

ANTONINO LONGO - FRANCESCO MARTINICO*

TUTELA DEGLI SPAZI RURALI E NORMATIVA
URBANISTICA. RIFLESSIONI SUGLI USI EDIFICATORI
DEI SUOLI AGRICOLI

Premessa. – 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 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 il successivo consolidarsi di un sistema ancora più articolato, efficacemente sintetizzato nella figura della *Edge City* (Garreau, 1998). Questa nuova forma urbana, inizialmente individuata negli Stati Uniti, sembra rappresentare l'ultima evoluzione del processo di diffusione insediativa e di decentramento funzionale.

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,

*Pur essendo tutto il testo frutto di un'elaborazione comune, possono essere attribuiti ad Antonino Longo la *Premessa*; *La tutela del suolo agricolo negli strumenti urbanistici in Italia*; *Le aree agricole in Sicilia*; a Francesco Martinico *Il quadro internazionale*; *La tutela del suolo agricolo nelle norme regionali italiane*; *Una necessità di innovazione*.

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 (Martinico, La Rosa, 2007).

La necessità di pervenire a forme avanzate di tutela delle aree agricole rappresenta un tema di notevole attualità in Italia, dove i processi di urbanizzazione, a partire dagli anni '40, hanno portato a una consistente erosione del territorio non urbano (Ispra, 2019) e del paesaggio (Settis, 2010). Nella seconda metà del secolo scorso l'uso agricolo del territorio è stato oggetto di notevole attenzione da parte di storici, geografi, economisti agrari e scienziati politici, soprattutto in riferimento a politiche di grande impegno come la stagione della riforma agraria. Significativamente minore è stato l'interesse dimostrato da urbanisti e pianificatori territoriali (Nigrelli, 2017) che, per lungo tempo, hanno sostanzialmente considerato le aree agricole come riserva di aree edificabili. Anche il primo importante studio sul consumo di suolo, denominato It.Urb80, condotto negli anni '80 a seguito di un programma di ricerca nazionale, assume un punto di vista urbanocentrico, anche in funzione delle oggettive difficoltà connesse alla disponibilità dei dati (Astengo, Nucci, 1990).

Le più recenti norme urbanistiche regionali hanno cominciato a evidenziare una crescente attenzione per le aree agricole, modificando profondamente l'approccio alla pianificazione degli usi dei suoli non urbani. In realtà, questo tema può essere osservato da una molteplicità di punti di vista. La riduzione del consumo di suolo, intesa come contrasto alla completa perdita di aree agricole o naturali a seguito di processi di urbanizzazione, sta assumendo un ruolo sempre più centrale nel panorama degli studi sugli aspetti territoriali della sostenibilità. Il paradigma che si sta affermando è quello che considera il territorio come fornitore degli *Ecosystem Services*, fondamentali per garantire la sostenibilità dello sviluppo (Millenium Ecosystem Assessment, 2005). Tuttavia, anche la considerazione dei servizi ecosistemici può estendersi oltre la stima della perdita completa del suolo dovuta ai processi di urbanizzazione, considerando anche la qualità della produzione agricola, un parametro che può influenzare negativamente la fornitura di questi servizi. L'agricoltura intensiva può, infatti, produrre effetti altrettanto negativi di impermeabilizzazione del suolo agricolo rispetto alle acque meteoriche o di incapacità di stoccaggio dell'anidride carbonica, due dei principali servizi ecosistemici fun-

zionali al contrasto del cambiamento climatico (Leone, Gobattoni, Pelorosso, 2019).

Il presente contributo individua, sotto un profilo urbanistico, alcuni elementi critici relativi alla mancata tutela del territorio agricolo, assumendo un punto di osservazione centrato sul territorio del Mezzogiorno e in particolare sulla Sicilia. Nelle conclusioni si propongono sinteticamente alcune indicazioni circa l'aggiornamento del quadro normativo.

Il quadro internazionale. – Il principio della salvaguardia dei suoli agricoli si va affermando in forme diverse a partire dagli anni '40 in diversi paesi. Due esempi significativi sono quelli della Gran Bretagna e degli Stati Uniti nei quali la legislazione urbanistica e la pratica della pianificazione hanno fornito interessanti contributi, soprattutto riferibili alla complessa relazione tra l'espansione urbana e la tutela dei contesti agricoli periurbani. Sebbene questi aspetti non siano esaustivi dell'ampia gamma di temi che riguardano le aree agricole, essi sono particolarmente rilevanti perché riguardano il punto di maggior frizione tra la tutela del territorio agricolo e la crescita degli insediamenti urbani.

In Gran Bretagna, il dispositivo della *Green Belt*, nato come limite alla crescita “a macchia d'olio” delle città, inizialmente avviato dal *London County Council* nel 1935, viene sancito in una norma del 1938 (Thomas, 1964). Il successivo sviluppo della *Green Belt* londinese avvenne con il piano della *Greater London* di Patrick Abercrombie (1946) andando ben oltre l'iniziale impostazione, basata sulla politica volta all'acquisizione di aree agricole, per diventare una vera e propria azione di limitazione alla trasformazione di una vasta zona¹ che circonda la metropoli; una previsione che ha avuto notevoli effetti sulle sue modalità di sviluppo con successivi sviluppi normativi e che è ancora oggetto di un notevole dibattito in relazione alla sua effettiva efficacia² e alle possibilità di riforma (Amati, Yokohari, 2006).

Un altro esempio, che può considerarsi altrettanto paradigmatico, è

¹ L'estensione della *Green Belt* londinese è di oltre cinquecentomila ettari (Amati, Yokohari, 2006).

² Un noto saggio degli anni '70 dimostrò che uno degli effetti fu il *leapfrog development* (Hall *et alia*, 1973) che impedì lo sviluppo compatto della città dal momento che i nuovi insediamenti superarono la *Green Belt* causando maggiori e più lunghi percorsi automobilistici.

quello riconducibile all'esperienza del piano per la contea di Baltimora, Maryland, negli Stati Uniti. Redatto nel 1964 da un gruppo di pianificatori guidato da Ian Mc Harg, studioso il cui lavoro costituisce ancora oggi un riferimento imprescindibile per la pianificazione del territorio in chiave ecologica (McHarg, 1969), questo piano individuò un criterio di contenimento delle espansioni residenziali, a partire da attualissime considerazioni di tipo ambientale. Quest'esperienza, sebbene oggetto di severe critiche, ha avuto il merito di introdurre il principio del margine di crescita urbana, *Urban Growth Boundary* (UGB), ancora oggi presente negli strumenti di pianificazione della contea di Baltimora (Pierce, 2010).

Questo concetto ha conosciuto ulteriori applicazioni anche in altri stati americani come l'Oregon. Nel 1978 Portland, principale città dello Stato, a seguito di una riorganizzazione amministrativa che ha portato alla costituzione di un governo metropolitano, si è dotata di un UGB che, da allora, è stato revisionato diverse volte. Nel caso di Portland questo dispositivo è riuscito a contenere il consumo di suolo nel quindicennio 1980-1994 al 16%, rispetto alla notevole crescita demografica, pari al 25% circa, invertendo la precedente tendenza all'espansione incontrollata dell'area urbana (Gibson, Abbot, 2001). L'utilizzazione di questi dispositivi normativi ha sempre innescato accessi dibattiti, a prescindere dell'orientamento del regime economico. La principale opposizione alle politiche di contenimento del consumo di suolo, anche nel caso di Portland, è stata rappresentata dalla crescita del costo degli alloggi, connessa alla riduzione della quantità di aree edificabili.

La tutela del suolo agricolo negli strumenti urbanistici in Italia. – 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 insediativo. 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 territorio.

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

in termini residenziali.

La normativa urbanistica nazionale definisce la qualificazione di un terreno come “edificabile” 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 “edificabile” quando tale destinazione funzionale sia prevista dallo strumento urbanistico che ne disciplina l'utilizzazione.

Sotto un profilo prettamente urbanistico un terreno può dirsi “edificabile” solo dopo che lo strumento pianificatorio generale (PRG) sia divenuto efficace e, ove necessario, dopo che lo sia divenuto anche quello di attuazione sicché, solo all'esito del perfezionamento di tali atti potrà effettivamente conseguirsi il titolo abilitativo ai fini edificatori.

Un terreno può, pertanto, definirsi “edificabile” in coerenza con gli strumenti urbanistici vigenti quando questi prevedano la sua utilizzazione attraverso la sua trasformazione e non tramite lo sfruttamento delle sue intrinseche potenzialità produttive, ragione per cui quando lo strumento urbanistico prevede la destinazione agricola e, quindi, l'utilizzazione del terreno quale bene produttivo in senso stretto, anche una limitata possibilità di costruire, funzionale allo sfruttamento del fondo, con un indice di edificabilità non superiore a 0,03 mc/mq (indice di fabbricabilità a scopi abitativi previsto nelle zone “E”, ossia nelle aree destinate ad usi agricoli), non può portare a qualificare il terreno come edificabile; il terreno rimane agricolo, perché l'edificazione non costituisce l'“utilizzazione del fondo”, ma solo uno strumento per la sua utilizzazione a fini agricoli. L'indice di 0,03 mc/mq rappresenta, quindi, per il legislatore urbanistico una densità residuale, attribuita ai terreni quando non si voglia o non sia possibile l'utilizzazione edificatoria del fondo, non potendosi, tuttavia, in assenza di interessi superiori da tutelare, impedirne totalmente l'edificazione. Da tali argomentazioni possono trarsi le seguenti conclusioni: non possono ritenersi edificabili i terreni ricadenti in zone nelle quali gli strumenti urbanistici prevedano un indice di fabbricabilità pari o inferiore a 0,03 mc/mq e, alla medesima stregua, non possono esserlo quelli insistenti nelle zone in cui, con lo standard di 0,03 mc/mq, risultino ammessi manufatti per uso abitativo non strettamente funzionali all'uso agricolo: il residuale indice di fabbricabilità non fa perdere, infatti, al terreno la sua natura sicché, anche successivamente alla sua edificazione, esso rimane agricolo mantenendo le sue intrinseche ca-

ratteristiche fisiche, tant'è che la legislazione urbanistica dispone il rigoroso divieto della realizzazione di opere di urbanizzazione.

In definitiva un terreno può definirsi “edificabile” 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.

Sul piano della tutela delle aree agricole la normativa urbanistica italiana ha assunto un ruolo più incisivo solo in epoca recente, sebbene la legge urbanistica nazionale del 1942³, all’articolo 1, sancisse che lo scopo del controllo del Ministero dei Lavori Pubblici sull’attività urbanistica fosse anche quello di «favorire il disurbanamento e frenare la tendenza all’urbanesimo», in ottemperanza ai principi del regime fascista che mirava alla valorizzazione della cultura e degli insediamenti rurali.

Fra gli antecedenti di un principio indiretto di tutela dell’uso agricolo del territorio nella legislazione italiana si possono ricordare gli articoli 846 e seguenti del Codice Civile italiano che impongono l’integrità proprietà agricola nell’alveo concettuale delle “unità minime colturali”, suscettibili di essere individuate dalle autorità amministrative, sentite le associazioni professionali; norma che, sancendo il divieto di frazionamento dei terreni al di sotto di una soglia minima, ben avrebbe potuto costituire un sostantivo presidio idoneo a garantire la funzionalità delle attività agricole, ma che è rimasta ampiamente disattesa.

La tutela del suolo agricolo nelle norme regionali italiane. – Venendo al dibattito disciplinare più recente, si può affermare come i principi di tutela del territorio agricolo siano oggi riconducibili al concetto di riduzione del consumo di suolo, espressione che sta conoscendo una grande attenzione mediatica e che, pur non avendo mai prodotto una norma nazionale, comincia a trovare collocazione nelle legislazioni urbanistiche regionali. In alcuni casi questo principio trova una formulazione piuttosto generica, come nel caso delle norme della regione Calabria e Friuli Venezia Giulia.

Altre regioni, tuttavia, si sono dotate di normative più puntuali, capaci

³ L’art. 1 della Legge Urbanistica Nazionale, 17 agosto 1942, n. 1150, nonostante le innumerevoli modifiche e integrazioni, non è mai stato abrogato e invoca, tuttora, un principio antiurbano.

di incidere fortemente sui processi di trasformazione nel territorio agricolo. Fra queste si segnalano le legislazioni varate dalle regioni Lombardia e Veneto e, con maggior forza e dettaglio, quelle delle regioni Toscana ed Emilia-Romagna.

Particolarmente avanzata è la disciplina prevista dalla regione Toscana, considerata un modello di riferimento a livello nazionale (De Luca, 2015). La Toscana ha approvato ben tre provvedimenti di carattere generale, a partire dal 1995, culminati nella legge nel 2014⁴ (n. 65) la quale introduce un principio di grande rilevanza: la differenziazione delle procedure di intervento per le trasformazioni edilizie nelle parti definite come “territorio urbanizzato”, rispetto a quelle esterne alla città.

Tra i principi fondamentali della norma urbanistica toscana vi è il concetto di patrimonio territoriale, inteso come insieme delle strutture prodotte dalla co-evoluzione fra insediamenti urbani e ambiente naturale. La norma regionale impone un principio di “non riduzione irreversibile di tale patrimonio”. Ne discende un principio di limitazione delle trasformazioni, che comportano impegno di suolo a fini insediativi e infrastrutturali, alle zone del territorio urbanizzato che deve essere oggetto di una perimetrazione facente parte dello strumento urbanistico comunale o sovra-comunale. Tale principio richiama il margine di crescita urbana (UGB) definito già negli anni ‘60 negli Stati Uniti e che ha trovato applicazione nel piano dell’area metropolitana di Portland.

La norma richiama, altresì, con precisione, la relazione tra lo strumento urbanistico di scala locale e quelli sovra-ordinati tra i quali il piano di indirizzo territoriale (PIT), che stabilisce le invarianti paesaggistiche e ambientali e informa in modo puntuale le scelte alla scala comunale. Seppure oggetto di grandi polemiche e critiche, questa impostazione sta producendo strumenti urbanistici profondamente innovativi rispetto a quanto avviene nel contesto della regione siciliana.

Un ulteriore interessante principio introdotto da questa normativa riguarda il concetto di perequazione territoriale, ovvero la redistribuzione di vantaggi e oneri di natura territoriale e ambientale tra diversi enti locali, che costituisce estensione del principio di perequazione urbanistica ormai consolidata nella disciplina (Micielli, 2011).

Appare evidente come questa impostazione normativa costituisca il

⁴ Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 “Norme per il governo del territorio”.

presupposto per garantire un'efficace tutela del territorio agricolo, del paesaggio e quindi della qualità ambientale del territorio. Concentrare le trasformazioni insediative e infrastrutturali nelle parti già compromesse del territorio, garantendone la trasformazione e la riqualificazione è il presupposto per la salvaguardia del territorio non urbanizzato. Questo è il punto centrale al quale bisogna fare riferimento, attraverso apparati normativi che superino la logica delle generiche affermazioni di principio.

Un ulteriore passo in avanti in tale direzione è stato compiuto dalla regione Emilia-Romagna attraverso l'approvazione della recente legge regionale n. 24/2017 la quale sancisce, tra i suoi principi generali, la regola volta al contenimento del consumo di suolo definendo, all'articolo 5, l'obiettivo dell'azzeramento al 2050.

Le uniche deroghe consentite, fino al raggiungimento di una quota non superiore al 3% del suolo attualmente consumato, riguardano opere pubbliche o interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio 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 de-sigillazione del suolo. Viene, pertanto, introdotto un principio di compensazione ambientale che aumenta la flessibilità della regola del consumo di suolo zero. Un aspetto di particolare interesse è l'obbligo di fornire dati numerici e cartografici che consentano il monitoraggio del consumo di suolo.

Anche in questo caso è possibile la formalizzazione di accordi tra diversi comuni volti a compensare i processi di trasformazione nelle zone a maggiore pressione insediativa. Questo meccanismo assume particolare rilevanza nel caso del piano territoriale della città metropolitana di Bologna.

In definitiva le normative osservate forniscono regole precise e puntuali afferenti alle attività edilizie nel territorio rurale, limitandone fortemente le trasformazioni, giacché autorizzabili solo se riferibili a documentate esigenze correlate all'attività agricola.

Le aree agricole in Sicilia. – Nel territorio regionale siciliano vige un apparato normativo frammentario e obsoleto nei principi generali che rischia di compromettere definitivamente un patrimonio fondamentale per lo sviluppo del territorio e dell'economia regionale.

Una breve disamina dei principali temi che riguardano la normativa urbanistica regionale riferita alle aree agricole consente di delineare un quadro generale dal quale trarre spunto per esaminare alcuni principi che cominciano a trovare attuazione delle normative regionali al di fuori della Sicilia e successivamente individuare possibili azioni di miglioramento.

Il punto nodale dell'attacco all'integrità del territorio agricolo siciliano è certamente costituito dall'articolo 22 della legge regionale n. 71/1978 che consentiva l'insediamento di attività produttive a servizio dell'agricoltura senza stabilire regole certe e precise, anzi prevedendo un rapporto di copertura tipico delle zone industriali⁵. Questa norma è stata successivamente modificata diverse volte ampliando le possibilità di realizzazione di capannoni industriali a categorie sempre più estese di attività. Il risultato è stato quello di una proliferazione incontrollata di edifici che hanno profondamente snaturato il paesaggio agricolo, soprattutto nelle zone periurbane. La norma è stata, infine, modificata nel 2002 consentendo le destinazioni d'uso turistico-ricettive e della ristorazione, ancora una volta in assenza di regole chiare e precise.

Ma la trasformazione del paesaggio agricolo in Sicilia si caratterizza per aspetti ancora più devastanti, soprattutto per quanto riguarda le zone periurbane. Un ruolo centrale in questa azione di attacco al paesaggio è stato svolto dall'abusivismo edilizio, fenomeno in calo rispetto agli anni passati, ma ancora presente. Ancora più gravi sono le prassi edificatorie che discendono dall'applicazione distorta delle norme urbanistiche vigenti: si assiste spesso all'utilizzazione impropria dell'indice fondiario che si applica solitamente alle zone agricole (0,03 mc/mq) che sovente viene interpretato in modo scorretto, consentendo interventi edilizi che nulla hanno a che vedere con la funzione agricola e che si configurano come vere e proprie lottizzazioni abusive. La realizzazione di diversi fabbricati con le caratteristiche di immobili residenziali (solitamente ville isolate), ottenuta applicando tale indice a vaste proprietà ricadenti in zone agricole snatura profondamente il significato originario della norma, concepita negli anni '60 e pensata per favorire l'insediamento delle popolazioni rurali.

⁵ Nella formulazione iniziale della norma il rapporto era pari a 1/3 della superficie fondiaria, valore successivamente ridotto a 1/10.

Una necessità di innovazione. – Un efficace avvio di azioni mirate alla salvaguardia del territorio agricolo richiede innanzitutto un cambiamento di paradigma, attraverso l'acquisizione di un'effettiva consapevolezza della rilevanza di questo tema da parte delle comunità insediate e, conseguentemente, delle amministrazioni ai vari livelli.

In alcune regioni italiane la situazione attuale è ancora ben lontana dal raggiungere questo livello sufficiente di consapevolezza, come nel caso della Sicilia. Appare singolare come l'attuale situazione di stagnazione economica, e da qualche anno anche demografica, della regione⁶ non abbia ancora attivato un cambio di rotta verso una valutazione aggiornata e consapevole del ruolo che può essere giocato dalle risorse territoriali. In assenza di precisi e vincolanti riferimenti normativi regionali, la redazione di Piani Regolatori che introducano alcuni principi innovativi, come il margine di crescita urbana e regole più stringenti volte ad evitare i processi di diffusione insediativa nel territorio agricolo, diventa estremamente complessa⁷.

Un articolato insieme di ragioni rende estremamente difficile far comprendere ai proprietari terrieri i motivi per i quali il territorio agricolo non può costituire un annesso del sistema urbano nel quale risulti consentito l'esercizio incontrollato degli interessi individuali. Stabilire regole rigorose per l'uso del territorio agricolo non significa ingessarne qualsiasi trasformazione, dovendosi interpretare quale essenziale vantaggio collettivo giacché posto a salvaguardia di un bene che, se adeguatamente regolato, può costituire valore economico per l'intera comunità. Un esempio significativo è dato dalla norma introdotta nel piano del *Parco delle Cinque Terre* in Liguria, dove interventi edilizi in zone agricole, anche limitata-

⁶ Nel quinquennio 2013 – 2018 (novembre) la popolazione regionale è diminuita di circa 92.000 abitanti e le previsioni di lungo termine indicano una tendenza verso una diminuzione molto accentuata (Istat, 2011).

⁷ Una recente esperienza, condotta dal laboratorio Lapta del Dipartimento Dicar dell'Università degli studi di Catania (<http://www.lapta.dicar.unict.it>) nell'ambito di una convenzione di ricerca con il Comune di Avola, in provincia di Siracusa, per la redazione del nuovo strumento urbanistico, può considerarsi paradigmatica di queste difficoltà. La proposta di introdurre un lotto minimo in zona di 5.000 metri quadri per consentire l'edificazione in zona agricola, ha incontrato fortissime resistenze anche da parte dei professionisti locali. Questo ha portato l'amministrazione a proporre una modifica al piano adottato, riducendo il lotto minimo a 3.000 metri quadri, motivando questa scelta con la dimensione prevalente della proprietà fondiaria presente nel territorio.

mente al cambio di destinazione d'uso degli immobili rurali esistenti a fini turistico-ricettivi o per la ristrutturazione per uso stagionale dei non residenti, sono subordinate alla effettiva conduzione agricola di parti del territorio⁸.

Per quanto attiene alla qualità degli interventi edilizi, finalizzata alla tutela del paesaggio percettivo, sulla scorta delle esperienze condotte da Regione e Dipartimenti francesi, anche la regione Emilia-Romagna ha prodotto delle linee guida che individuano semplici regole insediative mirate a ridurre l'impatto delle trasformazioni del paesaggio garantendo, allo stesso tempo, lo svolgimento delle attività agricole, indispensabile presidio per assicurare la salvaguardia del territorio⁹.

La tutela del territorio agricolo si lega alle strategie complessive da mettere a punto non solo per limitare l'edificazione impropria di interventi edilizi nelle zone agricole, ma anche per incentivare forme di agricoltura meno intensiva. Ancora più complesse dovranno essere le strategie da attuare nelle aree metropolitane, dove la presenza di aree agricole frammentate e sottoutilizzate (La Rosa *et alia*, 2014) si unisce a una domanda crescente di spazi da utilizzare per la creazione di orti urbani, particolarmente importanti anche nella prospettiva del crescente invecchiamento della popolazione. Un'evoluzione normativa potrebbe arrivare a proporre uno "standard rurale", mutuandolo dall'analogo urbanistico (Gottero, 2016) o avviare forme di gestione simili a quelle che si diffondono nei paesi nord europei, come le *Kleingartenvereine* di tradizione tedesca o austriaca¹⁰. Queste strategie, da proporre preferibilmente a scala territoriale, soprattutto nelle aree metropolitane e nelle aree agricole circostanti, richiederanno una notevole innovazione anche normativa per consentire, con regole ferree, per esempio la manutenzione del territorio in cambio di contenute capacità edificatorie o l'applicazione di sistemi di trasferimenti dei diritti edificatori tra diversi comuni.

⁸ Il piano adottato nel 2002 è stato tuttavia revocato nel 2011, a seguito di complesse vicende amministrative e nel 2019 è stata avviata la procedura per la redazione di un nuovo piano.

⁹ Regione Emilia-Romagna, Linee guida per il territorio rurale. Criteri per l'inserimento paesaggistico degli interventi di trasformazione ordinaria, 2010, (<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/pubblicazioni/linee-guida-per-il-territorio-rurale>).

¹⁰ Per un approfondimento delle relazioni tra politiche agricole innovative in aree urbane e gli strumenti della perequazione urbanistica cfr. Privitera, 2016.

BIBLIOGRAFIA

- AMATI M., YOKOHARI M., “Temporal changes and local variations in the functions of London’s green belt”, *Landscape and Urban Planning*, 2006, n. 75, pp. 125-142.
- ASTENGO G., NUCCI C. (a cura di), “It. Urb. 80. Rapporto sullo Stato dell’urbanizzazione In Italia”, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, 1990, vol. I, 8.
- DE LUCA G., “Viaggio nel «modello Toscana»: venti anni di evoluzione legislativa nel segno del «governo del territorio»”, *Edilizia e Territorio*, 2015, 12, pp. 6-9.
- FORMICA C., “La Sicilia. Il paesaggio ibleo”, in TURRI E. (a cura di), *I Paesaggi umani*, Milano, Touring Club Italiano, 1977, pp. 180-195.
- GARREAU J., *Edge city. Life on the new frontier*, New York, Double Day, 1991.
- GIBSON K., ABBOT C., “City Profile Portland, Oregon”, *Cities*, 2002, vol. 19, 6, pp. 425-436.
- GOTTERO E., *Agricoltura Metropolitana. Politiche, pratiche e opportunità per l’innovazione territoriale nel torinese*, Torino, Ires Piemonte, 2016.
- HALL, P.G., GRACEY, H., CLARKE, R.T., DREWETT, R., *The Containment of Urban England*, London, Allen and Unwin, 1973.
- ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, 2018* (http://www.isprambiente.gov.it/public_files/ConsumoSuolo2018/Rapporto_Consumo_Suolo_2018_2.pdf).
- ISTAT, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 2011 (<https://www.istat.it/it/archivio/48875>).
- LA ROSA D., BARBAROSSA L., PRIVITERA R., MARTINICO F., “Agriculture and the city: A method for sustainable planning of new forms of agriculture in urban contexts”, *Land Use Policy*, 2014, 41, pp. 290-303.
- LEONE A. , GOBATTONI, PELOROSSO R. , “L’uso del suolo agricolo è il fattore chiave per la sicurezza dei territori fragili” in *Atti conferenza Società Italiana degli Urbanisti*, Bari 2019 (in c.d.s.).
- MARTINICO F., LA ROSA D., “Il capannone nell’orto. La diffusione degli insediamenti produttivi nel territorio agricolo siciliano”, *areAVasta*, 2007, 8, 14-15, pp. 228-237.
- MCHARG, I. L., *Design with nature*, New York, Garden City, 1969.

- MICIELLI E., *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*, Venezia, Marsilio, 2011.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group*, HASSAN R., SCHOLÉS R., NEVILLE ASH N. (edited by), Washington, Island Press, 2005.
- NIGRELLI F. C., “I paesaggi della riforma agraria. Dalla storia al progetto”, in BONINI G., NIGRELLI F. C. (a cura di), *I Paesaggi della Riforma Agraria. Storia Pianificazione e Gestione*, Gattatico (RE), Edizioni Istituto Alcide Cervi, 2017, pp. 9-23.
- PIERCE E., “The Historic Roots of Green Urban Policy in Baltimore County, Maryland”, 2010 (https://etd.ohiolink.edu/pg_10?::NO:10:P10_ETD_SUBID:61471#abstract-files).
- PRIVITERA R., *Campagne e metropoli. Fra protezione agricola e perequazione urbanistica nei territori della dispersione insediativa*, Charleston SC, Createspace, 2016.
- SETTIS S., *Paesaggio costituzione e cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, Einaudi, 2010.
- THOMAS D., “London’s Green Belt: The Evolution of an Idea” *Ekistics*, 1964, vol. 17, 100, pp. 177-181 (www.jstor.org/stable/43616123).

The Protection of Agricultural Areas and Urban Legislation. Reflections on Building Uses of Rural Soils. – Since the Second World War, the dynamics that have animated the processes of urbanization have generated a radical transformation of the Italian rural landscape causing a change not only in order to the localization modalities residential functions but, more generally, on the whole organizational structure of the territory. As far as the protection of agricultural areas is concerned, the Italian town planning legislation has taken on a role only in recent times, referring to the concept of reducing land consumption.

Starting from a brief overview of the international context, the contribution focuses on the regional scale highlighting the critical issues of the regulatory system of reference, identifying some critical elements relating to the lack of protection of the agricultural territory.

In the conclusions some brief indications for updating the regulatory

framework are proposed.

Keywords. – Agricultural areas, Rural landscape, Planning norms.

*Università degli Studi di Catania,
Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura,
alongo@dau.unict.it*

*Università degli Studi di Catania,
Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura,
francesco.martinico@unict.it*