CAMERA DEI DEPUTATI N. 4255

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NOCERA, PERETTI, FRONZUTI

Legge quadro per la tutela e l'uso del territorio agricolo

Presentata il 20 ottobre 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Appare ormai acquisito che la sottrazione dei terreni all'agricoltura è dipesa da scelte conseguenti alla progressiva crescita ed al sempre maggiore potere attribuito al mondo urbano-industriale, riscontrabile anche nella legislazione urbanistica nazionale, che ha considerato il territorio in generale, e quello rurale in particolare, come una potenziale riserva in funzione delle diverse utilizzazioni che via via sarebbero apparse più convenienti. Le possibilità di sviluppo del territorio sono state sfruttate soprattutto a favore dell'edilizia, dell'industria e della viabilità.

In sostanza, gli interventi sono stati costruiti senza un attento confronto con il territorio, che è stato considerato come una realtà « esterna » sulla quale articolare le scelte. Un assetto squilibrato del territorio significa penalizzazione dell'agricoltura perché la dimensione agricola è territoriale per cui la corruzione dell'ambiente, in generale, ha conseguenze specifiche sull'ambiente rurale.

Si può sostenere che le possibilità di sviluppo del territorio sono a favore dell'urbanistica e che nel processo di pianificazione del territorio non si è tenuto conto del rapporto esistente tra urbanistica, agricoltura ed altri settori produttivi.

Ciò è derivato dalla stessa definizione della materia « urbanistica » considerata di stretta attinenza all'attività edilizia, essendosi affermato un concetto che non va oltre la razionale sistemazione dell'aggregato urbano.

Pertanto, le leggi urbanistiche succedutesi nel tempo hanno considerato il territorio come supporto dello sviluppo edilizio;

il suolo come struttura fisica ed il territorio come circoscrizione amministrativa non appaiono mai nella sostanza economica di risorsa limitata.

Del resto, non è stata mai impostata una corretta politica del territorio partendo dalla considerazione che in essa confluiscono esigenze di contemperamento di realtà tra loro anche contrastanti come quella edilizia, ambientale, economica e sociale.

La conseguenza di ciò è stata la creazione di un modello territoriale indifferenziato, avulso da qualsiasi considerazione globale della comunità, producendo un aggravarsi degli squilibri tradizionali tra città e campagna, tra aree di sviluppo ed aree periferiche o marginali come quelle della montagna.

La scarsa attenzione nei confronti dell'agricoltura a livello di legislazione urbanistica statale è stata in parte recuperata, almeno come impostazione programmatoria, da alcune regioni, che con apposite norme hanno stabilito che, ove esistano terreni particolarmente fertili, questi non possono essere destinati ad usi extra-agricoli, se non in via eccezionale, quando manchino le possibilità di localizzazioni alternative.

Ma anche dove si è giunti a questa fondamentale enunciazione di principio si è, nella maggior parte dei casi, pianificato il territorio regionale cercando di individuare le aree per lo svolgimento delle diverse attività.

Si assiste, grazie agli apporti regionali, di fronte ad un legislatore nazionale poco sensibile alle esigenze del settore primario, ad una lenta evoluzione; mentre la destinazione agricola dei terreni, sino a tempi recenti, non costituiva un vincolo capace di escludere insediamenti ed attività di carattere extra-agricolo, per la tutela della utilizzazione e della destinazione agricola comincia a delinearsi una disciplina non subordinata ad altre scelte.

Pertanto, si rende necessario sostenere e sviluppare l'argomento con un'apposita legge quadro che fornisca al legislatore regionale i princìpi fondamentali per la tutela e l'uso del terreno agricolo.

Tale fine è perseguito dalla presente proposta di legge, che si muove nell'ottica di introdurre una politica attiva, progettuale, nella individuazione e nella infrastrutturazione del territorio agricolo, tenendo conto delle indicazioni fornite dai piani di sviluppo agricolo articolati ai diversi livelli.

Infatti, eventuali norme di salvaguardia o di difesa passiva, comunque concepite ed attuate, non possono produrre effetti positivi sul lavoro e sulla vita nella campagna e non sarebbero in grado di impedire sottrazioni per usi extra-agricoli.

Il rischio, quindi, di un concetto passivo della salvaguardia è quello di produrre effetti solo all'interno delle aree agricole nel senso di porre vincoli e limitazioni allo svolgimento dell'attività agricola stessa.

È evidente, inoltre, che la prima tutela del territorio agricolo avviene nella corretta redazione e gestione degli strumenti urbanistici, per cui la presente proposta di legge tende, fra l'altro, alla determinazione di una equilibrata espansione dei centri abitati sulla base delle funzioni demografiche ed occupazionali: troppo spesso si registra un sovradimensionamento dei piani regolatori ! Essa prevede, altresì, di favorire l'effettiva utilizzazione del patrimonio insediativo esistente, il recupero delle parti degradate, la riqualificazione dei tessuti edilizi periferici e marginali. Infatti, non è ipotizzabile, in una politica del territorio, una astratta e netta separazione tra aree agricole urbane industriali. È utile, a livello sia culturale che politico, sviluppare una concezione più globale del territorio e porre condizioni di reciproca utilizzazione delle diverse aree.

Altro principio fondamentale indicato nella presente proposta di legge, del resto già presente nella maggior parte delle leggi regionali sinora emanate in materia, è rappresentato dal limite imposto agli strumenti urbanistici sia generali che particolareggiati di non destinare ad usi extra-agricoli i terreni a colture specializzate o con opere infrastrutturali di rilevante interesse.

Unica eccezione prevista a tale vincolo è per gli interventi legati ad imprescindibili

esigenze, da motivare circostanziatamente quando manchino le possibilità alternative.

Inoltre, per quanto concerne la possibilità di edificare in zona agricola, si deve prendere atto che l'unità di misura adottata, il metro cubo edificabile per unità di superficie, presuppone una utilizzazione edilizia di tipo urbano, non riconducibile alle esigenze dell'attività agricola.

Pertanto, nel pieno rispetto delle competenze regionali, si è ritenuto opportuno prevedere che le residenze e le opere da realizzare nelle zone agricole siano dimensionate al reale fabbisogno di vita e di lavoro dei coltivatori diretti.

In ogni caso, alla tutela dall'aggressione esterna dovrebbe corrispondere una sostanziale libertà di svolgimento dell'attività primaria nei terreni agricoli, agevolando al massimo la dotazione di tutte le strutture ed infrastrutture necessarie allo svolgimento di tale attività.

Infatti, bisogna registrare, a proposito dei vincoli e delle limitazioni posti dalle leggi regionali, quasi come contropartita, nelle aree agricole salvaguardate, una certa insoddisfazione da parte degli operatori agricoli che lamentano l'eccessiva rigidità di talune norme riguardanti, in particolare, distanze e cubature.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Finalità).

1. Al fine di tutelare i territori di prevalente interesse agro-silvo-pastorale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tenuto conto delle specifiche caratteristiche socio-economiche, adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano stabiliscono i criteri per l'individuazione e perimetrazione delle aree di prevalente interesse agro-silvo-pastorale di cui all'articolo 2.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge i comuni, tenuto conto della programmazione regionale e subregionale in materia di agricoltura, provvedono alla perimetrazione delle aree di prevalente interesse agro-silvo-pastorale.

ART. 2.

(Zone agro-silvo-pastorali).

1. Sono zone di prevalente interesse agro-silvo-pastorale:

a) quelle sulle quali insistono, in prevalenza, aziende agricole economicamente valide ed idonee a garantire condizioni di sicurezza sociale alle famiglie coltivatrici;

b) quelle che, anche se esterne alla perimetrazione di cui all'articolo 1, ed anche se caratterizzate dalla piccola dimensione delle aziende, siano oggetto di coltivazione intensiva particolarmente significativa per la qualità o quantità di prodotti;

c) quelle che, anche se non ancora convenientemente utilizzate ai fini della

produzione agricola, presentino una spiccata vocazione alla medesima.

2. La validità economica dell'azienda agricola è accertata in base al prodotto lordo vendibile, all'intensità produttiva, all'indirizzo colturale e ad ogni altro dato idoneo a valutare l'azienda sotto il profilo economico.

3. La sicurezza sociale della famiglia è considerata in relazione alla posizione dell'imprenditore rispetto al lavoro, alla tipologia familiare ed alla organizzazione del lavoro.

ART. 3.

(Limiti per mutamenti di destinazione).

1. Non possono essere destinate ad uso extra-agricolo le aree di cui all'articolo 2, se non in via eccezionale, per interventi strettamente necessari, con motivazioni circostanziate, quando manchino possibilità alternative e siano state osservate le disposizioni del titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni.

2. Nei casi di necessità di cui al comma 1, devono essere comunque prioritariamente salvaguardati i terreni:

a) utilizzati per colture specializzate;

b) irrigui e ad elevata produttività;

c) dotati di infrastrutture ed impianti a supporto dell'attività agricola;

d) inclusi in piani di riordino fondiario ed irriguo;

e) componenti di aziende che hanno attuato piani di sviluppo agricolo ed investimenti fondiari in genere.

ART. 4.

(Opere ammissibili).

1. Nelle zone agricole sono ammesse nuove costruzioni solo per far fronte alle necessità della produzione agricola, ivi

comprese quelle abitative, religiose, sociali e ricreative a servizio dei nuclei rurali, nonché quelle strutturali e infrastrutturali per la lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano stabiliscono idonei criteri e parametri al fine di proporzionare gli edifici e le opere di cui al comma 1 alle esigenze delle aziende agricole e delle persone che vi sono addette.

3. Tra le necessità abitative rientra anche quella del proprietario non conduttore che intenda risiedere stabilmente o saltuariamente sul fondo.

ART. 5.

(Cessazione dell'attività agricola per espansione urbanistica).

1. Qualora, a seguito dell'urbanizzazione di una zona precedentemente agricola, i coltivatori diretti abbiano dovuto cessare per ordine dell'autorità l'attività agricola e zootecnica, e tale cessazione non sia compensata da altri vantaggi, quale l'incremento di valore del suolo, il danno per la cessazione dell'attività dà luogo alla corresponsione di un'indennità, da parte del comune, pari al valore agricolo del terreno.

ART. 6.

(Disposizioni finali).

1. Le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione da parte di soggetti privati, devono essere demolite a cura e a spese del proprietario entro il termine fissato dal sindaco con ordinanza. In mancanza, le predette opere sono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio disponibile del comune che le utilizza per scopi agricoli.

2. I proprietari di terreni coltivati direttamente possono chiedere al comune, in luogo dell'indennità di esproprio, l'assegnazione di equivalenti terreni, con relative

opere, infrastrutturali, per continuare l'esercizio dell'attività agricola.

3. Il prefetto, d'ufficio o su denuncia, può proporre ricorso al competente tribunale amministrativo regionale per l'annullamento di un atto illegittimo che violi le norme di cui all'articolo 3 della presente legge.

DDL13-4255
Lire 500