

RELAZIONI TRA CITTÀ E CAMPAGNA: LA PERIFERIA NON URBANIZZATA E LA QUESTIONE DELLE ZONE AGRICOLE.

Marco Brocca

Abstract ita: Il contributo intende esaminare il tema delle periferie urbane evidenziando le intersezioni con la questione delle zone agricole, prospettiva che si ritiene utile per far emergere, da un lato, la multifunzionalità e le potenzialità delle periferie e, dall'altro, la rinnovata vitalità delle attività agricole soprattutto nella dimensione urbana. Dall'approccio iniziale, fornito dal diritto urbanistico con la categoria della "zona agricola" nell'ambito della pianificazione comunale, sono seguiti filoni normativi, come quello relativo all'agricoltura urbana, che segnano nuovi usi del territorio, particolarmente orientati a finalità di natura sociale e ambientale senza rinunciare al perseguimento di benefici economici.

Abstract eng: The paper aims to examine the theme of urban peripheries highlighting the intersections with the issue of rural areas, a perspective that it is considered useful to bring out, on the one hand, multi-functionality and potential of the peripheries and on the other, the renewed vitality of agricultural activities especially in the urban dimension. Starting from the initial approach, provided by urban planning law with the category of "rural area" in the context of city planning, regulatory approaches have been followed, such as the one that relating to urban agriculture, which mark new uses of the territory, particularly oriented towards social and environmental purposes without giving up the pursuit of economic benefits.

SOMMARIO: **1.** I termini del rapporto e la genesi normativa. Il contributo del diritto urbanistico. - **2.** La lettura della giurisprudenza. - **3.** Il ruolo del legislatore regionale e i difficili rapporti con quello statale. - **4.** Settori contigui: il diritto del paesaggio. - **5.** Multidimensionalità delle aree agricole e recenti tendenze di valorizzazione. Nuove rappresentazioni della periferia urbana.

1. I termini del rapporto e la genesi normativa. Il contributo del diritto urbanistico.

La periferia urbana può definirsi, come è stato detto¹, solo attraverso un percorso di negazioni (*non* è il centro, *non* è la campagna, ecc.), che approda a una realtà i cui confini – spaziali e temporali – sono mobili e sempre speculari a quelli del centro, il quale rimane baricentro dell’osservazione e *locus* più rappresentativo della città². Avvinta a questo termine di paragone, la periferia vive di luce riflessa, dipendente e piegata ai bisogni della città e del suo centro. Per questa via, rinuncia inesorabilmente a un suo senso di identità – e prima ancora di esistenza – e, con esso, al senso di affezione e appartenenza dei suoi abitanti, restando connotata da un *quid* di relatività e di incompiutezza: l’immagine dominante è di una realtà mai terminata o perennemente in trasformazione. Una storia travagliata, dunque, quella delle periferie, le quali, soggiogate da una sorta di condizionamento primigenio, «si sono probabilmente trasformate in una “categoria morale”: è periferia quello che non è città e forse non lo sarà mai»³. Il concetto di periferia, peraltro, sebbene si connoti per la sua alterità al “centro”, va declinato al plurale, perchè ricomprende aree diseguali per struttura urbanistica, destinazione, ceti sociali interessati⁴. Il legislatore ha cercato di “imbrigliare” questa inevitabile fluidità e il primo approccio adoperato è stato quello del diritto urbanistico.

La legge urbanistica fondamentale (legge 17 agosto 1942, n. 1150) ha consacrato la macro-distinzione tra centro e periferia urbana: sebbene l’attenzione della legge fosse formalmente rivolta allo “sviluppo urbanistico in genere del territorio” (art. 1), opzione confermata dalla statuizione secondo cui lo strumento urbanistico principale, il piano regolatore generale, debba “considerare la totalità del territorio comunale” (art. 7, comma 1), dall’intero apparato normativo traspare l’intento di massimizzare l’interesse all’“incremento edilizio dei centri abitati” (art. 1). Lo strumentario è modulato in relazione alla parte urbanizzata del territorio comunale e quando è riferito all’ambito non urbanizzato appare servente a finalità essenzialmente edilizie. Lo dimostrano plasticamente istituti quali il comparto edificatorio (art. 23), i piani di lottizzazione a scopo edilizio (art. 28), l’obbligo della licenza di costruzione limitato agli interventi edilizi nei centri abitati e, al più, nelle zone di espansione individuate dal piano regolatore (art. 31), il programma di fabbricazione riferito al centro abitato, che può includere, al più, le direttrici di espansione (art. 34). La periferia come realtà urbanistica sarà meglio considerata dalla cd. legge-ponte (legge 6 agosto 1967, n. 765), che disarticolerà la categoria in più qualificazioni, con l’effetto di ribadire la demarcazione tra centro e periferia, ma anche di asservire la seconda alle esigenze della prima, in una sorta di ammissione che ciò che non è fattibile nel centro urbano può essere “scaricato” sulla periferia. Peraltro, la demarcazione tra centro e periferia propria della legge del 1942 sarà ribadita dalla previsione (art. 17) riferita ai comuni sprovvisti di p.r.g., in cui gli standard urbanistici (cd. ad operatività immediata) sono modulati rispetto all’alternativa esclusiva tra centro abitato e zona esterna al perimetro del centro abitato.

1 L. BELLICINI, *In periferia. Temi, percorsi e immagini*, in *Meridiana*, 1989, p. 94.

2 *Ivi*, p. 95.

3 M. CERASOLI, *Intorno alle periferie*, in AA.VV., *Sguardi Oltre. I ragazzi riprendono le periferie*, Milano, 2012, p. 17.

4 M. MAGATTI (a cura di), *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane*, Bologna, 2007.

L'effetto della zonizzazione, tecnica introdotta nel '42 e rafforzata con la legge-ponte, sarà il riconoscimento *della*, anzi *delle* periferie, cui corrisponde, peraltro, un disegno urbanistico segnato da una precisa linea direttrice: quella della separazione-specializzazione delle periferie, per cui ogni realtà territoriale, in base alla zonizzazione impressa dal piano, riflette e si auto-vincola a una monofunzionalità, che implica diversità rispetto alle altre zone e omologia rispetto a quelle uguali. Per questa via, le periferie non saranno modulate in base alle specificità e peculiarità territoriali, ma, pur nella loro diversificazione, si appiattiranno a modelli omologhi. Si afferma un fenomeno efficacemente descritto nel senso che «il villino bi-famigliare, con cancellata, verde e giardino, è indistinguibile tra Catania e Mestre, tra Bari e Genova; così il falansterio pubblico degli anni '80, l'edilizia speculativa degli anni '50 e '60, l'edilizia prefabbricata del capannone industriale, il nuovo centro direzionale, la nuova città della scienza, ecc. I singoli oggetti edilizi possono indifferentemente stare in ognuna delle periferie delle diverse città italiane»⁵.

In questo processo di diversificazione-omologazione delle periferie, la parte agricola del territorio è quella che conosce la storia più tormentata, perché a fronte di un regime formalmente definito si verificano applicazioni diversificate, non univoche, spesso distorte, che disvelano limiti, ma anche potenzialità dell'oggetto.

La questione dei rapporti tra città e campagna, affrontata dal punto di vista del diritto urbanistico, risale alla seconda metà del secolo scorso. Se la legge urbanistica fondamentale del 1942 trascurava questo ambito, protesa soprattutto a definire, come visto, un apparato organico di regole costruttive per i centri abitati, sarà la cd. legge-ponte a considerare le aree agricole su un duplice piano: subordinandole all'obbligo di licenza edilizia per le trasformazioni edilizie (art. 10), prima confinato alla parte urbanizzata dei comuni, e qualificandole dal punto di vista della zonizzazione (art. 17). Tra le zone territoriali omogenee formalmente definite, vi è quella agricola (zona E) e questa identificazione risente dell'importanza che il settore agricolo rivestiva in quell'epoca nel sistema economico nazionale, ma riflette anche il tentativo di rivitalizzare il comparto in un momento di ascesa dei settori secondario e terziario. D'altra parte, restava ancora aperta la questione dell'attuazione del disegno costituzionale in tema di tutela della proprietà agricola e di razionale sfruttamento del suolo (art. 44 Cost.), su cui il diritto urbanistico avrebbe potuto fornire un utile contributo. In realtà, la disciplina urbanistica delle aree agricole apprestata dalla legge n. 765/1967 lascia in penombra la questione costituzionale⁶, perché è impostata secondo la classica configurazione che vede nell'urbanistica la regolazione delle trasformazioni, anzitutto edilizie, del territorio, con l'effetto che l'agricoltura rileva per le sue implicazioni sul piano dell'edificabilità più che come attività economica in sé da assecondare o valorizzare.

In sostanza, la legge ponte confermava l'impostazione originaria di natura edilizia del piano regolatore comunale⁷, rafforzata dalla definizione delle altre zone urbanistiche (centro storico, completamento e espansione edilizia, zona industriale, ecc.) e l'idea sottesa alla zona E era che, tra le diverse destinazioni tipizzate, quella agricola si prestasse al

⁵ L. BELLICINI, *In periferia*, cit., 102. L'Autore osserva che anche come «la periferia nasce contemporaneamente all'urbanistica come disciplina e ne costituisce da un lato ragione e risultato, dall'altro, il più delle volte, intimo fallimento» (p. 97).

⁶ G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, p. 55.

⁷ P. URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 30.

meglio per imporre limitazioni all'edificabilità, garantendo, per questa via, un ragionevole equilibrio tra aree edificate e aree libere. Marginale – ed eventuale – restava l'obiettivo di riconoscere e valorizzare la vocazione agricola dei luoghi attraverso la perimetrazione di apposite parti del territorio comunale da destinare, appunto, alle pratiche agricole, obiettivo, peraltro, ulteriormente sacrificato dalla mancata o tardiva approvazione del piano regolatore da parte dei comuni che preferivano ad esso lo strumento più snello del programma di fabbricazione, il quale, come detto, si riferiva soltanto alla parte urbanizzata e, al più, alla sua espansione⁸.

La legge-ponte ha definito anche il limite di densità fondiaria possibile all'esterno del perimetro urbano, pari a 0.1 mc/mq, indice alquanto basso, ulteriormente ridotto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (cd. legge Bucalossi) al limite di 0,03 mc/mq. Quest'ultima legge, inoltre, ha introdotto una norma di favore per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, compresi quelli residenziali, consistente nell'esonero del contributo di costruzione, beneficio, peraltro, circoscritto agli interventi progettati "in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale" (art. 9). Questo impianto normativo è stato integralmente confermato dall'attuale testo unico dell'edilizia, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (art. 9, comma 1, lett. a; art. 17, comma 3, lett. a). Dall'impostazione originaria sono derivati, nella prassi, ulteriori sviluppi: la zona agricola, in quanto non necessariamente rappresentativa della vocazione agricola dell'area, vale non soltanto come area-limite all'espansione edilizia, ma anche quale area di risulta⁹, ossia area da preservare provvisoriamente nella prospettiva di una futura utilizzabilità in chiave residenziale o industriale¹⁰ ovvero da utilizzare per interventi localizzabili solo in aperta campagna¹¹.

Si stempera, nella realtà, quella separazione tra zone, intrinseca alla tecnica dello *zoning*, e specialmente tra la zona C e la zona E si verifica un avvicinamento, quasi osmotico nelle finalità: la prospettiva dell'urbanizzazione travalica i suoi confini naturali, quelli della zona C, e attecchisce soprattutto nella zona agricola, di cui disvela l'incertezza concettuale. Nella logica del p.r.g. l'interesse agricolo finisce per porsi come interesse "debole"¹², destinato a una tutela indiretta, condizionata primariamente dalle prospettive edificatorie dell'area interessata o da esigenze contingenti. Eppure questo nucleo di disciplina autonoma delle zone agricole si è prestato, da un lato, ad un'interpretazione estensiva ad opera della giurisprudenza e, dall'altro, ad un'evoluzione legislativa, per mano soprattutto del legislatore regionale.

2. La lettura della giurisprudenza.

Il tema delle zone agricole è stato affrontato dalla giurisprudenza sin dagli anni '50, quando si è posta la questione se il p.r.g. potesse imporre per queste zone l'obbligo di licenza edilizia che la legge n. 1150/1942 limitava, come detto, alla parte urbanizzata del territorio comunale. I giudici amministrativi hanno legittimato questa opzione, sulla base

⁸ ID., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO – A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, Torino, 2011, p. 599.

⁹ *Ivi*, p. 600.

¹⁰ G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 67.

¹¹ P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, cit., p. 601.

¹² ID., *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, p. 122.

della considerazione formale che la legge urbanistica non vieta alle amministrazioni di stabilire prescrizioni anche per la parte extra-urbana e proponendo una sostanziale valorizzazione dello strumento pianificatorio di cui è riconosciuta la capacità di disciplina complessiva del territorio e, attraverso la destinazione a “verde agricolo”, l’obiettivo di evitare un “disordinato accrescersi dell’abitato”, per finalità essenzialmente di carattere “igienico e sociale”¹³. L’idea sottesa è che la parte urbana e quella extra-urbana del territorio comunale non siano elementi isolati e sganciati tra di loro, bensì interconnessi e che proprio il “verde agricolo” rappresenti il tessuto connettivo dell’intero territorio¹⁴, con l’effetto che la disciplina del piano deve modellarsi sulla base delle caratteristiche proprie delle aree, ma anche delle relazioni reciproche tra di esse. Questa impostazione ha condizionato la giurisprudenza successiva, anche dopo l’entrata in vigore della legge-ponte. La zona agricola continuerà a essere considerata per la sua funzione di limite all’espansione edilizia, di fattore capace di assicurare un equo equilibrio tra le aree edificabili e quelle non edificabili. Una zona qualificata, dunque, per ragioni prettamente urbanistiche e non per altri interessi (come quello agricolo).

Da qui la lettura della giurisprudenza secondo cui la destinazione agricola impressa a una determinata area non è ricognitiva di un’utilizzazione o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell’area stessa né si risolve, di per sé, in un vincolo all’esercizio dell’attività agricola. Peraltro, dalla connotazione in senso urbanistico della zona agricola deriva un ulteriore corollario: la destinazione agricola ha lo scopo di evitare insediamenti di tipo residenziale, perché ad essi sono preordinate altre zone urbanistiche, mentre non preclude la possibilità di installare opere diverse, specie quelle incompatibili con la parte abitata del territorio comunale. In altre parole, se la zona agricola è alternativa a quella abitata, essa è funzionale non soltanto a garantire un’equa proporzione tra aree libere e aree urbanizzate, ma anche per accogliere opere che non sono localizzabili nella parte abitata del comune. Per questo, sono stati ritenuti compatibili con la destinazione a zona agricola, ad esempio, impianti idroelettrici¹⁵ o di derivazione di acque pubbliche¹⁶, attività di cava¹⁷, depositi di esplosivi¹⁸, discariche di rifiuti¹⁹, impianti di produzione di energie rinnovabili²⁰.

Più recentemente, i giudici sono stati chiamati a valutare la legittimità della scelta, sempre più frequente, delle amministrazioni comunali di qualificare come zone agricole aree non adibite a usi agricoli, bensì serventi alla specifica esigenza di preservare il territorio per finalità ambientali.

La giurisprudenza, seguendo una linea interpretativa mai interrotta, afferma come legittima questa opzione di tipo conservativo, in quanto espressione del potere pianificatorio tipicamente discrezionale e rappresentativa dell’ “interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio”, interesse che è riconosciuto come

13 Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 1959, n. 269, in *Riv. giur. edil.*, 1959, p. 269; Cons. Stato, 19 ottobre 1960, n. 855, in *Cons. St.*, 1960, p. 1722.

14 P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2010, p. 259.

15 Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1989, n. 642, in *Foro amm.*, 1989, p. 2710.

16 Trib. sup. acque pubbl., 18 febbraio 1991, n. 7, in *Cons. St.*, 1991, p. 420.

17 Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 1993 n. 180, in *Foro amm.*, 1993, p. 482.

18 Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 1993 n. 968, in *Foro amm.*, 1993, p. 1846.

19 Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 1996 n. 85, in *Foro it.*, 1996, p. 440. Più recentemente, ad esempio, Tar Liguria, Genova, sez. I, 14 dicembre 2016, n. 1237, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 13 maggio 2014, n. 494, in *Riv. giur. edil.*, 2014, p. 831.

20 Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

naturale corollario della “funzione decongestionante o di contenimento dell’espansione edilizia” propria della zona agricola²¹. Dunque, possono essere qualificati come zona E anche terreni non aventi propriamente attitudine all’utilizzazione agricola, come sono quelli di alta montagna ovvero quelli boscati²².

Per questa via, è confermato il carattere “flessibile” della categoria urbanistica della zona agricola, la sua adattabilità a multiformi esigenze, compresa quella, più recente, di tutela dell’ambiente. La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, la portata dei limiti di edificabilità in zona agricola, ribadendo che, ai fini dell’assentibilità di intervento in zona agricola, elemento oggettivo indispensabile è la compatibilità dello stesso con gli strumenti urbanistici, oltreché la titolarità della proprietà o l’esistenza di altro idoneo titolo di disponibilità da parte del proponente²³. L’elemento di natura soggettiva, consistente nella *qualitas* di imprenditore agricolo a titolo principale²⁴, aggiuntivo a quello, oggettivo, della conformità dell’opera allo strumento urbanistico, costituisce un profilo particolarmente controverso, a causa di un dato normativo non univoco, che ha portato parte della giurisprudenza a considerarlo rilevante solo ai fini dell’applicazione del beneficio economico della gratuità del permesso di costruire²⁵, con l’effetto che è stato ritenuto illegittimo il diniego di titolo edilizio in zona agricola motivato sulla circostanza che il richiedente non sia imprenditore agricolo²⁶.

21 Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 106; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903 in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 23 ottobre 2014, n. 5466, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Valle d’Aosta, sez. I, 2 novembre 2011, n. 73, in *Foro amm.*, 2011, p. 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 1186; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 31 marzo 2010, n. 1118, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2009, n. 6825, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 253. In questo senso, anche la giurisprudenza penale: ad esempio, Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2009, n. 39078, in *Dir. giur. agr.*, 2010, 65. Sulle ragioni teoriche a supporto della prassi amministrativa di tutela ‘urbanistica’ dell’ambiente e dell’avallo giurisprudenziale si rinvia a di P.L. PORTALURI, *L’ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2015, pp. 247 ss.

22 Sottolineano il punto F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2017, p. 86; in giurisprudenza, ad esempio, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n.1065, in *Riv. giur. edil.*, 2019, p. 1093.

23 Tar Sicilia, Catania, sez. I, 14 marzo 2013, n. 771, in *Riv. giur. edil.*, 2013, p. 503; Tar Lazio, Roma, sez. II, 2 novembre 2010, n. 33106, in *Riv. giur. edil.*, 2011, p. 241; Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 4 gennaio 2008, n. 3, in *Dir. giur. agr.*, 2009, p. 573.

24 La giurisprudenza ha, peraltro, chiarito che può trattarsi di imprenditore agricolo sia persona fisica sia persona giuridica (Cons. Stato, sez. IV, 13 dicembre 2013, n. 6005, in *Foro amm. CdS*, 2013, p. 3416; Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 5 agosto 2011, n. 1554, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 2578; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 7 novembre 2008, n. 3180, in *Foro amm. Tar*, 2008, p. 3133), nonché di coltivatore diretto (Tar Molise, Campobasso, 9 luglio 1990, n. 190, in *Foro amm.*, 1991, p. 504).

25 Cons. Stato, sez. V, 23 novembre 1995, n. 1632, in *Foro amm. Tar*, 1995, p. 2628; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 18 settembre 2013, n. 1939, in *Foro amm. Tar*, 2013, p. 2875; Tar Piemonte, Torino, sez. I, 1 marzo 2010, n. 1302, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 1227; Tar Toscana, Firenze, sez. III, 3 giugno 2009, n. 942, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 1879; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 22 aprile 2004, n. 2567, in *Foro amm. Tar*, 2004, p. 1170.

26 Tar Sicilia, Palermo, sez. II, 13 aprile 2012, n. 770, in *Foro amm. Tar*, 2012, p. 1426; Tar Lazio, Roma, sez. II, 2 novembre 2010, n. 33106, cit.

3. Il ruolo del legislatore regionale e i difficili rapporti con quello statale.

La legge-ponte ha avuto il merito di sollevare la questione delle aree agricole e l'esperienza mostra che, pur prevalendo l'impostazione della tutela di tipo indiretto dell'interesse agricolo, alla connotazione iniziale della zona agricola come area di risulta si affianca l'accezione di area a valenza conservativa e decongestionante dell'espansione edilizia. Questo orientamento di impronta giurisprudenziale trova riscontro soprattutto nella legislazione regionale, in particolare nelle leggi di ultima generazione in materia di governo del territorio. In esse è diffusa la consapevolezza che le aree agricole costituiscano una componente essenziale e infungibile del territorio e che, in quanto tali, esprimono un "interesse pubblico differenziato"²⁷ rilevante e condizionante per la disciplina urbanistica. Questa opzione si traduce in diverse soluzioni²⁸. Anzitutto, è recuperato e valorizzato il collegamento dell'area con gli usi prettamente agricoli e questa relazione è proiettata negli obiettivi e contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale: così, ad esempio, la l.r. Lombardia (11 marzo 2005, n. 12, "Legge per il governo del territorio") include tra gli obiettivi della pianificazione comunale «elevati livelli di tutela e valorizzazione delle aree agricole» (art. 7), affermazione da cui discende una rigorosa disciplina delle attività consentite nelle aree agricole. Nelle aree destinate all'agricoltura sono ammesse esclusivamente le opere funzionali alla conduzione del fondo, ivi comprese quelle a finalità residenziale, in ogni caso sono esclusivamente realizzabili dall'imprenditore agricolo (art. 59). Gli interventi edificatori relativi alla realizzazione di nuovi fabbricati sono condizionati alla dimostrazione dell'impossibilità che le medesime esigenze abitative possano essere soddisfatte attraverso interventi sul patrimonio edilizio esistente (art. 59) e, dal punto di vista edilizio, necessitano del permesso di costruire, che comporta un vincolo di mantenimento della destinazione dell'immobile al servizio dell'attività agricola (art. 60). In altri casi la funzionalizzazione dell'attività edilizia alla conduzione agricola dei terreni è sancita in termini prevalenti e non esclusivi, nel senso che è previsto un regime diversificato a seconda della posizione dei soggetti richiedenti. È il caso della regione Toscana, la cui rinnovata legge sul governo del territorio (l.r. 10 novembre 2014, n. 65, "Norme per il governo del territorio", come modificata dalla l.r. 20 aprile 2015, n. 49) riconosce il mantenimento dell'attività agricola come elemento della «qualità del territorio rurale» e la limitazione della «frammentazione ad opera di interventi non agricoli» vale come una delle linee direttrici per la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale, nonché per il contenimento del consumo di suolo (art. 68). La legge differenzia i regimi di intervento in zona agricola (art. 70 ss.) a seconda che il proponente sia un imprenditore agricolo ovvero altro soggetto, prevedendo maggiori margini di intervento nel primo caso, con l'ulteriore specificazione che alcuni interventi (quelli più pesanti, come le ristrutturazioni urbanistiche, gli ampliamenti volumetrici, le nuove edificazioni connesse alla conduzione del fondo) necessitano di un apposito programma aziendale sottoposto ad approvazione comunale; mentre, nella seconda ipotesi sono possibili soltanto trasformazioni delle aree pertinenziali degli edifici con destinazione d'uso non agricola nonché limitati interventi sui medesimi immobili ovvero la realizzazione di manufatti utili

²⁷ P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura*, cit., p. 120.

²⁸ Per un *excursus* delle diverse opzioni regionali si rinvia a E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in G. CUGURRA – E. FERRARI – G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio. Atti dell'8° Convegno nazionale AIDU*, Parma, 18-19 novembre 2005, pp. 89 ss.

per l'attività agricola amatoriale e per il ricovero di animali domestici. È ribadita la centralità della pianificazione urbanistica comunale, alla quale è rimessa ogni valutazione sull'ammissibilità o meno di determinati interventi, come la costruzione di nuovi edifici ad uso abitativo ad opera dell'imprenditore agricolo mediante il programma aziendale ovvero gli interventi sul patrimonio edilizio esistente in assenza del programma.

Medesima opzione è seguita da altre regioni. Così la regione Veneto, la cui legge urbanistica (l.r. 23 aprile 2004, n. 11, "*Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*") ammette in zona agricola interventi edilizi funzionali all'attività agricola e ad opera di imprenditore agricolo (art. 44). Gli interventi possono riguardare sia scopi residenziali che agricolo-produttivi e la loro realizzabilità è subordinata all'approvazione di un apposito piano aziendale e alla conformità alle previsioni del piano urbanistico comunale relative alle aree agricole. La norma prevede, peraltro, interventi di recupero di fabbricati esistenti in zona agricola, con ammissibilità di ampliamento per finalità abitativa (comma 5), disposizione che la giurisprudenza²⁹ ha interpretato restrittivamente, nel senso di escludere l'edificabilità nei confronti di soggetti diversi dall'imprenditore agricolo, sebbene proprietari del fondo, cui è seguita un'apposita legge regionale che ha disposto con interpretazione autentica l'eliminazione del requisito soggettivo e dell'onere di presentazione del piano aziendale per gli interventi previsti dal comma 5.

Un ampliamento a favore dei soggetti diversi dall'imprenditore agricolo, sino a equiparazione delle categorie, ha trovato il varco nell'ambito della legislazione regionale, in particolare in quella, dichiaratamente straordinaria e transitoria in realtà sempre più organica e strutturale, volta al rilancio dell'attività edilizia, sulla scia dell'iniziativa statale delle norme sul cd. piano casa (decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133). Nell'ambito di questa disciplina molte regioni hanno esteso l'applicabilità del regime di *favor* per gli interventi edilizi all'ambito delle zone agricole, intervenendo anche sul piano dei requisiti soggettivi. È il caso della regione Campania (l.r. 28 dicembre 2009, n. 19, "*Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa*", modificata dalla l.r. 5 aprile 2016, n. 6), che prevede l'assentibilità della modifica della destinazione d'uso nonché di interventi di ampliamento o di demolizione e ricostruzione di fabbricati siti in zone agricole a prescindere dall'utilizzazione agricola del fondo, come pure dalla qualificazione soggettiva del richiedente, con l'avvertenza che per gli interventi ampliativi e ricostruttivi occorre riservare non meno del venti per cento della volumetria ad uso agricolo. Un profilo in cui si registra una differenziazione di regimi edilizi tra imprenditore agricolo e soggetti diversi riguarda la conformità dell'intervento allo strumento urbanistico comunale: si tratta di presupposto necessario e inderogabile, salva l'ipotesi riservata all'imprenditore agricolo di realizzare nuove costruzioni ad uso produttivo nella misura massima di 0,03 mc/mq di superficie aziendale in deroga al piano comunale³⁰.

Altra opzione riguarda la diversificazione delle aree agricole, in base alle caratteristiche pedologiche, climatiche, agronomiche, alla presenza di colture pregiate o specializzate e di infrastrutture agricole, cui corrisponde una modulazione dei regimi e, generalmente, l'emersione di aree agricole di elevato pregio sottoposte a un regime di tutela 'rinforzata': così la l.p. Trento 4 agosto 2015, n. 15, "*Legge provinciale per il governo del territorio*" che

²⁹ Tar Veneto, Venezia, sez. II, 10 settembre 2007, n. 2988, in *Foro amm. Tar*, 2007, p. 2739.

³⁰ È evidente il *favor* per l'imprenditore agricolo, come peraltro è esplicitato nella finalità enunciata di «adeguare, incentivare e valorizzare l'attività delle aziende agricole» (art. 6-bis, comma 5).

enuclea dalle aree agricole quelle “di pregio”, per le quali gli interventi modificativi sono ridotti rispetto a quelli possibili nelle altre zone agricole ed essenzialmente connessi alla produzione agricola, estrapolando, peraltro, dalle aree di pregio quelle caratterizzate dalla “presenza di singolari produzioni tipiche” o “speciale rilievo paesaggistico”, per le quali non è assolutamente ammessa la destinazione a nuovi insediamenti, mediante il meccanismo della riduzione e compensazione possibile per le altre aree agricole (art. 65). Rilevano inoltre la l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, “*Testo unico governo del territorio e materie correlate*”, che evidenzia tra le aree agricole quelle di “particolare interesse agricolo”, nelle quali sono possibili solo attività agricole, zootecniche e di cava (art. 21) e la già citata legge toscana n. 65/2014, che tipizza le manifestazioni del territorio rurale (aree rurali, nuclei rurali, aree ad elevato grado di naturalità, ecc.) e ammette l’individuazione di peculiari aree, quali le “aree ad elevato valore paesaggistico” e i “paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini agricoli” (art. 64), rinviando agli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica la definizione del regime del patrimonio edilizio e delle infrastrutture esistenti, nonché delle attività e servizi presenti, compresi quelli a carattere non agricolo, in corrispondenza ai diversi obiettivi di qualità del territorio definiti dalla legge.

Generalmente, le leggi urbanistiche riconoscono nel piano comunale la “fonte” della tutela, indiretta e diretta, delle zone agricole. Non mancano ipotesi in cui questa finalità è rinviata a livelli sovraordinati di pianificazione, territoriale o anche settoriale.

Nel primo caso è interessato soprattutto il piano territoriale di coordinamento provinciale: così, ad esempio, il modello trentino, in cui il piano provinciale è preposto all’individuazione e perimetrazione delle aree agricole e di quelle di pregio (l.p. Trento, n. 15/2015, art. 23, comma 2, lett. f) e quello toscano, in cui il piano provinciale deve definire il patrimonio territoriale provinciale, con particolare riferimento al territorio rurale (l.r. Toscana, n. 65/2014, art. 90, comma 5, lett. a). Similmente, il modello della regione Lombardia, che rimette al piano provinciale la definizione degli “ambiti destinati all’attività agricola di interesse strategico” e le relative norme di tutela, uso e valorizzazione (l.r. Lombardia, n. 12/2005, art. 15, comma 4).

Questa soluzione fa leva sul rapporto gerarchico tra piani, tipico del sistema urbanistico italiano, e determina il riconoscimento di una sostanziale primarietà dell’interesse agricolo e prevalenza di esso sulla disciplina urbanistica comunale. Medesimo risultato è raggiunto con la massimizzazione dell’interesse agricolo nell’ambito di piani settoriali, che, in virtù del criterio della specialità, prevalgono sui piani urbanistico-territoriali, come avviene per il piano paesaggistico³¹.

La progressiva valorizzazione dell’interesse agricolo nel disegno urbanistico ha certamente ridimensionato la classica configurazione delle zone agricole quali aree residuali, utili per molteplici finalità e, tuttavia, questa concezione permane e riaffiora ogniqualvolta emergano peculiari e nuove esigenze localizzative. Significativa è l’esperienza della diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, fenomeno che ha conosciuto, a partire dagli anni ‘90, un notevole sviluppo e che ha trovato nelle zone agricole l’ambito privilegiato di localizzazione. In assenza di un quadro normativo organico, alcune regioni si sono attivate per apprestare una prima regolamentazione. Così ha fatto, ad esempio, la regione Puglia che con legge 21 ottobre

³¹ Su cui si rinvia al paragrafo successivo.

2008, n. 31, “Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale”, ha vietato la realizzazione di impianti fotovoltaici in alcune aree, tra le quali le “zone agricole di particolare pregio”, così qualificate dagli strumenti urbanistici, dal piano paesaggistico o dalla legge per la presenza di uliveti monumentali. La norma, tuttavia, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale³², per violazione dell’art. 117 Cost. perché si tratta di materia rientrante nella potestà legislativa concorrente e, all’epoca della legislazione regionale, mancavano le linee guida nazionali per la localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. L’attuale normativa statale, d.m. 10 settembre 2010, n. 47987, ammette la localizzazione degli impianti nelle zone classificate come agricole dai piani urbanistici, non essendo neanche necessaria la variante dello strumento urbanistico (art. 15, comma 3), al contempo rimette alle regioni la possibilità di qualificare come siti non idonei per la realizzazione di impianti le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale (art. 17, comma 1).

Esemplare, inoltre, è il caso degli insediamenti commerciali e produttivi, che spesso trovano localizzazione in zona agricola, pur essendo ad essi dedicata altra zona urbanistica (zona D). La normativa di riferimento (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114; d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447) appare estremamente permissiva, in quanto ammette progetti in contrasto con lo strumento urbanistico, la cui approvazione vale automaticamente come variante di esso e l’unica condizione richiesta per l’approvazione è la dimostrazione che “lo strumento urbanistico non individui aree destinate all’insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato” (art. 5, comma 1, d.P.R. n. 447/1998)³³.

4. Settori contigui: il diritto del paesaggio.

Il tema della conformazione del territorio per effetto delle attività agricole assume rilevanza nella prospettiva del diritto del paesaggio, specie se si considera l’attuale definizione giuridica dell’oggetto, frutto della Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000) e oggi sancita dal codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. Se per paesaggio si intende “il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (art. 131, comma 1, d.lgs. n. 42/2004), il paesaggio agrario costituisce una delle manifestazioni più eloquenti. Esso è la risultante e la rappresentazione del mescolarsi e dell’evolversi di diversi fattori (la realtà tecnologica, economica, sociale, ma anche le condizioni naturali, climatiche, pedologiche di un certo luogo in una certa epoca) ed è indubbio che la conformazione di un territorio derivante dall’uso di determinate tecniche di coltivazione e produzione agricola e dalla realizzazione di strutture funzionali all’esercizio dell’agricoltura (cd. architettura rurale), siano oramai percepiti e riconosciuti come aspetti tipici e identitari di un territorio ed elementi portanti del paesaggio. Il paesaggio agrario

³² Corte cost., 22 marzo 2010, n. 119, in *Giur. cost.*, 2010, 1324, e 11 giugno 2014, n. 166, in *Riv. giur. edil.*, 2014, p. 927.

³³ Evidenza che la norma è indice del «carattere intrinsecamente debole del potere urbanistico – specie quando viene in rapporto con interessi forti (quali appunto quelli legati alle grandi reti commerciali) –», F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2012, p. 82.

mostra con tutta evidenza l'evoluzione, concettuale prima che normativa, della materia, passata da una concezione meramente estetica, propria delle prime leggi (legge 11 giugno 1922, n. 778, cd. legge Croce; legge 29 giugno 1939, n. 1497, cd. legge Bottai), che ravvisava l'interesse paesaggistico nelle cosiddette bellezze naturali, zone di grande pregio e rarità sul piano estetico e culturale (quali le singolarità geologiche, le ville, i giardini e i parchi di non comune bellezza, le bellezze panoramiche) ad una concezione di tipo storicistico-antropologico.

Espressione della nuova impostazione è la disciplina introdotta dal codice dei beni culturali e del paesaggio, che in relazione al paesaggio agrario offre specifici riferimenti, oltre alla definizione che, come visto, ben si attaglia all'oggetto in esame. Si consideri l'esplicito richiamo alla "salvaguardia dei paesaggi rurali" quale elemento di giudizio che il piano paesaggistico deve considerare nell'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio (art.135, comma 4, lett. d), nonché il riferimento alla "realizzazione di nuovi valori paesaggistici" in coerenza con la definizione 'dinamica' di paesaggio (art. 131, comma 5); inoltre, la categoria delle "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", quali specifici territori sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege* (art. 142, comma 1, lett. h) e la nuova categoria di beni paesaggistici, denominata "ulteriori contesti territoriali", che le regioni possono identificare in sede di pianificazione paesaggistica (art. 143, comma 1, lett. e)³⁴.

Vi è, finalmente, il riconoscimento che la caratterizzazione del paesaggio possa derivare anche dagli usi agricoli e che gli strumenti giuridici di tutela del paesaggio (vincolo e piano) siano anche funzionali all'obiettivo della salvaguardia e continuità delle attività agricole, nonché della promozione di pratiche agricole consolidate e tipiche di certi territori, anche nella misura in cui esse contribuiscono alla "realizzazione di nuovi valori paesaggistici".

Le implicazioni rispetto al diritto urbanistico sono molteplici. Gli strumenti urbanistico-territoriali sono obbligati a recepire i vincoli paesaggistici e ad adeguarsi alle previsioni del piano paesaggistico, strumenti che, come visto, possono riguardare aree a rilevanza agricola. Le aree sottoposte a vincolo paesaggistico rappresentano delle "invarianti" del territorio, che il piano comunale (nonché quelli di livello sovracomunale) deve includere e rispettare in forza dell'art. 1, n. 5, legge 19 novembre 1968, n. 1187, che esplicita quel rapporto di prevalenza della tutela del paesaggio sul governo del territorio ricavabile dal dettato costituzionale (in particolare, dall'art. 9 Cost.). Prevalenza che connota anche le relazioni tra il piano paesaggistico e i piani urbanistico-territoriali, costantemente affermata dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, e oggi sancita dal codice: le previsioni del piano paesaggistico sono cogenti per gli strumenti urbanistici e territoriali, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi da questi eventualmente contenute (art. 143, comma 9; art. 145, comma 3) e stabiliscono misure di

³⁴ Le aree agricole possono rilevare anche rispetto alle categorie tipizzate di beni paesaggistici, in quanto può verificarsi il caso di zone agricole riconducibili alle ipotesi di cui all'art. 136, lett. b (le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza) e lett. c (i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale). Inoltre, rilevano alcune tra le categorie di beni di cui all'art. 142, che risultano vincolati *ex lege*: i territori coperti da boschi e foreste, i parchi e le riserve nazionali e regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, i territori montani di alta quota; così E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, cit., pp. 87-88. Sottolineano il punto anche N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO – A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, cit., pp. 202 ss.; I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, pp. 306-307.

salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3), adeguamento che costituisce l'oggetto di un obbligo in capo agli enti locali da ottemperare entro un termine non superiore a due anni (art. 145, comma 4).

È anche vero che i nuovi piani paesaggistici, conformi al modello codicistico, faticano a essere approvati dalle regioni, perché il contenuto è particolarmente complesso e l'iter procedimentale articolato e, dunque, manca tuttora questo fondamentale strumento di disciplina del territorio. Alcune regioni hanno, peraltro, approvato il nuovo piano paesaggistico e, per prima, la regione Puglia³⁵ che dedica particolare attenzione al tema della campagna: tra gli "ulteriori contesti" sono individuati i "paesaggi rurali" (art. 38, comma 3, lett. t, NTA), che includono le aree caratterizzate dalla presenza di beni dell'architettura rurale (trulli, specchie, lamie, ecc.) o da elementi vegetazionali significativi (piante di rilevante importanza per età, dimensione, significato scientifico, testimonianza storica, ulivi monumentali, ecc.) o dalla "singolare integrazione fra le componenti antropiche, agricole, insediative e la struttura geomorfologica e naturalistica dei luoghi" (i cd. parchi multifunzionali).

Il piano pugliese si connota, inoltre, per la valenza progettuale, dimostrando di aver colto l'opportunità, introdotta dal codice, che progetti di gestione e sviluppo territoriale siano promossi dalla regione attraverso il piano paesaggistico (art. 143, comma 8, d.lgs. n. 42/2004). Fortemente orientato al tema in esame è il cd. Patto città-campagna (art. 31 NTA), che costituisce uno dei cinque progetti territoriali di rilevanza strategica per il paesaggio regionale, i quali hanno valore di direttiva e, in quanto tali, esprimono obiettivi di miglioramento della fruibilità e della qualità paesaggistica. Il progetto, denominato efficacemente "patto" per evidenziare la stretta connessione tra politiche urbanistiche e politiche agricole, muove dalla constatazione delle criticità dei processi contemporanei di urbanizzazione, rappresentate, dal punto di vista delle città, dalle situazioni di degrado urbano e, dal punto di vista delle campagne, dalle intense e diffuse urbanizzazioni e dall'industrializzazione dell'agricoltura, e intende restituire qualità e proprietà di funzioni a entrambi i territori, urbano e rurale, valorizzandone, al contempo, le reciproche relazioni. Questo vuol dire promuovere interventi di forestazione urbana, specie nelle aree industriali ad elevato degrado ambientale, di riqualificazione delle aree metropolitane degradate come le periferie, di progettazione o recupero delle cinture verdi periurbane, attraverso la ricostituzione degli antichi "ristretti" che qualificavano di orti, frutteti e giardini i margini urbani delle città storiche o la costituzione di parchi agricoli multifunzionali, di sostegno degli insediamenti rurali caratterizzati da un forte legame della comunità residenziale con le attività agro-silvo-pastorali.

Come si vede, il territorio è considerato per la sua vocazione agricola, la quale costituisce elemento portante della qualificazione in termini di paesaggio e questa connotazione finisce per condizionare la regolamentazione urbanistica, in virtù del già citato rapporto di prevalenza della materia paesaggistica su quella del governo del territorio.

35 Si tratta del piano paesaggistico territoriale regionale-PPTR, approvato con delibera di giunta reg. n. 176 del 16 febbraio 2015.

5. Multidimensionalità delle aree agricole e recenti tendenze di valorizzazione. Nuove rappresentazioni della periferia urbana.

Emerge dall'ordinamento un rinnovato interesse al tema delle aree agricole, che tuttavia non si traduce in un disegno autonomo e unitario, bensì in una pluralità di linee direttrici, anche originali, non sempre coordinate. Il tema, ad esempio, è stato incluso nel più ampio dibattito sul consumo del suolo. La questione muove dalla maturata consapevolezza che il suolo sia una risorsa non inesauribile e non rinnovabile³⁶ e la sua indifferibilità è avvertita anzitutto a livello comunitario, come emerge da una pluralità di atti, sebbene tutti di *soft law*³⁷, essendo fallito il tentativo di approvazione di una specifica direttiva, a conferma della complessità della materia per la compresenza di interessi divergenti. Questo dato è confermato anche dall'ordinamento statale, che è ancora privo di una legge organica in materia, nonostante i diversi disegni di legge, di iniziativa parlamentare e governativa, presentati nelle ultime legislature. Tra questi, quello che ha conosciuto un *iter* più avanzato è il ddl n. C.2039 intitolato "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" (che condensa una serie di progetti presentati sin dal 2013), approvato dalla Camera in data 12 maggio 2016. Significativa è la connessione che ispira l'intero provvedimento, tra il contenimento del consumo di suolo, che è riconosciuto come "bene comune e risorsa non rinnovabile", e la salvaguardia della destinazione agricola dei suoli, nonché la priorità del riuso del suolo già edificato e della rigenerazione urbana rispetto all'ulteriore consumo di suolo ineditato.

La vocazione agricola dei suoli costituisce interesse primario e diretto del disegno di legge e la sua tutela assume una triplice valenza: il mantenimento della superficie agricola garantisce la produzione agricola utile per soddisfare il fabbisogno alimentare nazionale, nonché la preservazione delle connotazioni paesaggistiche e ambientali del territorio e un freno ai processi di consumo del suolo. Peraltro, è data una nozione ampia di "terreno agricolo", in quanto sono considerati tali non solo quelli così qualificati dagli strumenti urbanistici, ma anche le aree di fatto utilizzate a scopo agricolo, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, nonché le aree comunque libere da edificazioni e infrastrutture. È previsto il coordinamento delle misure previste per il contenimento del consumo di suolo con le politiche e gli strumenti di pianificazione paesaggistica e urbanistico-territoriale. Questi ultimi devono recepire i limiti quantitativi, fissati a livello statale, di consumo di suolo ammissibile³⁸, limiti che, a loro volta, devono essere conformi alle previsioni dei piani paesaggistici³⁹; inoltre, spetta agli strumenti pianificatori

36 In dottrina si veda, soprattutto, G.F. CARTEI – DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; E. BOSCOLO, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, pp. 1101 ss.; Id., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in www.pausania.it, 2014; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in www.astrid-online.it/rassegna, 2016.

37 Si vedano, ad esempio, Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006) 231 def.; Comunicazione della Commissione del 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011) 571 def.; Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, SWD(2012) 101 final/2.

38 La determinazione dei limiti quantitativi per la progressiva riduzione del consumo di suolo deve tendere, peraltro, al graduale azzeramento del consumo in coerenza con quanto stabilito dalla Commissione europea circa il traguardo da raggiungere (consumo zero) entro il 2050.

39 È confermata la posizione di primarietà del piano paesaggistico, il suo essere "super-piano", preposto alla definizione delle regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale.

l'individuazione delle aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di recupero, quale presupposto per le iniziative di rigenerazione urbana. Ulteriori misure sono il divieto di mutamento, per un periodo non inferiore a cinque anni, della destinazione d'uso agricolo delle aree che hanno usufruito di aiuti di Stato o finanziamenti europei e il connesso divieto di interventi di trasformazione urbanistica o edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione della realizzazione di opere pubbliche, nonché le misure di natura premiale (priorità nella concessione di finanziamenti, misure di semplificazione, incentivi fiscali, ecc.) a favore dei comuni virtuosi – nonché dei soggetti privati –, particolarmente orientati verso la rigenerazione urbana e il contenimento del consumo del suolo. Come detto, il percorso di riforma non si è tuttavia concluso nella precedente legislatura e il testo è stato riproposto nella legislatura attuale.

Il ritardo del Parlamento ha portato diverse regioni a farsi carico della questione. Sono state approvate leggi *ad hoc*⁴⁰ o disposizioni integrative delle leggi urbanistiche⁴¹, tutte connotate dallo stretto connubio tra valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo. Le opzioni scelte dalle regioni spaziano dall'ammissibilità di espansione delle aree edificabili subordinata alla verifica dell'assenza di soluzioni alternative all'utilizzo di aree agricole nonché agli interventi di riuso del patrimonio esistente (Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Toscana, Trento e Bolzano) ovvero alla dimostrazione del completamento, per una quota significativa, delle previsioni urbanistiche di tipo edificatorio (Friuli-Venezia Giulia), alla predeterminazione delle quote di suolo consumabile (Umbria, Lombardia, Emilia-Romagna), all'aumento considerevole del contributo di costruzione (Abruzzo), alla rinuncia volontaria dei diritti edificatori (Veneto). Generalmente sono previste misure incentivanti, come la priorità nella concessione di finanziamenti, semplificazioni procedurali, agevolazioni fiscali, riduzione del contributo di costruzione per gli interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana.

Altra prospettiva, recentemente considerata dal legislatore sia statale che regionale, riguarda il sostegno per la ripresa delle attività propriamente agricole e la misura individuata è l'affidamento dei terreni abbandonati o incolti con la previsione di vincolo di destinazione agricola. L'idea è di coniugare finalità di recupero dell'agricoltura, di cura del territorio e di promozione di iniziative imprenditoriali, con specifica attenzione all'imprenditoria giovanile. In questo senso si pone, ad esempio, l'art. 66 legge 24 marzo

40 L.r. Puglia, 30 aprile 2019, n. 18, “Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse”; l.r. Abruzzo, 1 agosto 2017, n. 40, “Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla l.r. 96/2000 ed ulteriori disposizioni”; l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 25 settembre 2015, n. 21, “Disposizioni in materia di varianti urbanistiche di livello comunale e contenimento del consumo di suolo”; l.r. Lombardia, 28 novembre 2014, n. 31, “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”; l.r. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, “Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli”; l.r. Abruzzo, 28 aprile 2014, n. 62, “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo” (sebbene dichiarata incostituzionale da Corte cost., 10 marzo 2015, n. 55, in *Giur. cost.*, 2015, 486).

41 L.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24; l.p. Trento, n. 15/2015; l.r. Sardegna, 23 aprile 2015, n. 8; l.r. Marche, 13 aprile 2015, n. 16; l.r. Liguria, 2 aprile 2015, n. 11; l.r. Veneto, 16 marzo 2015, n. 4; l.r. Piemonte, 11 marzo 2015, n. 3; l.r. Umbria, n. 1/2015; l.r. Toscana, n. 65/2014; l.p. Bolzano, 19 luglio 2013, n. 10; l.r. Calabria, 10 agosto 2012, n. 35.

2012, n. 27, di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 “*Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture*”, che dispone la dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola di proprietà statale, con procedure di alienazione o locazione a cura dell’agenzia del demanio; la normativa prevede il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli e il divieto di mutamento di destinazione urbanistica da quella agricola per un periodo almeno ventennale⁴².

Analoga attenzione è rivolta dal legislatore regionale: così, ad esempio, la l.r. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, “*Disposizioni per favorire l’accesso dei giovani all’agricoltura e contrastare l’abbandono e il consumo dei suoli agricoli*”, dispone che la regione e i comuni debbano censire i terreni agricoli e a vocazione agricola di proprietà e predisporre procedure di evidenza pubblica per la cessione in locazione a favore di giovani agricoltori singoli o associati in forma cooperativa. Queste norme riguardano le terre di proprietà pubblica e non anche quelle private, che pure costituiscono una quota preponderante del patrimonio immobiliare agricolo. Per esse rileva quel filone normativo istitutivo delle cd. banche della terra⁴³, che implicano un censimento dei beni agricoli (terreni abbandonati, incolti o silenti e fabbricati dismessi), di proprietà pubblica e privata dichiarati disponibili per operazioni di locazione o di concessione⁴⁴: come detto, rientrano anche i beni privati, allorquando il proprietario faccia domanda di inserimento per la loro messa a disposizione; peraltro alcune leggi regionali (Abruzzo, Veneto) prevedono l’opzione dell’iscrizione d’ufficio nell’elenco dei beni privati riconducibili alle categorie dei terreni abbandonati o incolti, salva richiesta di cancellazione da parte dell’interessato. In questa direzione si pone anche la l.r. Friuli-Venezia Giulia 16 giugno 2010, n. 10 che attribuisce ai comuni il compito di assegnare i terreni incolti o abbandonati attraverso lo strumento della concessione in affido, la quale si declina in due fattispecie: quella volontaria, quando è attuata su iniziativa del soggetto titolare del terreno a seguito di sua offerta spontanea oppure, bonariamente, previa richiesta del comune, e quella amministrativa, ossia posta in essere d’ufficio, con provvedimento amministrativo dello stesso comune attuatore, ove ravvisi un pubblico interesse afferente la salute, la sicurezza o uno stato di necessità o pericolo per la cittadinanza (art. 4, comma 3).

Nell’ordinamento si profila un collegamento privilegiato tra il recupero della destinazione agricola dei suoli e l’ambiente urbano. L’idea è che le pratiche agricole, tradizionalmente confinate nella zona esterna del centro abitato, possono produrre non poche utilità nell’ambito del territorio urbanizzato o nelle immediate adiacenze. È il fenomeno dell’agricoltura urbana e periurbana, di recente attenzione anche da parte del

42 Per una prima applicazione v. il d.m. 20 maggio 2014 (cd. decreto Terrevive). Il sostegno all’imprenditoria giovanile nel settore agricolo è perseguito dal legislatore statale con un’altra opzione, quella di favorire forme di affiancamento nell’attività di impresa agricola dei giovani agricoltori a quelli anziani, allo scopo del graduale passaggio della gestione d’impresa ai giovani: in questo senso il legislatore ha conferito delega al Governo per l’adozione di un apposito decreto legislativo con l’art. 6 d.lgs. 154/2016, delega che non è stata attuata, ma il contenuto dispositivo è stato ripreso dalla legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 119-120).

43 L.r. Toscana, 27 dicembre 2012, n. 80; l.r. Sicilia, 28 gennaio 2014, n. 5; l.r. Liguria 11 marzo 2014, n. 4; l.r. Veneto 8 agosto 2014, n. 26; l.r. Molise, 5 novembre 2014, n. 16; l.r. Lombardia, 26 novembre 2014, n. 30; l.p. Trento, 4 agosto 2015, n. 15; l.r. Abruzzo, 8 ottobre 2015, n. 26; l.r. Campania, 13 giugno 2016, n. 21; l.r. Lazio, 10 agosto 2016, n. 12; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 29 dicembre 2016, n. 25; l.r. Puglia, 29 maggio 2017, n. 15; l.r. Basilicata, 14 dicembre 2017, n. 36. In dottrina v., specialmente, G. STRAMBI, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle “banche della terra”*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, pp. 599 ss.

44 L’assegnazione avviene tramite procedura di evidenza pubblica e il relativo provvedimento specifica le condizioni di conservazione del patrimonio agricolo-forestale e, in particolare, l’uso per il quale il bene è assegnato, la durata e l’ammontare del canone dovuto dall’assegnatario.

legislatore, soprattutto regionale⁴⁵. Si pensi, ad esempio, al progetto di ricostituzione degli antichi “ristretti” secondo il piano paesaggistico pugliese, già citato; ovvero al “margine urbano” quale ambito caratterizzato dalla prossimità con il territorio urbanizzato, che costituisce componente del territorio rurale da valorizzare secondo la legge urbanistica toscana, specialmente attraverso il sostegno dell’agricoltura (art. 68 l.r. Toscana n. 65/2014); ovvero al fenomeno degli orti urbani (e relative declinazioni: orti sociali, collettivi, periurbani, didattici, ecc.). L’esperienza degli orti urbani sta conoscendo un grande sviluppo e rappresenta un’interessante esempio di partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati, in cui i primi mettono a disposizione della comunità aree abbandonate o terreni agricoli inutilizzati e i secondi vi realizzano attività agricole. Gli orti urbani occupano spazi verdi posti all’interno dell’agglomerato cittadino ovvero in aree periferiche e rappresentano, in ogni caso, elementi del paesaggio urbano⁴⁶, in cui la componente paesaggistica e ambientale si concilia, anzi si qualifica con le pratiche dell’agricoltura. Le finalità sono molteplici: dal recupero di aree dismesse e valorizzazione degli spazi pubblici all’attenzione per la qualità estetica del paesaggio, dalla sicurezza alimentare, per la promozione di stili di vita e di alimentazione sani, alla cittadinanza attiva, che implica l’aggregazione sociale e il rafforzamento del senso di appartenenza alla comunità e al territorio, al sostegno delle famiglie con lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari sino alla promozione di opportunità di impresa e occupazione⁴⁷.

Dal punto di vista del fondamento giuridico, sono ancora pochi i riferimenti normativi espliciti, mentre il fenomeno ben si presta all’applicazione di disposizioni di carattere generale. Dal primo punto di vista, rileva, ad esempio, la legge 14 gennaio 2013, n. 10, “*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*”, che significativamente richiama gli orti tra le

45 Il modello è al centro dell’attenzione anche delle istituzioni comunitarie. Diversi sono i documenti che esaltano i vantaggi dell’agricoltura urbana e ne sollecitano l’affermazione a livello nazionale. Si veda, ad esempio, lo studio promosso dal Parlamento europeo “*Urban agriculture in Europe: Patterns, challenges and policies*”, pubblicato nel mese di dicembre 2017, in cui il tema è affrontato secondo un approccio metodologico di tipo sia top-down (di sinossi e costruzione teorica) sia bottom-up (di raccolta e valutazione delle esperienze con evidenziazione delle buone prassi). Interessante è la tipizzazione delle forme di agricoltura urbana (urban farming e urban food gardening e relative declinazioni) e di definizione dell’ambito applicativo (esclusione dei casi di non urban oriented farming), nonché di evidenziazione della multidimensionalità del fenomeno (benefici di natura sociale, culturale, paesaggistica, ecologica, sanitaria, produttiva). Sul tema è anche di interesse la Risoluzione del Parlamento europeo del 27 aprile 2017 sulla “*Situazione relativa alla concentrazione dei terreni agricoli nell’UE: come agevolare l’accesso degli agricoltori alla terra*” (2016/2141INI).

46 Di «innovativi elementi del paesaggio urbano contemporaneo» parla la l.r. Lombardia, 3 luglio 2015, n. 27, “*Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, urbani e collettivi*” (art. 2, comma 1, lett. c).

47 Sul punto v. M. GOLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2016, pp. 210 ss., che sottolinea la duplice valenza degli orti urbani: di tipo esteriore-fisico, nel senso di valorizzazione del verde urbano, con le implicazioni di tutela ambientale e paesaggistica – e di converso di contrasto del consumo di suolo – che suscita anche un intento di diffusione della «cultura del verde»; di rilevanza economica, per gli effetti di gestione efficiente del patrimonio pubblico e, da altra visuale, di recupero e diffusione di produzioni tipiche del territorio e di occasione di forme integrative del reddito familiare. Evidenzia le implicazioni anche sul piano della sicurezza urbana, nel senso che la presenza di orti urbani può neutralizzare situazioni di conflittualità e insicurezza di parti del territorio comunale, favorendo la socialità e il controllo diffuso, A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2019, pp. 40 ss., che pure evoca il rischio di condotte degenerate, specialmente di occupazioni abusive di aree abbandonate come atto di protesta contro l’incuria delle istituzioni ovvero sulla base di un’errata percezione del fenomeno degli orti urbani che ‘legittimerebbe’ autonome appropriazioni. Sul fenomeno degli orti urbani, nelle diverse declinazioni, v. anche M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la “Turin Food Policy”*, in *Amministrare*, 2016, pp. 73 ss.; N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2014, p. 323; C. CERTOMÀ, *Orti urbani, giardini condivisi, “guerrilla gardening”*: l’impegno della società civile nella costruzione partecipata dello spazio pubblico, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, pp. 634 ss.

soluzioni funzionali all'obiettivo della "realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni" (art. 3, comma 2), nonché la legge 1 dicembre 2015, n. 194, "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare" che cita la realizzazione di orti (didattici, sociali, urbani e collettivi) tra gli obiettivi delle cd. comunità del cibo⁴⁸. A livello regionale risultano approvate alcune leggi *ad hoc* ovvero singole disposizioni che promuovono queste iniziative⁴⁹, mentre a livello locale molte esperienze si fondano su regolamenti comunali monotematici.

Gli orti urbani sono altresì esempi virtuosi di applicazione di modelli più generali, come quelli ricavabili dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) relativi alle fattispecie che promuovono interventi di sussidiarietà orizzontale (art. 189), nonché quello affermatosi a livello locale sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, che si fonda su appositi regolamenti comunali e accordi dell'amministrazione comunale con i privati (cd. patti di collaborazione), iniziative le quali, a loro volta, postulano la legittimazione diretta dal principio costituzionale di sussidiarietà.

In ogni caso, l'agricoltura urbana va affermandosi in modo convinto, "punteggiando" l'intero territorio comunale di attività, quelle agricole, prima ignorate o confinate in specifiche zone urbanistiche.

Ne deriva una rimodulazione della fisionomia dei luoghi. La parte prettamente urbanizzata può conoscere, grazie a interventi puntiformi di realizzazione di orti, un miglioramento delle condizioni di vivibilità dei cittadini in ragione della valorizzazione degli aspetti ambientali e sociali sottesi all'agricoltura urbana. La parte non urbanizzata conosce nuove caratterizzazioni: la periferia, qui intesa latamente nel senso iniziale di ciò che *non* è il centro urbano, non è solo quella destinata all'espansione edilizia, residenziale e industriale, ma può essere il luogo per il recupero di attività tradizionali, come quelle agricole, in forme rinnovate. Questo può riguardare soprattutto la parte periurbana, quella più prossima al territorio urbanizzato e l'agricoltura può fungere da strumento – nuovo – per connettere e avvicinare spazi separati ovvero per ricucire il tessuto urbano.

Emerge, per questa via, la "doppia anima" della zona agricola, quella propriamente funzionale a soddisfare gli interessi agricoli, e quella a valenza ambientale e naturalistica utile a decongestionare e compensare gli effetti dell'espansione edilizia. Una doppia anima che ha forza applicativa trasversale, capace di interessare larghe parti del territorio comunale e difficilmente confinabile in specifiche aree, con l'effetto che risaltano i limiti della monofunzionalità propria della tecnica urbanistica della zonizzazione. Una doppia anima che disvela la complessità dell'oggetto e, con essa, una certa dose di incertezza concettuale che impone uno sforzo definitorio e una presa di posizione, invece ancora

48 A livello statale rileva, in una prospettiva *de iure condendo*, il disegno di legge c-63 "Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riutilizzo dei suoli edificati", presentato il 23 marzo 2018 e ancora fermo all'esame delle commissioni, in cui gli orti urbani sono considerati in relazione alla tecnica urbanistica della rigenerazione urbana: secondo l'art. 2, comma 1, lett. l, la rigenerazione urbana è «un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinino consumo di suolo, anche con interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, mediante orti, giardini e boschi urbani, didattici, sociali, condivisi e volti alla tutela delle aree naturali e seminaturali ancora presenti in ambito urbano».

49 L.p. Trento 26 gennaio 2018, n. 2, "Istituzione, promozione e finanziamento degli orti didattici in Trentino"; l.r. Liguria, 29 novembre 2018, n. 23, "Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo", art. 3, comma 1, n. 8; l.r. Veneto, 6 giugno 2017, n. 14, "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2014, n. 11 "Nome per il governo del territorio e in materia di paesaggio", art. 8, comma 2; l.r. Lombardia n. 27/2015; l.r. Toscana, 28 dicembre 2015, n. 82, legge finanziaria per il 2016, art. 1 «Centomila orti in Toscana».

assenti a livello statale e divergenti a livello regionale⁵⁰. In quest'ultima sede permangono spinte normative contrapposte: accanto a quella che asseconda la vocazione agricola dei suoli e quella mirante alla conservazione del territorio per finalità ambientali, persiste un'impostazione indulgente verso la natura residuale e la vocazione edilizia dell'area agricola, anche sganciata dai soggetti e dagli usi propriamente agricoli.

In ogni caso la caratterizzazione in senso agricolo mostra la vitalità, le potenzialità e anche la poliedricità della periferia urbana e, ancor prima, la sua essenzialità rispetto alla città e al suo centro, ma non nel senso tradizionale, quello monodirezionale che muove dalla città per scaricare sulla periferia bisogni e problemi, ma nel senso dell'attitudine della periferia di integrare e perfezionare la fisionomia della città. Come è stato detto, una città che non affronta la questione delle sue periferie è una città destinata a essere «un mosaico con molte tessere mancanti, frammenti urbani che producono a loro volta frammentazione, dove le relazioni non si svolgono più in un contesto urbano qualificato ma in luoghi-nonluoghi»⁵¹.

⁵⁰ Sottolineano il carattere oscillante e incoerente della legislazione regionale F. SALVIA – C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., pp. 86-87.

⁵¹ M. CERASOLI, *Intorno alle periferie*, cit., p. 17.