

PAOLO URBANI

La disciplina urbanistica delle aree agricole

Indice

1. *Disciplina urbanistica delle attività agricole*
2. *Contenuto del piano regolatore per le zone agricole e legislazione regionale.*
3. *Legislazione regionale e pianificazione di area vasta*
4. *Programmazione dell'attività agricola e scelte urbanistiche*
5. *Disciplina urbanistica e libertà d'iniziativa economica: il limite dei rapporti.*
6. *Alla ricerca dell'interesse pubblico differenziato e della protezione "rinforzata" delle aree rurali.*
7. *Lo spazio agricolo come bene paesaggistico.*

1. Disciplina urbanistica delle attività agricole

La questione delle aree agricole – e già il termine “agricole” è foriero di differenti interpretazioni così come il termine “aree” rispetto a “zone” – è oggetto di disciplina giuridica cui si intrecciano norme di azione e norme di relazione poste a metà del secolo scorso dal legislatore statale e successivamente, a partire dalla regionalizzazione degli anni '70, prevalentemente dal legislatore regionale.

La collocazione (non esaustiva) della disciplina nella materia urbanistica nasce dal fatto che il nostro ordinamento – come quello di tutti i paesi europei – pone il principio della pianificazione degli usi del territorio – e quindi il suo ordinato sviluppo – tra gli interessi primari dello stato.

Il manifestarsi di un tale interesse pubblico ha posto da tempo in capo ai poteri pubblici la potestà della pianificazione del territorio al fine del contemperamento dei diversi interessi pubblici e privati, con la finalità di dettare norme regolatrici dell'azione degli attori privati che non si pongano in contrasto con gli interessi della collettività.

Sotto questo profilo, quindi, il potere ordinatore delle norme urbanistiche incide, in origine, direttamente solo sulla proprietà privata nelle sue varie qualificazioni (fondiaria, edilizia, agricola) poiché diretto è il rapporto tra il titolo proprietario e l'uso dei beni ricollegandosi così la materia più coerentemente all'art. 42 2 comma della Cost.¹

L'inquadramento delle aree agricole nella disciplina dei beni urbanistici ha così per lungo tempo dominato la scena non rilevando l'attività agricola come attività economica connessa alla sua produttività ma più

¹ P.Urbani, *Urbanistica* ad vocem in Enc.Diritto 1990

semplicemente la garanzia del rispetto delle regole giuridiche preposte all'ordinato assetto del territorio. La questione cela un dibattito tra giuristi a lungo alimentatosi negli anni '50 e '60 nel quale si sono confrontate due tesi. La prima che vedeva nel nesso pianificazione territoriale/pianificazione economica – riferendosi perciò all'art.41 2 co. Cost. – l'attribuzione alla prima di un potere d'incidere sulle attività economiche attraverso i limiti apposti agli usi plurimi delle aree. In breve, attraverso l'urbanistica si può o si deve dirigere lo sviluppo dell'economia sul territorio².

La seconda, appalesatasi almeno formalmente vincente, che assegna, al contrario, alla disciplina urbanistica più semplicemente il ruolo di attività regolatrice sul territorio delle diverse istanze economiche nel quadro generale del temperamento degli interessi pubblici generali con quelli più strettamente privati³.

Peraltro, la concezione dominante propria della legislazione urbanistica che assegna al piano urbanistico la funzione di determinare l'edificabilità delle aree nel quadro più generale della soddisfazione del fabbisogno abitativo, ha per lungo tempo messo in secondo piano che i beni urbanistici possano essere destinati a funzioni diverse e più complesse della semplice edificabilità ad uso residenziale. Di qui l'uso residuale del termine disciplina urbanistica delle "zone" agricole e non delle "aree" essendo la prima propria della zonizzazione del piano regolatore generale. Zonizzazione introdotta, come categoria generale, per larghe maglie già dalla legge urbanistica fondamentale del '42 (art.7) modificata poi dalla legge 765/67 e disciplinata più analiticamente dal DM.1444/68 sugli standards urbanistici ed edilizi da osservare nelle varie zone del piano

² Benvenuti, F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale (Atti del convegno internazionale, passo della Mendola, settembre 1955)*, Trento, 1956, 35ss.;

³ Miele, *La pianificazione urbanistica* in *La pianificazione urbanistica* (Atti del VII convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero 14-17 9 1961), Milano 1962, 35.

urbanistico, cui il medesimo DM assegna, per le aree agricole, esclusivamente limiti di densità “edilizia”.

L’area agricola, quindi, non rileva tanto per l’attività agricola che vi si può svolgere, quanto più semplicemente per i limiti “quantitativi” alla sua trasformazione edilizia.

In questo contesto, resta così in posizione marginale, e per lungo tempo, l’attuazione di quel principio costituzionale contenuto nell’art.44 Cost. che trattando della proprietà terriera sotto vari profili (la bonifica, il superamento del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive, il *favor* per la piccola e media proprietà) assegna alla legge il ruolo del conseguimento del razionale sfruttamento del suolo⁴.

Ma la legge non è quella urbanistica, disinteressandosi questa delle finalità cui devono essere funzionalizzate le aree agricole a fini produttivi poiché ragiona solo sui limiti dell’edificabilità, favorendosi così fin dall’inizio un contrasto tra discipline settoriali dell’attività agricola e discipline urbanistiche delle “zone” agricole.

Contrasto che per qualche tempo (almeno fino agli anni 70 e oltre) non emerge poiché il piano regolatore è in larga parte del territorio nazionale sostituito dal programma di fabbricazione la cui disciplina, riguardando solo l’espansione dell’abitato ignora le aree agricole, per costituire poi elemento di conflitto tra la zonizzazione del piano regolatore – che attiene a tutto il territorio comunale – e la legislazione “parallela” relativa alle provvidenze per l’attività agricola produttiva indotta sempre più dalla disciplina comunitaria.

La difficoltà a guardare il territorio sotto il profilo della sua trasformabilità edilizia piuttosto che sotto il profilo delle sue vocazioni agricole costituisce così il *vulnus* principale alla libera iniziativa economica dell’attività agricola, riemergendo così – ma in negativo – quella tesi benvenutiana che

⁴ G.Morbidelli *la legislazione urbanistica regionale per le zone agricole* in Riv Dir.Agrario 1981

assegnava alla pianificazione urbanistica il ruolo di “direzione” dell’attività economica.

2. *Contenuto del piano regolatore per le zone agricole e legislazione regionale.*

Giova ora riassumere in breve – anche perché già sufficientemente indagata fino al cambio di passo della legislazione attuale⁵ – l’evolversi della disciplina del piano regolatore a seguito degli interventi del legislatore regionale per poterne mettere in evidenza gli elementi salienti che spingono verso una modifica della disciplina urbanistica a “favore” delle aree agricole.

A partire dagli anni ’70 la questione delle aree agricole – viste sotto il profilo della loro disciplina urbanistica ma anche dal punto di vista dell’agricoltura–produzione⁶ e quindi di tutto ciò che si riconnette all’attività economica ed agli strumenti d’incentivazione comunitaria – tende a ricadere sotto il controllo regionale, della regione come ente di governo del territorio cui si ricollegano nel tempo numerose funzioni trasferite (DPR 11/72⁷ e DPR 616/77 art. 66-78 Capo VII) in materia di agricoltura vista sia come valorizzazione dell’attività e dei prodotti ma anche come difesa del suolo e dei territori montani. In breve, gli attori

⁵ G.Morbidelli *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole* in Riv. Dir. Agrario 1981 A.Carrozza, *i problemi dell’edificabilità sui terreni agricoli* in Nuovo dir. Agr. 1981, 33; P. Urbani, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa* in RGE 1994 n. 1, 4; F.Albisinni, *Dritto agrario territoriale Roma 2004*, 134 ss.

⁶ Secondo la lucida intuizione di M.S.Giannini che contrapponeva ad essa l’agricoltura-protezione in occasione dei lavori della Commissione da lui presieduta per l’attuazione della l.382/75 sul trasferimento delle funzioni statali alle regioni ed agli enti locali, poi divenuto DPR 616/77.

⁷ D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici.*

dell'economia agricola, siano essi gli operatori privati del settore ma anche le associazioni rappresentative a vario titolo degli interessi dell'agricoltura vedono nella regione l'interlocutore principale per lo sviluppo agricolo sul territorio nella sua fase più strettamente operativa.

Si tratta di funzioni complesse che non possono che avere ricadute sulla disciplina urbanistica delle zone agricole.

Ma il processo di adeguamento delle norme urbanistiche all'esigenze dell'agricoltura sono in un primo tempo assolutamente disattese, ancora legate cioè alle logiche dell'urbanistica tradizionale: zonizzazione, limiti quantitativi di densità edilizia, lotto minimo per l'edificabilità in area agricola, assenza di requisiti soggettivi degli aventi titolo all'esercizio dell'attività economica del settore. E' di comune condivisione in quegli anni l'idea che il piano regolatore essendo un piano "fondiario" basato sulla distribuzione dell'edificabilità tra le varie zone, non consideri l'attività agricola in sé ma la proprietà delle aree in quanto beni suscettibili di trasformazione edilizia, e per lo più aree di "risultata" o "zone ad edificabilità urbana differita"⁸ in attesa di una trasformazione urbana, man mano che viene esaurita l'offerta delle aree rese già edificabili dal piano urbanistico per fini residenziali.

E' singolare notare che mentre gli interessi produttivi industriali trovano già da tempo risposta nella legislazione nazionale, dapprima con la previsione delle aree e dei nuclei industriali e le loro forme di governo di settore, i consorzi, successivamente con l'individuazione delle aree produttive (zone D) espressamente previste dal PRG⁹ per favorire la localizzazione e la concentrazione delle attività produttive, per lo più manifatturiere, da parte di soggetti aventi specifici requisiti imprenditoriali, l'attività agricola rimanga confinata nell'asfittica disciplina delle zone E. Non può stupire allora quell'orientamento della giurisprudenza che pur di

⁸ G.Morbidelli op. cit.

⁹ art. 27 l.865/71.

salvare il “verde agricolo” (come spesso viene chiamata la zona agricola nei PRG) dall’aggressione urbana ritiene le aree agricole caratterizzarsi non per il contenuto della loro utilizzazione, ovvero “non in quanto vocate ad una attività agricola”, ma per essere semplicemente considerate necessari vuoti, o corridoi naturali tra zone edificabili con il fine di garantire quindi un equilibrio tra questi e i pieni edilizi. Né ci si può stupire di quell’altro orientamento della giurisprudenza amministrativa che annullando vari dinieghi dell’amministrazione comunale ha ritenuto che fosse possibile localizzare in area agricola attività come ad es. una discarica di rifiuti, la realizzazione di un impianto idroelettrico, l’apertura di un’attività di cava o la realizzazione di un deposito di esplosivi – sul presupposto che questi non possono che essere localizzati in aperta campagna a meno che il PRG non né preveda espressa e diversa localizzazione di “zona”.¹⁰

Solo in un secondo momento leggi regionali settoriali individuano nell’interesse agricolo una specificità urbanistica – in questo senso l’urbanistica interviene a difesa dell’agricoltura – prevedendosi l’ammissione degli interventi edilizi solo in quanto funzionalizzati all’attività agricola¹¹ e svolta da soggetti espressamente legittimati.

¹⁰ CdS VI 9 nov 1994 n.1596; idem V 28 sett 1993 n.968; CdS V 16 ottobre 1989 n. 642; Tar Lazio sez II 16 luglio 1986 n.1013 che afferma che per tali interventi vada individuata un’area che secondo il prg abbia vocazione industriale, e che in particolare, appartenga a zone riservate alle industrie nocive. Peraltro, la l.r. Piemonte n.50/80 art.11 prevede che il piano regolatore non può destinare ad usi extra-agricoli i suoli utilizzati per colture specializzate, irrigue, e quelli ad elevata produttività, o dotati di infrastrutture ed impianti a supporto dell’attività agricola o quelli inclusi nei piani di rodaggio fondiario ed irriguo di iniziativa pubblica in corso di attuazione in piani agricoli o interaziendali di sviluppo approvati ai sensi e con i benefici delle leggi vigenti, se non in via eccezionale quando manchino le possibilità di localizzazioni alternative, per interventi strettamente necessari alla realizzazione di servizi pubblici di edilizia residenziale pubblica nonché alla riqualificazione edilizia.....ulteriori eventuali eccezioni devono essere circostanziatamente motivate.

¹¹ Indicativa in tal senso la sent. Con.Stato Sez.V 15.1.2006 n.156 la cui massima recita: “E’ legittima la prescrizione contenuta nelle norme di attuazione del PRG secondo cui in la zona agricola A1 sono consentite soltanto le costruzioni necessarie per la condizione agricola. Per il rilascio della concessione edilizia in zona agricola, ove il PRG consenta soltanto le costruzioni necessarie per la conduzione agricola, occorre che

Disciplina quindi che si caratterizza per la sua valenza selettiva di ordini in negativo rispetto all'uso edificatorio della zona agricola, prescindendo ancora dall'esigenza di una riconsiderazione complessiva dell'attività agricola nelle sue più svariate formule a fini produttivi. E qui è bene sottolineare che tali interventi legislativi regionali non sono posti ancora a presidio della costruzione di uno "statuto" delle aree agricole – cui si giungerà compiutamente solo alle soglie della fine del secolo scorso – ma più semplicemente a delineare una disciplina generale, peraltro solo in alcune regioni più sollecite, per tutte le aree agricole – ovvero all'intreccio di norme di azione e di relazione – che in qualche modo tentano di delimitare un *menù* di attività edilizie incompatibili con il territorio agricolo. Poiché il punto centrale della riflessione urbanistica è quello della zonizzazione, ovvero della divisione del territorio comunale in zone – residenziali, produttive, agricole, per servizi – cui corrisponde uno specifico contenuto circa le destinazioni dei suoli e gli usi edificatori di quelle zone – si deve rilevare che queste norme regionali colmano almeno un *deficit* di contenuto proprio per le zone agricole anche se ancora al solo scopo di salvaguardia del bene urbanistico area agricola. In tal senso, ad es. mirano proprio a limitare l'attività edificatoria nella zona agricola per finalità connesse all'uso residenziale, ma solo e fintanto che queste restino tali, altrimenti se gli scopi o le funzioni da localizzare sono diverse (ad es. una lottizzazione a scopo residenziale) non si è più in presenza di zona agricola ma di altra disposizione del piano urbanistico.

3. Legislazione regionale e pianificazione di area vasta

sia accertata la sussistenza della effettiva ed obiettiva connessione funzionale dell'opera da realizzare con le esigenze relative alla conduzione del fondo, e tale connessione deve valutarsi in concreto tenendo conto da una parte delle caratteristiche dell'edificio da costruire e dall'altra dell'esigenze agricole da soddisfare.

A partire dagli anni '80 le regioni emanano numerose leggi organiche in materia di governo del territorio che inglobano la disciplina delle aree agricole nel sistema di pianificazione urbanistica multilivello.

In sostanza delle aree agricole se ne individua una tipizzazione procedendo quindi attraverso la loro differenziazione (montane, di pianura, zone prossime a grandi centri urbani, zone soggette a spopolamento, zone ad intensa cultura e zone boschive).¹² La divisione in classi comporta una lettura del territorio agricolo fondato su elementi conoscitivi sulla base dei

¹² Dello stesso tenore la legge provinciale Bolzano n.22/91 che prevede che sia il piano provinciale ad individuare le aree di rilevante interesse agricolo che devono essere recepite dai piani sottordinati urbanistici che ne prevedono una disciplina funzionalizzata alla tutela dei valori agricoli. La provincia di Trento – lp. 29/87 – distingue tra aree agricole d'interesse primario riconoscibili attraverso l'accertamento della qualità dei suoli e quelle d'interesse secondario per le quali, tuttavia, è possibile in rapporto alle esigenze di urbanizzazione modificarne i perimetri. La lr Umbria 12/2005 fa espresso riferimento alla tutela delle aree agricole in termini di “qualità dello spazio rurale” prevedendo una disciplina puntuale del recupero degli edifici rurali esistenti, anche con premio di cubatura, e di rispetto delle caratteristiche architettoniche e tipologiche tradizionali. La lr. Valle D'Aosta 11/88 fa riferimento alla riserva per l'agricoltura “delle buone terre coltivabili” rinviando, tuttavia, per la loro disciplina effettiva alle disposizioni del PRG. La lr. Veneto 11/2004 – dopo il saccheggio del territorio agricolo a favore del modello di sviluppo produttivo familiare del nord-est – è corsa ai ripari prevedendo una disciplina assai analitica che ha al centro il rispetto nel piano regolatore comunale del rapporto tra superficie agricola utilizzata (SAU) e superficie territoriale comunale (STC) dal quale discende la possibilità o meno di trasformare urbanisticamente le zone agricole. In questo caso la disciplina non si lega alla “qualità” dell'area agricola ma si limita a garantire un equilibrio percentuale tra aree trasformabili ed aree destinate all'agricoltura. Disposizione in parte analoga a quella di livello statale che prevede che il PRG debba riservare all'edilizia residenziale pubblica almeno il 40% delle fabbisogno complessivo di edilizia abitativa valutato per il decennio (art.13 l.10/77). Di particolare interesse la disciplina delle aree agricole della Regione Calabria (lr 19/02 mod. dalla lr 14/6) ove negli artt.50,51,52 si condensa tutta la disciplina più avanzata prodotta a livello regionale sulle aree agricole. Diviene recessiva l'indicazione di piano regolatore per le zone agricole e assume rilievo invece l'area agricola di cui si richiede un processo di conoscenza per qualificarne la categoria produttiva, forestale o ambientale, Procedimento affidato alla pianificazione sovraordinata (piano paesaggistico, piano provinciale) cui si lega anche la pianificazione aziendale o di bonifica. In breve, attraverso l'unità minima aziendale e le proposte dell'impresa agricola si determina di conseguenza l'edificabilità delle aree strettamente funzionali all'attività agricola. Su questi aspetti, P.Urbani, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti* in E.Rook Basile (a cura di) *Dopo la modifica dell'art.117 Cost. problemi ed esperienze sulla competenza in materia di agricoltura*, Atti del convegno Siena 25/26 nov. 2005, 110, Giuffrè 2006; E.Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, Convegno AIDU “Urbanistica e paesaggio” Parma 18-19 11 2005, Giuffrè 2006.

quali vengono individuati gli interventi ammessi che riguardano finalità diverse: recupero e riuso del patrimonio edilizio agricolo esistente, potenziamento e ammodernamento degli edifici al servizio delle aziende agricole, disciplina della tipologia delle opere connesse, *favor* per le colture specializzate e pregiate e ad elevata produttività, realizzazione di servizi ed impianti serventi l'attività agricola etc.). Si tratta di norme di disciplina sostanziale che in questo caso non trovano come diretti referenti i comuni e gli strumenti urbanistici ma attengono ai contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale ovvero riguardano una dimensione di media area – l'ambito provinciale – che permette quindi una pianificazione sovracomunale al di fuori delle logiche zonizzative del PRG. E' il piano provinciale quindi che delinea gli ambiti agricoli secondo le differenti vocazioni o lo stato di fatto prima richiamati e ne detta di conseguenza la disciplina d'uso che dev'essere recepita dagli strumenti urbanistici comunali in sede di attuazione delle disposizioni del piano provinciale. E' un tentativo, assai condivisibile, di uscire dalla dimensione urbanistica del territorio comunale e collocare le aree agricole nelle loro differenti caratterizzazioni in una dimensione pianificatoria di ampio raggio che ne salvaguardi l'unitarietà al di fuori dei confini amministrativi dei singoli comuni. Già in queste disposizioni, ma più marcatamente nella più recente produzione normativa regionale comincia ad evocarsi il nesso agricoltura-ambiente lì dove le aree a vocazione agricola concorrono alla salvaguardia ambientale del territorio¹³

¹³ Di rilievo programmatico la l.r. Toscana n.1/2005 che all'art.3 fissa un principio cardine della pianificazione: *“nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono esclusivamente consentiti qualora non sussistano alternative di riutilizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti”*. La stessa legge, confermando un'attenzione legislativa precedente e consolidata ai suoli agricoli, dedica il capo III “Il territorio rurale” alla sua tutela e valorizzazione identificando le zone con esclusiva o prevalente funzione agricola per le quali è prevista un'analitica disciplina di salvaguardia e tutela anche attiva a favore delle attività agricole insediate. A questa si aggiunge anche una normativa sulla realizzazione di edifici rurali. Ulteriori limiti sono apposti alla circolazione dei fondi

Sia consentito qui un collegamento con la vicenda dei “piani zonali” originati negli anni '60 nell'ambito delle politiche della programmazione economica nazionale e successivamente della l.984/77, poi recepiti nella legislazione regionale con funzione di programmazione delle provvidenze e degli incentivi all'agricoltura e di aggregazione degli interessi agricoli dei produttori che anche qui si muovevano su ambiti spaziali superlocali anche se finalizzati alla individuazione di forme di governo (forme associative di comuni, enti comprensoriali) cui era affidato il compito, in simbiosi con gli enti di sviluppo agricolo regionali, di dirigere la politica agricola sul territorio¹⁴. E' interessante notare come quei piani assimilabili a programmi economico-sociali da realizzare in stretta collaborazione tra operatori privati e pubblici e la pubblica amministrazione (regionale e locale) tesi al superamento dei piani di bonifica e di quelli per la valorizzazione fondiaria ed alla riunificazione degli attori pubblici e privati (consorzi, idraulici, di bonifica etc.) attorno ad un progetto territoriale di piano per l'agricoltura risultassero completamente scollati dalla riduttiva disciplina delle zone agricole previste dai PRG vigenti. Le numerose leggi regionali che intervengono a disciplina dell'attività di programmazione in agricoltura collegandola al piano di sviluppo regionale prevedono, tra l'altro, che il piano zonale sia unità di base della programmazione, individuano anche qui il principio di zonizzazione territoriale (non

agricoli fuori dai programmi aziendali di miglioramento con il divieto, per dieci anni dalla cessione, della realizzazione di nuovi edifici.

Va osservato che il legislatore regionale ancora l'attività di pianificazione urbanistica delle aree agricole all'osservanza di criteri e parametri contenuti del piano territoriale di coordinamento, che costituisce così un limite alla discrezionalità pianificatoria comunale. Questa legislazione comunque tiene strettamente collegato il profilo produttivo e quello “di risorsa essenziale del territorio limitata e non riproducibile” con il vincolo di destinazione agricola delle aree.

¹⁴ Non è un caso che lì dove esistano comunità montane il piano zonale non si applichi esistendo già una forma di governo associativa la cui funzione principale è proprio quella della redazione di un piano di sviluppo locale con particolare riferimento alle zone montane.

urbanistica), ma nessun collegamento sistemico emerge con la pianificazione urbanistica comunale.¹⁵

4. Programmazione dell'attività agricola e scelte urbanistiche

Sulla scia di questo intreccio che comincia a delinearsi tra programmazione economica in agricoltura e pianificazione territoriale, s'intravede la tendenza – oggi quasi a regime in tutte le regioni – del rovesciamento del principio prima richiamato e di fatto attuato dalla normativa urbanistica tradizionale che sia la pianificazione del territorio a dirigere l'attività economica condizionandone gli esiti sul territorio pianificato.

Si allude qui alla produzione normativa regionale (Toscana, Lombardia) che assumendo sempre il punto di vista della pianificazione urbanistica tende a disciplinare l'edificabilità in zona agricola – edificabilità intesa in senso lato, residenziale o relativa agli annessi agricoli e alle strutture produttive – attraverso la funzionalizzazione dell'edilizia all'agricoltura.

In particolare non alla singola attività agricola ma al complesso delle attività produttive agricole contenute nel piano di sviluppo aziendale o interaziendale la cui disciplina è contenuta in leggi regionali di programmazione dell'agricoltura. Si salda così quel processo relativo all'organizzazione degli interessi agricoli in funzione economica con le scelte di pianificazione territoriale ove è il primo che opportunamente istruito e valutato in tutti i suoi elementi tecnici funzionali e finanziari può determinare effettivamente le prescrizioni urbanistiche da osservare nelle zone agricole.

Tali effetti si ottengono attraverso due tipologie di disposizioni normative: la prima (E.Romagna) che sostanzialmente prevede che il contenuto del

¹⁵ Vedi per quelle esperienze INEA, A.Bartola, F.Sotte, A.Fioritto *Programmazione in agricoltura e piani zonali, un bilancio delle esperienze regionali* Bologna 1983; S.Cassese e altri, *Gli enti di sviluppo: dalla stato alle regioni*, Quaderni dell'istituto De Feo, Roma 1978.

piano di sviluppo agricolo possa *derogare* agli indici di zona, prevedendo quindi una premialità edificatoria non prevista dal PRG. La seconda (Toscana) più radicale, attribuisce invece al piano di sviluppo aziendale il potere di *porre* le prescrizioni o, in altre parole, l'edificabilità delle aree agricole è concessa ed ammessa in funzione delle esigenze imprenditoriali¹⁶.

Cambiano in sostanza le tecniche di pianificazione urbanistica che in luogo di assegnare indici di edificabilità li sostituiscono invece con il solo requisito della superficie fondiaria minima aziendale (che in tal caso favorisce il riaccorpamento dei fondi) e rende più flessibile la concertazione pubblico- privato in sede di piano aziendale. La fissazione delle prescrizioni urbanistiche nel territorio agricolo è oggetto quindi di piano attuativo negoziato che si caratterizza per essere un piano convenzionato nel quale la realizzazione di nuovi edifici rurali o ad uso abitativo nonché quelli legati alle attività connesse sono subordinati all'approvazione del "programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale" di durata decennale, ma prorogabile e modificabile in base ad diverse esigenze (LR Toscana 1/2005 art.41) presentato dall'imprenditore agricolo, che a tal fine s'impegna a mantenere in produzione superfici fondiarie minime non inferiori a quanto previsto dai piani territoriali di coordinamento delle province. In breve, le indicazioni del piano urbanistico nelle zone agricole si autovincolano a delineare lo scenario nel quale pubblico e privato ovvero amministrazione pubblica e imprenditori agricoli concordano le condizioni di trasformabilità del territorio agricolo in base alle esigenze dell'impresa agricola. L'assetto urbanistico e territoriale del territorio agricolo, nel passaggio dalle

¹⁶ Così Morbidelli op. cit. che in questi casi parla già di "depianificazione". Sul punto vedi la nota 17.

Le norme richiamate risalgono agli anni '80 ma non hanno trovato per lungo tempo analogie in altre regioni, per essere invece riprese in larga parte nella legislazione più recente (2005-2006) anche da altre regioni.

previsioni del PTCP al Piano regolatore detta le “invarianti” mentre il contenuto dell’attività da svolgersi è oggetto di contrattazione con gli attori privati. Si ripresenta qui il modulo classico della lottizzazione edilizia convenzionata ovvero del piano assistito da contratto ma con margini di flessibilità nella fissazione dei contenuti di gran lunga superiori poiché nel primo caso la convenzione regola solo gli aspetti attuativi (localizzazione degli edifici, realizzazione delle opere di urbanizzazione a carico dei privati etc.) mentre qui lo spazio lasciato al contratto è più ampio perché “contratta” i volumi edificatori in rapporto alla funzione agricola. L’attività edilizia concordata è allora strumentale e non finalistica così come la programmazione delle attività agricole oggetto del piano aziendale determina – nei limiti di quanto stabilito dalle invarianti superlocali – il contenuto delle prescrizioni urbanistiche.

Abbiamo così due procedimenti che si intersecano a fini di risultato unitario. Il primo è il contenuto del piano aziendale che si occupa dell’attività agricola, delle colture, delle superfici coltivate, mentre il secondo determina in funzione agricola le volumetrie strettamente funzionali al complesso delle attività economiche sul territorio. Emerge qui allora un aspetto peculiare è cioè quello dei diversi attori pubblici: i primi legittimati alla valutazione del contenuto del piano aziendale che non sono parte dell’amministrazione dell’urbanistica ma appartengono all’amministrazione di settore (regionale o provinciale) e i secondi che valutano in rapporto al piano aziendale le volumetrie urbanistiche funzionali all’attività economica. E’ quanto già aveva intuito Morbidelli, che nell’esaminare la risalente disciplina regionale (1979) della regione Toscana metteva in luce che per determinare il contenuto del piano

aziendale parla di “delega delle scelte in ordine all’uso del territorio agricolo alla pianificazione di settore”¹⁷.

E qui va sottolineato – oltre all’ingresso nella concreta determinazione degli assetti territoriali, di attori pubblici e privati che non esprimono competenze urbanistiche ma di settore, ovvero legate alla specificità delle attività edilizie che si localizzano in particolari parti del territorio agricolo comunale – un profilo di grande rilievo disciplinare e che coinvolge le nuove tecniche della pianificazione urbanistica comunale che oggi si estendono non solo alle aree agricole ma anche ad altre parti del territorio come ad esempio le aree dismesse, quelle soggette a riuso o riqualificazione o a riconversione urbana¹⁸.

¹⁷ G.Morbidelli *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole* in Riv. Dir. Agrario 1981 76.

¹⁸ La gran parte della legislazione regionale, a partire dal 1995 (Toscana LR 5/1995) e successivamente **Lombardia** l. 11 marzo 2005, n. 12 (*Legge per il governo del territorio*); **Puglia** l. 27 luglio 2001 n. 20, (*Norme generali di governo e uso del territorio*); **Toscana** l. 3 gennaio 2005, n. 1 (*Norme per il governo del territorio*); **Umbria** l. 22 febbraio 2005, n. 11 (*Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*); l. 10 luglio 2008, n. 12 (*Norme per i centri storici*); **Veneto** l. 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio*) ha modificato la disciplina del contenuto del principale atto di pianificazione – il PRG – introducendo forti discontinuità rispetto al modello della legge del '42. Il risultato più evidente è quello della divisione del piano regolatore in due provvedimenti temporalmente autonomi – il piano strutturale ed il piano operativo, cui in qualche caso si aggiunge il regolamento urbanistico – con il fine di disporre di due strumenti: il primo teso a fissare le strategie, ed il secondo destinato ad attuarle in concreto. Poiché la pianificazione è un processo di continuo adeguamento alle mutevoli ed insorgenti esigenze dei fatti dell’economia, che non può essere cristallizzato in un unico momento temporale, la soluzione aspira a raggiungere l’obiettivo di dequotare gli effetti conformativi del piano urbanistico, che si consolidano all’atto di approvazione del PRG, a favore di processi di pianificazione differenziati e via via più specifici – previsti nel piano operativo – che tendono a conformare il regime dei suoli, nella fase nella quale si manifestano concretamente gli interessi privati tesi alla trasformazione del territorio considerato. Mentre il piano strutturale individua le “invarianti” ovvero i limiti generali anche eteronomi della trasformabilità del territorio (ambientali, morfologici, paesaggistici) all’interno di partizioni territoriali variamente denominate (ambiti, distretti, unità territoriali omogenee elementari) evocando lo *zoning* – senza tuttavia riprodurne gli effetti rigidamente conformativi della proprietà e l’apposizione dei vincoli urbanistici a garanzia degli *standards* – i contenuti del piano operativo, che ha durata limitata nel tempo, determinano l’effettiva conformazione e destinazione d’uso dei suoli, tramite il ricorso a piani attuativi negoziati con gli interessi privati anche in funzione perequativa. L’analisi del fabbisogno delle opere di urbanizzazione e di servizi pubblici sul territorio comunale è affidata al piano dei servizi (Lombardia ed Umbria) che, tuttavia, non comporta di norma

5. Disciplina urbanistica e libertà d'iniziativa economica: il limite dei rapporti.

L'evoluzione della disciplina in materia di usi delle zone agricole ripropone il tema già adombrato nelle pagine precedenti dell'urbanistica come disciplina dei beni e regolazione delle attività.

Non vi è dubbio che se l'assetto dei suoli rientra tra i fini primari dello stato, al fine di regolare sul territorio le diverse attività economiche, consentire un armonioso sviluppo dei luoghi di vita e di lavoro e la conservazione e riproducibilità delle risorse naturali, per il raggiungimento di tali complesse finalità, l'ordinamento attribuisce al pubblico potere la potestà conformativa dei beni immobili, determinando la destinazione d'uso dei suoli, ed il contenuto ed il godimento della proprietà, nonché,

vincoli preordinati all'esproprio. Corollari di tale tecnica di pianificazione sono la codeterminazione degli assetti urbanistici con gli interessi privati, (Urbani, P., *Urbanistica consensuale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000; Magri, M., *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali* in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2004, 539), la plurifunzionalità del contenuto dei piani attuativi, l'accordo pubblico-privato produttivo di prescrizioni conformative della proprietà, il cui contenuto è spesso determinato dallo scambio tra concessione di diritti edificatori e oneri contributivi, a totale carico dei privati oltre gli *standards* urbanistici previsti dalla legislazione (opere urbanizzative e cessione di aree all'amministrazione. (Sull'equilibrio del rapporto di scambio Cons. St. 11 marzo 2008 n. 2985). Il nuovo sistema pianificatorio è variamente declinato dalla maggior parte delle leggi regionali, anche se con linguaggi normativi assai diversificati e spesso confusi, ma comunque recepito – come principio generale – anche dall'ultima proposta di legge statale “*Legge quadro per il governo del territorio*” Atti parlamentari Camera n.153 XIV legislatura approvato nel 2006 poi decaduto. Nelle varie regioni l'adeguamento dei piani urbanistici ai nuovi modelli procede, tuttavia, a rilento; in argomento si veda Urbani, P. *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2008. Non può sottacersi che l'introduzione nell'ordinamento di nuovi strumenti urbanistici di settore (Programmi integrati d'intervento, Programmi di riconversione urbana, Prust) ai fini della riqualificazione delle aree urbane già edificate – che trovano il loro fondamento nei moduli contrattuali pubblico-privato, ma il cui contenuto è spesso in forte contrasto con le rigide previsioni del piano regolatore – sia uno dei motivi alla base dello sdoppiamento del piano urbanistico in strutturale e operativo. In breve, dalla pianificazione imperativa del PRG si passa alla flessibilità della conformazione dei suoli, mediante il ricorso continuo all'urbanistica consensuale sulla base di una pianificazione per accordi. P.Urbani, *Urbanistica* ad vocem in Enc. Giur.Treccani 2009

indirettamente, la libertà d'iniziativa economica che il proprietario può svolgere sul suolo di proprietà¹⁹.

A tale proposito la dottrina prevalente sostiene appunto che l'urbanistica è disciplina dei beni e non dell'attività.

Tuttavia, dai casi richiamati sembra emergere un punto che da taluni commentatori appare contraddittorio con tale impostazione²⁰ e che mette in luce che il regime urbanistico del bene viene fatto derivare dalla natura e dal regime dell'attività, cosicché in sostanza è l'esercizio dell'attività (in questo caso dell'impresa agricola) che consente l'edificazione e quindi il contenuto della prescrizione urbanistica. Ciò porterebbe a concludere che la disciplina urbanistica incide non solo sul regime dei beni ma anche su quello delle attività.

In realtà, la prospettiva dalla quale occorre muoversi è diversa come si evince anche da casi analoghi alle zone agricole.

Occorre infatti mettere in relazione l'art.42 2 Cost. con l'art.41 2 e 3 co. Mentre il primo affida alla legge la disciplina della potestà di conformazione degli immobili fino a prevedere l'esproprio dei beni per pubblica utilità, l'art.41 prevede che la legge possa imporre vincoli recessivi alla libertà d'iniziativa economica a fini di utilità sociale.

Il caso che spesso viene richiamato è quello relativo alla possibilità che i comuni possano imporre sotto il profilo urbanistico vincoli all'attività in particolari aree (ad es. centri storici) o sui beni tutelati ai sensi della l.1089/39 sia sotto il profilo del mutamento di destinazione d'uso sia sotto

¹⁹Sul punto Giannini, M.S., *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, Jovene, 1988 ora in Giannini, M.S., *Scritti 1984-1990*, Giuffrè, 2006, 779; Urbani, P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà*, *Convegno nazionale dell'A.I.D.U.*, Verona 10-11 ottobre 2008 in www.pausania.it.

²⁰F.Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004, 143.

quello del mantenimento dell'attività²¹. Con alcune sent. 338/92²² e 118/90 la Corte Cost. ha messo in evidenza che le due discipline – quella urbanistica e quella relativa alla tutela dei beni culturali – possono incidere sullo “sfruttamento” edificatorio dei beni ma non sulle attività che vi si pongono.

In sostanza il rapporto tra *res corporalis* e attività non è ipotizzabile al di fuori del sostrato materiale costituito dalla cosa. La disciplina dell'attività economica in funzione di finalità sociali può essere oggetto di disposizioni di legge ovvero di norme di azione e di relazione che prevedano la possibilità che quell'attività possa essere indirizzata e coordinata verso finalità di carattere sociale secondo il dettato dell'art.41 Cost.²³

²¹ Qui in particolare il tema era quello dei vincoli apposti alla destinazione d'uso delle botteghe artigiane o dei negozi “storici”.

²² vedi P.Urbani, *Vincoli recessivi alla libertà d'iniziativa economica e tutela delle attività in aree d'interesse storico-artistico* in Le Regioni 1993 885; S.Civitarese, *Limiti all'iniziativa economica e tutela del centro storico* in RGA 1992, 879; più recentemente e sui temi generali in argomento, A. Serra *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti* in Aedon.it, 2008. In materia di alienazione di beni di proprietà di enti pubblici gravati da vincoli storico artistici di cui all'art.55 del D.Legl.42/04 e succ. mod. int. si muove nella stessa direzione la sent.Cons. Stato, VI, 5 giugno 2007, n. 2984 che afferma che la normativa prevede "un complesso di misure di carattere reale che sono finalizzate a salvaguardare il bene da ogni possibile compromissione o da limiti all'accessibilità da parte della collettività nel momento in cui si determina il mutamento del titolo di proprietà. I limiti al diritto dominicale dell'acquirente che possono introdursi in sede di rilascio dell'autorizzazione alla vendita devono, tuttavia, operare in negativo, a salvaguardia dell'integrità e conservazione del bene e dei valori artistici e storici di cui è espressione, ma non possono imporre in positivo singole destinazioni d'uso per il perseguimento di scopi [...] la cui cura è affidata ad altri organismi e all'esercizio di diverse potestà pubbliche [...]".

²³ Così la l. 15/87 – che integra le disposizioni della legge 426/1971 sulla disciplina del commercio – oggetto di impugnativa avanti alla Cort. Cost. che attribuisce ai comuni la potestà di regolamentare per gli esercizi commerciali artigiani e gli esercizi pubblici le attività che siano incompatibili con le esigenze di tutela dei beni culturali o territoriali. La norma è stata poi recepita nei suoi contenuti nell'art.52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.Legl.42/04): essa conferisce ai comuni, sentito il soprintendente, il potere di individuare "le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio

In questo scenario allora affermare che l'urbanistica è disciplina dei beni e non delle attività non è fuorviante anche di fronte ai nuovi processi legati alla destinazione d'uso dei suoli poichè la prescrizione urbanistica è il risultato finale di un procedimento che disciplina le attività economiche da svolgere in quei territori sulla base di altri atti programmatori a contenuto discrezionale che hanno appunto il fine di disciplinare quelle attività secondo criteri e modelli che fanno riferimento a finalità sociali e che sono appannaggio di soggetti con competenze diverse dall'urbanistica. In breve, è per usare un'immagine realistica, in particolari casi nei quali l'attività economica dev'essere regolamentata, il territorio di riferimento diviene il "contenitore" delle discipline economiche di cui determina necessariamente il profilo dell'assetto urbanistico.

Ma nell'indagare sul rapporto tra prescrizione urbanistica e disciplina dell'attività economica va messo in rilievo che altro è fissare sul territorio le regole di trasformazione del territorio ammettendo solo una determinata funzionalizzazione dell'attività e quindi del godimento della proprietà, altro è imporre che quella attività sia svolta necessariamente e per determinati periodi di tempo, pena la perdita della provvidenze o dei vantaggi derivanti dall'edificabilità delle aree funzionalizzate a quell'attività. Questione che, come vedremo, è di notevole rilevanza, sotto l'altro profilo quello cioè della tendenza dell'ordinamento comunitario che subordina la provvidenza agricola alla salvaguardia ed alla conservazione agricolo ambientale del territorio di riferimento, fenomeno che si sta estendendo anche ai casi in cui la legislazione nazionale sulla tutela del paesaggio agricolo – il d.legis.42/004 – prevede che queste aree opportunamente identificate per categorie possono essere vincolate in quanto se ne riconosca il loro valore paesistico ambientale sotto il profilo della cosiddetta cultura del paesaggio.

Si tratta, in breve, della previsione che le norme prevedano di poter incidere sull'attività del privato imponendo un *facere*, come condizione per

l'inizio o il proseguo dell'attività economica in essere. Casi che la legislazione – ad es. quella forestale o quella legata ai vincoli idrogeologici o alla bonifica – già disciplinano da tempo, analogamente a quelli che prevedono un *patti* legato cioè ai limiti che una disciplina sopravveniente imponga all'iniziativa privata (il caso delle aree protette ad es. o quello legato alla disciplina delle acque)²⁴. Qui il legislatore in vario modo prevede l'ipotesi dell'indennizzo per le attività individuate che, in funzione della tutela, si rendono incompatibili con la salvaguardia.

Ma nel caso in discorso legato alla produttività delle aree agricole – richiamando l'art.41 3 co. ma anche l'art.44 Cost – proprio perché questi rinviavano alla legge ordinaria – il legislatore usa con prudenza lo strumento dell'imposizione o del comando, rinviando al più duttile strumento di *soft regulation* che è il contratto o la convenzione. Le norme cioè fissano tra le parti le regole del gioco ovvero stabiliscono le invarianti generali all'interno delle quali tuttavia residua il margine del libero incontro delle volontà tra le parti in causa, la pubblica amministrazione di settore ed i privati operatori. La legislazione comunitaria ad es. parla di accordi (di programma) che secondo alcuni non rientrerebbero nella categoria dei contratti poiché qui non vi è un libero incontro di volontà condizionato invece dalla previsione di particolari prescrizioni dirette a squilibrare il rapporto tra le parti²⁵ ma in realtà non sembra essere questo il nocciolo del problema poiché è evidente che la direttiva, la legge nazionale o regionale attraverso il suo contenuto di disciplina sostanziale – teso ad individuare la finalità sociale e quindi l'interesse pubblico generale – si pone a monte del contratto o della convenzione il cui contenuto concreto resta nella libera disponibilità delle parti. In questi casi – e gli esempi richiamati lo

²⁴ Sul punto M.Renna, *Vincoli alla proprietà e tutela dell'ambiente* in Diritto dell'economia 2006; P. Urbani, *Vincoli paesaggistici e vincoli di settore a qualificazione ambientale: i rapporti con la tutela della proprietà e la necessità del loro riordino*, in RGU 2008 75.

²⁵ F.Albisinni *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo 2004.

confermano – anche dove le norme di legge prevedono la subordinazione del regime urbanistico all’esercizio di una determinata attività nel tempo, è sempre il contratto che regola gli interessi tra le parti.²⁶ In altre parole, il consenso della controparte è idoneo a superare il principio di legalità (Giannini M.S. *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, 1993, I, 89). Né si può negare che la stipula del contratto o l’adesione ai contenuti concordati della convenzione comportino sicuri vantaggi per la parte privata che in tal caso ricava dall’iniziativa economica legittimata lo stimolo all’intrapresa imprenditoriale²⁷. Va anzi, sottolineato che per il raggiungimento

²⁶ Sul punto diffusamente quanto agli strumenti previsti dalle politiche agroalimentari comunitarie A.Germanò, *Manuale di diritto agrario* 2006.

²⁷ A questo punto occorre ricordare che molti comuni, utilizzando il sistema perequativo per ambiti di trasformazione, tendono a richiedere ai privati impegni superiori a quanto previsto dalla disciplina degli *standards* urbanistici soprattutto in termini di aree cedute ed anche in opere di urbanizzazione o di opere di edilizia sociale, nella considerazione che il plusvalore derivante dall’edificabilità delle aree richieda, in sostanza, un contributo straordinario (Travi, A., [74]). La questione – assai comune in molti piani urbanistici recenti – si è posta all’attenzione a seguito della sent. Cons. st. sez IV 21 agosto 2006 n.4833 che ha confermato la sent. TAR Veneto sez. I n.1356/1997, nella quale sono state annullate le disposizioni del PRG del 1998 del Comune di Bassano del Grappa che prevedeva il rinvio ad un piano particolareggiato (da attuare presumibilmente con il sistema perequativo) e una riserva preventiva al comune del 50% delle volumetrie concesse alle aree private. Il giudice amministrativo ha correttamente osservato che una simile previsione appare preordinata a comprimere in maniera del tutto indiscriminata la potenzialità edificatoria delle aree il cui valore viene per ciò solo inevitabilmente ed immediatamente ridimensionato, senza che possa attribuirsi alcun rilievo alle modalità di successiva e concreta attuazione degli interventi che allo stato non risultavano ancora determinate. La disposizione quindi pone un vincolo espropriativo del tutto anomalo rispetto ai principi costituzionali e generali del nostro ordinamento, senza prevederne l’indennizzabilità.

Il caso mette in evidenza che maggiorazioni di contributi urbanizzativi o la richiesta di prestazioni aggiuntive in termini di cessioni di aree o di realizzazioni di servizi sono possibili sono nel caso di accordi con il privato o nei casi di procedimenti di evidenza pubblica (cosiddetto “confronto concorrenziale” su cui Urbani, P., *Territorio e poteri emergenti*, Torino, Giappichelli, 2007, 142) nei quali l’assegnazione dei volumi edificatori è in rapporto alle opere che il privato s’impegna a realizzare per l’amministrazione pur quando eccedano i normali oneri di urbanizzazione. Sui casi di accordi pubblico-privato vanno richiamate qui le recenti sent. Cons. St., sez. IV, 28 luglio 2005, nn. 4015 e 4014 che – confermando un consolidato indirizzo giurisprudenziale (Cons. St., sez. V, n.33, 2003; Cass. Civ., sez I, n. 6482, 1995) – affermano che nel caso di convenzioni urbanistiche l’adesione del privato alle richieste dell’amministrazione costituisce il frutto dell’incontro di volontà delle parti contraenti nell’esercizio dell’autonomia negoziale retta dal codice civile. Con queste sentenze il giudice amministrativo ha ritenuto legittima una

dell'obiettivo pubblicistico non si può fare a meno del consenso del privato che in tal caso non è soggetto passivo ma attivo²⁸.

6. Alla ricerca dell'interesse pubblico differenziato e della protezione "rinforzata" delle aree rurali.

La legislazione regionale sulle aree agricole ha inciso profondamente sulla loro disciplina poiché, abbandonando il profilo strettamente urbanistico, ne ha riconsiderato l'aspetto della produzione agricola, dei soggetti portatori d'interessi privilegiati alla conduzione dei fondi, del rapporto tra agricoltura e ambiente. Per il raggiungimento di tali finalità il legislatore ha usato degli strumenti a sua disposizione: la pianificazione d'area vasta, il ricorso a soggetti specializzati legittimati a valutare le condizioni della trasformabilità dei beni agricoli, l'uso dei moduli convenzionali al fine di concertare con gli operatori gli obiettivi e i risultati dell'attività agricola sotto il profilo economico. In questo, come abbiamo visto, l'urbanistica è apparsa recessiva, assumendo più la funzione meramente ordinatoria degli assetti territoriali locali affinando le tecniche urbanistiche ma restando condizionate le sue scelte discrezionali ad atti programmatori e pianificatori di diverso tenore e di dimensione sovralocale.

In questo sforzo normativo – tanto più necessario quanto più evidenti sono le pressioni degli interessi antagonisti favorevoli ad un sempre maggior consumo di suolo specie nelle aree maggiormente urbanizzate – non può sottacersi che – seppure datata – resta attuale la distinzione tra agricoltura-produzione e agricoltura-protezione, se non altro perché permette più semplicemente e al di là di suggestioni, un approccio sistemico al tema.

quantificazione degli oneri superiore a quanto dovuto in base alle tabelle parametriche previste dalla legge.

²⁸ Cosicché, lì dove la disciplina impedisce o comprime l'attività economica agricola si può dar luogo ad un indennizzo, mentre nel caso degli accordi pubblico privato il contratto regola l'attività economica ammessa.

Essendo stato sufficientemente indagato il primo profilo, ovvero quello della disciplina dell'agricoltura produzione e dei suoi rapporti con la pianificazione urbanistica, sembra di poter dire che quello dell'agricoltura-protezione – per intendersi attinente a quelle aree che si caratterizzano non tanto per la qualità dell'attività produttiva quanto per il loro essere parte dell'ambiente rurale che non si connota per i suoi aspetti produttivi colturali, quanto per il suo essere “paesaggio” rurale, non sembra abbia ricevuto dal legislatore un particolare attenzione. In breve, per questi aspetti si è ancora alla ricerca della tutela di un interesse “differenziato” specifico ovvero di uno “statuto delle aree rurali” che non assuma carattere strumentale ma più semplicemente finalistico.

In sostanza, se la legislazione più recente ha fatto leva per gli aspetti dell'agricoltura produzione sull'art. 44 cost secondo il quale, "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali", facoltizza il legislatore, anche regionale, a predisporre aiuti e sostegni all'impresa agricola e alla proprietà coltivatrice, ma anche a “dirigere l'attività economica in quelle aree”²⁹, l'unica strada percorribile al fine del perseguimento della “protezione” del bene rurale in sè è quello di ricorrere all'art.9 Cost. che al 2 co recita: (la Repubblica) *tutela il paesaggio ed il patrimonio storico artistico della nazione.*

7. Lo spazio agricolo come bene paesaggistico.

Sotto questo profilo il D.Legsl. 42/2004 denominato Codice del paesaggio prevede che il piano paesaggistico, esteso a tutto il territorio regionale,

²⁹ Così si esprime la Corte Cost nell'ordinanza n. 167 del maggio 1995 dichiarando la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, e 3 della legge della Regione Lombardia 7 giugno 1980, n. 93 (*Norme in materia di edificabilità nelle zone agricole*), sollevate, in riferimento agli artt.3, 5, 117 e 128 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

possa identificare tra gli oggetti di tutela anche il paesaggio agricolo sotto il profilo della sua rilevanza naturalistica ed ambientale ma anche come paesaggio artificiale opera dell'uomo³⁰.

Sappiamo che già la legislazione paesaggistica – segnatamente la l.431/85 oggi art.142 del codice Urbani – prevede la tutela *ex lege* dei territori montani, delle aree assegnate alle università agrarie e quelle gravate da usi civici, i territori coperti da boschi e foreste, i parchi e le riserve naturali nazionali o regionali qualificandole come beni paesaggistici il che comporta il riconoscimento del loro valore intrinseco in quanto beni originariamente d'interesse pubblico, ed il cui vincolo di destinazione è a tempo indeterminato e non indennizzabile. Ma l'art.143 prevede anche che le regioni possano individuare altre categorie di aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione: si apre cioè la possibilità di identificare – nel nostro caso – aree rurali che esprimono particolari valori paesaggistici per le loro caratteristiche naturali, le loro colture tradizionali e identitarie. Ma la pervasività del piano può arrivare anche a dettare prescrizioni conformative del territorio o delle proprietà anche ad oggetti di tutela non qualificabili come beni paesaggistici in senso stretto (il cui regime di tutela prevede che qualunque trasformazione sia soggetta ad autorizzazione paesaggistica) con effetti di prevalenza sulle disposizioni dei piani urbanistici eventualmente difforni ed alle quali i comuni o le province devono adeguarsi. Si tratta certamente di una scelta a favore della selezione delle porzioni di territorio agricolo a vocazione specializzata, ma quella della tutela “differenziata” è una delle soluzioni per ridurre il consumo del suolo agricolo e per sganciare il territorio rurale dalla compromissione con la disciplina urbanistica che – come abbiamo visto – non offre un regime stabile a tutela dei valori agricoli ma procede per lo

³⁰ Sia consentito rinviare a P.Urbani, *La costruzione del piano paesaggistico*, Parma convegno AIDU, “Urbanistica e paesaggio” 18-19 11 2005, ora in www.pausania.it, e in Urbanistica e appalti n.4/2006.

più attraverso una valutazione di opportunità e di presa d'atto del valore dell'economia agricola prevalente rispetto alla capacità di offerta di quelle aree ai fini della loro trasformazione edificatoria.³¹

D'altronde La stessa Comunità europea nei suoi documenti comunitari ritiene il consumo di suolo per l'espansione urbana la principale minaccia alla conservazione delle risorse ambientali in Europa: si parla di riciclo delle aree urbane esistenti, di un utilizzo misto di strumenti regolativi, incentivi e comportamenti volontari per governare entro i limiti di sostenibilità complessiva la trasformazione urbana delle aree rurali. In ambito europeo è ormai prevalente il punto di vista secondo il quale lo spazio rurale "rappresenta nel suo complesso un bene comune al di là degli assetti proprietari e delle forme di conduzione"³². L'attenzione è rivolta alla multifunzionalità del territorio rurale, alla sua capacità di produrre un flusso di beni e servizi utili alla collettività legati non solo alla produzione primaria ma anche e soprattutto al riciclo ed alla ricostituzione delle risorse di base (aria, acqua, suolo) al mantenimento degli ecosistemi, della biodiversità del paesaggio.

Se si adotta quindi la prospettiva "rinforzata" del paesaggio rurale che non rileva per l'attività economica agricola che vi viene svolta – e quindi sotto

³¹ Ma in questo caso l'elemento discriminante rimane sempre quello del piano urbanistico o del piano provinciale con effetti sull'assetto territoriale o meglio della discrezionalità delle scelte di pianificazione nell'individuazione delle aree con vocazione o destinazione agricola. La tutela se esiste è indiretta non diretta. Seppur circondata da cautele la disciplina non esclude la retrocessione del bene agricolo ad area edificatoria. Direi di più. Essa si basa sulla variabile tempo che costituisce in sostanza lo strumento a disposizione per ritardare il possibile mutamento di destinazione d'uso dell'area. Così come l'attribuzione di una capacità produttiva agricola assegnata all'area può facilmente cedere il passo, in base all'inerzia del proprietario, ad una declassificazione dell'area, (come nel caso della lp. Trento del mutamento da zona agricola d'interesse primario o quella di tipo secondario). D'altronde nella logica del piano urbanistico gli interessi agricoli non sono organizzati come quelli edilizi, residenziali o terziari, essendo per definizione interessi "deboli e cedevoli" rispetto alle prospettive edificatorie delle aree interessate. Sono quelli che potremmo definire gli "sconfitti del piano" anche se questo termine nel linguaggio degli urbanisti viene usato per i proprietari che non sono riusciti ad avere un'adeguata edificabilità delle loro proprietà fondiarie.

³² A Di Gennaro, *Tempo da Lupi per il territorio rurale italiano*, in AA.VV. *La controriforma urbanistica*, Alinea editrice 2005

il profilo della sua produttività – ma in quanto bene in sé che – espressione di valori ambientali – è oggetto di conformazione da parte del piano paesaggistico³³, si producono due effetti di un qualche rilievo. Il primo, che la disciplina delle aree rurali, paesaggisticamente meritevoli di tutela, prevale direttamente sugli strumenti (provinciali o comunali) con la conseguenza che il piano urbanistico non né detta alcuna disciplina poiché è tenuto al mero recepimento del vincolo “eteronomo” il cui contenuto già conforma la proprietà delle aree a finalità paesaggistiche. La seconda, che non trovano applicazione, in questi casi, le problematiche relative alla agricoltura produzione con tutto ciò che consegue sulla produttività delle aree agricole ed all’impegno degli operatori a mantenere in essere le colture concordate nel piano aziendale, poiché si tratta di “spazi dell’attesa e della rigenerazione ecologica” o di aree naturali o semi naturali la cui conservazione trova già ancoraggio nella legislazione forestale o in quella più specifica dei parchi naturali. Non va sottaciuto tuttavia, che anche nel caso di aree rurali sottoposte a vincolo paesaggistico queste debbano comunque essere oggetto di prescrizioni – ovvero di disposizioni che determinano la destinazione d’uso del bene – che circoscrivono le attività agricole ammesse legate soprattutto (ma non solo) all’obbligo di mantenere in buone condizioni agronomiche e alimentari i fondi interessati, cui si riconnettono anche nel caso della legislazione forestale, quegli obblighi di *facere* tesi al buon regime del suolo agricolo. E d’altronde anche le recenti politiche comunitarie dirette a garantire sussidi all’agricoltura sembrano spostarsi dalla produzione in sé all’impegno ambientale puro e semplice, prevedendosi che il regime di aiuto (RUP) abbia come obiettivo principale che il territorio sia presidiato contro il degrado e conservato come

³³ Ma l’obiettivo potrebbe essere raggiunto anche da uno specifico provvedimento amministrativo di dichiarazione di notevole interesse pubblico ad opera della regione o dell’amministrazione centrale.

paesaggio nella sua storia culturale.³⁴ Nel caso della tutela paesaggistica del Codice del paesaggio il “cambio di passo” sta nell’aver previsto una garanzia contro la retrocessione del bene verso finalità urbanistiche.

Si tratta, a nostro avviso, di un *terzium datur* rispetto all’agricoltura produzione e all’agricoltura protezione poichè in questo caso è la ruralità come valore paesaggistico che connota le categorie individuate e che spinge verso la predisposizione di un “catasto” delle aree paesaggistiche rurali, indenni da qualunque valutazione di discrezionalità amministrativa da parte dei soggetti competenti alla pianificazione del territorio trattandosi di attività di discrezionalità tecnica e quindi di mero accertamento delle qualità intrinseche del bene, posta in essere dai soggetti sovraordinati agli interessi locali.

Il cerchio si chiude e torna in mente – anche se opportunamente riconsiderata – quella originale interpretazione della giurisprudenza amministrativa risalente che al fine della tutela delle zone agricole nel prg affermava che il verde agricolo non è posto nell’interesse dell’agricoltura ma per soddisfare altre esigenze come quella di mantenere dei corridoi naturali tra le zone destinate all’edificazione. In questo senso, si supera anche quella tendenza della legislazione regionale che ha introdotto una disciplina di protezione delle zone agricole in funzione meramente difensiva ma facilmente esposta alle diverse esigenze di sfruttamento del territorio agricolo.³⁵ Riecheggia qui il collegamento con l’art.44 della Cost che parla di razionale sfruttamento del suolo che in questo caso non va collegato con la finalità sociale della sua produttività ma con il diverso profilo della tutela ambientale come valore da tutelare in sé. E d’altronde, in altre forme e con diversa efficacia vincolante, ciò si ricollega a quell’orientamento della politica comunitaria che modula gli incentivi agli

³⁴ A.Germanò, *I nuovi contratti agrari* in Riv.Dir. Agrario 2007, 53

³⁵ Si veda ad es. il vincolo (giugno 2009) apposto all’agro romano per circa 5.400 ettari nel territorio del comune di Roma che ha destato da parte dell’amministrazione comunale e della Regione Lazio fiere opposizioni.

operatori agricoli più sotto il profilo del mantenimento dello statu quo delle aree rurali che sotto quello della loro qualità e quantità produttiva.³⁶

Il tracimare dell'attività agricola verso lo sviluppo sostenibile tende così ad approdare – sempre che le scelte dei pubblici poteri sovraordinati si dirigano in questa direzione cui la legislazione li facoltizza – verso la salvaguardia ambientale pura e semplice destinata a tramandare il patrimonio rurale alle generazioni future.

³⁶ Germanò *I “nuovi” contratti agrari* in Rig Dir. Agr. 2007, 53