

Aspetti giuridici della pianificazione territoriale

di Antonio Carrozza

1. Programmazione e pianificazione

«Programmazione» e «pianificazione» sono nozioni strettamente collegate e in gran parte sovrapponibili (in effetti, e non solo nel linguaggio comune, esse vengono abitualmente sovrapposte), perché le operazioni logiche che stanno alla loro base sono identiche: certo è però che mentre la programmazione è tendenzialmente legata all'elemento temporale (il tempo come concetto di relazione dei fenomeni umani) la pianificazione appare più strettamente correlata allo spazio (altro fondamentale concetto di relazione). L'attributo «territoriale», dunque, è particolarmente congeniale alla pianificazione.

E poiché l'agricoltura è un'attività a base di spazio, nel senso che la valorizzazione delle unità di produzione agricola dipende in larga misura dal modo con cui viene governato il territorio (G. Cotton), è logico che si istituisca una stretta connessione fra pianificazione territoriale e agricoltura: con ciò, peraltro, non si vuol negare la rilevanza, anche dal punto di vista della strumentazione giuridica, della pianificazione territoriale extragricola ed in particolare urbana; quest'ultima, anzi, presta spesso (ma inesattamente) il suo nome («urbanistica») anche a quella serie di strumenti di disciplina del territorio che si applicano in aree extra-urbane.

* Queste pagine sono state approntate non appena la Presidenza del Ce.S.E.T. è stata informata della sopravvenuta indisponibilità, a causa di malattia, del prof. Enzo Capaccioli, al quale era affidata la relazione sul tema giuridico. La fretta della stesura ne giustifica le eventuali mende.

2. Pianificazione territoriale

«Pianificazione territoriale» non è una materia ma piuttosto un metodo di governo del territorio stesso, che consiste nel sottoporre una data porzione della superficie terrestre, in conformità delle sue caratteristiche naturali permanenti e della necessità del suo sfruttamento come ambiente di vita e di produzione, all'azione di un piano studiato in modo da coordinare razionalmente la migliore utilizzazione delle risorse naturali, curarne la conservazione e perseguire l'obiettivo finale dell'armonizzazione più soddisfacente dei molteplici impieghi possibili (Di Cocco).

Questa definizione, che è fra le più semplici, mette in luce la rivalità delle opposte esigenze, giacché il piano, quando è globale, prende in considerazione ogni settore di attività economica (agricoltura, industria e servizi). I bisogni concorrenti reclamano forme e dosi diverse di utilizzazione del medesimo spazio: tipico il contrasto fra utilizzazione agricola del suolo e utilizzazione edilizia urbana e peri-urbana, in relazione al quale uno degli obiettivi preliminari di un piano generale di assetto o di riassetto del territorio è costituito dalla ripartizione delle aree considerate fra i vari usi che possono farsene (usi che talvolta si traducono in un consumo vero e proprio di terreno). Le autorità preposte alla formazione e revisione del piano dovranno perciò fare tutta una serie di scelte (che investono l'aspetto politico del problema) per decidere quale e quanta parte delle terre coltivabili sia effettivamente destinata a rimanere o a divenire agricola, ecc. A questa ripartizione di base seguiranno le opportune operazioni di «localizzazione» dell'una o dell'altra attività.

3. Pianificazione territoriale agricola

Un problema di scelte e di proporzioni si riproduce all'interno del settore agricolo, perché l'agricoltura come comparto produttivo va tenuta distinta dall'agricoltura adibita ad altre funzioni, egualmente se non maggiormente rilevanti dal punto di vista del pubblico interesse.

L'agricoltura si presenta anzitutto come «attività produttivo-industriale», che a sua volta comprende gli interventi sulle dimensioni delle unità di produzione, l'ausilio pubblico (finanziario o di altra specie) ai produttori singoli od associati, ecc. Ma accanto a quelle riferibili all'*agricoltura-produzione* altre funzioni emergono, tutte riassumibili, per brevità, nell'espressione *agricoltura-protezione*, che si articola nelle voci:

difesa del suolo; parchi naturali, riserve e zone umide; montagna e foreste; caccia e pesca; protezione dell'ambiente naturale, della fauna e della flora (anche selvatica). E si noti che le esigenze delle due diverse agricolture sono contrastanti: nella misura in cui si prendono in considerazione, ai fini del loro soddisfacimento, le esigenze del secondo tipo, ne nascono condizionamenti vari del regime della proprietà fondiario-agraria e delle strutture dell'impresa agricola (senza considerare il conflitto latente all'interno dell'azienda fra proprietà ed impresa).

4. *Tipologia delle pianificazioni del territorio*

Sviluppando il discorso della pianificazione nei suoi aspetti più propriamente giuridici si trovano gli elementi per effettuare alcune distinzioni che potrebbero permettere un'esposizione più organica di quanto non sia consentito dalle presenti frettolose note.

In sintesi potremmo osservare che la pianificazione *sub specie juris* varia anzitutto in funzione degli organi e degli strumenti che vengono impiegati; oppure dell'oggetto pianificato; oppure del carattere più o meno vincolante delle prescrizioni e delle direttive che provengono dall'autorità del piano; oppure dal livello, che secondo i casi — scendendo dal generale al particolare — è comunitario, statale, regionale, sub-regionale, ecc., con vari rapporti di gerarchia e di coordinazione.

Le diverse combinazioni di questi elementi danno luogo a innumerevoli «modelli giuridici» di pianificazione del territorio, delle risorse naturali, dei beni ambientali e culturali che il territorio assomma.

Una forte spinta a pianificare proviene dalla Comunità economica europea. A livello comunitario la pianificazione ha assunto atteggiamenti che suscitano, però, problemi nuovi, non ultimo quello derivante dai suoi caratteri di astrattezza e rigidità: vogliamo alludere alle disposizioni che realizzano la cosiddetta «politica delle strutture agricole», la quale si propone obiettivi di incremento produttivo e di miglioramento del tenore di vita degli addetti all'agricoltura. Il concetto di «struttura» viene tradizionalmente riferito all'insieme delle condizioni di produzione, e in particolare ai caratteri del capitale fondiario (intensità di investimenti, ampiezza delle unità produttive) e alle relazioni che intercorrono fra i fattori della produzione (Lechi), ma l'abito mentale porta il giurista a mettere in disparte la definizione ufficiale di strutture interne ed esterne data nel 1963 dal Comitato permanente delle strutture agrarie della Cee, poco utile a causa della sua latitudine, e a pensare piuttosto all'impresa agricola come

unità di produzione composta di elementi soggettivi ed oggettivi e legata all'uso del suolo. Essenzialmente, sotto il nome di struttura (produttiva), l'oggetto di questa pianificazione a livello superiore è costituito dall'impresa e dalla proprietà sottostante: ne emerge l'orientamento verso una disciplina della proprietà-impresa conformata che arricchisce di nuove modalità l'intervento pubblico in agricoltura e impone al teorico l'adozione di una nuova ottica nel collegare le situazioni giuridiche di diritto privato con quelle di diritto pubblico, sia per quanto riguarda i beni sia per quanto riguarda i soggetti e le loro attività economiche. Anche da questo lato trova conferma quella linea evolutiva che procede dalla considerazione del *fondo*, che è dominio privato del singolo, verso il *territorio*, che appartiene a tutti, è il regno del popolo.

Comunque, una classificazione vera e propria delle forme di pianificazione è praticamente improponibile, data la complessità e la mobilità dei dati a disposizione. Si può rilevare soltanto che le cose si complicano quando si voglia censire anche le pianificazioni settoriali, con oggetto predeterminato e specifico; d'altra parte, quanto più sono settoriali e contenute nelle dimensioni spaziali tanto più le pianificazioni si rivelano dotate di concretezza e di effettività. Si sarebbe tentati, pertanto, di insistere (e ciò faremo) piuttosto sulla menzione delle pianificazioni minori o meglio di raggio più corto, che non sulle pianificazioni nazionali, di cui ormai un'opinione diffusa ha registrato il superamento (si vedano le critiche accuratamente raccolte ed esposte nell'opera di R. Perez dedicata agli aspetti giuridici della pianificazione in agricoltura).

Delle pianificazioni a livello nazionale ricorderemo soltanto il Piano Verde n. 1 (legge 22 giugno 1961, n. 454), con la sua impostazione articolata delle possibilità di interventi pubblici, nell'economia agricola, da attuare principalmente mediante la «manovra degli incentivi»; e il Piano Verde n. 2 (legge 27 ottobre 1966, n. 910), il quale si distingue dal precedente per il tentativo di inserire l'agricoltura nella programmazione economica nazionale. A questo secondo piano non si può negare il merito di aver sostanzialmente anticipato l'indirizzo di politica comunitaria mirante al raggiungimento di una sostanziale parità fra il settore agricolo e gli altri settori, politica che poi si manifesterà nelle direttive di riforma delle strutture del 1972.

5. Modelli di pianificazione in agricoltura e loro contenuto

È stato più volte notato che le discipline che si interessano del territorio (impropriamente, *et pour cause*, definite discipline urbanistiche) hanno dedicato la loro prevalente attenzione alla sola pianificazione dei centri abitati e delle superfici necessarie allo sviluppo di questi, quasi che la città fosse un sistema chiuso ed autosufficiente. «Per queste discipline — è stato scritto — il territorio al di fuori del perimetro urbano, in particolare quello agricolo, è stato ed è ancor oggi in larga misura una specie di semplice spazio vuoto». E ancora «*zona agricola e zona non pianificata*» sono sinonimi nella più frequente prassi urbanistica, nonostante che la legge imponga da circa quarant'anni la pianificazione dell'intero territorio. E quando si interviene sulle zone agricole, questa pianificazione tende a limitarsi ad una grossolana definizione di vincoli quantitativi tesi principalmente ad evitare fenomeni speculativi (...)» (Galizzi).

Se si considera il fenomeno dal punto di vista dell'impresa agricola e della sua proiezione patrimoniale (azienda) e territoriale (fondo) e delle sue esigenze di riconoscimento e tutela, bisogna riconoscere che i regolamenti e gli atti amministrativi del Comune lasciano molto a desiderare. Perfino in quelle zone abitate previste dai piani regolatori comunali in cui si prescrive la conservazione del cosiddetto «verde agricolo» l'interesse della produzione agricola è ignorato: la formula del «verde agricolo» (privato o pubblico) ha un valore puramente negativo, cioè significa che in quelle aree è vietato al proprietario edificare, a parte l'ipotesi di esproprio che incombe sul terreno a verde pubblico. Già ebbi occasione di scrivere che «lasciare il terreno incolto, in un clima di esasperata e disordinata urbanizzazione, appare già come una vittoria!».

Quanto al rilievo di Galizzi di una pianificazione territoriale che, almeno sotto il profilo agricolo, si presenta come «un semplice spazio vuoto», direi ch'esso è senza dubbio esatto se si confronta la diversa intensità della disciplina urbanistica, concentrata in breve spazio, con quella agricola; però bisogna anche dire che questo «grande spazio vuoto» viene lentamente riempito con forme pianificatorie che sembrano procedere dal basso verso l'alto, o meglio dal piccolo al grande (il che probabilmente è anche l'effetto della constatazione degli scarsi effetti delle pianificazioni, già sperimentate, provenienti dall'alto e dal centro).

Così vediamo che tutto il territorio definito di montagna si sta comprendo di piani formulati e manovrati dalle Comunità montane. I boschi e le foreste, anche di proprietà privata, sono soggetti tuttora ai vincoli idrogeologici e forestali, per la determinazione dei quali l'applicazione del

metodo pianificatorio tenderà probabilmente ad accentuarsi. In altre parti si moltiplicano le zone soggette ad un vincolismo e protezionismo parimenti accentuato, in forma di regime speciale dettato per i parchi, le riserve naturali, le zone umide, dove l'autorità del piano dispone di notevoli poteri in ordine alla conservazione ma anche, secondo le ultime tendenze, allo sviluppo socio-economico del territorio affidatole. Queste figure di pianificazione si addizionano con altre in cui l'oggetto del pianificare è peculiare: si ricordino i comprensori in cui hanno svolto la loro azione gli Enti di riforma fondiaria e in cui tuttora agiscono, per la parte di riforma che residua, gli Enti di sviluppo. Ancora più peculiare l'azione svolta dai Consorzi di bonifica nei comprensori di bonifica: ho più volte rilevato in passato che questo tipo di intervento fondiario dell'ente pubblico ha rappresentato per molto tempo una pianificazione territoriale agricola *antelitteram* (e, diciamo pure, per alcuni aspetti ancora esemplare). Altro caso: la legge-quadro del 1978 sulla concessione di terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, ha istituito una sorta di pianificazione limitata alle zone nelle quali, a giudizio dell'ente locale competente, si registrano fenomeni diffusi di incoltura, ecc.: zone che dovranno essere censite e soggette a controllo al fine di applicarvi metodicamente la nuova procedura di concessione.

Questa serie di esemplificazioni dedotte dall'esperienza delle pianificazioni agricole, quantunque esposta così alla rinfusa, conferma l'impressione di un progressivo allargarsi dei processi pianificatori fino ad invadere poco per volta l'intero territorio regionale e poi quello nazionale. Non sempre si tratta di piani generali quanto a contenuto, perché talvolta l'oggetto della normazione pianificatoria è chiaramente specifico; e la loro coesistenza solleva continui problemi di coordinamento, a parte la necessaria subordinazione ai piani generali, secondo una complessa gerarchia degradante dallo Stato alle Regioni, agli enti locali sub-regionali, agli «altri enti pubblici» operanti nella circoscrizione regionale.

6. *La pianificazione dei privati: i piani agricoli aziendali ed interaziendali*

In un saggio dedicato all'esame dell'edilizia rurale mi è parso di poter segnalare una propensione dell'Ente Regione a valersi di pianificazioni stabilite per iniziativa e a cura di privati proprietari-imprenditori, a dimensione aziendale oppure interaziendale. Si direbbe così raggiunto il risultato di costituire una rete di piani a livello infimo, suscettibile di integrare con le sue strette maglie la pianificazione a larghe maglie predispo-

sta direttamente dagli organi della amministrazione pubblica. Anche in questo caso la spinta iniziale è partita dalla politica comunitaria europea, che molto affidamento fa, per l'attuazione della riforma delle strutture, sull'elaborazione di piani di cui avvalersi per misurare le attitudini di ogni impresa agricola a svilupparsi secondo il modello dell'impresa moderna, ossia economicamente valida ed efficiente.

Singolare è tuttavia il fatto che il piano di sviluppo prodotto dal privato sia stato ritenuto idoneo dall'Ente Regione al fine dell'attuazione di una politica di programmazione che solo indirettamente riguarda la trasformazione delle strutture di marca comunitaria, come nel caso della disciplina dell'edilizia rurale, per la quale finalmente si apprestano strumenti normativi differenziati da quelli tipici per l'edificabilità nelle zone urbane.

Molto interessante, a tal proposito, è la disciplina portata dalla legge reg. Toscana 19 febbraio 1979, n. 10 («Norme urbanistiche transitorie relative alle zone agricole»). La legge è costruita sul principio generale di ammettere nuove costruzioni nelle zone agricole «solo per far fronte alle necessità della produzione agricola, ivi comprese quelle abitative»; ma la prescrizione, già in sé e per sé di portata rivoluzionaria, non è astratta, perché le «necessità della produzione agricola» dovranno essere concretamente dimostrate dal proprietario-imprenditore presentando un articolato «piano di utilizzazione aziendale», impegnandosi a non modificare la destinazione d'uso degli immobili inclusi nel piano e prestando garanzie per la effettuazione dei previsti interventi fondiari, ecc. Soltanto a queste condizioni il richiedente potrà ottenere la concessione *ad aedificandum*.

Si profila così una metodologia pianificatoria caratterizzata dalla rinuncia a stabilire preventivamente, in modo autoritativo e indifferenziato, precisi rapporti fra la cubatura dei fabbricati e la superficie dei terreni disponibili e ad utilizzare altri indici fissi e vincoli di edificabilità che l'urbanistica conosce. La nuova metodologia, che vuol tener conto dell'interesse della produzione agricola, si affida invece alla iniziativa dell'interessato, al quale si chiede di progettare lui stesso lo sviluppo della sua impresa, scegliendo le dimensioni dell'azienda in conformità di ragionare e documentate previsioni e quantificando il fabbisogno di edifici a destinazione produttiva od abitativa.

7. *L'organizzazione degli «enti di piano» nel quadro delle autonomie locali. In particolare, la Comunità montana: un ente di programmazione di pianificazione ormai consolidato nell'ordinamento italiano*

La determinazione del territorio che delimita la competenza delle Comunità montane induce ad una distinzione del territorio in zone di montagna o ad esse assimilate e zone che non possono dirsi montane e quindi sono sottratte alla competenza delle Comunità montane. In corrispondenza con siffatta distinzione sta quella operata dal diritto della Comunità economica europea che elegge le zone di montagna o comunque «particolarmente svantaggiate» quali destinatarie di un trattamento giuridico preferenziale.

Dopo una esperienza decennale durante la quale hanno mosso i primi incerti passi, le Comunità montane hanno avuto recentemente un rilancio in seguito all'approvazione della legge 23 marzo 1981, n. 93 (contenente disposizioni integrative della legge 9.12.1971, n. 1102, per lo sviluppo della montagna), la quale attribuisce alla Comunità un nuovo assetto e soprattutto le concede finanziamenti per assumere personale e poter così agire concretamente e direttamente per lo sviluppo economico-sociale della montagna e delle popolazioni residenti. Si tratta dunque di un complesso di norme che potenziano la funzionalità di questo ente e ne fanno uno strumento che, direttamente gestito dalle popolazioni residenti, dovrebbe essere capace di programmare l'assetto e il progresso del territorio in una area avente caratteristiche *omogenee*: elemento di estrema importanza per il successo di qualunque politica pianificatoria.

Disposizioni di particolare importanza sono quelle che prevedono l'applicazione delle stesse disposizioni fiscali previste per i Comuni e che fra l'altro consentono la concessione, a date categorie di utenti, di contributi per la installazione di impianti elettrici, telefonici e di altri servizi primari, onde riequilibrare l'entità della spesa fra gli abitanti delle zone urbanizzate e gli abitanti delle zone periferiche, compresi nuclei abitativi e case sparse.

È noto che la Comunità montana, come organo di governo del territorio, non è un ente funzionale, cioè finalizzato al perseguimento di un unico scopo (per es. la gestione di uno specifico servizio pubblico, come accade per gli enti del servizio sanitario), ma un ente «aperto», le cui funzioni possono essere combinate e precisate sia dall'alto (Regione) sia dal basso, da parte dei Comuni che lo compongono: tutti i Comuni in cui si suddivide la zona omogenea. Le funzioni che la legge istitutiva del

1971 attribuisce alle Comunità montane sono essenzialmente tre (Grassi e Merusi): 1) programmare lo sviluppo economico ed urbanistico (in senso ampio) del territorio di propria competenza; 2) intervenire attivamente con la creazione di infrastrutture necessarie per l'attuazione del programma e con la manovra degli incentivi finanziari; 3) creare, un proprio «demanio forestale» a fini di difesa del suolo e di protezione della natura.

Come è stato fatto notare fin dal 1974 (appunto da Grassi e Merusi), «le Comunità montane sono il punto di partenza per una esperienza nuova in fatto di riorganizzazione degli enti territoriali, ma sono anche il punto di arrivo di un processo di assestamento dei poteri locali da gran tempo in atto»; rappresentano, in altre parole, uno dei momenti di razionalizzazione di quella che si può chiamare la vicenda dei c.d. «enti di zona» promossi ed espressi dagli enti locali territoriali maggiori (Comuni, Province, Regione).

Si tende, negli ultimi decenni, a scartare il modello del consorzio così come configurato, troppo rigidamente, dalla legge comunale e provinciale, e ci si orienta verso codesta figura degli enti di zona, caratterizzati da una duplice connotazione: dal punto di vista strutturale essi si presentano come associazioni amministrate da organi formati da rappresentanti di enti locali ed eventualmente di altri enti, «mentre dal punto di vista esterno, dell'imputazione dei rapporti, sono configurati come enti istituzionali completamente autonomi rispetto agli enti che ne costituiscono il sostrato associativo» (ancora: Grassi e Merusi).

Insomma, la Comunità montana si presenta come un ente totalmente nuovo, anche se all'inizio configurato in modo piuttosto evanescente, «che trova il suo significato solo nella logica della programmazione applicata a livello della vita amministrativa locale» (Pototschnig), e che «appartiene (...) a quelli che sono stati chiamati i "nuovi orizzonti" delle autonomie locali, orizzonti ai quali peraltro conduce necessariamente oggi la tecnica della programmazione» (Potoschnig) e quindi della predisposizione di piani.

Va ricordato qui che il compito fondamentale della Comunità montana è quello di elaborare ed attuare il «piano di sviluppo». Riteniamo che si tratti di un tipo di piano di grande interesse paradigmatico. Una prima parte del piano contiene gli elementi *informativi*, vale a dire «la descrizione delle caratteristiche principali dell'ambiente naturale — nei suoi aspetti «negativi» (condizionamenti all'attività umana) e «positivi» (beni connessi all'ambiente naturale) — e dell'ambiente storico-culturale, nonché delle caratteristiche demografiche, della situazione generale economica e sociale degli insediamenti, delle infrastrutture e dei servizi so-

ciali, dei rapporti della zona considerata con altri territori, delle tendenze spontanee in atto, ecc. In definitiva, la prima parte del piano dev'essere una «fotografia ragionata sia dell'ambiente naturale sia della situazione umana». La seconda parte del piano «comprende gli elementi *propositivi*, e cioè la ricerca di ipotesi per nuovi e più stabili equilibri fra popolazione ed ambiente, e le conseguenti proposte programmatiche di razionale sfruttamento e di valorizzazione delle risorse disponibili, di riassetto generale (fisico, economico e sociale) del territorio nel quadro delle ipotesi prescelte. Questa parte dovrà contenere anche il primo elenco di «proposte operative» a breve termine, nonché le proposte di coordinamento e di aggiornamento di eventuali altri programmi settoriali o comprensoriali vigenti e interessanti la zona omogenea» (Bagnaresi).

La descrizione mi sembra efficace e tale da chiarire — sia pure con riferimento ad una figura particolare (ma, si è detto, particolarmente interessante, anche perché il suo ingresso nell'ordinamento giuridico appare oramai consolidato) — il concetto di «piano» quale documento di intenti, ma con efficacia vincolante, proveniente dal responsabile della pianificazione.

Al consolidamento delle Comunità montane fa riscontro il declino del concetto di Comprensorio e della problematica ad esso relativa, che pure ha occupato un posto di rilievo (accanto ad altri temi: completamento del trasferimento alle Regioni di funzioni legislative ed amministrative, in materia di agricoltura, urbanistica e territorio; ridimensionamento o soppressione dell'ente Provincia; rinnovamento del Comune; articolazione del Comune in quartieri e circoscrizioni) nel dibattito politico-culturale degli anni '70 sul riassetto dei poteri locali.

È vero che l'iniziativa delle Regioni che a suo tempo accolsero il progetto dei Comprensori come enti sovracomunali non è stata né univoca né omogenea, a cominciare dalla determinazione della natura giuridica del Comprensorio. Ma le sperate condizioni per giungere attraverso i Comprensori alla riforma delle autonomie locali non si sono realizzate: fra l'altro non ha fatto significativi passi in avanti ai vari livelli il metodo della programmazione socio-economica, presupposto fondamentale per una effettiva riforma dell'ente intermedio. Si può affermare che la legislazione regionale intorno ai Comprensori non solo non è riuscita a trovare punti di convergenza fra una Regione e l'altra, ma che, in definitiva, i Comprensori siano rimasti «una mera espressione verbale» (Pubusa).

Dopodiché il Governo si è sentito incoraggiato a presentare al Senato nei primi mesi del 1981 un progetto di riforma delle autonomie locali predisposto dal Ministero degli interni. Questo schema, che ha suscitato

non poche critiche, e l'orientamento che è andato precisandosi in certi settori politici di individuare l'ente intermedio non più nel Comprensorio bensì nella Provincia e di rafforzare la posizione del Comune, costituiscono i nuovi argomenti di dibattito politico-amministrativo all'inizio della decade '80.

Ciò non ha impedito ad alcune Regioni (per es. la Campania, la Toscana) di insistere nella ricerca di novità strutturali per l'ente intermedio, rivisitando e migliorando — almeno nelle intenzioni — la formula tradizionale del consorzio amministrativo fra Comuni. In luogo di Consorzio ora si preferisce parlare di Associazioni comunali o intercomunali: denominazione tutt'altro che felice, se è vero che nel linguaggio tecnico-giuridico «associazione» ha il significato preciso o di substrato personale della persona giuridica o di associazione non riconosciuta, o sta per «società» (e non è questo il caso), o esprime semplicemente una realtà sociologica di gruppo che sfugge alla competenza del diritto.

La formula dell'Associazione intercomunale sta incontrando grande favore nelle forze politiche che amministrano la Regione Toscana, soprattutto con riguardo alle funzioni demandate alla Regione nel dominio dell'agricoltura: si veda come la legge regionale 9 febbraio 1981, n. 15, recante «norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste e alimentazione», riconosca alle Associazioni intercomunali (fondate con legge reg. 17 agosto 1979, n. 37), oltre che alle Provincie e in minor parte alle Comunità montane, una competenza pressoché totale nelle materie suindicate.

Questa soluzione si ritorce a detrimento delle funzioni a suo tempo affidate dalla legge-quadro statale del 1976 e dalla legislazione regionale di attuazione all'Ente regionale di sviluppo agricolo e forestale: un ente che, dopo aver ereditato i compiti ad esaurimento dell'Ente di riforma fondiaria, era stato preposto alla redazione di quei piani «di valorizzazione» e piani «zonali» che ebbero in quelle fasi della vita dall'ente il loro momento di notorietà.

La constatazione che la parabola dell'Ente di sviluppo è in fase discendente, mentre è in fase ascendente quella dell'Associazione intercomunale, dà all'osservatore la misura del dinamismo delle vicende organizzative della pianificazione, dinamismo che inevitabilmente introduce nello studio della materia altri elementi di complicazione. Contemporaneamente vien fatto di rilevare un fenomeno attinente al decentramento, che non sembra da trascurare, ossia il fatto che la Regione, o perlomeno la Regione Toscana, tende a spogliarsi a favore degli enti delegati (ma non sempre si può parlare di esercizio della delega) delle funzioni di «bassa»

amministrazione in agricoltura, riservando a sé soltanto l'«alta» amministrazione, la quale, alla fine dell'evoluzione, potrebbe anche ridursi ad un potere di indirizzo e di controllo non dissimile da quello a suo tempo conferito allo Stato nei confronti delle singole Regioni.