

La legislazione pubblicistica e l'edilizia rurale

Gioia Maccioni

Abstract

La legislazione pubblicistica che riguarda la materia dell'edilizia rurale si risolve in un "intreccio di norme" che tocca aspetti diversi; in particolare le normative pubblicistiche si sono tradotte in regole destinate a riflettersi sul regime urbanistico edilizio del fabbricato o in limitazioni e procedure a tutela dell'ambiente territorio, mostrando di perseguire finalità solo in parte coincidenti con quelle proprie dell'impresa.

L'indagine fa riferimento ad alcuni passaggi "chiave" nella legislazione statale: la legge urbanistica del 1942 e la legge "ponte" del 1967, la legge "Bucalossi" del 1977 e la legge sul condono edilizio del 1985, la legge "sui suoli" del 1989 e la legge "Galasso" del 1985.

La normativa pubblicistica statale, dopo una prima fase di indifferenza nei confronti dello sviluppo al di fuori dei centri abitati, successivamente risulta volta a cogliere il rapporto esistente tra edilizia (trasformazioni urbanistico edilizie) e svolgimento dell'attività, negli ultimi anni risulta prevalentemente indirizzata alla tutela dell'ambiente territorio.

Le regioni, regolando principalmente l'utilizzo del territorio, hanno emanato diverse normative da giudicare positivamente, pur risentendo della impostazione talvolta frammentaria, talvolta inadeguata della legislazione statale.

Nella legislazione comunitaria, dall'affermarsi della propensione ad allargare le misure di aiuto a tutela dell'ambiente, si è pervenuti alla più recente impostazione del regolamento n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale, che fornisce il quadro delle azioni previste per lo sviluppo rurale sostenibile e del regolamento n. 1260/99, che reca le disposizioni generali sui fondi strutturali.

La legislazione pubblicistica che riguarda la materia dell'edilizia rurale si risolve - è stato detto (da Carrozza) - in un "intreccio di norme" che tocca aspetti diversi¹ ; in particolare, le normative pubblicistiche si sono tradotte in regole destinate a riflettersi sul regime urbanistico edilizio del fabbricato o in limitazioni e procedure a tutela dell'ambiente territorio, mostrando di perseguire finalità in parte coincidenti con quelle che possono ritenersi proprie dell'impresa², e in altra parte più collegate con gli interessi di tutela dell'ambiente territorio.

Sul terreno della disciplina urbanistica, il legislatore italiano si è occupato per lungo tempo essenzialmente dello sviluppo dei centri abitati, rimanendo indifferente ai problemi dello sviluppo al di fuori da questi.

Ciò emerge da alcuni passaggi fondamentali nella legislazione statale italiana.

La voluminosa legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942 (c.d. legge urbanistica) rivolge la propria attenzione *solo* alla disciplina dell'edilizia urbana ed al suo sviluppo³.

1) Già nei primi anni del secolo la legislazione sanitaria consente di distinguere situazioni giuridiche differenti, rinviando ai regolamenti locali d'igiene per indicare le "norme dirette ad assicurare la salubrità delle abitazioni così nell'aggregato urbano come nelle campagne", caratterizzando le abitazioni rurali in peggio. Il r.d. 3 febbraio 1901, n.45 ("Regolamento sulla assistenza sanitaria, sulla vigilanza igienica e sulla igiene degli abitati nei Comuni del Regno") fa riferimento alle condizioni minime di idoneità dei ricoveri per gli operai avventizi nelle case rurali; ed il successivo testo unico sulle leggi sanitarie (r.d. n. 1265 del 27 luglio 1934) fa di nuovo riferimento a condizioni minime di abitabilità delle case rurali e dei dormitori per i lavoratori avventizi. Altre disposizioni riguardano le stalle, le concimaie ed altro. Cfr. inoltre il r.d. 20 dicembre 1928, n. 3298 ("Approvazione del regolamento sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto") che riguarda anche i macelli; il r.d. 9 maggio 1929, n. 994 ("Approvazione del regolamento per la vigilanza sanitaria delle carni") che si riferisce anche alle centrali del latte, le vaccherie, le latterie.

2) In una concezione dell'edilizia rurale che si propone di valutare le fonti normative riguardanti gli edifici abitativi (e no) collegati funzionalmente allo svolgimento dell'attività agricola è inevitabile che il discorso sia connesso con lo sviluppo dell'attività economica. Per l'agricoltore, accanto alle esigenze proprie dell'abitare si pongono quelle di organizzare la propria attività di allevamento di esseri animali o vegetali, e anche di trasformare, di alienare, di conservare eventualmente in edifici destinati a questo scopo.

3) V. l'art. 1: "L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio dello Stato sono disciplinati dalla presente legge". L'art. 31 precisa: "Chiunque intende nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, o demolire quelle esistenti (...) deve chiedere apposita licenza al Sindaco".

La "legge ponte" (n. 765 del 6 agosto 1967) si pone in linea con questa impostazione⁴ e tuttavia introduce il concetto di "zona territoriale omogenea", per la quale sono previsti limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza tra fabbricati, rapporti massimi tra spazi destinati ad insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (v.l'art. 17). Tali limiti e prescrizioni, noti come standards urbanistici, vengono meglio precisati nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 che, nel determinare le zone territoriali omogenee, include nella zona "E" "le parti di territorio destinate ad usi agricoli" (v.l'art. 2, lett. E). In questo testo normativo il territorio agricolo rileva nella sua specifica ed autonoma considerazione, come zona a bassa densità edificatoria, ma risulta tuttavia utilizzabile come zona di *espansione*⁵.

Anche nel disciplinare la tipologia delle costruzioni il modello di riferimento è "urbano". Si percepisce nel d.m. 5 luglio 1975 del Ministero della sanità, dove vengono indicati i criteri di riferimento ed i requisiti igienico - sanitari per le abitazioni.

L'altezza minima dei locali destinati ad abitazione viene portata da 3 metri a m. 2,70 (riducibili a m. 2,40 per i corridoi, gabinetti, ecc.), con una riduzione a m. 2,55 nei comuni montani al di sopra dei mille metri sul livello del mare, "tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia". Quanto all'illuminazione naturale diretta è prevista solo per i locali diversi da quelli destinati a servizi igienici, corridoi, disimpegni, ecc.

4) L'art. 17 della legge n. 765 del 1967 stabilisce che "fuori dal perimetro dei centri abitati l'edificazione" non può superare prefissati indici di metri cubi per metro quadro di area edificabile.

5) L'art.17, infatti, dapprima include nella zona E le parti del territorio destinate ad uso agricolo, ma poi prosegue precisando che rimangono "escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento della proprietà richieda insediamenti da considerare come zona C". Ciò significa che la zona E può venir valutata, in sostanza, come zona di espansione, parzialmente o totalmente inedificata (quindi come zona C). Persino alcuni urbanisti (tra cui **Campos Venuti**, nella relazione alla Tavola rotonda "Problemi normativi per l'insediamento e lo sviluppo dell'impresa zootecnica, svoltasi a Bologna, l'8 marzo 1979) cominciano a criticare questo atteggiamento volto a considerare il territorio non urbanizzato come una specie di "riserva di caccia" per future pianificazioni. Ma la giurisprudenza amministrativa non contraddice questa impostazione. V. **Romagnoli**, nell'articolo intitolato *Apertura di cava in zona destinata a "verde agricolo"*, pubbl. in *Riv.dir.agr.*, 1977, I, p. 159 ss. Più recentemente, cfr. **Urbani**, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. ed.*, 1994, II, p. 3 ss.

Fino a questo momento, le ragioni dell'agricoltura vengono considerate residuali, subordinate o, come è stato anche detto, serventi rispetto a quelle dell'urbanistica⁶. Tale atteggiamento della legislazione statale è rinvenibile sia nelle previsioni degli strumenti urbanistici (in particolare p.r.g.), sia nelle specifiche regole di edificabilità applicabili alle zone agricole⁷.

Il primo significativo cambiamento d'impostazione nella legislazione statale si coglie nella legge sulla edificabilità dei suoli n.10 del 28 gennaio 1977 (c.d. "Bucalossi"). Viene difatti prevista la concessione gratuita ad edificare a soggetti determinati e l'esonero del contributo si riferisce specificamente alle opere (comprese le residenze) quando sono realizzate in zone agricole; in funzione della conduzione del fondo; delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale⁸. La disciplina della legge Bucalossi è rivolta alla regolamentazione dell'attività edilizia urbana, ma questa legge non trascura di fare riferimento alle aree edificabili destinate ad uso agricolo e ad una figura imprenditoriale specifica. La precisazione contenuta nell'art.9, volta a limitare alla sola figura dell'i.a.t.p. l'esonero del contributo, non diminuisce quindi il rilievo della norma⁹ e da questo momento esigenze di sistemazione urbanistica e una più attenta considerazione dell'impresa cominciano a procedere parallelamente.

La legge n. 10 del 1977 assume, all'epoca, un maggior significato se posta in collegamento con la legge 5 agosto 1978, n. 457 ("Norme per l'edilizia residenziale"), che prevede la corresponsione di contributi pubblici per ottenere mutui agevolati per la costruzione, l'ampliamento, il recupero dei "fabbricati rurali" (indicati così nella legge per distinguerli da quelli urbani) a favore di coltivatori diretti, proprietari o affittuari, mezzadri o coloni e imprenditori agricoli a titolo principale¹⁰.

6) Vedi **Bonaccorsi**, *Considerazioni sulle destinazioni agricole nei piani urbanistici*, in *Giur.agr.it.*, 1971, p. 88.

7) **Carrozza** rileva che le ragioni dell'urbanistica e quelle dell'agricoltura si fronteggiano in "una tensione dialettica apparentemente irriducibile" (*La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata*, in *Riv.dir.agr.*, 1980, I, p. 199 ss.).

8) V. l'art. 9, 1° comma, lett.a della legge n.10/77 e gli artt.1 e 10.

9) V. per tutti **Casadei** (nella Relazione alla giornata di studio "Fabbricati rurali: per uscire dal degrado, per far crescere il recupero", pubblicata nei *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 1995, p.69 ss., dal titolo *Problemi giuridici generali: aspetti pubblicistici, civilistici, tributari*).

10) V. l'art. 26, spec. 1° comma.

La più recente legge n. 47 del 28 febbraio 1985 (recante "Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie") introduce poi una disciplina che avvantaggia l'imprenditore agricolo, riducendo la somma di denaro da versare a titolo di oblazione quando l'opera abusiva sia destinata ad attività agrituristica, oppure sia realizzata in "zone agricole in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze produttive dei coltivatori diretti o degli imprenditori agricoli a titolo principale"¹¹.

Si tratta di condizioni di favore e benefici previsti per l'impresa agricola, che consentono di scorgere nella legislazione pubblicistica qualche passo in avanti rispetto al passato e che sicuramente recano vantaggi all'attività dell'imprenditore, prendendo in considerazione i fabbricati destinati funzionalmente all'esercizio dell'attività e le loro trasformazioni urbanistico edilizie. In tal senso, gli interventi settoriali mostrano norme interessanti.

Tra questi, la legge quadro sull'agriturismo 5 dicembre 1985, n. 730 (intitolata appunto "Disciplina dell'agriturismo"), che si riferisce ad una attività connessa ed è una normativa di sicuro rilievo agraristico, permette di intravedere il collegamento tra l'attività ed il regime urbanistico del bene.

Essa precisa (nell'art.2) che lo svolgimento di attività agrituristiche non costituisce distrazione della destinazione agricola dei fondi e degli edifici interessati, a condizione che siano rispettati i presupposti soggettivi della legge (che fa riferimento agli imprenditori di cui all'art. 2135 cod.civ., singoli o associati, e ai loro familiari di cui all'art. 230 bis) ed oggettivi (relativi al collegamento dell'attività agrituristica con l'attività agricola). In tal modo la destinazione all'agriturismo di un edificio non comporta la creazione di un complesso aziendale differente, né la creazione di un'impresa diversa da quella agricola¹².

11) In quest'ultimo caso è ridotta del 50 %; v.l'art. 34, paragr. 5, lett.d) e lett.e).

12) Nel testo, la stessa legge prescrive che possono essere utilizzati per attività agrituristiche i locali posti nell'abitazione dell'imprenditore posta sul fondo e gli edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione, e che il restauro deve essere eseguito nel rispetto delle caratteristiche tipologiche ed architettoniche degli edifici esistenti e delle caratteristiche ambientali delle zone interessate (art. 3). Saranno poi le regioni a dettare i criteri di riferimento e a disciplinare gli interventi (artt. 3, 4 e 5), giungendo ad individuare i comuni nei cui centri abitati possono essere utilizzati per attività agrituristiche edifici destinati a propria abitazione dall'imprenditore agricolo che svolge l'attività in un fondo privo di fabbricati posto nello stesso comune o in un comune limitrofo. Molti autori si sono occupati dell'argo-

La legge n. 730 del 1985 indica, tra le finalità, anche quella di "meglio utilizzare il patrimonio rurale ed edilizio", "agevolare la permanenza dei produttori agricoli nelle zone rurali" e "favorire la conservazione e la tutela dell'ambiente" (art.1); in tal modo essa introduce una disciplina predisposta anche in funzione della tutela dell'ambiente.

La normativa pubblicistica, quindi, dopo una prima fase in cui mostra "indifferenza" per lo sviluppo fuori dei centri abitati (legge urbanistica del 1942), successivamente risulta volta a cogliere il rapporto esistente tra edilizia (trasformazioni urbanistiche ed edilizie) e svolgimento dell'attività (legge Bucalossi del 1977); oggi (potremmo parlare di una terza fase) risulta indirizzata prevalentemente alla tutela dell'ambiente territorio. Tra le normative volte a sollecitare la tutela ambientale nello svolgimento dell'attività vanno considerate la legge nota per l'istituzione dei piani e delle autorità di bacino (n. 183 del 18 maggio 1989, contenente "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo") e la legge "Galasso" (n.431 dell'8 agosto 1985).

Nella legge n. 183 del 1989 - che ha lo scopo "di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi" - le previsioni urbanistiche vengono incluse nel quadro del piano di bacino¹³.

mento "agriturismo", per gli aspetti segnalati cfr. Casadei, *op.ult.cit.*; Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, p. 172 ss.; Albisinni, *Giudici e agriturismo*, Napoli, 1993, *passim*; Id., *Lo spazio rurale come elemento d'impresa. Note per un diritto rurale*, in *Quaderni dei Georgofili* ("Agricoltura e ruralità"), Firenze, 1998, spec. p.168 ss.; Carrozza (*op.ult.cit.*, spec. p. 208) comprende la rilevanza dell'agriturismo quando la legge era ancora allo stato di progetto.

13) Qui l'art. 17 introduce l'obbligo di osservare fondamentalmente le prescrizioni ed i vincoli del piano di bacino, che ha valore di piano territoriale di settore ed ha "carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni e gli enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso piano di bacino" (art.17, paragr.1 e 5). Il piano di bacino contiene il quadro conoscitivo organizzativo e aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti *urbanistici comunali ed intercomunali*. Risulta quindi volto a fornire il quadro utile per gli interventi relativi alla protezione del suolo, con particolare riguardo al problema idrogeologico (art. 17, paragr. 3, ma v. anche paragr. 5).

Mentre nella legge "Galasso", che è rivolta all'imposizione del vincolo paesaggistico su alcune categorie di beni, sono previsti esoneri dall'autorizzazione di cui all'art.7 della legge n. 1497 del 1939 per gli interventi sugli edifici che non alterino lo stato dei luoghi (i quali peraltro frequentemente alterano lo stato dei luoghi)¹⁴.

Tali norme denotano uno spostamento dell'attenzione del legislatore statale principalmente verso la tutela dell'ambiente territorio; tuttavia esse pur riguardando anche i fabbricati rurali funzionalizzati all'agricoltura e la tutela dell'ambiente territorio, non solo non mostrano interesse nei confronti dello sviluppo dell'impresa, ma - al pari di altri strumenti urbanistici vigenti - sovrappongono, moltiplicano i controlli, i divieti ed i vincoli cui essa è sottoposta¹⁵.

La legge n. 10 del 1977, la legge n. 183 del 1989 e la legge "Galasso" sono state considerate inoltre dalla giurisprudenza costituzionale normative fondamentali di riforma economica e sociale con contenuti vincolanti per le regioni; in tal modo, quando le regioni stabiliscono le forme ed i termini del collegamento tra trasformazioni urbanistico edilizie, attività (comprensiva degli edifici di cui si avvale) e tutela ambientale, risentono dell'impostazione della legislazione statale, della frammentarietà, delle eventuali sovrapposizioni ed incongruenze e anche delle lacune.

14) L'art. 1 impone a colui che intende ottenere il rilascio della concessione edilizia di richiedere anche l'autorizzazione prevista dall'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 se il suo bene rientra tra le categorie elencate dallo stesso art.1 della legge. Non è richiesta autorizzazione soltanto "per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico, e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, nonché per l'esercizio dell'attività agrosilvo-pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio". V. Germanò, *L'agricoltura e la tutela dell'ambiente: dal codice civile del 1942 alla c.d. legge Galasso del 1985*, in *Giur.agr.it.*, 1990, p. 7 ss., che coglie nella legge Galasso il segno tangibile di un ordinamento che sollecita la tutela dell'ambiente.

15) Osserva Tamponi (in *Problemi giuridici della localizzazione dell'impresa agricola*, pubbl. in *Riv. dir.agr.*, 1995, I, p. 133 ss. ed in part. alla p. 143 s., ove si sofferma sulla rilevanza giuridica di alcune scelte economiche): "l'accresciuta misura del coinvolgimento dell'attività agricola nelle tematiche della salvaguardia del territorio e dell'ambiente rende inevitabile una particolare attenzione da parte dell'operatore ai passi da compiere (...)", una valutazione comparativa dei vari regimi. Per cui la scelta della localizzazione dell'impresa può essere "indirizzata dalle peculiari disposizioni di favore dettate per le zone in cui essa è indispensabile per il riassetto territoriale, per il mantenimento degli equilibri sociali, ovvero per la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio".

Il Consiglio di Stato¹⁶, riferendosi anche agli indirizzi contenuti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ha confermato che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con la tutela urbanistica o ecologica, trattandosi di forme complementari di protezione, senza che esista alcuna forma di "fungibilità" (così si è espresso il Consiglio di Stato) tra le varie legislazioni di settore, ben potendo tutte riferirsi allo stesso oggetto¹⁷. Anzi la tutela ambientale (e paesaggistica) viene considerata un valore primario prevalente di fronte ad altri interessi pubblici e privati. Pertanto, alcuni beni (come quelli che rientrano tra le "bellezze naturali" ai sensi della legge "Galasso") possono formare oggetto di forme di tutela ambientale "distinte", anche cumulative¹⁸.

Risulta evidente che gli interessi dell' "agricoltura" e quelli dell' "ambiente" si incontrano sul territorio¹⁹, ma rispondono a finalità non del tutto coincidenti.

Nell'ambito della legislazione statale attenta alla tutela dell'ambiente, ma più collegata con gli interessi propri dell'impresa, mi sembra opportuno considerare la "Legge quadro sulle aree protette" (n.394 del 6 dicembre 1991) e le "Nuove disposizioni per le zone montane" (contenute nella legge 31 gennaio 1994, n.97). Si tratta di normative che non si limitano a sollecitare la tutela ambientale nello svolgimento dell'attività agricola (come ad es. nella legge "sui suoli" e

16) V. la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1999, p. 675 ss. con nota red. dal titolo *Un'ulteriore conferma del Consiglio di Stato sulla valenza primaria della tutela paesaggistica*.

17) La sentenza n. 1734 del 1998 sopracit., in particolare, sottolinea nella massima: "Le autorizzazioni regionali aventi ad oggetto la costruzione di opere edilizie in zone protette a fini ambientali devono essere adeguatamente motivate con l'indicazione dell'iter logico seguito sulle ragioni di effettiva compatibilità con i valori paesistici dei luoghi (...)".

18) Il "condominio istituzionale" che si è formato fra Stato e Regioni, in aderenza al dettato costituzionale, ha comportato diversi problemi, per cui ad es. allo Stato è affidata la tutela del paesaggio (art. 9 Cost.). Ma le funzioni per la protezione delle bellezze naturali sono state delegate alle Regioni (in maniera non del tutto devolutiva, ex art. 82 del D.P.R. n.616/77). Lo Stato mantiene infatti il potere di integrazione degli elenchi delle zone meritevoli di tutela, il potere di rilasciare l'autorizzazione in caso di inerzia degli organi regionali, il potere di annullare l'autorizzazione regionale entro 60 gg. dalla comunicazione agli organi competenti dello Stato, ecc.

19) V. per tutti Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir.giur.agr. e dell'amb.*, 1993, p.5 ss.; *Id.*, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 29 ss. ed in part. p. 30.

nella legge "Galasso"), ma includono l'agricoltura (e l'edilizia rurale) nella *valutazione dei fattori funzionali alla causa ambientale*²⁰.

Nella legge quadro sulle aree protette del 1991²¹, lo speciale regime di tutela e di gestione cui sono sottoposti particolari territori è predisposto allo scopo di perseguire diverse finalità, tra queste "perseguire l'applicazione di metodi di gestione e di restauro ambientale idonei a realizzare una *integrazione tra uomo e ambiente naturale* (il corsivo è mio), anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici (...), architettonici e delle attività agro silvo pastorali e tradizionali" (v. l'art.1, spec. il comma 3, lett.b).

In quest'ottica sono previste forme di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali (art.1, 5 comma).

Vi sono norme di organizzazione dettate dal piano per il parco, che impongono vincoli (nella specie, anche di inedificabilità) al fine di perseguire le finalità indicate dalla legge quadro.

Il piano per il parco svolge quindi un ruolo fondamentale: esso ha lo scopo di "organizzare" (così, l'art. 12) il territorio e la sua articolazione, disciplinare i contenuti dei vincoli, le destinazioni d'uso

20) **M. D'Addezio**, nella vasta disamina relativa alla legislazione statale utile a cogliere il collegamento esistente tra agricoltura e ambiente, fa riferimento a molte normative (tra queste alla legislazione sulla bonifica, sugli usi civici, sull'agriturismo, alla "Galasso", alla legge sulle aree protette ed a quella sulla montagna) da valutare nell'ambito della legislazione per l'agricoltura in funzione della tutela ambientale (in *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, II ed., diretto da **Costato, Casadei, Sgarbanti**, 1999, Padova, p. 295 ss. , v. spec. p. 308 ss.). Dall'analisi emerge che si tratta di normative che implicitamente o esplicitamente considerano le attività agricole produttive di beni e servizi funzionali alla causa ambientale, ma anche che talvolta è stato possibile riscontrare strumenti ed istituti che solo in forma mediata o addirittura occasionale perseguono la causa ambientale .

21) Questa legge rappresenta l'attuazione degli artt. 9 e 32 della Cost. (art. 1, 1° comma) ed ha la finalità di "garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese". Precisa che questo patrimonio è costituito da formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche. ecc. che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale. Specifica (l'art. 2, comma 3) che lo speciale regime di tutela e di gestione cui sono sottoposti i territori in questione è predisposto, "in particolare, per le seguenti finalità": a) conservazione di specie animali e vegetali, singolarità geologiche, formazioni paleontologiche, comunità biologiche, biotipi, ed anche valori scenici e panoramici, equilibri idraulici, idrogeologici, ecologici; "b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo ed ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia di valori antropologici, archeologici, storici e architettonici, e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali"; c) promozione di attività di educazione, formazione, ecc.; d) difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

pubblico o privato relative alle varie aree, i sistemi di accesso (...), le attività agrituristiche, ecc. (v. gli artt. 7, 12 e 25). In vista delle finalità da raggiungere sono previsti finanziamenti per la realizzazione sul territorio di attività edilizie e cioè per: a) il restauro dei centri storici ed edifici di particolare valore storico e culturale, b) il recupero dei nuclei abitativi rurali, ecc. (v. l'art.7)²². Ma sono previste anche alcune limitazioni (all'art.12): difatti la tutela dei valori naturali ed ambientali, affidata all'ente parco e perseguita con lo "strumento del piano per il parco", può prevedere il "divieto di costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio"²³.

La legge n. 394 del 1991 ha un vasto contenuto e mira ad assicurare un'ampia protezione delle aree considerate, sotto molti profili (a me sembra anche sotto il profilo paesaggistico, che è uno tra i profili considerati). In questa disciplina viene *valutata* l'opportunità di nuove costruzioni o della modifica di quelle esistenti. La valutazione da compiere riguarda la compatibilità delle opere con le disposizioni del piano, cioè la "ricaduta" dell'attività agricola (ed edilizia) sull'area

22) L'art. 7 della legge n. 394/91, cui si fa riferimento, richiamando un ordine di priorità, prosegue indicando: c) opere igieniche ed idropotabili e di risanamento dell'acqua, dell'aria e del suolo; d) opere di conservazione e di restauro ambientale del territorio, ivi comprese le attività agricole e forestali; e) attività culturali nei campi d'interesse del parco; f) agriturismo; g) attività sportive compatibili; h) strutture per la utilizzazione di fonti energetiche a basso impatto ambientale quali metano e altri gas combustibili nonché interventi volti a favorire l'uso di energie rinnovabili". Strumenti d'attuazione delle finalità del parco sono il piano per il parco ed il piano pluriennale economico e sociale. Un ruolo importante viene svolto dalla regione, che approva i piani regionali, concorre ai finanziamenti, svolge attività di sorveglianza (v. l'art. 25 e anche l'art. 27).

23) V. in tal senso l'art. 12, in part. il comma 2, lett. b); il territorio viene suddiviso in base ad un diverso grado di protezione, perciò in questi casi sono ammesse opere di manutenzione del patrimonio edilizio esistente, ai sensi delle lettere a) e b), 1° comma dell'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, che fa riferimento ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria senza modifiche alle destinazioni d'uso. Tuttavia, l'art.12, comma 2, lett.c) della legge n. 394 sui parchi distingue zone di protezione dove sono consentiti interventi di risanamento e restauro che consentono destinazioni d'uso con essi compatibili. L'art. 13 fa riferimento al nulla osta dell'Ente parco necessario per le concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti od opere da realizzare all'interno del parco. Mentre l'art. 14 stabilisce che, nel rispetto delle finalità del parco, dei suoi vincoli e del regolamento del parco vengono prese iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti all'interno e nei territori adiacenti. Il piano pluriennale economico che viene elaborato può prevedere agevolazioni e promozioni per le attività agro silvo pastorali ed ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse.

considerata. Infatti, l'attività agricola ha un effetto diretto sulle finalità perseguite, in particolare risulta volta a realizzare una "integrazione tra uomo e ambiente naturale" (art. 1, comma 3, lett. b).

Non si può negare che anche per la realizzazione di interventi edilizi in aree protette (parchi, ma anche riserve naturali) occorrono spesso tre distinti provvedimenti: la concessione edilizia (v. la legge n.10/77), nella maggior parte dei casi l'autorizzazione paesaggistica (v. la legge "Galasso n. 431 del 1985) ed il "nulla osta" dell'ente parco. Il "nulla osta" dell'ente parco e l'autorizzazione di cui alla legge Galasso sono atti amministrativi diversi, ad avviso della giurisprudenza, non solo perché seguono a distinti procedimenti, ma anche perché tendono a perseguire finalità "non collimanti": il primo, in special modo, mira ad accertare la compatibilità delle opere con le disposizioni del piano, il secondo è volto a stabilire la possibilità di inserire le opere nell'ambito panoramico. Questi atti amministrativi, mantengono la loro autonomia, quindi le diverse discipline (ed i vincoli) ancora una volta "concorrono" sul medesimo oggetto²⁴.

Le sovvenzioni concesse all'agricoltore per il raggiungimento delle finalità ambientali previste nella legge sulle aree protette (art. 7) possono quindi rappresentare la "molla" che spinge l'agricoltore in quella direzione.

Nella legge sulla montagna del 1994, "la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, ai sensi dell'art. 44 Costituzione" (come espressamente indicato nell'art.1 della legge) "rivestono carattere di preminente interesse nazionale"²⁵.

L'art.2, che prevede l'istituzione del fondo nazionale per la montagna, stabilisce con chiarezza: "i criteri di ripartizione tengono conto dell'esigenza della salvaguardia dell'ambiente con il conseguente svi-

24) In tal senso cfr. la recente sentenza della Cass.pen., III sez., n.12917 dell'11 dicembre 1998, pubbl. in *Riv. pen.*, 1999, n.1, p. 43 ss., la quale precisa comunque che l'autorizzazione paesaggistica ed il nulla osta dell'ente parco possono essere attribuiti ad un organo unico chiamato dalla regione a compiere la duplice valutazione.

25) Le disposizioni della legge 31 gennaio 1994, n. 97 - di rilievo dal punto di vista agraristico (cfr. AA.VV., *La nuova legge sulla montagna, Commentario alla L. 31 gennaio 1994, n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane"*, coordinato da Luigi Costato, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 554 ss.) - costituiscono principi fondamentali e quindi questa legge ha carattere di legge quadro per le regioni. Sono interventi speciali per la montagna le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano (v. amplius l'art. 1, comma 4).

luppo delle attività agro-silvo-pastorali eco-compatibili, dell'estensione del territorio montano, della popolazione residente" ed altro²⁶.

Mentre i piani pluriennali di sviluppo socioeconomico hanno come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi. Individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale e anche "mediante la conservazione dell'edilizia rurale dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo ai fini di sviluppo civile e sociale"²⁷.

In sostanza, qui la gestione delle risorse naturali e la protezione dell'ambiente è affidata per lo più agli agricoltori. E il servizio svolto da questi in funzione della causa ambientale viene compensato con misure di incentivazione²⁸.

Le regioni, senza dubbio, hanno partecipato ad un cambiamento di prospettiva, regolando principalmente l'utilizzazione del *territorio*²⁹ e giungendo a modificare l'ordine di priorità dei problemi (emersi nella legislazione statale) tra suolo edificabile e suolo agricolo. Possiamo dire che l'attuazione del decentramento delle funzioni previsto in materia di agricoltura e foreste (artt. 117 e 118) dalla Costituzione segna la data di inizio di una fase importante per la valutazione dell'edilizia rurale. La Corte costituzionale ha più recentemente affermato che l'insindacabile scelta del legislatore regionale, diretta a limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli e a frenare il processo di erosione dello spazio

26) V. in part. il comma 6 dell'art. 2, che include nella valutazione anche le classi di età, l'occupazione, l'indice di spopolamento, il reddito medio procapite, ecc. Inoltre, mi sembra importante rilevare che le organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali vengono coinvolte nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale (art. 3, punto 1, n. 4).

27) Sono altresì concessi contributi fino al 75 % del loro costo, per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale concernenti proprietà agro silvo pastorali (art.7).

28) L'art.1, comma 4 della legge n. 97 del 1994 indica i differenti profili delle azioni dirette allo sviluppo globale della montagna: territoriale, economico, che sono le più importanti ai nostri fini, ed anche sociale, culturale.

29) Il d.p.r. 616/77 non menziona l'edilizia rurale, ma adotta una formula aperta di urbanistica (art. 80): l'urbanistica si intende "comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente" e così l'urbanistica, inserita nel titolo relativo all'assetto ed utilizzo del territorio, può occuparsi dell'uso del territorio.

destinato alle colture, ha il proprio fondamento nell'art. 44 della Costituzione. Ritiene inoltre la Corte che non costituisce un'irragionevole discriminazione, lesiva dell'art.3 Cost., la subordinazione del rilascio della concessione edilizia sia al possesso della qualità di imprenditore agricolo o di altra figura assimilata, sia all'accertamento di un collegamento funzionale dell'opera con l'attività agricola, essendo elementi volti a denotare la destinazione delle opere alla conduzione del fondo o, in genere, all'attività di agricoltura³⁰.

Già in precedenza, dunque, alcune normative regionali sono state giudicate positivamente³¹; ma altre, ugualmente interessanti, mostrano il segno dell'inadeguatezza della legislazione pubblicistica statale che interferisce con esse.

Al fine di mettere in evidenza quanto detto, basti citare la legge regionale toscana n. 64 del 14 aprile 1995 (modificata più volte ed in part. dalla legge n. 25 del 1997), intitolata "Disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola". Essa si occupa degli "interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia necessari allo sviluppo dell'agricoltura e delle attività ad esse connesse in funzione della tutela ed utilizzazione del territorio". Detta inoltre norme destinate a modificare numerose leggi regionali anche relative ad impianti di acquacoltura, ai fabbricati destinati a fini agrituristici, prendendo in considerazione l'ubicazione degli insediamenti e facendo riferimento ad una "integrazione del-

30) V. l'ordinanza del 16 maggio 1995, pubbl. in *Riv.dir.agr.*, 1996, II, p. 221 ss., con nota di commento di **Albisinni**.

31) Ad es. nel Veneto, in Piemonte, in Lombardia, nel Lazio, in Toscana, come quelle che privilegiano l'uso ed il recupero dei fabbricati esistenti per il soddisfacimento dei bisogni abitativi, vietano di consumare in modo immotivato il suolo agricolo richiedendo che la "indispensabilità" delle nuove costruzioni emerga nel piano pluriennale di utilizzazione aziendale, ed altre. Un'analisi dettagliata non può ovviamente essere condotta in questa sede. In dottrina, è stata distinta una prima generazione di norme poste a "salvaguardia" dell'agricoltura, ed una seconda generazione ove gli interventi edilizi risultano più funzionalizzati ad essa. Una prima rassegna in tal senso è contenuta nel mio "Il regime giuridico dell'edilizia rurale", ETS, Pisa, 1993, p. 45 ss., *ivi* anche le indicazioni bibliografiche (relative agli autori che si sono occupati del tema, tra i quali **Carrozza**, **Morbidelli**, **Abrami**, **Capizzano**, **G.Giuffrida**, ed altri. Si tratta in gran parte di relazioni pubblicate negli *Atti* del convegno "Edilizia, agricoltura e tutela delle abitazioni rurali", svoltosi a Sassari-Porto Cervo nel maggio 1981, Sassari, 1981). Mi preme poi sottolineare che tutte le regioni hanno legiferato in tema di agriturismo; molte in tema di V.I.A.: ciò significa che si sono rivelate sensibili anche alle "sollecitazioni" provenienti dalla Comunità europea, in ciò legittimate (in Italia) dalla Costituzione, dalla legge "La Pergola" n. 86 del 1989 e anche dalla "legge comunitaria".

l'agricoltura con altri settori produttivi per la valorizzazione dell'economia rurale e montana³².

Anche in questa legge, come si nota, le misure previste per lo sviluppo dell'agricoltura in funzione della tutela del territorio, rimangono limitate alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, come stabilito dalla legge n. 10 del 1977: un segno, a me sembra, della mancanza di una legge statale organica che abbia compreso in una propria e diversa dimensione il collegamento esistente tra *sviluppo dell'agricoltura, tutela dell'ambiente e disciplina del territorio* e le implicazioni che ne derivano, offrendo adeguate forme di tutela e di incentivazione all'imprenditore. Il vuoto che si è prodotto nella legislazione statale si riflette anche nella legislazione regionale.

Per questo motivo (probabilmente) oggi alcune regioni, valutato lo stato della propria legislazione, hanno ritenuto importante *riordinare la propria normativa di settore*, nonché adeguarla agli indirizzi della legislazione comunitaria.

La Lombardia, ad esempio, si è impegnata a sperimentare forme di tutela ambientale e sviluppo territoriale "anticipatrici" della legislazione statale che si è rivelata "carente" o "dispersiva", poiché è evidente che risultano necessari interventi di "alto profilo" e che si sviluppino nel lungo periodo, in modo da interessare l'intero territorio della regione ed "associare" la difesa, la gestione e lo sviluppo secondo principi di prevenzione e previdenza³³.

E' emerso che questa regione ha intanto emanato una legge sulla montagna³⁴, dove tra le finalità figurano la salvaguardia e la valorizzazione del territorio montano, lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle popolazioni residenti, obiettivi che devono essere

32) Rinviano alle disposizioni contenute nella legge regionale n. 5 del 16 gennaio 1995, che reca "Norme per il governo del territorio".

33) In tal senso la delibera della Giunta regionale della Lombardia del 17 novembre 1995, n. 6/4762, pubbl. in B.U. Lombardia 9 dicembre 1995, n. 49 S.S. relativa agli "Indirizzi per una nuova legislazione sulla difesa, la gestione e lo sviluppo della natura e del paesaggio e proposta di costituzione di un gruppo di lavoro interassessorile per l'elaborazione di proposte finalizzate alla presentazione di un progetto di legge quadro in materia".

34) V. la legge 29 giugno 1998, n. 10 ("Disposizioni per la valorizzazione, lo sviluppo e la tutela del territorio montano in attuazione della legge n. 97 del 1994"), pubbl. in B.U. Lombardia 29 giugno 1998, 1° S.O. al n. 26.

perseguiti investendo "adeguate" risorse finanziarie (v. l'art. 1) ³⁵. A tal fine essa favorisce intese con le regioni transfrontaliere e con l'Unione europea.

A tutela delle aree a verde agricolo, gli strumenti urbanistici dei Comuni ricompresi nell'ambito d'applicazione della legge non possono proporre modificazioni all'uso dei terreni adibiti all'esercizio delle attività agro silvo pastorali, ovvero dotati di "impianti" a supporto di queste (v. l'art. 8). L'agricoltura è riconosciuta espressamente quale "attività produttiva prioritaria" per la conservazione del territorio montano (art. 17, 1° comma), e la regione promuove la permanenza dell'attività agricola con incentivi per le infrastrutture e il miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, oltre che per lo sviluppo della qualità dei prodotti (art. 17, 2° comma)³⁶.

La recentissima legislazione del Lazio³⁷, ma anche quella del Trentino Alto Adige³⁸ e di altre regioni risultano ugualmente interessanti³⁹.

35) In questa legge la tutela e lo sviluppo del territorio montano e la promozione delle sue risorse ambientali risultano un obiettivo prioritario, garantendo condizioni di sviluppo alle popolazioni residenti. I compiti in tal senso sono affidati per lo più alle comunità montane, che possono anche indicare interventi prioritari di salvaguardia e di valorizzazione dell'ambiente. Si tratta di interventi relativi alla difesa del suolo, risanamento delle acque, gestione del patrimonio idrico, recupero delle abitazioni e degli edifici rurali (art. 9).

36) Sono previsti altresì finanziamenti per la ricomposizione fondiaria, con particolare attenzione ai giovani agricoltori (v.l'art. 18).

37) V. la legge 22 giugno 1999, n. 9 ("Legge sulla montagna"), in B.U. Lazio 10 luglio 1999, n. 19, S.O. n. 1.

38) V. la legge 23 novembre 1998, n. 17 ("Interventi per lo sviluppo delle zone montane e disposizioni urgenti in materia di agricoltura"), in B.U. Trentino Alto Adige 1 dicembre 1998, suppl. n. 3 al B.U. n. 50.

39) Ad es. la Basilicata riconosce il "territorio montano come risorsa di preminente interesse regionale e ne promuove lo sviluppo integrato e sostenibile, mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano, in armonia con le vigenti disposizioni comunitarie e statali" (v. l'art.1 della legge regionale 19 maggio 1997, n. 23, recante "Norme per la tutela e lo sviluppo delle zone montane", pubbl. in B.U. 26 maggio 1997, n. 27, che riferisce finalità e ambito d'applicazione). La legge n. 11 del 6 aprile 1998 della Valle d'Aosta (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), in B.U. 16 aprile 1998, n.16, sottolinea: "La pianificazione territoriale - paesistica, urbanistica, di settore e la programmazione generale e settoriale sono orientate a perseguire uno sviluppo sostenibile gestendo le risorse in modo misurato e compatibile con l'ambiente, tutelando il paesaggio ed i beni culturali, riservando all'agricoltura le buone terre coltivabili, perseguendo il pieno recupero del patrimonio edilizio, (...)". V. amplius l'art. 1.

Il Lazio, indica tra le finalità della legge sulla montagna: promuovere la salvaguardia del territorio montano, con particolare attenzione all'ambiente naturale, alla valorizzazione delle risorse umane, culturali e delle attività economiche, ecc., "in armonia con l'art. 44, secondo comma della Costituzione e con le vigenti disposizioni comunitarie" (v. l'art.1). Motore delle iniziative è la comunità montana che include nel piano pluriennale di sviluppo economico la realizzazione di interventi per la tutela, la gestione e la conservazione del territorio, dell'edilizia e del paesaggio rurale e montano, del patrimonio monumentale e dei centri storici (v. l'art. 8 e l'art. 31)⁴⁰.

Il Trentino Alto Adige, con estrema chiarezza, nell'ambito degli interventi per lo sviluppo delle zone montane e delle disposizioni urgenti in materia di agricoltura, tra le finalità ed i principi generali della legge, precisa che intende ricercare e favorire l'equilibrio fra sviluppo economico ed esigenze ambientali (art.1, 2° comma, lett.d, legge n. 17 del 23 novembre 1998).

Invece, tra le finalità specifiche delle normative istitutive dei parchi compaiono la tutela, il mantenimento, il restauro, la valorizzazione dell'ambiente naturale, storico, architettonico e paesaggistico considerato nella sua unitarietà, nonché lo sviluppo sociale, culturale ed economico delle popolazioni residenti, lo sviluppo degli aggregati abitativi, richiamando anche le attività connesse all'agricoltura che incidono sul paesaggio agricolo⁴¹.

Alcune leggi inseriscono il settore dell'agricoltura al primo posto degli investimenti, facendo riferimento al recupero dei centri storici, dei nuclei urbani di antica formazione e dell'edilizia rurale⁴²; altre,

40) Al fine di realizzare un quadro conoscitivo complessivo del territorio e delle implicazioni derivanti dalle opere e dagli interventi previsti nei vari settori di attività adotta una carta di destinazione d'uso del territorio, dove sono rappresentati i contenuti del piano di sviluppo socio economico, le utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti pianificatori, ed altro (art. 32).

41) Cfr. in tal senso, a titolo di esempio, nel Veneto: la legge n. 38 del 10 ottobre 1989 ("Norme per l'istituzione del parco regionale dei Colli Euganei"); la legge 30 gennaio 1990, n. 12 ("Norme per l'istituzione del Parco naturale regionale della Lessinia"); la legge 28 gennaio 1991, n. 8 ("Norme per l'istituzione del parco naturale del fiume Sile"). Dopo le prime leggi "fotocopia", i contenuti di queste normative si sono arricchiti nel corso del tempo e le finalità meglio specificate. Vengono comprese tra le finalità il recupero delle parti alterate; la promozione delle attività tradizionali compatibili con la tutela ambientale; la salvaguardia delle specificità anche vegetazionali, faunistiche, ecc.

42) Cfr. ad es. le leggi regionali della Lombardia n. 57 del 15 settembre 1989, istitutiva del parco delle Orobie Valtelinesi o la n. 56 del 15 settembre 1989, istitutiva del Parco delle Orobie bergamasche.

più genericamente⁴³, si limitano a precisare che l'istituzione dei parchi deve essere sostenuta da interventi finanziari al fine di salvaguardare le attività produttive e tradizionali⁴⁴.

Al legislatore "ambientale" interessano principalmente gli effetti dell'attività agricola (e delle relative costruzioni) sui fattori dell'ambiente ogni volta considerati: siano essi l'uomo e l'ambiente naturale, oppure il suolo, l'acqua, la flora, la fauna, il paesaggio, il patrimonio culturale e la interazione di questi fattori tra loro, come mi sembra emerga con chiarezza dalle normative sopracitate, anche dell'ultima generazione. Solo in alcuni casi, infatti, sono previste sovvenzioni per lo sviluppo dell'impresa ed il contemporaneo perseguimento degli scopi ambientali (ad es. nella segnalata impostazione derivante dalla normativa relativa alle aree protette e più ancora da quella sulla montagna, che oggi risultano accolte nella legislazione regionale). In altri casi l'agricoltore risulta assoggettato al rispetto di una somma di vincoli, senza alcun beneficio⁴⁵.

Venendo alla legislazione comunitaria, questa appare volta a cogliere da tempo con maggiore attenzione i collegamenti tra strutture produttive ed ambiente territorio, con l'identificazione di un sistema di regole peculiari nell'ambito della politica delle strutture, desti-

43) V. in tale direzione la legge 6 maggio 1981, n. 98 della Sicilia, che contiene "Norme per l'istituzione nella regione siciliana di parchi e riserve naturali" o la legge n. 31 del 7 giugno 1989 della Sardegna, contenente "Norme per l'istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale".

44) Il Lazio ha promosso l'istituzione di un sistema integrato di parchi, per incentivare su tutto il territorio, e specificamente in ciascuna area protetta (evidentemente seguendo le peculiarità), politiche volte al consolidamento di forme di sviluppo economico rispettose dei valori storici ed ambientali e legate ad una condizione di sostenibilità. Cfr. la legge regionale n. 29 del 6 ottobre 1997 ("Norme in materia di aree naturali protette regionali"), in B.U. Lazio 10 novembre 1997, n. 31, S.O. n. 2.

45) Mi riferisco ad es. alla legge "Galasso", alla legge sui suoli, alla somma dei vincoli derivanti da queste e da altre leggi sopracitate, ma anche all'applicazione della disciplina di valutazione d'impatto ambientale, di provenienza comunitaria, che configura un regime autorizzatorio, collegato ad una valutazione preventiva di determinati progetti di opere, del tutto indipendente dalla corresponsione di sovvenzioni. Ovviamente, l'argomento della V.I.A. non può essere affrontato in questa sede, alcuni rilievi ed indicazioni bibliografiche relativi ai rapporti tra V.I.A. ed edilizia rurale sono contenuti nel mio "Il regime giuridico dell'edilizia rurale", già cit.

nate al miglioramento dell'azienda agraria (comprensiva degli edifici destinati ad abitazione e ad usi specifici)⁴⁶.

Dall'affermarsi della propensione ad allargare le misure di aiuto indirizzate alla tutela dell'ambiente (visibile nei regolamenti n. 797/85, n. 1760/87, n.2328/91, n. 950/97)⁴⁷ si è pervenuti alla più recente impostazione emergente nel nuovo regolamento comunitario sul sostegno dello sviluppo rurale (n. 1257/99)⁴⁸, che fornisce il quadro delle azioni previste per lo *sviluppo rurale sostenibile* e consente di fare riferimento ad uno "sviluppo integrato"⁴⁹.

Nell'ambito delle misure previste per lo sviluppo rurale rientrano *anche* gli aiuti alle zone svantaggiate ed a quelle soggette a vincoli ambientali (art. 13 ss.). Mentre nell'ambito dell'adeguamento e dello sviluppo delle *zone rurali* figurano le misure riguardanti le opere di miglioramento fondiario e di ricomposizione fondiaria, il rinnovamento e miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale, lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura (art. 33) ed altre.

Dall'analisi specifica delle norme (comunitarie) che riguardano gli edifici risulta con chiarezza che vengono in gioco non solo interessi legati alla tutela del territorio e dell'ambiente, ma anche alle condizioni di vita, di lavoro e di produzione, alla tutela della salute, alle

46) In particolare, l'evoluzione della legislazione comunitaria si può cogliere negli scritti di Costato (che non è possibile enumerare in questa sede); v., tra i più recenti, *Prime considerazioni sulla riforma della pac del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 206 ss.; *Id.*, *Il Trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario*, *ibidem*, 1998, I, p. 120 ss.; *Id.*, *Il nuovo regolamento comunitario relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*, *ibidem*, 1997, I, p.188 ss. Sul tema v. inoltre D'Addezio, della quale cfr. *Norme ambientali e diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 173 ss.; Jannarelli, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in *Diritto agrario della Comunità europea*, di Snyder, Milano, 1990, spec. p. 186 ss, p. 406 ss. e passim.

47) E lo stesso indirizzo viene perseguito anche dalla riforma dei fondi strutturali.

48) V. il reg. n. 1257/1999 del 17 maggio 1999, pubbl. in G.u.c.e. del 26 giugno 1999.

49) Viene specificato subito che le misure previste per lo sviluppo rurale accompagnano ed integrano gli altri strumenti della politica agricola comune, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi dell'art. 33 del Trattato (art. 1). Tra le misure previste per il sostegno allo sviluppo rurale figurano quelle volte al miglioramento delle strutture nelle aziende agricole e delle strutture di trasformazione e commercializzazione (art. 2). E il sostegno agli investimenti contribuisce espressamente al miglioramento dei redditi agricoli, nonché alle condizioni di vita, di lavoro e di produzione (art. 4). Il principio dello sviluppo sostenibile, difatti, non si coniuga solo con lo sviluppo economico, ma anche con una migliore qualità della vita.

condizioni di benessere e di igiene degli animali, alla corretta disciplina delle produzioni, con benefici specifici per i giovani agricoltori che intendano investire nelle aziende agricole, ed a molti altri temi tra loro collegati.

Da valutare parallelamente vi è il regolamento comunitario recante le disposizioni generali sui fondi strutturali (n.1260/99)⁵⁰, rivolto, com'è noto, alla programmazione degli investimenti, che pone attenzione anche alla "qualità dell'ambiente naturale e costruito"; del quale occorre attendere e verificare le applicazioni⁵¹.

50) V. il reg. n. 1260/99 del 21 giugno 1999, pubbl. in G.u.c.e. del 26 giugno 1999. Questo regolamento si pone in linea con la precedente riforma dei fondi strutturali, nella quale vengono previsti finanziamenti per le "migliorie nei fabbricati rurali", per gli investimenti a finalità turistica, per la "ristrutturazione dei villaggi", ecc., seguendo un approccio ai problemi dell'agricoltura "globale", che sembra oggi caratterizzare gli interventi comunitari, in modo da interessare vari settori per svilupparli simultaneamente e favorire l'interazione. Mi permetto di fare riferimento al mio intervento al IV Convegno UMAU di Tunisi (21-26 ottobre 1996), intitolato *I fondi strutturali*, in *Atti*, p. 563 ss.

51) Negli artt. 20 e 21 indica verso quali settori saranno rivolte le iniziative comunitarie e con quali fondi dovranno essere sostenute. I settori sono quattro, ma quelli che maggiormente interessano riguardano: la cooperazione transfrontaliera, transnazionale interregionale volta a incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario (INTERREG); la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (URBAN) entrambi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale; lo sviluppo rurale (LEADER) finanziato dal Feaog, sezione orientamento.