

Governo del territorio e agricoltura. I rapporti

Paolo Urbani

1. Premessa

La questione della individuazione delle competenze legislative in materia di agricoltura in base al nuovo titolo V Cost. – se residuale o concorrente – è certamente uno dei temi che riguardano la disciplina della materia per verificare ad es. quale sia lo spazio di manovra del legislatore regionale.

Per fare un esempio della complessità della questione e del modo d'intendere le materie nel nuovo testo costituzionale mi limito qui a richiamare il caso dell'edilizia (anch'essa non menzionata nel testo costituzionale) che qualcuno ha voluto far rientrare nella competenza residuale e che ad una più attenta lettura del contenuto delle funzioni afferenti alla materia comporta una distinzione tra controllo dell'attività edilizia – i titoli abilitativi – rientrante certamente nell'urbanistica come disciplina concorrente, e normativa tecnica edilizia – regole tecniche costruttive, sistemi di sicurezza e certificazione degli impianti – che attiene indiscutibilmente alla competenza esclusiva statale nel rispetto della disciplina comunitaria sul tema.¹

Anche nell'agricoltura, esistono due profili qualificanti la materia: l'agricoltura-produzione e l'agricoltura-protezione – secondo quella distinzione operata da Giannini nei lavori della Commissione costituita nel 1976 per attuare la seconda regionalizzazione delle funzioni amministrative – ove certamente s'intrecciano in gran parte competenze legislative concorrenti se non esclusive statali per quanto attiene alle regole della concorrenza e del mercato.

Nell'ambito dei rapporti di questa con il governo del territorio tuttavia mi sembra che l'attenzione vada concentrata sull'agricoltura-protezione proprio per i riflessi sempre più marcati che le discipline del territorio hanno direttamente sugli spazi rurali e solo indirettamente sulle attività agricole.

¹ Vedi la recente sent. Corte Cost. 343/2005.

2. Il concetto di governo del territorio: le diverse interpretazioni

Ma qui occorre chiedersi preliminarmente cosa abbia voluto intendere il legislatore costituzionale per governo del territorio, se questo debba essere considerato un settore di materie o una nuova materia unitaria.

Anche qui vi sono state posizioni che hanno ritenuto che l'urbanistica – che costituisce certamente il principale riferimento disciplinare – sia cosa diversa dal governo del territorio, che anzi la prima sia da considerare ormai materia residuale regionale² finalizzata alla disciplina tecnica della destinazione d'uso dei suoli, mentre il governo del territorio attiene alla gestione di interessi che in parte limitano l'urbanistica e in parte se ne differenziano come ad es. la politica delle infrastrutture, dello sviluppo economico, della politica agricola, dell'ambiente. Altri hanno ritenuto che l'urbanistica abbia dilatato i suoi confini a governo del territorio poiché accanto alla disciplina degli assetti e dei suoi usi si affianca la funzione ordinale della sua gestione: di qui quindi “governo (degli usi e della gestione) del territorio”.³

Ma il termine “governo del territorio” introdotto in Costituzione – e l'eliminazione (dovuta al suo assorbimento) del termine urbanistica previsto dal previgente art.117 cost – induce anche ad una diversa lettura sotto il profilo del suo significato letterale.

Va osservato infatti che questa è l'unica materia che il legislatore costituzionale caratterizza con una locuzione unitaria “governo del territorio”.

Per altre materie o settori ciò non accade (ad es. porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto oppure nel testo costituzionale precedente “agricoltura”) mentre in altri casi l'individuazione delle materie “ambiente” “beni culturali” “lavoro” “salute” é caratterizzata con il termine “tutela”, con ciò determinando le finalità cui deve attenersi la disciplina.

In breve, il territorio non andrebbe più visto sotto il solo profilo dell'assetto – come indicava il DPR 616/77 nell'art.80 – ma anche del suo “governo”. Con tale locuzione s'intende che la disciplina della materia ha sempre al centro il territorio sotto l'aspetto degli usi più diversi (in ciò riprendendo l'originaria concezione dell'urbanistica intesa come disciplina degli usi: produttivi, edilizi, della mobilità, ambientali, naturalistici, agricoli) ma soprattutto ai fini della sua governabilità (intesa come guida, direzione, amministrazione), concetto che implica –

² V.Ceruli-Irelli, Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale, in Civitarese, Ferrari, Urbani (a cura di) Il Governo del territorio, Milano 2003, 499.

³ .P.Urbani, Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro, in Il governo del territorio op.cit. 183.

per la molteplicità degli interessi in campo – un’azione coordinata ed equilibrata ma anche dinamica.

La “governabilità” diviene ancor più il fine cui deve tendere la disciplina degli assetti quando ci si trovi di fronte alla tutela di particolari beni che ne impongono un uso “misurato”. Il che implica recuperare anche i temi della sostenibilità di derivazione comunitaria che sulla base delle invarianti derivanti da una lettura sistematica degli equilibri territoriali delle risorse pubbliche delimita a monte le condizioni complesse ed interrelate di trasformazione del territorio.

L’esistenza sul territorio di determinati beni “pubblici” (risorse idriche, suolo, paesaggio, ambiente naturale) determina la cura d’interessi “differenziati” ed una regolamentazione speciale “parallela” alla disciplina degli usi del territorio⁴. La pluralità dei soggetti pubblici elettivi (autonomie territoriali) e delle amministrazioni di settore che quegli interessi curano, impone così quell’azione di coordinamento tra istituzioni di diverso peso e dimensione che si esprime nella locuzione “governo del territorio” visto soprattutto – quando gli assetti prevedono la presenza di una pluralità di attori pubblici con competenze specifiche – sotto il profilo della “*governance*” che esprime il momento dinamico delle relazioni preventive e stabili tra soggetti dotati di autonomia e di competenze ben separate.⁵

3. L’agricoltura tra disciplina urbanistica e tutela “differenziata”.

Non vi è dubbio che il governo del territorio, almeno nell’accezione più ampia che ne abbiamo data, incida in modo determinante sulle problematiche dell’agricoltura sia che la s’intenda come attività agricola sia che la si osservi sotto il profilo degli spazi rurali che contemplano quelle attività o abbiano più semplicemente quella vocazione. D’altronde al centro si pone proprio la disciplina degli usi del territorio di cui le aree agricole sono una componente ineliminabile.

E tuttavia, se guardiamo alla disciplina urbanistica è constatazione comune che il piano regolatore – principale strumento di pianificazione del territorio comunale – non contempli

⁴ Per le cosiddette discipline “differenziate” il conforto della giurisprudenza da un lato e la previsione di una competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di tutela dell’ambiente, del paesaggio, dell’ecosistema e dei beni culturali (art.117 2 co. lett.s) dall’altro, escludono che queste materie possano rientrare nel governo del territorio.

⁵D’altronde già la Corte Cost. quasi vent’anni fa affermava che “la nozione “allargata” di urbanistica desumibile dalla lata formulazione dell’art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, rispondente ad esigenze di considerazione integrale del territorio e di globale disciplina dell’uso e delle sue trasformazioni, non esclude la configurabilità in ordine ad esso di valutazioni e discipline diverse (sent.359/85): così anche nella sent.151/86. Sul Punto, P.Urbani Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione in RGU,2003, 50 s.

tra i suoi oggetti una particolare riconoscibilità delle aree agricole se non per intenderle come porzioni di territorio in attesa di trasformazione: in breve, la disciplina dell'assetto dei suoli comunali in rapporto alla crescita urbana o periurbana considera le aree agricole – intese come verde agricolo – per sottrazione rispetto a quelle oggetto di potenziale trasformazione. Vi è di più, la giurisprudenza anche risalente, nel tentativo di preservare comunque il verde agricolo, ha sempre ritenuto la qualificazione di tali aree sotto il profilo urbanistico, non in quanto vocate ad un'attività agricola ma in quanto spazi necessari, corridoi naturali, destinati a mantenere un equilibrio tra vuoti e pieni⁶.

Né potrebbe essere diversamente poiché la funzione di pianificazione urbanistica è principalmente quella della destinazione d'uso dei suoli in rapporto alla soddisfazione dei molteplici interessi pubblici e privati in campo tra cui quelli agricoli, ma non quella della "protezione" di specifici interessi se non di quelli che la disciplina "differenziata" prevista dalle discipline di settore ritiene meritevoli di particolare tutela (paesaggio, difesa del suolo e dell'ambiente).

Non essendovi uno "statuto giuridico delle zone agricole" o degli spazi rurali l'urbanistica non incontra un limite nel territorio rurale considerandolo inevitabilmente residuale. Né d'altronde ha avuto successo una politica urbanistica destinata ad imporre attraverso la disciplina del territorio una funzionalizzazione attiva della proprietà rurale, attraverso l'apposizione di vincoli di destinazione agricola ad un territorio di pregio colturale, poiché è noto che l'oggetto della pianificazione urbanistica sono i beni e non l'attività.⁷

3.1 Le zone agricole nella recente disciplina urbanistica.

Esistono certamente tentativi recenti di affrontare il problema della conservazione sul territorio delle aree agricole ma si tratta di tentativi isolati e solo a livello di legislazione regionale.

Gli esempi sono numerosi e qui si possono solo richiamare per brevi cenni ma su questi occorrerebbe, a mio avviso, proprio da parte degli agraristi un'analisi approfondita tesa alla ricerca, come ho già detto, della definizione di uno statuto giuridico delle zone agricole avulso dalla compromissione con la disciplina urbanistica del territorio rurale. In questa direzione va proprio la legislazione regionale che tende a fissare una disciplina delle aree

⁶ Sia consentito rinviare a P.Urbani, La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa, in RGE 1994, 3 seg.

⁷ P.Urbani, Strumenti giuridici per il paesaggio, in A.Clementi (a cura di) Interpretazioni di paesaggio, Meltemi Ed..2002,p.73 s.; Idem Urbanistica ad vocem EdD 1990.

agricole a monte di quella più strettamente urbanistica propria del piano regolatore generale. In tal modo la fonte normativa regionale tenderebbe ad identificare un “interesse pubblico differenziato” teso alla cura dei valori agricoli – inesistente nella legislazione statale – che costituirebbe quindi un limite alla pianificazione urbanistica comunale.

Comincio con la Lr 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 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.

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).

Quali considerazioni si possono trarre da questa legislazione? In primo luogo vi è un tentativo di individuare le aree agricole o gli spazi rurali in rapporto alle loro qualità colturali ed all’esistenza di un’attività produttiva in atto, ma anche con riferimento alle caratteristiche naturalistiche come riequilibrio tra aree edificate e non nel contesto territoriale.

In secondo luogo la disciplina conseguente mira a mantenere lo statu quo esistente agendo indirettamente con numerosi divieti e limitazioni ad un utilizzo diverso del territorio agricolo⁸. Ma 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. E’ per questo motivo che ritengo che affidarsi

⁸ E.Picozza, La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali, Convegno AIDU “Urbanistica e paesaggio” Parma 18-19 11 2005.

solo all'urbanistica – che è disciplina delle trasformazioni – costituisce un *vulnus* per l'agricoltura, paragonabile alle tentazioni delle sirene ad Ulisse.

Ne emerge una disciplina di tutela frammentata e parziale, non organica spesso legata a fattori culturali e non oggettivi che può salvaguardare di fatto aree non soggette a forti pressioni insediative ma cedere nelle zone limitrofe ai centri urbani ove i meccanismi dell'urbanistica contrattata riportano al centro dello scambio edificatorio il “contratto” a tutto danno delle scelte generali di pianificazione.

Va segnalato infine che la proposta di legge “principi in materia di governo del territorio” approvato dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005, e ormai decaduta, prevedeva (art.6 co.5 e 6) che *“Nell’ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree destinate all’agricoltura, aree di pregio ambientale ed aree urbanizzabili. Nelle aree destinate all’agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita solo per opere e infrastrutture pubbliche e per servizi all’agricoltura, l’agriturismo e l’ambiente. Ma anche questa disposizione di principio non innova nella disciplina vigente, poiché rinvia sempre al piano urbanistico, e quindi al comune, l’identificazione delle aree “non urbanizzate” cosicché il loro criterio identificativo non ne garantisce la definitiva conservazione, ma le espone alla diversa valutazione discrezionale dell’amministrazione in caso di nuove scelte di piano.*

3.2 Lo spazio agricolo come bene paesaggistico.

Se si abbandona la prospettiva urbanistica nella quale si collocano le aree agricole si aprono scenari nuovi per la conservazione dei suoli agricoli.

La stessa Comunità europea nei suoi documenti 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”⁹. 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

⁹ A Di Gennaro, Tempo da Lupi per il territorio rurale italiano, in AA.VV: La controriforma urbanistica, Alinea editrice 2005

anche e soprattutto al riciclo ed alla ricostituzione delle risorse di base (aria, acqua, suolo) al mantenimento degli ecosistemi, della biodiversità del paesaggio.

Ma si tratta d'indirizzi della Comunità recepiti negli ordinamenti nazionali di alcuni paesi europei, mentre in Italia, come abbiamo visto, la normazione è assai carente.

Per questi motivi ritengo che l'agricoltura-protezione debba trovare una sua più giusta ed organica collocazione – anche se non esaustiva – nella nuova pianificazione paesaggistica prevista dal D.Legisl. 42/2004 che prevede appunto che il piano paesaggistico, esteso a tutto il territorio regionale, 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'uomo¹⁰.

Sappiamo che già la legislazione paesaggistica – a partire dalla l.431/85 fino all'attuale 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 qualificandoli come beni paesaggistici, il che comporta il riconoscimento del suo valore intrinseco in quanto bene d'interesse pubblico, ed il cui vincolo di destinazione è a tempo indeterminato e non indennizzabile. Ma l'art.143 del D.Legisl. 42/2004 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 caratteristiche naturali, 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 difformi ed alle quali i comuni o le province devono adeguarsi. In tal caso le disposizioni del piano paesaggistico costituirebbero dei veri e propri limiti alla pianificazione urbanistica comunale. 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 più attraverso una valutazione di opportunità e di presa d'atto del prevalente valore

¹⁰ 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.

dell'economia agricola rispetto alla capacità di offerta di quelle aree ai fini della loro trasformazione edificatoria.

Nel senso della tutela differenziata d'altronde va anche la legge 378/2003 ed il DM 6 ottobre 2005 del Ministero dei beni e delle attività culturali che prevede finanziamenti per il restauro e la conservazione e la valorizzazione di edifici rurali.

Si potrà osservare che la tutela del paesaggio agricolo potrebbe costituire – come in effetti è previsto – un irrigidimento nel caso di modifiche della produzione agricola in quei luoghi, in contrasto ad es. con altre politiche per l'agricoltura che prevedono a livello regionale la recente istituzione dei “distretti rurali”, destinati proprio alla specializzazione ed all'innovazione della produzione agricola.

Sono tutte valutazioni condivisibili che però mettono in evidenza l'esistenza di uno stretto rapporto dell'agricoltura con il “governo del territorio” ed è all'interno della dimensione organizzativa e disciplinare di questa materia che si può ricercare nell'ampio menù degli strumenti giuridici la soluzione migliore per governare al meglio gli interessi dell'agricoltura.