

Aspetti giuridici dello sviluppo sostenibile nel territorio. Emilio Romagnoli*

Nello svolgere la relazione, cui gli organizzatori del XXI Incontro di Studio hanno assegnato il titolo "Aspetti giuridici nello sviluppo sostenibile nel territorio" mi attengo in via di principio alla definizione proposta nella sintesi della relazione di Francesco Lechi che individua lo "sviluppo sostenibile" come "capacità di raggiungere incrementi di produttività stabili" e di "lungo periodo", mantenendo e aumentando nel contempo la "qualità delle risorse di base", con la precisazione (dello stesso Lechi) che "occorre pensare a uno sviluppo economico capace di arrecare il minor danno alla natura, anche a costo di un rallentamento attuale nella crescita della produzione e nel consumo".

Nello stesso tempo tengo in particolare considerazione quel passo della presentazione contenuta nell'invito all'Incontro di studio ove si afferma doversi "perseguire d'ora in avanti non tanto uno sviluppo *tout court*, come più o meno si è fatto finora, senza o poco tenendo conto di altri richiami, bensì uno sviluppo che sia ragionevolmente *sostenibile* sotto le diverse angolature di quantità e di qualità (per costi, risultati, ma anche per attuali e possibili nuove opportunità, preferenze, esigenze umane)".

La tematica che si irradia, *in nuce*, dalla definizione di Lechi, e si rileva in tutta la sua ampiezza nelle diramazioni che è dato scorgere nella presentazione, non abbraccia soltanto il rapporto tra produzione ed ambiente naturale (che pur ne costituisce il nucleo fondamentale), ma si estende ad un "gradimento" della collettività interessata che non si ricollega soltanto ai valori dell'ambiente naturale, ma anche ad altri valori, emergenti con intensità diversa a secondo dei tempi e dei luoghi, tra i quali non mi sembra di poter trascurare la domanda di prodotti agricoli di una certa qualità ed in una certa quantità sul mercato.

Tutto ciò non è indifferente per il diritto. Quando un interesse del corpo sociale, sia esso configurabile come la somma di tanti interessi di singoli, sia esso direttamente riferibile alla collettività, raggiunge un certo grado di intensità, la risposta dell'ordinamento giuridico si esprime mediante forme graduate e diversificate di tutela. A questo punto la connessione tra il dato giuridico e quello economico è strettissima. Nessuno meglio dei

* Prof. Ordinario di Diritto Agrario nell'Università di Roma.

cultori dell'estimo può comprendere tale fenomeno. Ciò non vuol dire, peraltro, che il compito del giurista di analizzare e qualificare le posizioni giuridiche collegate agli strumenti per la tutela degli interessi emergenti non sia complesso ed arduo. Basti porre mente a ciò, che, se in primo piano si prospetta l'interesse alla salute, elevato dall'art. 32 della Costituzione al rango di diritto fondamentale dell'individuo oltre che interesse della collettività, esistono altri interessi, come quelli che hanno per oggetto il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione, dei quali la Costituzione (art. 9) assicura la tutela in termini generici. Nella complessa tipologia prevale la figura dell'interesse diffuso, con tutti i problemi che tale figura comporta in ordine agli strumenti di tutela ed alla legittimazione a valersene.

Con riguardo agli interessi della collettività del rango più elevato il diritto di proprietà subisce per riflesso dei vincoli posti alle attività, limitazioni il cui rispetto è assicurato spesso da sanzioni penali, e ciò comporta modifiche nella stessa conformazione del diritto di proprietà, se non addirittura l'espropriazione. E può accadere che il sacrificio del privato sia più grave nell'ipotesi della modifica di conformazione, la quale di regola non comporta diritto ad indennità, che nell'espropriazione, la quale comporta tale diritto.

Con riguardo, invece, al dimensionamento ed all'orientamento della produzione non sembrano configurabili interessi diffusi in contrasto con quelli del produttore; sorgono, problemi di disciplina delle strutture e del mercato da risolversi con particolari forme di programmazione, organizzazione, incentivazione e disincentivazione. Anche tali strumenti di intervento, peraltro, sono di carattere giuridico e sono fonte di rapporti tra la Pubblica Amministrazione ed i privati che possono comportare il sorgere di diritti o interessi legittimi o doveri di questi ultimi. Con l'inserimento del nostro Paese nella Comunità Economica Europea il quadro diventa molto più complesso. Inoltre la nuova tipologia degli interventi comporta il sorgere di posizioni dei privati produttori rilevanti anche nei rapporti tra privati (si pensi ai rapporti tra proprietario ed affittuario in materia di quote-latte).

Con riferimento a questi ultimi problemi, in una ricerca finanziata dal C.N.R. sul tema "Adattamenti di strutture e processi agricoli alla competitività regionale" diretta da Catullo Cosenza figura una parte giuridica che per il primo anno si articola nei seguenti temi "Rapporti tra diritto agrario e discipline socio-economiche. Rapporti di produzione in agricoltura e correlative qualificazioni giuridiche. Diritto comunitario e diritto interno", e per gli anni successivi si riassume nella seguente indicazione: "Prendendo in considerazione le indicazioni della Costituzione, del Trattato di Roma, delle convenzioni internazionali, dell'evoluzione della legislazione speciale e della giurisprudenza costituzionale, l'indagine passerà ad analizzare la rilevanza giuridica di costi e prezzi nei rapporti di produzione. Sarà poi studiato il regime giuridico delle innovazioni tecnologiche attraverso l'esame della loro tipologia e della loro tutela

giuridica. Seguiranno quindi l'analisi del regime giuridico delle incentivazioni e disincentivazioni e della configurazione delle relative posizioni giuridiche mediante lo studio dei poteri pubblici in materia e della loro articolazione. Saranno in fine esaminati i diritti e gli interessi dei privati e la loro tutela giuridica nelle diverse sedi".

Non da oggi sulla terra convergono interessi di varia natura, che possono comportare la scelta della proprietà comunitaria in luogo di quella individuale o variamente limitare la seconda, e talvolta anche la prima, sino a sopprimerla.

Una forma tipica di convergenza di più interessi, elevati al rango di diritti, su terre di proprietà privata si ebbe nella disciplina degli usi civici.

Anche in una materia con riguardo alla quale sarebbe imprudente parlare di usi civici, si riscontrano forme di dominio diviso nelle quali è facile ravvisare una sorta di "sviluppo sostenibile" dell'impresa sul fondo proprio il cui limite è costituito dall'interesse della pastorizia a godere di certe terre. Mi riferisco in particolare all'ordinamento delle terre del Tavoliere istituito nel 1548 da Alfonso I di Aragona, con il quale si pose freno all'espandersi delle aziende dei "massari di campo" determinando rigorosamente le terre spettanti a costoro e stabilendo altrettanto rigorosamente l'alternanza per questi, tra semina e riposo, in modo da assicurare la disponibilità di pascoli sufficienti per le pecore.

Il netto prevalere dei valori della proprietà individuale piena e libera sull'interesse delle popolazioni ad un certo tipo di esercizio degli usi civici e l'altrettanto netto disfavore per il dominio diviso diede luogo alla liquidazione degli usi civici, che costituivano un gravissimo intralcio allo sviluppo della moderna agricoltura. La concessione della proprietà delle terre come piena e libera, peraltro, ha subito attenuazioni attraverso la limitazione del suo oggetto in virtù sopra tutto della legislazione sulle acque, sul sottosuolo minerario, in materia urbanistica ed in materia paesaggistica. Nuove limitazioni incidono, ora, sulle attività che si svolgono sulle terre e sullo stesso diritto di proprietà della terra perché la terra costituisce, con la colonna d'aria che la sovrasta e con il sottosuolo, parte dell'ambiente, e perché le attività che si svolgono sulla terra possono recare pregiudizio all'ambiente. Da qui una serie di limitazioni all'attività agricola che si risolvono talvolta in limitazioni della stessa proprietà terriera. Ciò avviene, sopra tutto, in materia di inquinamento attraverso la produzione di rifiuti speciali o attraverso l'uso di sostanze o pratiche colturali o di allevamento che possano recare pregiudizio alla qualità delle acque ed in materia di uso, nelle coltivazioni e negli allevamenti, di sostanze nocive per la salute.

A questo punto, però, non può omettersi di rilevare che l'attività agricola, come può in determinati casi rilevarsi in qualche misura iniqui-

nante, nella maggior parte dei casi costituisce più un presidio della natura che un attentato ad essa, e che senza dubbio la presenza dell'agricoltura sul fondo costituisce presidio della natura.

Un contrasto tra attività agricola e tutela dell'ambiente non è certo configurabile alla luce della Costituzione, non soltanto con riguardo agli artt. 32 e 9, ma anche, e sopra tutto, con riguardo all'art. 44.

Ritengo che di per se stesso ed in relazione ai compiti specificatamente assegnati al legislatore con riserva di legge rinforzata, l'espressione "razionale sfruttamento del suolo" con la quale viene indicato uno dei due fini fondamentali della legge nella materia della proprietà terriera privata abbia un significato ampio e pregnante. In tale espressione l'aggettivo "razionale" ha un valore determinante. Non può, infatti, considerarsi razionale l'attività agricola che rechi pregiudizio all'ambiente, sia perché fondamentali espressioni dell'ambiente, come la salubrità ed il paesaggio, trovano già energica tutela negli artt. 32 e 9 della Costituzione, sia perché una attività pregiudizievole per l'ambiente di per se stessa urta contro la ragione e può avere per conseguenza l'impoverimento ed addirittura la morte della stessa terra.

Così come il dubbio se il fine del razionale sfruttamento del suolo possa entrare in conflitto con quello dello stabilimento di equi rapporti sociali viene prevalentemente risolto nel senso della compatibilità fra detti fini e comunque della necessità che entrambi siano perseguiti, il dubbio se possa essere considerato razionale uno sfruttamento indiscriminato della terra non può non essere risolto nel senso che un tale sfruttamento non è razionale, e quindi urta contro il disfavore della Costituzione. Del resto, la specifica indicazione della bonifica tra i mezzi che la legge deve usare per il perseguimento dei detti fini e l'assegnazione al legislatore del compito di disporre provvedimenti a favore delle zone montane sono indici della considerazione di certe esigenze ecologiche da parte dell'Assemblea Costituente.

La formulazione dell'art. 44 della Costituzione, pur se presenta, soprattutto per l'ossequio alla ragione, i pregi di cui ho detto, venne tacciata di "incredibile rozzezza" per l'uso dell'espressione "sfruttamento del suolo" da Giuseppe Capograssi, il quale in un memorabile scritto pubblicato nel 1952 per il trentennio della Rivista di diritto agrario dal titolo "Agricoltura, diritto, proprietà" parlò non di "sfruttamento del suolo" bensì di "unione con la terra". Nel pensiero di Capograssi "sull'antica vita della terra si innesta il lavoro umano pieno di intelligenza. ... Tutto avviene come se l'una vita avesse bisogno dell'altra. Da questo bisogno reciproco nasce il mondo storico dell'agricoltura, nella quale terra individui comunità sociale, tutto è fuso in un unico atto di vita, in sistema di atti vitali, in cui non si sa più quale sia il dato naturale e quale sia l'apporto del

lavoro umano, poiché il lavoro è fuso col dato (la terra è costruita) e il dato è fuso con il lavoro (il mondo storico nasce) ... La prima unione con la terra è quella del singolo che direttamente immediatamente corporalmente si immedesima con essa", ed in ciò il Capograssi ravvisa il nucleo indistruttibile della proprietà individuale della terra, aggiungendo, peraltro, che "c'è una duplice astrattezza nella proprietà individuale, il distacco del singolo dagli altri e il distacco delle singole terre dalla restante terra ... L'unione del singolo con la terra ha bisogno così dell'aiuto degli altri individui come dell'aiuto delle altre terre". A questo punto l'espressione, usata dal filosofo di "unione con la terra" si prospetta non come espressione generica e poetica, bensì come formula capace di contenere le forme di appartenenza ed i rapporti di produzione di tutti i tempi nella loro eterna dialettica. Uno dei punti-chiave del discorso di Capograssi è il ruolo delle comunità, di custode delle tre vite (del singolo, della comunità e della terra). La comunità interviene ad "autorizzare, consacrare l'unione del singolo con le singole terre". Ritengo che nessuno abbia mai saputo prospettare i guasti conseguenti all'iniquità dei rapporti sociali ed all'offuscamento della ragione nell'uso della terra meglio di come fece Giuseppe Capograssi quando proseguì il suo discorso con queste parole: "per quante iniquità contrattuali avvengono, per quanti sono i mali trattamenti che le vite più deboli subiscono nelle effettive operazioni delle unioni singole, per quante sono le violenze sfruttatrici e spoliatrici che si fanno subire alla terra, per quante deficienze e mancanze si verificano nelle condizioni generali di ambiente entro cui lo sforzo singolo avviene, per tutti questi casi *pro tanto* l'unione complessiva si ferma e il processo di paralizza; l'unione delle tre vite non si realizza e la comunità ne resta *pro tanto* paralizzata, *pro tanto* arrestata, *pro tanto* si può dire non vivente in quelle vite che sono negate. Di qui la presenza della comunità più o meno intensa e più o meno consapevole nel custodire la incolumità delle tre vite e cioè in definitiva se stessa; e quindi nel rimuovere nel combattere nel lottare contro tutto il negativo che si insinua nella grandiosa attività complessiva dell'unione".

E', questo, un discorso che, trascurando di molto l'ambito del singolo diritto di proprietà ed aprendo un processo che espressamente si estende "alla totalità della terra nel senso planetario della parola", sembra poter costituire un'ottima base per qualsiasi studio sullo sviluppo sostenibile dell'agricoltura.

Può ancora osservarsi che l'irrazionalità si ravvisa anche nella corsa alla produzione che si esprime in uno sviluppo fine a se stesso e, in definitiva, suicida. A tal proposito è interessante rilevare come la politica comunitaria di contenimento delle eccedenze mediante messa a riposo della terra ed estensivizzazione delle colture, che si sviluppa di pari passo

alla politica di difesa dell'ambiente, anche se fondamentalmente ispirata ad un fine diverso dalla difesa dell'ambiente, di fatto (e ben coscientemente) contribuisce a tale difesa.