

ANDREA SIMONCINI*

Il terreno agricolo: profili costituzionali

I. IL RUOLO DELLA COSTITUZIONE NEL DIBATTITO

Dopo le relazioni dedicate agli aspetti tributari e agrari passiamo alla prospettiva costituzionalistica. La Costituzione, in realtà, non compare spesso (solo raramente negli scritti degli agraristi più avveduti) nelle discussioni sul tema dei terreni agricoli. Eppure la considerazione che la nostra Carta costituzionale rivolge al tema dell'agricoltura è del tutto peculiare. La Costituzione italiana, infatti, dopo aver dedicato un articolo alla proprietà (il 42) dedica un articolo specifico (il 44) all'agricoltura e alla proprietà terriera.

È indubbio che questi articoli hanno avuto l'attenzione prevalente da parte degli studiosi di diritto Agrario (quali ad esempio Germanò, Rook Basile, Angelini) ma molto minore da parte degli specialisti del diritto pubblico e costituzionale.

Per entrare nel merito di quello di cui parlerò, dico subito che il titolo di questa giornata di studio evoca già una scelta: il terreno agricolo è considerato un *mezzo* per realizzare un fine, la produzione (ovvero, per esprimerci con la terminologia costituzionale, il terreno è un *mezzo* per conseguire una effettiva libertà di iniziativa economica da parte degli imprenditori agricoli).

2. COSTITUZIONE: IMMAGINE DELLO SVILUPPO SOCIALE ED ECONOMICO ITALIANO

Consentitemi di spendere alcune parole sull'immagine di sviluppo sociale ed economico delineata dalla Costituzione italiana.

* *Università di Firenze*

La nostra Carta costituzionale ha una sua ben precisa parte dedicata all'economia e alla società. Come già sottolineava il prof. Calamandrei nel famosissimo discorso del gennaio 1955, nella Costituzione del 1948 c'era – oltre che un nuovo assetto politico e istituzionale – un progetto di trasformazione economica e sociale, rappresentato chiaramente dall'art. 3, secondo comma della Costituzione.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Di fronte a una norma così suggestiva è lecito porsi alcune domande. La Repubblica ha rimosso gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitavano *di fatto* la libertà? Quanto i valori posti nella Costituzione sono stati recepiti e sono divenuti valori viventi nello sviluppo sociale ed economico e quanto invece questo sviluppo ha seguito sue logiche che poi si sono “imposte” alla Costituzione stessa?

Queste domande che sempre si pone un costituzionalista nei suoi studi, oggi sono particolarmente significative visto il tema che debbo affrontare.

L'argomento è, infatti, quello del rapporto tra la Costituzione italiana e terreno agricolo.

Permettetemi di declinare questo problema secondo quanto è più consono ai miei studi. Il tema si può vedere, infatti, dal punto di vista del rapporto tra la Costituzione italiana e due elementi fondamentali della realtà economico sociale al centro della secolare attività di studio e ricerca promossa dalla nostra Accademia: l'*agricoltura* e il *terreno* (come il prof. Scaramuzzi ha spesso sottolineato).

Come è evoluta l'interpretazione della Costituzione in questi sessant'anni con riferimento a questi concetti?

Ovviamente, questa relazione affronta, potremmo dire, solo la fine di questa lunga storia. Il terreno è ancora oggi da considerare un *mezzo* per realizzare un *fine*: la produzione agricola stessa.

E come si pone questo specifico fine costituzionale rispetto ad altri fini che pur sempre la Costituzione ritiene meritevoli di tutela¹?

E, ancora, se l'agricoltura diviene un *mezzo* per realizzare uno scopo, fino a che punto è lecito regolarla, limitarla in vista di tale scopo? Può questa fun-

¹ Si pensi allo sviluppo dell'iniziativa economica – art. 41 – o alla tutela della proprietà – art. 42.

zionalizzazione giungere fino a una vera e propria “nazionalizzazione” dell’impresa agricola? Può diventare un’attività *pubblica*, anziché *privata*?

«A cosa somiglierà l’agricoltore del domani? Avrà ancora un ruolo produttivo o diventerà il dipendente di una collettività, con il compito di occuparsi degli ultimi spazi ancora verdi?» si chiedeva il prof. Scaramuzzi inaugurando nel 2005 il 252° anno accademico dei Georgofili.

A ben riflettere tutte queste nostre domande ne evocano una ben più fondamentale. Se l’agricoltura è un’attività economica, è il settore “primario” della economia nazionale, quanto si può limitare l’economia per realizzare fini pubblici?

Capite bene che oggi questa domanda si pone in maniera del tutto differente dopo l’ingresso nel sistema dell’Unione europea. Il nostro tema, quindi, va considerato come una tessera di un mosaico ben più ampio che è quello del modello economico scelto dalla nostra Costituzione: un modello né liberista – senza intervento pubblico – né socialista – con lo stato pianificatore dell’economia – ma misto.

Le domande, come potete vedere, sono tante e di grande rilievo.

Certamente non potranno essere affrontate tutte in questa sede. Perciò il mio compito sarà, principalmente, quello di indicare le coordinate fondamentali per dare risposta alle domande, provando così a evidenziare alcuni punti fermi che dovrebbero aiutare a collocare le questioni in una corretta prospettiva dal punto di vista del *diritto costituzionale*.

Cercherò di dare, infatti, risposte da *costituzionalista*. Non credo sia superflua quest’ultima precisazione perché è lo stesso oggetto della nostra indagine che si presta a differenti valutazioni. Alla domanda “che rapporto c’è tra agricoltura e paesaggio” risponderebbero in maniera diversa (e probabilmente opposta) un *agronomo* o un *architetto urbanista*, uno *storico dell’agricoltura* o un responsabile *dell’ufficio pianificazione paesistica* di una provincia.

3. L’AGRICOLTURA E IL TERRENO AGRICOLO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Le norme della Costituzione sull’agricoltura e il terreno agricolo sono rimaste per molto tempo “dietro le quinte” nel dibattito giuridico-costituzionalistico.

Mentre negli ultimi anni molti studiosi si sono soffermati sul rapporto tra Costituzione e ambiente o paesaggio² (e proprio l’Accademia ha dedicato più

² Per l’evoluzione del significato che ha assunto la tutela del paesaggio nella nostra Costituzione v. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, «Riv. Giur. edilizia», II, 1967, p. 69 e ss.; F. MERUSI, *Significato e portata dell’art. 9 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, III, Giuffrè, Milano, 1977, p. 804; M.S. GIANNINI, “Ambiente”: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, «Riv. Trim. dir. Pubbl.», 1973, p.

di un convegno a questo tema), altrettanto non è accaduto per il rapporto tra la nostra Costituzione e l'agricoltura. Ripeto che ovviamente parlo della prospettiva costituzionalistica; in realtà, i professori di diritto agrario si sono occupati della novità costituzionale e più di recente dei riflessi in tema di agricoltura della riforma del Titolo V del 2001, ma, appunto, in una prospettiva che è propria dei cultori del diritto agrario³.

Ricordo, però, che c'è una parte relevantissima del dibattito costituente dedicata all'agricoltura. Pochi sanno che la nostra Costituzione è l'unica del suo tempo (del secondo dopoguerra in Europa occidentale) ad avere un articolo espressamente dedicato alla proprietà agricola⁴.

L'art. 44 della nostra Carta fondamentale recita:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

A. La Costituente: l'emergere di ragioni storiche, politiche, economiche

Prima di esaminare l'articolo 44 Cost. ripercorrerò rapidamente il dibattito che portò all'approvazione di questa norma nell'Assemblea Costituente. Come ho già detto la nostra Costituzione non nasce soltanto per regolare le funzioni del Governo; essa è, indubbiamente la carta fondamentale di orga-

15 e ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 503 e ss.; E. CASETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, «Le Regioni», 1984, p. 1183 e ss.; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996. Per gli sviluppi più recenti v.: P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, «Riv. trim. dir. pubbl.», 2004, p. 367 e ss.; M. CECCHETTI, *Territorio, paesaggio, ambiente: il quadro costituzionale e la distribuzione dei poteri pubblici tra Stato, regioni ed autonomie locali*, in *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico*, a cura di F. De Santis, Giuffrè, Milano, 2005, p. 14 e ss..

³ G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 255 e ss.; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma della Costituzione)*, «Riv. Dir. Agr.», I, 1972, p. 391 e ss.; C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, «Nuovo diritto agrario», 1985, p. 44 e ss.; L. COSTATO, *L'attività agricola vista in relazione alle norme costituzionali, con particolare riferimento a quelle sull'utilizzo e titolarità della terra*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. Costato, Cedam, Padova, 2003, p. 36 e ss.

⁴ Ovviamente ne parlava la prima Costituzione Sovietica del 1918 e la "Nuova Costituzione" dell'URSS modificata dal Soviet Supremo nel 1947.

nizzazione dello Stato, ma è anche un grande progetto di trasformazione della società. Si potrà discutere se questo progetto sia fallito o riuscito, ma questa non è l'occasione per affrontare il tema. Dobbiamo, però, essere consapevoli che durante il dibattito alla Costituente, il tema dell'agricoltura, dell'uso agricolo del terreno, è stato un tema fondamentale, decisivo.

Tanto per dare un'idea dello spettro della discussione che era in gioco, a un certo punto il 3 ottobre del 1946 l'onorevole costituente Ghidini (partito socialista), propose questa formula: «lo Stato al fine di potenziarne il rendimento nell'interesse sociale, ha il diritto di controllare le aziende private industriali e agrarie». Una formulazione che potrebbe tranquillamente ricordare la coeva costituzione dell'Unione Sovietica. Ovviamente in Costituente all'estremo opposto dello spettro troviamo le posizioni di Luigi Einaudi o dei vecchi liberali pre-fascisti, orientati a una impostazione del tutto individualistico-proprietaria dei terreni agricoli.

Gli articoli della cosiddetta "parte economica" della Costituzione sono estremamente interessanti, proprio perché sono l'esito di un dibattito straordinario tra posizioni del tutto opposte sul piano della filosofia economica e politica. Quale fu il punto di sintesi? Lo coglie bene un professore e costituente molto importante, Amintore Fanfani, il quale a un certo punto si interrogò sulla necessità o meno di trattare il tema dell'agricoltura in Costituzione; non sarebbe forse meglio lasciar perdere e occuparsi di temi più rilevanti?

Fanfani, sul punto, affermò:

La cosa sarebbe forse opportuna da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe un errore da quello psicologico e politico. Non si tratta di fare della demagogia, ma bisogna tener presente che la Costituzione non va soltanto in mano a dei giuristi, ma alle più svariate categorie dei cittadini. Una buona metà del popolo italiano cercherà nella Costituzione non qualche inciso sibillino che faccia pensare a una trasformazione agraria, ma almeno un articolo che parli chiaramente della terra⁵.

Anche altri costituenti posero l'accento prevalentemente sulle peculiarità di una situazione storica che consigliava di dare, già nel testo della Costituzione, una risposta a richieste diffuse dalla società, come evidenzia l'intervento dell'on. Teresa Noce (partito comunista italiano), la quale sostiene:

La costituzione che si sta elaborando passerà alla storia come la costituzione del 1946 e siccome attualmente il problema agrario è uno dei più sentiti, non è possibile non de-

⁵ Cfr. Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, VIII, p. 140.

dicare ad esso un apposito articolo, senza il quale la Costituzione sarebbe manchevole da un punto di vista politico⁶.

Dal tenore di questa discussione si desume, quindi, che la nostra Costituzione si occupa dell'agricoltura e lo fa innanzitutto nell'ottica della riforma agraria. L'urgenza della "questione agraria" e l'obiettivo di combattere il latifondo erano fini condivisi dalle maggiori forze politiche, come si vede dalle analogie e dalle convergenze tra i costituenti. Non dimentichiamo che, a fianco dell'art. 44, che consente di limitare all'estensione della proprietà terriera e promuove la trasformazione del latifondo, c'è il secondo comma dell'art. 47, nel quale «la Repubblica favorisce... l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice».

Lo stesso Fanfani, durante la discussione, aveva anche proposto la seguente formula: «la legge può ripartire tra i coltivatori le terre non sufficientemente sfruttate». Mentre l'on. Marinario suggerì la seguente formulazione:

La Costituzione garantisce in particolare la proprietà della terra. Qualora tuttavia essa ecceda un limite di ampiezza tale da essere di impedimento alla migliore sua utilizzazione e allo stabilimento di sani rapporti sociali o qualora essa non sia gestita in modo da assicurarle la più alta valorizzazione, può essere oggetto di esproprio per pubblica utilità nei modi e nei limiti che le leggi stabiliscono o stabiliranno⁷.

È l'on. Taviani, che fu relatore sul diritto di proprietà, a sintetizzare quest'ampia discussione nella seduta pomeridiana del 3 ottobre 1946, redigendo un testo che verrà approvato e diverrà il "progenitore" dell'attuale art. 44 Cost.⁸:

La Repubblica persegue la razionale valorizzazione del territorio nazionale nell'interesse di tutto il popolo e allo scopo di promuovere l'elevazione materiale e morale dei lavoratori. In vista di tali finalità e per stabilire più equi rapporti sociali, essa, con precise disposizioni di leggi, potrà imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera e impedirà l'esistenza e la formazione delle grandi proprietà terriere private⁹.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ivi*, p. 144.

⁸ Il cui testo attuale è frutto anche delle modifiche che furono apportate al testo prima di arrivare all'Assemblea plenaria. Su tale punto v. F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti*, I, Torino, 2006, p. 904.

⁹ Cfr. Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori, VIII, p. 154.

È evidente, perciò, da questa ricostruzione, che l'art. 44 nacque all'interno di una prospettiva condivisa, quella di consentire la riforma agraria¹⁰; e che tale finalità si articolava in due obiettivi: «conseguire il razionale sfruttamento del suolo» e «stabilire equi rapporti sociali»; obiettivi al tempo stesso distinti e interconnessi: perseguire il razionale sfruttamento dei terreni è vista come la strada per ottenere più equi rapporti sociali.

B. “Il razionale sfruttamento del suolo” e la giurisprudenza costituzionale

Rileggiamo dunque l'art. 44 nella sua formulazione attuale:

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Qual è dunque la natura di questo articolo?

Esso in realtà rappresenta un obiettivo politico inserito in Costituzione. Attraverso questa disposizione i Costituenti intendevano esprimere una certa ipotesi di trasformazione dell'agricoltura e dello sviluppo agricolo del territorio italiano.

Come tutti gli obiettivi, è fondamentale il *modo* in cui esso viene raggiunto, cioè attraverso quali mezzi si sia inteso realizzarlo, mezzi che ben possono essere discussi dal punto di vista della tecnica agricola. Ma di certo rimane l'obiettivo principale, quello di combattere il latifondo, di distribuire in maniera differente la proprietà e la piccola proprietà agraria al fine di realizzare una maggiore equità sociale e, al tempo stesso, un utilizzo più razionale del suolo agricolo.

Due sono, perciò, i pilastri di questo articolo, cioè le finalità per le quali la legge può intervenire sulle zone agricole: *conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali*. Uno dei due scopi costituzionali è lo sfruttamento *razionale* e non c'è probabilmente istituzione scientifica più qualificata di questa – l'Accademia dei Georgofili – per spiegare esattamente cosa voglia dire oggi “razionale” sul piano della tecnica agricola.

¹⁰ Cfr. C. DESIDERI, *Costituzione economica e agricoltura*, in *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, a cura di M. D'ANTONIO, Milano, Il Sole 24 ore, 1985, p. 161.

La nostra Costituzione è stata scritta nel 1946 e risente del linguaggio del tempo; utilizza per questo il termine *sfruttamento del suolo*. Oggi il termine “sfruttamento” di una qualsiasi risorsa naturale ha in sé una valenza negativa; se adottiamo però la definizione oggi più aggiornata di attività agricola che il prof. Scaramuzzi ha ricordato in altre occasioni («gestione razionale a tutela delle risorse della biosfera») torna il termine “razionale”. Resta, dunque, questo elemento di gestione *razionale*, di *razionalità*, di uso della ragione, per trarre dal terreno le sue utilità nella maniera più intelligente e compatibile con la sua capacità di riproduzione.

Qual è il limite di quest'articolo costituzionale?

Come già è stato indicato in dettaglio nella lettura che ho dedicato al tema nel 2008, il limite principale è che esso sia stato utilizzato *solo* per realizzare la riforma agraria degli anni '60, per espropriare ampie porzioni di terreno attraverso i decreti legislativi.

Perciò, si è maggiormente enfatizzato lo scopo della realizzazione degli *equi rapporti sociali* a discapito del *razionale sfruttamento*¹¹.

E questo dato è comprensibile se consideriamo le condizioni economiche e sociali dell'Italia che usciva dalla guerra.

Vero è, però, che – sebbene episodicamente – tanto la dottrina costituzionalistica quanto la giurisprudenza costituzionale ha posto l'accento anche sull'altro scopo del *razionale sfruttamento*.

Per quanto riguarda la letteratura pubblicistica occorre ricordare l'insegnamento di Carlo Esposito, il quale nelle “Note esegetiche sull'art. 44” scriveva:

Rispetto alla proprietà terriera (...), è fissato costituzionalmente l'obbligo positivo che la terra debba essere sfruttata in modo razionale e che il proprietario abbia il dovere di tendere a tale razionale sfruttamento, e che la legge (e solo la legge) sia tenuta ad imporre quanti obblighi positivi e negativi concreti siano necessari per il raggiungimento del fine. In connessione con la generale distinzione dei beni economici, o degli strumenti di produzione, da quelli che non sono tali (posta in termini generici nell'art. 42) il significato della disposizione (...) è poi questo: che mentre rispetto ad ogni altra sorta di beni la legge è libera di decidere se, quando, in che caso e condizione una “cosa” mobile e immobile costituisca un bene economico o uno strumento di produzione da sfruttare direttamente o indirettamente dal proprietario, conforme alla natura giuridico-economica di «mezzo di produzione», per la terra invece è stabilito dalla stessa Costituzione che essa è da considerare sempre bene economico e da utilizzare come strumento di produzione. Il semplice fatto della proprietà di un fondo obbliga (e pone le leggi nella necessità, di obbligare e rendere responsabili) allo sfruttamento del fondo. Ogni fondo, come tale, è sempre un'azienda secondo la nostra Costituzione, un bene economico da coltivare o da fare

¹¹ S. RODOTÀ, *Art. 44*, in *Rapporti economici - Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro it., 1982, p. 225 e ss.

coltivare. Qui, rispetto alla terra, la libertà di iniziativa economica dei privati non può riguardare il “se” coltivare, sfruttare, conservare o distruggere il bene, ma eventualmente, può riguardare il modo di sfruttamento (ove le leggi non credano fissarlo positivamente e minuziosamente) ed, in senso assoluto, può consistere solo nella libertà di decidere se assumere o non assumere, mantenere o abbandonare la veste di proprietario di terre con tutti gli obblighi correlativi¹².

Con una prosa differente anche Rodotà riconoscerà alcuni anni più avanti che l’art. 44:

delinea uno statuto della proprietà agraria che differenzia la disciplina del bene terra da quella degli altri beni, dal momento che per esso il legislatore non solo prevede che debba sempre essere utilizzato “come strumento di produzione”, ma traccia le linee d’intervento per il legislatore ordinario. L’agire di quest’ultimo appare dunque più puntualmente vincolato conferendosi in tal modo l’abbandono di quella tecnica del rinvio adottata per la disciplina generale della proprietà¹³.

La nostra Corte costituzionale, organo incaricato di dare vita concreta alle norme della Costituzione, ha interpretato l’articolo 44 sottolineando che tra i due scopi – equi rapporti sociali e razionalità nell’uso agricolo – ci deve essere un ragionevole *bilanciamento*.

In particolare, va ricordata una sentenza del ’72 (si veda la lettura del 2008 per i dettagli), in cui dinanzi all’ennesima proroga a tempo indeterminato dei contratti agrari – proroga che durava ormai da 30 anni – e dinanzi a un proprietario che voleva riprendere il terreno per operare radicali trasformazioni del suolo al fine di migliorare la coltivazione, la Corte interviene dichiarando incostituzionale la proroga nel caso in cui il concedente decida di rientrare in possesso dei terreni per *migliorali*.

E altrettanto va citato il caso, più recente, in cui sempre la Corte costituzionale, si è trovata dinanzi a una situazione, per certi versi opposta: un proprietario concedente un fondo sul quale si esercita l’agricoltura, chiede di rientrarne in possesso perché su una parte di esso intende costruire e quindi chiede di interrompere la proroga del contratto agrario. In questo caso la Corte è intervenuta affermando che ciò è possibile, ma a patto di indennizzare l’affittuario.

Perciò, chi esercita l’uso agricolo va indennizzato per la parte in cui gli si chiede di cessare tale uso. E per giustificare questa conclusione la Corte ha

¹² C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull’art. 44 della Costituzione*, «Rivista di diritto agrario», 1949, ora in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 196-197.

¹³ S. RODOTÀ, *Art. 44*, cit., p. 214.

citato un precedente in cui essa ha affermato che se, invece, il concedente del fondo chiede di rientrare in possesso del fondo ma per proseguire l'attività agricola, non c'è indennizzo.

Da queste decisioni emerge un chiaro orientamento giurisprudenziale per cui in Costituzione esiste un interesse allo sviluppo razionale del terreno agricolo, interesse meritevole di tutela costituzionale al pari di altri.

Un'ultima considerazione, ma che ritengo decisiva, sui fondamenti costituzionali della tutela dell'agricoltura.

C. *Connessione con il TFUE*

Com'è noto il trattato di Lisbona, avendo riorganizzato i trattati europei, ha ridefinito nell'attuale articolo 39 le finalità della politica agricola comune (la c.d. Pac).

Il diritto europeo – che come sappiamo in virtù degli articoli 11 e 117 della costituzione italiana – ha valore assimilabile alla nostra Costituzione, pone questi principi come fondamentali:

1. Incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando lo *sviluppo razionale della produzione agricola*, come pure un impiego migliore dei fattori di produzione e della mano d'opera.
2. Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

È impressionante l'assonanza tra il diritto europeo e il nostro articolo 44 Cost. E stiamo parlando del trattato di Lisbona, cioè della parte “costituzionale” della politica agricola europea.

Dunque, in conclusione sul punto, a mio avviso esiste un valore costituzionale specifico che mira alla tutela dell'attività agricola e al suo razionale esercizio; valore che certamente non è assoluto o unico, ma deve essere controbilanciato con gli altri interessi altrettanto meritevoli di tutela costituzionale.

In altri termini, l'esercizio razionale, cioè tecnicamente adeguato ed economicamente vantaggioso, dell'attività agricola è un fattore che deve essere necessariamente preso in considerazione in qualsiasi bilanciamento che la legge operi con altri e contrastanti interessi costituzionali, quali la protezione del *paesaggio* ovvero della cultura o dell'*ambiente*.

Vorrei non essere frainteso: non ritengo che esso debba necessariamente prevalere, ma nemmeno che possa essere del tutto ignorato rispetto ad altri valori o interessi confliggenti.

Occorrerà trovare un ragionevole contemperamento tra le diverse finalità cercando di realizzare la massima estensione possibile di entrambi in una composizione equilibrata.

4. IN PARTICOLARE: IL RUOLO DEL TERRENO NEGLI ALTRI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE

C'è un ulteriore aspetto che occorre analizzare e riguarda il rapporto tra la disposizione contenuta nell'art. 44 e le disposizioni contenute negli artt. 41 e 42 della Costituzione (la prima dedicata alla libertà di iniziativa economica e la seconda alla proprietà).

Già il dibattito in Assemblea costituente aveva mostrato il legame tra lo statuto della proprietà terriera e la disciplina generale della proprietà e dell'impresa, rivelando la sensibilità dei costituenti nel sentire la questione della proprietà fondiaria come problema distinto da quello dell'impresa in generale. Queste premesse hanno influenzato moltissimo il dibattito successivo. La dottrina ha cercato a più riprese di trovare un nesso tra l'art. in questione sia con i due articoli dedicati all'impresa e alla proprietà sia con le altre norme sui rapporti economici. Proverò quindi a schematizzare sul punto quali sono i risultati che sono stati raggiunti.

1. Il terreno agricolo è un terreno oggetto di una produzione (già lo abbiamo ricordato sulla base di quanto descriveva Esposito e Rodotà).
2. Interpretando l'art. 44 in stretta connessione con gli articoli 41 e 43 si può desumere come principi che «i beni in genere e i beni economici» e in particolare quelli destinati alla produzione sono «oggetto di proprietà privata»¹⁴. La definizione puntuale di una disciplina della proprietà terriera che arrivi a una serie così dettagliata di obblighi, vincoli e limiti rivela la volontà di porre argini a un regime – di proprietà privata – considerato comunque preferibile dalla Costituzione.
3. Il rapporto tra l'art. 44 e gli artt. 41 e 42 si risolve nel senso che nella prima norma convivono dati rilevanti in egual misura sia sotto il profilo della disciplina del diritto di proprietà in generale sia sotto il profilo delle attività economiche. È evidente però che rimane il punto fisso di essere di fronte a un bene destinato dallo Stato alla produzione (come scrive Rodotà l'intera disciplina può «investire

¹⁴ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit.

autonomamente anche profili proprietari, sia pure funzionalmente coordinati al fine produttivo»¹⁵.

5. LE FINALITÀ DELL'ART. 44 E IL DDL IN MATERIA
DI "VALORIZZAZIONE DELLE AREE AGRICOLE E DI CONTENIMENTO
DEL CONSUMO DEL SUOLO"

Per comprendere quanto ancora sia attuale il dibattito circa gli strumenti che il legislatore può utilizzare per conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali vorrei soffermarmi da ultimo su un recente disegno di legge presentato dal Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo.

Il disegno di legge persegue la finalità di valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre che lo scopo di promuovere l'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente "eroso" e "consumato" dall'urbanizzazione. La salvaguardia della cosiddetta SAU, della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la "cementificazione" (da qui il nome giornalistico del DDL) della superficie agricola nazionale.

Per realizzare questi obiettivi il DDL detta una serie di interventi che sono destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Ne metterò in evidenza alcuni che mi paiono maggiormente importanti.

L'art. 1 enuclea le finalità e gli obiettivi del DDL, specificando che "terreni agricoli" sono tutti quelli che, in base agli strumenti urbanistici vigenti, hanno destinazione agricola, indipendentemente dalla effettiva utilizzazione e per l'esercizio dell'attività agricola. Insomma, un terreno agricolo è quello a cui gli strumenti urbanistici attribuiscono destinazione agricola indipendentemente dal loro attuale utilizzo.

Le finalità del testo normativo sono individuate, in primo luogo, nella esigenza di perseguire un equilibrio tra lo sviluppo delle aree urbanizzate e quello delle aree rurali, volto a contenere il consumo del suolo e la sua sottrazione all'utilizzazione agricola; in secondo luogo e conseguentemente nella

¹⁵ S. RODORÀ, *Art. 44*, cit., p. 220.

protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio (con rimando alla Parte Terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004).

L'art. 2 prevede che con decreto adottato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti sia *determinato il limite massimo di superficie edificabile*. Ciò al fine di contenere il consumo di suolo e l'erosione della superficie agricola nazionale. In tal modo, viene fissato a livello nazionale l'estensione massima dei terreni agricoli edificabili, ossia dei terreni la cui destinazione d'uso può essere modificata dagli strumenti urbanistici al fine di consentirne una utilizzazione edificatoria, e si salvaguarda la destinazione agricola dei suoli, evitando che vengano eccessivamente consumati dall'urbanizzazione. Tale programmazione è demandata dallo stesso art. 2 a un decreto del MIPAF, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti. Il terzo comma dell'art. 2 demanda alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di ripartire la superficie agricola edificabile sul territorio nazionale tra le diverse regioni. Il comma sesto prevede l'istituzione di un comitato con il compito di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli.

L'art. 3 introduce il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito degli aiuti di Stato o di aiuti comunitari per un periodo massimo di cinque anni. Detti suoli devono restare a vocazione agricola per almeno un quinquennio. Vengono esclusi solo gli interventi strumentali alla coltivazione del fondo, all'allevamento del bestiame, alla silvicoltura nonché quelli funzionali alla conduzione dell'impresa agricola e alle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti.

L'art. 4 introduce misure per incentivare il recupero del patrimonio edilizio rurale, al fine di favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, invece che l'attività di edificazione e costruzione di nuove aree urbane. La conservazione ambientale del territorio e la conseguente protezione delle aree agricole, e delle attività che ivi si svolgono, realizzate mediante il riutilizzo di aree urbane abbandonate o degradate, vengono incentivate con due misure: la priorità nella concessione dei finanziamenti statali e regionali, che possono avere come destinatari sia gli enti locali che soggetti privati; la riduzione dei contributi di costruzione,

demandata alle regioni nel rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost.

L'art. 5 prevede l'istituzione presso il MIPAF di un registro in cui i comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili o in cui è previsto un ampliamento delle medesime inferiore al limite fissato possono iscriversi.

Infine l'art. 6 prevede l'abrogazione della norma che consentiva ai comuni di impegnare le cifre derivanti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni previste dal TU edilizia per finanziare la spesa corrente.

Il disegno di legge così confezionato non va esente da una serie di critiche, alcune delle quali sono già state espresse proprio dal prof. Scaramuzzi.

La prima critica riguarda l'intero provvedimento normativo. Parlo da studioso del diritto costituzionale. Il DDL soffre certamente di una inclinazione verso il potere centrale a discapito delle autonomie regionali.

La seconda critica riguarda ancora il DDL nel complesso. Il testo approvato dal Consiglio dei ministri presenta numerose lacune, probabilmente generate da un approccio parziale a una problematica complessa e multidisciplinare.

Il disegno di legge non parte certamente con il considerare un aspetto centrale di una normativa di questo genere; non si parte con il considerare (come il prof. Scaramuzzi ha indicato) che una legge finalizzata a promuovere e tutelare le attività agricole deve partire dal riconoscere che la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) in Italia è già insufficiente a soddisfare i nostri bisogni nazionali, perciò impedire il consumo di superfici coltivabili è un dovere e un interesse pubblico, cioè della collettività.

In questa ottica la disciplina contenuta nel DDL rischia di essere solo una complicazione, rendendo molto difficile nei fatti l'interpretazione e l'applicazione degli articoli. Inoltre, la definizione di una soglia massima di superficie agricola "edificabile" e il meccanismo di applicazione prospettato dalla norma (secondo una logica che accentra le competenze allo Stato) è una opzione di regolazione del consumo del suolo aperta a diversi rischi. In particolare, il meccanismo sotteso alla definizione di una soglia massima prescrittiva, concettualmente semplice, è di attuazione estremamente complessa, in considerazione delle competenze pianificatorie concorrenti di regioni ed enti locali, e della non linearità del processo pianificatorio, che notoriamente risponde poco a meccanismi di comando-controllo di natura esclusivamente amministrativa. Inoltre, sia consentito rilevare, che una distribuzione a tutti i comuni di quote di terreno agricolo edificabile prefigura una deresponsabilizzazione degli enti territoriali.

A me pare, in conclusione, che questo disegno di legge non risponda all'esigenza espressa già in precedenti occasioni di controbilanciare la *vis expansiva*

dei piani paesaggistici che spesso prevedono una disciplina fortemente limitativa delle attività agricole. In questo senso il progetto non va esente della possibilità di contribuire al cortocircuito dell'intero sistema pianificatorio e perciò finisce per realizzare un ulteriore ostacolo al razionale sfruttamento del suolo e alla creazione di più equi rapporti sociali così come la nostra Costituzione richiede.

RIASSUNTO

L'articolo analizza in una prospettiva storico ricostruttiva il rapporto tra la Costituzione italiana e il terreno agricolo. Il tema è declinato dal punto di vista del rapporto tra la Costituzione, l'agricoltura e il paesaggio. Nella prima parte dell'articolo l'autore affronta i problemi legati alla presenza delle norme sul terreno agricolo nella Costituzione. In particolare sono riportate le ragioni che portarono i costituenti a inserire una norma apposita sull'agricoltura ed è analizzato il tema del razionale sfruttamento del suolo. Nella seconda parte dell'articolo sono analizzate le norme del disegno di legge in materia di "valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo". L'autore conclude affermando che anche il disegno di legge rappresenta un'occasione persa di controbilanciare la vis espansiva dei piani paesaggistici che spesso prevedono una disciplina fortemente limitativa delle attività agricole.

ABSTRACT

The article analyzes in a historical-reconstructive perspective the provision of the Italian Constitution on agriculture. The theme has declined from the point of view of the relationship between the Constitution, agriculture and landscape. In the first part of the article the author addresses general problems related to the presence of rules on agriculture in the Constitution. In particular, he addresses the reasons that led to insert a special rule on agriculture and analyzed the theme of the "rational use of land". In the second part of the article examines the provisions of the recent bill relating to the "exploitation of agricultural areas and containment of land consumption." The author concludes that the bill represents a missed opportunity to counterbalance the face of the expansive landscape plans that often include a discipline highly limiting agricultural activities.

