

I GEORGOFILI

Quaderni

2012-II



IL PAESAGGIO AGRARIO. PROPOSTE PER UNA REVISIONE DELLA VIGENTE DISCIPLINA

Firenze, 9 febbraio 2012



EDIZIONI POLISTAMPA

Con il contributo di



ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

Copyright © 2012
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»
Anno 2012 - Serie VIII - Vol. 9 (188° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze
Tel. 055 737871 (15 linee)
info@polistampa.com - www.polistampa.com
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1077-9

Servizi redazionali, grafica e impaginazione
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

INDICE

FRANCESCO GURRIERI, FILIPPO NOBILI <i>Il paesaggio e la pianificazione urbanistica delle campagne (e un'ipotesi di "paesaggio peri-monumentale")</i>	7
FRANCO SCARAMUZZI <i>La conservazione e pianificazione urbanistica del paesaggio agrario danneggia gli agricoltori</i>	19
GIUSEPPE MORBIDELLI <i>Della regolazione urbanistico-paesistica dell'agricoltura</i>	23
NICOLETTA FERRUCCI <i>Diritto agrario</i>	35
ANDREA SIMONCINI <i>Verso una riconsiderazione "costituzionalmente conforme" del rapporto tra pianificazione paesistica e razionale sviluppo dell'agricoltura</i>	43
GIANNI SALVADORI	55
<i>Considerazioni conclusive</i>	59

Il paesaggio e la pianificazione urbanistica delle campagne (e un'ipotesi di “paesaggio peri-monumentale”)

Il dibattito intorno al “paesaggio” si è dimostrato troppo spesso generico e di difficile controllo. A ciò, ovviamente, hanno concorso punti di vista diversi, afferenti alle diverse discipline di osservazione, generando – se pur in buona fede – contraddizioni e posizioni apodittiche, spesso tradotte in rigide normative.

L'attenzione per il “paesaggio” ha avuto fasi alterne e oscillazioni di attenzione. Senza stare a ripercorrerne la storia, da *Il Bel Paese* di Antonio Stopani (1873), alla Conferenza di Berna (1913), all'impegno di N.A. Falcone con *Il paesaggio italico e la sua difesa* (1914), all'impegno dell'Editore Morpurgo a partire dal 1928 con le monografie sul paesaggio delle regioni italiane coordinate da Luigi Parpagliolo (un'opera, fu detto, di “geografia estetica”), si arriva al 1939 con la Legge n. 1497, messa a punto da Gustavo Giovannoni per il ministro Bottai: una legge quest'ultima, rimasta invariata e trasferita, nei contenuti, nel Decreto Legislativo n. 42/2004 – “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Ma va ricordato che – fra gli anni '60 e '70 – con la crescente autonomia dell'urbanistica e l'avviarsi sistematico dei Piani Regolatori Comunali, nonché la delega di questa materia alle nascenti regioni, il termine “paesaggio” ebbe un vero e proprio oscuramento; lo testimonia il fatto che, quando nel 1975, Giovanni Spadolini promuove il nuovo ministero, questo si chiamerà Ministero per i beni culturali e ambientali. L'aggettivo “ambientale” era uscito dal voto in Parlamento ma era stato proposto dal ministro col sostantivo “ambiente” (che, di lì a poco, avrebbe avuto un autonomo ministero in altra area politica).

* Università degli Studi di Firenze

Interessante e chiarificatore l'intervento di Spadolini avverso la proposta del grande senatore Valitutti, suo compagno di partito:

Ecco perché mi permetto di anticipare il no che il Governo darà all'intenzione che ella, sen. Valitutti, propone per il Ministero come Ministero dei beni culturali e del "paesaggio"; non perché io non senta in me crocianamente, per una comune derivazione crociana, l'eco di questa parola "paesaggio" che risuona anche nel progetto che in questo Senato, alla fine del 1920, l'allora Ministro della pubblica istruzione, Benedetto Croce, presentò per la difesa del verde e che neanche allora, per la verità, fu accolto, ma perché il termine "paesaggio", pur inserito nella nostra Carta Costituzionale, non recepisce più e non esaurisce questa complessa realtà della cornice naturale del bene culturale. In questo senso fu mio sforzo, in tutta l'elaborazione interministeriale di questo decreto, evitare che tornasse anche una sola volta la parola "paesaggio".

Dunque il 1975 segna il declino del termine "paesaggio" e mette definitivamente in archivio il termine "bellezza naturale". Per 25 anni, fino al 2000, si parlerà solo di "ambiente" e di "beni ambientali".

Il 2000, dopo le conferenze di Napoli e di Roma, ci regalerà la "Convenzione Europea del Paesaggio", mettendo a punto una definizione che traslerà senza modifiche nel "Codice" del 2004: «Per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni».

È a questo punto che il paesaggio torna protagonista di un dibattito assai acceso, con nuove complessità e contraddizioni, moltiplicate dai diversi soggetti istituzionali che vi convergono; Ministero per i beni e le attività culturali, Regioni, Province, Comuni. Il paesaggio è ora richiamato nel PIT (Piano di Indirizzo Territoriale, afferente alla Regione), nel PTC (Piano Territoriale di Coordinamento, afferente alla Provincia), nel PS e nel RU (Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico, afferente al Comune); e, naturalmente, nel Piano Paesaggistico richiamato dal "Codice", ove all'art. 135 ("Pianificazione paesaggistica") si dice che «il piano paesaggistico definisce, con particolare riferimento ai beni di cui all'art. 134, le trasformazioni compatibili (si noti la tautologia) con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile». Il "corto circuito" culturale e di definizione si fa completo, quando all'articolo successivo (art. 136, comma 'd'), nella individuazione dei "beni paesaggistici" torna la vecchia denominazione della legge Bottai (1939) con le «bellezze panoramiche considerate come quadri e così pure quei punti di

vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di queste bellezze»!

Nella Legge Regionale n. 1/2005 vigente, il “patrimonio naturale” e la “disciplina paesaggistica” sono presenti agli artt. 31-35, mentre il “territorio rurale” è richiamato agli artt. 39-40.

Art. 39

Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio promuovono la valorizzazione dell'economia rurale e montana attraverso il consolidamento del ruolo multifunzionale svolto dall'attività agricola anche integrata con le altre funzioni e settori produttivi con la tutela e coerenti con la valorizzazione delle risorse del territorio, ivi comprese le attività di fruizione del territorio rurale per il tempo libero, la produzione per autoconsumo e la salvaguardia delle risorse genetiche autoctone, nonché attraverso il sostegno delle famiglie residenti in funzione del mantenimento della presenza umana e presidio dell'ambiente, anche adeguando i servizi e le infrastrutture nelle aree marginali.

Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio disciplinano gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia necessari allo sviluppo dell'agricoltura, delle attività ad essa connesse e delle altre attività integrate e compatibili con la tutela e l'utilizzazione delle risorse dei territori rurali e montani.

I comuni attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio, disciplinano le aree dei territori rurali attraverso specifiche discipline che garantiscano la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio rurale, nonché la tutela delle risorse produttive dell'agricoltura. Nell'ambito delle comunità montane, i comuni provvedono in relazione con il piano di sviluppo delle comunità stesse.

Art. 40

Zone con esclusiva o prevalente funzione agricola

Nell'ambito del territorio rurale, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio individuano le zone con esclusiva o prevalente funzione agricola.

Per zone con esclusiva o prevalente funzione agricola, al cui comma 1, si intendono quelle individuate in considerazione del sistema aziendale agricolo esistente, della capacità produttiva del suolo, delle limitazioni di ordine fisico, della presenza di infrastrutture agricole di rilevante interesse, della vulnerabilità delle risorse nonché della caratterizzazione sociale ed economica del territorio.

Le zone di cui al comma 1 sono articolate in sottozone, in relazione alla funzione agricola e in rapporto alla caratterizzazione sociale, ambientale e paesaggistica degli ambienti territoriali interessati.

Le zone ad esclusiva funzione agricola, che sono assunte come risorsa essenziale del territorio limitata e non riproducibile corrispondono alle aree di elevato pregio a fini di produzione agricola, anche potenziale, per le peculiari caratteristiche pedologiche, clima-

tiche, di acclività e giacitura del suolo o per la presenza di rilevanti infrastrutture agrarie e/o sistemazioni territoriali.

Nelle zone con esclusiva funzione agricola sono di norma consentiti impegni di suolo esclusivamente per finalità collegate con la conservazione o lo sviluppo dell'agricoltura e delle attività connesse.

Il territorio rurale è soggetto ai vincoli di salvaguardia della normativa vigente in relazione all'approvvigionamento idropotabile.

C'è ragionevolmente da prendere atto che la norma "regionale" non vincola strettamente il territorio agricolo e rurale, rimandando alle norme degli strumenti comunali. È qui che si trovano, talvolta, modalità incomprensibilmente restrittive che fanno poi parlare di «conservazione del paesaggio agrario che danneggia gli agricoltori». La contraddizione si manifesta nei seguenti termini: da una parte gli urbanisti (e/o paesaggisti) con la normativa obbligano l'imprenditore agricolo a conservare la maglia agraria designandolo quasi come unico manutentore e responsabile della tessitura storica; per contro, quando il territorio agrario viene "ceduto" per altri usi non sussistono quasi mai obblighi di questo tipo. Non solo, ma spesso l'agricoltore è obbligato a mantenere le colture agrarie esistenti anche quando non sono più remunerative, così come spesso si legge dell'obbligo di conservare la vegetazione delle bordure. E qui emerge un'altra contraddizione: perché l'agricoltore deve essere obbligato a mantenere le specie vegetali mentre nei giardini – sia pubblici che privati – si mettono a dimora piante di ogni specie senza limiti e controlli? Di fatto, pare ci sia più libertà di turbare il paesaggio con il verde ornamentale che con quello produttivo. E ancora: perché l'agricoltore deve essere obbligato a mantenere gli "oliveti storici" mentre le pubbliche amministrazioni abbattano con disinvoltura le alberature stradali? Non hanno forse anche quest'ultime un valore storico-culturale? Certa *nouvelle-vague* tenderebbe a eliminare dalle nostre città i "pini": un albero che, iconograficamente, identifica il paesaggio italiano (e toscano): si argomenta che le radici danneggiano rapidamente il manto stradale e i rami si spezzano facilmente e che quindi sono alberi "costosi" da mantenere. Ma allora è un costo anche mantenere le colture agrarie tradizionali, indipendentemente dalle richieste di mercato e dall'evoluzione delle tecniche agrarie! Perché questo costo non deve essere riconosciuto all'imprenditore agricolo in qualche forma? Per la verità, almeno inizialmente (art. 34 L.R. 1/2005) faceva carico a province e comuni di trovare «misure incentivanti (...) per la gestione del paesaggio regionale», ma non risulta applicato in alcun caso, a prescindere dal fatto che codesta indicazione è stata abrogata nel 2008.

Qualche ulteriore stigmatizzazione sarebbe possibile anche per i contenuti della Legge Forestale (L.R. 39/2000), per gli effetti contraddittori che è capace di produrre, ma sarà argomento per altra occasione.

Qui, insomma, si vuol dire che il coacervo di normative sul paesaggio agrario sembra, talvolta, mancare di coerenza e di adeguate misure di “perequazione”. *Se il paesaggio è un valore storico-culturale da tutelare (e non c'è dubbio che lo sia), allora tutta la collettività dovrebbe concorrere alla sua salvaguardia.*

IL “PAESAGGIO PERI-MONUMENTALE”: UN’IPOTESI

Se questo incontro nasce proprio dalla coscienza che, negli ultimi due decenni l’*idea di paesaggio* è stata tirata, *ad usum delphini*, verso enfaticizzazioni ed estremizzazioni che creano inutili conflittualità fra due ragioni fondamentali, *il diritto alla tutela del paesaggio* e *il diritto all’uso e alla sua conformazione produttiva*, diciamo, sommariamente, fra gli architetti e gli agronomi (anche se non poche altre competenze si implementano nello stesso problema), può essere opportuno tentare di tracciare delle “linee di uscita” dallo scenario attuale.

Si è del parere che il problema possa essere affrontato, in ipotesi, da tre punti di vista:

- a) i contenuti della normativa nella Legge regionale e nei Regolamenti comunali;
- b) la definizione di contesti definiti di paesaggio, ove sia sufficientemente esplicito il ruolo del paesaggio, a complemento di un contesto monumentale (che potremmo definire “peri-monumentale”);
- c) il paesaggio oggettivamente extraurbano (rurale agricolo boschivo o altro).

Introduciamo l’ipotesi di una nuova (e parziale) tipologia di paesaggio: il “paesaggio peri-monumentale”, intendendo per questo quel «particolare paesaggio che circonda un monumento o un piccolo centro storico, concorrendo alla conservazione dell’immagine e del bene culturale».

Le aree “peri-monumentali” che qui suggeriamo non sono delle porzioni di territorio nelle quali si deve – per così dire – “imbalsamare” le sistemazioni agrarie per salvaguardare il paesaggio. Ma, al contrario, molto spesso è proprio in queste aree che dobbiamo augurarci che si sviluppi un’agricoltura forte, moderna e competitiva con tutte le modifiche delle sistemazioni agrarie che ciò può comportare.

Infatti solo così si può garantire la sopravvivenza del paesaggio agrario che, proprio per concorrere alla conservazione e valorizzazione del contesto monumentale, deve mantenersi vivo e dinamico e non può essere mortificato nelle sue capacità produttive in nome della conservazione. Altrimenti si rischia l'insorgere di un'agricoltura residuale, non certo esaltante dal punto di vista paesaggistico ma soprattutto – e questo è il fatto più preoccupante – ciò porta a un progressivo abbandono delle aree agricole che non può che sfociare nella trasformazione dei terreni con destinazioni non sempre appropriate ai contesti di pregio.

Solo per piccoli appezzamenti si può infatti realisticamente ipotizzare il mantenimento delle colture agrarie tradizionali unicamente a scopo paesaggistico o, quantomeno, si possono mantenere caratteri agrari nella realizzazione di aree a parcheggio o a verde pubblico (non mancano esempi in questo senso). Il restante territorio, anche in contesti di pregio, non può che essere di tipo agricolo-produttivo.

Si propongono alcuni “casi”, atti a esemplificare l'idea di “paesaggio perimontamentale”, che potrebbe avere, effettivamente, una normativa a sé: Monteriggioni, Colle di Val d'Elsa, Mantignano, Badia a Settimo.

Gli esempi illustrati evidenziano appunto come sia paesaggisticamente preferibile un'agricoltura tutto sommato moderna e produttiva (le vigne sotto Monteriggioni, gli estesi seminativi ancora esistenti nella piana fiorentina) piuttosto che l'agricoltura residuale (gli orticelli) o peggio il cambio di uso dei terreni agricoli (giardini pubblici, parcheggi, edificato, ecc.).

L'esempio di Colle di Val d'Elsa mostra invece un cambio di destinazione d'uso compatibile con il paesaggio agrario.

Monteriggioni

Intanto, è il caso di notare come la perimetrazione di “tutela” (ex L. 1497/1939) non coincida col perimetro del Regolamento Urbanistico, ma è più estesa. Proprio nel R.U., all'art. 49, si legge che «devono essere conservate le ormai limitatissime tracce della tessitura agraria precedente» (presenze arboree, fossi bordati da vinchi, salici e gelsi, viabilità campestre). Purtroppo, nonostante le buone intenzioni, ecco apparire una vasta area di parcheggio che – aperta a ogni esito – potrebbe essere già una contraddizione in termini di quanto affermato a salvaguardia. Da qui l'opportunità della individuazione “peri-monumentale”, capace di costringere il progettista ancora in fase pre-progettuale, a specifiche e simulazioni congruenti e convincenti.



Monteriggioni (SI) – vigneto



Monteriggioni (SI) – parcheggio turistico a servizio del castello

Colle di Val d'Elsa

Evidenziamo come un'area in fregio all'edificato più antico, originariamente agricola, ha cambiato uso divenendo parcheggio e giardino pubblico mantenendo però inalterato il carattere rurale e i valori paesaggistici. Sono stati mantenuti gli olivi che in questo caso hanno certo più un valore ornamentale che produttivo.



Colle di Val d'Elsa (SI) - giardino pubblico

Badia a Settimo e Pieve di San Giuliano a Settimo

Siamo nel comune di Scandicci. Questi importanti complessi religiosi sorgono in quella che una volta era un'estesa area agricola. Oggi il contesto è completamente cambiato. Permangono comunque all'intorno numerosi appezzamenti agricoli. L'uso del suolo è imposto per norma dagli strumenti urbanistici; ma quale futuro per questi episodi di agricoltura sempre più "residuale" e isolata? Quanto resteranno tali nell'uso effettivo e nella destinazione urbanistica? La perdita, spontanea e progressiva, dell'uso agricolo di questi territori rischia di decontestualizzare definitivamente queste emergenze architettoniche.



Badia a Settimo, Scandicci (FI) – colture ortive



San Giuliano a Settimo, Scandicci (FI) – seminativo



San Giuliano a Settimo, Scandicci (FI) – agricoltura residuale

Mantignano

Intorno alla chiesa romanica di Santa Maria a Mantignano nel comune di Firenze troviamo un'ampia casistica dell'uso del suolo una volta tutto agricolo. Qui non abbiamo un vincolo di tutela (ex L. 1497/39). A oggi molti campi sono stati edificati cancellando anche parte della maglia territoriale ma permangono ancora i seminativi e le colture ortive. Sul lato occidentale del complesso è stato realizzato un giardino pubblico attrezzato che, in questo caso, non mantiene le caratteristiche di ruralità. Le previsioni di piano riducono ulteriormente il terreno agricolo impegnandolo con altre destinazioni (attrezzature e servizi, verde pubblico, cimitero...). Sarà presumibilmente il vincolo cimiteriale previsto, con la sua inedificabilità, a salvaguardare – in parte e casualmente – l'immediato intorno di questo complesso monumentale. Da qui ancora l'opportunità forse di individuare soluzioni *ad hoc* per contesti di questo tipo.



Santa Maria a Mantignano, Firenze – gli orti



Santa Maria a Mantignano, Firenze – il giardino pubblico

RIASSUNTO

Il dibattito sul “paesaggio” si è dimostrato troppo spesso generico e di difficile controllo. A ciò, ovviamente, hanno concorso punti di vista diversi, afferenti alle diverse discipline di osservazione, generando – se pur in buona fede – contraddizioni e posizioni apodittiche, spesso tradotte in rigide normative.

Negli ultimi due decenni intorno all’*idea di paesaggio* non sono mancate enfattizzazioni ed estremizzazioni che hanno creato inutili conflittualità fra due ragioni fondamentali, *il diritto alla tutela del paesaggio e il diritto all’uso e alla sua conformazione produttiva*.

Anche per tentare di tracciare delle “linee di uscita” dallo scenario attuale suggeriamo l’idea di paesaggio “peri-monumentale” da definirsi in quelle aree agricole che circondano *un monumento o un piccolo centro storico*. *In queste aree è più che mai importante la sopravvivenza del paesaggio agrario che, proprio per concorrere alla conservazione e valorizzazione del contesto monumentale, deve mantenersi vivo e dinamico e non può essere mortificato nelle sue capacità produttive in nome della conservazione*. Un atteggiamento quest’ultimo che può portare invece ad esiti opposti con l’abbandono dei terreni agricoli.

ABSTRACT

Landscape and Urban Planning of the countryside (and a hypothesis of “peri-monumental landscape”). The debate on the “landscape” has often proved too generic and difficult to be controlled. To that, obviously, several points of view, related to different methods of observation, contributed, so generating – even if in good faith – contradictions and apodictic positions, often transposed into rigid rules.

Around the “idea of landscape”, over the last two decades, there have been extremes and emphases that have created unnecessary conflicts between two fundamental issues, *the right to protect the landscape and the right to its use and to its productive conformation*.

Even willing to suggest a “way out” from the current scenario, we suggest the idea of “peri-monumental” landscape, to be applied in the agricultural areas surrounding a monument or a little old town. In these areas, more important than ever, is the survival of the agricultural landscape, that, just to contribute to the preservation and enhancement of the monumental context, should remain alive and dynamic and cannot be mortified in its production capacity in the name of preservation. The latter being an attitude that may instead lead to opposite results, causing the agricultural areas to be dismissed.

FRANCO SCARAMUZZI*

La conservazione e pianificazione urbanistica del paesaggio agrario danneggia gli agricoltori

L'agricoltura è definita *settore primario*, non solo perché è stata la prima attività dell'uomo stanziale, ma anche per l'importante ruolo, complesso e multifunzionale, che questa attività svolge gratuitamente da millenni. Gli agricoltori, pur mirando sempre a ottenere un reddito, hanno avuto quindi interesse a mantenere l'equilibrio ambientale legato al verde delle piante, dal quale hanno origine i due elementi essenziali per la nostra sopravvivenza: la produzione di qualsiasi cibo per nutrirsi e dell'ossigeno per respirare. La nostra più recente e moderna definizione considera infatti le attività agricole come: "*Gestione razionale e tutela delle risorse rinnovabili della biosfera*". Ciò significa non soltanto produrre, ma anche mantenere attivo il verde delle piante e allo stesso tempo regimare le acque per prevenirne eccessi o carenze, controllare la erosione del terreno, le frane, ecc.

Alla fine del secolo scorso, le crescenti istanze di ecologi, ambientalisti e paesaggisti, hanno indotto i Georgofili a dedicare particolare attenzione ai rapporti fra il progresso tecnologico dell'agricoltura e la razionale tutela ambientale. Dalla seconda metà degli anni '80 l'Accademia organizzò anche dibattiti itineranti, per discutere l'argomento alla luce delle assai diverse realtà esistenti nella nostra penisola.

All'inizio del nuovo millennio, fu manifestata formalmente la pubblica volontà di attuare una conservazione e tutela del paesaggio, senza più escludere quello agrario. La posizione dei Georgofili fu subito espressa, nel gennaio 2003, con una prolusione all'Accademia di Agricoltura di Torino, il cui testo è stato integralmente riportato nella pubblicazione di Francesco Gurrieri su *Guasto e restauro del paesaggio*, edita nel febbraio dello scorso anno.

* *Presidente dell'Accademia dei Georgofili*

Le nuove disposizioni di legge, estese genericamente a tutto il paesaggio agrario, sono state interpretate in modo discutibile e anche contraddittorio. Furono da noi dichiarate inconcepibili in linea di principio e praticamente di impossibile attuazione pratica. L'agricoltura, che era appena uscita da condizioni secolari, quali quelle mezzadrili, non avrebbe potuto essere conservata allo *statu quo* e tantomeno pianificata. Mentre non sarebbe stato facile arrestare il rapido sviluppo di una urbanizzazione delle campagne. D'altra parte, i nuovi paesaggi creati dagli inevitabili cambiamenti non potevano essere preventivamente giudicati meno gradevoli dei precedenti. Qualsiasi pianificazione del paesaggio agricolo si sarebbe comunque tradotta in una pianificazione dell'agricoltura. Per di più, l'intento di conservare il paesaggio agricolo esistente, significava negare all'agricoltura il carattere di attività imprenditoriale, quindi necessariamente obbligata a una continua innovazione, con adozione tempestiva di ogni nuova e utile conoscenza, per mantenere la propria competitività sui mercati. La conservazione e pianificazione del paesaggio agricolo avrebbe quindi provocato presto danni agli agricoltori e al Paese, aggravando la situazione già molto critica del settore. Nella citata prolusione concludevo affermando: «In piena scienza e coscienza, bisogna riconoscere che, mescolando *tutela del paesaggio* e *pianificazione urbanistica*, si sta oggi andando *fuori dalle righe* (...). Alcune impostazioni concettuali risultano basate su inesatte premesse, alcuni termini sono ambigualmente usati con significati distorti che, per approssimazioni successive, stanno portando a interpretazioni e conseguenti azioni infondate, ingiuste e pericolose. Credo che le Regioni, così come lo Stato nel suo insieme, abbiano bisogno di riflettere su tutta questa materia. Sono certo che, valutando meglio quanto si sta mettendo in atto, vorranno responsabilmente modificare gli attuali indirizzi».

Nel rispetto del loro ruolo storico, i Georgofili hanno continuato a discutere pubblicamente di tutto ciò, alla luce delle esperienze che si stavano acquisendo. Ne è nata una specifica letteratura georgofila, ormai decennale, sull'argomento.

L'odierna ennesima adunanza pubblica dedicata al paesaggio agricolo intende però assumere un carattere diverso, perché non è rivolta solo a evidenziare aspetti negativi del Codice Urbani e delle sue interpretazioni applicative, ma anche a ricercare e formulare costruttive proposte condivise per tracciare "linee di uscita" con una utile revisione delle vigenti discipline.

Dopo quanto abbiamo avuto il piacere di ascoltare dall'amico e autorevole studioso di urbanistica e paesaggistica Francesco Gurrieri, il mio intervento di Georgofilo agronomo si limita a evidenziare, in conclusione e molto sinteticamente, quattro soli punti prioritari che riteniamo debbano essere contem-

plati nell'auspicata revisione del Codice Urbani e delle normative che ne sono derivate, anche a seguito di equivoci margini interpretativi:

1) *Aggiungere norme sui danni, responsabilità e indennizzi*

I danni economici arrecati agli agricoltori dalle norme legislative del Codice Urbani relative alla conservazione e pianificazione del paesaggio agrario erano stati preconizzati e sono stati purtroppo già riscontrati. Ma il Codice non aveva contemplato alcuna previsione di danni e quindi nessuna indicazione di responsabilità e di doverosi indennizzi.

Si ritiene che possano sussistere anche i presupposti per una forte *Class Action* da parte degli agricoltori. Ad esempio, da parte degli olivicoltori che le normative vigenti costringono a mantenere in essere anche oliveti con bilanci passivi.

2) *Escludere i "Paesaggi agrari" dai vincoli del Codice Urbani*

I Paesaggi agrari sono costituiti da superfici utilizzate per coltivazioni o allevamenti. Le imprese agricole interessate, così come quelle di qualsiasi altro settore produttivo, per poter rimanere competitive sui mercati devono potersi tempestivamente innovare, avvalendosi di ogni nuova conoscenza. Devono quindi essere necessariamente libere di scegliere gli indirizzi e le tecniche produttive più opportune per conseguire risultati economici positivi. Solo così le attività agricole potranno sopravvivere e continuare a conferire al paesaggio, anche se con caratteristiche cangianti nelle stagioni e negli anni, l'apprezzato e dominante verde delle piante rigogliose e curate.

3) *Tutela della superficie agraria utilizzabile (SAU)*

Le superfici agrarie coltivabili rappresentano, nel loro complesso, un bene prezioso e limitato. Ciò vale ormai a livello dell'intero nostro pianeta. Tanto che, per soddisfare le crescenti esigenze alimentari mondiali, in poche decine di anni sarà necessario raddoppiare la complessiva produzione attuale, facendo leva su incrementi unitari per ettaro piuttosto che sulla espansione delle superfici coltivabili. Queste autorevoli indicazioni degli Organismi mondiali competenti non vanno sottovalutate e tantomeno si può far finta di non conoscerle.

A livello nazionale, la situazione è ancor più grave perché da tempo la SAU va progressivamente riducendosi. Si parla del 20% di superficie agraria perduta negli ultimi dieci anni. È prevedibile che la progressiva urbanizzazione in atto nelle nostre campagne continui a svilupparsi in modi irreversibili, nonostante che i piani territoriali per la conservazione del paesaggio rurale

(L.R. 1/2005, art. 40) avessero considerato a parte le aree “a prevalente funzione agricola”.

Sarebbe quindi necessario che i piani territoriali non entrassero nel merito della conservazione del paesaggio agrario ma, richiamandosi ai criteri applicati per la determinazione della SAU, contemplassero invece vincoli rigidi sulla destinazione d’uso degli attuali terreni agricoli.

Garantendone l’attuale destinazione, assicureremo gli agricoltori che in quelle aree potranno liberamente sviluppare, nel tempo, loro programmi aggiornati e attuare razionali coltivazioni, producendo un rigoglioso verde cangiante, ma sano ed efficiente nei suoi dinamici ruoli sia produttivi che ambientali e anche paesaggistici. Ruoli di “interesse per l’umanità”.

4) Conservazione di tradizionali modelli di agricoltura aventi interesse storico-culturale

Questi intenti erano già manifestati e contemplati nella Legge 431 del 1985 (“Legge Galasso”) che, pur escludendo esplicitamente dai propri vincoli “l’attività agro-silvo-pastorale”, contemplava la possibilità di tutelare esempi di agricolture di particolare interesse storico. In casi di motivata opportunità, da sottoporre ad adeguate valutazioni e formali approvazioni con procedure da definire, potrebbero essere esercitati vincoli di conservazione paesaggistica. Ma solo a isolate e piccole aree agricole, aventi forte interesse storico-culturale. Le superfici interessate dovranno essere limitate al minimo indispensabile per raggiungere lo scopo. Esse potrebbero essere acquisite mediante esproprio per pubblica utilità o attraverso accordi mediati con gli imprenditori agricoli coinvolti. Dovrebbero comunque essere mantenute e condotte con i criteri e metodi tradizionali per i soli fini che ne hanno determinato l’intervento a scopo conservativo. In caso di inadempienza della pubblica amministrazione, il proprietario dovrebbe rientrare in possesso dei propri beni per un libero uso agricolo.

Come tradurre in termini giuridici questi concetti spetterà a chi ne ha competenza. L’eventuale loro adozione spetterà a chi ha la responsabilità di introdurli nella normativa vigente.

GIUSEPPE MORBIDELLI*

Della regolazione urbanistico-paesistica dell'agricoltura

1) L'attività agricola come tutte le attività che impattano sull'assetto del territorio è indubbiamente soggetta alle previsioni della legislazione urbanistica statale e regionale e, sulla base di tali fonti primarie, alla disciplina dettata dagli strumenti urbanistici (piani territoriali di vari livelli, piani strutturali, regolamenti urbanistici, piani particolareggiati ecc.).

Va però fatta una precisazione, che spesso viene trascurata. E cioè che la disciplina urbanistica ha per oggetto le edificazioni e le infrastrutture, ovvero gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia sul territorio indicati dagli artt. 10 e 22 T.U. edilizia (DPR 6 giugno 2001, n. 380). Di conseguenza, le attività oggetto della disciplina urbanistica sono quelle e solo quelle che comportano la realizzazione di un *opus*, tantovero che la legge prescrive tra l'altro la necessaria presenza di opere di urbanizzazione, i termini per la fine e inizio lavori, le varianti in corso d'opera, il rilascio della licenza di abitabilità. Ancora più chiare sono le norme in materia di vigilanza, che fanno sempre riferimento alla realizzazione di opere. La disciplina urbanistica dunque ha per oggetto l'attività agricola nella parte in cui si esprime attraverso attività edificatoria, ma non ha certo per oggetto le coltivazioni agricole. Del resto lo stesso T.U. edilizia (art. 6, comma 1, lett. d), stabilisce che non sono soggetti a controllo urbanistico-edilizio e fanno parte pertanto della c.d. edilizia «libera» «movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari». In altre parole è da escludere che lo strumento urbanistico possa regolamentare le attività di trasformazione del suolo, ai fini agricoli, salvo che

* *Professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza" di Roma*

non consistano in opere edilizie. Queste sono nozioni acquisite. Tanto che la giurisprudenza ha ad es. escluso che occorra il permesso di costruire per le arginature in *humus*, poste in una valle da pesca, e finalizzate all'esercizio dell'agricoltura¹ o per la realizzazione di un laghetto artificiale². Ha altresì ritenuto illegittime prescrizioni di PRG che disciplinavano il taglio dei boschi o il mutamento delle coltivazioni agricole³. E se determinati interventi non sono soggetti a permesso di costruire (o a Segnalazione certificata di inizio attività, c.d. SCIA) non sono neppure regolamentabili in sede di pianificazione. Ciò in quanto la potestà pianificatoria e regolamentare dei Comuni è in funzione di quella autorizzatoria o permissoria e viceversa, sicché non vi possono essere attività che siano soggette alla seconda e non alla prima, ovvero alla prima ma non alla seconda, in quanto – come ha affermato il Consiglio di Stato (quando il titolo per edificare era rappresentato dalla «concessione» di costruzione) – «le prescrizioni di PRG si esprimono nel potere concessorio dell'autorità comunale»⁴.

Sono quindi del tutto *ultra vires*, e pertanto da ritenere illegittime, quelle previsioni di strumenti urbanistici, invero sempre più frequenti, che vanno a disciplinare oltre che i manufatti anche l'attività di coltivazione agricola, sulla base di una lettura estensiva (ma erronea per le ragioni già viste) della nozione di trasformazione urbanistica ed edilizia. Così, spigolando qua e là (v. in particolare il PTCP di Siena e i Piani Strutturali di Greve in Chianti e di Castellina in Chianti) abbiamo disposizioni che impongono l'obbligo di mantenere in ogni nuovo intervento la «tessitura agraria» ovvero l'insieme delle componenti del disegno del suolo, quali sistemazioni idraulico-agrarie (terrazzamenti, ciglionamenti, sistemazioni di piano, argini longitudinali e trasversali, ecc.), forma e dimensioni dei campi, rete scolante, solcature, colture arboree, piante arboree non colturali e siepi vive, viabilità campestre, o anche di conservare la «vegetazione spontanea naturale», o il divieto di inserire piante esotiche quali ad es. il cipresso dell'Arizona (art. 13.24 PTCP di Siena), o il divieto di impiantare piante diverse da quelle tradizionali. Si stabilisce altresì l'obbligo di munirsi di autorizzazione comunale per la variazione degli ordinamenti colturali, al fine di garantire «la coerenza con l'ambiente e il paesaggio agrario consolidato nella tradizione locale» (v. Piano Strutturale di Greve in Chianti);

¹ Cons. St., Sez. V, 30 ottobre 1981, n. 522, in «Riv. giur. ed.», 1981, I, 1037 (Cons. St., 29 febbraio 1980, Sez. V, n. 231, in «Foro amm.», I, 143).

² Cons. St., Sez. VI, 30 marzo 1982, n. 155, in *Cons. St.*, Sez. V, 23 gennaio 1984, n. 69 in Cons. St., 1982, I, 388.

³ Cons. St., Sez. VI, 30 maggio 1985, n. 240, in «Riv. giur. ed.», 1985, I, 627.

⁴ Cons. St., Sez. IV, 23 giugno 1981, n. 508, in «Riv. amm. R. It.», 1981, 554.

oppure ancora l'obbligo di «arricchire il paesaggio» con alberature formate da «essenze autoctone» e di «ricostruire» le siepi ai margini del coltivo, il divieto di impiantare vigneti se non in aree incolte, a seminativo ovvero «spiantando oliveti», ma solo nelle aree in cui ciò sia tassativamente previsto dal piano: così il Piano Strutturale di Castellina in Chianti.

Si è arrivati addirittura (in Veneto) ad approvare una legge (la n. 6 dell'11 febbraio 2011) che vieta l'abbattimento di alberi di olivo, se non in casi particolari e previa comunicazione al Comune «ai fini della verifica della conformità con gli strumenti urbanistici» (*sic. !!*).

È vero che la legislazione regionale, tenuto conto di affermati principi circa il fatto che gli strumenti urbanistici devono contribuire a garantire la qualità e la sostenibilità del territorio, ivi comprese (e anzi primariamente comprese) le aree rurali, contiene previsioni volte a tutelare il paesaggio, in tutte le sue espressioni, tra cui quelle rappresentate da coltivazioni, piantumazioni, boschi ecc., in quanto – è più che banale osservarlo – anche essi contribuiscono a «formare» il paesaggio: si pensi del resto all'art. 39, comma 3°, l. reg. Toscana 1/2005: «i comuni attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio, disciplinano le aree dei territori rurali attraverso specifiche discipline che garantiscono la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio rurale, nonché la tutela delle risorse produttive dell'agricoltura».

Senonché il principio dianzi ricordato, secondo cui i piani urbanistici non possono disciplinare attività che si sottraggono alle forme tipiche e legali di controllo del territorio, e cioè attività che non sono soggette né a permesso di costruire né a SCIA, vale anche con riguardo alle prescrizioni degli strumenti urbanistici che hanno finalità paesaggistiche. Tali finalità sono indubbiamente da ritenersi legittime e anzi commendevoli e comunque sono espressamente previste dalla legislazione: ma, in quanto inserite in strumenti urbanistici, sono sempre sottoposte al relativo regime. Inutile dire poi che tale genere di prescrizioni sono disallineate, oltre che rispetto a regole giuridiche, anche a regole di opportunità e anzi di ragionevolezza dato che prescrizioni dettagliate e categoriche in punto di tipi e dimensioni delle coltivazioni determinano una irragionevole compromissione dell'attività imprenditoriale agricola, perché non tengono conto, né lo potrebbero, degli sviluppi e delle esigenze di mercato, tra l'altro oltre modo cangianti, né della necessità di sperimentazioni di nuove colture, delle modifiche resesi necessarie in conseguenza di eventi naturali o alterazioni climatiche, ecc.

2) Le considerazioni che precedono ci danno le coordinate utili per il “cuore” del nostro discorso. Il presente seminario è appunto dedicato ad esa-

minare la difficile coabitazione che – perlomeno nella prassi – si sta verificando tra la disciplina urbanistica del territorio e l'attività di coltivazione e a valutare se tale coabitazione possa invece trovare tutela nelle prescrizioni rinvenibili dal c.d. Codice Urbani (d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) il quale prevede (o meglio ridisegna) i piani paesaggistici, definendoli anche «piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici» (v. art. 135 d.lgs. 42/2004).

Tali piani hanno per oggetto:

a) le aree di interesse paesaggistico *ex lege*, cioè quelle indicate dall'art. 142 d.lgs. 42/2004 (le c.d. aree Galasso, dal nome del sottosegretario che emanò il decreto ministeriale poi «legislativizzato» che sottoponeva vaste aree del territorio nazionale a vincolo paesaggistico in considerazione delle specifiche caratteristiche o localizzazioni o regimi di tali aree, cioè aree contermini al mare, ai fiumi, ai laghi, boscate, montane, di interesse archeologico, gravate da usi civici, assegnate alle università agrarie, ecc.: v. art. 142 d.lgs. 42/2004, lettere da «a» a «m»);

b) le aree di interesse paesaggistico oggetto di decreto di vincolo *ad hoc*, ovvero sia individuate per specifiche caratteristiche e non sulla base di criteri generali e astratti (come nel caso *sub a*): sono cioè le c.d. bellezze individue e bellezze di insieme di cui alla previgente legge 29 giugno 1939 n. 1497;

c) le aree che vengono contestualmente – cioè in sede di piano paesaggistico – assoggettate a vincolo paesaggistico.

Riassuntivamente: le aree di cui sub a, e b sono oggetto di una mera ricognizione, mentre le aree di cui sub c sono invece oggetto di una specifica individuazione, con relativa determinazione di adeguate prescrizioni d'uso. Comunque, tutte queste aree sono soggette al regime del Codice dei beni culturali.

Il piano paesaggistico può però avere un ulteriore contenuto nel senso che può anche disciplinare aree diverse da quelle «vincolate» sopra ricordate, (cioè *sub a*, b, e c) sottoponendole a specifiche misure di salvaguardia e di valorizzazione (v. art. 143, comma 1°, lett. e). Riguardo a questa ultima parte (eventuale) del piano, valgono le considerazioni svolte in precedenza. Sono infatti prescrizioni urbanistiche *tout court*, anche se con finalità paesaggistiche, in quanto non investono aree di interesse paesaggistico secondo la legislazione speciale sui beni culturali. Per cui l'oggetto disciplinabile è sempre rappresentato dagli interventi di ordine edilizio-urbanistico così come delineati dal sistema degli artt. 6, 10, 22, T.U. edilizia.

3) Potrebbe però essere osservato che quantomeno per le aree «vincolate»

(dalle leggi, dai decreti specifici di vincolo e dallo stesso piano paesaggistico), cioè per le aree da ritenere bellezze naturali, o meglio di «interesse paesaggistico», quelle cioè indicate *sub* a, b, c, nel § 2) trova applicazione non il regime del T.U. edilizio, bensì quello del Codice dei beni culturali, che assoggetta a controllo tramite la previa autorizzazione paesaggistica gli interventi che distruggono o recano pregiudizio ai valori estetico-culturali oggetto di protezione (v. art. 146). E appunto può avvenire che il piano paesaggistico ritenga di proteggere determinate coltivazioni o assetti vegetazionali o boschivi, in quanto caratterizzanti il paesaggio. Senonché anche per la parte del territorio vincolato, i piani paesaggistici sono soggetti al principio di «specularità» o di «parallelismo» tra ciò che può essere disciplinato negli atti di pianificazione e ciò che forma oggetto di controllo, talché deve escludersi che possano essere sottoposte a disciplina di piano quelle attività che normativamente sfuggono ai poteri di autorizzazione paesaggistica. E per l'appunto rientrano tra le attività «affrancate» dal controllo preventivo «gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio, "e" il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia» (art. 149, d.lgs. 42/2004).

Per il vero la giurisprudenza – soprattutto penale – intende estesamente la dizione legislativa, in quanto equipara a opera civile ogni intervento che, pur avendo una finalità agro-silvo-pastorale, è idoneo a cagionare un mutamento permanente del paesaggio, tutelato dalla legge come forma estetica dell'assetto territoriale⁵. In altri termini, la giurisprudenza tende a dare rilievo preminente al sintagma «alterazione permanente» dello stato dei luoghi trascurando l'espresso richiamo della legge a «costruzioni edilizie» e altre «opere civili». Si sostiene infatti che «opera civile» è nozione più ampia di quella di «costruzione», che è un'opera civile di specie particolare: sicché, in sostanza, l'opera civile viene fatta equivalere ad «alterazione permanente». La conseguenza sul piano operativo è che viene ritenuta necessaria l'autorizzazione paesistica per ogni intervento agro-silvo-pastorale che comporti un'alterazione permanente dell'assetto territoriale, come lo sbancamento del terreno⁶, il taglio totale o

⁵ Cass. pen. Sez. III, 28 gennaio 2004, n. 2950, in «Riv. pen.», 2005, 80.

⁶ Cass. pen. Sez. III, 14 gennaio 2002, n. 1172, in «Cass. pen.», 2002, 3862; Sez. III, 16 aprile 1994, n. 1012, in «Cass. pen.», 1995, 1605.

lo sradicamento di alberi⁷, la totale estirpazione della vegetazione (quali, in un caso, macchia mediterranea composta da corbezzolo, lentischio e palma nana)⁸. Tale ordine di considerazioni trova riscontro anche nella giurisprudenza amministrativa secondo cui appunto l'autorizzazione paesistica, prevista dagli artt. 146, 147 e 159, del d.lgs. 42/2004 è necessaria, pur a fronte di interventi con finalità agro-silvo-pastorale quando si dia luogo ad alterazione permanente dello stato dei luoghi⁹.

Tale indirizzo giurisprudenziale trova conforto anche nella lettura estensiva del limite dell'assetto idrogeologico del territorio nel senso che si è soliti ravvisare una consequenzialità tra interventi sul territorio (specie se determinano eliminazione di vegetazione) e di pregiudizio dell'equilibrio idrogeologico. Tale tesi è stata contestata da autorevole dottrina¹⁰, in quanto determina l'effetto di far gravare sull'operatore interessato l'onere di valutare autonomamente se la progettata iniziativa abbia effetti turbativi dell'assetto idrogeologico, con conseguenti inammissibili incertezze. Sulla base di tale rilievo, si è proposto di intendere la disposizione in esame nel senso che deve comunque riguardare aree soggette a vincolo idrogeologico, per le quali del resto v'è sempre l'obbligo di richiedere l'autorizzazione dell'autorità competente alla tutela dell'assetto idrogeologico del suolo. E se tale autorizzazione viene rilasciata, perché non v'è evidentemente rischio idrogeologico, ciò determina l'esonero dall'obbligo di previa autorizzazione dell'iniziativa agro-silvo-pastorale. Ma – come sopra già accennato – l'orientamento della giurisprudenza è di contrario avviso, ritenendo ad es. che rientra nella fattispecie soggetta ad autorizzazione il taglio di piante e di livellamento del territorio¹¹, o quello di 42 alberi di robinia, ciliegio

⁷ Cass. pen. Sez. III, 1 marzo 1991, n. 2689 in *C.E.D. Cass.*, n. 186678.

⁸ Cass. pen., Sez. III, 3 giugno 1997, n. 5961, in «Dir. e giur. agr.», 1998, 624.

⁹ TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 26 aprile 2007, n. 1191, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰ T. ALIBRANDI e P.G. FERRI, *I beni culturali ed ambientali*, Milano, 1995.

¹¹ Cass. pen., Sez. III, 16 aprile 1994, n. 1012, *cit.* Si è anche giunti ad affermare – da parte di un giudice di merito (Pretura Terni, 16 aprile 1996) che: «il taglio di un pioppeto, rientrando quest'ultimo nell'arboricoltura da legno quando sia coltivato con regolare sesto di impianto per servire le esigenze relative alla produzione di materiale legnoso, va considerato attività agro-silvo-pastorale esente dal vincolo imposto dalla l. n. 431 del 1985, purché insista su cultura arborea e non su bosco o foresta ai fini della legge citata. Quando, tuttavia, il pioppeto è presente in formazioni spontanee può costituire veri e propri boschi ripariali; e in particolari situazioni anche una formazione impiantata artificialmente nel tempo può integrarsi nel paesaggio vegetale sì da assimilarsi ad una vera e propria formazione ripariale, il taglio della quale pregiudicherebbe da un punto di vista paesaggistico il valore estetico dell'ambiente. Pertanto, in quest'ultimo caso, se il pioppeto sorge su un'area territoriale già soggetta di per se stessa a vincolo paesaggistico – ambientale sulla scorta della legge Galasso, il vincolo assorbe i pioppi emergenti su detta area in quanto essi in quel punto rappresentano una struttura costitutiva del paesaggio visivo e dell'ambiente biologico tutelato nel suo insieme paesaggistico (estetico) e ambientale (biologico)».

e frassino¹², appunto per gli effetti sul piano idrogeologico valutato «impressionisticamente» dal giudice. Anche la giurisprudenza amministrativa è concorde in tal senso, affermando che «l'eliminazione permanente del bosco, o di una sua parte, comporta alterazione dell'assetto idrogeologico del territorio, se non altro con riferimento alla prevenzione del rischio frane»¹³.

A dire il vero, si tratta di conclusioni che non nascono dal c.d. Codice "Urbani", in quanto già la l. 29 giugno 1939 n. 1497 (c.d. legge Bottai) sottoponeva a previa autorizzazione ogni modifica che recasse pregiudizio all'aspetto esteriore dei luoghi, e infatti la giurisprudenza più sopra citata riguardava anche fattispecie venute in essere nel vigore di tale antica disciplina.

Se però si scende dall'empireo delle dichiarazioni di principio, quali si leggono nelle massime giurisprudenziali, e si vanno a vedere i casi concreti, è possibile notare come le fattispecie «censurate» avevano a oggetto interventi di carattere agro-silvo-pastorale sì, ma di rilevante intensità: ad es. in un caso l'abbattimento di ben 991 alberi di ulivo secolari¹⁴, in un altro la realizzazione di terrazzamenti¹⁵, e comunque (si vedano i casi citati più sopra) sempre interventi che superano di gran lunga le soglie della «normale» coltivazione. E infatti in altri casi si è affermata la non sottoposizione a previa autorizzazione (e dunque il non assoggettamento a pianificazione) delle tradizioni di rotazioni colturali e della normale attività silvicolturale, comprensiva dei tagli colturali e di produzione¹⁶, o l'attività di bonifica di un fondo agricolo, finalizzata all'impianto di un oliveto¹⁷.

È chiaro che la individuazione della «soglia di sostenibilità» oltre la quale la alterazione dell'aspetto esteriore dei luoghi è rilevante paesaggisticamente risente di notevoli margini di incertezza, il che è tanto più grave, attese le conseguenze sul piano penale di tale distinguo. Di talché, se mai, proprio i piani paesaggistici potrebbero ovviare a tale *status* di incertezza dettando regole chiare e puntuali, al fine di fornire agli operatori parametri e criteri univoci in punto di «alterazione» soggetta a controllo (o vietata), sempre però tenendo conto della specificità e della necessaria flessibilità dell'attività agricola.

4) Peraltro anche nelle ipotesi in cui l'attività con finalità agricole superi la soglia di sostenibilità ambientale, un conto è l'obbligo di autorizzazione, il qua-

¹² Cass. pen., Sez. III, 5 maggio 1992, n. 411, in «Cass. pen.», 1993, 659.

¹³ TAR Aosta Valle d'Aosta, 20 giugno 2003, n. 108, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁴ TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 5 luglio 2005, n. 3611, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁵ Cass. Pen., Sez. III, 7 dicembre 2007, n. 3079, in «Riv. giur. edilizia», 2008, 944.

¹⁶ Cons. Stato, Sez. V, 4 ottobre 2007, n. 5133, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁷ Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2006, n. 14237, in «Cass. pen.», 2007, 1740.

le si traduce in una previa verifica di compatibilità dell'intervento con i valori culturali insiti e comunque esplicitati nella dichiarazione di bellezza naturale, un conto è il divieto assoluto e categorico di ogni modificazione. Un divieto in tal senso presuppone la presenza di un piano paesaggistico approvato ai sensi degli artt. 135 e 143, d.lgs. 42 che prevedono con riguardo alle aree di interesse paesaggistico, l'elaborazione congiunta tra Regione e Ministero per i beni e le attività culturali (piano che a sua volta peraltro – come già rilevato – potrebbe eliminare le linee di criticità e di incertezza che accompagnano la nozione di alterazione permanente). In altre parole solo in sede di piano paesistico, e sulla base di una adeguata motivazione, che metta in luce il valore culturale preminente che presiede al mantenimento dello *status quo*, è possibile porre prescrizioni che vadano a disciplinare l'attività di coltivazione. Al di fuori di tale piano da approvare con le procedure suddette, questo non è legittimo. Di contro gli strumenti urbanistici sopraricordati sono adottati in base alla mera legislazione regionale, e non ai sensi del Codice per i beni culturali e ambientali.

Il fatto è che la normativa regionale – come sopra ricordata – ha sempre inserito la tutela del paesaggio tra gli obiettivi della pianificazione territoriale. E indubbiamente un contributo indiretto a tale visione unitaria è stato dato anche dalle previsioni del codice “Urbani” che assegnano al piano territoriale paesaggistico il compito di definire, con riferimento a tutto il territorio regionale, le misure necessarie per il corretto inserimento nel contesto paesaggistico degli interventi di trasformazione del territorio e di precisare gli obiettivi di qualità (art. 143) (quindi «misure» che in nulla differiscono dalle «prescrizioni» urbanistiche), e che ha imposto un obbligo di conformazione e adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale dei comuni e delle province (art. 145). È evidente che tali previsioni hanno avuto di per sé un impatto culturale anche a prescindere dalla elaborazione di specifici piani paesaggistici a norma del d.lgs. 42/2004. Il che, unito a una estesa e ben comprensibile sensibilità verso la tutela del paesaggio, e a una legislazione urbanistica regionale che da tempo inserisce il valore «paesaggio» tra i suoi obiettivi, ha contribuito a dar vita a un sistema di piani territoriali nei quali la funzione ordinatrice dei vari usi del suolo (che rappresenta il *proprium* dell'urbanistica) si confonde con quella di tutela del paesaggio. Tanto che nei piani urbanistici, tantopiù in quelli comunali che raccolgono le previsioni di piani superiori per conformare direttamente il territorio e la proprietà immobiliare, è oltremodo difficile distinguere le previsioni di tutela e pianificazione paesaggistica dalle prescrizioni urbanistiche di assetto del territorio (anche se – al di fuori dei piani paesistici laddove investono aree di interesse paesaggistico, ma senza precise indicazioni – il regime è quello del T.U. edilizio e dunque l'attività di coltivazione agricola non è affatto

regolabile). Di qui la tendenza già rilevata di estendere i contenuti della pianificazione territoriale a tipologie di interventi estranei alla disciplina urbanistica, che è tutta imperniata sul concetto di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio (art. 1, l. 10/1977, oggi art. 3, t.u. 380/2001), laddove comunque determinino immutazioni dello stato esteriore dei luoghi e quindi ritenuti da ascrivere alla sfera di applicazione delle previsioni con finalità paesaggistiche. Del resto la tendenza «espansiva» della forza e del raggio di operatività degli strumenti urbanistici è sempre una costante della pianificazione urbanistica: si pensi, ad es., a tutta la tematica delle cave che ha attraversato gli anni '70 e '80, oggetto di disciplina nei piani urbanistici pur non essendo soggette a titolo edilizio, o alla disciplina in sede di strumento urbanistico delle modifiche di destinazione d'uso senza opere (prima che la legge lo disciplinasse). Però questi fattori di ordine culturale e di conseguenza questa visione che possiamo definire «panurbanistica», in quanto prescinde dal tipo di intervento (agricolo o meno) e si concentra sulle modificazioni dell'aspetto esteriore dei luoghi, ha un preciso limite nelle norme di legge. Limite che non è dovuto a una lacuna ma a una precisa scelta legislativa, comune del resto a tante leggi regionali, di *favor* verso le attività agricole, quale si ricava dalla regolazione degli stessi interventi edilizi nelle varie leggi regionali. Infatti nei confronti dell'attività agricola vi è una inversione del rapporto tra gli atti di pianificazione urbanistica e le attività economiche. Comunemente sono i primi che – conformando gli usi e le trasformazioni dei suoli – orientano la distribuzione delle attività economiche sul territorio definendo l'*ubi*, il *quantum* e il *quomodo* delle utilizzazioni produttive e commerciali. Di contro, con riguardo alle attività agricole sono queste ultime che «conformano» le scelte di piano, imponendo una regolamentazione dell'uso e delle trasformazioni «calibrata» di volta in volta, in modo elastico, sulle esigenze aziendali.

Il grado di autodeterminazione dell'imprenditore agricolo, pertanto, non ha eguali negli altri settori dell'economia. Mentre le imprese sono condizionate, più o meno intensamente, dalle scelte localizzative e dalle prescrizioni conformative contenute nei piani urbanistici, ciò non vale per le imprese agricole, in quanto dinanzi alle esigenze dell'agricoltura i piani si «autolimitano». Al punto che si potrebbe dire che abdicano alla loro funzione di scelta e di regolamentazione anche capillare del territorio, per limitarsi alla ricognizione dell'esistente (quanto alla delimitazione delle zone agricole di produzione) e lasciare spazio alle esigenze dell'economia (quanto alle trasformazioni ammissibili)¹⁸.

¹⁸ Talvolta riservando una particolare attenzione anche alle esigenze economiche dell'impresa agraria. È emblematico il caso dell'art. 41, c. 6, della l. reg. Toscana 1/2005, che a fronte

L'imprenditore agricolo è forse l'unico soggetto ancora in grado di esercitare un effettivo *jus aedificandi*, decidendo se, quanto e come edificare in stretto collegamento con le esigenze di sviluppo dell'azienda agricola e dunque nel pieno esercizio della libera iniziativa economica.

Tale *favor* si spiega indubbiamente con il fatto che l'agricoltura è «di norma» strumento di conservazione dell'ambiente e dei valori naturalistici del territorio, in quanto previene lo stravolgimento dei suoli e i pericoli di dissesto e mantiene i tratti storicizzati del paesaggio.

L'agricoltura, almeno nelle sue manifestazioni virtuose, garantisce il mantenimento in buono stato idraulico-ambientale degli alvei fluviali, la conservazione delle condizioni idrogeologiche, la manutenzione delle opere idrauliche, la cura dei cicli biologici animali e vegetali, la conservazione dei paesaggi agrari e delle foreste.

La funzione ambientale dell'agricoltura (naturalmente: delle buone pratiche agricole) è sottolineata in particolare nella normativa comunitaria (reg. 1257/99 sullo sviluppo rurale); contrassegna, più o meno consapevolmente, tutte le leggi regionali in materia ed è particolarmente sostenuta (con una certa enfasi) dalla dottrina agraristica: «l'agricoltore – a differenza dell'industriale – svolge la sua attività su e con una risorsa naturale rinnovabile, la terra, a cui – se vuole continuare a produrre – deve dare tempo perché si rinnovi. Egli deve rispettare le “leggi” naturali dell'uso della terra e dell'acqua, perché esse fanno “parte” della sua azienda»¹⁹. Ma si spiega anche con il fatto che l'attività agricola (e con essa le relative strutture edilizie), ontologicamente, non si presta a una previa definizione e conformazione.

5) In conclusione, anche a prescindere dalla ragionevolezza di simili previsioni, oltremodo opinabili (spiccano quelle relative all'obbligo di impiantare solo essenze autoctone e dunque che vietano le essenze diverse, che se fossero state applicate nel passato avrebbero impedito l'importazione dello stesso olivo o del

della realizzabilità (*ope legis*) di annessi rurali in tutte le zone a esclusiva o prevalente funzione agricola sulla base delle esigenze aziendali dimostrate con l'apposito programma presentato dall'imprenditore e approvato dal Comune, prevedeva l'obbligo di rimuovere le costruzioni allo scadere del programma aziendale, salvo proroga o approvazione di un nuovo programma che ne confermasse la necessità. La previsione, assolutamente coerente con il principio di stretta funzionalizzazione alle esigenze dell'impresa delle costruzioni agricole (erette non in base alle scelte di piano ma alle necessità aziendali), è stata sostituita con il più blando divieto di mutare la destinazione d'uso dietro forti pressioni delle associazioni di categoria, in quanto diminuiva in modo rilevante il valore dei cespiti immobiliari delle aziende agricole: v. art. 43, l. reg. 62/2008.

¹⁹ A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, Roma, 2002, p. 428.

cipresso), esse si scontrano con il dato normativo che, perimetrando una fascia di attività «esenti», impedisce anche, «a monte», la disciplina in sede di pianificazione paesistica delle attività agrarie non comportanti alterazione dell'assetto idrogeologico o comunque alterazioni non rilevanti dell'aspetto esteriore dei luoghi.

Si potrà obiettare: ma allora si possono abbattere tranquillamente anche i cipressi di Bolgheri o la siepe dell'*Infinito* o comunque alberi o arbusti vegetazionali di rilevante valore storico (es. per un episodio storico avvenuto sotto le loro chiome) o naturalistico o identitario?

Evidentemente no. La legislazione infatti offre plurimi strumenti a difesa dei valori di tal genere espressi da alberi, filari o anche da specifiche coltivazioni. È chiaro anzitutto che deve esservi una previa dichiarazione di interesse paesaggistico, e quindi una iniziativa delle autorità preposte a individuare le aree da tutelare. Ove la dichiarazione vi sia, o ove il valore paesaggistico discenda *ex lege* (aree boscate, contigue ai fiumi, ai laghi, al mare, ecc.), v'è una tutela in sede di autorizzazione, se si tratta di un intervento rilevante. Altrimenti, anche per coltivazioni agro-silvo-pastorali di carattere minimale, una disciplina di tutela è rinvenibile nell'art. 10, comma 2°, lett. c, d.lgs. 42/2004 che (previa relativa dichiarazione di vincolo *ex art. 13* stesso d.lgs. 42/2004) assoggetta a tutela le cose immobili e mobili che rivestono un interesse prevalentemente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura (e qui il richiamo ai cipressi di Bolgheri o alla siepe dell'*Infinito* è più che scontato), dell'arte e della cultura in genere. E lo stesso articolo, sempre al comma 2, lett. f, tutela i parchi e i giardini che abbiano interesse storico o artistico. Non solo. La stessa pianificazione paesaggistica può avere a oggetto i paesaggi agrari di particolare pregio in quanto oggetto di appositi provvedimenti di vincolo su beni «individui» e così pure le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale e di memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali, i giardini e i parchi: v. art. 136, lett. «a» e «b», d.lgs. 42/2004.

Ma al di là di questi casi, sicuramente di carattere eccezionale, valgono le regole sopra ricordate, nel senso cioè che i piani urbanistici non possono regolare le coltivazioni agricole, mentre i piani paesistici possono regolarle solo ove superino le soglie di sostenibilità nei sensi dianzi indicati, e sempre che si tratti di aree qualificate e beni di interesse paesaggistico.

RIASSUNTO

Il presente saggio indaga i rapporti, da sempre estremamente complessi e incerti, tra attività agricola e fonti della sua regolazione, mettendo in evidenza come queste ultime risultino spesso illegittimamente intrusive allorché tendono a connotare l'agricoltura in

relazione al suo impatto urbanistico e/o paesaggistico. L'Autore rileva infatti che pur avendo la disciplina urbanistica per oggetto l'attività agricola nella parte in cui si esprime attraverso attività edificatoria, in realtà sovente si spinge *ultra vires*, in quanto sono sempre più frequenti i casi di strumenti urbanistici che pretendono di regolare anche l'attività di coltivazione agricola.

L'Autore prosegue poi ad analizzare la disciplina paesistica contenuta nel Codice dei beni culturali, rilevando come riguardo a essa viga la regola quanto mai incerta, e comunque estensivamente intesa dalla giurisprudenza, secondo cui la pianificazione paesistica può regolare le coltivazioni agricole solo ove queste superino le soglie della "sostenibilità paesistico-ambientale" e sempre che si tratti di aree qualificate per legge o a seguito di provvedimenti amministrativi come beni di interesse paesaggistico.

Rimarcando la difficoltà pratica di distinzione tra le previsioni di tutela e pianificazione paesaggistica (che hanno la loro fonte nel codice dei beni culturali) e le prescrizioni di natura urbanistica (fondate invece sulla legge urbanistica statale e sulle leggi urbanistiche regionali), nel saggio si dà conto dell'esistenza di un dato culturale volto alla massima qualificazione e tutela del valore "paesaggio", in virtù del quale la normativa urbanistica regionale risulta in prevalenza orientata a inserire la tutela del paesaggio tra gli obiettivi della pianificazione urbanistica, con ciò contribuendo a dar vita a un sistema di piani in cui la funzione ordinatrice dei vari usi del suolo si confonde con quella di tutela del paesaggio.

Tuttavia questa circostanza, che il saggio riconduce a una visione "panurbanistica" nella quale si prescinde dal tipo di intervento (agricolo o meno) concentrandosi sulle modificazioni dell'aspetto esteriore dei luoghi, rinviene un limite nel *favor* legislativo verso le attività agricole in tutte le loro forme, le quali tendono a conformare le scelte dei piani urbanistici in ragione di quella che l'Autore definisce funzione ambientale dell'agricoltura, quale strumento anche di conservazione dell'ambiente e dei valori naturalistici del territorio.

ABSTRACT

This article deals with relations between agricultural activities and their legislation sources, which appear to be extremely complex and unclear.

Firstly the Author argues that urban planning laws seem to be unfairly intrusive, as they tend to shape agricultural activities in regard of their impact on the landscape, as well as on urban planning, even though zoning legislation should apply to agricultural activities only when rural buildings are involved.

Secondly the Author analyzes landscape legislation, stressing that it should be entitled to regulate cultivation only where environmental sustainability could be at risk, and only in areas of special interest.

Thirdly, according to the Author, it is difficult to distinguish between regulation on zoning, on the one hand, and on landscape protection and planning on the other; moreover, protecting environment is regarded as a cultural value and this is the reason why regional zoning legislation tends to consider landscape preservation as a pivotal target of territorial planning.

Finally, the article takes as a conclusion that legislation shows to be in favour of rural activities, which compel urban planning to be compliant to agriculture and its "environmental role" as a unique tool for preserving nature.

NICOLETTA FERRUCCI*

Diritto agrario

Porgo il mio saluto a tutti voi e desidero ringraziare l'Accademia dei Georgofili e il suo Presidente, Franco Scaramuzzi, per aver riservato ancora una volta all'agrarista uno spazio di intervento nel percorso di ricerca e di studio che da tempo l'Accademia ha intrapreso sul tema del paesaggio agrario, di cui l'incontro di oggi rappresenta una tappa fondamentale e piattaforma per ulteriori riflessioni propositive sulla materia.

La suggestiva carrellata di immagini che il nostro Presidente ci ha mostrato e l'affascinante lettura dei cabrei che arricchiscono le sale dell'Accademia, disegnando i contorni delle antiche e moderne proprietà agrarie, sono tangibile quanto eloquente testimonianza del profondo legame genetico e funzionale che unisce il paesaggio all'agricoltura, che traspare dall'orditura geometrica delle coltivazioni sul terreno, dalle tracce del sistema insediativo, dove le varieghe forme di architettura rurale rispecchiano un singolare connubio tra regole dell'architettura e funzionalità all'agricoltura, e dalla stessa straordinaria dinamicità che connota il paesaggio agrario.

Franco Scaramuzzi da tempo ci esorta a riflettere sulle implicazioni di questo peculiare atteggiarsi del paesaggio agrario nel suo rapporto con l'agricoltura alla luce delle dinamiche economiche e giuridiche che guidano il suo esercizio, come filo di Arianna che deve da un lato indirizzare chi si dedica allo studio di queste complesse tematiche, anche partendo da matrici culturali differenziate, e, dall'altro, auspicabilmente ispirare l'intervento del legislatore nella disciplina della materia. La lettura del paesaggio agrario condotta con gli occhiali del giurista attento interprete delle ragioni dell'agricoltura sembra infatti suggerire interventi di politica legislativa ispirati al criterio guida del-

* *Dipartimento territorio e sistemi agro-forestali, Università degli Studi di Padova*

la formulazione di una disciplina differenziata per il paesaggio agrario, che respinga le tentazioni culturali tendenti alla sua mummificazione, sia aperta ad accogliere le nuove sembianze che quest'ultimo può assumere in funzione della introduzione di moderne tecnologie e impianti, vitali per la sopravvivenza dell'agricoltura, da realizzare all'insegna del rispetto del patrimonio paesaggistico esistente, della conservazione dell'unicità dei contesti agrari e del mantenimento dei valori che essi esprimono. In sostanza, un intervento legislativo capace di disegnare una linea di armonizzazione nel complesso gioco di equilibri tra la protezione delle sue componenti estetiche, storiche, culturali, e la tutela delle sue componenti economiche.

Più volte in questa sede ho evidenziato la difficoltà di reperire norme in grado di cogliere questa specificità del paesaggio agrario, alla luce del panorama legislativo vigente, a onta della singolare sintonia che lo stesso rivela con la Convenzione europea del paesaggio. Non solo, infatti, il paesaggio agrario sembra incarnare una sorta di icona della moderna concezione di paesaggio come bene culturale, coniata dalla Convenzione, dove sotto il crisma della natura in senso lato culturale si vengono a intrecciare valori estetici, ambientali e culturali nel senso più tradizionale del termine, ma le stesse indicazioni che la Convenzione dà laddove formula i principi di azione della politica del paesaggio che gli Stati aderenti devono attivare, rivelano potenzialità straordinarie come misure mirate ad apprestare una disciplina *ad hoc* per il paesaggio agrario, plasmata in funzione della sua specificità. È agevole evocare in tal senso i richiami alla adozione di una politica paesaggistica differenziata e conformata in funzione delle peculiari tipologie di paesaggio; al ruolo determinante nel modo di concepire il paesaggio e le sue trasformazioni riservato a chi in quel paesaggio vive e lavora; alla necessità imprescindibile di conciliare la tutela del paesaggio con le necessità legate alle esigenze economiche del suo territorio; all'adozione di forme di salvaguardia, gestione e pianificazione, che non sfocino nella assoluta imm modificabilità del paesaggio, ma tengano conto dei cambiamenti che quest'ultimo subisce di continuo.

Proprio il paesaggio agrario rappresenta, per altro verso, agli occhi del giurista, l'esempio altrettanto emblematico di come quelle indicazioni contenute nella Convenzione siano state reiteratamente disattese dal nostro legislatore allorquando ha posto mano alla costruzione stratificata e disorganica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, comunemente noto come Codice Urbani, il cui tessuto normativo rivisita i tradizionali strumenti di tutela paesaggistica, vincolo e piano, in chiave con la nuova concezione culturale del paesaggio e, in particolare nella sua ultima versione, alla luce del principio della riviviscenza della sovranità dello Stato nella materia, a più riprese affermata con forza dalla Corte costituzionale.

In palese dissonanza con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio – peraltro formalmente ratificata dal legislatore italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 – nella fitta e complessa trama delle disposizioni contenute nella parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la specificità del paesaggio agrario viene tendenzialmente ignorata e si dissolve nella sostanziale omologazione al paesaggio urbano.

D'altro canto le sporadiche disposizioni dove si riscontra un qualche cenno di riferimento al paesaggio agrario e ai suoi segni, rivelano inquietanti *defaiances*, indubbiamente sintomatiche della scarsa correttezza che sotto l'aspetto della tecnica redazionale inficia l'intero *corpus* del codice, ma anche di una più sostanziale disattenzione verso il paesaggio agrario.

La mia lettura critica del Codice Urbani prende le mosse dalle disposizioni inerenti il vincolo paesaggistico, e il connesso regime autorizzatorio e sanzionatorio, che trovano applicazione agli immobili e alle aree agricole qualora queste siano qualificate come beni paesaggistici, in forza di un provvedimento impositivo del vincolo, di una previsione *ad hoc* del piano paesaggistico o in quanto fanno parte delle categorie di aree vincolate *ex lege*.

Il regime vincolistico dettato dal Codice, com'è noto, subordina l'esecuzione degli interventi che comportino modificazioni esteriori al bene oggetto di vincolo, al rilascio della preventiva autorizzazione paesaggistica, disegna un apparato sanzionatorio, che comprende sia sanzioni penali che amministrative, a fronte della violazione delle disposizioni relative alla autorizzazione, e ritaglia uno spazio di operatività, peraltro tassativamente circoscritto, all'attivazione della c.d. sanatoria paesaggistica.

Il quadro normativo di riferimento dell'autorizzazione paesaggistica, frutto di una disorganica e concitata stratificazione di norme, caratterizzate da una perniciosa precarietà e da un costante atecnicismo, apre qualche varco all'esercizio delle attività agricole sui beni paesaggistici, sotto il profilo della relativa liberalizzazione o della soggezione a procedimenti autorizzatori semplificati, ma si tratta di varchi enigmatici, talvolta contraddittori, che ripropongono formule terminologiche coniate dalla legge Galasso, foriere, nella loro ambiguità, di una copiosa messe di precedenti giurisprudenziali sintomatici delle difficoltà legate alla relativa concreta applicazione, talvolta superate dall'intervento chiarificatore del legislatore agrario, che delle stesse ha fornito l'interpretazione autentica, della quale però il Codice del paesaggio ha preso atto solo parzialmente nella sua più recente versione.

Il riferimento, tra le attività esenti da preventiva autorizzazione, alla oscura locuzione taglio colturale, senza chiarirne il significato giuridico, anche alla luce del suo ambiguo coordinamento con la previsione della liberalizzazione

della più generale categoria delle attività agro silvo pastorali, ne costituisce emblematico esempio.

Non sembra potersi sottrarre agli strali del giurista attento alle ragioni del paesaggio agrario, neppure il regime della autorizzazione paesaggistica semplificata, introdotto dal d.P.R. n. 139 del 9 luglio 2010, che trova applicazione agli interventi qualificati dallo stesso legislatore come di lieve entità: nel relativo elenco, contenuto nell'allegato al decreto, risultano inserite alcune tipologie di opere chiaramente inerenti l'attività agro-silvo-pastorale o a essa funzionali. Si pone dunque in modo immediato ed evidente il problema del contenimento di questa disciplina che assoggetta ad autorizzazione, sia pure semplificata, interventi inerenti l'agricoltura, con il regime generale della esenzione dalla preventiva autorizzazione dell'attività agro-silvo-pastorale, previsto, come abbiamo visto, dallo stesso Codice Urbani.

Qualche perplessità sorge inoltre con riferimento alla soggezione di interventi funzionali all'esercizio dell'agricoltura a un regime autorizzatorio che si snoda, a onta della sua denominazione, attraverso una complessa scansione di tappe, scandita da una tempistica tutt'altro che celere, e chiaramente strutturato in funzione di tipologie di attività di natura prettamente edilizia, come testimoniato dalla circostanza che l'autorità amministrativa, nell'ambito della procedura autorizzatoria semplificata, è chiamata preliminarmente a verificare la conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia.

È dunque quanto mai auspicabile che il legislatore, nella nuova stagione di ulteriori provvedimenti modificativi del dettato del Codice Urbani, che sembra aprirsi alla luce delle indicazioni in tal senso contenute nella relazione di accompagnamento del d.P.R. 139 del 2010, e nel recente decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 "*Disposizioni in materia di semplificazione e di sviluppo*", si impegni in una rivisitazione completa e attenta della disciplina dell'autorizzazione paesaggistica con riferimento alle attività agricole.

Anche se, a mio avviso, in prospettiva, sarebbe opportuno, in sede legislativa, ricercare formule alternative allo strumento del vincolo, sulla scia dell'esperienza anglosassone dei *management agreements*, al fine di conciliare gli interessi dell'agricoltura con quelli del paesaggio.

Del resto l'adozione del modello partecipativo assurge nella Convenzione europea del paesaggio a *fil rouge* di tutte le indicazioni che essa dà agli Stati aderenti in ordine agli indirizzi di politica paesaggistica da attivare, ed emerge anche sia dalle scelte inerenti la PAC finora operate dall'Unione europea, sia da quelle che si prospettano alla luce delle proposte relative alla nuova PAC, anche se nell'ottica di privilegiare, nel rapporto con l'agricoltura, la

protezione di interessi di matrice spiccatamente ambientale, dove una larvata protezione dei segni del paesaggio agrario si registra ma solo in maniera indiretta. Il pensiero va ai Regolamenti (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, laddove hanno condizionato l'erogazione degli aiuti diretti agli agricoltori al rispetto di una serie di prescrizioni, tra le quali quella relativa al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali. L'Allegato 4 al Regolamento 1782/2003, sotto questo profilo non sostanzialmente modificato dal successivo Regolamento 73/2009, inserisce nell'ambito delle c.d. buone pratiche agricole che l'agricoltore è tenuto ad attivare, il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, nell'ottica, però, dell'obbiettivo di evitare il deterioramento degli *habitat* naturali; e il mantenimento dei terrazzamenti, che costituiscono uno degli elementi tipici e ricorrenti, del paesaggio agrario, sia pure come misura finalizzata alla protezione del suolo.

La scelta operata dall'Unione europea di privilegiare la tutela dell'ambiente rispetto alla protezione del paesaggio, trova conferma della giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare nella sentenza 16 luglio 2009, in cui si è pronunciata sulla questione pregiudiziale proposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) Regno Unito, nella causa Mark Horvath vs Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. La Corte, infatti, da un lato ha sottolineato il ruolo strategico dei sentieri visibili gravati da servitù di passaggio pubblico nel mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, che giustifica l'imposizione dell'obbligo inerente la relativa manutenzione al proprietario, tema, per inciso, totalmente ignorato dal nostro legislatore nazionale; dall'altro, in sintonia con il dettato del Regolamento, ha addotto a supporto della propria decisione una interpretazione in chiave decisamente ambientale della locuzione «elementi caratteristici del paesaggio» laddove definisce questi ultimi come elementi fisici dell'ambiente e, in quanto tali, oggetto delle misure di conservazione che comprendono il mantenimento dei sentieri in funzione di prevenzione del deterioramento degli *habitat*.

Sul versante della legislazione nazionale, una traccia nella direzione dell'adozione del modello della partecipazione come strumento di tutela del pae-

saggio agrario, quanto mai labile, embrionale, informe, ma che forse vale la pena rivisitare, si rintraccia in due disposizioni, per lungo tempo relegate in una sorta di cono d'ombra all'interno di un decreto legislativo che ha segnato sotto aspetti diversi, una svolta epocale nella nuova concezione dell'impresa agricola: il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 "*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*". Negli artt. 14 e 15 di quel provvedimento, il legislatore ha adottato misure di tutela del paesaggio agrario basate sull'adesione volontaria dell'imprenditore a un modello concertato di gestione del paesaggio, che trovano forma in due tipologie contrattuali: il contratto di promozione (art. 14) e le convenzioni tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli per favorire lo svolgimento di attività finalizzate – così recita l'art. 15 del decreto – «alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale».

Ma lo scenario più desolante per il giurista che legge il Codice dei beni culturali e del paesaggio con occhio attento alle ragioni dell'agricoltura, è offerto dalla disciplina del piano paesaggistico che assurge, nell'ottica del legislatore, a strumento prioritario al quale viene affidata la tutela del paesaggio, dotato di valore ricognitivo dell'intero territorio regionale, propositivo nella formulazione degli obbiettivi di qualità paesaggistica per ciascun contesto in cui quest'ultimo è suddiviso, e prescrittivo, nella sua duplice funzione di vestire i vincoli nudi, cioè dotare di prescrizioni d'uso i beni paesaggistici presenti sul territorio regionale, e individuare sul medesimo territorio regionale ulteriori immobili e aree che rispondano ai requisiti richiesti dall'art. 136, lett. c), cioè compongano un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, determinandone le relative prescrizioni d'uso.

Le disposizioni dedicate dal Codice alla disciplina del piano paesaggistico esauriscono la considerazione per la specificità del paesaggio agrario in un laconico inciso, labile quanto fragile nella sua genericità: l'art. 135 invita infatti lo Stato e le Regioni nella redazione a quattro mani dei piani paesaggistici, a porre particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole, accanto alla tutela dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco, senza offrire indirizzi precisi e senza che sia contemplato alcun coinvolgimento degli agricoltori nella costruzione del piano, in palese dissonanza con la Convenzione europea del paesaggio.

La mancata sintonia della normativa paesaggistica vigente nel nostro ordinamento con le indicazioni dettate dalla Convenzione europea del paesaggio, con riferimento al paesaggio agrario, si colora attualmente di una venatura di potenziale illegittimità costituzionale. La Corte costituzionale ha infatti ripetutamente dichiarato, sia pure in ordine a contesti normativi diversi da

quello in esame, che devono considerarsi costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative nazionali contrastanti in modo insanabile con quelle dettate dalla normativa internazionale, le quali, pur non avendo rango costituzionale, costituiscono norme “interposte” nel giudizio di costituzionalità, per effetto del rinvio agli obblighi internazionali contenuto nell’art. 117, 1° comma, della Costituzione. Le disposizioni del Codice Urbani in contrasto con le indicazioni dettate dalla Convenzione sono dunque da considerare potenzialmente passibili di dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, 1° comma, della Costituzione.

L’incidenza negativa che sul paesaggio agrario può giocare la sostanziale indifferenza della disciplina codicistica per la specificità che lo connota, allorché detta le linee di redazione del piano paesaggistico, sembra assumere contorni più dilatati e preoccupanti, alla luce sia del principio affermato con forza dal Codice Urbani della prevalenza delle previsioni del piano su ogni altro strumento di pianificazione del territorio, inclusi anche i piani dei parchi, in linea con i già ricordati orientamenti della Corte costituzionale relativi alla prevalenza degli interessi legati alla tutela del paesaggio sugli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, sia di recenti tendenze seguite dal nostro legislatore in materia di fonti energetiche rinnovabili. Mi riferisco, in particolare, al decreto ministeriale n. 47987, emanato il 10 settembre 2010 dal Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i Beni e le attività culturali, recante le “*Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*”, che detta i criteri generali per l’inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nel paesaggio e nel territorio, dove si propone un tentativo di bilanciamento tra la tutela degli interessi ambientali legati alla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, e la salvaguardia dei valori economici e culturali espressi dal paesaggio agrario.

Il decreto, infatti, all’art. 15 dell’allegato, sulla scia di una serie di precedenti giurisprudenziali, riconosce la possibilità di installare impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili anche nelle zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ma, al contempo, attribuisce alle regioni la facoltà di individuare aree e siti caratterizzati da produzioni alimentari di qualità o da produzioni di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico culturale, non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti: a tal fine il provvedimento stabilisce che le regioni tengano conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e da altri pertinenti strumenti di pianificazione ambientale e territoriale.

La riflessione sul carattere di estrema frammentarietà e lacunosità che attualmente connota la tutela giuridica del paesaggio agrario a fronte della complessità degli interessi che si intrecciano al suo interno e alla loro potenziale conflittualità, rendono auspicabile e ormai improcrastinabile una rinnovata considerazione della materia da parte del legislatore, nell'ottica, si auspica, di una più spiccata sensibilità al monito lanciato più volte dall'Accademia dei Georgofili, che la scarsa attenzione verso le esigenze legate all'uso agricolo della terra, sacrificate sull'onda di una protezione incondizionata del paesaggio, può tradursi nella paventata distruzione del paesaggio stesso: le recenti vicende degli olivi di Toscana ne costituiscono un triste quanto tangibile esempio.

ANDREA SIMONCINI*

Verso una riconsiderazione “costituzionalmente conforme” del rapporto tra pianificazione paesistica e razionale sviluppo dell’agricoltura

A) IL RUOLO DELLA COSTITUZIONE NEL DIBATTITO

Ringrazio il professor Scaramuzzi per questo invito che mi consente di tornare su di un argomento che proprio per l’Accademia ho avuto il privilegio di affrontare nel novembre 2008 in una lettura sui profili costituzionali del rapporto tra pianificazione paesistica e agricoltura e che mi consente, quindi, di rinviare a quello stesso testo – disponibile negli annali pubblicati dall’Accademia¹ – per tutti gli approfondimenti sul tema, veramente affascinante da un punto di vista costituzionale, del legame tra pianificazione paesistica e agricoltura.

D’altra parte, dal novembre del 2008 a oggi non si registrano rilevanti novità sostanziali sia sul piano normativo che giurisprudenziale, potrò così concentrarmi maggiormente su quello che ho ascoltato, sulle relazioni che mi hanno preceduto e sulla proposta illustrata dal professor Scaramuzzi e aperta alla valutazione degli studiosi e dei politici, adempiendo, così, a quel ruolo di tipico di promozione e avanzamento non solo degli studi, ma anche dell’azione concreta, che caratterizza il *proprium* dell’Accademia, istituzione che da tempi “non sospetti” si occupa di questa problematica.

Dopo le relazioni dei primi due giuristi ora segue la mia che dovrebbe suggerire il punto di vista di un costituzionalista. La Costituzione, in realtà, non è comparsa sin qui nella discussione; dirò, dunque, sinteticamente la conclusione a cui vorrei giungere.

* Università degli Studi di Firenze

¹ A. SIMONCINI, *Aspetti costituzionali nella pianificazione dell’agricoltura per la protezione del paesaggio*, in «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», serie VIII, vol. 5, tomo II, 2008, pp. 659-691.

In effetti, sono rimasto molto colpito dall'interpretazione che oggi il professor Morbidelli ha proposto del rapporto tra pianificazione urbanistica, pianificazione paesistica e produzione agraria. Interpretazione, direi, molto coraggiosa e innovativa, soprattutto tenendo conto che essa proviene da un maestro riconosciuto del diritto amministrativo e urbanistico, in cui alla profonda conoscenza scientifica si abbina anche la concreta esperienza di chi – professionalmente – si occupa della tutela dei diritti.

Se debbo qui sintetizzare il mio contributo, dirò che, a mio avviso, le interpretazioni che abbiamo ascoltato, sia da parte della specialista di diritto agrario, sia da parte dell'amministrativista, e che tendono a escludere l'automatica possibilità, in sede di pianificazione paesistica, di dettare norme di uso agricolo, a me paiono le uniche interpretazioni oggi costituzionalmente sostenibili.

La nostra Costituzione, infatti, pur avendo dedicato un articolo – importantissimo e molto conosciuto – alla protezione del paesaggio e della cultura (l'art. 9), in realtà dedica un altro articolo (il 44) anche all'agricoltura e bisogna ammettere che, con l'eccezione degli studi di alcuni agraristi (Germanò, Rook Basile, Angelini) questo articolo è molto meno conosciuto tra i giuristi, soprattutto da quelli che si occupano di diritto pubblico.

Come è esperienza comune, molto spesso accade che le leggi possano essere interpretate in modi diversi, tutti logicamente desumibili dal testo legislativo. Che deve fare il giudice, l'amministratore pubblico o il semplice cittadino in questi casi? In un sistema come il nostro – a costituzione rigida – deve scegliere l'interpretazione “costituzionalmente conforme”, cioè tra tutte quelle possibili, quella che meglio si armonizza col sistema costituzionale.

Quello che cercherò rapidamente di dimostrare è perché una lettura aggiornata e sistematica della nostra Costituzione suggerisca proprio quella lettura dei rapporti tra piano urbanistico, piano paesistico e terreni destinati all'uso agricolo, che abbiamo ascoltato dal professor Morbidelli e, in contropunto, dalla professoressa Ferrucci.

Come dicevo, tutti sappiamo che la nostra Costituzione parla di *paesaggio*. L'articolo 9 infatti recita «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» e «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Ed è un articolo sulla cui importanza e centralità non v'è discussione.

Indubbiamente l'evoluzione sia culturale che giuridica vissuta dal nostro paese negli ultimi decenni, ha fatto sì che questo articolo, nato per tutelare i beni culturali e quelle che la legislazione del '39 chiamava «bellezze naturali»,

sia stato utilizzato sempre più nella sua valenza “ambientale”, cioè come base costituzionale per la tutela dell’ambiente nel suo complesso, valenza che, non c’è bisogno di dimostrarlo, ha subito una crescita esponenziale negli ultimi anni (su questi punti si rinvia alla mia Lettura del 2008).

B) L'ARTICOLO 44 DELLA COSTITUZIONE E L'ARTICOLO 9

Consentitemi, quindi, di spendere qualche osservazione, invece, su di un altro articolo – anch’esso previsto in Costituzione – ma che invece è stato molto più “dietro le quinte” nel dibattito giuridico-politico su questi temi, mi riferisco all’art. 44.

Prima di esaminarlo, vorrei cercare di ricordare come nasce. La Costituzione della Repubblica Italiana, infatti, non è solo un documento giuridico normativo, è un grande progetto di trasformazione sociale e politica, come ricordava Piero Calamandrei e come tutti noi abbiamo studiato.

La nostra costituzione non nasce soltanto per regolare le funzioni del Governo; essa è, indubbiamente la carta fondamentale di organizzazione dello Stato, ma è anche un grande progetto di trasformazione della società. Potremmo discutere se questo progetto sia fallito o riuscito, ma questa non è l’occasione per affrontare il tema. Dobbiamo, però, essere consapevoli che durante il dibattito alla Costituente, il tema dell’agricoltura, dell’uso agricolo del terreno è stato un tema fondamentale, decisivo.

Tanto per dare una idea dello *spettro* della discussione che era in gioco, a un certo punto il 3 ottobre del 1946 l’onorevole costituente Ghidini, propone questa formula: «lo Stato al fine di potenziarne il rendimento nell’interesse sociale, ha il diritto di controllare le aziende private industriali e agrarie». Una formulazione che potrebbe tranquillamente ricordare la coeva costituzione dell’Unione Sovietica. Ovviamente in Costituente all’estremo opposto dello spettro troviamo le posizioni di Luigi Einaudi o dei vecchi liberali pre-fascisti, orientati a una impostazione del tutto individualistico-proprietaria dei terreni agricoli.

Gli articoli della cosiddetta “parte economica” della Costituzione sono estremamente interessanti, proprio perché sono l’esito di un dibattito straordinario tra posizioni del tutto opposte sul piano della filosofia economica e politica. Quale fu il punto di sintesi? Lo coglie bene un professore e costituente molto rilevante, Amintore Fanfani, il quale a un certo punto si interroga sulla necessità o meno di trattare del tema dell’agricoltura in costituzione; non sarebbe forse meglio lasciar perdere e occuparsi di temi più rilevanti? Risponde:

«La cosa sarebbe forse opportuna da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe un errore da quello psicologico e politico. Non si tratta di fare della demagogia, ma bisogna tener presente che la Costituzione non va soltanto in mano a dei giuristi, ma alle più svariate categorie dei cittadini. Una buona metà del popolo italiano cercherà nella Costituzione non qualche inciso sibillino che faccia pensare a una trasformazione agraria, ma almeno un articolo che parli chiaramente della terra»².

Nella stessa seduta interviene l'on. Teresa Noce del partito comunista italiano la quale, in concordia con quanto affermato da Fanfani, sostiene:

«La costituzione che si sta elaborando passerà alla storia come la costituzione del 1946 e siccome attualmente il problema agrario è uno dei più sentiti, non è possibile non dedicare ad esso un apposito articolo, senza il quale la Costituzione sarebbe manchevole da un punto di vista politico»³.

Dal tenore di questa discussione si desume quindi chiaramente che la nostra Costituzione si occupa dell'agricoltura e lo fa innanzitutto nell'ottica della *riforma* agraria. L'urgenza della "questione agraria" e l'obiettivo di combattere il latifondo erano un obiettivo condiviso dalle maggiori forze politiche, come si vede dalle analogie e dalle convergenze tra i costituenti. Non dimentichiamo che, a fianco dell'art. 44, che consente di limitare all'estensione della proprietà terriera e promuove la *trasformazione* del latifondo, c'è il secondo comma dell'art. 47, nel quale «la Repubblica favorisce... l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice».

Proprio Fanfani durante la discussione aveva anche proposto la seguente formula: «la legge può ripartire tra i coltivatori le terre non sufficientemente sfruttate». Mentre l'on. Marinaro suggerì la seguente formulazione:

«La Costituzione garantisce in particolare la proprietà della terra. Qualora tuttavia essa ecceda un limite di ampiezza tale da essere di impedimento alla migliore sua utilizzazione e allo stabilimento di sani rapporti sociali o qualora essa non sia gestita in modo da assicurarle la più alta valorizzazione, può essere oggetto di esproprio per pubblica utilità nei modi e nei limiti che le leggi stabiliscono o stabiliranno»⁴.

È l'on. Taviani, che fu relatore sul diritto di proprietà, a sintetizzare quest'ampia discussione nella seduta pomeridiana del 3 ottobre 1946, redi-

² Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 140.

³ Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 140.

⁴ Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 144.

gendo un testo che verrà approvato e diverrà il “progenitore” dell’attuale art. 44 Cost.⁵.

«La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell’interesse di tutto il popolo e allo scopo di promuovere l’elevazione materiale e morale dei lavoratori.

In vista di tali finalità e per stabilire più equi rapporti sociali, essa, con precise disposizioni di leggi, potrà imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera e impedirà l’esistenza e la formazione delle grandi proprietà terriere private»⁶.

È chiaro, quindi, da questa ricostruzione, che l’art. 44 nacque all’interno di una prospettiva condivisa, quella di consentire la riforma agraria⁷; e che tale finalità si articolava in due obiettivi: «conseguire il razionale sfruttamento del suolo» e «stabilire equi rapporti sociali»; obiettivi al tempo stesso distinti e interconnessi: la strada per ottenere più equi rapporti sociali è perseguire il razionale sfruttamento dei terreni.

C) “IL RAZIONALE SFRUTTAMENTO DEL SUOLO” E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Leggiamo dunque l’art. 44 nella sua formulazione attuale:

«Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Qual è dunque la natura di questo articolo?

Esso in realtà rappresenta un obiettivo politico inserito in Costituzione. Attraverso di questa disposizione i Costituenti intendevano trasformare, o meglio, intendevano esprimere una certa ipotesi di trasformazione dell’agricoltura e dello sviluppo agricolo del territorio italiano.

Come tutti gli obiettivi, è fondamentale il *modo* in cui esso viene raggiun-

⁵ Il cui testo attuale è frutto anche delle modifiche che furono apportate al testo prima di arrivare all’Assemblea plenaria. Su tale punto v. F. ANGELINI, *Art. 44 (commento a)*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Olivetti - Celotto - Bifulco*, UTET, Torino, 2005, p. 904.

⁶ Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 154.

⁷ Cfr. C. DESIDERI, *Costituzione economica e agricoltura*, in *La Costituzione economica*, a cura di D’Antonio, Milano, 1985, p. 161.

to, cioè attraverso quali mezzi si sia inteso realizzarlo, mezzi che ben possono essere discussi dal punto di vista della tecnica agricola. Ma di certo rimane l'obiettivo, quello di combattere il latifondo, di distribuire in maniera differente la proprietà e la piccola proprietà agraria al fine di realizzare una maggiore equità sociale e al tempo stesso un utilizzo più razionale del suolo agricolo.

Due, quindi, sono i pilastri di questo articolo, due sono le finalità per le quali la legge può intervenire sulle zone agricole: «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali». Uno dei due scopi costituzionali è lo sfruttamento *razionale* e non c'è probabilmente istituzione scientifica più qualificata di questa – l'Accademia dei Georgofili – per spiegare esattamente cosa voglia dire oggi “razionale” sul piano della tecnica agricola.

La nostra costituzione è stata scritta nel 1946 e risente del linguaggio del tempo; utilizza per questo il termine *sfruttamento del suolo*. Oggi il termine “sfruttamento” di una qualsiasi risorsa naturale ha in sé una valenza negativa; se adottiamo però la definizione oggi più aggiornata di attività agricola che il prof. Scaramuzzi ha ricordato in apertura («gestione razionale a tutela delle risorse della biosfera») torna il termine “razionale”. Resta, dunque, questo elemento di gestione *razionale*, di *razionalità*, di uso della ragione, per trarre dal terreno le sue utilità nella maniera più intelligente e compatibile con la sua capacità di riproduzione.

Qual è il limite di quest'articolo costituzionale? Come ho spiegato in dettaglio nella mia lettura del 2008, il limite principale è che esso sia stato utilizzato *solo* per realizzare la riforma agraria degli anni '60, per espropriare ampie porzioni di terreno attraverso i decreti legislativi.

Dunque, certamente si è maggiormente enfatizzato lo scopo della realizzazione degli *equi rapporti sociali* a discapito del *razionale sfruttamento*.

E questo dato è comprensibile se consideriamo le condizioni economiche e sociali dell'Italia che usciva dalla guerra.

Vero è, però, che – sebbene episodicamente – nella giurisprudenza della corte costituzionale è emerso anche l'altro scopo del *razionale sfruttamento*.

La nostra Corte costituzionale, organo incaricato di dare vita concreta alle norme della Costituzione, ha interpretato l'articolo 44 sottolineando che tra i due scopi – equi rapporti sociali e razionalità nell'uso agricolo – ci deve essere un ragionevole *bilanciamento*.

In particolare, va ricordata una sentenza del '72 (si veda la mia lettura del 2008 per i dettagli), in cui dinanzi all'ennesima proroga a tempo indeterminato dei contratti agrari – proroga che durava ormai da 30 anni – e dinanzi a un proprietario che voleva riprendere il terreno per operare radicali trasfor-

mazioni del suolo al fine di migliorare la coltivazione, la Corte interviene dichiarando incostituzionale la proroga nel caso in cui il concedente decida di rientrare in possesso dei terreni per *migliorali*.

E altrettanto va citato il caso, più recente, in cui sempre la Corte costituzionale, si è trovata dinanzi a una situazione, per certi versi opposta: un proprietario concedente un fondo sul quale si esercita l'agricoltura, chiede di rientrarne in possesso perché su una parte di esso intende costruire e quindi chiede di interrompere la proroga del contratto agrario. In questo caso la Corte è intervenuta affermando che questo è possibile, ma a patto di indennizzare l'affittuario.

Cioè, chi esercita l'uso agricolo va indennizzato per la parte in cui gli si chiede di cessare tale uso. E per giustificare questa conclusione la Corte ha citato un precedente in cui essa ha affermato che se, invece, il concedente del fondo chiede di rientrare in possesso del fondo ma per proseguire l'attività agricola, non c'è indennizzo.

Da queste decisioni emerge un chiaro orientamento giurisprudenziale per cui in Costituzione esiste un chiaro interesse allo sviluppo razionale dell'attività agricola, interesse meritevole di tutela costituzionale al pari di altri interessi.

Una ultima considerazione, ma che ritengo decisiva, sui fondamenti costituzionali della tutela dell'agricoltura.

Com'è noto il trattato di Lisbona, avendo riorganizzato i trattati europei, ha ridefinito nell'attuale articolo 39 le finalità della politica agricola comune (la c.d. Pac).

Il diritto europeo – che come sappiamo in virtù degli articoli 11 e 117 della costituzione italiana – ha valore assimilabile alla nostra costituzione, pone questi principi come fondamentali:

- 1) incrementare la produttività dell'agricoltura sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo *sviluppo razionale della produzione agricola* come pure un impiego migliore dei fattori di produzione come pure della mano d'opera.
- 2) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

È impressionante l'assonanza tra il diritto europeo e il nostro articolo 44! E stiamo parlando del trattato di Lisbona, cioè della parte "costituzionale" della politica agricola europea.

Dunque, in conclusione, a mio avviso esiste un valore costituzionale specifico che mira alla tutela dell'attività agricola e al suo razionale esercizio; valore che certamente non è assoluto o unico, ma deve essere controbilanciato con gli altri interessi altrettanto meritevoli di tutela costituzionale.

In altri termini, l'esercizio razionale, cioè tecnicamente adeguato ed economicamente vantaggioso, della attività agricola è un fattore che deve essere necessariamente preso in considerazione in qualsiasi bilanciamento che la legge operi con altri e contrastanti interessi costituzionali – quali la protezione del paesaggio ovvero della cultura o dell'ambiente –.

Vorrei non essere frainteso: non ritengo che esso debba necessariamente prevalere, ma nemmeno che possa essere del tutto ignorato rispetto ad altri valori o interessi confliggenti.

Occorrerà trovare un ragionevole copntemperamento tra le diverse finalità cercando di realizzare la massima estensione possibile di entrambi in una composizione equilibrata.

È indubbio che la tutela paesistica esprima oggi un valore costituzionale rilevante e assoluto, soprattutto per la combinazione – come dicevo – con le esigenze di tutela dell'ecosistema.

Non si può negare, però, che questa spinta ha portato a quella che io definirei una tendenza “bulimica” del piano paesistico, strumento di pianificazione che ha iniziato *compulsivamente* a occuparsi non solo dei “paesaggi”, obiettivamente meritevoli di tutela, ma di tutto il territorio, di qualsiasi genere e funzione. Così, bulimicamente, ha cominciato a crescere e al suo interno e ha attratto tutto il territorio qualsiasi funzione o destinazione esso abbia.

Il fattore che ha innescato questa crescita – come opportunamente ha fatto notare il prof. Gurrieri – è il fatto che si è voluto usare uno strumento (il piano paesistico) per realizzare uno scopo diverso: quello della tutela ambientale.

Il contributo teorico fondamentale in questa riflessione è certamente quello di Alberto Predieri. È Predieri è che nel '81 scrive una voce “Paesaggio” sull'*Enciclopedia del Diritto*, in cui teorizza apertamente che il paesaggio è la forma di *qualsiasi* ambiente e, dunque, la tutela del paesaggio è la pianificazione di *qualsiasi* modificazione e trasformazione – non dei centri abitati o delle zone urbanizzate – ma di tutto l'ambiente.

Non possiamo nascondere che questa interpretazione aveva anche una finalità, per così dire politico-istituzionale; in quegli anni, infatti, stavano prendendo forza le nuove istituzioni responsabili del governo del territorio: le Regioni.

Le regioni, com'è noto erano, e sono, gli enti dotati della potestà pianificatoria; caricare il piano paesistico di questa valenza omnicomprensiva, voleva dire, di conseguenza, attribuire alle Regioni, attraverso questo strumento, un amplissimo potere di conformazione degli usi del territorio, ben più ampio della sola disciplina urbanistico-edilizia.

Non è un caso, quindi, che lo stesso Predieri sostenesse anche la *non inde-nizzabilità di tutti i vincoli che nascono dal punto di vista paesaggistico*.

Lo scopo rimane, infatti, quello di rafforzare soprattutto la valenza ambientale dei piani paesistici, valenza che oggi è un dato di fatto comunemente riconosciuto, soprattutto nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Il piano paesistico è diventato così un “superpiano” cui è affidato il compito di dettare tutta la normativa d'uso e di valorizzazione ambientale di un territorio.

Tale evoluzione è stata portata a compimento nella sua massima estensione con il cosiddetto “codice urbani” attraverso il quale la tutela del paesaggio ha assunto una portata generale e una chiara prevalenza di valore rispetto alla pianificazione urbanistica, venendo quindi a dettare la disciplina anche di immobili o territori non soggetti a vincolo paesaggistico.

D) LE PROPOSTE DELL'ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

Alcune considerazioni conclusive sulle proposte illustrate del professor Scaramuzzi.

Sull'indennizzabilità dei vincoli paesistici che impattino negativamente sul razionale esercizio dell'agricoltura.

Mi pare un obiettivo ineccepibile sul piano teorico, ma molto difficile da realizzare sul piano pratico.

Abbiamo già visto che la Corte costituzionale ha già riconosciuto la legittimità – in un caso diverso, in verità – di un indennizzo a chi deve cessare la sua attività agricola per consentire al proprietario un uso diverso del terreno. Il problema è che in tempi di drastica riduzione della finanza pubblica, caricare gli enti locali di questo ulteriore onere finanziario, vorrebbe dire intraprendere una strada molto in salita.

La linea primaria mi pare, invece, sia quella illustrata dal professor Morbidelli. Agire sul piano della interpretazione.

Favorire, cioè, una interpretazione costituzionalmente conforme dei piani paesaggistici e del potere pianificatorio regionale in generale.

Abbiamo sentito dalla professoressa Ferrucci che la stessa Convenzione europea del paesaggio consente, dal punto di vista generale, una nozione di tutela del paesaggio che tenga conto che alcuni aspetti del paesaggio stesso sono in trasformazione e che quindi consideri la trasformazione un elemento di conservazione del paesaggio.

Mi pare, dunque, che il primo punto sia riaffermare che questa *vis expansiva* dei piani paesaggistici deve essere controbilanciata sul piano costituzionale dal fatto che i piani paesaggistici si occupino di ciò che gli è proprio e cioè,

in primis, della parte edilizia e della trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, e in secondo luogo, dei territori che abbiano un particolare valore paesaggistico, tenendo però in considerazione quando questo valore insiste su un'area *che è così proprio perché è soggetta ad attività agricola!*

“Congelare” un terreno agricolo, impedendone la trasformazione imposta dalla evoluzione della scienza agraria e dal razionale aggiornamento delle tecniche agricole, vuol dire non rendersi conto che i paesaggi che abbiamo e vogliamo proteggere, sono tali proprio grazie all'impiego di tali tecniche e per loro stessa natura sono mutevoli.

L'indenizzabilità, ripeto, mi pare un obiettivo più difficile, dal momento che in Italia, a partire dagli anni '80, il vincolo paesaggistico non è considerato un vincolo ablatorio, ma conformativo della proprietà stessa, e perciò non indenizzabile.

Ma proprio su questo un ulteriore spunto potrebbe venire dal fatto che oggi esiste un livello sovranazionale di tutela dei diritti, oltre la nostra Costituzione.

Penso alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla Corte di Strasburgo.

Com'è noto, rispetto ad alcuni vincoli urbanistici di natura sostanzialmente espropriativa, proprio a seguito di alcune sentenze della Corte di Strasburgo, la nostra Corte costituzionale non solo ha riconosciuto che tali vincoli devono essere indenizzati, ma anche che l'indenizzo non può essere meramente simbolico.

Una strada concreta da esplorare quindi, potrebbe essere un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del protocollo n. 1 aggiuntivo sul diritto di proprietà.

Sulla esclusione dei paesaggi agrari dalla pianificazione paesistica e sul criterio della non riduzione complessiva dalla SAU, a me paiono due criteri ineccepibili che sia lo Stato che le Regioni debbano considerare in sede di pianificazione. Mi pare, cioè, i paesaggi agrari, o comunque la considerazione particolare della specificità del paesaggio agrario, debbano essere considerati criteri per una corretta ed equilibrata pianificazione del territorio.

Ricordiamo, infatti, che i piani paesistici sono, di fatto, frutto di una co-decisione tra Stato e regioni, ma consideriamo, altresì, che lo Stato oltre ad avere una competenza sull'ambiente – che è quella che usa normalmente per intervenire in questa materia – ha anche una competenza costituzionale in materia di tutela della *concorrenza* (art. 117, 2).

Orbene il fatto che i piani paesaggistici siano diversi tra regione e regione e che, ad esempio, come ci esemplificava prima il professor Morbidelli,

in Toscana essi siano molto più vincolanti di altre regioni, questo fa sì che l'impresa agricola toscana si trovi discriminata dal punto di vista del mercato e della competizione, rispetto a una azienda di un'altra regione ovvero di un altro stato europeo, e questa discriminazione deriva proprio da un intervento di tipo regolativo.

Qui c'è una competenza sulla concorrenza che lo Stato potrebbe e dovrebbe utilizzare. E in mancanza, anche in questo caso, si potrebbe ipotizzare la strada della tutela giurisdizionale dinanzi alla autorità giudiziaria ordinaria ovvero all'autorità Antitrust per le imprese agricole.

Esiste infine anche una specifica competenza delle Regioni sull'innovazione dei settori produttivi (117, 3) e anche questa specifica direttiva costituzionale dovrebbe essere considerata dalle regioni in sede di pianificazione.

In un momento di grave crisi dell'agricoltura – i dati sulla diminuzione delle superfici agricole coltivate che abbiamo ascoltato fanno rabbrivire – occorrerebbe, a mio avviso, riconsiderare con molta attenzione i criteri della pianificazione, ricordando che la nostra Costituzione chiede di bilanciare in maniera ragionevole ed equilibrata tutti gli interessi che meritano tutela.

Merita tutela il paesaggio toscano, ma merita tutela l'impresa agricola che quel paesaggio ha prodotto negli anni. Proteggere solo il paesaggio e costringere gli agricoltori a non innovare per mantenere l'aspetto esteriore dei luoghi, vuol dire trasformare gli agricoltori da imprenditori in funzionari pubblici e questo mi pare sia antistorico, prima che sbagliato.

Se per il bene comune l'Autorità pubblica valuta che la bellezza del paesaggio deve prevalere sul razionale sfruttamento del terreno agricolo, allora mi pare inevitabile che a chi si chiede questo sacrificio sia riconosciuta una equa e adeguata compensazione.

GIANNI SALVADORI*

Sono a ringraziare il professor Scaramuzzi per avermi invitato a partecipare a questa iniziativa e soprattutto per avere avuto modo di ascoltare questi autorevoli contributi a un dibattito che almeno in giunta regionale toscana abbiamo avviato da tanto tempo e che ora stiamo cercando di stringere, nell'ambito della revisione della legge 1 del 2005.

Devo dire che la discussione di questa mattinata che ha fatto chiarezza su tante cose e ne ha scombinata tante altre, ci porterà a dover riflettere attentamente su queste tematiche per tentare soluzioni giustamente meditate e di equilibrio, all'interno delle vicende che abbiamo da affrontare.

Io voglio evitare di avviare questa discussione impostandola sulla questione della tutela a oltranza e a ogni costo del paesaggio, "filosofia" che ha peraltro per alcuni aspetti guidato anche la legge 1; dico questo perché credo che la tutela a oltranza di qualsiasi cosa rischi di generare disequilibri e in un momento storico di incertezze come quello che stiamo vivendo non abbiamo bisogno di squilibri, abbiamo bisogno invece di riequilibrare sostanzialmente. Penso ad esempio al mondo agricolo toscano, il quale non ha solo problemi di natura legata al paesaggio ma io penso a tutte le problematiche legate alle questioni di carattere ambientale, a quelle sanitarie, penso anche a parte di problematiche urbanistiche, che in parte sono state anche affrontate, e che indubbiamente creano tanti disagi perché pensate in una concezione vincolistica e non nella logica di creare condizioni eque per lo sviluppo delle attività professionali in agricoltura così come riportato nella nostra costituzione e nella convenzione europea. Quindi, in questo senso, credo sarebbe opportuno trovare delle modalità con cui agire, a questo proposito proprio in questi giorni ai miei

* *Assessore all'Agricoltura Regione Toscana*

colleghi competenti in materia ho detto di non lasciare al caso, o al momento eccezionale, il confronto interassessorile perché lo reputo sbagliato e penalizzante per l'agricoltura. Ci dobbiamo domandare come mai l'agricoltura in Toscana ha passato queste difficoltà è forse perché è ritenuta diciamo "la Cenerentola" all'interno dei settori produttivi? Credo che le motivazioni siano molteplici. Abbiamo molto su cui lavorare e a questo proposito ho istituito un tavolo permanente di confronto tra dirigenti e assessori in base alle problematiche che abbiamo da affrontare. La prima è quella citata dalla professoressa Ferrucci che riguarda l'applicazione in Toscana della normativa sulle energie rinnovabili. Noi abbiamo fatto una scelta che abbiamo discusso mesi però alla fine ha portato a un obiettivo che è quello di dire: che in Toscana, per quanto concerne l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra, abbiamo deciso di partire dall'esigenza imprescindibile che questo sia funzionale e integrativo al reddito agricolo e quindi non andiamo a utilizzare più territorio, come nelle proposte che ci venivano fatte. Ricordo che in alcune zone della regione c'erano richieste per 40, 50 ettari destinati a questo, che sicuramente erano una fonte di reddito relevantissima ma chiaramente deturpavano il paesaggio venendo utilizzato in maniera impropria. È in funzione a ciò che abbiamo scelto di renderlo funzionale e integrativo al reddito dell'agricoltore, attraverso un percorso di discussione profondo e che ci ha portato a confrontarci con diversi interessi, riuscendo comunque a trovare la quadratura. Stessa cosa dovremo fare sulle biomasse; e stessa cosa spero si faccia, e non trovo atteggiamenti pregiudizievole nei confronti della revisione della legge 1, che riguarda sicuramente un pezzo del paesaggio, penso ad esempio all'art. 39 che è stato più volte citato in questa discussione ma che deve riguardare anche altre problematiche. Ci sono Comuni in provincia di Firenze contigui che regolano in maniera diversa la possibilità di delimitare le aree, di recingere le aree. Mi sembra veramente allucinante. Ne cito un'altra che è un problema che il prof. Morbidelli citava ed è il tema degli annessi. Non è pensabile per esempio che nel vivaismo a Pistoia non si possa fare un annesso agricolo alto 4 metri laddove si deve movimentare una pianta di 3 metri e mezzo. In relazione a ciò dico che tutto questo va legato e assolutamente vincolato all'esercizio delle attività agricole, quando una struttura non è più funzionale all'esercizio della attività agricola, giustamente, non è più annesso e quindi sono per rasarlo al suolo ed è una cosa che all'assessore all'urbanistica ho detto fino dall'inizio della discussione. Ma la possibilità di avere meno vincoli e quindi più certezze, i piani di regolamento ambientale hanno quella condizione di capestro, il professore l'ha chiamata in altro modo, forche caudine, che indubbiamente ha la discrezionalità, l'imprenditore agricolo ha bisogno di certezze.

Noi abbiamo la necessità sia di tutelare l'ambiente e il paesaggio avviato, appunto ora è la scadenza, credo nei prossimi mesi ci troveremo su questo procedere in Toscana. Io mi auguro che la logica culturale da cui partiamo sia una logica di cui ha parlato anche il professor Gurrieri, che io se ho capito bene apprezzo, che è quella di tutelare in maniera vincolistica gli ambienti che hanno una determinata rilevanza culturale, ma lasciare libera su tutto l'altro territorio rurale di poter svolgere attività agricola, senza imporre all'agricoltore di coltivare rose piuttosto che iris. Lascerei la libertà all'imprenditore di fare scelte collegate a quelle che il professor Scaramuzzi chiamava la competitività, perché a noi i primi dati del censimento ci lasciano una Toscana con seri problemi. Da un lato centomila ettari in meno di superficie coltivata, e io sono molto d'accordo con il professor Scaramuzzi, quando dice che rischia di essere una superficie che non ritornerà a essere ricoltivata.

Una parentesi positiva è quella a cui ho partecipato ieri e che riguarda la presentazione della proposta della DOP del pane toscano che è senza dubbio un'iniziativa di valore e importante che si pone l'obiettivo di aprirci nuovi spazi di mercato senza contare che ci permetterà di avere fra un anno qualche ettaro in più di grano tenero di qualità coltivato in Toscana, guadagnandoci anche dal punto di vista salutistico.

Quindi centomila ettari in meno e un'età elevatissima dei nostri agricoltori. Per combattere queste criticità, bisogna garantire reddito a chi lavora in agricoltura, perché se non c'è reddito sufficiente a creare benessere è difficile dire a un giovane: "Vai a fare l'agricoltore" perché probabilmente tutelerai l'ambiente, sarai l'uomo che guarda al paesaggio ma la domanda molto prosaica che ci porrà: "Sì, come vivo?". Quindi su questo dobbiamo lavorare. Barzagli sta dialogando con i dirigenti dell'urbanistica per trovare una formula da inserire nella legge che modifichi l'articolo 39.

Concludo ringraziando di nuovo il professor Scaramuzzi e tutti i partecipanti, fra virgolette "utilizzerò i vostri contributi" perché in questo percorso abbiamo la necessità di recepire anche quei suggerimenti che tecnicamente e professionalmente sono mirati e che ci possono risolvere le questioni con equilibrio, senza andare a sbilanciare in un senso piuttosto che un altro.

Considerazioni conclusive

Le contraddizioni fra “tutela del paesaggio” (fino all’attivazione del Ministero per i Beni Culturali e Paesaggistici – 1975 – “bellezze naturali”) e “pianificazione urbanistica” avevano finora prodotto un dibattito troppo spesso sordo e di difficile traduzione pratica, generando anche normative inapplicabili. All’idea di *paesaggio* non sono mancate enfattizzazioni, equivoci ed estremizzazioni che hanno creato perniciose conflittualità fra due ragioni fondamentali: *il diritto-dovere alla tutela del paesaggio e il diritto all’uso produttivo del territorio agricolo che ne è alla base*.

Il complesso problema della tutela del “paesaggio agrario” è stato qui finalmente affrontato in modo organico e contestuale da diversi punti di vista, portando a condivise interpretazioni, sintesi e possibili soluzioni.

Sembra del tutto evidente come, ad oggi, alcune prescrizioni normative siano da considerarsi illegittimamente intrusive allorché si propongono di forzare le libere attività imprenditoriali agricole. A questo riguardo il Codice dei Beni Culturali (2004) non ha offerto chiarezza. Sottolineando la difficoltà di un distinguo tra le previsioni di tutela, la pianificazione paesaggistica e le prescrizioni di natura urbanistica (fondate su leggi statali e regionali), si è rilevata una tendenza a qualificare soprattutto il valore “paesaggio”, in virtù del quale la normativa regionale ha inserito la tutela tra gli obiettivi della pianificazione urbanistica.

Cogliendo l’estrema frammentarietà e lacunosità che attualmente caratterizza la tutela giuridica del paesaggio agrario, a fronte della complessità degli interessi che si intrecciano al suo interno e alla loro conflittualità, lo scenario è tale da *rendere ormai improcrastinabile una rinnovata attenzione da parte del legislatore, senza trascurare la funzione di una agricoltura efficiente e competitiva, quale attività essenziale per la stessa sopravvivenza del paesaggio, la conservazione dell’ambiente e dei valori naturalistici del territorio*.

La necessità di conservare esempi di distinti paesaggi storici che abbiano una condivisa “rilevanza culturale”, dovrà essere vagliata e attuata nel rispetto delle esigenze innovative delle attività agricole. Gli imprenditori agricoli dovranno continuare a essere liberi di fare le proprie scelte, assumendosi i rischi della gestione, anche con continue innovazioni più competitive, indispensabili alla stessa sopravvivenza di una agricoltura attiva e dei conseguenti suoi cangianti indirizzi e tecniche produttive.

Finito di stampare in Firenze
presso la tipografia editrice Polistampa
nel dicembre 2012