

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

### A) IL RUOLO DELLA COSTITUZIONE NEL DIBATTITO

Ringrazio il professor Scaramuzzi per questo invito che mi consente di tornare su di un argomento che proprio per l’Accademia ho avuto il privilegio di affrontare nel novembre 2008 in una lettura sui profili costituzionali del rapporto tra pianificazione paesistica e agricoltura e che mi consente, quindi, di rinviare a quello stesso testo – disponibile negli annali pubblicati dall’Accademia<sup>1</sup> – per tutti gli approfondimenti sul tema, veramente affascinante da un punto di vista costituzionale, del legame tra pianificazione paesistica e agricoltura.

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

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

\* Università degli Studi di Firenze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 140.

<sup>3</sup> Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 140.

<sup>4</sup> Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 144.

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

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

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

È chiaro, quindi, da questa ricostruzione, che l’art. 44 nacque all’interno di una prospettiva condivisa, quella di consentire la riforma agraria<sup>7</sup>; e che tale finalità si articolava in due obiettivi: «conseguire il razionale sfruttamento del suolo» e «stabilire equi rapporti sociali»; obiettivi al tempo stesso distinti e interconnessi: la strada per ottenere più equi rapporti sociali è perseguire il razionale sfruttamento dei terreni.

#### C) “IL RAZIONALE SFRUTTAMENTO DEL SUOLO”

##### E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

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

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

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Qual è dunque la natura di questo articolo?

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

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

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

<sup>6</sup> Cfr. *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, VIII, p. 154.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

#### D) LE PROPOSTE DELL'ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

Alcune considerazioni conclusive sulle proposte illustrate del professor Scaramuzzi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

