

Antonino Longo

Diffusione insediativa e relazione urbano-rurale: riflessioni e proposte relative alle norme che regolano l'(ab)uso edificatorio dei terreni agricoli in Sicilia

Lo studio dei fenomeni di diffusione insediativa ha affrontato, in modo sempre più approfondito, il rapporto tra la dimensione rurale e quella urbana e, più in generale, l'ecologia del paesaggio inteso come sistema complesso, interrelato e dinamico, in cui interagiscono uomo e natura. L'apparato normativo e gli strumenti di controllo appaiono spesso forme ambigue di interpretazione dello sviluppo territoriale e in forte ritardo nel cogliere le trasformazioni del sistema insediativo; di qui la necessità di una riflessione sui fenomeni di trasformazione dei suoli a destinazione agricola, con particolare riferimento agli (ab)usi posti in essere in termini residenziali nel peculiare contesto regionale siciliano.

1. I riflessi della storia socio-economica siciliana sulla pianificazione del territorio regionale

Fra le regioni del Mezzogiorno d'Italia la Sicilia si caratterizza per la peculiare fragilità del ruolo pubblico e della società civile che hanno reso particolarmente ardua l'operatività della pianificazione. Le maggiori difficoltà ha avuto origine nell'approccio della politica alle problematiche sociali e territoriali e nelle varie forme di opposizione al cambiamento, radicate nella società, nel territorio e nelle istituzioni, sovente informate all'ingovernabilità¹.

Le ragioni dell'inefficienza degli strumenti di pianificazione territoriale sono numerose e complesse sebbene condividano un comune denominatore di carattere generale: la tendenza al primato dell'individuo e a un familismo esasperato, che ha prodotto una progressiva frammentazione della società in gruppi vieppiù minoritari, finché la dimensione collettiva, ormai priva di statuto valoriale, ha dato luogo al prevalere dell'interesse individuale sul bene comune².

La necessità di recuperare la partecipazione attiva alla vita istituzionale,

¹ E. Salzano, *Prefazione. Problemi della pianificazione nel Mezzogiorno*, in M. Savino, (a cura di), in «Pianificazione alla prova del Mezzogiorno», Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 13-17.

² E. Salzano, *Prefazione. Problemi della pianificazione nel Mezzogiorno*, cit., pp. 13-17.

ritornando a percepire lo Stato e l'interesse pubblico come valori da coltivare e frutto della costruzione collettiva assume, quindi, valenza cruciale nell'acquisizione di quella consapevolezza che il destino sociale, economico e istituzionale del Meridione non possa prescindere dalle risorse locali correlate alle professionalità umane, che costituiscono la base fondante del suo sviluppo. Partire dall'individuazione delle risorse territoriali e dalle interazioni tra l'ambiente e gli insediamenti umani deve costituire il compito principale del pianificatore «in grado di contribuire a svelare questa ricchezza e a trasformarla in buone forme di sviluppo»³. Sotto quest'ultimo profilo i problemi relativi al governo territoriale possono essere considerati come diversità negli obiettivi, priorità e strategie tra le varie parti del potere locale; diversità definite da Pierre *governance gaps*, conseguenza dello scarso coordinamento tra le varie organizzazioni e amministrazioni, causativi di conflitti "intra-organizzativi" afferenti a obiettivi di *governance* e principale origine dell'ingovernabilità locale⁴.

Punto di partenza per una corretta pianificazione appare, dunque, la comprensione del territorio secondo una visione complessiva che risulti capace di superare i problemi legati sia al frazionamento delle competenze, sia all'uso di una molteplicità di strumenti in grado di intervenire sullo stesso territorio.

La forma e la struttura odierna del territorio siciliano costituiscono la rappresentazione fisica di una serie diacronica di fenomeni socio-economici, alcuni dei quali riconducibili ai seguenti cardini paradigmatici: suddivisione storica della proprietà nella parte orientale dell'isola contrapposta al primato del latifondo nella sua area occidentale; realizzazione delle infrastrutture negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, verificatesi grazie alle politiche di sviluppo nazionali; uso indiscriminato del suolo a scopi abitativi; stagionalità abitativa come fenomeno consolidato sia nelle aree interne, sia lungo le coste; localizzazioni economiche incentivate da peculiari caratteristiche fisiche isolate, in particolare nelle valli e sulle coste; graduale mutamento delle attività agricole in produttive e artigianali nel territorio rurale; speculazione edilizia, sovente connotata dall'illegalità; diffusione insediativa caratterizzata dalla casa unifamiliare isolata o semi-isolata assunto a modello predominante sia a livello abitativo, sia di appartenenza sociale.

La transizione storica segnata dal passaggio dallo stato feudale a quello borghese, verificatosi tra il XVI e il XVII secolo, ha certamente inciso, in modo significativo, nel processo evolutivo della pianificazione territoriale regionale,

³ P. La Greca, F. Martinico, *Strategie territoriali per il Val di Noto*, in C. Fianchino (a cura di), «Le risorse territoriali nello sviluppo locale», Firenze, Alinea, 2005, pp. 121-153.

⁴ J. Pierre, *Models of Urban Government. The Institutional Dimension of Urban Politics*, in «Urban Affairs Review», Vol. 34, n. 3, 1999, pp. 372-396.

sebbene con connotazioni differenti nelle aree occidentali e orientali dell'isola.

Nella parte orientale della regione, soprattutto nella sua porzione sud-orientale, il sistema della proprietà fondiaria, caratterizzato da una graduale cessione delle terre in enfiteusi da parte dei grandi proprietari dietro pagamento di un corrispettivo, porta alla scomparsa dell'organizzazione feudale, alla nascita di una classe borghese in grado di incentivare lo sviluppo agrario ponendo le condizioni più idonee al progressivo mutamento delle condizioni sociali e all'abbandono del sistema baronale. Nella Sicilia occidentale tale processo segue, di converso, un ritmo decisamente più lento, sovente contrastato «dalla comparsa, sulla scena politica, della mafia, la quale contribuisce tuttora a mantenere in vita le forme più retrograde dell'economia e della vita sociale»⁵.

La conseguenza dell'attuale orditura insediativa regionale trova, tuttavia, la sua ragione causale più prossima negli anni del c.d. "boom economico" che ha caratterizzato le prime due decadi del secondo dopoguerra. Il decennio compreso tra il 1950 e il 1960, in particolare, ha generato un meccanismo di produzione della ricchezza «esterno e non adiacente agli insediamenti urbani»⁶ che ha portato alla realizzazione di infrastrutture e di servizi specifici soprattutto grazie ai finanziamenti della Cassa del Mezzogiorno. Questa rilevante mole di capitale fisso sociale, ancora oggi ritenuta ultronea rispetto agli obiettivi della produzione industriale, ha, nel corso degli anni, dimostrato di essere un sostegno ideale alla strutturazione di altre tipologie di attività nate dal mutamento degli stili abitativi⁷ che ha portato, fra l'altro, al fenomeno diffuso della dispersione insediativa e del consumo di suolo.

Le parti di territorio ancora disabitate, o parzialmente antropizzate, costituiscono un patrimonio che, a causa sia delle idee funzionaliste ereditate dal passato, sia della globalizzazione che separa le scelte abitative dai luoghi, risulta costantemente in pericolo a causa della diffusione insediativa di tipo non solo abitativo, ma anche commerciale e produttivo, e del consumo di suolo. Quest'ultimo può presentarsi, in particolare, nella struttura complessiva del territorio regionale

⁵ C. Formica, *La Sicilia. Il paesaggio ibleo*, in E. Turri (a cura di), «I paesaggi umani», Milano, Touring Club Italiano, 1977.

⁶ R. Zancan, *Sicilia felix? Un'introduzione ad immagini e temi di ricerca per il Sud-Est dell'isola*, in M. Savino (a cura di), «Pianificazione alla prova del Mezzogiorno», Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 209-218.

⁷ Un esempio di questa dinamica è osservabile nella zona settentrionale della città di Siracusa in cui, a causa di un movimento dispersivo, si è strutturata una "periferia" vera e propria. In origine quest'area costituiva la sede degli insediamenti delle produzioni locali e degli impianti produttivi ma, in seguito, dopo la realizzazione delle infrastrutture di base (servizi, strade, reti, nuove comunità), si sono rafforzati quei fenomeni che ora assumono l'aspetto della dispersione contemporanea.

sotto due forme: la prima, aggressione storica del territorio, ha dato origine a una conurbazione lineare localizzata lungo la fascia costiera, soprattutto in quella sud-orientale; la seconda forma, più recente, è assimilabile allo *sprawl* e, quindi, alla graduale dispersione insediativa nelle parti più interne del territorio e in una occupazione delle aree agricole mediante edifici o insediamenti umani. Il primo caso si può considerare come manifestazione della nuova aspirazione verso il modello abitativo della casa unifamiliare isolata o semi-isolata; il secondo è frutto della crescente tendenza verso il mutamento delle attività agricole in attività produttive. Questo secondo modello dispersivo può rinvenirsi in quelle che vengono denominate “periferie urbane o metropolitane”, situate in aree adiacenti alla conurbazione catanese o nella zona settentrionale della città di Siracusa ovvero in insediamenti veri e propri diffusi nelle zone più remote del territorio, nella forma di campagna urbanizzata. In alcuni casi si tratta di “luoghi diffusivi”⁸, semplici raggruppamenti di residenze si tratta di insediamenti più ordinati, localizzati su una regolare struttura viaria, ma connotati da una comune specificità determinata dalla mancanza di servizi, attrezzature per la collettività e infrastrutture: trattandosi di insediamenti relativamente nuovi, caratterizzati da separatezza e localizzazione, vengono denominati da Bourne *new social spaces of the urban fringe*⁹. La più parte di tali insediamenti ha la propria origine nella spiccata metropolizzazione sviluppatasi nei territori che circondano questi due capoluoghi; «e molti di questi hanno ridotto la loro dipendenza rispetto al capoluogo, evolvendo verso una sempre maggiore terziarizzazione»¹⁰. Nel caso della Sicilia è degno di nota il fatto che la cosiddetta campagna urbanizzata è fenomeno che ha origine nel territorio rurale ed è legato al suo mutamento. Non si tratta, dunque, di un semplice accrescimento delle funzioni dalla città verso le aree disabitate del territorio, ma di una vera e propria “densificazione della dispersione” causativa del consumo di suolo e di insostenibilità socio-economica del territorio nel lungo periodo.

2. La c.d. “suscettibilità edificatoria” dei terreni agricoli

A decorrere dal secondo dopoguerra le dinamiche che hanno animato i processi di urbanizzazione hanno generato una radicale trasformazione del paesaggio rurale italiano determinando un cambiamento non soltanto in ordine alle modalità localizzative delle funzioni residenziali ma, più in generale, sull'intero

⁸ M. Besio, *Esperienze e rappresentazioni del progetto dell'abitare*, in «Urbanistica», n. 124/2004, pp. 29-37.

⁹ L.S. Bourne, *Reinventing the Suburbs: Old Myths and New Realities*, in «Progress in Planning», London, Elsevier Sciences Ltd, Vol. 46, n. 3, 1996, pp. 163-184.

¹⁰ F.C. Nigrelli, *Catania. Un futuro da metropoli*, in R. D'Amico (a cura di), «Catania. I quartieri e la metropoli», Catania, Le nove muse, 2000 (I ed.) e 2002 (II ed.), pp. 85-112, Allegato P4.

assetto organizzativo del territorio.

Tali fenomeni non hanno avuto origine esclusivamente dalla crescita quantitativa delle popolazioni insediate, essendosi registrati anche in assenza di grandi incrementi demografici. Gli insediamenti diffusi si sono, infatti, evoluti in modo funzionale all'introduzione delle grandi iniziative commerciali e a successivo consolidarsi di un sistema ancora più articolato, efficacemente sintetizzato nella figura della *Edge City*, descritta da Garreau¹¹. Questa nuova forma urbana, inizialmente individuata negli Stati Uniti, sembra rappresentare l'ultima evoluzione del processo di diffusione insediativa e di decentramento funzionale¹².

Lo studio dei fenomeni di diffusione insediativa ha affrontato, in modo sempre più approfondito, il rapporto tra la dimensione rurale e quella urbana e, più in generale, l'ecologia del paesaggio inteso come sistema complesso, interrelato e dinamico, in cui interagiscono uomo e natura; relazione urbano-rurale che può essere declinata sia attraverso l'apposizione di regole di tipo vincolistico, ossia di forme di controllo tradizionale idonee a creare perimetri nell'alveo dei quali osservare limitazioni degli usi del suolo, sia mediante modalità di intervento innovative, volte a costruire azioni dirette e interattive, alle quali molti studiosi attribuiscono maggior efficacia, ma che attualmente non godono di espliciti riconoscimenti istituzionali e che appaiono, altresì, di difficile praticabilità anche a livello sperimentale.

In questo scenario le norme di regolazione degli usi del suolo giocano un ruolo ondivago. L'apparato normativo e gli strumenti di controllo appaiono spesso forme ambigue di interpretazione dello sviluppo territoriale e in forte ritardo nel cogliere le trasformazioni del sistema insediativo¹³. Gli strumenti tradizionali che utilizzano la zonizzazione funzionale come mezzo di controllo, in una prospettiva che vede ancora la natura come oggetto contrapposto alla componente urbana, rischiano, così, di assumere un ruolo sempre più marginale e distante dalle effettive trasformazioni del territorio¹⁴.

Di qui la necessità di una riflessione sui fenomeni di trasformazione dei suoli a destinazione agricola, con particolare riferimento agli (ab)usi in termini

¹¹ J. Garreau, *Edge city. Life on the new frontier*, Double Day, New York, 1991.

¹² F. Martinico, D. La Rosa, *Il capannone nell'orto. La diffusione degli insediamenti produttivi nel territorio agricolo siciliano*, in «areAVasta», Anno 8, nn. 14-15, luglio 2006-giugno 2007, pp. 228-237.

¹³ P. La Greca, F. Martinico, *La pianificazione di area vasta*, in P. La Greca, I. Vinci (a cura di), «Sicilia. Rapporto sul territorio 2018», Roma, INU Edizioni, 2018, pp. 91-94.

¹⁴ F. Martinico, D. La Rosa, *Il capannone nell'orto. La diffusione degli insediamenti produttivi nel territorio agricolo siciliano*, cit., pp. 228-237.

residenziali. L'edificazione in zona agricola si riferisce, infatti, ad interventi in evidente collegamento funzionale con la destinazione del fondo essendo finalizzata alla sua conduzione in ragione della propria destinazione ed è a tale dato essenziale della oggettiva correlazione tra immobile realizzato e conduzione del fondo che deve farsi riferimento e non anche alle condizioni soggettive del suo titolare.

Sotto tale profilo, ossia della destinazione edificatoria del fondo agricolo, è noto che lo *jus aedificandi* non risulta connaturato al diritto di proprietà di un suolo, essendo, di converso, attribuito al suo titolare secondo legge, attraverso un'attività amministrativa volta a conformare in concreto il diritto di proprietà del suolo in ragione dei diversi interessi, pubblici e privati, correlati all'assetto del territorio e alla sua trasformazione.

La normativa urbanistica, attraverso gli strumenti pianificatori, stabilisce, quindi, se, cosa, come e, talvolta, quando costruire su un fondo e può anche imporre vincoli suscettibili di comportare l'assoluta inedificabilità, con inevitabili sostantive ricadute sul valore dei suoli.

In particolare, assume rilevanza la qualificazione di un terreno come "suscettibile di utilizzazione edificatoria" o come "agricolo" in relazione non alle qualità naturali del terreno, ma alla destinazione che ad esso viene attribuita dagli strumenti urbanistici. Un terreno può dirsi "suscettibile di utilizzazione edificatoria" quando lo preveda positivamente lo strumento urbanistico che ne disciplina l'utilizzazione.

Il procedimento per l'approvazione di uno strumento urbanistico consta di più fasi, delle quali essenziali sono l'adozione da parte del Comune e la successiva approvazione da parte della Regione; è, poi, possibile che l'edificazione sia subordinata alla preventiva approvazione di uno strumento attuativo (piano particolareggiato, piano di lottizzazione, piano di edilizia economica e popolare, ecc.). Dal punto di vista urbanistico, quindi, un terreno può dirsi edificabile solo dopo che lo strumento urbanistico generale sia divenuto efficace e, se necessario, anche dopo che sia divenuto efficace lo strumento urbanistico attuativo; solo in quel momento, infatti, si potrà effettivamente ottenere il permesso di costruire. Dal punto di vista economico, tuttavia, anche la mera adozione dello strumento urbanistico produce aspettative sulla edificabilità del suolo e ne accresce il valore.

Il concetto di "utilizzazione edificatoria" va tratto dalla normativa urbanistica che conforma lo *jus aedificandi* dei titolari in modo tale da pianificare un ordinato e armonico sviluppo del territorio e, solo in casi eccezionali, giunge a vietare totalmente la possibilità di edificare.

Il punto di partenza è il decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, che

ha introdotto nel nostro ordinamento i cosiddetti “standard urbanistici”, ossia norme che definiscono, tra l’altro, limiti di densità edilizia per le ZTO (Zone Territoriali Omogenee) previste dagli strumenti urbanistici, distinguendo il territorio in aree già edificate o in cui è prevista l’espansione del centro abitato con nuovi insediamenti residenziali (zone A, B e C), aree destinate a nuovi insediamenti produttivi (zone D), aree destinate ad attrezzature e impianti di interesse generale (zone F) e aree destinate ad usi agricoli (zone E). In tali ultime è prescritto un indice di fabbricabilità a scopi abitativi pari a 0,03 mc/mq.

L’evoluzione della disciplina urbanistica ha reso oggi molto più ampia la tipologia delle zone previste dai vari strumenti urbanistici, ma ciò che, ancor oggi, accomuna tutti gli strumenti è che il territorio può, in linea di massima, essere diviso in: aree in cui l’edificazione è già avvenuta, nelle quali viene disciplinato l’esistente o per conservarlo o per trasformarlo; aree in cui l’edificazione non è avvenuta, ma viene prevista, programmata e disciplinata; aree in cui l’edificazione non è avvenuta e si ritiene non debba avvenire. In queste ultime, a meno che non siano posti particolari vincoli a presidio di interessi sovraordinati rispetto a quelli privati (ambientali, paesaggistici, idrogeologici, ecc.), lo *jus aedificandi* dei proprietari non viene, tuttavia, integralmente sacrificato, ma limitato, prevedendo, al massimo, l’indice di densità edilizia di 0,03 mc/mq standard comunemente adottato per le zone agricole e applicabile anche qualora la destinazione d’uso non sia agricola, o non sia strettamente agricola, essendo consentite, oltre a quest’ultima, anche altre forme di utilizzo. I terreni ricadenti in queste zone non sono, quindi, trasformabili in altro utilizzo attraverso la realizzazione di costruzioni di varie tipologie e destinazioni, ma debbono conservare l’originaria destinazione d’uso, anche se viene riconosciuta ai proprietari una limitata possibilità di costruire per non frustrarne totalmente lo *jus aedificandi*, di cui potranno essere privati solo in presenza di interessi superiori tali da giustificare l’imposizione di un vincolo di inedificabilità assoluta¹⁵.

Può, quindi, sostenersi, che un terreno è “suscettibile di utilizzazione edificatoria” secondo gli strumenti urbanistici vigenti quando questi prevedano la sua utilizzazione attraverso la sua trasformazione e non attraverso lo sfruttamento delle sue intrinseche potenzialità produttive; l’“utilizzazione edificatoria” è, dunque, l’utilizzazione attraverso l’edificazione e cioè la trasformazione del terreno in qualcos’altro, in attuazione di quanto previsto dagli strumenti urbanistici vigenti. Di conseguenza, quando lo strumento urbanistico prevede la destinazione agricola e,

¹⁵ La Costituzione, all’art. 42, riconosce la proprietà privata e la garantisce, riconoscendone, tuttavia, la limitazione per motivi di interesse generale.

quindi, l'utilizzazione del terreno quale bene produttivo in sé, di modo che il proprietario possa trarne i frutti naturali, anche una limitata possibilità di costruire, strumentale allo sfruttamento del fondo, con un indice di edificabilità non superiore a 0,03 mc/mq, non può portare a considerare il terreno edificabile; il terreno è e resta agricolo, perché l'edificazione non costituisce l'"utilizzazione del fondo", ma solo uno strumento per la sua utilizzazione a fini agricoli.

Anche per i terreni diversi da quelli agricoli deve ritenersi che non si abbia "utilizzazione edificatoria" quando in un terreno sia consentito costruire con un limitato indice di edificabilità che non muti la natura del terreno e non renda necessaria la preventiva predisposizione di opere di urbanizzazione. Ciò è confermato dalla disciplina di quelle zone in cui è assente lo strumento urbanistico (c.d. "zone bianche"); in questi casi l'edificazione è regolata dall'art. 9 del Testo Unico sull'edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) a mente del quale, salvi più restrittivi limiti di legge, fuori dal perimetro dei centri abitati sono ammessi "gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 mc/mq"; l'edificazione non è, quindi, vietata, ma consentita in ragione dei minori parametri stabiliti dagli "standard urbanistici" per le zone agricole.

I terreni ricadenti nelle "zone bianche" non possono, pertanto, essere considerati "suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici" essendo, per definizione, privi di una positiva destinazione urbanistica e, quindi, irriferribili a uno strumento urbanistico idoneo a stabilirne la destinazione in termini di "utilizzazione edificatoria"; né si può dire che tale "utilizzazione edificatoria" possa derivare direttamente dalla legge, non prevedendosi una positiva "destinazione edificatoria", e anzi limitandosi a prescrivere solo interventi minimi, di modesto impatto urbanistico e ambientale, al solo scopo di evitare l'eccessiva compressione del diritto di proprietà in assenza di strumenti di pianificazione.

Dalla disciplina dei terreni agricoli e delle "zone bianche" si può trarre il principio in virtù del quale lo standard di 0,03 mc/mq rappresenta per il legislatore urbanistico una densità residuale, attribuita ai terreni quando non si voglia o non sia possibile l'utilizzazione edificatoria, non potendosi, tuttavia, in assenza di interessi superiori da tutelare, impedirne totalmente l'edificazione.

Se questo è un principio generale, si può affermare che esso vale ad escludere dal novero dei "terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria" quelli ricadenti in zone nelle quali gli strumenti urbanistici prevedano un indice di fabbricabilità pari o inferiore a 0,03 mc/mq.

Alla stessa conclusione si può giungere anche per i terreni ricadenti nelle zone in cui, con il minimo indice di edificabilità di cui sopra, risultino ammesse

costruzioni per uso abitativo non strettamente funzionale all'uso agricolo. Anche in questi casi si può dire che il terreno non possa essere "utilizzato a fini edificatori": il limitato indice di fabbricabilità non fa perdere al terreno la sua natura sicché, anche successivamente all'opera di edificazione, esso rimane agricolo conservando le sue connotazioni paesaggistiche e ambientali (non a caso il terreno non viene caricato dal punto di vista urbanistico, tant'è che non è prevista -anzi è vietata- la realizzazione di opere di urbanizzazione).

In conclusione, un terreno può definirsi "suscettibile di utilizzazione edificatoria" quando sia previsto un indice di fabbricabilità superiore allo standard minimo e la sua destinazione all'assunzione di una diversa connotazione nelle forme di edifici destinati a nuovi insediamenti abitativi o produttivi, con conseguente riorganizzazione del territorio, renda necessaria la presenza di opere di urbanizzazione (già realizzate o da realizzare). Secondo tale impostazione sarebbero, pertanto, "suscettibili di utilizzazione edificatoria": i terreni in cui è possibile edificare con singoli permessi di costruire (o equivalenti) perché ricadenti in zona già urbanizzate; i terreni ricadenti in zone di espansione in cui è necessario predisporre, attraverso appositi strumenti, le opere di urbanizzazione necessarie ai nuovi insediamenti, al fine di governare la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Non sarebbero, di converso, suscettibili di "utilizzazione edificatoria" quei terreni in cui l'edificazione è consentita in misura ridotta e tale da non determinare una trasformazione del territorio per l'esecuzione della quale sarebbe necessaria la realizzazione di opere di urbanizzazione.

3. Quale tutela delle aree agricole in Sicilia

Fatte le superiori doverose premesse definitorie viene in considerazione il tema della trasformazione del territorio agricolo siciliano quale fenomeno la cui crescente rilevanza richiederebbe un'attenzione certamente maggiore di quella attualmente riscontrabile. Le ragioni di questa trasformazione sono molteplici, così come sono differenti gli esiti dei processi in atto.

La necessità di dar vita a forme avanzate di tutela delle aree agricole regionali è tema di notevole attualità laddove un apparato normativo frammentario e obsoleto nei principi generali rischia di compromettere definitivamente un patrimonio fondamentale per lo sviluppo del territorio e dell'economia locale.

Una breve disamina dei principali asintoti normativi riguardanti la legislazione urbanistica regionale riferita alle aree agricole consente di delineare un quadro generale dal quale trarre spunto per l'esame di taluni principi attualmente applicati nelle normative implementate da altre regioni italiane al fine di individuare possibili azioni di miglioramento.

Il punto nodale dell'azione lesiva dell'integrità del territorio agricolo siciliano è certamente costituito dall'articolo 22, l.r. n. 71/1978 che consente l'insediamento di attività produttive a servizio dell'agricoltura, prevedendo un rapporto di copertura tipico delle zone industriali. Le successive modificazioni di tale disposizione normativa hanno ampliato le possibilità di realizzazione di capannoni industriali a categorie sempre più ampie di attività. Il risultato di tale pratica abusiva è stata la proliferazione incontrollata di edifici che hanno profondamente snaturato il paesaggio agricolo, soprattutto nelle zone periurbane. Un ruolo centrale in questa azione è stato svolto non solo dall'abusivismo edilizio – fenomeno in calo rispetto agli anni passati, ma ancora significativamente presente – ma soprattutto da prassi edificatorie dovute all'applicazione distorta delle norme urbanistiche vigenti. In questi casi si assiste, ormai, troppo spesso, all'utilizzazione impropria dell'indice fondiario applicabile alle zone agricole (0,03 metri cubi/metro quadro) che, sovente, viene interpretato in modo scorretto, consentendo interventi edilizi del tutto privi di correlazione funzionale con il fondo agricolo e che si configurano come vere e proprie lottizzazioni abusive. La realizzazione di diversi fabbricati con le caratteristiche d'immobili residenziali (solitamente ville isolate), ottenuta applicando l'indice fondiario a vaste proprietà terriere ricadenti in zone agricole, ha distorto profondamente il significato più genuino della norma, vanificandone l'originaria finalità tesa a favorire l'insediamento abitativo delle popolazioni rurali stanziate nelle campagne italiane negli anni del c.d. "boom economico".

3.1. I precedenti storici e le esperienze extraregionali

Il principio della salvaguardia dei suoli agricoli si afferma già negli stessi anni '60 in un contesto territoriale completamente diverso da quello italiano.

Un esempio, che può considerarsi emblematico, è quello riconducibile all'esperienza del Piano di sviluppo della contea di Baltimora, negli Stati Uniti. Già nel 1964 il piano urbanistico della città individuava un criterio di contenimento delle espansioni residenziali, basato su considerazioni di tipo ambientale, oggi attualissime. Quest'esperienza, pur oggetto di severe critiche, ha, comunque, prodotto l'introduzione del principio del "margine di crescita urbana" o *Urban Growth Boundary*, tuttora presente negli strumenti di pianificazione della contea di Baltimora¹⁶; un principio che ha, poi, conosciuto ulteriori applicazioni in altri stati degli USA, come l'Oregon¹⁷.

¹⁶ E. E. Pierce, *The Historic Roots of Green Urban Policy in Baltimore County, Maryland*, College of Arts and Sciences, Ohio University, Department of Geography, 2000.

¹⁷ Si tratta del noto caso della città di Portland, negli Stati Uniti, dove un *Urban Growth Boundary* fu definito già nel 1979 (K. Gibson, C. Abbott, *City profile: Portland, Oregon*, in «Cities», Vol. 19, n. 6/2002).

Fra gli antecedenti storici afferenti alla prime forme di tutela del suolo agricolo può farsi riferimento alla *Green Belt*, prevista dal Piano per la grande Londra di Abercrombie (1948), ma soprattutto agli articoli 846 e seguenti del codice civile italiano (1942) che impongono la tutela dell'integrità della proprietà agricola nell'alveo delle unità minime colturali, suscettibili di essere individuate dalle autorità amministrative, sentite le associazioni professionali di categoria. Nello specifico, la norma sancisce il divieto di frazionamento dei terreni la cui estensione risulti inferiore al valore minimo che dovrebbe essere definito nei vari contesti agricoli. Tale prescrizione non è mai stata attuata, ma ben avrebbe potuto costituire un rilevante presidio di garanzia della funzionalità delle attività agricole.

Venendo al dibattito disciplinare più recente si può affermare che i principi di tutela del territorio agricolo siano oggi riconducibili al concetto di riduzione del consumo di suolo¹⁸, un principio che, pur non avendo mai prodotto una norma nazionale, comincia a trovare collocazione nelle normative urbanistiche regionali. A fronte della genericità di talune enunciazioni di principio – come nel caso delle norme prodotte dalle regioni Calabria e Friuli - Venezia Giulia – altre regioni si sono dotate di normative in grado di incidere in modo sostantivo sui processi di trasformazione del territorio agricolo. Fra queste le iniziative promosse da Lombardia e Veneto e, con maggior forza e dettaglio, da Toscana ed Emilia-Romagna.

In particolare, la legislazione varata dalla regione Toscana (l.r. n. 65/2014) introduce un principio di grande rilevanza: la differenziazione delle procedure di intervento per le trasformazioni edilizie da effettuarsi nelle aree definite come "territorio urbanizzato", rispetto a quelle esterne. Il cardine essenziale della previsione urbanistica toscana risiede nel concetto di "patrimonio territoriale", inteso come insieme delle strutture prodotte dalla co-evoluzione equilibrata fra insediamenti urbani e ambiente naturale. La norma regionale impone il principio di "non riduzione irreversibile di tale patrimonio" dal quale discende il logico corollario di limitazione delle trasformazioni che comportino impegno di suolo a fini insediativi e infrastrutturali a servizio delle zone di territorio urbanizzato.

¹⁸ ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, Roma, Tiburtini, 2014. Sull'argomento si veda anche F. Oliva, *Limitare il consumo di suolo*, Osservatorio Nazionale sul Consumo di Suolo, Milano, INU, 2008.

La norma richiama, altresì, con precisione la relazione tra lo strumento urbanistico di scala locale e quelli sovra-ordinati, tra cui il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), il quale stabilisce le invarianti paesaggistiche e ambientali informando, in modo puntuale, le scelte alla scala comunale. Seppure oggetto di censure, anche severe, tale impostazione sta producendo strumenti urbanistici profondamente innovativi rispetto a quanto avviene nel contesto regionale siciliano.

Un ulteriore interessante principio introdotto dalla richiamata normativa regionale toscana riguarda il concetto di “perequazione territoriale”, declinazione del più generale principio di perequazione urbanistica, consistente nella redistribuzione di vantaggi e oneri di natura territoriale e ambientale tra diverse entità locali, il cui impianto costituisce il presupposto di garanzia per una efficace tutela del territorio agricolo, del paesaggio e, quindi, della qualità ambientale del territorio: concentrare le trasformazioni insediative e infrastrutturali nelle aree già compromesse del territorio, garantendone la trasformazione e la riqualificazione può, infatti, costituire il presupposto per la salvaguardia del territorio non urbanizzato.

Un ulteriore elemento di innovazione normativa nella direzione sopra delineata è costituito dalla legislazione recentemente varata dalla regione Emilia-Romagna (l.r. n. 24/2017) la quale sancisce, tra i suoi principi generali, la regola del contenimento del consumo di suolo definendo, all’articolo 5, l’obiettivo del suo azzeramento al 2050. Le uniche deroghe consentite, in una quota comunque non superiore al 3% del suolo consumato, riguardano attualmente opere pubbliche o interventi di riqualificazione del patrimonio esistente. La definizione di consumo di suolo è data dal saldo tra la superficie delle aree poste al di fuori nel perimetro urbanizzato che vengono trasformate e gli interventi di “desigillazione” del suolo. Viene, pertanto, introdotto il principio di compensazione ambientale capace di incrementare la flessibilità della regola del consumo di suolo “zero”, attraverso regole precise e puntuali riguardanti le attività edilizie nel territorio rurale, nel quale vengono fortemente limitate le trasformazioni d'uso, autorizzabili solo se dettate da documentate esigenze connesse all’attività agricola.

3.2. Proposte

L'efficace avvio di azioni mirate alla salvaguardia del territorio agricolo siciliano richiede, innanzitutto, un cambiamento di paradigma culturale¹⁹, attraverso l'assunzione di una effettiva consapevolezza della rilevanza di questo tema da parte delle comunità insediate e, conseguentemente, delle amministrazioni locali ai vari livelli.

La situazione attuale appare ancora ben lontana dal raggiungere un sufficiente di livello consapevolezza. Risulta singolare come l'attuale stagnazione economica, e da qualche anno anche demografica, in cui versa la regione, non abbia ancora attivato un cambio di rotta nella direzione di una moderna impostazione del ruolo delle risorse territoriali.

Una recente esperienza, condotta dall'Università degli Studi di Catania nel territorio siracusano del Comune di Avola, per la cui pianificazione territoriale è stato avviato un arduo processo di redazione del nuovo strumento urbanistico generale, può considerarsi emblematica di alcune delle criticità che ancora si avvertono nella proposta di azioni innovative poste a presidio del territorio agricolo. In assenza di precisi e vincolanti riferimenti normativi regionali, la proposta di PRG recentemente adottata ha provato a introdurre alcuni principi innovativi, tra i quali il c.d. "margine di crescita urbana", e regole più stringenti volte ad evitare processi di (ab)uso insediativo nel territorio agricolo. In particolare, la proposta di definire un lotto minimo di zona pari a 5000 metri quadri ha incontrato notevoli resistenze sia dal punto di vista istituzionale, sia sociale, oltre che dal mondo professionale, che hanno indotto l'amministrazione locale a proporre una modifica al piano adottato riducendo il lotto minimo a 3000 metri quadri; riduzione motivata con la dimensione prevalente della proprietà fondiaria presente nel territorio. Tale esperienza, pur dimostrando quanto sia difficile far accettare il principio secondo cui il territorio agricolo non può costituire un annesso del sistema urbano nel quale consentire l'esercizio incontrollato degli interessi individuali²⁰, è tuttavia particolarmente preziosa sotto il profilo geografico e pianificatorio; insegna, infatti, che per programmare, tutelare e valorizzare risulta indispensabile partire dalla conoscenza puntuale della realtà sulla quale si intende intervenire. In questo caso, come in tutti quelli che riguardano la definizione delle norme relative alla diffusione insediativa negli spazi agricoli, sarebbe stato e sarà sempre opportuno conoscere la

¹⁹ E. Salzano, *Prefazione. Problemi della pianificazione nel Mezzogiorno*, cit., pp. 13-17.

²⁰ Lo studio trae origine da convenzioni di ricerca stipulate con il Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura dell'Università degli Studi di Catania, Struttura Didattica Speciale di Siracusa, Laboratorio di Pianificazione Territoriale e Ambientale, responsabile scientifico Francesco Martinico.

tipologia del sistema agricolo che opera e organizza il territorio su cui si intende regolamentare l'aumento dell'edificato.

Se per definire la diffusione insediativa si partirà dalla struttura agroproduttiva preesistente, stabilire regole rigorose per l'uso del territorio agricolo non significherà pertanto ingessarne ogni eventuale trasformazione, ma piuttosto favorirne e valorizzarne le diverse destinazioni d'uso. L'intervento così programmato rappresenterà, infatti, un vantaggio collettivo di estremo significato, giacché esprimerà l'interesse generale di salvaguardia del valore socio-economico di un'intera comunità (Governa, 2005; Moroni, 2003)²¹.

²¹ F. Governa, *Risorse e potenzialità territoriali nella costruzione dell'azione collettiva*, in C. Fianchino (a cura di), «Le risorse territoriali nello sviluppo locale», Firenze, Alinea, 2005, pp. 83-96. Sul tema di veda anche S. Moroni, *L'interesse pubblico. Un concetto screditato o ancora rilevante per la pianificazione del territorio*, in «CRU – Critica della Razionalità Urbanistica», n. 13, 2003, pp. 7-15.