

Luigi Russo

*Dipartimento di Giurisprudenza,
Università degli Studi di Ferrara*

E-mail: luigi.russo@unife.it

*Keywords: soil consumption, food
security, environmental protection*

*Parole chiave: consumo di suolo,
sicurezza approvvigionamenti
alimentari, tutela dell'ambiente*

Il consumo di suolo agricolo all'attenzione del legislatore

The paper begins from testing a renewed interest by the Italian legislator about aspects of land ownership, and examines recent proposals of regulatory measures presented in the years 2012 and 2013. Therefore are taken into account the law projects concerning the so called 'Consumption' of agricultural land, presented to the Parliament by the Italian government either in September 2012 then in June 2013, following the election of the new Parliament in the Spring of 2013.

1. Introduzione

Negli ultimi tempi l'esecutivo ha ritenuto necessario dover proporre al Parlamento dei disegni di legge volti a favorire un più razionale approccio alla troppo spesso incontrollata perdita di terreni destinati all'attività agricola, in favore di un sempre maggiore inurbamento del territorio. Tale meritoria attività è risultata, tuttavia, predisposta con la ormai consueta dose di pressapochismo e con scarsa attenzione a profili tecnico-giuridici di rilievo, così che è auspicabile non solo che i disegni di legge presentati (dopo un lungo silenzio, a distanza di pochi mesi sono stati presentati, infatti, due disegni di legge: il primo, nel settembre 2012, e il secondo a giugno 2013) possano, in un arco di tempo non eccessivo, divenire testi di legge, ma anche che in sede di discussione parlamentare vengano affinate le norme proposte, e meglio coordinate con altre attualmente vigenti.

Queste iniziative devono ascrivere al perseguimento di duplici finalità: per anticipare quanto si dirà in seguito, accanto ad obiettivi di carattere ambientale¹ sussistono anche dei riflessi di natura più strettamente agraria, posto che la progressiva diminuzione dei terreni coltivabili produce effetti sensibili anche sull'ap-

¹ Illuminanti considerazioni sulle strette interrelazioni tra attività agricola e tutela dell'ambiente, tale da imporre anche una rilettura dell'art. 44 Cost., si rinvencono già in GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1992, 5 ss.

provvigionamento alimentare, così che il «freno» alla perdita di terreni coltivabili – che le proposte di legge vorrebbero introdurre – rappresenta anche un argine ad una pericolosa riduzione, sotto il profilo della *security* alimentare, della produzione agroalimentare.

Peraltro, nell'anno 2012 le iniziative in discorso non sono state le uniche che hanno interessato, dopo un lungo periodo di silenzio, la tematica della proprietà fondiaria².

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

Sebbene la proprietà fondiaria costituisca un sottile filo conduttore che accomuna le norme già in essere e quelle proposte, i motivi o gli obiettivi sottesi ai diversi interventi sono non sempre coincidenti: in particolare, quanto alla vendita e all'affitto dei terreni agricoli pubblici, alla base della previsione normativa si rinvencono chiare motivazioni di carattere finanziario, unitamente alla presa d'atto della non essenzialità della permanenza di tali beni nel patrimonio indisponibile dello Stato; tuttavia, seppure in via secondaria, possono dirsi sussistenti anche finalità strettamente agricole, presupponendo la dismissione (o la concessione in affitto) dei terreni che questi, una volta privatizzati (o concessi in godimento temporaneo ad un privato), diverranno meglio utilizzati e maggiormente produttivi, favorendo così il perseguimento di una maggiore produzione agricola nazionale. Una duplice valenza, ambientale ed agricola, si rinviene anche nella decisione di porre termine all'erogazione degli incentivi collegati alla produzione di energia elettrica ottenuta mediante pannelli fotovoltaici collocati su terreni agricoli: se da un lato, infatti, la presenza dei pannelli – soprattutto in alcune regioni – stava espandendosi a macchia d'olio, a causa dei forti incentivi connessi con tale forma di energia, con conseguenze oggettivamente negative sull'ambiente e sul paesaggio, dall'altro la soppressione degli incentivi comporterà inevitabilmente un blocco nell'installazione di nuovi pannelli, salvaguardando così i terreni agricoli da ulteriori riduzioni, dal momento che la presenza degli impianti è sostanzialmente incompatibile con l'attività produttiva agricola.

Prima di entrare nel merito dei disegni di legge sopra indicati a tutela di un eccessivo ed incontrollato consumo di suolo agricolo, cui sono destinati i paragrafi che seguono, occorre preliminarmente evidenziarsi che, ogni qualvolta il legislatore nazionale interviene su materie destinate ad incidere sulla proprietà fondiaria,

² Su cui v. COSTATO, *Proprietà agraria*, in Enc. Dir., XXXVII, Milano, 1988, 325 ss. Sull'art. 44 della Costituzione è doveroso, inoltre, rinviare ai lavori di RODOTÀ, *Commento all'art. 44*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Rapporti economici, t. II, Artt. 41 – 44, Bologna-Roma, 1982, 211 ss., e SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, I, *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, 81 ss.

è necessario verificare la compatibilità delle norme adottate con l'assetto costituzionale in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni: l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost. prevede, infatti, l'attribuzione di tali competenze in maniera assolutamente eterogenea, come dimostra il fatto che l'ordinamento civile (ovvero, la disciplina dei rapporti interprivati), la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi risultano di competenza esclusivamente statale, mentre la materia «governo del territorio» (ossia, la vecchia urbanistica) è, invece, di competenza concorrente di Stato e Regioni, e la materia agricoltura e foreste è di competenza esclusivamente regionale.

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

2. Il primo disegno di legge governativo sul consumo di suolo agricolo.

Nel mese di settembre 2012 il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali si è fatto promotore di un disegno di legge volto a dare un quadro normativo ad una serie di attività che, nel loro complesso, possono condurre – come in effetti è accaduto – ad una sensibile riduzione dei terreni suscettibili di destinazione agricola, con una serie di conseguenze negative di carattere agrario e ambientale³.

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

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

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

³ V. l'art. 1 del d.d.l., recante l'indicazione degli obiettivi di carattere ambientale-paesaggistico e agricoli.

I presupposti fattuali, su cui si fonda il disegno di legge, sono effettivamente emblematici del più totale disinteresse manifestato dal legislatore per il fenomeno considerato, sol che si pensi che nel periodo dal 1971 al 2010 vi è stata una riduzione, nel territorio italiano, di ca. il 28% delle aree agricole⁴, anche se, in via seppur disorganica, non sono mancate nel passato alcune previsioni volte a valorizzare l'importanza dei terreni agricoli a fini ambientali e produttivi⁵.

Il ricordato disegno di legge italiano si distingue, quanto agli obiettivi, dalla proposta di direttiva della Commissione⁶ volta ad istituire un quadro per la protezione del suolo: la base giuridica della direttiva proposta è, invero, esclusivamente ambientale⁷, tanto che la (futura) direttiva è finalizzata a ridurre i fenomeni di degrado imputabili all'erosione, alla diminuzione della materia organica, alla contaminazione, alla salinizzazione, alla compattazione, alla diminuzione della biodiversità del suolo, alla impermeabilizzazione, alle inondazioni e agli smottamenti. Va notato che la proposta risale al 2006 ma appare ancora ben lungi dall'essere prossima all'approvazione⁸. Sebbene essa prenda in considerazione anche il fenomeno della impermeabilizzazione del suolo e, dunque, di uno dei fenomeni considerati dal d.d.l. in esame quale causa della perdita di terreni agricoli, al riguardo l'approccio della proposta appare poco incisivo: si dispone, infatti, all'art. 5, che gli Stati membri dovranno adottare le «misure opportune per limitare l'impermeabilizzazione» oppure, se quest'ultima debba necessariamente realizzarsi, per atte-

⁴ Interessanti dati in materia si rinvengono nel Rapporto sullo stato dell'agricoltura, a cura dell'INEA, 2012; v., peraltro, FRASCARELLI e MARIANO, Il consumo di suolo agricolo in Italia: una valutazione delle politiche, in *Agriregionieuropa*, giugno 2013, in cui si rileva la scarsa attendibilità delle banche dati italiane relative al consumo di suolo, siccome prive di omogeneità e scarsamente aggiornate.

⁵ V. la legge delega 5 marzo 2001, n. 57, recante disposizioni in materia di aperture e regolazione dei mercati, il cui art. 7, contenente la delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura, prevede che il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari debba avvenire «secondo le vocazioni produttive del territorio» (così il 3° co., lett. a); il successivo art. 8, contenente l'elenco dei principi e criteri direttivi della delega, al comma 1°, lett. e), prevede la «promozione e mantenimento di strutture produttive efficienti, favorendo la conservazione dell'unità aziendale e della destinazione agricola dei terreni ...»: in arg. v. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Viterbo, 2004, 91 ss.

⁶ Del 22 settembre 2006, COM (2006) 232 def., che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE.

⁷ Quale base giuridica della direttiva viene, infatti, richiamato l'art. 175, par. 1 TCE, ora divenuto art. 192 TFUE, rientrante nel Titolo dedicato all'ambiente.

⁸ Cfr. la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 13 febbraio 2012, COM (2012) 46, intitolata *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, in cui si dà conto del fatto che la proposta del 2006 di direttiva quadro per la protezione del suolo, dopo essere stata oggetto di approvazione in prima lettura da parte del Parlamento europeo nel novembre 2007 con una maggioranza di circa due terzi, è rimasta arenata presso il Consiglio a causa dell'opposizione di una minoranza di Stati membri per ragioni legate alla sussidiarietà, ai costi eccessivi e al carico amministrativo.

nuarne gli effetti, ricorrendo in particolare a prodotti e tecniche edificatorie tali da mantenere il maggior numero possibile di funzioni del suolo⁹.

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

Al di là delle criticità che scaturiscono, come si vedrà tra breve, dalla scadente tecnica redazionale del testo normativo, l'iniziativa si segnala perché con piena consapevolezza il legislatore dimostra di voler espressamente abbandonare l'approccio¹⁰ – per il vero risalente nel tempo – secondo cui i terreni agricoli sarebbero da considerare, sotto il profilo urbanistico, in termini «residuali» rispetto ai terreni edificabili, venendo piuttosto valorizzati in quanto tali, in ragione delle esternalità positive collegate con la presenza di terreni agricoli, e considerati nella loro valenza di beni di interesse pubblico: la cui rilevanza, cioè, prescinde dai soli aspetti proprietari, transcendendo l'ottica puramente privatistica¹¹.

Prima di esaminare brevemente il contenuto del testo presentato al Parlamento, è doveroso avvertire ancora una volta che si tratta di un disegno di legge: come tale, esso non solo è suscettibile di modifiche, anche sostanziali, in sede di esame parlamentare, ma, prima ancora, potrebbe anche essere destinato a restare lettera morta, non essendovi alcuna certezza del fatto che il Parlamento licenzi effettivamente una legge destinata ad affrontare la tematica del c.d. consumo di suolo agricolo. A riprova dell'aleatorietà degli esiti, mette conto rilevare che il te-

⁹ Il fenomeno dell'impermeabilizzazione del suolo non riguarda solo il territorio italiano, ma anche quello dell'UE nel suo complesso: la Commissione, nella sua Relazione del 13 febbraio 2012, cit., rileva come nell'intera UE si siano persi tra il 1990 e il 2000, per tale causa, almeno 275 ettari di terreno al giorno, e come nel periodo 1990-2006 19 Stati membri abbiano perso una potenziale capacità di produzione agricola pari complessivamente a 6,1 milioni di tonnellate di frumento; occorre, inoltre, considerare che, secondo la stessa Commissione, che richiama al riguardo lo studio di GARDI, PANAGOS, BOSCO e DE BROGNIEZ, *Soil Sealing, Land Take and Food Security: Impact assesment of land take in the production of the agricultural sector in Europe*, JRC, 2011, per compensare la perdita di un ettaro di terreno fertile in Europa è necessario mettere in uso un'area fino a dieci volte superiore in un'altra parte del pianeta.

¹⁰ Anche (e soprattutto) giurisprudenziale: cfr., tra le tante, TAR Lazio Roma, sez. II, 8 novembre 2006, n. 12138 (citata da N. CENTOFANTI-FAVAGROSSA-P. CENTOFANTI, *Diritto urbanistico*, II ed., Padova, 2012, 168) secondo cui «la destinazione a zone agricola, impressa dal piano regolatore ad un'area, non presuppone affatto una reale e proficua utilizzazione agraria, avendo la più generale finalità di provvedere, mediante il divieto di edificazione ovvero la possibilità di edificazione in termini estremamente limitati, ad orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni ovvero ancora di salvaguardare precisi equilibri dell'assetto territoriale».

¹¹ Per un interessante excursus storico, cfr. P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in *Trattato di dir. agr.*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, 597 ss.; sulle zone agricole, v. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, VI ed., Milano, 2009, 189 ss.

sto dell'originario d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri è stato ampiamente emendato dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome nella seduta del 30.10.2012, così che di seguito si darà conto dei (soli) principali profili delineati tanto dall'iniziale versione del disegno legislativo quanto dalle modifiche successivamente proposte dalla Conferenza Unificata.

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

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

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

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

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

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

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

La Conferenza ha elaborato, invece, una diversa definizione di terreno agricolo: per tali sono intesi non solo i terreni che risultino tali dal punto di vista urbanistico, ma anche le aree che di fatto sono utilizzate per scopi agricoli, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, unitamente a quelle – libere da edificazioni – che risultano suscettibili di utilizzazione agricola (così la proposta del

nuovo art. 2). Al tempo stesso, tuttavia, viene offerta una definizione di consumo di suolo tale da escludere i fenomeni di abbandono dei terreni, dal momento che viene considerato tale la riduzione di superficie agricola conseguente a soli «interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola».

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

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

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

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

Parimenti si prevede (all'art. 7) ancora l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge 24 dicembre 2007, n. 244: tale disposizione originariamente disponeva per il periodo 2008 – 2010; a seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 41, decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, ne è stata estesa l'efficacia fino al 2012. Ai sensi di questa norma i proventi dei titoli abilitativi edilizi e le relative sanzioni possono essere utilizzati, per una quota non superiore al 50 per cento, per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. La prevista abrogazione sembrava, tuttavia, risultare sostanzialmente inutile stante la natura temporanea della disposizione, considerando che il disegno di legge è stato presentato al Parlamento nel mese di novembre 2012, e dunque a distanza di poco più di un mese dalla scadenza della norma abroganda. Tuttavia, la previsione dell'abrogazione ha paradossalmente riacquisito interesse *a posteriori*, dal momento che con l'art. 10, comma 4-ter, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64) si è ulteriormente modificato il testo del comma 8 dell'art. 2, legge n. 244 del 2007, prorogandone l'efficacia dal 2012 sino al 2014. Inutile dire che la proroga al 2014 della disposizione in esame confligge apertamente con le finalità del d.d.l., presentato dal Governo solamente qualche mese prima dell'adozione del ricordato d.l. n. 35 del 2013.

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

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

Volendo provare a svolgere qualche osservazione sul materiale normativo *in fieri*, può rilevarsi che l'intervento delle regioni ha attribuito ad esse compiti e poteri sicuramente più incisivi di quelli che alle medesime erano riservate dall'originario disegno di legge; basti pensare al procedimento delineato dal «nuovo» art. 3, frutto delle modifiche apportate dalla Conferenza Unificata, tenendo altresì conto che la stessa Conferenza ha ritenuto espressamente «irrinunciabili»¹² gli emendamenti proposti nei commi 1, 5 e 10 dell'art. 3, di cui si è dato brevemente conto

¹² Così, testualmente, il parere sullo schema di d.d.l. in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, reso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 30 ottobre 2012. Irrinunciabili sono stati indicati, altresì, gli artt. 4 e 8, commi 1 e 2.

in precedenza. La Conferenza ha, inoltre, opportunamente ampliato la nozione di superficie agricola, non più limitata alla situazione di diritto ma estesa anche alle situazioni di fatto e, in tema di utilizzo dei proventi ottenuti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi e dalle relative sanzioni, ha non solo ribadito l'abrogazione dell'art. 2, comma 8, legge n. 244 del 2007 (norma destinata comunque a perdere efficacia alla fine del 2012) ma, soprattutto, ha inteso statuire *expressis verbis* il vincolo di destinazione nell'utilizzo di tali proventi, destinati esclusivamente alla realizzazione di opere di urbanizzazioni primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio il divieto, eliminando così la possibilità, transitoriamente concessa dalla citata legge n. 244 del 2007, di poter sia pur parzialmente utilizzare dette somme per il pagamento delle spese correnti. Proprio quest'ultima possibilità, improvvidamente concessa agli enti territoriali dal legislatore, ha rappresentato una delle principali cause della progressiva erosione di terreni destinati all'agricoltura, posto che i Comuni vedevano il rilascio dei titoli abilitativi in primo luogo come fonte per il loro sostentamento, tralasciando, conseguentemente, ogni considerazione di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale, oltre che agricolo¹³.

3. (segue): il successivo disegno di legge presentato nel giugno 2013.

A distanza di pochi mesi dalla presentazione del d.d.l., nel mese di giugno 2013 il nuovo Governo ha, a sua volta, presentato un proprio d.d.l. avente i medesimi scopi del precedente, senza, peraltro, che nessun accenno fosse fatto al primo e alle vicende che successivamente hanno visto coinvolta la Conferenza unificata.

La riproposizione di un disegno di legge in materia evidenzia una volta di più come la tematica risulti particolarmente avvertita a livello governativo, anche se non sarebbe stato inopportuno chiarire che, in realtà, il testo licenziato del mese di giugno 2013 ripropone in gran parte quello approvato dalla Conferenza unificata in data 30 ottobre 2012, pur se con qualche innovazione non di poco momento, la quale renderà così quasi inevitabilmente necessaria una riapertura della dialettica tra Stato e Regioni per la definizione del testo definitivo da sottoporre alle Camere.

Tra le innovazioni di maggior spicco si segnalano la diversa composizione del Comitato per il monitoraggio del consumo di suolo; l'introduzione di un nuovo articolo sulla priorità del riuso; la - ancora una volta - infelice formulazione della

¹³ Cfr. F. CARRARO, Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale, in Riv. dir. fin., 2011, 231 ss., la quale rileva che «In base al dettato della l. n. 10/1977, i contributi di costruzione avrebbero dovuto scoraggiare l'eccessivo consumo di suolo e asservire alla parziale copertura delle spese connesse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. Tuttavia, nella pratica, essi hanno rappresentato una delle principali forme di entrata per le amministrazioni locali, finendo per favorire, negli anni, un'espansione urbana incontrollata. con il ridursi dei trasferimenti dal centro e con l'aumentare delle competenze loro assegnate, i comuni, per non aumentare il carico fiscale, hanno promosso pianificazioni urbanistiche espansive al solo scopo di aumentare la base imponibile».

disposizione che fa divieto di mutamento di uso nel caso di avvenuta erogazione di aiuti di Stato od europei.

Esaminando brevemente i tre profili ora ricordati, va detto che il Comitato, nel d.d.l. del giugno 2013, prevede una composizione di ben 17 membri, di cui 2 rappresentanti per il Mipaaf, il Ministero dell'ambiente, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un rappresentante del Dipartimento della protezione civile, uno dell'Istituto nazionale di statistica, e sette rappresentanti designati dalla Conferenza unificata¹⁴.

Il nuovo d.d.l. prevede espressamente, poi, quale principio fondamentale della materia «governo del territorio» la priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente rispetto all'ulteriore consumo di suolo ineditato (così l'art. 1, comma 2)¹⁵; tale principio comporta¹⁶ «almeno l'obbligo di adeguata e documentata motivazione, in tutti gli atti progettuali, autorizzativi, approvativi e di assenso comunque denominati relativi a interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio, circa l'impossibilità o l'eccessiva onerosità di localizzazioni alternative su aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o comunque suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione e più efficiente sfruttamento». Dopo aver statuito il principio, il disegno di legge introduce un nuovo art. 4, rubricato proprio «priorità del riuso», il quale stabilisce che i Comuni debbano, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, procedere al censimento delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di recupero, e alla tenuta di «un elenco delle aree suscettibili di prioritaria utilizzazione a fini edificatori di rigenerazione urbana e di localizzazione di nuovi investimenti produttivi e infrastrutturali» (art. 4, 1° co.). L'ultimo comma dell'art. 4 prevede che in caso di inadempimento del Comune all'obbligo di censimento o all'obbligo di costituzione del suddetto elenco è vietata la realizzazione di interventi edificatori sia pubblici che privati comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo ineditato. Non vi è dubbio che l'introduzione del principio del riuso costituisca un efficace, se non necessario, complemento all'azione volta a contenere il consumo di suolo agricolo, e che gli obblighi motivazionali dei provvedimenti amministrativi, oltre che l'obbligo del censimento delle aree suscettibili di riuso, assistito dal divieto di realizzazione di interventi edificatori in caso di inadempimento, possano costituire un primo argine all'indiscriminata cementificazione di terreni ineditati.

Rimane, nell'articolato normativo, la previsione del divieto di mutamento della destinazione d'uso delle superfici agricole «in favore delle quali sono stati erogati

¹⁴ In base al d.d.l. precedente, invece, il Comitato risultava di 11 membri, di cui due nominati dal Mipaaf, uno ciascuno i Ministeri dell'ambiente, per i beni culturali e delle infrastrutture e dei trasporti, oltre ad un rappresentante dell'Istituto di statistica e 5 designati dalla Conferenza unificata.

¹⁵ Peraltro, già alcune leggi regionali avevano già dettato prescrizioni in questo senso: cfr., per rinvio, URBANI, op. cit., 604.

¹⁶ Salvo le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate che siano introdotte dalle leggi regionali.

aiuti di Stato o aiuti europei», e ciò per almeno cinque anni dall'ultima erogazione. Ancora una volta le imprecisioni del testo rischiano di riverberarsi, in seguito, sul piano applicativo, non essendo dubbio che destinatari di aiuti (di Stato o europei) non sono le superfici agricole, bensì persone fisiche o giuridiche. Il fatto è che a tale imprecisione si accompagna nuovamente la sanzione della nullità degli atti (di sola compravendita, peraltro, secondo il «nuovo» art. 5) dei terreni in oggetto, quando non sia espressamente richiamato il vincolo, oltre che la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro e la sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi.

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

4. Prime conclusioni

In ogni caso, dal pur sommario esame dei testi normativi in predicato di divenire legge (nonché di quelli di cui al d.l. n. 1 del 2012, cui si è accennato nel 1° par.), emerge con evidenza come il tema della proprietà fondiaria sia in grado di catalizzare ancor oggi l'interesse del legislatore, il quale deve sempre porsi a raffronto con le finalità e con i limiti indicati dall'art. 44 Cost., il quale continua, a distanza di oltre sessant'anni a svolgere la sua funzione di fondamentale guida per il legislatore ordinario mantenendo immutata la sua attualità pur a fronte dell'emersione di nuovi valori cui anche la proprietà agraria può contribuire ad affermare con sempre maggiore pienezza¹⁷. Il perseguimento delle finalità del razionale sfruttamento

¹⁷ Mette conto, peraltro, rilevare che il d.d.l. richiama, all'art. 1, espressamente il 2° comma dell'art. 9, Cost., e, dunque, il principio della tutela del paesaggio, e non anche l'art. 44 Cost.

del suolo, da un lato, e degli equi rapporti sociali, dall'altro, conserva così straordinariamente intatta la sua valenza conformativa per tutti gli interventi destinati ad interessare la proprietà terriera, anche per quelli (si pensi alle interrelazioni tra la proprietà fondiaria e la tutela ambientale, al rapporto tra terreni e produzione di energia da fonti rinnovabili, e al ruolo da attribuire ai terreni agricoli nell'attività di pianificazione urbanistica) neppure ipotizzabili al momento della redazione della carta costituzionale, stante la possibilità di utilizzare la disposizione costituzionale in un'ottica che trascende gli aspetti collegati alla sola agricoltura - produzione¹⁸, a riprova non solo della lungimiranza con cui i costituenti hanno ritenuto necessario inserire nella carta una norma dedicata alla proprietà fondiaria¹⁹, ma anche della qualità, sotto il profilo tecnico-giuridico, con cui una volta si scrivevano gli enunciati normativi, soprattutto se aventi rango primario.

¹⁸ Similmente, v. URBANI, op. cit., 614 ss., il quale pone in evidenza l'importanza che la tutela dei beni paesaggistici di cui al Codice dei paesaggio (d. lgs. n. 42/2004) riverbera sulla normativa urbanistica, stante la affermata prevalenza delle norme a tutela del paesaggio su quelle urbanistiche, così che, accanto all'agricoltura-produzione e all'agricoltura-protezione potrebbe individuarsi un ulteriore ruolo per gli spazi agricoli in termini di paesaggio da tutelare, collegando tale forma di tutela non solo all'art. 9, comma 2°, Cost., ma anche all'art. 44 Cost., laddove la finalità del razionale sfruttamento del suolo deve andare interpretata non solo in rapporto a finalità eminentemente produttivistiche, ma anche a quelle di tutela ambientale.

¹⁹ Sul dibattito sviluppatosi sul punto in seno all'assemblea costituente, v. RODOTÀ, op. cit., 214 ss.