

Della regolazione urbanistico-paesistica dell'agricoltura

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tali piani hanno per oggetto:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RIASSUNTO

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

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

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

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

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

ABSTRACT

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

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

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

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

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