

Stefano Masini

Dipartimento di Diritto e Procedura
Civile, Università degli Studi di Roma
Tor Vergata
e-mail: stefano.masini@uniroma2.it

Sulla *qualità* (alimentare) come regola conformativa della destinazione d'uso del suolo

Parole chiave: *urbanistica,
destinazione agricola del suolo,
pianificazione, territorio, modalità di
consumo degli alimenti, qualità*

Keywords: *town planning,
agriculture use of the soil, planning,
territory, ways of food consumption -
quality*

A plan of sustainable development of territory needs that it has overcome the town planning marginalization and assured the quality of life in towns too, as depending on the services which country can offer.

The reappraisal of productive power of the soil have to take the law analysis into account, coming back to consider the importance of linking production with territory to have a different treatment that is justified by the adjustment to the primary needs of society about health and environmental protection. The modern relation between geographical areas and economic flows brings, in fact, a full valorisation of multifunctional role of farm and propose new ways to set products on the market, especially in big towns, towards short chains of supply and direct sale to consumers. Realizing quality actions within planning, it must not undervalue the need of a correct regulation of rural areas considering the impact of renewable energies too.

1. Destrutturazione dello spazio e marginalità urbanistica della campagna

Nel corso degli ultimi decenni, il territorio ha perso gradualmente la propria importanza, risultando oggetto di misurazione in termini di superfici o di distanze, funzionali ad un programma produttivo *decontestualizzato*: niente di più di un mero contenitore perfettamente fungibile, del tutto estraneo a requisiti di qualità, identità e diversità¹.

A fronte dell'inurbamento imposto dal nuovo progetto di sviluppo abitativo degli aggregati urbani si è evidenziata, dunque, in termini via via più incisivi e acuti, l'alterazione di un corretto rapporto, anche quantitativo, tra le diverse aree di intervento.

Le campagne intorno alle città sono risultate, in particolare, i luoghi più instabili del territorio e quelli maggiormente investiti da processi di trasformazione: suoli delle future periferie, dei prossimi vuoti in attesa di valorizzazione immobiliare ovvero destinati a diventare slarghi di snodi autostradali o aree interstiziali "con una debole resistenza al cambiamento"².

¹ Osserva Bevilacqua P., *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Roma-Bari, 2006, 188: "Ciò che è accaduto in Italia a partire dagli anni Cinquanta del Novecento non ha termini di confronto negli altri paesi d'Europa. In quel periodo, soprattutto nella fase del così detto «miracolo economico» e fino agli anni Ottanta, il territorio della penisola ha subito la più vasta e intensa manipolazione della sua storia secolare".

² In questi termini, si legga Mininni M., *Abitare il territorio e costruire paesaggi*, Prefazione a Pierre Donadieu, *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma, 2006, VIII.

Dalla negazione dell'interesse agricolo come meritevole di tutela in sede di disciplina urbanistica è derivato il fatto che le superfici catalogate come agricole non prevedessero un obbligo di utilizzo in tal senso tanto da consentire interventi edilizi che, a loro volta, non hanno avuto alcun obbligo di coerenza e si sono realizzati in completa disorganicità.

La marginalità urbanistica assegnata all'*habitat* residenziale e produttivo delle campagne, conseguenza del ruolo di *margin*e e di *interfaccia* cui era stato relegato nei contenuti della pianificazione, ha fatto sì che la città penetrasse "nel vivo dell'ambiente circostante, a volte in modo traumatico ed improvviso, a volte preceduta da lenti fenomeni di autentica degradazione, conquistando ad una spazialità urbana le superfici naturali e quelle disegnate dalle attività rurali"³.

Solo di recente è stata diversamente evidenziata la centralità del territorio nel processo di sviluppo economico e riconsiderata la proposta di una progettazione urbanistica confrontata "con le questioni del *farming* e della tutela del *countryside*"⁴.

In effetti, "la notevole differenziazione dei processi di sviluppo, la mancanza quindi di un unico percorso di sviluppo valido in ogni tempo e luogo, destinato ad essere seguito – prima o poi – da tutti i paesi e da tutte le regioni, ha aperto una «breccia» negli schemi interpretativi: il territorio diviene una variabile cruciale per spiegare le opportunità che vengono colte in alcune aree e regioni e i vincoli che vengono posti al processo di sviluppo. Le condizioni storico-culturali e le caratteristiche socio-economiche delle varie regioni giocano un ruolo estremamente importante; le loro differenze possono spiegare, in gran parte, i diversi sentieri di sviluppo intrapresi in varie circostanze storiche e geografiche"⁵.

2. Utilizzazione abitativa del *verde* e territorio urbanizzato

Bisogna riconoscere che è stata, dapprima, l'attenzione posta ai temi dell'ambiente in conseguenza della riduzione delle componenti ecologiche del contesto

³ Così, Romani V., *Appunti per una approssimazione consapevole ai problemi delle interfacce peri-urbane*, in *Rapporti fra agricoltura e urbanistica nello spazio peri-urbano*. Atti di un «Seminario» trasformato in una raccolta di studi in memoria di Valerio Giacomini, a cura di Della Rocca G. A. e Lapadula F., Padova, 1983, 124.

⁴ Il rinvio è a Viti D., *Agricoltura ed uso del territorio. Il pluralismo delle regole per la farm diversification nell'esperienza inglese*, Bari, 2003, che sviluppa un interessante tema di ricerca riferito all'esperienza del Regno Unito di pianificazione urbanistica rispettosa del territorio e alla nuova offerta di servizi da parte delle *farms* in un ambiente rurale che viene progressivamente ad adeguarsi alle esigenze della *urban culture*.

⁵ Così, Garofoli G., *Introduzione*, in *Impresa e territorio* a cura dello stesso A., Bologna, 2003, 11. Un'ampia analisi sul contesto spaziale come elemento dello sviluppo economico, si deve specialmente a Becattini G., *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, 1989; Id., *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, 1998; Id., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Svolgimento e difesa di un'idea*, Torino, 2009, e, con specifico riguardo all'agricoltura, ancora, Id., "Distrettualità" fra industria e agricoltura, in *La quest. agr.*, 2000, n. 2, 11 e Id., *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, *ivi*, 2001, n. 1, 119.

urbano, a far considerare lo spazio circostante in vista della riabilitazione della sua funzionalità, segnalando l'interesse a salvaguardare margini e aree interstiziali e proponendo interventi di utilizzazione abitativa del *verde*.

Il miglioramento della qualità della vita anche negli agglomerati urbani dove, mano a mano, si concentrano attività, comportamenti e situazioni che incidono fortemente sugli equilibri ecologici ha significato, da un lato, un allargamento delle possibili iniziative di rigenerazione ambientale all'intero contesto territoriale⁶ e, dall'altro lato, un freno alla progressiva diffusione insediativa destinata ad incidere sulle modalità stesse della vita sociale⁷.

Ripensare la città entro un assetto territoriale più ampio di quello che potremmo definire metropolitano ha implicato, dunque, la necessità di contenere il consumo di suolo attraverso l'indirizzo delle trasformazioni edilizie verso soluzioni alternative all'utilizzazione delle aree agricole.

Nella ricomposizione delle relazioni tra le dimensioni degli spazi e gli stili di vita, anche i terreni agricoli, che possiedono peculiari caratteri eco-simbolici identificabili nelle loro strutture visibili, nell'architettura degli edifici rurali, nel tracciato delle strade, nel reticolo dei corsi d'acqua e, naturalmente, nella qualità delle coltivazioni sono stati, perciò, chiamati a dar forma alla città, senza più presentarsi semplicemente quale risultato delle dinamiche di trasformazione di ciò che gli sta attorno.

3. Agricoltura nei territori periurbani tra regolazione urbanistica e manutenzione ambientale

L'obiettivo di ridurre la rilevata intensità dei fenomeni di consumo di spazio dovuto alla crescita urbana risulta, in questo modo, recepito, ma assecondando tendenze che hanno portato ad una significativa compromissione della funzionalità economica e produttiva del suolo agricolo⁸.

⁶ Sulla residualità rurale quale conseguenza della *spreaded town* o del modello della città diffusa, si rinvia a Secchi B., *La città del ventesimo secolo*, Roma- Bari, 2005 e, con maggiore attenzione, ai riflessi sull'agricoltura, a Boscacci F. e Camagni R., *Tra città e campagna: periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna, 1994.

⁷ Già, Salzano E., *Ambiente e urbanistica: la proposta della città sostenibile*, in Alesso S., *L'ambiente un problema interdisciplinare*, Trieste, 1992, 65, ha mostrato la carenza, nel tessuto urbano, di risorse essenziali alla qualità della vita quotidiana: "La città che è stata il luogo degli incontri e delle relazioni, dei rapporti tra persone e gruppi diversi, negli anni della «civiltà dell'automobile» sta degenerando nel luogo delle segregazioni, dell'isolamento, delle difficoltà di comunicazione".

⁸ Secondo Donadieu P., *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, cit., 115, la vicinanza della città modifica i sistemi di produzione agricola e provoca la scomparsa di quelle forme incompatibili con la domanda e con i modi di vita urbani, tanto da far riflettere su una difficile questione: "Dove finisce il mestiere dell'agricoltore e dove cominciano le altre attività che la professione agricola non riconosce? La prossimità urbana porta ad un'inesauribile reinvenzione dei mestieri agricoli. Alcuni si rinnovano allontanandosi dal mestiere dell'agricoltore, altri maledicono questa vicinanza infernale".

In effetti, l'impegno di arrestare il progressivo deterioramento della campagna, proteggendo e ripristinando qualità paesaggistiche, è stato inizialmente tradotto, *fuori* dai confini dell'ambiente abitato, nella istituzione di parchi e di altre aree verdi che identificano e circoscrivono particolari habitat con tutti i connessi valori ambientali e culturali, salvo dimenticare, specialmente nei programmi di disciplina, che il territorio soggetto a misure di salvaguardia è prevalentemente occupato da attività agro-silvo-pastorali che rispondono a logiche di investimento e di sviluppo.

Il risultato è stato, perciò, quello di privilegiare alcuni contesti puntuali e di rilevanza scenografica con l'introduzione di vincoli mediante la tradizionale tecnica di *zoning*, rinunciando ad affermare sul resto del territorio una disciplina specifica attraverso adeguati indirizzi di riqualificazione della complessità, della ricchezza e delle dinamiche dei contesti spaziali in una prospettiva organica⁹.

Solo agli esordi del nuovo secolo una ricercata continuità dell'insieme dei valori naturali e culturali che insistono sul territorio attraverso la trama di una vera e propria rete ecologica, ha spinto al superamento di gerarchie comparative nella disciplina di tutela e alla valorizzazione di ambiti accomunati dal fatto di comporre lo stesso habitat e di poter condividere le stesse regole, tanto da allontanare l'immagine di realtà geografiche radicalmente diverse.

Sotto un diverso angolo di osservazione, che ingloba il limite *interno* dell'insediamento urbano, l'aspetto della *de-pianificazione* del territorio con destinazione agricola non ha riguardato il profilo quantitativo di rinvenimento di spazi potenziali di *compensazione* ambientale, bensì quello qualitativo della fissazione di soglie e standard di fabbricazione, determinando l'inserimento di sistemi verdi nell'ordito degli agglomerati urbani come *toppe a colori* prive di incidenza nella qualificazione di uso del suolo¹⁰. Si è omesso di considerare che, ai fini di una efficace azione

⁹ In effetti, mentre si è tentato di scongiurare danni al patrimonio naturale attraverso operazioni di circoscrizione e di identificazione di particolari habitat oggetto di uno specifico corredo normativo inerente alla fisionomia naturale, sono rimasti, a lungo, indifferenti alla riconfigurazione del rapporto centro-periferia, gli elementi sostanziali di ciascun contesto, su cui sia consentito il rinvio al mio *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Milano, 1997.

¹⁰ Osserva Merlo V., *La riscoperta di un'agricoltura urbana*, in *Ruritalia. La rivincita delle campagne* a cura di C. Barberis, Roma, 2009, 180: "Nel nuovo clima culturale odierno, contrassegnato dall'attenuarsi dell'influenza delle ideologie materialista e funzionalista, che vede la gente comune rivendicare «angoli di campagna in città» e denunciare le aberrazioni di certi interventi di arredo urbano che finiscono per denaturalizzare ulteriormente la città, anche l'architettura e l'urbanistica hanno dovuto ammettere che è stato un grave errore pensare che il problema del rapporto fra la città e la natura potesse trovare una soluzione così riduttiva e strumentale quale è quella del verde pubblico attrezzato suggerita nella Carta di Atene. Redatto da Le Corbusier negli anni trenta, quel documento è diventato il catechismo dell'urbanistica della seconda metà del XX secolo: in esso è formulata una dottrina del verde pubblico urbano come «prolungamento dell'alloggio», uno spazio sommariamente vegetato da utilizzare a scopi pratici (gioco dei bambini, passeggio e svago degli adulti, passatempo per gli anziani). Oggi si riconosce finalmente che questo tipo di verde urbano è soltanto un surrogato di natura, non è in grado di costituire un antidoto all'artificialità della città «di sole case», fornisce un contributo insufficiente alla conservazione della vita biologica dell'ecosistema urbano. E si va estendendo la consapevolezza secondo cui la crisi urbana va fronteggiata ristabilendo un nuovo rapporto fra la città e il mondo

di ri-progettazione fra le diverse parti del tessuto urbano, non è sufficiente operare il recupero di episodi di degrado nelle periferie, ad esempio, con la costruzione di piste ciclabili o di orti didattici, in quanto si tratta di rimettere in gioco, in una logica economica, i terreni con destinazione agricola.

Le aree rurali non possono fungere semplicemente da *cintura*, bensì devono conservare una propria dimensione identitaria e la possibilità di individuare nettamente la propria funzione poiché, se è vero che la campagna necessita della città per i servizi e le infrastrutture non delocalizzate, per le occasioni culturali e le *chances* lavorative, anche la rete di relazioni urbane, diventa tributaria, verso le aree rurali più vicine, di essenziali bisogni finora inediti, riconducibili ai nuovi profili *plurali* assunti dall'agricoltura, al di là della sua dimensione aziendale¹¹.

In una logica di multifunzionalità, le imprese, in precedenza a rischio di marginalità, puntano sempre più alla valorizzazione delle specificità territoriali con la diversificazione delle attività e delle opportunità occupazionali connesse al valore culturale e ricreativo della campagna, vale a dire con investimenti sul *capitale sociale di area*, che raccorda all'apparato produttivo l'innesto di elementi economici e sociali peculiari della cultura e dei valori del luogo. Sì che, le aree agricole possono entrare a far parte dell'ordito urbano ed individuarne la morfologia fisica, senza doversi necessariamente trasformare in spazio verde attrezzato per il risanamento ecologico e l'arricchimento estetico o reinventare luoghi in cui si racconti la storia dei mestieri tradizionali e altre forme di agricoltura sociale (ad esempio le fattorie pedagogiche) o amatoriale (ad esempio: gli orti urbani)¹².

4. Impatto delle politiche di sviluppo rurale

Una diversa attenzione al ruolo dell'agricoltura nell'equilibrata evoluzione economica e sociale del territorio per la presenza di insediamenti espressione di saperi derivanti dalla tradizione e compatibili con il mantenimento di ecosistemi, biodiversità e paesaggio si avverte, diversamente, a livello europeo dove si è sviluppata una vera e propria azione in materia di sviluppo rurale¹³.

rurale, ripristinando la continuità ecologica tra l'ambiente cittadino e la campagna circostante che ha costantemente caratterizzato l'era preindustriale: quando la città, pur circoscritta e protetta dalla sua cinta muraria, conservava pur sempre un certo grado di ruralità".

¹¹ In argomento, si veda Adornato F, *Costituzione e agricoltura tra passato e presente*, in *Quad. agr. Rivista dell'associazione Rossi-Doria*, 2010, n. 2, 87.

¹² Osserva, a proposito del territorio urbanizzato, GEORGE P., voce *Città*, in *Enc. Scienze Sociali*, vol. I, Roma, 1991, 763: "Negli spazi intermedi tra una città e l'altra non si sa se si debba parlare di campagna o di giardino. In ogni caso non si tratta più di un'agricoltura per l'alimentazione ma di un'agricoltura di lusso e da esposizione, nella quale si sarebbe tentati di vedere semplicemente un ornamento dell'ambiente, una fonte di ossigeno, un posto per passeggiare dove acqua e terra si uniscono".

¹³ Precisa Albinetti F., *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma, 2004, XXVII: "Lo stesso percorso del diritto comunitario, dal sostegno dei prezzi, alle strutture, allo sviluppo rurale, ai

In particolare, si è ritenuto strategico porre le basi per rimodellare l'esercizio delle attività da svolgere nell'azienda e fuori di essa con un aggiornamento, anzi tutto, culturale e di formazione professionale dei titolari dell'iniziativa economica chiamati a sfruttare in maniera diversificata le dotazioni e le interrelazioni con il territorio.

La stessa Corte di Giustizia delle Comunità europee¹⁴, valutando la facoltà degli Stati membri di istituire un regime speciale di acquisto della proprietà fondiaria, ha stabilito che eventuali limitazioni introdotte alla libera circolazione dei capitali e al diritto di stabilimento possano dimostrarsi necessarie al fine di perseguire politiche di assetto territoriale "compatibili con i requisiti di continuità dello sfruttamento e di buona gestione fondiaria". In particolare, ad avviso della Corte, "l'obiettivo di sostegno e di sviluppo di un'agricoltura economicamente sana, in nome di considerazioni sociali e di assetto del territorio, comporta il mantenimento della destinazione agricola dei terreni destinati a tale uso e la continuità della loro gestione in condizioni soddisfacenti".

5. Teorica del ciclo biologico e svalutazione dell'uso produttivo del suolo

Alla *svalutazione* dell'uso produttivo della terra non può, invece, riconoscersi del tutto estranea l'analisi giuridica, chiamata a confrontarsi con i molteplici aspetti di un processo tecnologico che ha reso, mano a mano, sostituibile tale supporto con ambienti artificiali.

Non è difficile sottolineare, seguendo la tradizione degli studi¹⁵ che, nel porre la definizione di imprenditore agricolo, il codice civile avesse riguardo alla riferibilità ad esso di un complesso organico di norme imperniate specificamente sulla titolarità della terra atta a coltura, per la riconosciuta importanza che rinveniva in ragione della sua capacità naturale di fruttificare o della disponibilità in quantità limitata, per il ruolo che giocava rispetto ad altri fattori della produzione o per il particolare atteggiamento delle tensioni sociali che la riguardavano.

Con l'acuirsi delle tensioni fra schemi formali ed opzioni economiche e l'aumentare dell'insofferenza per le sistemazioni del passato si sono qualificate come agricole sempre più numerose attività di incerta collocazione sul piano della concreta indagine morfologica, segnando una sostanziale *rottura* con l'ordine interno

più recenti regolamenti sul riconoscimento di *entitlements* disaccoppiati da produzioni in essere, pur con l'essenziale attenzione al mercato (elemento costitutivo e fondante di tale diritto), ha recuperato elementi di attenzione per quella varietà di contenuti, soggettivi, territoriali e d'impresa, che è stata riscoperta, prima dai sociologi rurali, poi dagli economisti attenti alla dimensione locale, e solo di recente dai giuristi, come dimensione connotante e qualificante dell'agricoltura (europea in generale, ed italiana in specie)".

¹⁴ Cfr. la sentenza della Corte 23 settembre 2003, causa C-452/01, *Margaret Ospelt*, in <http://curia.europa.eu>.

¹⁵ In argomento, si rinvia a Galloni G., *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali. Art. 2135-2139*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di Francesco Galgano, Libro Quinto-Del Lavoro, Bologna – Roma, 2003.

dello statuto codicistico. Una costante e penetrante sollecitazione è stata, infatti, esercitata attraverso il rinvio, in leggi speciali o in politiche di programmazione, al dato biologico al centro della produzione, dal momento in cui l'allevamento di piante ed animali ha cominciato ad organizzarsi con maggiore frequenza e rilevanza economica al di fuori del collegamento con il suolo, facendo leva sulla singolare esposizione ai rischi e avvalendosi di modalità *manifatturiere* di produzione.

In chiave promozionale e protezionistica si è venuto, così, dispiegando quel processo di sviluppo imprenditoriale dell'agricoltura – pure “nell'immediata pochezza dello statuto disciplinare”¹⁶ – attraverso l'emancipazione del collegamento con la presenza della terra, che ha finito per “piegare la lettera del dato codicistico oltre il limite della flessibilità consentita da un'analisi sistematica della disposizione [di cui all'art. 2135 cod.civ.] nel contesto delle scelte effettuate dal legislatore del 1942”¹⁷.

La dottrina che ha approfondito la ricerca di tale criterio¹⁸ conserva, in realtà, il merito di aver impostato, in modo automatico e su base storica, la soluzione del problema di definizione concettuale della materia, passando dalla rappresentazione di una data realtà economico-sociologica ad un giudizio di tipicità legale, ma non può negarsi una qualche *complicità* con la perdita del valore identitario, economico e sociale degli spazi aperti che l'espansione dell'urbanistica ha provocato, *sfigurandone* la vocazione produttiva.

Certo lo stesso Autore più fedele alla tradizione¹⁹, aveva già intuito che “il fenomeno produttivo dell'agricoltura si origina e si svolge mercé una serie di processi che ne rivelano la sua natura *quasi biologica*”, sì che per vincere il rischio che alle produzioni deriva dalle perturbazioni atmosferiche e dalle vicende stagionali e per superare le difficoltà imposte dalle rigidità del ciclo naturale di vita di piante ed animali fosse ineluttabile far avanzare l'idea che, nell'organizzazione aziendale, sia, a mano a mano, messo in *ombra* il ruolo della terra.

Così, partendo dalla *distanza* di strutture produttive tecnologicamente ed economicamente avanzate dalla qualificazione giuridica, si sono imposti tutti quegli aggiustamenti organizzativi che hanno concorso a recidere il cordone ombelicale con il territorio ed a rimuovere il confronto con fenomeni che ne fanno elemento centrale della cultura e della identità dei luoghi. Fino ad arrivare, nello studio dei più recenti modelli di organizzazione aziendale in cui si esclude la rilevanza del fondo, all'idea di trasferire le coltivazioni in una vera e propria *fattoria grattacielo*, così da riqualificare la superficie urbana con spazi pedonali, giardini ed alberi: un

¹⁶ Così, Jannarelli A., *La vicenda storica dell'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da V. Buonocore, Sez. I – tomo II.II, *L'impresa agricola*, A. Jannarelli e A. Vecchione, Torino, 2009, 109.

¹⁷ Così, ancora, Jannarelli A., *La vicenda storica dell'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da V. Buonocore, Sez. I – tomo II.II, *L'impresa agricola*, A. Jannarelli e A. Vecchione, Torino, cit., 110.

¹⁸ Il rinvio è a Carrozza A., *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, 11.

¹⁹ Cfr. Bolla G., *Le basi giuridiche della produzione agraria*, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, 488, il quale prosegue: “Esprimono questa peculiarità del processo i *cicli* propri di ciascuna cultura, nonché il costituirsi di un *organismo produttivo* che è il risultato dell'organizzazione economica del suolo agrario”.

“eco-edificio urbano multilivello di significative dimensioni che integra, in un’unica struttura, l’intera filiera agro-alimentare, partendo dalla produzione *indoor*, fino alla commercializzazione dei prodotti, alla valorizzazione della cultura e del turismo sul territorio, alla promozione del benessere e della salute, divenendo il motore di una catena di valori integrata”²⁰.

6. Dalla terra al territorio: verso una nuova economicità dell’agricoltura

Per una serie di ragioni legate all’insostenibile impatto provocato da pratiche produttive standardizzate ad alto rendimento, il dato fondiario è tornato a mostrare la necessità di un trattamento differenziato ed a richiedere una specifica valutazione giuridica in base ai ritmi legati alle stagioni ed alle peculiarità naturali e ambientali che assegnano all’offerta dei prodotti un interesse modificato dal variare delle sollecitazioni di mercato.

L’esplicito “attaccamento dell’imprenditore alla terra”²¹, che portava alla soggezione ad uno statuto differenziato, non è certo da ricercare nella considerazione, tutta proiettata a livello della combinazione dei beni del suo *portafoglio*, che “il fondo è il mezzo idoneo per il conseguimento del risultato economico che non sarebbe né pensabile, né durevole senza di esso”²²; ma, propriamente, nella consistenza e nella solidità di un indirizzo di pensiero, che ha confermato, pur nel diverso quadro socio-economico, che “la terra intesa come mezzo e condizione della produzione, pone in evidenza il carattere tipico delle *forze naturali* di cui l’industria agraria abbisogna e l’influenza grandissima e molteplice esercitata su tale industria dalle condizioni fisiche del mondo esterno”²³.

Se un tempo, intorno al fondo, si incentrava l’intera organizzazione aziendale in quanto esso esercitava un potere di attrazione sui diversi elementi qualificati da una stessa destinazione economica e produttiva, non si può disconoscere che una rinnovata centralità delle attività agricole possa essere ritrovata in una logica evolutiva di riferimento alla capacità di valorizzazione del territorio e di soddisfazione delle caratteristiche di qualità dell’alimentazione.

La descrizione del fondo rustico quale porzione di suolo fertile, che vale come risorsa primaria in certa misura non rinnovabile, si inserisce, così, in un più ampio

²⁰ La definizione è mutuata dal progetto *Skyland* elaborato da ENEA (Ente per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente) “Modello Expo”. Un progetto innovativo di riqualificazione urbana per la sicurezza alimentare e lo sviluppo sostenibile, Comune di Milano, 2009.

²¹ Sul punto, si veda Bolla G., voce *Diritto agrario*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Milano, 1964, 852.

²² La perentoria affermazione appartiene a Bolla G., *Il “fondo” nei suoi aspetti giuridici*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 284.

²³ Così Bolla G., *Agricoltura*, in *Scritti di diritto agrario*, cit., 366, che prosegue: “Le condizioni climatiche, la struttura, la situazione e configurazione del suolo, tutte varianti da luogo a luogo, sono decisive ai fini dell’utilizzazione del suolo stesso, dei limiti di convenienza delle colture e persino dei miglioramenti, mentre che dalla disponibilità di suolo dipende l’assegnazione di giuste proporzioni all’azienda, l’utilizzazione di terre meno fertili ed il conseguente rischio di prodotti qualitativamente e quantitativamente decrescenti”.

disegno di pianificazione del territorio – che va ben oltre gli aspetti finora esplorati – diventando base per la conservazione delle identità materiali dei luoghi attraverso forme di utilizzazione differenziate e, insieme, garanzia per la promozione della tipicità delle produzioni locali mediante il ricorso a segni distintivi che ne ancorano il rapporto all'area geografica²⁴.

Non può sfuggire - come si è accennato – che, sopra tutto, a seguito della revisione della politica agricola comunitaria per adeguarla ai bisogni primari della salute e dell'ambiente, occorre riconsiderare quella specificazione funzionale della terra ai fini della rilevanza del momento organizzativo dell'impresa quale "base di una gerarchia di valori e di valutazioni giuridiche"²⁵, che sono a fondamento di un disegno evoluto di società.

Gli interessi che muovono il legislatore ad una considerazione particolare dell'impresa agricola continuano, infatti, a ruotare intorno al fondo, se bene non per conformità ad una dinamica esclusivamente intensiva della produzione, ma facendo perno sull'allargamento delle possibilità di intervento rispetto ad obiettivi di sistemazione del territorio e di valorizzazione delle forme e degli elementi naturali nella loro diversità, perché la *destinazione* agricola del suolo non è più solo un fatto che possa venire in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, ma risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente di vita dell'uomo.

A rimettere in gioco quegli operatori economici più incisivamente legati alla specificità territoriale del processo produttivo ed alla condivisione sociale del contesto di esperienza di vita e di lavoro hanno, dunque, provveduto quei pacchetti disciplinari, volta a volta, forgiati dall'intervento pubblico specialmente comunitario su cui la dottrina si è ampiamente soffermata²⁶.

Nel percepire come indesiderabile un'ulteriore spinta alla intensificazione produttiva ed in vista della salvaguardia dei beni ecologici e culturali di cui usufruisce la collettività il legislatore comunitario è, perfino, intervenuto sulla nozione giuridica di attività agricola, dilatandola fino ad abbracciare *il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ambientali*²⁷, così da prendere in considerazione le ca-

²⁴ In materia, si segnalano oltre allo studio di Albinetti F., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, gli ulteriori contributi dello stesso A., *lo spazio rurale come elemento di impresa. Note per un diritto rurale*. Estratto da *Agricoltura e ruralità* "I Georgofili. Quaderni", VII, 1997, 139; ID., *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano 2000, 419; ID., *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, 565.

²⁵ In questo senso, cfr. Pugliatti F., *Terra, azienda agricola e impresa agricola*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario, Valutazioni e prospettive di un incontro di giuristi italiani*, Firenze 22-24 ottobre 1955, Milano, 1958, 387, il quale spiega: "È l'immobile per eccellenza: anzi il carattere fisico della stabilità che le è proprio, ha suggerito la specificazione valutativa e il criterio di identificazione, divenuto subito, per immediata estensione, categoriale".

²⁶ Cfr. Anania G. e Tenuta A., *Ruralità, urbanità e ricchezza dei Comuni italiani*, in *Quad. agr., Rivista dell'associazione Rossi-Doria*, 2008, n.1, 71.

²⁷ Sullo spostamento che si registra nell'evoluzione della politica agricola comunitaria dall'unità produttiva al contesto territoriale attraverso la differenziazione di indirizzi ed obiettivi ri-

ratteristiche delle superfici interessate, inclusa la morfologia del suolo ed il clima, i sistemi aziendali, la rotazione delle colture, le pratiche agronomiche.

7. Indirizzi di pianificazione e vocazione produttiva del suolo agricolo

La ridefinizione dei modelli di organizzazione dello spazio non può non riflettere, dunque, tale alternativa di scenario, che riguarda la relazione tra aree geografiche e flussi economici, attraversando precise identità storico-sociali, fino ad alimentare l'interesse per la riscoperta della rilevanza del territorio e, tuttavia, cercando di riproporre la diffusione di tipologie produttive e di favorirne l'adeguamento in modo da valorizzare le capacità professionali degli addetti ad una responsabile gestione delle risorse locali con il riconoscimento dell'origine geografica dei prodotti ed il sostegno della multifunzionalità, oltre ad assicurare la salvaguardia della salute dei consumatori rispetto a rischi rilevanti o irreversibili come nel caso dell'impiego di organismi geneticamente modificati²⁸.

In altri termini, non sembra più ammissibile che la pianificazione del territorio agricolo, come sistema che conserva e riproduce la unicità, l'identità e la origine dei prodotti, sia separata dalla programmazione economica, e questo proprio per la sopravvenuta importanza delle relazioni instaurate nelle aree di insediamento tra saperi, abilità, lavoro, ambiente e consumi, posto che non si dà più per scontato che le informazioni codificate nel processo produttivo siano sempre riproducibili e trasferibili da un contesto all'altro.

Perciò, il sistema di regole introdotto per attribuire concretezza nell'accesso al mercato, facilitando le relazioni negoziali, tanto con il singolo consumatore in base alle convenienze mercantili, quanto, più in generale, con la società nel suo insieme, per la migliore tutela di esigenze riconosciute essenziali, torna ad assumere come punto di partenza il dato oggettivo di organizzazione della stessa struttura aziendale.

Non si tratta di provvedere esclusivamente alla individuazione di misure di organizzazione e di salvaguardia della capacità produttiva dei fondi rustici per il valore economico che rivestono, al fine di evitare lo spreco di risorse che si opera, ogni qual volta *si scaccia l'agricoltura*²⁹ per inserire, lontano dai centri abitati, all'in-

petto ai modelli di produzione, ai metodi di gestione, ai profili occupazionali, ai soggetti e, in generale, alle condizioni socio-economiche delle diverse zone rurali, si veda ADORNATO E, voce *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur., Agg.*, vol XVI, Roma, 2008, 5, che osserva: "L'agricoltura come attività economica a sé stante cede il passo ad una visione più ampia e integrata, riassumibile nelle politiche di sviluppo rurale che danno luogo a nuovi percorsi economici per gli agricoltori ed innescano nuove problematiche giuridiche, a partire da quelle legate alla produzione di servizi".

²⁸ Per qualche spunto ulteriore nella riflessione intorno alla dialettica fra impresa e mercato, sia consentito il rinvio al mio *La piccola impresa agricola*, Milano, 2004.

²⁹ Il rinvio è a Galloni G., *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, 38, il quale intuiva: "ecco perché non è lontana una legislazione urbanistica a favore dell'agricoltura o delle zone verdi che imponga, in

terno di spazi e fasce verdi, opifici, manufatti e *cemento*. È, proprio, il controllo delle trasformazioni del territorio in tutte le dimensioni possibili e, dunque, come habitat di vita salubre ad entrare in gioco, con una portata innovativa, in vista della necessità che sia assicurata la soddisfazione di ben altri dati valoriali³⁰.

Ci si trova, così, al cospetto, di interessi che rivendicano alle diverse e più moderne aspettative della convivenza sociale un cambiamento significativo del ruolo giocato dalle aree di insediamento occupate dall'agricoltura, facendola uscire dal limbo di ciò che è giuridicamente irrilevante.

8. Relazioni tra luoghi, scambi e modalità di consumo degli alimenti

A ben vedere, il campo di indagine può essere messo a fuoco, alla luce di ciò, che "il divario strutturale e culturale tra città e campagna, la specializzazione crescente dei processi produttivi e commerciali, la frammentazione dei saperi hanno finito per determinare oggi l'impossibilità del controllo sociale su un fattore determinante della vita umana quale l'alimentazione"³¹.

A fronte del descritto processo di diffusione insediativa che si è verificato sotto la spinta di un'intensa crescita economica, trasformando la campagna in spazi incolti, complici di consistenti fenomeni di degrado ambientale e paesaggistico, la forza espansiva del mercato ha spinto in avanti le sue mobili frontiere, abbattendo i confini geografici, al di là di ogni previsione possibile.

L'espansione degli agglomerati in conseguenza della fissazione di indici di edificabilità direttamente proporzionali alla dimensione demografica ed all'organizzazione dell'attività sul territorio ha richiesto, in specie, l'ammasso e la vendita di prodotti, per lo più sradicati dai luoghi di provenienza e privi di caratteristiche riconoscibili di identità, nelle superfici dei grandi magazzini della distribuzione.

Il passaggio dell'organizzazione di mercato da *luogo di riunione* a *stabilimento attrezzato* di stoccaggio di prodotti convogliati in base ad esigenze di logistica attraverso fasi di intermediazione sempre più complesse, frammentate e con margini di profitto elevati a discapito dei consumatori³² ha determinato, d'altra parte, sia maggiori difficoltà di collocamento dei prodotti del territorio non compatibili con

analogia ai vincoli idrogeologici, anche vincoli di coltivazione o di mantenimento a verde nella pianificazione del territorio".

³⁰ *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura* Un territorio che si mangia» alcune citazioni che evocano l'interesse per il territorio come sede della produzione agro-alimentare: "Calvino ha parlato di un «territorio che si mangia», altri paradossalmente di un «territorio che si esporta» (Capatti A. e Montanari M., *La cucina italiana. Storia di una cultura-rail paesaggio che si degusta*). E non occorre ricorrere agli antropologi per convenire che c'è un rapporto fra *saporesapere*

³¹ Così Francario L., *Il diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 513.

³² Cfr., Franchini V., voce *Mercati e fiere*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. VI, 1939, 425; Giannini M.S., *Sui mercati comunali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 3 e Santini G., voce *Commercio I) Disciplina privatistica*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988, 1.

la standardizzazione che il canale della distribuzione richiede in una prospettiva concorrenziale e di incremento di efficienza di scala sia un certo disorientamento nell'atteggiamento dei consumatori attratti dalla confrontabilità di prezzi più contenuti e dalla varietà dell'assortimento³³. Sopra tutto, però, tali forme di scambio senza alcun rapporto con i luoghi più vicini al consumo e dipendenti, invece, dalla prossimità di infrastrutture di trasporto capaci di riconfigurare lo spazio e il piano delle relazioni economiche e sociali, ci hanno condotto ad esperienze di gravissimo *rischio sanitario*, che sembrano evidenziarne la fallibilità economica oltre che evidenziare notevoli preoccupazioni per la salute³⁴.

Di qui la necessità di ripristinare quei meccanismi di fiducia nella promozione degli scambi anche attraverso la posizione di adeguate regole di informazione non che riallacciando un più solido e duraturo collegamento con i luoghi conosciuti.

Con la scoperta di quella originale articolazione dell'offerta di prodotti che sono i *mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta* individuati dalla l. 27 dicembre 2006 n. 296 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)* rilevanti sono, dunque, le implicazioni anche per le dinamiche urbanistiche del territorio.

In altra occasione³⁵ si è sottolineato che, al pari dello sviluppo della rete di vendita capace di favorire il recupero e la rivitalizzazione dei centri abitati, incidendo sul livello di qualità della vita, la stessa organizzazione *mercatale*, rompendo la dicotomia città-campagna – a cui ha fatto riferimento lo schema di commercio praticato all'ingrosso o al minuto in base alla dimensione o alla specializzazione merceologica – finisce per assegnare una sostanziale stabilità alle aree agricole. A rifondare la coerenza di un progetto di connessione tra la città e la campagna non è più soltanto la domanda di servizi del tempo libero e di spazi di natura, ma di

³³ In argomento, si legga *La sfida educativa. Rapporto-proposta sull'educazione*, a cura del Comitato per il progetto culturale della Conferenza Episcopale Italiana. Prefazione di Camillo Ruini, Roma-Bari, 2009, 136-137, in cui tra l'altro è evidenziato che "l'epoca postmoderna riconsegna a ciascuno la sua responsabilità, ripristina una più varia possibilità di giudizio e, soprattutto, riporta a galla un interesse per l'altro che i valori economici avevano posto in secondo piano... Il consumo può diventare un consumo critico e responsabile, che tiene conto della mia salute e di quella degli altri e di quella del pianeta, che cerca di favorire lo sviluppo dei paesi lontani conservando le loro risorse e proteggendone i lavoratori".

³⁴ In argomento, si rinvia a Ferrara R., *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in *Trattato di bio-diritto* diretto da Stefano Rodotà e Paolo Zatti. *Salute e Sanità*, a cura di Rosario Ferrara, Milano, 2010, 13.

³⁵ Cfr. il mio *Organisation de l'espace de l'agriculture péri-urbaine entre développement des facteurs d'innovations et valorisation des identités*, in *Le Paysage rural dans l'espaces périurbains*, Erba 28-29-30/08/2007, Bruxelles, 2008, 46, e, più diffusamente, sull'agricoltura come componente determinante per la vitalità economica delle aree urbane attraverso la produzione di alimenti ad elevato valore aggiunto, si rinvia a Pascucci S., *Agricoltura periurbana e strategie di sviluppo rurale: una riflessione*, in *Quad. agr. Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2008, n. 2, 135, secondo il quale: "Sul mercato dei prodotti possono manifestarsi opportunità di commercializzazione diretta, di riduzione dei costi di transazione, usufruendo di un migliore collegamento con le reti infrastrutturali e i servizi logistici, di migliori capacità e opportunità di coordinamento con le filiere agro-alimentari in generale".

prodotti alimentari specialmente freschi, ottenuti a *chilometro zero*, eliminando i tanti passaggi parassitari dell'intermediazione che generano inquinamento atmosferico e sprechi³⁶.

Se questo è vero, anche le aree agricole possono acquistare la stabile configurazione di *invarianti* nei processi evolutivi previsti dagli strumenti di pianificazione, in quanto siano occupate da produzioni di qualità, tanto che ogni eventuale compromissione della relativa fisionomia territoriale debba richiedere l'opposizione di un motivazione espressa di interesse pubblico rilevante ed adeguata ad un'analisi di sistema, che tenga conto delle esigenze di alimentazione e di salute della comunità.

In altri termini, la ricomposizione del territorio agricolo è di nuovo dipendente dal mercato, secondo un punto di vista alternativo al recupero di natura e di spazi di *loisir* apprezzati come condizione esistenziale di benessere psico-fisico delle persone: risulta soddisfatta l'esortazione a "immettere dentro la città l'ambiente vivificante e gli interessi vitali della campagna"³⁷.

Nella delineata prospettiva la campagna diventa, nell'approccio urbanistico, un luogo di produzione ed è la *qualità* a far valere il riconoscimento del valore dello spazio nella sua funzionalità: emerge, infatti, "a livello più generale, un legame molto stretto tra attività agricola e qualità della vita, che ricomprende anche la qualità degli alimenti"³⁸.

Si è osservato come "le prime embrionali risposte alle emergenze scaturenti dagli insediamenti abitativi delle nascenti città industriali hanno luogo con soluzioni strettamente limitate a dare sfogo ai bisogni sociali essenziali, nettamente cedevoli rispetto alle sempre più emergenti esigenze del commercio e dell'industria"³⁹. Ora, però, la centralità ordinatrice dello spazio urbano è connessa all'assimilazione della sua economia, che impegna risorse umane ad alto livello di qualificazione e non resta indifferente alla concreta situazione abitativa, di produzione e di consumo di gruppi sociali che richiedono l'esistenza di una amministrazione in grado di facilitare l'organizzazione dello spazio per rispondere a bisogni, volta per volta, nuovi: dalla ricerca, alle infrastrutture culturali, alle reti di trasporto e di comunicazione, fino a proporre, l'adattamento del centro cittadino alla realizzazione di un più ampio corredo di prestazioni come quelle riguardanti l'offerta di alimenti.

³⁶ Nella più recente ricerca sociologica sono approfondite alcune iniziative di filiera corta da: Calori A., *Coltivare la città. Giro del mondo in dieci progetti di filiera corta*, Milano, 2009, 58, che, riferendosi all'esperienza della Gran Bretagna, riferisce: "Oggi, quello che è noto come il progetto *Food MK* prevede il coinvolgimento attivo di tutta la cittadinanza nell'elaborazione di progetti relativi alla produzione locale di cibo: dalle ricerche sui modelli di agricoltura urbana praticabili, allo sviluppo di nuovi mercati per la produzione locale, fino a veri e propri progetti dimostrativi, come per esempio la piantumazione di diverse varietà di alberi da frutto nelle strade, la creazione di orti didattici nelle scuole e la coltivazione di ortaggi negli spazi verdi vicini ai negozi che vendono questi stessi prodotti, ma anche su tetti e terrazze".

³⁷ Così Munford L., *La cultura della città*, Milano, 1999, 410.

³⁸ Così, Adornato F., *Le "declinazioni della qualità"*. Una nota introduttiva, in *Agr. ist. merc.*, 2008, n. 3, 6.

³⁹ Così, Assini N., *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, vol. XXX, Padova, 2000, 6.

La campagna resta, però, incapace di fecondare pratiche e strategie che siano l'esito di una negoziazione autonoma rispetto al protagonismo della città ed all'influenza crescente della vita urbana, né si verifica un mutamento di prospettive nella neutralità d'uso del suolo agricolo, non solo per la incapacità di offrire condizioni migliori per trattenere nel posto la popolazione quanto per le pressioni molteplici di occupazione, di inquinamento o di abbandono.

Ove si voglia utilizzare un'immagine simbolica – le *rotonde* destinate a facilitare l'accesso nei centri urbani – si ha, più propriamente, la conferma, dal punto di vista dell'architetto o dell'urbanista, di un'idea di progetto di ruralità urbana alla stregua di un *giardino* che, attraverso l'esposizione di attrezzi e la rappresentazione simbolica di piante ed animali, sia capace di *raccontare* la cultura dei luoghi, senza "far trionfare il campo sulla strada, non solamente la strada sul campo"⁴⁰.

Diversamente, la più recente valorizzazione delle così dette filiere corte attraverso l'apertura, nel centro cittadino, di mercati di vendita diretta conferisce alla campagna un diverso ruolo dentro il disegno di programmazione dell'abitato, evitando la segregazione di relitti di territorio, costretti da vincoli di salvaguardia ad abbandonare una positiva funzione economica, altrimenti necessaria ad una presa di coscienza delle caratteristiche dei prodotti che si mangiano.

Sembra, anzi, possibile sostenere che, elevando la qualità e il suo contenuto di creatività con l'offerta di prodotti a forte contenuto simbolico, in vista di esorcizzare il timore di un'incontrollata globalizzazione a tavola, a criterio di definizione dello spazio in cui si svolgono le attività agricole, sia ritagliata, a pieno titolo, alla campagna una nuova vocazione spaziale⁴¹.

9. Qualità degli alimenti e scelte pianificatorie: un criterio da valorizzare

Da tale punto di vista, un positivo riscontro a considerare la funzione alimentare quale canone disponibile, nella scelta di pianificazione, per organizzare stabilmente la destinazione di uso del suolo, è da rintracciare nel d.m. 10 settembre 2010 *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*.

Invero, per espresso richiamo formulato nelle linee guida, tanto il rispetto delle vocazioni produttive del territorio quanto il favore per la conservazione della destinazione all'uso agricolo, si agganciano a quegli strumenti di sostegno della così detta disciplina di *orientamento e di modernizzazione di settore*⁴² in grado di "attribuire alla destinazione agricola un rilievo giuridico e un'azionabilità, per lungo tempo negati", in quanto la "logica residuale e di risulta, per la quale il territorio agricolo era zona indistinta, in attesa di altre destinazioni (tutte assertivamente ritenute più

⁴⁰ Così, Geddes P., *Città in evoluzione*, Milano, 1970, 113.

⁴¹ Alcune riflessioni sui fattori strategici della pianificazione e sul governo urbano sono tratte da Perulli P., *La città delle reti. Forme di governo del postfordismo*, Torino, 2000, 67 e seg.

⁴² *ex multis* I decreti legislativi di «orientamento» in agricoltura e il sistema di diritto agrario tra globale e locale, *Scritti in onore di Giovanni Galloni*

pregiate), si capovolge e l'interesse agricolo (nei suoi aspetti insieme economici e sociali) diviene interesse esplicitamente protetto, chiamato ad orientare le scelte⁴³.

Nel periodo più recente, il ricorso a strumenti finanziari ed a appropriati meccanismi di incentivazione delle fonti energetiche innovative, ha portato infatti, alla dispersione e alla disseminazione di impianti senza alcuna valutazione delle modificazioni che il loro esercizio potesse arrecare al territorio in base alla dimensione o alla tecnologia.

Sia pure con notevole ritardo, le predette linee guida, in una visione globale allargata anche alle aree agricole ovviamente sottoposte ad una fortissima pressione fisica, introducono una serie di parametri per la distribuzione spaziale degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Viene, in particolare, previsto che, nelle aree agricole caratterizzate da produzioni ottenute con metodo biologico, certificate attraverso il riconoscimento di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine ovvero conformi a metodi praticati sul territorio con modalità omogenee e secondo regole tradizionali e protratte nel tempo o, ancora, espressione di originali interessi paesaggistici, debba essere accertato, in sede di rilascio dell'autorizzazione, che la localizzazione e l'esercizio di impianti alimentati dalle citate fonti (solare fotovoltaico; biomasse, gas di discarica, gas residuati da processi di depurazione e biogas; eolico; idroelettrico e geotermoelettrico) siano tali da non compromettere o interferire negativamente con gli obiettivi perseguiti dai programmi di sviluppo del settore agricolo.

In questo senso, si abbandona la tradizionale considerazione di uno spazio amorfo e privo di caratteristiche proprie, suscettibile come tale di destrutturazione dei caratteri sostanziali e distintivi della vocazione agricola e si procede al riordinamento del suo *continuum* geografico ed economico attraverso la selezione di *beni-interessi*⁴⁴ oggettivamente da tutelare.

L'avvio di produzioni di qualità esclude la posizione di impianti, pur dovendo tener conto del risalto *prevalente* che deve essere assegnato "al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali"⁴⁵.

⁴³ In questi termini, si legga Albinetti F., *Diritto agrario territoriale. Lezione, Norme, Casi*, cit., 96, il quale, per altro, formula una serie di considerazioni critiche in ordine al modesto riscontro che tali indicazioni hanno trovato nelle specifiche regole di attuazione della delega (104): "Il legislatore delegato non ha dettato regole di generale efficacia nel senso della valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio agricolo, né si è occupato di tradurre in regole operative il favore per la conservazione della destinazione agricola dei terreni, pur imperativamente previsto quale principio e criterio direttivo della legge delega".

⁴⁴ In argomento, si veda Assini N., *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, cit., 39 e seg.

⁴⁵ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 29 maggio 2009, n. 166, in *Giur. cost.*, 2009, I, 1858, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della l. Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (*Disposizioni in materia di energia*) in quanto, nel richiamare la delibera con la quale vengono fissati i criteri per il corretto inserimento di impianti eolici nel paesaggio, lede la competenza dello Stato in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, non essendo ancora state adottate ex art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, le relative linee guida da parte della Confe-

Nella delineata prospettiva di spazialità qualitativa recede il carattere provvisorio delle finalità di corretta e conveniente regolazione dello spazio e delle risorse territoriali e si afferma la possibilità di programmarne la destinazione e di guidarne l'evoluzione in base ad opportunità di sviluppo sostenibile e, comunque, in modo da non espungere bisogni di un consumo responsabile ed esigente.

Invero, a seguito di un'apposita istruttoria supportata dalla previa ricognizione delle disposizioni dirette, tra l'altro, alla salvaguardia delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, le amministrazioni regionali possono procedere all'indicazione di *aree non idonee* alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Tra i criteri da seguire nella descrizione delle incompatibilità insediative, entro un quadro certo e preciso di orientamento, viene espressamente indicato che le zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici *non possono essere sottoposte ad un generico* test di idoneità. Risulta, in questi termini, confermato che, nella valutazione di incidenza che l'installazione di un impianto ha sull'assetto dell'ambito territoriale, abbia rilievo la necessità di bilanciamento dell'iniziativa economica anche compensata da una riduzione delle emissioni inquinanti con l'interesse della comunità a difendere la qualità dei prodotti strettamente interrelata con la tutela della biodiversità e delle conoscenze tradizionali.

Per questo, si torna a sottolineare come la qualità alimentare sia, senza dubbio, l'ultimo e più originale nucleo funzionale rispetto alla serie di interessi, via via differenziatisi da quello più strettamente urbanistico, che l'adozione di norme succedutesi nel tempo hanno individuato sul piano delle tutele parallele o concorrenti per il fatto di appuntarsi sull'utilizzazione del territorio.

Con l'esplosione dei problemi correlati alla disponibilità, ai costi, e, sopra tutto, ai rischi del commercio a distanza di prodotti alimentari, la qualità dell'alimentazione diventa un valore per la persona umana nel suo vivere sul territorio, che richiede, nella delimitazione della consistenza delle zone da pianificare e nella durevole salvaguardia della destinazione economica, precisi condizionamenti strutturali e un adeguato corredo di prescrizioni, limiti e vincoli alle trasformazioni urbanistiche.

10. Identità culturale e disciplina conformativa dell'uso del suolo

Sul piano microterritoriale un'attenta conformazione delle aree agricole considerate in relazione al loro intorno fisico e funzionale si traduce, per altro, in uno

renza unificata. Conforme è la successiva sentenza della stessa Corte Costituzionale (22 marzo) 26 marzo 2010, n. 119, *ined.*, che, senza trascurare la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, riconosce come prevalente il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali, sì che, in assenza di linee guida nazionali, non sia consentito alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimenti degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

strumento efficace di promozione dello sviluppo locale e di crescita dell'identità culturale della comunità⁴⁶.

Anche un'area agricola assume connotati suoi propri in relazione alla qualità delle colture impiantate e, per il suo tramite, la funzione di produzione e di consumo risulta finalmente salvaguardata attraverso il divieto di modificarne la destinazione.

Viene in considerazione, al riguardo, lo stesso legame tra le esperienze tradizionali di produzione con le componenti essenziali del paesaggio e della natura e con le conoscenze espresse storicamente e tramandate di generazione in generazione. Ciò per confermare che il perimetro delle aree particolarmente sensibili e vulnerabili a fenomeni di trasformazione o degradazione debba essere ridisegnato a partire dalla salvaguardia, negli strumenti urbanistici, dei sistemi di produzione di alimenti espressione di identità culturali⁴⁷.

Fino ad ora l'assortimento della distribuzione negli scaffali dei supermercati ha scambiato con la facilità dell'acquisto la sottrazione della consapevolezza dei sapori e del riconoscimento delle stagioni, inducendo i consumatori a procedere *a ritroso* nella scelta di alimenti con una graduale riscoperta delle componenti di immagine della provenienza e dei benefici sulle condizioni di salute⁴⁸. Dal momento, però, che a fondare un vero e proprio *ribaltamento* degli indirizzi di qualità urbanistica sono le emergenti esigenze di approvvigionamento alimentare, si è necessariamente fuori dall'ambito di un discorso sociologico circa la fase matura del consumo e le competenze di apprendimento delle persone per soddisfare bisogni ulteriori⁴⁹, in quanto la disciplina conformativa del regime dei suoli attribuisce a sé il tracciato di un complesso percorso evolutivo.

Sotto l'avanzata fisica dell'urbano e delle sue dotazioni infrastrutturali, la riduzione di suolo occupato da produzioni capaci di esprimere relazioni positive con habitat particolarmente delicati e ricchi di biodiversità può portare ad una semplificazione dell'ambiente ma, sopra tutto, è destinata ad incidere sulle possibilità di

⁴⁶ In argomento, si veda, *amplius*, Paoloni L., *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, 5, che osserva come "la rapida diffusione dei fenomeni della globalizzazione (anche dei modelli di consumo) e della cultura industriale basati su conoscenze riduzionistiche, tecnologie meccanicistiche e mercificazione delle risorse, conduca alla pratica delle monoculture biologiche e sociali che causano la decimazione della diversità, con conseguenze che arrivano a minare perfino la sicurezza alimentare".

⁴⁷ Osserva Sabbatini M., *Tradizione e regole alimentari*, in *Agr. ist. merc.*, 2005, n. 3, 453, che "I sistemi agricoli e tradizionali di produzione alimentare sono un aspetto integrante dell'identità locale e culturale. Infatti, l'agrobiodiversità dipende largamente dalla diversità culturale. Tutte le comunità umane hanno il diritto di conservare, di sviluppare e di arricchire ulteriormente le loro diverse identità culturali, quali sono praticate ed espresse storicamente e tramandate di generazione in generazione".

⁴⁸ Sulle dimensioni fondative della qualità nel mangiare, si veda Fabris G., *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Milano, 2003, 221 e seg.

⁴⁹ In argomento, si rinvia, ancora, a Fabris G., *Societing. Il marketing della società postmoderna*, Milano, 2008, 240, il quale sottolinea "l'esigenza di *disintermediare* il più possibile la lunga filiera, che ha collocato il consumatore *distante dall'impresa* finendo per oscurarne la visione".

gestione del territorio in funzione della sostenibilità del modello di approvvigionamento alimentare di cui è portatrice la comunità.

La definizione di apposite prescrizioni in materia di inserimento di impianti da energie rinnovabili potrebbe, dunque, rappresentare l'occasione perché i Comuni procedano ad individuare e perimetrare le aree oggetto di attività agricola di qualità al fine di introdurre un generale divieto di realizzazione di nuovi insediamenti di tipo urbano o di ampliamento di quelli esistenti o di nuovi elementi infrastrutturali salvo che non sussistano alternative di riuso e di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti.

In altri termini, l'immediata efficacia conformativa di prescrizioni inserite nei piani regolari con l'effetto di impedire nuove costruzioni, demolizioni o ricostruzioni ovvero consistenti ampliamenti di edifici se non strettamente funzionali all'esercizio di attività agro-silvo-pastorali si dispiega in coerenza a parametri rapportati alla varietà ed alla estensione delle colture praticate ed alla capacità produttiva prevista in base ai piani aziendali coordinati con le direttive dello sviluppo economico regionale.

Da questo punto di vista può essere, altresì, chiamato in causa lo stesso d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137*: dopo aver stabilito, a carico dello Stato e delle Regioni, il compito di assicurare che *tutto* il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato e gestito in ragione dei differenti contesti che lo costituiscono, esso riconduce alla pianificazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 135, comma 4, lett. c), prescrizioni e previsioni ordinate ad imporre il *minor consumo del territorio*.

Non è di minore importanza sottolineare, in proposito, come proprio i prodotti che presentano un collegamento con un determinato ambito territoriale che ne condiziona le caratteristiche e garantisce l'inviolabile presenza di specifiche qualità, siano riconosciuti espressione del patrimonio culturale italiano⁵⁰. In questo senso, può dirsi che sono gli amministratori locali a poter anticipare il divenire del proprio territorio, disegnando un'innovativa *gerarchia* spaziale, tanto più che "c'è da ribadire che le motivazioni socio-economiche delle scelte in cui si esprime la pianificazione territoriale sono sostanzialmente intese alla programmazione della vita socio-economica della comunità"⁵¹.

⁵⁰ *Individuazione dei prodotti agroalimentari italiani come espressione del patrimonio culturale italiano*

⁵¹ Così, Abbamonte G., voce *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. giur.*, Agg., vol. II, Milano, 1998, 801.