



Aprile 2015



a cura del Settore *Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico, al CORECOM e all'Autorità per la partecipazione, al CdAL e alla COPAS*

Attuazione della l.r. 80/2012: avviamento, sperimentazione della banca della terra e sviluppo futuro.

Questa nota descrive l'attuazione della l.r. 80/2012 "Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in Ente Terre Regionali Toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000." elaborando le informazioni contenute nella relazione presentata dalla Giunta regionale (decisione GR n. 61 del 22 dicembre 2014) in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 19 (Clausola valutativa).

In sintesi

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- **Completamento delle procedure di costituzione ed avviamento** del nuovo Ente;
- Adozione del piano delle attività per il triennio 2014-2016 e dei regolamenti per la disciplina della banca della terra e la gestione dei terreni incolti;
- Elevata consistenza dei terreni da censire stimabile in circa 110.000 ettari distribuiti su circa 270.000 particelle catastali;
- **83 comuni toscani hanno completato il censimento coprendo circa il 50%** del territorio da censire;
- **Avvio sperimentale della banca della terra con i terreni pubblici;**
- 14 bandi pubblicati a fine 2014 per **l'assegnazione di 28 lotti pari a circa 350 ettari di terreno** ricadenti in 13 comuni;
- Bassa partecipazione ai bandi da parte dei potenziali beneficiari;
- Alcune criticità riscontrate nell'attuazione delle procedure di revisione delle concessioni esistenti.

1. La "ratio" dell'intervento

La trasformazione dell'Azienda regionale agricola di Alberese¹, ente pubblico economico, in Ente Terre Regionali Toscane², ente pubblico non economico, risponde alla necessità di rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito delle aree rurali favorendo il ricambio genera-

zionale in agricoltura, promuovendo il contributo positivo dell'agricoltura e delle foreste all'ambiente e al territorio, in modo da salvaguardare la biodiversità e la tutela del paesaggio e prevenire i dissesti idrogeologici.

Con lo scopo di valorizzare il patrimonio agri-

colo-forestale regionale attraverso un uso produttivo dello stesso, l'istituzione di Ente Terre Regionali Toscane attribuisce ad un unico soggetto il compito di definire una strategia unitaria di gestione ottimale e di valorizzazione di tutte le proprietà regionali agroforestali, secondo le indicazioni del Piano Agricolo Forestale (PRAF)³ per il periodo 2012-2015.

La scelta della Regione Toscana, anche in qualità di "interprete della politica di sviluppo rurale elaborata dall'Unione Europea"⁴, attraverso la realizzazione di un'esperienza di banca della terra, intesa come inventario completo e aggiornato dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata e comprensivo dei terreni incolti o abbandonati disponibili per operazioni di affitto o concessione, è volta a incrementare il contributo positivo che

l'agricoltura e le foreste possono dare all'ambiente e al territorio, con l'intento di far diventare le proprietà pubbliche un volano di sviluppo per le aree rurali.

Vista la complessità delle operazioni preliminari all'avvio della riforma, l'art. 19 della l.r. 80/2012 prevede **una clausola valutativa** in cui sono stati inseriti i quesiti ritenuti funzionali a fornire al legislatore alcuni elementi di verifica e controllo rispetto al processo di attuazione ed in particolare: realizzazione, composizione e funzionamento della banca della terra (art.3); definizione degli indirizzi operativi per la gestione ottimale dei beni del PAFR (Patrimonio agricolo forestale regionale), (art. 2, comma 1, lett. c); successiva verifica della loro corrispondenza con le concessioni esistenti sul territorio.

2. Avviamento ed adozione dei regolamenti di gestione

COSTITUZIONE ED AVVIAMENTO DELL'ENTE - Nella prima fase successiva all'adozione della l.r. 80/2012 si sono resi necessari una serie di adempimenti amministrativi per la nascita del nuovo ente, tra cui: la nomina del direttore, la trasformazione dell'Azienda regionale agricola di Alberese ed il conseguente passaggio al nuovo ente dei rapporti giuridici attivi e passivi, la definizione della dotazione organica⁵ ed il relativo distacco del personale appartenente al ruolo unico regionale.

Con DGR 779/2013 la Giunta regionale, sentite le associazioni rappresentative degli enti locali e gli altri soggetti indicati al comma 1 dell'art. 10 della l.r. 80/2012, ha approvato le direttive all'Ente Terre Regionali Toscane per la predisposizione del piano delle attività per il 2013 e il 2014, tenendo conto delle funzioni ad esso attribuite ai sensi dell'art. 2 della stessa legge e nel rispetto degli atti di programmazione.

ATTI DI PROGRAMMAZIONE - Successivamente, tenendo conto della proposta operativa del Direttore dell'Ente redatta sulla base degli indirizzi di Giunta, con **DGR 913/2014 è stato adottato il piano delle attività dell'Ente** per il 2014 e indicazioni per il triennio 2014-2016:

tale documento rappresenta l'atto di riferimento per l'attività dell'Ente di cui ne è prevista una rendicontazione sullo stato di avanzamento, ai sensi dell'art. 10, comma 5. Le azioni principali contenute nel piano hanno per oggetto: banca della terra; interventi di gestione forestale sostenibile e sviluppo dell'economia verde; coordinamento della gestione ottimale e della valorizzazione dei beni del PRAF; gestione delle aziende agricole e di altri superfici agricole e forestali.

Considerando che l'attuazione di questi obiettivi necessita di tempi diversi per la messa a regime, la legge regionale ha previsto, ai sensi delle disposizioni transitorie di cui all'art. 66, che la conclusione delle procedure di rideterminazione dei complessi del patrimonio agricolo forestale avvenga entro 24 mesi dall'approvazione della legge; nelle more dell'approvazione di detta deliberazione resta in vigore l'allegato B della l.r. 39/2000. Il **ritardo della conclusione delle procedure di rideterminazione dei complessi** è dovuto anche alla necessità di tener conto del riordino delle funzioni provinciali, così come normato dalla l.r. 22/2015, riordino che al momento non ha però

ancora concluso il suo iter.

REGOLAMENTI ATTUATIVI - Con il regolamento DPGR 13/R/2014 del 4 marzo 2014 sono state fornite le direttive per l'attuazione dell'art. 5 relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti, mentre con regolamento attuativo DPGR 60/R/2014 del 15 ottobre 2014 sono stati definiti i criteri di funzionamento della banca della terra. In questa fase iniziale si sono riscontrati alcuni ritardi dovuti principalmente ai tempi di nomina del direttore di Ente

Terre (aprile 2013), alla definizione della pianta organica del personale (ottobre 2013, soprattutto per quanto concerne la tempistica necessaria al distacco del personale regionale) e al fatto che il primo anno di attività, sia pure per il solo primo trimestre, è stato condiviso con l'Azienda regionale agricola di Alberese, con accavallamento delle competenze e la necessità di approvare anche per quest'ultima bilanci preventivi e consuntivi.

3. L'obiettivo atteso della gestione ottimale: primi risultati

LA BANCA DELLA TERRA - Istituita ai sensi dell'art. 3 della l.r. 80/2012, è stata avviata nel novembre 2013 ed è disponibile al pubblico sul sito di Artea (www.artea.toscana.it). Tale sistema informativo contiene l'inventario dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata, oltre a quelli censiti come abbandonati o incolti, che possono essere messi a disposizione di terzi tramite operazioni di affitto o di concessione. La gestione della banca della terra, quale luogo di incontro tra domanda ed offerta, supporta anche l'attuazione di altre importanti politiche regionali, in particolare la tutela delle aree rurali, l'imprenditoria giovanile agricola, la prevenzione ai dissesti idrogeologici, la biodiversità e la tutela del paesaggio. Considerata la **difficoltà di avvio e la necessità di costruire ex novo un sistema informativo** è stata prevista, in prima battuta, la sperimentazione sulla base di quanto contenuto nel PRAF e rinviando al 2015 la realizzazione completa del sistema informativo, l'implementazione di un portale interattivo quale punto di incontro tra domanda ed offerta, rimandandone al 2016 la definitiva messa a regime.

L'avvio della banca della terra e primi risultati - Dopo l'implementazione del sistema informativo avvenuta nel 2014, la successiva fase di sperimentazione ha visto l'inserimento in banca dati dei lotti fino al momento censiti e la loro assegnazione ai soggetti richiedenti a seguito di procedure concorsuali.

CENSIMENTO DEI TERRENI INCOLTI - Per quanto concerne l'ammontare del patrimonio censito nella banca della terra, emerge che **la totalità dei terreni è di proprietà pubblica ad eccezione di un unico caso** dove un terreno privato, sito nella provincia di Firenze, è stato messo volontariamente dal proprietario a disposizione. Occorre segnalare che ad oggi non sono ancora stati inseriti i terreni incolti, anche in considerazione del fatto che soltanto alcuni comuni hanno completato l'iter del censimento delle particelle catastali abbandonate (circa il 30%). Per l'attuazione delle disposizioni in merito al censimento dei terreni abbandonati è stata definita una convenzione⁶ con UPI Toscana. Detta convenzione è stata recentemente rinnovata anche in considerazione dell'estensione **del territorio da censire**, che da una stima ammonta a **circa 110.000 ettari**, oltre alla necessità di reperire ulteriori informazioni su **oltre 270.000 particelle catastali**. E' da rilevare che in questa fase gli operatori sono impegnati prevalentemente in attività di affiancamento⁷ ai comuni censiti, al fine di coadiuvare gli uffici comunali nella fase di individuazione dei proprietari terrieri e di conseguente comunicazione dei risultati del censimento attuato. **Il numero dei comuni che hanno concluso l'iter al 31 dicembre 2014 è di 64**, mentre per ulteriori 19 è prevista la prossima conclusione dell'iter procedurale di censimento. Da rilevare che, benché l'obbligo di svolgere il censimento riguardi tutti i comuni della Toscana, l'attività finora svolta

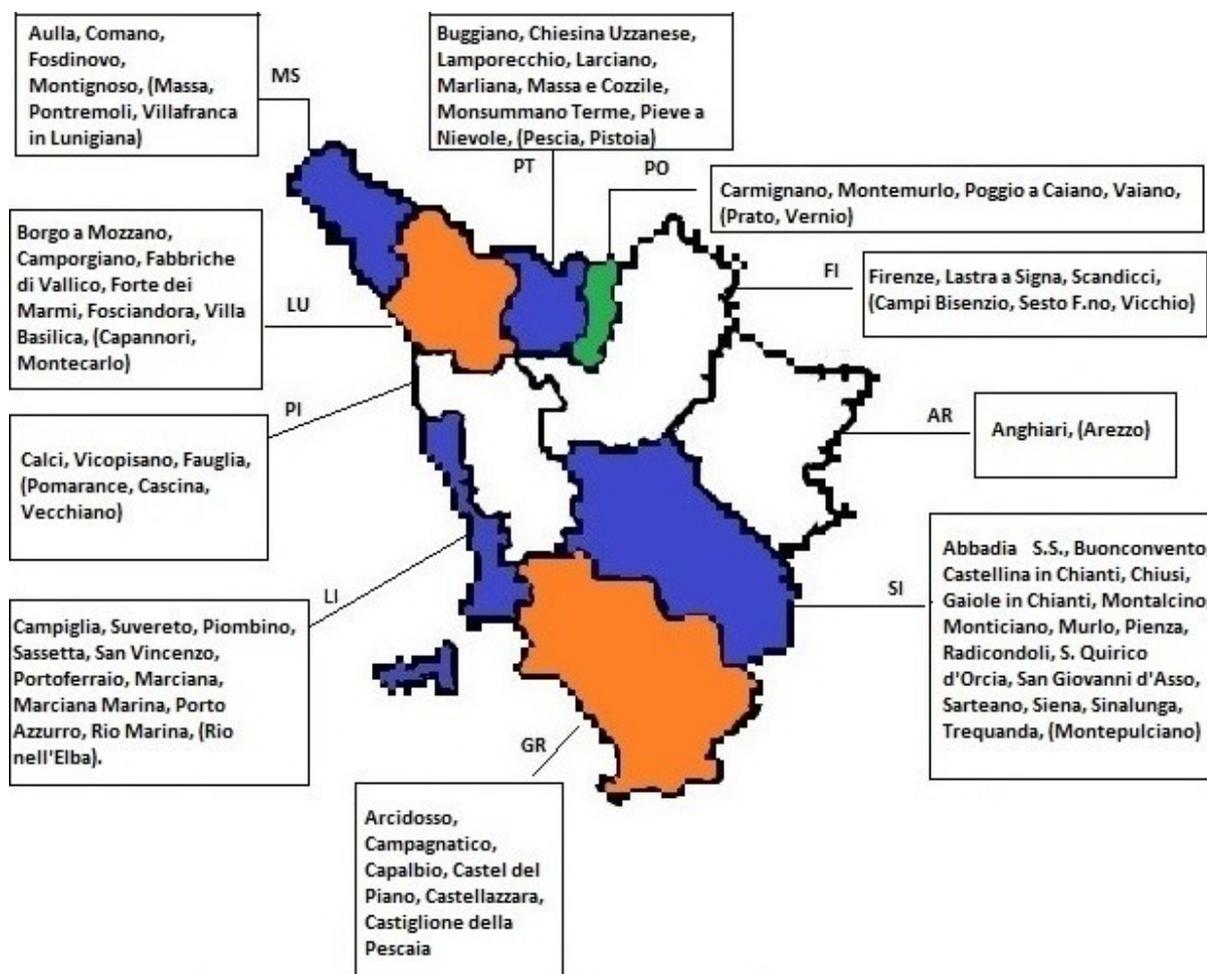
ha già consentito di coprire circa il 50% della superficie individuata originariamente tramite il database georeferenziale di ARTEA.

Nel corso del 2015 è programmata l'implementazione della banca della terra: in caso di finanziamento del progetto "Portale Banca della Terra" da parte del Ministero a seguito della richiesta trasmessa al MiPAAF il 26 settembre 2014, già nel 2015 sarà probabilmente attivata una procedura per la realizzazione di un portale interattivo, attraverso cui sarà possibile ottenere tutte le notizie aggiornate dei terreni

disponibili non limitato al PAFR (decreto ETRT 23/15). Tale previsione sembra essere in linea con l'obiettivo inserito nel piano delle attività dell'Ente relativamente alla completa funzionalità della banca della terra prevista per il 2016.

Di seguito in Tav. 1 è rappresentato lo stato di completamento dell'attività del censimento tenendo conto del numero dei comuni che l'hanno completata o quasi completata ed il numero dei comuni presenti nelle singole province.

Tav. 1 - Stato di completamento del censimento al 31/12/2014



Legenda:

Tra parentesi i comuni che hanno quasi completato il censimento

Classe di completamento del censimento sul numero dei comuni della provincia	
0% - 20%	
20% - 40%	
40% - 60%	
>60%	

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale - DG Competitività del sistema regionale sviluppo delle competenze

Dai dati in riportati in **Tav.1** emerge che il numero dei comuni che hanno risposto agli obblighi censuari è 83 (circa il 30%) e che la provincia con il maggior livello di copertura è Prato

(85%), seguita da Livorno (55%).

La distribuzione dei terreni pubblici inserita nella banca della terra su base provinciale è invece riportata in **Tav.2**.

Tav. 2 - Terreni in banca della terra a novembre 2014

Provincia	Pubblici	Privati	Abbandonati	Totale
Arezzo	11	0	0	11
Firenze	9	1	0	10
Grosseto	4	0	0	4
Livorno	0	0	0	0
Lucca	0	0	0	0
Massa Carrara	0	0	0	0
Pisa	1	0	0	1
Pistoia	0	0	0	0
Prato	3	0	0	3
Siena	7	0	0	7
Totale	35	1	0	36

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale - DG Competitività

Tav. 3 - Comuni interessati ai bandi a novembre 2014

Provincia	Comuni	Totale
Arezzo	Loro Ciuffenna; Pieve Santo Stefano; Anghiari, Badia Tedalda, Arezzo	5
Firenze	San Godenzo; Londa	2
Grosseto	Follonica; Grosseto	2
Livorno	-	-
Lucca	-	-
Massa Carrara	-	-
Pisa	Buti	1
Pistoia	-	-
Prato	Cantagallo	1
Siena	Radicondoli; Murlo	2
Totale		13

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta regionale - DG Competitività

A novembre 2014 sono stati **pubblicati per la banca della terra 14 bandi** (attualmente tutti chiusi) con cui sono stati resi disponibili 28 lotti, di cui 18 per soli terreni, 7 per soli fabbricati mentre 3 mettevano in concessione sia fabbricati che terreni. L'iniziativa ha di fatto messo a **disposizione oltre 350 ettari di terreno e 10 fabbricati** di proprietà pubblica ed ha interessato **13 comuni ricadenti in 6 distinte province** il cui dettaglio è riportato in **Tav. 3**.

Alla conclusione delle procedure di gara (o in alcuni casi a seguito di successiva trattativa privata⁸) sono stati assegnati tutti i lotti banditi tranne uno ; **mediamente sono state presentate 1 o 2 domande** per lotto e solo **una domanda è stata respinta** per mancanza di requisiti del richiedente. Gli assegnatari sono risultati essere complessivamente 14, di cui 2 di età sotto i 40 anni ("giovani agricoltori").

L'importo complessivo delle concessioni attivate sul PRAF "Piano Agricolo Forestale Regionale" in questa prima fase attuativa è di circa 32 mila euro annui. A queste risorse si aggiungono ulteriori 40.100 euro derivanti dall'affitto di 30 ettari di terreno di Ente Terre Regionali Toscane destinati alla produzione di pomodoro.

Da segnalare che **sul versante della richiesta è stata creata una apposita mailing list** in cui sono stati inseriti tutti coloro che a vario titolo hanno manifestato interesse e che tale lista è, attualmente, composta da circa 100 nominativi.

IL PROCESSO DI REVISIONE DELLE CONCESSIONI ESISTENTI

- Tale attività, che consiste nella verifica, il coordinamento ed il sostegno tecnico agli enti competenti, rientra tra le azioni necessarie per garantire la gestione ottimale e valorizzazione del patrimonio agricolo forestale contenute nel piano dell'Ente⁹. Ciò premesso, nello specifico caso dello stato di completamento del processo di revisione delle concessioni, elemento valutativo della clausola di cui all'art. 19, emergono alcune difficoltà rilevate in sede attuativa in merito alla revisione e verifica della rispondenza delle concessioni attive agli indirizzi operativi di cui all'art. 2, comma 1, lett.c) della l.r.80/2012. Tale processo finalizzato a garantire omogeneità e uniformità ha comportato l'avvio preliminare di una analisi puntuale sulle concessioni esistenti, che ha visto **l'effettuazione di numerosi momenti di confronto con gli enti gestori**, la cui conclusione ha portato alla luce la necessità di **rivedere circa 30 concessioni che risultano essere ancora**

in fase di regolarizzazione.

Le tipologie più ricorrenti di problematica riguardano il canone di concessione da riallineare ai valori di mercato, la mancata corrispondenza di esse con le finalità della l.r. 39/2000 ed il mancato rinnovo di alcune concessioni scadute da tempo.

Nell'ambito della redazione degli indirizzi è stata prevista anche l'adozione di uno schema tipo di avviso pubblico per le future concessioni, uno schema per l'adozione del disciplinare e la definizione di parametri oggettivi per l'individuazione corretta del canone di concessione. Detti strumenti saranno conseguenti all'adozione degli indirizzi operativi.

In merito al rinnovo delle concessioni in uso già in essere ma di prossima scadenza, l'attività di supervisione e coordinamento ha portato ad effettuare la **revisione di circa 143 particelle catastali per un totale di oltre 600 ettari di superficie di PAFR.**

4. Spunti di riflessione e sviluppi futuri

Dalla relazione allegata alla decisione di Giunta n.61 del 22.12.2014 in risposta ai quesiti contenuti nella clausola ai commi 1 e 2 dell'art. 19 della l.r. 80/2012, emerge che le attività che avrebbero dovuto essere realizzate sono ancora in fase di completamento e che, quindi, l'analisi definitiva della **fase di implementazione dovrà essere rimandata** alla scadenza indicata al comma 3 del medesimo articolo (*Tav. 4*).

L'aspetto di maggiore rilievo riguarda lo **stretto legame tra le azioni da porre in essere nella prima fase attuativa e il raggiungimento dell'obiettivo finale** della gestione ottimale del patrimonio agricolo-forestale regionale. In tal senso gli strumenti operativi previsti in legge, come la banca della terra e la revisione delle concessioni esistenti, ed il loro conseguente allineamento con gli indirizzi operativi regionali, appaiono le principali azioni propedeutiche al raggiungimento dell'obiettivo regionale.

Ciò premesso vale la pena ricordare che anche la completa operatività di detti **strumenti ne-**

cessita di azioni di raccordo, che prevedono il **coinvolgimento di numerosi soggetti istituzionali e privati, che ne aumentano il livello di potenziale criticità.**

Riguardo alla banca della terra, tuttavia, occorre rilevare alcuni ritardi da parte dei comuni nel completamento dell'attività di censimento dei terreni incolti da inserire nel database regionale. **Tali ritardi sembrerebbero in parte riconducibili anche alla mole di situazioni da risolvere**, che da una prima stima regionale si sono concretizzate in circa 110.000 ettari di terreni potenzialmente incolti e circa 270.000 particelle catastali sulle quali sono necessari approfondimenti: anche per tali ragioni è stata rinnovata la convenzione con UPI Toscana al fine di coadiuvare e coordinare l'attività di censimento da parte dei comuni. Ciò nonostante è da rilevare che gli 83 comuni toscani che hanno completato o quasi completato il censimento riescono a coprire da soli circa il 50% delle situazioni inizialmente segnalate.

Sebbene la banca della terra ancora non sia pienamente operativa, in questa fase iniziale è stato comunque **possibile realizzare una significativa sperimentazione** che ha evidenziato, sul versante della domanda, **un basso livello di partecipazione** da parte dei potenziali beneficiari, con sole 1 o 2 domande per lotto e solo 2 soggetti partecipanti di età inferiore a 40 anni. Ciò conferma l'opportunità, peraltro già prevista tra le azioni future inserite nel piano dell'attività dell'Ente, di operare da subito in maniera più incisiva sul versante della comunicazione **al fine di sensibilizzare i potenziali beneficiari dell'iniziativa**.

Per quanto riguarda l'azione di revisione delle concessioni attive agli indirizzi operativi occorre segnalare, anche in questo caso, sia lo stretto legame con l'obiettivo generale della gestione ottimale che il verificarsi di alcuni ritardi attuativi. Essi sono in parte riconducibili alle difficoltà operative rilevate nella prima fase, dove si è reso necessario prima effettuare una analisi puntuale di tutte le situazioni esistenti. Si rileva, inoltre, che in questa specifica azione i margini di operatività da parte del soggetto Ente Terre Regionali Toscane sono solo strettamente di coordinamento e che la previsione di risoluzione delle controversie entro la fine del 2015 dipende anche dalla volontà delle parti interessate.

Tav. 4 - Clausola valutativa

Art. 19 - Clausola valutativa

1. La Giunta regionale, entro il 30 giugno 2013, invia alla commissione consiliare competente una prima relazione contenente informazioni su:

a) lo stato di attuazione delle attività preliminari all'istituzione della banca della terra;

b) la situazione relativa alla definizione degli indirizzi operativi per la gestione ottimale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c).

2. La Giunta regionale, entro il 30 novembre 2014, invia alla commissione consiliare competente una relazione sullo stato di attuazione delle legge, contenente in particolare:

a) una prima stima della consistenza qualitativa e quantitativa del patrimonio agricolo-forestale inserito nella banca della terra;

b) lo stato di attuazione delle procedure di verifica della rispondenza delle concessioni esistenti agli indirizzi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c);

c) lo stato di attuazione delle procedure di aggiornamento dei piani di gestione agli indirizzi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c).

3. La Giunta regionale, entro il 31 marzo 2016, e successivamente con cadenza triennale, invia alla commissione consiliare competente una relazione sui principali risultati ottenuti, in particolare in termini di riduzione di costi e di promozione ed utilizzo della banca della terra ai fini della realizzazione delle politiche per lo sviluppo agro-forestale.

Note

¹ L.r. 83/1995 “Istituzione dell’Azienda Regionale Agricola di Alberese.”

² L’Ente Terre Regionali Toscane è un nuovo ente pubblico non economico istituito 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”, quale ente dipendente della Regione Toscana ai sensi dell’articolo 50 dello Statuto, fornito di personalità giuridica, di autonomia amministrativa e gestionale nonché di patrimonio proprio.

³ Adottato con DCR 3/12.

⁴ Rapporto sulle Regioni in Italia, 2013 ISSIRFA, Il Sole 24 Ore 2014 , pag.155.

⁵ La dotazione organica è stata stabilita con DGR 621/2013 ed il distacco di una parte dei dipendenti appartenenti al ruolo unico regionale è stato attuato con DD 3964/2013.

⁶ Decreto Ente Terre Regionali Toscane n.2/2014; Decreto Ente Terre Regionali Toscane n.19/2015

⁷ Così come disciplinato ai sensi dell’art. 5 della l.r.80/2012.

⁸ Si è proceduto con trattativa privata per i casi nei quali non era stata presentata alcuna domanda a seguito della pubblicazione del bando.

⁹ Per approfondimenti si rinvia al contenuto del piano delle attività dell’Ente 2014 ed indicazioni per il triennio 2014 - 2016 DGR 913/2014; DGR 474/15 piano attività 2015 e indirizzi 2015-2017.

La nota è stata curata dalla dott.ssa A. Brazzini e dal dott. A. Zuti, funzionari del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico, al CORECOM e all’Autorità per la partecipazione, al CdAL e alla COPAS

La foto in prima pagina è tratta dall’archivio fotografico della Regione Toscana.