

LUIGI RUSSO*

Aspetti di Diritto Agrario

I. INTRODUZIONE

La Giornata di studio organizzata dall'Accademia dei Georgofili si segnala per la sua tempestività in relazione all'argomento trattato: dopo un lungo periodo di silenzio, infatti, nell'anno 2012 sono stati adottati alcuni provvedimenti normativi destinati ad avere non poca incidenza sulla proprietà fondiaria. Peraltro, nel corrente anno, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo, sono state altresì presentate proposte di futuri atti legislativi, aventi anch'esse rilevanza – seppur secondo angolature diverse – per la proprietà terriera, e destinate a incidere (o che, se approvate, incideranno) anche sui valori fondiari.

Con riferimento alla normativa vigente, devono ricordarsi gli articoli 65 e 66 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, con i quali il legislatore ha rispettivamente eliminato i previgenti incentivi collegati alla cessione di energia elettrica ottenuta da pannelli fotovoltaici installati su terreni agricoli e disciplinato la dismissione definitiva o temporanea (affitto) dei terreni agricoli pubblici.

Quanto alla normativa in divenire si segnalano, invece, il d.d.l. sul c.d. «consumo» di suolo agricolo, presentato dal governo nel mese di settembre 2012 e, quanto al diritto dell'UE, la proposta della Commissione volta a modificare la direttiva 2009/28 in tema di incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili: la quale, tra l'altro, prevede di dimezzare la quota dal 10% al 5% dei biocarburanti per trasporti ottenuti da prodotti agricoli a uso alimentare. Anche se apparentemente quest'ultima proposta non sembra concernere aspetti collegati alla proprietà terriera, in realtà, la cristallizzazione della quota

* *Università di Ferrara*

ai livelli attuali dei biocarburanti ottenuti con materie prime a uso alimentare non potrà non avere effetti anche sull'attività agricola e quindi, indirettamente, sulla proprietà fondiaria; basti pensare all'influenza che la destinazione energetica della produzione agricola ha sui costi locativi dei terreni dedicati a tali colture.

Sebbene la proprietà fondiaria costituisca un sottile filo conduttore che accomuna le norme già in essere e quelle proposte, i motivi o gli obiettivi sottesi ai diversi interventi sono non sempre coincidenti: in particolare, quanto alla vendita e all'affitto dei terreni agricoli pubblici, alla base della previsione normativa si rinvencono chiare motivazioni di carattere finanziario, unitamente alla presa d'atto della non essenzialità della permanenza di tali beni nel patrimonio indisponibile dello Stato; tuttavia, seppure in via secondaria, possono dirsi sussistenti anche finalità strettamente agricole, presupponendo la dismissione (o la concessione in affitto) dei terreni che questi, una volta privatizzati (o concessi in godimento temporaneo a un privato) diverranno meglio utilizzati e maggiormente produttivi, favorendo così il perseguimento di una maggiore produzione agricola nazionale. Quanto al disegno di legge sul consumo del suolo, anch'esso può ascriversi al perseguimento di duplici finalità: per anticipare quanto si dirà in seguito, accanto a obiettivi di carattere ambientale sussistono anche dei riflessi di natura più strettamente agraria, posto che la progressiva diminuzione dei terreni coltivabili produce effetti sensibili anche sull'approvvigionamento alimentare, così che il «freno» alla perdita di terreni coltivabili – che la proposta di legge vorrebbe introdurre – rappresenta anche un argine a una pericolosa riduzione, sotto il profilo della *security* alimentare, della produzione agroalimentare.

Una duplice valenza, ambientale e agricola, si rinviene anche nella decisione di porre termine all'erogazione degli incentivi collegati alla produzione di energia elettrica ottenuta mediante pannelli fotovoltaici collocati su terreni agricoli: se da un lato, infatti, la presenza dei pannelli – soprattutto in alcune regioni – stava espandendosi a macchia d'olio, a causa dei forti incentivi connessi con tale forma di energia, con conseguenze oggettivamente negative sull'ambiente e sul paesaggio, dall'altro la soppressione degli incentivi comporterà inevitabilmente un blocco nell'installazione di nuovi pannelli, salvaguardando così i terreni agricoli da ulteriori riduzioni, dal momento che la presenza degli impianti è sostanzialmente incompatibile con l'attività produttiva agricola.

Per venire, infine, al diritto europeo, la ricordata proposta di riduzione dei biocarburanti di origine agricola è dovuta anch'essa a motivi principalmente ambientali, ma non le sono estranei profili sicuramente anche agricoli (e se-

gnatamente di *security* alimentare), posto che, se la proposta verrà adottata dal legislatore dell'Unione, una parte non indifferente della produzione agricola europea potrà essere reimmessa nei canali della distribuzione alimentare.

Prima di entrare nel merito dei singoli provvedimenti, cui sono destinati i paragrafi che seguono, occorre preliminarmente evidenziarsi – quanto agli interventi normativi di diritto interno – che, ogni qualvolta il legislatore nazionale intervenga su materie destinate a incidere sulla proprietà fondiaria, è necessario verificare la compatibilità delle norme adottate con l'assetto costituzionale in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni: l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost. prevede, infatti, l'attribuzione di tali competenze in maniera assolutamente eterogenea, come dimostra il fatto che l'ordinamento civile (ovvero, la disciplina dei rapporti interprivati), la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi risultano di competenza esclusivamente statale, mentre la materia «governo del territorio» (ossia, la vecchia urbanistica) è, invece, di competenza concorrente di Stato e Regioni, e la materia agricoltura e foreste è di competenza esclusivamente regionale.

Non è quindi facile muoversi in siffatto contesto, tanto che le discipline di volta in volta adottate rischiano spesso di essere sottoposte a giudizio di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, a seguito di censure di incostituzionalità per pretesa violazione del riparto costituzionale di competenze legislative.

2. LA VENDITA E L'AFFITTO DI TERRENI PUBBLICI: I PRODROMI

A dire il vero, la vicenda relativa alla dismissione della proprietà o del godimento delle proprietà terriere pubbliche ha inizio alcuni anni fa.

Il primo provvedimento *lato sensu* dismissorio concerneva il solo affitto di terreni pubblici e, dunque, una dismissione soltanto temporanea, e venne motivato quale strumento finalizzato al «ricambio generazionale» e allo «sviluppo dell'imprenditoria agricola giovanile». Esso fu disciplinato dall'art. 4-*quinquies* del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, aggiunto in sede di conversione dalla legge 3 agosto 2009, n. 102: in estrema sintesi, la disposizione attribuiva all'Agenzia del Demanio – d'intesa con il Mipaaf – il compito di provvedere alla individuazione dei terreni di proprietà statale aventi destinazione agricola e non utilizzabili per altri fini istituzionali e, in quanto non occupati, suscettibili di poter essere affittati; l'individuazione dei terreni eligibili ne comportava *ex lege* il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato. Eseguita l'individuazione dei terreni idonei, si prevedeva la successiva concessione in

affitto degli stessi a cura dell'Agenzia del demanio in favore esclusivamente di giovani imprenditori agricoli. Per questi ultimi la legge disponeva una serie di agevolazioni o di benefici: in particolare, si disponeva l'applicazione delle agevolazioni *ex art. 5-bis*, commi 2 e 3, d. lgs. n. 228/01¹, e la possibilità di accesso per gli assegnatari ai benefici di cui al Capo III, Titolo I, d. lgs. 185/2000². Si prevedeva, inoltre, che anche gli enti pubblici statali e le Regioni avrebbero potuto concedere in affitto, con le modalità delineate nell'articolo, i terreni in loro proprietà aventi destinazione agricola. Il comma 7 stabiliva, infine, che il Mipaaf predisponesse annualmente una relazione sull'attuazione della norma, che contenesse altresì indicazioni circa la sua possibile estensione all'ipotesi della vendita dei terreni interessati, indicando le modalità per l'esercizio del diritto di prelazione sui beni affittati. Già nel provvedimento del 2009 vi era dunque, *in nuce*, l'idea di poter in un secondo momento osare maggiormente, dando vita a un programma di cessione non solo temporanea ma definitiva del patrimonio fondiario pubblico ritenuto privo di interesse istituzionale, al fine, evidentemente, di incrementare le entrate per la riduzione del debito pubblico.

Il ricordato provvedimento presentava alcune criticità: non si specificava quale fosse la durata degli stipulandi contratti di affitto, né quale fosse il canone dovuto o, quanto meno, il meccanismo per la sua determinazione. Inoltre, non erano previsti criteri per l'individuazione degli affittuari; la norma rinviava genericamente a un successivo decreto da adottarsi dal Mipaaf di concerto col Ministro dell'economia e finanze in cui avrebbero dovuto essere

¹ L'art. 5-bis, d. lgs. n. 228/01 è stato introdotto dall'art. 7, d. lgs. n. 99 del 2004, e contiene la disciplina del compendio unico. Il comma 2 stabilisce l'applicazione dei commi 1 e 2 del distinto art. 5-bis della legge n. 97 del 1994 (legge sulla montagna) al trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coloro che si impegnino a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di i.a.t.p. per un periodo di almeno 10 anni dal trasferimento. Il 3° comma si occupa, in realtà, del maso chiuso, disponendo anche per i trasferimenti del maso. A loro volta, i commi 1 e 2 dell'art. 5-bis della legge n. 97 del 1994 (norma che si occupa del compendio unico nelle zone montane), quanto alle agevolazioni statuiscono, il comma 1 l'esenzione dall'imposta di registro, catastale, ipotecaria, di bollo e di ogni altro genere per i trasferimenti a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coltivatori diretti e a i.a.t.p. che si impegnino a costituire un compendio unico e a condurlo o a coltivarlo per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento; il comma 2 prevede che in caso di violazione dei suddetti obblighi siano dovute, oltre che le imposte non pagate e agli interessi, maggiori imposte pari al 50% di quelle dovute.

² Recante «Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144»; il Capo III del Titolo I (Incentivi in favore dell'autoimprenditorialità) reca «Misure in favore della nuova imprenditorialità in agricoltura», e si compone degli artt. 9 e 10 i quali prevedono la possibilità, per i giovani imprenditori agricoli, di beneficiare di contributi a fondo perduto, assistenza tecnica o attività di formazione.

indicati gli “indirizzi” dell’operazione, tra cui si potrebbe ipotizzare anche la determinazione di criteri di scelta dei possibili beneficiari. Vero è, peraltro, che il nostro ordinamento già disciplinava la materia degli affitti di terreni pubblici, tanto del patrimonio disponibile (art. 22, legge 11/71) quanto demaniali o del patrimonio indisponibile (art. 6, d. lgs. 228/01); come si è detto, nel caso di specie l’individuazione dei terreni concedibili in affitto ne avrebbe comportato il trasferimento al patrimonio disponibile, così che la precedente disposizione cui fare riferimento è rappresentata dall’art. 22 della legge n. 11 del 1971. Pur in assenza di una qualsivoglia forma di coordinamento con quest’ultima disposizione, deve ritenersi che la disciplina del 2009 dovesse giocoforza integrarsi con la precedente: l’art. 22, in particolare, dispone l’applicazione della legge n. 567 del 1962 e della legge n. 11 del 1971 alle concessioni di terreni di Stato, province, comuni e altri enti. In tal modo, la mancata indicazione della durata nell’art. 4-*quinqies* della legge n. 102 del 2009 può essere integrata con l’applicazione della durata minima quindicennale prevista dalle ricordate leggi sui contratti di affitto di fondi rustici; il richiamo alla normativa sui contratti di affitto privati, e segnatamente delle disposizioni della legge n. 567 del 1962, potrebbe supplire anche alla carenza di meccanismi per la determinazione del canone di cui soffriva l’art. 4-*quinqies*, anche se, al fine di evitare incertezze interpretative, il legislatore avrebbe senz’altro potuto inserire qualche espressa indicazione nella disposizione del 2009; l’art. 22, legge n. 11 del 1971 stabilisce, altresì, per l’individuazione degli affittuari gli strumenti della licitazione privata o della trattativa privata in alternativa all’asta pubblica, attribuendo, in caso di pluralità di richieste, una preferenza ai coltivatori insediati su fondi contigui al terreno oggetto di concessione. Nel silenzio dell’art. 4-*quinqies* era legittimo il dubbio se potesse considerarsi integrato con tali disposizioni; di tutte queste problematiche si parla, tuttavia, al passato, dal momento che, come si vedrà tra breve, la vita dell’art. 4-*quinqies* è risultata assai breve, essendo stato abrogato dopo poco tempo.

Con l’art. 7, legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), modificato dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, è stata aggiuntivamente prevista la possibilità di vendita dei terreni pubblici: al riguardo, e sempre in estrema sintesi, la norma rinviava a uno o più decreti del Mipaaf d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze per l’individuazione dei terreni “a vocazione agricola e agricoli” non utilizzabili per altri fini istituzionali di proprietà di Stato o di altri enti pubblici nazionali, non ricompresi negli elenchi ex d. lgs. 85/2010 (relativo al c.d. federalismo demaniale), da alienare a cura dell’Agenzia del demanio (con trattativa privata per le vendite con un corrispettivo fino a €

400.000, e con asta pubblica per valori pari o superiori). Creando una evidente disomogeneità, l'intervento del 2011 attribuiva i compiti di individuazione dei terreni alienabili ai due Ministeri e non, invece, all'Agenzia del demanio, la quale, tuttavia, aveva tali attribuzioni ai fini di quanto previsto dall'art. 4-*quinqüies* della legge n. 102 del 2009. Identico era l'effetto dell'individuazione dei beni cedibili, i quali, infatti, venivano a seguito di ciò a far parte del patrimonio disponibile dello Stato. I prezzi di vendita dovevano essere determinati sulla base del VAM (valore agricolo medio) di cui al DPR 327/2001. Al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile si era previsto un diritto di prelazione in favore dei giovani imprenditori agricoli così come definiti ex d. lgs. 185/2000. La disposizione prevedeva che se il valore dei terreni venduti, a seguito di cambi di destinazione urbanistica, fosse aumentato nei cinque anni successivi alla vendita, si sarebbe riconosciuta allo Stato una quota pari al 75% del maggior valore rispetto al prezzo di vendita, rinviandosi, in ogni caso, per la definizione delle modalità applicative, a un apposito D.M. da adottarsi d'intesa tra Mipaaf e Ministero dell'economia. Se i terreni oggetto di cessione fossero rientrati in aree protette di cui alla legge n. 394 del 1991, occorreva, poi, il previo assenso alla vendita dell'ente gestore. La disposizione prevedeva, infine, che anche le Regioni, le Province e i Comuni, anche su richiesta degli interessati, avrebbero potuto vendere i propri terreni, conferendo a tal fine mandato irrevocabile all'Agenzia del demanio. Le risorse nette ricavate dalle vendite previste dall'art. 7 erano destinate alla riduzione del debito pubblico.

Anche per questa disposizione occorre parlare al passato, essendo stata abrogata dopo pochi mesi dalla sua entrata in vigore, a seguito delle innovazioni di cui si dirà nel successivo paragrafo.

3. (SEGUE): L'ART. 66, D.L. 24 GENNAIO 2012, N. 1, MODIFICATO DALLA LEGGE 24 MARZO 2012, N. 27 DI CONVERSIONE

Dopo circa due mesi, la disciplina sulla vendita dei terreni pubblici è stata integralmente riscritta e accorpata a quella sull'affitto, così che tanto l'art. 7 della legge 183/2011 quanto l'art. 4-*quinqüies* della legge n. 102 del 2009, sono stati espressamente abrogati dal comma 10 dell'art. 66 d.l. 1/2012, e sostituiti da quanto disposto, ora, da quest'ultima disposizione.

Tra le novità della nuova norma rispetto a quella precedente, si segnala in primo luogo il venir meno delle duplice, e non coordinata, disciplina dell'affitto e di quella della vendita, così che entrambe le fattispecie risultano contemplate nel medesimo testo normativo e meglio armonizzate tra loro.

Con riguardo alla dismissione e all'affitto dei terreni, mette conto rilevare come queste siano ora concepite come operazioni calendarizzate e non più episodiche: si dispone, infatti, che “entro il 30 giugno di ogni anno” un apposito decreto del Mipaaf, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provveda alla individuazione (oltre che a fornire le modalità applicative) dei terreni agricoli e di quelli a vocazione agricola, “anche sulla base dei dati forniti dall'Agenzia del demanio nonché su segnalazione dei soggetti interessati”, non utilizzabili per “altre” finalità istituzionali, di proprietà dello Stato (che non siano ricompresi tra quelli da trasferire agli enti locali ex d. lgs. 85/2010) o di altri enti pubblici nazionali, da locare o alienare a cura dell'Agenzia del demanio mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando (non più, dunque, tramite la “trattativa privata”) quando il corrispettivo è inferiore a € 100.000, ovvero, in caso di importi superiori, mediante asta pubblica. Ancora una volta si dispone che l'individuazione dei beni ne comporta il trasferimento al patrimonio disponibile.

Sono poi ribadite, a volte con qualche modificazione, alcune disposizioni già esistenti nella normativa abrogata: si tratta, in particolare, *a)* del prezzo di vendita, il quale dev'essere, come nella disciplina previgente, determinato sulla base del VAM; *b)* del diritto di prelazione in favore dei giovani imprenditori così come definiti dal d. lgs. 2000/185, e ciò tanto per gli affitti quanto per le vendite, al dichiarato fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile (cfr. il comma 3); *c)* dell'applicazione, ai contratti di vendita, delle agevolazioni di cui all'art. 5-*bis*, commi 2 e 3, d. lgs. 228/01³, mentre per i contratti di affitto sono dichiarate applicabili le agevolazioni di cui all'art. 14, comma 3, legge 15 dicembre 1998, n. 441 (a sua volta sostituito dal comma 4-*ter* dello stesso art. 66: in esso si prevede la sospensione della rivalutazione dei redditi dominicali e agrari durante i rapporti di affitto di durata non inferiore a 5 anni) nonché, ancora una volta, le agevolazioni di cui all'art. 5-*bis*, commi 2 e 3, d. lgs. 228/01⁴; *d)* della possibilità di accesso ai benefici di cui al capo III, titolo I, d. lgs. 185/2000 per i giovani imprenditori che acquistino terreni pubblici; della necessità del previo assenso alla

³ Come si è già osservato, a sua volta esso rinvia all'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, legge n. 97/94, il quale al comma 1 dispone l'esenzione dal pagamento dell'imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro genere, e al comma 2 prevede una sanzione pari al 50% delle imposte dovute, oltre al recupero di quelle non pagate e dei relativi interessi, in caso di violazione degli obblighi indicati nel comma 1, e cioè l'obbligo di conduzione decennale. Va, tuttavia, osservato che nel caso dell'art. 65 non è previsto alcun obbligo di coltivazione per almeno 10 anni a carico dell'acquirente.

⁴ Pur essendo state previste, tali agevolazioni, in relazione a operazioni comportanti l'acquisizione della proprietà.

vendita o all'affitto dell'ente gestore qualora i terreni interessati ricadano in aree protette di cui alla legge n. 394 del 1991; *e*) della possibilità per Regioni, Province, Comuni di vendere o affittare i propri terreni agricoli e a vocazione agricola per i fini e con le modalità del comma 1, potendo all'uopo conferire mandato irrevocabile all'Agenzia del demanio per la vendita o per la cessione in locazione⁵; la disposizione, peraltro, impone a tali Enti di dover destinare una quota superiore al 50% dei beni oggetto di dismissione temporanea o definitiva a giovani infra quarantenni; *f*) della previsione secondo cui le risorse nette ricavate dalle vendite sono destinate alla riduzione del debito pubblico, con la precisazione che gli enti territoriali eventualmente coinvolti saranno tenuti a destinarle alla riduzione dei propri debiti o, in assenza di debiti (ovvero per la parte eccedente), al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Con disposizione innovativa rispetto alla normativa precedente si dispone, invece, che ai terreni affittati o venduti non può attribuirsi una destinazione urbanistica diversa da quella agricola prima del decorso di venti anni dalla trascrizione dei relativi contratti nei registri immobiliari.

Dopo questa pur rapida scorsa al contenuto della nuova disposizione normativa, è possibile operare un primo raffronto tra quest'ultima e le disposizioni previgenti in tema di affitti e vendite di terreni agricoli pubblici. Come si è già anticipato, la novità più rilevante è l'introduzione di una periodicità delle operazioni di dismissione (temporanee e definitive), le quali perdono il loro originario carattere episodico. La disciplina relativa alle vendite e agli affitti si ritrova, ora, in un unico testo normativo, con evidenti semplificazioni dell'attività degli operatori. È stata, inoltre, sensibilmente diminuita la soglia per le vendite non procedimentalizzate (da 400.000 a 100.000 euro)⁶; il prezzo viene sempre determinato in base al VAM ma è stata inserita la previsione del divieto del cambio di destinazione per venti anni, al fine di evitare indebiti arricchimenti dei soggetti acquirenti; rimane la prelazione in favore dei giovani agricoltori, così come resta la previsione secondo cui le vendite e la concessione in affitto possono riguardare non solo i beni statali o di enti pubblici nazionali, ma anche quelli degli enti territoriali.

⁵ A sua volta l'Agenzia rimette agli enti territoriali i proventi derivanti dalla vendita, al netto dei costi sostenuti e documentati: così l'ultima parte del comma 7.

⁶ In particolare, l'art. 66 consente il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando per i contratti fino a 100.000 euro: nel codice degli appalti pubblici (d. lgs. 163/2006) tale procedura è eccezionale e si giustifica solo in casi tassativamente indicati, ed è inoltre sempre facoltativa, fermi restando una serie di obblighi di motivazione in capo alla stazione appaltante. In difetto di diverse previsioni normative, pare prudente ritenere che la sua applicazione, in caso di dismissioni ex art. 66, debba ritenersi sempre facoltativa rispetto all'asta pubblica.

Restano, non di meno, alcune criticità con riguardo tanto alla impostazione generale della disposizione, quanto agli aspetti che specificamente concernono le discipline della vendita e dell'affitto.

Relativamente alla impostazione generale della norma, mette conto rilevare come in essa si faccia riferimento ai terreni «agricoli» e a quelli «a vocazione agricola» senza, tuttavia, offrire una definizione tanto dei primi quanto dei secondi: una definizione espressa non sarebbe stata inutile, per evitare dubbi di carattere interpretativo.

Con riferimento agli affitti, anche la nuova disposizione non specifica nulla in ordine al contenuto, alla conformazione e ai criteri di determinazione del canone dei contratti di affitto. La questione, a dire il vero, può in buona parte risolversi ricorrendo alla normativa vigente in tema di affitto di fondi di proprietà pubblica la quale, come si è già avuto modo di osservare, non è stata interessata dalle più recenti innovazioni legislative. Per i terreni del patrimonio disponibile deve ritenersi, invero, applicabile la disciplina legale in tema di affitto *ex art. 22, legge n. 11 del 1971*⁷. Com'è noto, tuttavia, la disciplina legale non comprende più la determinazione del canone, dopo l'intervento demolitorio della Corte costituzionale, così che rimane da capire in base a quali parametri determinare il canone dei rapporti di affitto che si verranno a instaurare in base alla normativa in esame.

Occorre, inoltre, stabilire in che modo applicare le soglie di valore (fissate con riferimento a future vendite) in caso di stipula di contratti di affitto, dal momento che da ciò dipende l'individuazione del meccanismo da adottare per poter individuare il soggetto affittuario; verosimilmente il valore, in caso di affitto, deve considerarsi quello risultante dalla sommatoria dei canoni di affitto relativi all'intero rapporto contrattuale.

Quanto ai contratti di vendita, può sorgere il dubbio se tra le agevolazioni spettanti agli acquirenti vi sia anche la riduzione degli onorari notarili, dal momento che in caso di vendita con procedura negoziata risulta necessitato il ricorso a un notaio. Al quesito sembra di potersi dare risposta affermativa, in considerazione del richiamo anche del comma 3 dell'art. 5-*bis*, d. lgs. 228/01.

Come si è anticipato, la disposizione attribuisce il diritto di prelazione nell'acquisto in favore dei giovani agricoltori come definiti dal d. lgs. 2000/185, recante «incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego, in

⁷ Per quelli demaniali e indisponibili dispone, invece, l'art. 6, d. lgs. n. 228/01 che, a sua volta, stabilisce l'applicabilità della disciplina ordinaria anche agli affitti di terreni demaniali e del patrimonio indisponibile, con la sola peculiarità in ordine alla durata, prevedendosi il diritto di recesso per finalità pubbliche, e ai miglioramenti, ammessi solo se non implicano la corresponsione di indennizzo a carico del proprietario.

attuazione dell'art. 45, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144». Stranamente, non è richiamata, al riguardo, né la legge 15 dicembre 1998, n. 441⁸, contenente "norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura", il cui art. 1 fa riferimento ai giovani agricoltori come coloro che non hanno ancora compiuto quarant'anni, né all'art. 4-*bis* del d. lgs. n. 228/01, secondo cui «ai fini dell'applicazione della normativa statale, è considerato giovane imprenditore agricolo l'imprenditore agricolo avente una età non superiore a 40 anni». Al contrario il beneficiario del diritto di prelazione è individuato con riguardo a un provvedimento, quale il d. lgs. n. 185 del 2000, che contiene una serie di contributi e incentivi in favore di imprese operanti nei settori delle forniture di beni o servizi alle imprese, nel settore dei servizi e in quello agricolo, oltre che alle cooperative sociali. Gli articoli 9 e 10 del d. lgs. n. 185 del 2000, in particolare, concernono le «misure in favore della nuova imprenditorialità in agricoltura»; l'art. 9, peraltro, ammette ai benefici previsti dalla disposizione tanto i giovani agricoltori persone fisiche, quanto⁹ le società i cui soci siano in prevalenza (in termini di valore delle partecipazione e in termini di composizione numerica), soggetti di età compresa tra 18 e 39 anni, e siano amministrate da un giovane agricoltore. Il richiamo – del tutto generico, oltre tutto – al d. lgs. n. 185 del 2010 potrebbe dunque far ritenere che beneficiari del diritto di prelazione in esame siano tanto i giovani agricoltori persone fisiche, quanto le società con le caratteristiche sopra indicate.

È, però, appena il caso di osservare come l'individuazione dei soggetti beneficiari del diritto di prelazione non dovrebbe porre dubbi di sorta all'interprete, così che sarebbe stato auspicabile una assai più chiara delineazione dei soggetti aventi diritto alla prelazione, in considerazione, a tacer d'altro, delle problematiche connesse con l'introduzione di un diritto di prelazione legale.

La disciplina di questa nuova fattispecie di prelazione legale è, inoltre, avvenuta senza alcuna forma di coordinamento con quella già vigente in tema di prelazione nell'acquisto in favore degli affittuari coltivatori diretti insediati sui fondi posti in vendita e dei proprietari confinanti coltivatori diretti, così che occorre risolvere ermeneuticamente una serie di problematiche di non poco momento: in primo luogo, ad es., risulta necessario accertare se il diritto di prelazione in favore dei giovani agricoltori si sostituisca ai diritti di prelazione già previsti dalla legislazione vigente o, semplicemente, si aggiunga

⁸ Che peraltro è stata richiamata dalla norma in esame, seppur ad altri fini.

⁹ Cfr. il comma 2-*bis* dell'art. 9, d. lgs. n. 185 del 2000, introdotto dall'art. 2, comma 2-*quater*, lett. c), del d.l. 23 ottobre 2008, n. 162.

a essi; secondariamente, se si ritiene che il nuovo diritto si sommi a quelli già esistenti, occorre capire quale sia l'ordine di preferenza tra i beneficiari in caso di plurimo esercizio di diritti; non è dato, infine, di comprendere se il nuovo diritto di prelazione sia attribuito tanto al giovane affittuario quanto al giovane confinante, ovvero ancora se sia sufficiente il possesso della qualifica di giovane imprenditore, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di affitto o di una vicinanza tra fondi per attribuire tale diritto.

Un ulteriore profilo problematico è rappresentato dal prezzo di vendita, individuato dall'art. 66, d.l. n. 1 del 2012 nel valore agricolo medio di cui al DPR 327/2001 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità"). In effetti al VAM facevano riferimento i commi 2 e 3 dell'art. 40 del detto TU, al fine della determinazione dell'indennità di esproprio rispettivamente per i terreni non edificabili e non coltivati (comma 2)¹⁰, precisandosi che il VAM va accertato in base al tipo di coltura prevalente nella zona e al valore dei manufatti legittimamente realizzati; il comma 3 faceva invece riferimento al VAM ai fini dell'offerta *ex* art. 20, comma 1 o della determinazione dell'indennità provvisoria. Inoltre, il VAM era altresì richiamato nell'art. 41 del TU, il quale stabiliva la composizione della Commissione, istituita a livello provinciale, avente il compito di determinazione del VAM in relazione ai diversi tipi di coltura nell'ambito delle singole regioni agrarie. Tuttavia, la Corte cost., con sentenza n. 181 del 18 giugno 2011 ha dichiarato incostituzionali tanto il comma 2 quanto il comma 3 dell'art. 40 per violazione degli articoli 42, 3° co., e 117, 1° co., della Costituzione. Il riferimento al VAM contenuto nell'art. 66, d.l. 1/2012, adottato successivamente alla decisione del Giudice delle leggi e, dunque, nella piena consapevolezza della sua incostituzionalità al fine della liquidazione dell'indennità di esproprio può, dunque, a tutto concedere, ritenersi ancora tecnicamente possibile stante la persistente vigenza dell'art. 41: il quale, come detto, disciplina la composizione della Commissione chiamata a determinare il VAM dei terreni. Anche se, occorre osservare, il richiamo al valore agricolo medio va a detrimento degli interessi pubblici e a favore degli acquirenti, dal momento che il VAM risulta nella quasi totalità dei casi sostanzialmente inferiore al valore commerciale dei beni. Oltre tutto, come si è anticipato, la norma ha come primario obiettivo quello di trovare risorse per la riduzione del debito pubblico, così che il riferimento al VAM non pare in linea con

¹⁰ Per i terreni coltivati dispone, invece, il comma 1 dell'art. 40, il quale rinvia, per la determinazione dell'indennità di espropriazione, al valore agricolo, tenuto conto delle colture effettivamente praticate e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati.

l'obiettivo perseguito, rispondendo, se mai, a esigenze di semplificazione, evitando la necessità di una specifica stima per ogni singolo terreno posto in vendita. Peraltro, a differenza dell'abrogato comma 2 dell'art. 40 TU in materia di espropriazione, l'art. 66 richiama il VAM al fine della determinazione del prezzo per le vendite tanto dei terreni "a vocazione agricola" quanto di quelli "agricoli" (e cioè, sembra, coltivati).

Mette conto, infine, rilevare come dalla complessiva lettura della disposizione emerga la presenza di una doppia agevolazione in favore dei cessionari di terreni pubblici: e infatti, oltre al beneficio indiretto rappresentato dal richiamo del VAM anziché del valore effettivo dei terreni acquistati, deve considerarsi tale la previsione di non irrilevanti incentivi fiscali in favore dei soggetti acquirenti. Così che è legittimo domandarsi se la disciplina in esame regolamenti una vendita dei terreni pubblici ovvero una loro «svendita».

4. I RAPPORTI TRA L'ATTIVITÀ AGRICOLA E L'ENERGIA OTTENUTA DA FONTI RINNOVABILI

Le connessioni tra l'attività di produzione di energia da fonti rinnovabili e l'attività agricola sono molteplici: si pensi al ruolo dell'agricoltura come produttore delle materie prime per l'ottenimento di energia da biomasse, al punto che una parte non irrilevante della produzione agricola (non solo europea ma) mondiale viene destinata non al consumo umano ma alla produzione di energia, oppure all'utilizzo di terreni coltivabili come luogo privilegiato per l'installazione di pannelli fotovoltaici finalizzati alla produzione di energia.

Peraltro, i forti incentivi statali collegati alla produzione di energia «verde», a loro volta introdotti sulla scorta del quadro normativo comunitario volto al raggiungimento di determinate soglie minime per il 2020 (per l'Italia, il 17%), hanno provocato un sensibile incremento della produzione energetica nazionale fondata sulla trasformazione di biomasse e sull'energia solare, con conseguenti non irrilevanti turbamenti del mercato fondiario: basti pensare alla necessità, per gli operatori di impianti a biomasse, di avere la disponibilità di una superficie agricola adeguata, ovvero in grado di poter fornire la materia prima necessaria per il funzionamento dell'impianto; tale circostanza induce a veri e propri «rastrellamenti» di terreni da «asservire» all'impianto, dal momento che per raggiungere tale obiettivo i gestori degli impianti sono disponibili – potendo contare sui rilevanti aiuti pubblici – a corrispondere prezzi di acquisto o canoni di affitto sensibilmente maggiori rispetto a quelli che si potrebbero altrimenti formare.

Similmente è da dirsi per gli impianti fotovoltaici installati su terreni agricoli: anche in questo caso, gli elevati incentivi collegati alla produzione di energia solare inducono i gestori degli impianti a procurarsi terreni disponibili senza badare a spese, attraverso il ricorso all'acquisizione (usualmente) di diritti di proprietà superficiaria¹¹ o a locazioni commerciali a lungo termine, di solito con una durata non inferiore a 20-25 anni, ovvero pari alla durata dell'ammortamento dell'impianto, così sottraendo le relative superfici alla attività produttiva agricola.

In tema di collegamenti tra attività agricola e produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non può non ricordarsi, inoltre, quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2006 (segnatamente dal comma 423 dell'art. 1 legge 23 dicembre 2005, n. 266), secondo cui la produzione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche può considerarsi attività connessa a quella agricola se effettuata da un imprenditore agricolo; la norma è stata poi modificata dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, e poi sostituita dal comma 369 dell'art. 1, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) e infine modificata dal comma 178 dell'art. 1, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008): nella versione vigente si statuisce che la produzione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo (e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo) può essere considerata – a determinate condizioni – quale attività connessa a quella imprenditoriale agricola, così che l'agricoltore può anche farsi produttore di energia senza con ciò perdere la propria qualificazione giuridica.

In questo quadro, occorre ora dar conto dei recenti interventi normativi, ascrivibili tanto al legislatore italiano quanto a quello europeo, incidenti sul rapporto che lega l'agricoltura e la produzione di energia da fonti rinnovabili.

5. (SEGUE): L'ART. 65, D.L. N. 1 DEL 2012

Come accennato poc'anzi, l'erogazione dei forti incentivi pubblici per la produzione di energia da fonte fotovoltaica ha comportato, nel giro di pochi anni, una sempre più estesa installazione di pannelli anche in aree agricole. Questa repentina, e indiscriminata proliferazione di tali impianti ha indotto

¹¹ Il diritto di superficie, avendo natura di diritto reale, consente al gestore di costituire ipoteca sugli impianti, a garanzia del finanziamento ricevuto per l'installazione dell'impianto stesso.

il governo nazionale in un primo momento (a marzo 2011) a limitare la possibilità di usufruire degli incentivi e successivamente, a distanza di pochi mesi (gennaio 2012), ad adottare un provvedimento draconiano volto a escludere in radice, fatte salve alcune tassative eccezioni, la possibilità di usufruire di incentivi statali per l'energia prodotta utilizzando pannelli fotovoltaici ubicati in terreni agricoli. Il provvedimento del 2012 sembra primariamente da imputare a motivazioni di carattere paesaggistico – ambientale, posto che spesso gli impianti installati risultavano di ragguardevoli dimensioni e in grado, così, di alterare sensibilmente il paesaggio circostante; senza considerare le future problematiche connesse con la fine vita produttiva degli impianti, e collegate, dunque, con la necessaria bonifica dei terreni dalle strutture impiantistiche al termine del periodo di uso. Non può, però, escludersi la sussistenza di motivazioni di carattere più strettamente agricole, posto che la proliferazione degli impianti comporta inevitabilmente la sottrazione dei terreni su cui i primi sono installati all'attività produttiva agricola. E infatti, con la sola eccezione di alcuni impianti di carattere fortemente innovativo, che sembrano consentire il contestuale concorso dell'attività agricola, trattandosi di pannelli posti a un'altezza di ca. 4-5 metri dal suolo e orientabili in modo da consentire il passaggio della luce solare o della pioggia, essi impediscono lo svolgimento dell'attività per un periodo di tempo estremamente lungo, di norma non inferiore a 20-25 anni. Tale peculiare forma di *set aside* non può non avere incidenza sul fabbisogno agroalimentare, soprattutto in un momento come quello attuale, caratterizzato da una forte espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli a fronte di una sempre maggiore riduzione delle superfici coltivate e della sempre più ridotta capacità delle innovazioni tecnologiche di proseguire quella che sembrava, fino a poco tempo fa, una inarrestabile crescita della produttività agricola.

Venendo alle disposizioni normative sul punto, già l'art. 10, comma 4, d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 (provvedimento di attuazione in Italia della dir. CE 2009/28¹²), come detto, aveva introdotto dei limiti al godimento degli incentivi statali per impianti fotovoltaici collocati a terra in aree agricole¹³. Tale comma è

¹² Del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

¹³ Stabilendosi, in particolare, che l'accesso agli incentivi statali doveva ritenersi consentito a condizione che, in aggiunta ai requisiti già previsti, a) la potenza nominale dell'impianto non superasse 1 MW e nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti siano collocati a una distanza non inferiore a 2 chilometri; b) non fosse destinato agli impianti una superficie maggiore del 10% del terreno agricolo nella disponibilità del proponente. I requisiti *sub* a) e b) non operavano se il terreno risultava abbandonato da almeno cinque anni.

stato poi repentinamente abrogato dall'art. 65, d.l. n. 1/2012¹⁴, che più drasticamente ha stabilito che per tali impianti non è più consentito, salve alcune eccezioni, l'accesso agli incentivi statali di cui al d. lgs. 28/2011. Le eccezioni sono rappresentate dagli impianti già realizzati o da realizzare su aree appartenenti al demanio militare, e dagli impianti che avevano già conseguito l'autorizzazione alla data di entrata in vigore della legge di conversione (legge 24 marzo 2012, n. 27), purché l'impianto sia entrato in funzione entro 180 giorni da tale data.

Mette conto rimarcare che l'art. 65 non ha vietato l'installazione di pannelli fotovoltaici a terra in area agricole, ma ha escluso che tali impianti possano usufruire degli incentivi statali; poiché, tuttavia, la fruizione degli incentivi risulta, nella quasi totalità dei casi, essenziale per la remuneratività dell'investimento, sembra scontato che la soppressione degli incentivi comporterà una pressoché totale inibizione alla costruzione e alla installazione di nuovi pannelli fotovoltaici su terreni agricoli. A seguito dell'entrata in vigore di tale disposizione, in aree agricole, qualificate tali secondo la normativa urbanistica, residua, così, in sostanza, esclusivamente la possibilità di realizzare impianti per la produzione di energia ottenuta da biomasse.

6. (SEGUE): LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DI MODIFICA DELLE DIRETTIVE CE 1998/70 E 2009/28

Quanto al secondo profilo, occorre considerare la recente proposta di direttiva della Commissione del 17 ottobre 2012, COM (2012) 595 def., che si propone di modificare le direttive 1998/70/CE sulla qualità della benzina e del combustibile diesel, e 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili¹⁵. Quest'ultima, com'è noto, stabilisce obiettivi nazionali obbligatori per gli Stati membri in ordine al raggiungimento di determinate quote di energia ottenuta da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nonché quote di energia da fonti rinnovabili nei trasporti. A loro volta gli obiettivi nazionali risultano coerenti con quello generale, secondo cui nel 2020 almeno il 20% dell'energia consumata nella Comunità dovrà

¹⁴ Fatta salva la persistente vigenza prevista per quegli impianti ai quali, giusta il disposto del comma 2, non si applica il divieto di incentivi: cfr. l'art. 65, 4° co., d.l. n. 1 del 2012.

¹⁵ Sulla scorta di quanto previsto rispettivamente negli artt. 19, par. 6, dir. 2009/28 e 7d(6) dir. 2009/30, che prevedevano la stesura di una Relazione da parte della Commissione entro il 31 dicembre 2010 (v. COM 2010, 811), cui avrebbe potuto far seguito una proposta di modifica dei testi normativi.

provenire da fonti rinnovabili (art. 3, par. 1, dir. 2009/28¹⁶); inoltre, ogni Stato membro è tenuto a far sì che la propria quota di energia da fonti rinnovabili in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10% del consumo finale di energia nel settore dei trasporti (art. 3, par. 4). Orbene, su questo quadro normativo interviene la proposta in oggetto, la quale intende sostanzialmente, per quanto qui più interessa, cristallizzare le quote di materie prime utilizzabili per l'ottenimento di biocarburanti e bioliquidi rappresentate da prodotti agricoli a uso alimentare. In altri termini, la proposta prevede la modifica della direttiva 2009/28 prevedendo di introdurre la statuizione secondo cui ai fini del rispetto dell'obiettivo di cui all'art. 3, 1° co., della stessa direttiva¹⁷, «il massimo contributo» derivante dai biocarburanti e dai bioliquidi prodotti a partire da cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose non possa superare «la quantità di energia che corrisponde al contributo massimo fissato dall'art. 3, par. 4, lett. d)». A sua volta, anche la lettera d) del par. 4 dell'art. 3¹⁸ rientra tra le innovazioni che la proposta intende apportare alla direttiva, e in essa si prevede che la quota di energia dei biocarburanti prodotti a partire da cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose «non è superiore al 5%, quota stimata a fine 2011, del consumo finale di energia nei trasporti nel 2020».

Cercando di decrittare questa sorta di gioco a incastro, le conseguenze derivanti dall'approvazione della proposta presentata dalla Commissione saranno quelle, in buona sostanza, di bloccare alla situazione che si stimava essere esistente nel 2011 (pari al 5%) la percentuale dei biocarburanti ottenuti a partire da cereali e da altre colture amidacee, zuccherine od oleaginose, così che il raggiungimento delle ambiziose soglie stabilite dalla direttiva 2009/28 dovrà giocoforza essere perseguito utilizzando materie prime diverse da quelle ora indicate.

L'obiettivo sotteso a questo particolare aspetto della proposta sembra squisitamente ambientale, come emerge da quanto esposto nel suo 4° considerando, in cui si prende atto che la produzione agricola per fini energetici non può, ovviamente, sostituire quella per finalità alimentari, così che sussiste un rapporto di proporzionalità diretta tra la destinazione dei terreni alle produzioni energe-

¹⁶ L'obiettivo stabilito per l'Italia è l'ottenimento di una quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020 pari al 17%.

¹⁷ In base al quale «ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia nel 2020 (...) sia almeno pari al proprio obiettivo nazionale generale per la quota di energia da fonti rinnovabili per quell'anno, indicato nella terza colonna della tabella all'allegato I, parte A».

¹⁸ Il par. 4 dell'art. 3 prevede che ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili, in tutte le forme di trasporto nel 2020 sia almeno pari al 10% del consumo finale di energia nel settore dei trasporti nello Stato membro.

tiche e la necessità di aumentare la produttività delle colture a uso alimentare o di ricercare terreni idonei per la produzione alimentare. Poiché nel momento attuale la quasi totalità di biocarburanti viene ottenuta con materie prime a uso alimentare, ne consegue che la domanda di prodotti alimentari dev'essere in ogni caso soddisfatta o mediante l'intensificazione della produzione attuale o sfruttando superfici in precedenza non coltivate: quest'ultima fattispecie rappresenta quello che viene definito un «cambiamento indiretto della destinazione dei terreni», e può generare significative emissioni di gas a effetto serra quando implichi la conversione all'agricoltura di terreni che presentano un elevato stock di carbonio. Ciò che si intende evitare, dunque, è che la ricerca di nuovi terreni da destinare all'agricoltura, per compensare quelli destinati alle colture energetiche, porti paradossalmente a un aumento delle emissioni a effetto serra tali da azzerare o comunque limitare i benefici derivanti dall'ottenimento di energia da fonti rinnovabili. Per tali motivi, con la sua proposta la Commissione si è quindi determinata a non considerare, ai fini del raggiungimento delle soglie minime di energia da fonti rinnovabili, una percentuale superiore al 5% per i biocarburanti ottenuti da materie prime a uso alimentare; contestualmente, la proposta prevede un potenziamento degli incentivi per i biocarburanti ottenuti da materie prime non alimentari (quali, ad es., rifiuti o alghe) allo scopo di non pregiudicare il perseguimento degli obiettivi stabiliti per il 2020. Oltre alle innegabili motivazioni ambientali, è però altresì evidente la valenza «agraria» della proposta, alla luce delle sempre più numerose sollecitazioni per una maggiore attenzione ai profili di *security* alimentare a livello europeo, dal momento che se la proposta porterà alla effettiva modifica delle direttive sopra ricordate si eviterà un altrimenti inevitabile incremento delle superfici agricole votate alla produzione di prodotti agricoli finalizzati all'ottenimento di biocarburanti, con una conseguente perdita di produzione destinata a fini alimentari.

7. IL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO SUL CONSUMO DI SUOLO AGRICOLO

Nel mese di settembre 2012 il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali si è fatto promotore di un disegno di legge volto a dare un quadro normativo a una serie di attività che, nel loro complesso, possono condurre – come in effetti è accaduto – a una sensibile riduzione dei terreni suscettibili di destinazione agricola, con una serie di conseguenze negative di carattere agrario e ambientale¹⁹.

¹⁹ V. l'art. 1 del d.d.l., recante l'indicazione degli obiettivi di carattere ambientale-paesaggistico e agricoli.

Agrario, perché a fronte della progressiva riduzione dei terreni coltivabili appare sempre più probabile il rischio di una insufficiente produzione agro-alimentare rispetto al fabbisogno; se, fino a oggi, l'impatto sulla *security* alimentare della minore disponibilità di terreni coltivabili è stato modesto, ciò lo si deve essenzialmente al fatto che gli aumenti di produttività sono sinora riusciti a compensare la minore superficie coltivata. L'equilibrio nel rapporto tra minori superfici coltivate e aumento delle rese è, tuttavia, estremamente precario, anche perché da qualche tempo gli incrementi in termini di produttività risultano molto meno marcati che in passato, anche a causa del massiccio sfruttamento delle potenzialità del suolo, che risulta ora sempre meno sensibile agli stimoli derivanti dall'utilizzo dei prodotti chimici.

Ambientale, perché l'impermeabilizzazione del suolo o il suo abbandono in aree strategiche comporta inevitabilmente esternalità negative sotto più profili, in primo luogo sull'ecosistema e sull'erosione del suolo.

E infatti, la riduzione dei terreni destinati ad attività agricole è ascrivibile, in linea di principio, a due diversi ordini di fattori: da un lato, la crescente urbanizzazione, che ha comportato una progressiva erosione delle aree agricole in favore di insediamenti abitativi o industriali; dall'altro, l'abbandono dei terreni, generalmente quelli montani, scarsamente produttivi ma, al contempo, di particolare rilevanza ai fini della tutela idrogeologica del Paese.

I presupposti fattuali, su cui si fonda il disegno di legge, sono effettivamente emblematici del più totale disinteresse manifestato dal legislatore per il fenomeno considerato, sol che si pensi che nel periodo dal 1971 al 2010 vi è stata una riduzione, nel territorio italiano, di ca. il 28% delle aree agricole²⁰.

Il disegno di legge italiano si distingue, quanto agli obiettivi, dalla proposta di direttiva della Commissione²¹ volta a istituire un quadro per la protezione del suolo: la base giuridica della direttiva proposta è, invero, esclusivamente ambientale²², tanto che la (futura) direttiva è finalizzata a ridurre i fenomeni di degrado imputabili all'erosione, alla diminuzione della materia organica, alla contaminazione, alla salinizzazione, alla compattazione, alla diminuzione della biodiversità del suolo, alla impermeabilizzazione, alle inondazioni e agli smottamenti. Va notato che la proposta risale al 2006 ma appare ancora ben

²⁰ Interessanti dati in materia si rinvencono nel *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, a cura dell'INEA, 2012.

²¹ Del 22 settembre 2006, COM (2006) 232 def., che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE.

²² Quale base giuridica della direttiva viene, infatti, richiamato l'art. 175, par. 1 TCE, ora divenuto art. 192 TFUE, rientrante nel Titolo dedicato all'ambiente.

lungi dall'essere prossima all'approvazione²³. Sebbene essa prenda in considerazione anche il fenomeno della impermeabilizzazione del suolo e, dunque, di uno dei fenomeni considerati dal d.d.l. in esame quale causa della perdita di terreni agricoli, al riguardo l'approccio della proposta appare poco incisivo: si dispone, infatti, all'art. 5, che gli Stati membri dovranno adottare le «misure opportune per limitare l'impermeabilizzazione» oppure, se quest'ultima debba necessariamente realizzarsi, per attenuarne gli effetti, ricorrendo in particolare a prodotti e tecniche edificatorie tali da mantenere il maggior numero possibile di funzioni del suolo²⁴.

Come si è anticipato nel par. 1, il disegno di legge in esame incide sulla materia «governo del territorio», ovvero su una delle materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla competenza concorrente Stato-Regioni, ma anche sulla tutela dell'ambiente (di competenza statale) e sull'agricoltura (di competenza regionale). Occorre, quindi, un non semplice equilibrato bilanciamento delle disposizioni normative, in modo da tener conto della molteplicità di settori interessati e delle conseguenti ricadute in termini di attribuzione di competenza legislativa.

Al di là delle criticità che scaturiscono, come si vedrà tra breve, dalla scadente tecnica redazionale del testo normativo, l'iniziativa si segnala perché per la prima volta i terreni agricoli non sono più considerati dal legislatore in termini «residuali» rispetto ai terreni edificabili, venendo piuttosto valorizzati in quanto tali, in ragione delle esternalità positive collegate con la presenza di terreni agricoli, e considerati nella loro valenza di beni comuni, la cui rilevanza, cioè, prescinde dagli aspetti proprietari.

²³ Cfr. la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 13 febbraio 2012, COM (2012) 46, intitolata *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, in cui si dà conto del fatto che la proposta del 2006 di direttiva quadro per la protezione del suolo, dopo essere stata oggetto di approvazione in prima lettura da parte del Parlamento europeo nel novembre 2007 con una maggioranza di circa due terzi, è rimasta arenata presso il Consiglio a causa dell'opposizione di una minoranza di Stati membri per ragioni legate alla sussidiarietà, ai costi eccessivi e al carico amministrativo.

²⁴ Il fenomeno dell'impermeabilizzazione del suolo non riguarda solo il territorio italiano, ma anche quello dell'UE nel suo complesso: la Commissione, nella sua Relazione del 13 febbraio 2012, cit., rileva come nell'intera UE si siano persi tra il 1990 e il 2000, per tale causa, almeno 275 ettari di terreno al giorno, e come nel periodo 1990-2006 19 Stati membri abbiano perso una potenziale capacità di produzione agricola pari complessivamente a 6,1 milioni di tonnellate di frumento; occorre, inoltre, considerare che, secondo la stessa Commissione, che richiama al riguardo lo studio di GARDI, PANAGOS, BOSCO e DE BROGNIEZ, *Soil Sealing, Land Take and Food Security: Impact assesment of land take in the production of the agricultural sector in Europe*, «JRC», 2011, per compensare la perdita di un ettaro di terreno fertile in Europa è necessario mettere in uso un'area fino a dieci volte superiore in un'altra parte del pianeta.

Prima di esaminare brevemente il contenuto del testo presentato al Parlamento, è doveroso avvertire ancora una volta che si tratta di un disegno di legge: come tale, esso non solo è suscettibile di modifiche, anche sostanziali, in sede di esame parlamentare, ma, prima ancora, potrebbe anche essere destinato a restare lettera morta, non essendovi alcuna certezza del fatto che il Parlamento licenzi effettivamente una legge destinata ad affrontare la tematica del c.d. consumo di suolo agricolo. A riprova dell'aleatorietà degli esiti, mette conto rilevare che il testo dell'originario d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri è stato ampiamente emendato dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome nella seduta del 30.10.2012, così che di seguito si darà conto dei (soli) principali profili delineati tanto dall'iniziale versione del disegno legislativo quanto dalle modifiche successivamente proposte dalla Conferenza Unificata.

L'originaria stesura del d.d.l., dopo aver stabilito – all'art. 1 – che ai fini della legge il terreno agricolo è quello qualificato tale dagli strumenti urbanistici vigenti, prevedeva – all'art. 2 – l'adozione di un D.M. da parte del MIPAAF, d'intesa con i Ministri dell'ambiente, per i beni e le attività culturali e delle infrastrutture e dei trasporti, da aggiornarsi ogni 10 anni, con cui determinare «l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale». Si prevedeva, poi, che con successivo atto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome fosse successivamente ripartita tra le diverse regioni la superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, così come individuata dal predetto D.M. A loro volta, le Regioni avrebbero poi dovuto ripartire tra i Comuni della regione l'estensione dei terreni agricoli edificabili.

Si intendeva, inoltre, istituire un Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli, operante all'interno del MIPAAF.

L'art. 3 del d.d.l. disponeva che i terreni agricoli «con riferimento ai quali sono stati erogati aiuti di Stato o comunitari non possono avere una destinazione diversa da quella agricola per almeno cinque anni dall'ultima erogazione», statuendosi altresì che nelle compravendite dei suddetti terreni avrebbe dovuto essere espressamente richiamato il suddetto vincolo, «pena la nullità dell'atto». Oltre a ciò, erano previste sanzioni amministrative pecuniarie a carico del proprietario in caso di violazione del mutamento di destinazione sopra ricordato.

Si attribuiva, infine, la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in materia edilizia in favore dei Comuni e Province che provvedessero al recupero dei nuclei abitati rurali; analoga priorità era prevista in favore

dei privati che intendessero realizzare il recupero di edifici nei nuclei abitati rurali.

Opportunamente il d.d.l. disponeva, all'art. 6, l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge n. 244 del 2007, su cui si tornerà in seguito.

Come si è anticipato, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome, alla riunione del 30.10.2012, ha espresso il proprio motivato parere sul disegno di legge, proponendo a sua volta una serie di modifiche all'elaborato, dopo che già la riunione tecnica della Conferenza Unificata, in data 23 ottobre 2012, aveva provveduto a proporre una riformulazione del testo normativo.

All'esito dell'intervento della Conferenza Unificata, viene confermato il riferimento agli obiettivi sottesi alla normativa *de jure condendo*, individuati nella tutela dell'attività agricola nonché del paesaggio e dell'ambiente (art. 1).

La Conferenza ha elaborato, invece, una diversa definizione di terreno agricolo: per tali sono intesi non solo i terreni che risultino tali dal punto di vista urbanistico, ma anche le aree che di fatto sono utilizzate per scopi agricoli, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, unitamente a quelle – libere da edificazioni – che risultano suscettibili di utilizzazione agricola (così la proposta del nuovo art. 2). Al tempo stesso, tuttavia, viene offerta una definizione di consumo di suolo tale da escludere i fenomeni di abbandono dei terreni, dal momento che viene considerato tale la riduzione di superficie agricola conseguente a soli «interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola».

A differenza del d.d.l. governativo (che, come si è visto poc'anzi, prevede un meccanismo a cascata nell'individuazione dei suoli suscettibili di edificazione, a partire dal D.M. e, a seguire, con provvedimenti adottati dagli Enti territoriali), si ipotizza un procedimento non solo maggiormente rispettoso delle competenze concorrenti ma che tiene conto, altresì, del ruolo indispensabile delle regioni nella fase di individuazione e di determinazione del suolo consumabile. Il meccanismo previsto dagli emendamenti presentati dalla Conferenza Unificata prevede, così, un procedimento che parte dal basso per giungere – quale sommatoria delle decisioni assunte a livello regionale – a una determinazione a livello nazionale del suolo agricolo consumabile. In questi termini si esprime il nuovo art. 3, che prevede, al suo comma 1, sempre l'adozione di un D.M. d'intesa con gli altri Ministri ricordati in precedenza (da adottarsi entro 1 anno e da aggiornarsi, in seguito, ogni 10 anni) per definire l'obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo di suolo agricolo tenuto conto, però, della delibera di cui al comma 2 (ovvero della delibera della Conferenza unificata con cui si stabiliscono i criteri e le

modalità per la definizione dell'obiettivo da parte del D.M.) e dei risultati del comma 3 (in forza del quale le Regioni inviano al Comitato per il monitoraggio del consumo di suolo agricolo i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal comma 2), acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentito il Comitato per il monitoraggio del consumo di suolo.

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, con deliberazione della Conferenza Unificata verrà stabilito il contributo delle singole regioni in termini quantitativi alla riduzione del consumo di suolo agricolo; ai sensi del successivo comma 10, le regioni determineranno poi la riduzione in termini quantitativi del consumo di suolo agricolo a livello provinciale, e detteranno i criteri e le modalità per la definizione dei limiti di consumo del suolo agricolo nella pianificazione territoriale degli enti locali.

L'art. 4 della proposta della Conferenza ribadisce il divieto di usi diversi da quello agricolo per i terreni e i fabbricati di aziende agricole «in favore delle quali» sono stati erogati aiuti statali o dell'UE finalizzati al loro acquisto o concernenti interventi di miglioramento fondiario, per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione, e si ribadisce la nullità della compravendita che non richiami tale vincolo di destinazione. La norma, al comma 3, chiarisce che la stessa si applica solo nel caso in cui il terreno «beneficiario» sia urbanisticamente agricolo al momento di entrata in vigore della legge. Si prevede poi una sanzione amministrativa pecuniaria commisurata agli ettari di terreno interessati. In ogni caso la disposizione non sembra avere la corretta collocazione, essendo disposta soprattutto per valorizzare gli aiuti comunitari o statali erogati.

Viene poi ripresa (all'art. 5) l'attribuzione della priorità nella concessione di finanziamenti comunitari, statali e regionali ai Comuni, Province, Regioni e ai privati che, nelle rispettive competenze, diano vita ad azioni di recupero dei nuclei abitati rurali o di singoli edifici ivi ubicati.

Parimenti si prevede (all'art. 7) ancora l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge 24 dicembre 2007, n. 244: tale disposizione originariamente disponeva per il periodo 2008-2010; a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 41, decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, ne è stata estesa l'efficacia fino al 2012. Ai sensi di questa norma i proventi dei titoli abilitativi edilizi e le relative sanzioni possono essere utilizzati, per una quota non superiore al 50 per cento, per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore a un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. La prevista abrogazione sembra, tuttavia, risultare sostanzialmente inutile stante la natu-

ra temporanea della disposizione, considerando che il disegno di legge è stato presentato al Parlamento nel mese di novembre 2012, e dunque a distanza di poco più di un mese dalla scadenza della norma abroganda.

Sempre all'art. 7 viene, invece, espressamente reinserito il vincolo di destinazione per i proventi dei titoli abilitativi edilizi, stabilendosi che tali proventi possono essere destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, con il correlato divieto di utilizzo dei proventi in oggetto per le spese correnti e per scopi diversi.

Tra le modifiche proposte dalla Conferenza Unificata vi è anche l'inserimento di un articolo conclusivo (art. 8) recante disposizioni transitorie e finali, in cui si dispone che per tre anni dall'entrata in vigore della legge non sarà consentito il consumo di suolo agricolo, al fine di consentire l'iter procedimentale delineato nell'art. 3, con la sola eccezione di: a) opere pubbliche e di pubblica utilità; b) le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore; c) gli interventi strumentali all'esercizio dell'attività imprenditoriale agricola.

Volendo provare a svolgere qualche osservazione sul materiale normativo *inferi*, può rilevarsi che l'intervento delle regioni ha attribuito a esse compiti e poteri sicuramente più incisivi di quelli che alle medesime erano riservate dall'originario disegno di legge; basti pensare al procedimento delineato dal «nuovo» art. 3 frutto delle modifiche apportate dalla Conferenza Unificata, tenendo altresì conto che la stessa Conferenza ha ritenuto espressamente «irrinunciabili»²⁵ gli emendamenti proposti nei commi 1, 5 e 10 dell'art. 3, di cui si è dato brevemente conto in precedenza. La Conferenza ha, inoltre, opportunamente ampliato la nozione di superficie agricola, non più limitata alla situazione di diritto ma estesa anche alle situazioni di fatto e, in tema di utilizzo dei proventi ottenuti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni, ha non solo ribadito l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge n. 244 del 2007 (norma destinata comunque a perdere efficacia alla fine del 2012) ma, soprattutto, ha inteso statuire *expressis verbis* il vincolo di destinazione nell'utilizzo di tali proventi, destinati esclusivamente alla realizzazione di opere di urbanizzazioni primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, eliminando

²⁵ Così, testualmente, il parere sullo schema di d.d.l. in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, reso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 30 ottobre 2012. Irrinunciabili sono stati indicati, altresì, gli artt. 4 e 8, commi 1 e 2.

così la possibilità, transitoriamente concessa dalla citata legge n. 244 del 2007, di poter sia pur parzialmente utilizzare dette somme per il pagamento delle spese correnti. Proprio quest'ultima possibilità, improvvidamente concessa agli enti territoriali dal legislatore, ha rappresentato una delle principali cause della progressiva erosione di terreni destinati all'agricoltura, posto che i Comuni vedevano il rilascio dei titoli abilitativi in primo luogo come fonte per il loro sostentamento, tralasciando, conseguentemente, ogni considerazione di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale, oltre che agricolo²⁶.

È, tuttavia, importante che quello che allo stato è un semplice disegno di legge possa divenire al più presto legge, onde evitare che nelle more della sua approvazione possa verificarsi una ulteriore incontrollata e indiscriminata espansione delle aree edificabili. Al tempo stesso, l'urgenza nell'approvazione della legge non deve condurre a un approccio frettoloso, tale da dar vita a un testo di legge dal contenuto approssimativo o confuso, tale da far sorgere il rischio che le norme in essa contenute possano, come troppo spesso accade, rimanere solamente sulla carta: mette conto, così, rammentare sin d'ora la criticità di quanto previsto sin dall'originario disegno di legge governativo in tema di nullità dei contratti di compravendita aventi a oggetto terreni in proprietà di soggetti che abbiano ricevuto alcune tipologie di finanziamenti nazionali o comunitari, a seguito dei quali sia sorto il divieto di mutamento della destinazione d'uso per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione, nel caso in cui detto vincolo non sia espressamente menzionato nel contratto. La drasticità della sanzione, destinata a incidere radicalmente sulla validità e sull'efficacia del contratto, induce a ritenere necessaria una più ponderata riflessione circa la sua effettiva necessità rispetto agli scopi perseguiti e la esatta delineazione dei suoi presupposti applicativi.

RIASSUNTO

La relazione prende le mosse dalla verifica di un rinnovato interesse del legislatore italiano e unionale per aspetti inerenti la proprietà fondiaria, ed esamina i recenti provvedimenti

²⁶ Cfr. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in «Riv. dir. fin.», 2011, pp. 231 ss., la quale rileva che «In base al dettato della l. n. 10/1977, i contributi di costruzione avrebbero dovuto scoraggiare l'eccessivo consumo di suolo e asservire alla parziale copertura delle spese connesse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. Tuttavia, nella pratica, essi hanno rappresentato una delle principali forme di entrata per le amministrazioni locali, finendo per favorire, negli anni, un'espansione urbana incontrollata. con il ridursi dei trasferimenti dal centro e con l'aumentare delle competenze loro assegnate, i comuni, per non aumentare il carico fiscale, hanno promosso pianificazioni urbanistiche espansive al solo scopo di aumentare la base imponibile».

normativi adottati e quelli ancora allo stadio di proposta. Si tratta, in particolare, degli articoli 65 e 66 del decreto legge n. 1 del 2012, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, con i quali il legislatore italiano ha rispettivamente eliminato i previgenti incentivi collegati alla cessione di energia elettrica ottenuta da pannelli fotovoltaici installati su terreni agricoli e disciplinato la dismissione definitiva o temporanea (affitto) dei terreni agricoli pubblici. Quanto alla normativa in divenire vengono presi in considerazione il d.d.l. sul c.d. «consumo» di suolo agricolo, presentato dal governo nel mese di settembre 2012 e, quanto al diritto dell'UE, la proposta della Commissione volta a modificare la direttiva 2009/28 in tema di incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili: la quale, tra l'altro, prevede di dimezzare la quota dal 10% al 5% dei biocarburanti per trasporti ottenuti da prodotti agricoli ad uso alimentare.

ABSTRACT

The paper begins by testing a renewed interest by the Italian and EU legislator for aspects of land ownership, and examines recent regulatory measures just adopted and those still at the proposal stage. It is, in particular, Articles 65 and 66 of Decreto Legge No. 1 of 2012, converted into Law 24 March 2012, n. 27, with which the Italian legislator has eliminated the previously applicable incentives respectively connected to the sale of electricity produced by photovoltaic panels installed on agricultural lands and governed the disposal (permanent or temporary) of public agricultural lands. As regards the rules not yet adopted, are taken into consideration the law project concerning the so called 'Consumption' of agricultural land, presented to the Parliament by the Italian government in September 2012 and, with regard to EU law, the Commission's proposal to amend Directive 2009/28 in terms of incentives for the production of energy from renewable sources, which, among other things, provides to halve the share from 10% to 5% of bio-fuels for transport obtained from agricultural products for food use.

