà l'accantonamento di un canone destinato ad indennizzare a favore del proprietario l'utilizzo produttivo che si è fatto della terra.

Sulla premessa che facevo prima, il meccanismo è molto interessante, è fortemente pubblicitario, per promuovere la figura responsabile dell'imprenditore agricolo: come colui che si interessa del territorio prendendosene cura, con ciò producendo importanti esternalità positive per la collettività che quel territorio abita.

Notiamo: l'imprenditore agricolo, non il proprietario di siti agricoli. Colui che la lavora la terra, non colui che la possiede. Sono due concetti anche antitetici, come ha dimostrato la riforma agraria degli anni cinquanta. La nostra legge premia il lavoro, non la proprietà.

4. - Nell'art. 5 si definisce la figura del «terreno abbandonato o incolto». È abbandonato il terreno che da oltre tre anni è lasciato praticamente a sé stesso (da una semplice osservazione è facile rendersi conto se si tratti o no di un sito curato o ignorato da chi eventualmente ne è proprietario). Sono abbandonati i pascoli in cui si siano insediate formazioni arboree: cioè pascoli non coltivati come tali, ma abbandonati. In pratica, strisce di terra abbandonate a se stesse. L'Ente regionale istituito per la gestione della Banca della terra e la gestione di tutte le procedure amministrative connesse (dal censimento di questi siti alla valutazione delle domande degli interessati alla attribuzione della terra previa valutazione del piano) approva il piano di sviluppo per la individuazione dei terreni.

Sui criteri di redazione del piano, che evidentemente costituiscono uno dei punti focali dell'intera legislazione, è stato rinvio al regolamento.

Nell'art. 5 e prima ancora nell'art. 1 della legge stessa sono indicate le finalità generali a cui deve comunque mirare il piano: preservare il territorio e anche svilupparlo.

Il regolamento stabilisce, all'art. 3, il contenuto minimo obbligatorio del piano. In esso deve innanzitutto essere descritto lo stato di fatto del sito, deve essere svolta l'identificazione della superficie e della condizione agronomica dei terreni richiesti. In termini prospettici, debbono essere individuati gli obiettivi di ripristino produttivo e deve essere delineato un piano di massima per la rimessa a coltura dei terreni. In particolare, deve essere effettuata la descrizione delle singole opere e dei lavori previsti per il raggiungimento degli obiettivi di ripristino; la data di inizio e i tempi di realizzazione delle opere e dei lavori; gli acquisti necessari a tal fine. È anche previsto che l'arco temporale per cui si richiede l'assegnazione deve risultare congruo rispetto all'attuazione del piano, il quale non può comunque superare i quindici anni.

L'idea su cui si basa la legge, è dunque di stimolare la cultura dell'utilizzo produttivo dei siti attraverso soluzioni di gestione temporanea di fondi altrui. Per evitare forme occulte di espropriazione e pertanto

inserito un termine massimo di durata del piano, comunque congruo rispetto agli obiettivi della coltivazione.

5. - Altra questione concerne la definizione dei «proprietari» e degli «aventi diritto». Tutti costoro (proprietari, concessionari, usufruttuari, enfiteuti, coloro che hanno contratti di affitto che non avendo onorato si sono fatti inserire nella Banca della terra) possono chiedere di coltivare direttamente i terreni, ma a loro volta devono presentare un piano di sviluppo.

Occorre in ogni caso prestare attenzione alla tutela degli investimenti idiosincratici, necessari per il piano di *start up* e destinati ad essere ammortizzati in un certo numero di anni. Come si regola il conflitto tra il proprietario che vuole coltivare la propria terra e l'esecuzione del piano già avviato dall'affidatario? Se il proprietario pretendesse la restituzione della terra, all'affidatario si dovrebbe pagare l'investimento perduto.

6. - Circa i criteri di ammissibilità del piano, è stabilito nel regolamento che possono presentare la relativa domanda di coltivazione imprenditori agricoli professionali, singoli o associati anche a titolo provvisorio. In concreto: un soggetto coltivatore diretto; un'impresa di produzione e, secondariamente, di trasformazione. Ma occorrerà pur sempre verificare nel caso concreto se la struttura di impresa abbia la sufficiente organizzazione e sofisticazione per supportare il piano che si propone su quel tipo di sito.

Resta inteso che chi non è coltivatore non potrebbe mai presentare ammissibilmente un progetto di coltivazione. Il proprietario che vuol coltivare il proprio fondo, ma non ha contatti con la realtà dell'agricoltura, non dovrebbe essere legittimato alla presentazione del piano. Potrebbe obiettarsi che in tal modo potrebbe deprimersi il diritto di proprietà. In realtà, si tratterebbe soltanto di un modo (intelligente) per valorizzare, e prendere sul serio, l'attività dell'imprenditore agricolo, e dunque una precisa professionalità.

7. - Il regolamento si preoccupa, all'art. 4 di stabilire i criteri per l'approvazione del piano di sviluppo e per la selezione dei richiedenti qualora sia presentata una pluralità di domande di assegnazione aventi ad oggetto le stesse particelle. Proprio in questa parte della disciplina possono rilevarsi le maggiori perplessità.

Sono preferiti gli imprenditori agricoli professionali, singoli o associati anche a titolo provvisorio e coltivatori diretti, che non hanno compiuto quarant'anni di età alla data della domanda di assegnazione (nel caso delle associazioni tutti gli imprenditori non devono aver compiuto quarant'anni di età) rispetto agli stessi soggetti ultraquarantenni; seguono secondo gli stessi criteri di preferenza degli infra quarantenni gli imprenditori agricoli singoli o associati (non connotati dal qualificante requisito della professionalità), che hanno compiuto quarant'anni di età. A parità di condizioni di priorità, ha diritto di precedenza l'imprenditore agricolo conduttore di terreni confinanti con uno o più terreni per cui è richiesta la assegnazione. Soltanto in caso di ulteriore parità l'Ente procede alla valutazione dei piani concorrenti e individua il potenziale assegnatario con particolare riguardo agli obiettivi di ripristino produttivo atti ad assicurare la rimessa a coltura dei terreni.

È facile constatare l'eccessivo automatismo contenuto in questi criteri. La professionalità, unita alla giovane età, assicurano una agevole vittoria. Ma questa è relativa al soggetto, non alla strategia produttiva che quel soggetto presenta formalizzata nel piano.

La conclusione a cui parrebbe doversi giungere è che, in caso di terre abbandonate o incolte, può ottenerne la coltivazione qualsiasi imprenditore agricolo che lo richieda presentando un piano formalmente completo degli elementi contenutistici indicati dalla normativa di settore (e sopra ricordati). Qualora vi siano più domande di coltivazione, vincono i giovani professionisti. Di nuovo, nessuna attenzione è dedicata al piano. Se così è, tuttavia, subentra surrettiziamente una finalità non dichiarata sottesa all'intero intervento legislativo: di promuovere l'intrapresa giovanile per il carattere giovanile che presenta.

Questo tono assistenziale compromette la qualità dell'intervento, giacché non consente di rimuovere effettivamente la distanza che tuttora scandisce il vantaggio delle imprese commerciali rispetto alle imprese operanti nel settore agricolo. In ambito commerciale e produttivo, ciò che conta è la qualità della pianificazione d'impresa e non, e comunque mai soltanto, la qualità soggettiva dell'imprenditore. A questo traguardo dovrà aggiungersi anche nell'agricoltura, per conquistare definitivamente un settore fondamentale della produzione alle buone ragioni del mercato.

*Fabrizio Di Marzio*