



4 DICEMBRE 2024

L'«agricoltore custode dell'ambiente e
del territorio»: una lettura giuridica

di Marco Brocca

Professore associato di Diritto amministrativo
Università del Salento



L'«agricoltore custode dell'ambiente e del territorio»: una lettura giuridica*

di Marco Brocca

Professore associato di Diritto amministrativo
Università del Salento

Abstract [It]: Il saggio esamina le relazioni giuridiche tra la materia dell'agricoltura ed altre limitrofe e interferenti quali l'ambiente, il paesaggio e il governo del territorio, per verificare se e come il diritto stia recependo la concezione moderna dell'agricoltura incentrata sul canone della multifunzionalità e sulla capacità di produrre servizi ecosistemici.

Title: The 'farmer guardian of the environment and the land': a legal reading

Abstract [En]: The essay examines the legal relationships between the subject of agriculture and other neighboring and interfering matters, such as the environment, the landscape and the government of the territory, to verify if and how the law is implementing the modern conception of agriculture based on the canon of multifunctionality and the ability to produce ecosystem services.

Parole chiave: Agricoltura; Ambiente; Territorio; Paesaggio; Integrazione

Keywords: Agriculture; Environment; Territory; Landscape; Integration

Sommario: 1. Le relazioni e la loro evoluzione. 2. Le possibili integrazioni. 2.1. La zona agricola come zona urbanistica. 2.2. Il livello comunitario: l'esperienza della PAC. 2.3. Il paesaggio agrario. 3. Un mosaico *in fieri*.

1. Le relazioni e la loro evoluzione

“Agricoltura”, “territorio”, “ambiente” e “paesaggio” sono *nomina* che evocano ambiti giuridici differenti e insieme interferenti e questi ‘contatti’ assumono rappresentazioni eterogenee, attestate da opzioni normative diverse, mutevoli nel tempo; a sua volta, questa mutevolezza è l'esito e insieme il riflesso dell'evoluzione, concettuale prima che normativa, che ha interessato questi settori.

Se il diritto agrario nasce come disciplina della produzione di beni vegetali e animali utili al fabbisogno alimentare degli esseri viventi, è ormai acquisita la sua *vis expansiva* incentrata sul dato della multifunzionalità dell'agricoltura anche nell'ottica di protezione dell'ambiente¹; medesime considerazioni

* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo sviluppa la relazione presentata al XXV Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico-AIDU, organizzato presso l'Università degli Studi di Padova sul tema “Transizione ambientale e digitale: effetti sul governo del territorio”, in data 20-21 ottobre 2023.

¹ F. ADORNATO, *Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 1, 2004, pp. 5 ss.; G. GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 1, 2001, pp. 5 ss.; A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2006, pp. 183 ss.; ID., *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2008, pp. 3 ss.; ID., *La Rivista di diritto agrario: il diritto agrario e gli altri diritti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2023, pp. 332 ss.; L. COSTATO, *L'evoluzione del diritto agrario dal codice civile del 1942 ad oggi*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2001, p. 14; ID., *La lezione di Antonio Carrozza (e qualche possibile fraintendimento)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2008, pp. 15 ss. Richiamando il pensiero

valgono per la disciplina del territorio non più riducibile al diritto urbanistico e alla relativa vocazione originaria di disciplina degli usi e trasformazioni del territorio, come è plasticamente attestato, tra i tanti rimandi, dal testo costituzionale riformato nel 2001, in cui il riferimento all' "urbanistica" ha lasciato il posto a quello del "governo del territorio" (art. 117, comma 3, Cost.); sempre la cornice costituzionale, nella lettura data dalla Consulta, evidenzia come il diritto dell'ambiente abbia ad oggetto non tanto una materia i cui confini sono da delimitare, bensì un valore, in quanto tale un interesse prioritario e trasversale, capace di penetrare e condizionare ambiti ulteriori; similmente, il diritto del paesaggio si è evoluto, essendosi ormai emancipato dall'impronta estetizzante tipica dei suoi albori per aderire a un'impostazione di tipo culturale e storicistica che trova compimento nella definizione data dal codice dei beni culturali del 2004, per cui il paesaggio è rappresentazione delle interrelazioni tra fattori umani e naturali ed espressione dell'identità del territorio.

Come detto, le dinamiche sono mutate nel tempo e in questa mutevolezza può registrarsi una linea evolutiva delle relazioni tra gli ambiti in esame, che muovono da un'iniziale indifferenza a una progressiva integrazione, i cui esiti, peraltro, sono diversificati, non sempre lineari e finanche conflittuali.

Sintomatica dell'iniziale fisionomia dei rapporti tra agricoltura e paesaggio in termini addirittura di contrapposizione, è quella che è considerata la prima legge italiana in materia di paesaggio, ossia la legge 16 luglio 1905, n. 411 (cd. legge Rava), approvata allo scopo di tutelare la pineta di Ravenna, quale luogo di memoria letteraria e artistica nazionale². L'esigenza di preservare la fisionomia di quel lembo di territorio si interseca e disvela la volontà di sottrarre quell'area alle riforme agrarie dell'epoca che, attraverso bonifiche e disboscamenti, cercavano di soddisfare la fame di terra e lavoro dei braccianti agricoli³: in altre parole, la promozione dell'attività agricola attraverso il reperimento di suoli da coltivare

di Carrozza, afferma che "il diritto agrario non viene sovvertito dal diritto dell'ambiente, non ne viene assorbito e non si confonde con il diritto dell'ambiente. Le esigenze di tutela dell'ambiente si debbono integrare con la disciplina dell'agricoltura", F. MERUSI, *Il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2007, p. 497. I termini della questione sono esaurientemente descritti da E. CRISTIANI, *Le riviste agraristiche italiane e i nuovi contenuti del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, n. 4, pp. 464 ss. Sul punto resta fondamentale – e lungimirante – l'insegnamento di M.S. GIANNINI (*Un giudizio sul decreto 11*, in F. BENVENUTI – P. CALANDRA – L. ELIA – M.S. GIANNINI, a cura di, *Il trasferimento dell'agricoltura alle regioni. Tavola rotonda sul decreto delegato di trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato in materia di agricoltura e foreste*, Mulino, Bologna, 1972, pp. 1 ss.), secondo cui l'agricoltura rileva per il diritto da due punti di vista: l'agricoltura-produzione e l'agricoltura-protezione.

² Si tratta di sito evocato da numerosi letterati, tra cui Virgilio che la descrive come *pulcherrima pinus*, Boccaccio nel Decamerone (la novella di Nostalgio degli Onesti), Dante nella Divina Commedia ("la divina foresta spessa e viva" del XXVIII canto del Purgatorio), Byron e Dryden nei loro resoconti del Gran Tour, e pittori come Botticelli che la rappresenta nelle celebri tavolette commissionate da Lorenzo il Magnifico; nonché fu teatro di eventi storici, quali l'uccisione di Paolo zio dell'ultimo imperatore romano Romolo Augusto a sua volta catturato a Ravenna, che segna la fine dell'Impero romano d'Occidente e l'ascesa del barbaro Odoacre, e la morte di Anita Garibaldi.

³ Sottolinea il punto A. MALFITANO, *Alle origini della politica di tutela ambientale in Italia. Luigi Rava e la nuova Pineta "storica" di Ravenna*, in *Storia e futuro*, n. 1, 2002, pp. 1 ss.

era vista come minaccia, in termini di perdita irreversibile, del paesaggio e connessa ‘aggressione’ ai riferimenti culturali da esso evocati.

L’indifferenza degli ambiti emerge nitidamente nella genesi del diritto urbanistico. La legge urbanistica fondamentale (legge 17 agosto 1942, n. 1150) – sebbene dichiaratamente orientata alla tutela dell’interesse pubblico allo “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica” (art. 1), opzione confermata dalla disciplina dello strumento urbanistico principale, il piano regolatore generale, per cui esso è chiamato a “considerare la totalità del territorio comunale” (art. 7, comma 1) – si rivela, in verità, tutta protesa a massimizzare l’ “incremento edilizio dei centri abitati” (art. 1), con il corollario della preferenza per la parte urbanizzata del territorio e della sua espansione. Lo strumentario è modulato in relazione alla componente urbanizzata e quando è riferito all’ambito non urbanizzato appare servente a finalità essenzialmente edilizie. Lo dimostrano plasticamente istituti quali il comparto edificatorio (art. 23), i piani di lottizzazione a scopo edilizio (art. 28), l’obbligo della licenza di costruzione limitato agli interventi edilizi nei centri abitati e, al più, nelle zone di espansione individuate dal piano regolatore (art. 31), il programma di fabbricazione limitato al centro abitato, che può includere soltanto le direttrici di espansione urbana (art. 34).

La cd. legge-ponte (legge 6 agosto 1967, n. 765), con il relativo decreto attuativo (d.m. 2 aprile 1968, n. 1444) segna una tappa evolutiva del diritto urbanistico anzitutto sul piano concettuale, per la dimostrata consapevolezza dell’attitudine della disciplina a estendere il proprio raggio d’azione con il connesso sforzo di assecondare questa capacità: significativa è la valorizzazione della tecnica della zonizzazione, capace di tradurre le diverse vocazioni del territorio (edilizia, industriale, servizi pubblici, ecc.) in molteplici qualificazioni e categorie giuridiche (le cd. zone territoriali omogenee), tra le quali, come si vedrà, troverà spazio anche il riferimento agli usi agricoli del suolo.

2. Le possibili integrazioni

L’avvicinamento delle materie in esame, quale opzione irreversibilmente intrapresa dal legislatore, implica un inevitabile approccio metodologico: quello del confronto, con i connessi giudizi di valore e l’uso di criteri ordinatori e di bilanciamento, degli interessi sottesi. Le soluzioni si orienteranno verso l’integrazione degli interessi, sebbene gli esiti non saranno sempre univoci. Almeno tre esempi possono dimostrarlo.

2.1. La zona agricola come zona urbanistica

Tra le “zone territoriali omogenee” formalmente definite dal d.m. n. 1444/1968, attuativo della legge-ponte, vi è quella agricola (zona E). È emblematico che nella declinazione delle diverse attitudini del

territorio trovi spazio il riferimento agli usi agricoli e questa opzione riflette l'importanza che il settore agricolo riveste ancora nel sistema economico nazionale dell'epoca, ma segna anche il tentativo di rivitalizzare il comparto in un momento di forte industrializzazione e terziarizzazione del Paese. D'altra parte, restava ancora aperta la questione dell'attuazione del disegno costituzionale in tema di tutela della proprietà agricola e di razionale sfruttamento del suolo (art. 44 Cost.), su cui il diritto urbanistico avrebbe potuto fornire un utile contributo. In realtà, la disciplina urbanistica delle aree agricole apprestata dalla legge n. 765/1967 lascia in penombra la questione costituzionale⁴, perché è impostata secondo la classica configurazione che vede nell'urbanistica la regolazione delle trasformazioni, anzitutto edilizie, del territorio, con l'effetto che l'agricoltura rileva per le sue implicazioni sul piano dell'edificabilità più che come attività economica in sé da assecondare o valorizzare. È questo il difetto genetico che connota la categoria della zona agricola: il suo *nomen* evoca indubbiamente il *favor* verso l'attività agricola, ma il regime connesso è incentrato sull'opzione dell'inedificabilità – o limitatissima edificabilità – del territorio; in altre parole, prevale il significato “negativo” della zona agricola, nel senso della non edificabilità del territorio, piuttosto che l'accezione “positiva” di effettivo svolgimento dell'attività agricola⁵.

Questa lettura era considerata coerente con l'impostazione della legge-ponte che aveva sostanzialmente confermato la natura edilizia del piano regolatore comunale⁶, definendo le altre zone urbanistiche essenzialmente secondo il parametro costruttivo (centro storico, completamento e espansione edilizia, zona industriale, ecc.). La dottrina ha acutamente osservato che grazie alla legge-ponte l'interesse di natura agricola entra nel novero degli interessi da ponderare nel procedimento di pianificazione, alla stregua di un “interesse pubblico differenziato”⁷ in quanto tale rilevante e condizionante per la disciplina urbanistica e, tuttavia, nell'accezione stretta di promozione delle attività agricole finisce per porsi come interesse “debole”⁸, destinato a una tutela indiretta, condizionata primariamente dalle prospettive edificatorie dell'area interessata o da esigenze contingenti.

L'idea che finisce per prevalere è che, tra le diverse destinazioni urbanistiche tipizzate, quella agricola si presta al meglio per imporre limitazioni all'edificabilità, garantendo, per questa via, un ragionevole equilibrio tra aree edificate e aree libere. Marginale – ed eventuale – resta l'obiettivo di riconoscere e valorizzare la vocazione agricola dei luoghi attraverso la perimetrazione di apposite parti del territorio comunale da destinare, appunto, alle pratiche agricole; obiettivo, peraltro, ulteriormente sacrificato dalla

⁴ G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 1981, p. 55.

⁵ F. SALVIA – C. BEVILACQUA – N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2021, p. 92.

⁶ P. URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2010, p. 30.

⁷ P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edil.*, n. 3, 2006, p. 120, con richiamo della nota teoria degli “interessi pubblici differenziati” di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1985, pp. 386 ss.

⁸ P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura*, cit., p. 122.

mancata o tardiva approvazione del piano regolatore dalla gran parte dei comuni che per lungo tempo hanno preferito ad esso lo strumento più snello del programma di fabbricazione, il quale si riferisce soltanto alla parte urbanizzata del territorio comunale e, al più, alla sua espansione edilizia⁹.

Il nucleo concettuale per cui il fine della zona agricola è di sottrarre il suolo a nuove edificazioni ne condiziona irrevocabilmente l'applicazione e la sua elasticità porterà a ulteriori sviluppi. In particolare, l'accezione della zona agricola come "area-limite" all'espansione edilizia si tradurrà in termini di "area libera" e si perfezionerà – e si dilaterà – come "area di risulta"¹⁰, opzione la quale, a sua volta, si declinerà in (almeno) due significati: quello per cui si tratta di un' "area di attesa", da preservare provvisoriamente nella prospettiva di una futura utilizzabilità in chiave residenziale o industriale¹¹ ovvero quello di "area-passepartout", per cui l'area è direttamente utilizzabile per interventi che non possono essere convenientemente localizzati in altre zone¹².

Questa lettura delle amministrazioni è stata avallata dalla giurisprudenza, la quale, muovendo dalla condivisa connotazione in senso urbanistico della zona agricola, afferma importanti corollari: anzitutto, che la destinazione agricola assegnata a una determinata area non è ricognitiva di un'utilizzazione o anche solo di una vocazione a fini agricoli dell'area stessa né si risolve, di per sé, in un vincolo all'esercizio dell'attività agricola; quindi, che lo scopo primario della destinazione agricola è di garantire un ragionevole equilibrio tra aree edificate e aree libere, con l'effetto che essa non è *a priori* ostativa di qualsivoglia intervento urbanisticamente rilevante. Seguendo questa impostazione la giurisprudenza maggioritaria ha ritenuto compatibili con la destinazione a zona agricola dei suoli progetti di opere quali impianti idroelettrici¹³ o di derivazione di acque pubbliche¹⁴, canili¹⁵, attività di cava¹⁶, depositi di esplosivi¹⁷ o di fuochi di artificio¹⁸, discariche¹⁹ o altri impianti di trattamento di rifiuti²⁰, impianti di produzione di energie rinnovabili²¹.

⁹ P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO – A. GERMANÒ – E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, Giappichelli, Torino, 2011, p. 599.

¹⁰ *Ivi*, p. 600.

¹¹ G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 67.

¹² P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, cit., p. 601.

¹³ Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1989, n. 642, in *Foro amm.*, 1989, p. 2710.

¹⁴ Trib. sup. acque pubbl., 18 febbraio 1991, n. 7, in *Cons. St.*, 1991, p. 420.

¹⁵ Tar Puglia, Lecce, sez. III, 14 novembre 2012, n. 1881, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁶ Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 1993 n. 180, in *Foro amm.*, 1993, p. 482.

¹⁷ Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 1993 n. 968, in *Foro amm.*, 1993, p. 1846.

¹⁸ Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 13 maggio 2014, n. 494, in *Riv. giur. edil.*, 2014, p. 831.

¹⁹ Cons. Stato, sez. V, 1 ottobre 2010, n. 7243, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 289; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3853, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 1496; Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 1996 n. 85, in *Foro it.*, 1996, p. 440; Tar Liguria, Genova, sez. I, 14 dicembre 2016, n. 1237, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁰ Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2020, n. 3202, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2711, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 9 aprile 2018, n. 2279, in www.giustizia-amministrativa.it.

²¹ Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755, in www.giustizia-amministrativa.it.

Più recentemente è emerso un significato ulteriore della zona agricola, quello di area servente all'esigenza di preservare i valori naturalistici del territorio. L'accezione muove anch'essa dalla riconosciuta vocazione della zona agricola all'inedificabilità del territorio e fa leva sull'idea che mantenere inedificate certe aree impedisce il consumo del suolo e, simmetricamente, offre alla collettività condizioni di vivibilità e fruibilità delle risorse ambientali. In altre parole, la destinazione agricola di un territorio, implicandone la sua inedificabilità, vale per contenere l'espansione urbana e, per questa via, funge da presidio di tutela del territorio nella sua valenza ambientale. Da questa angolatura, la giurisprudenza ha riconosciuto nella "funzione decongestionante o di contenimento dell'espansione edilizia" propria della zona agricola l'"interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio"²². Per questo ha ammesso la destinazione agricola di suoli quando essa è dichiaratamente funzionale a garantire "una naturale cintura di respiro ambientale"²³ ovvero "un polmone dell'insediamento urbano"²⁴ o "corridoi verdi"²⁵ tra aree ampiamente urbanizzate ovvero aree di "compensazione"²⁶ o "ripristino"²⁷ ambientale e ha ammesso la qualificazione come zona E di terreni non aventi propriamente attitudine all'utilizzazione agricola, come sono quelli di alta montagna ovvero quelli boscati²⁸. Peraltro, questione preliminare risolta dalla giurisprudenza è quella dell'utilizzabilità dello strumentario urbanistico per finalità ambientali: lo

²² Cons. Stato, sez. II, 31 luglio 2023, n. 7407, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5195, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2008, n. 6600, in *Foro amm. CdS*, 2008, p. 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in *Riv. giur. edil.*, 2008, p. 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2005, p. 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. CdS*, 2005, p. 106; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Molise, Campobasso, sez. I, 23 settembre 2024, n. 292, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903 in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 23 ottobre 2014, n. 5466, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Valle d'Aosta, sez. I, 2 novembre 2011, n. 73, in *Foro amm.*, 2011, p. 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in *Foro amm. Tar*, 2011, p. 1186; Tar Veneto, Venezia, sez. I, 31 marzo 2010, n. 1118, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 3 novembre 2009, n. 6825, in *Foro amm. Tar*, 2009, p. 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in *Riv. giur. edil.*, 2010, p. 253. In questo senso, anche la giurisprudenza penale: ad esempio, Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2009, n. 39078, in *Dir. giur. agr.*, 2010, p. 65. Sulle ragioni teoriche a supporto della prassi amministrativa di tutela 'urbanistica' dell'ambiente e dell'avallo giurisprudenziale si rinvia a di P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 247 ss.

²³ Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 16 dicembre 2009, n. 2595.

²⁴ Cons. Stato, sez. II, 31 luglio 2023, n. 7407, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2019, n. 7144, cit.; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, cit.; Tar Lombardia, sez. II, 13 maggio 2019, n. 1065, cit.; Tar Toscana, Firenze, sez. I, 27 giugno 2016, n. 1090, cit.

²⁵ Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7459, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 24 aprile 2018, n. 2459, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, 7 maggio 2020, n. 751, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 898, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁶ Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917, cit.

²⁷ Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4308, in *Foro amm. CdS*, 2009, p. 1683.

²⁸ Sottolineano il punto F. SALVIA – C. BEVILACQUA – N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 92; in giurisprudenza, ad esempio, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n.1065, in *Riv. giur. edil.*, 2019, p. 1093.

sviamento di potere, lamentato di frequente dalle parti ricorrenti, è escluso dai giudici i quali, per ammettere la strumentalità del diritto urbanistico alla cura dell'interesse ambientale, richiamano l'art. 9 Cost. in chiave strumentale sia nella parte strutturale (per il riferimento alla Repubblica e non allo Stato) sia in quella funzionale (per il riferimento al paesaggio, evocativo dell'ambiente, peraltro esplicitato nell'attuale testo).

Una riespansione dell'accezione propriamente agricola della zona urbanistica E si ritrova in quella giurisprudenza che riconosce la legittimità della scelta dell'amministrazione di prescrivere in via esclusiva l'utilizzo produttivo di tipo agricolo dell'area²⁹ ovvero di delimitare espressamente la tipologia delle attività possibili, ulteriori rispetto a quelle strettamente agricole, che possono insediarsi nelle aree così classificate³⁰, opzioni che si giustificano in virtù dell'ampiezza della discrezionalità che connota il potere pianificatorio. Il carattere ostativo della zonizzazione agricola è legittimato anche in base ad argomentazioni che si fondano sulla natura dell'area, precisamente quando si tratta di un'area agricola di "particolare pregio", connotazione che deriva per qualificazione giuridica (secondo la disciplina dello strumento urbanistico, comunale o sovracomunale, o direttamente *ex lege*) ovvero fattuale, come nel caso di aree che hanno una conformazione risultante dall'uso agricolo consolidato da tempo remoto o a seguito di peculiari interventi, come opere di bonifica³¹.

L'intersezione tra dimensione urbanistica e valenza propriamente agricola dei suoli connota sempre più convintamente la legislazione di livello regionale. Essa rileva nell'enunciazione delle finalità e dei contenuti della pianificazione di livello comunale e/o sovracomunale e si traduce in una regolazione specifica dei suoli. Ad esempio, la l.r. Lombardia (11 marzo 2005, n. 12, "*Legge per il governo del territorio*") include tra gli obiettivi della pianificazione comunale «elevati livelli di tutela e valorizzazione delle aree agricole» (art. 7), affermazione da cui discende una rigorosa disciplina delle attività consentite nelle aree agricole. Nelle aree destinate all'agricoltura sono ammesse esclusivamente le opere funzionali alla conduzione del fondo, ivi comprese quelle a finalità residenziale, in ogni caso sono esclusivamente realizzabili dall'imprenditore agricolo (art. 59). Gli interventi edificatori relativi alla realizzazione di nuovi fabbricati sono condizionati alla dimostrazione dell'impossibilità che le medesime esigenze abitative possano essere soddisfatte attraverso interventi sul patrimonio edilizio esistente (art. 59) e, dal punto di vista edilizio, necessitano del permesso di costruire, che comporta un vincolo di mantenimento della destinazione dell'immobile al servizio dell'attività agricola (art. 60). Altro esempio significativo è quello

²⁹ Tar Campania, Napoli, sez. III, 7 gennaio 2020, n. 43, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Puglia, Lecce, sez. III, 14 novembre 2012, n. 1881, cit.; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, 19 giugno 2008, n. 152, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁰ Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2012, n. 3570, in *Riv. giur. edil.*, 2012, p. 955.

³¹ Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2020, n. 3202, cit.; Cons. Stato, sez. II, 1 aprile 2014, n. 1065, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2012, n. 3570, cit.; Cons. di Stato, sez. V, 18 settembre 2007, n. 4861, in *Foro amm. CdS*, 2007, p. 2487; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 9 aprile 2018, n. 2279, cit.

della regione Toscana, la cui rinnovata legge sul governo del territorio (l.r. 10 novembre 2014, n. 65, “*Norme per il governo del territorio*”, come modificata dalla l.r. 20 aprile 2015, n. 49) riconosce il mantenimento dell’attività agricola come elemento della «qualità del territorio rurale» e la limitazione della «frammentazione ad opera di interventi non agricoli» vale come una delle linee direttrici per la tutela dell’ambiente e del paesaggio rurale, nonché per il contenimento del consumo di suolo (art. 68). La legge differenzia i regimi di intervento in zona agricola (art. 70 ss.) a seconda che il proponente sia un imprenditore agricolo ovvero altro soggetto, prevedendo maggiori margini di intervento nel primo caso, con l’ulteriore specificazione che alcuni interventi (quelli più pesanti, come le ristrutturazioni urbanistiche, gli ampliamenti volumetrici, le nuove edificazioni connesse alla conduzione del fondo) necessitano di un apposito programma aziendale sottoposto ad approvazione comunale; mentre, nella seconda ipotesi sono possibili soltanto trasformazioni delle aree pertinenziali degli edifici con destinazione d’uso non agricola nonché limitati interventi sui medesimi immobili ovvero la realizzazione di manufatti utili per l’attività agricola amatoriale e per il ricovero di animali domestici. È ribadita la centralità della pianificazione urbanistica comunale, alla quale è rimessa ogni valutazione sull’ammissibilità o meno di determinati interventi, come la costruzione di nuovi edifici ad uso abitativo ad opera dell’imprenditore agricolo mediante il programma aziendale ovvero gli interventi sul patrimonio edilizio esistente in assenza del programma. In alcuni modelli, l’evidenziazione dell’interesse agricolo connota il sistema di pianificazione sin dal livello sovracomunale. Generalmente, è interessato il piano territoriale di coordinamento provinciale: così, ad esempio, il modello trentino, in cui il piano provinciale è preposto all’individuazione e perimetrazione delle aree agricole di pregio (l.p. Trento 4 agosto 2015, n. 15, “*Legge provinciale per il governo del territorio*”, art. 23, comma 2, lett. f) e quello toscano, in cui il piano provinciale deve definire il patrimonio territoriale provinciale, con riferimento anche al territorio rurale (l.r. Toscana, n. 65/2014, art. 90, comma 5, lett. a). Similmente, il modello della regione Lombardia rimette al piano provinciale la definizione degli “ambiti destinati all’attività agricola di interesse strategico” e le relative norme di tutela, uso e valorizzazione (l.r. Lombardia, n. 12/2005, art. 15, comma 4).

L’opzione della diversificazione delle aree agricole (in base alle caratteristiche pedologiche, climatiche, agronomiche, alla presenza di colture pregiate o specializzate e di infrastrutture agricole), cui corrisponde una modulazione del regime dei suoli agricoli e, generalmente, l’emersione di aree agricole di elevato pregio da sottoporre a tutela rafforzata, è sempre più ricorrente nella legislazione regionale: così la già citata l.p. Trento, n. 15/2015, che enuclea dalle aree agricole quelle “di pregio”, per le quali gli interventi modificativi sono ridotti rispetto a quelli possibili nelle altre zone agricole ed essenzialmente connessi alla produzione agricola, con l’ulteriore specificazione delle aree di pregio caratterizzate dalla “presenza di singolari produzioni tipiche” o “speciale rilievo paesaggistico”, per le quali vige il divieto di destinazione

a nuovi insediamenti, accompagnato dal meccanismo della riduzione e compensazione possibile per le altre aree agricole (art. 65). Rilevano inoltre la l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, “*Testo unico governo del territorio e materie correlate*”, che evidenzia tra le aree agricole quelle di “particolare interesse agricolo”, nelle quali sono possibili solo attività agricole, zootecniche e di cava (art. 21) e la già citata legge toscana n. 65/2014, che tipizza le manifestazioni del territorio rurale (aree rurali, nuclei rurali, aree ad elevato grado di naturalità, ecc.) e ammette l’individuazione di peculiari aree, quali le “aree ad elevato valore paesaggistico” e i “paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini agricoli” (art. 64), rinviando agli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica la definizione del regime del patrimonio edilizio e delle infrastrutture esistenti, nonché delle attività e servizi presenti, compresi quelli a carattere non agricolo, in corrispondenza ai diversi obiettivi di qualità del territorio definiti dalla legge.

Come si vede, il diritto urbanistico conferma la sua natura di disciplina ‘duttile’, pronta a intercettare interessi territoriali ulteriori, come quello agricolo, peraltro con soluzioni che ricalcano questa flessibilità, come dimostra il punto di osservazione qui adottato della zona urbanistica F, la cui disciplina conosce applicazioni diverse, da quelle ‘piegate’ alla dimensione prettamente edilizia a quelle, più recenti, di recupero della valenza propriamente agricola dei suoli sino alla valorizzazione in chiave ambientale.

2.2. Il livello comunitario: l’esperienza della PAC

La multiformità delle relazioni dell’agricoltura con il territorio, nella dimensione ambientale e paesaggistica, può essere colta, nella relativa traduzione giuridica, attraverso un punto di osservazione significativo nell’ambito delle politiche pubbliche in materia agricola: la cd. PAC-politica agricola europea, la quale, come noto, costituisce la più antica politica dell’UE ancora in vigore. Per quanto qui interessa, l’evoluzione normativa di essa mostra plasticamente i punti di contatto tra agricoltura e territorio-ambiente, ma soprattutto le concezioni e i giudizi di valore espressi dal legislatore nelle diverse stagioni, in merito alla comparazione degli interessi coinvolti.

La prima stagione delle misure comunitarie in materia agricola (a partire dagli anni ‘60), caratterizzata da politiche di incentivi economici e di sostegno dei prezzi per la stabilizzazione del mercato e il supporto ai redditi degli agricoltori, ha avuto il merito di innescare un aumento della produzione interna, e con esso un miglioramento del benessere economico degli operatori agricoli, ma ha anche generato effetti distorsivi di diversa natura: a parte problemi di sostenibilità finanziaria a lungo termine, nonché di iniqua distribuzione dei benefici a favore delle imprese più grandi, capaci di sviluppare cicli produttivi a livello industriale, a discapito dei piccoli imprenditori, le politiche agricole comunitarie hanno assecondato i processi di intensificazione/specializzazione e semplificazione/omologazione produttiva propri

dell'epoca, che hanno comportato fenomeni di marginalizzazione di certe aree, come quelle montane e di pascolo, e di emarginazione di certe colture tradizionali, con ulteriori effetti in termini di modifica dei paesaggi e di perdita di biodiversità.

In altre parole, la 'svolta' dell'agricoltura secondo la dimensione industriale e in chiave monoculturale e intensiva, attenta ai progressi delle tecniche produttive e delle innovazioni tecnologiche più che all'adattamento alle caratteristiche morfologiche e climatiche e alle peculiarità sociali e culturali delle aree, è recepita e, anzi, valorizzata dalla PAC nella sua prima stagione, per poi essere rimeditata nelle tappe successive.

I correttivi introdotti negli anni '80 prevedono il ricorso a un sistema di quote, funzionale a contenere il carico delle eccedenze agricole, opzione che disvela ragioni essenzialmente economiche, di allineamento della produzione alle esigenze del mercato. La riforma della PAC del 1991-1992 segna il passaggio da un sistema di sostegno del mercato a un sostegno diretto al reddito degli agricoltori e in questo contesto si pone l'introduzione di incentivi a favore degli agricoltori che promuovono metodi di produzione attenti a ridurre gli effetti inquinanti dell'agricoltura ovvero che garantiscono la cura di terreni agricoli e forestali abbandonati e a rischio di danni ecologici.

La cd. Agenda 2000³² offre un approccio olistico all'agricoltura, valorizzando le connessioni con ulteriori obiettivi comunitari, come lo sviluppo rurale, la coesione sociale, la tutela ambientale. In questo contesto si collocano i regolamenti del 1999 (nn. 1257-1260) di riforma del finanziamento della politica agricola comune e del regime di sostegno diretto agli agricoltori. In nome dell'obiettivo dello sviluppo del mondo rurale, le nuove norme riconoscono l'importanza che l'agricoltura può rivestire in questa direzione, a condizione che essa riscopra la vocazione custodiale del territorio, di conservazione delle risorse naturali e salvaguardia del paesaggio, nonché di garanzia della qualità e sicurezza alimentare³³. In relazione al sostegno agli agricoltori, rileva la regola che subordina l'erogazione dei sussidi all'applicazione di "misure" di definizione statale "appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente" (art. 3, regolamento n. 1259/1999).

La regola della condizionalità è ripresa e perfezionata dai successivi regolamenti (nn. 1782/2003 e 1698/2005). In essi risalta il carattere strategico dell'obiettivo della conservazione del paesaggio agricolo, sulla base dell'avvertita consapevolezza che "in Europa gran parte del prezioso ambiente rurale è stato plasmato dall'agricoltura" (art. 3, par. 3, regolamento n. 1698/2005). Gli aiuti finanziari sono condizionati al vincolo di "mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali" e a quello di rispettare

³² Commissione delle Comunità europee, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97)def., Bruxelles, 1997.

³³ M.P. RAGIONIERI, *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Cedam, Padova, 2003, pp. 201 ss.

“criteri di gestione obbligatori”, come definiti dagli allegati III-IV (artt. 3-5, regolamento n. 1782/2003; art. 51, regolamento n. 1698/2005), tra i quali rilevano la rotazione delle colture, la protezione del pascolo permanente, il mantenimento delle terrazze, la salvaguardia degli elementi caratteristici del paesaggio.

Il successivo set di regolamenti sullo sviluppo rurale³⁴, che si sforza di incorporare gli obiettivi della cd. strategia “Europa 2020”, mostra ulteriore consapevolezza del ruolo dei paesaggi agrari nelle politiche di sviluppo rurale. I riferimenti sono molteplici. Anzitutto, nelle “priorità” definite dall’art. 5 del regolamento n. 1305/2013 (in sostituzione dei precedenti “assi”), che a loro volta esplicitano gli obiettivi tematici del quadro strategico comune di cui all’art. 10 del regolamento n. 1303/2013, risalta quella del miglioramento dell’organizzazione della filiera alimentare anche attraverso la diffusione dei regimi di qualità, la promozione dei prodotti nei mercati locali e delle filiere corte (art. 5, n. 3, lett. a), nonché la priorità di salvaguardia e valorizzazione degli ecosistemi connessi all’agricoltura, presenti, in particolare, nell’agricoltura ad alto valore naturalistico e nell’assetto paesaggistico dell’Europa (art. 5, n. 4, lett. a). Sul piano delle misure di sostegno, emergono diversi profili innovativi, tra i quali qui interessano: la previsione di misure addizionali per la promozione delle piccole aziende agricole e delle filiere corte (art. 7, n. 3, regolamento n. 1305/2013), in ragione dei vantaggi che derivano sia agli agricoltori per l’ ‘accorciamento’ delle distanze con i mercati, sia per i consumatori, in termini di migliori prezzi e maggiori benefici per la qualità delle produzioni; il riconoscimento di misure di sostegno economico a favore degli agricoltori che aderiscono ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art. 16, regolamento n. 1305/2013); l’introduzione di condizioni maggiormente stringenti per l’erogazione di contributi, in quanto il sostegno è assicurato solo agli agricoltori che si impegnano volontariamente a realizzare interventi “consistenti” e

³⁴ Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, n. 1303, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; n. 1305, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; n. 1306, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008; n. 1307, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio; n. 1308, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio; n. 1310, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all’anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell’anno 2014. Sull’evoluzione in chiave ambientale dei regimi di sostegno ad opera di questi regolamenti, soprattutto per l’introduzione di una componente obbligatoria di “inverdimento” dei pagamenti diretti agli agricoltori, v. N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4, 2014, pp. 327 ss.

che siano tali da superare i requisiti obbligatori e le attività minime fissate dalla normativa comunitaria (art. 28, nn. 2-3, regolamento n. 1305/2013); la specificazione dei criteri di gestione obbligatori ai quali è improntata la regola della condizionalità, tra i quali compare espressamente il “livello minimo di mantenimento dei paesaggi” (allegato II, regolamento n. 1306/2013)³⁵; la subordinazione di parte dei pagamenti (cd. pagamento ecologico e progressiva riduzione del pagamento di base) alla tenuta di pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente, consistenti nella diversificazione delle colture, mantenimento del prato permanente esistente, creazione di un’area di interesse ecologico³⁶ o pratiche equivalenti (art. 43, regolamento n. 1307/2013), secondo l’idea che siano da ‘premiare’ le imprese che si orientano verso il miglioramento della prestazione ambientale, in particolare per quanto riguarda la biodiversità, il miglioramento della qualità del suolo e delle acque, la salvaguardia del paesaggio, la mitigazione e l’adattamento ai cambiamenti climatici (considerando n. 45, regolamento n. 1307/2013).

La riforma della PAC post-2020 (valida per il periodo 2023-2027)³⁷, che ha conosciuto una lunga gestazione anche per lo sforzo di coniugarsi con strumenti strategici come il Green Deal europeo, la strategia “Dal produttore al consumatore” e la strategia sulla biodiversità, si connota in modo ancora più stringente con la dimensione ambientale e la tutela dell’ambiente (declinata in diversi ambiti come la lotta ai cambiamenti climatici, il risparmio energetico, la conservazione della biodiversità, la qualità alimentare) diviene obiettivo consustanziale con quello della tenuta e competitività sul mercato degli agricoltori. L’idea di costruire un sistema alimentare sostenibile si fonda su diverse leve, tra le quali: una condizionalità rafforzata in chiave ambientale; un nuovo tipo di premialità (i cd. regimi ecologici) per gli agricoltori che si impegnano in determinate pratiche (agricoltura biologica, agricoltura di precisione, agrosilvicoltura, sequestro di carbonio nei suoli agricoli, ecc.) erogatrici di servizi ecosistemici, che non si riflettono nei prezzi di mercato; piani strategici nazionali, che garantiscono flessibilità e adattabilità alle esigenze e

³⁵ Il tema è declinato nelle seguenti condizioni e norme: mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, compresi, se del caso, siepi, stagni, fossi, alberi in filari, in gruppi o isolati, margini dei campi e terrazze e compreso il divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli e, a titolo facoltativo, misure per combattere le specie vegetali invasive.

³⁶ Il regolamento fornisce un’elencazione delle ipotesi di aree di interesse ecologico, tra le quali sono menzionati i terreni lasciati a riposo, le terrazze, gli elementi caratteristici del paesaggio, le fasce tampone (art. 46).

³⁷ Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, n. 2115, recante norme sul sostegno ai Piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell’ambito della politica agricola comune (Piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; n. 2116, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; n. 2117, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione.

capacità nazionale, ma implicano anche responsabilizzazione degli Stati membri e maggiore attenzione alla questione ambientale³⁸.

La Pac, considerata specialmente nella sua linea evolutiva, è rappresentativa dello sviluppo concettuale della materia agricola e mostra la cognizione, finalmente raggiunta dal legislatore, della multifunzionalità quale tratto pregnante del settore. Il dato evoca uno scenario nuovo ovvero, come è ricorrente sentire, una “sfida” o una “scommessa” per il futuro più che un elemento acquisito e descrive certamente la strada ormai intrapresa: quella di favorire un’agricoltura che non abdica, anzi rafforza la propria missione, di produzione di beni per soddisfare il fabbisogno alimentare, e che, al contempo, fornisce un apporto alla protezione del territorio e dell’ambiente. In altre parole, l’approccio comunitario è di sostenere un’agricoltura che non soltanto non è aggressiva delle risorse ambientali, ma che anzi produce effetti benefici sul piano ambientale in termini di produzione di servizi ecosistemici. La sfida non è di poco conto, perché implica lo sforzo di conciliare prospettive *prima facie* conflittuali: quella di supportare il comparto agricolo anche nell’ottica di garantire la sicurezza alimentare, che implica, tra l’altro, l’implementazione delle acquisizioni scientifiche e delle innovazioni tecnologiche per incrementare la quantità e migliorare la qualità dei prodotti, opzione la quale, a sua volta, è chiamata a confrontarsi con problematiche contemporanee come l’impatto dei cambiamenti climatici (si pensi agli incalzanti processi di desertificazione dei suoli) e l’aumento della popolazione a livello globale (con il connesso aumento della domanda di cibo), e quella di non pregiudicare il suolo e le altre matrici ambientali con fenomeni inquinanti e pratiche di consumo e sfruttamento e, anzi, di contribuire alla loro vitalità.

2.3. Il paesaggio agrario

Una delle manifestazioni più eloquenti delle interrelazioni tra agricoltura e territorio è il paesaggio agrario. Secondo la celebre definizione di Emilio Sereni, esso costituisce la “forma che l’uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale”³⁹, è espressione, dunque, dell’incontro di fattori umani e naturali che si incontrano e si amalgamano mirabilmente. Come le pratiche agricole trasformano e modellano il territorio ed esse, a loro volta, riflettono le esigenze economiche e sociali e le tecniche produttive del tempo, così il territorio condiziona l’attività agricola, favorendo alcune produzioni e scoraggiandone altre, in virtù delle sue invarianti morfologiche, ma anche della visione “culturale” e “identitaria” che del territorio hanno le popolazioni locali.

³⁸ Ulteriori elementi della nuova PAC riguardano il sostegno prioritario delle aziende agricole di piccole dimensioni e dei giovani agricoltori, nonché la tutela mirata dei diritti dei lavoratori.

³⁹ E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Roma-Bari, 1961, p. 29.

Il paesaggio agrario è la risultante e la rappresentazione del mescolarsi e dell'evolversi di diversi fattori (della realtà economica, sociale, tecnologica, ma anche delle condizioni naturali, climatiche, morfologiche di un certo luogo in una certa età) e i “risultati” di questa ricchezza di componenti e delle relative interazioni – le terre coltivate secondo tecniche consolidate, i prodotti agricoli tradizionali, i beni dell'architettura rurale – sono sempre più consapevolmente percepiti e riconosciuti come elementi tipici e identitari del territorio.

In questa prospettiva il paesaggio agrario si attaglia al meglio alla concezione moderna di paesaggio, finalmente recepita nel nostro ordinamento dal codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) secondo il quale per paesaggio si intende “il territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (art. 131, comma 1) e i beni paesaggistici, al pari dei beni culturali in senso stretto, sono qualificati elementi costitutivi del “patrimonio culturale” (art. 2, comma 1). La nuova definizione emancipa definitivamente la concezione del paesaggio da quel canone estetizzante che ha ispirato la normativa italiana in materia di paesaggio dalla sua genesi e la riconduce a un criterio storicistico-antropologico, in adesione alle sollecitazioni scientifiche che da tempo erano esternate e che avevano ricevuto un importante riconoscimento nella Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000).

È pur vero che il citato codice non dedica specifica attenzione al paesaggio agrario, il quale non è oggetto di tipizzazione o inclusione tra le categorie dei beni paesaggistici e neanche di citazione se si esclude lo scarno riferimento al “paesaggio rurale” quale parametro di valutazione delle linee di sviluppo di urbanistico ed edilizio nell'ambito della pianificazione paesaggistica (art. 135, comma 4, lett. d).

Anche dalla visuale dell'agricoltura il paesaggio agrario mostra al meglio la *viz* evolutiva di questo ambito, non più riducibile all'accezione di produzione di esseri vegetali o animali per finalità alimentari: peraltro, dalla prospettiva della normativa agraristica fondamentale (d.lgs. n. 228/2001), il paesaggio agrario trova esiguo spazio, ristretto al riferimento ad alcuni, specifici istituti quali i contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni (art. 14) e le forme associate di produttori agricoli (art. 26).

Se si allarga la visuale al di là dei testi normativi fondamentali in materia paesaggistica e agraria possono scorgersi nell'ordinamento molteplici riferimenti riconducibili al “paesaggio agrario” inteso come formula di sintesi evocativa di un ‘fare agricoltura’ che assume valenza culturale e, al contempo, ambientale.

Una linea direttrice seguita dal legislatore statale (e valorizzata dal legislatore regionale) riguarda le intersezioni tra prodotti agricoli locali e territorio di provenienza e, tra le possibili relazioni, particolare enfasi è data ai cosiddetti itinerari enogastronomici. Si tratta di iniziative, variamente denominate (“strade”, “percorsi”, “itinerari”), mutate ovvero ispiratrici di altre esperienze di itinerari a valenza

culturale⁴⁰, che sono incentrate su specifici prodotti enogastronomici tipici di un luogo (vino, olio, latte, tartufi, ecc.) e mostrano al meglio il connubio possibile tra “cibo” e “territorio”. La valorizzazione di questo binomio, condotta attraverso le dinamiche del turismo⁴¹, può innescare forme nuove di sviluppo economico del territorio; uno sviluppo incentrato sulla promozione, in chiave turistica, delle risorse agricole tipiche e sulla tutela e valorizzazione del paesaggio che di queste risorse è fonte e, al contempo, risultato, secondo un’opzione che è evidentemente di marketing del territorio, di tipo culturale ed economico⁴².

La legge 27 luglio 1999, n. 268, “*Disciplina delle strade del vino*” (e il d.m. 12 luglio 2000, n. 781500, recante la definizione dei requisiti e degli standard minimi per il riconoscimento)⁴³ costituisce la prima legge organica in materia, con finalità evidentemente promozionali⁴⁴, che, da un lato, ha riecheggiato alcune iniziative già intraprese a livello locale e regionale, dall’altro, ha innescato l’attenzione del legislatore regionale, il quale, a sua volta, ha ripreso e sviluppato il modello statale⁴⁵.

⁴⁰ Sulla categoria degli itinerari e sulla relativa valenza giuridica v. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell’esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6, 2000, pp. 315 ss.; A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; C. Vitale, *Il sentiero del Brigante. Itinerari turistico-culturali e vincoli paesaggistici tra norme e prassi*, in *Aedon*, n. 1, 2024, pp. 1 ss.; B. ACCETTURA – M. BROCCA – F.F. TUCCARI, *Ecomusei e itinerari enogastronomici nel prisma del turismo sostenibile*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, pp. 273 ss. Riflette il tema del connubio tra cibo e territorio anche l’esperienza dei “musei del cibo”, strutture stabili a gestione pubblica o privata o, più spesso, mista, che ricalcano il modello museale con la peculiarità dell’oggetto e denotano una multifunzionalità e pluralità di interessi, tra i quali la valorizzazione del paesaggio agrario: sul tema v., in particolare, P.M. VIPIANA, *I musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2018, pp. 143 ss.

⁴¹ C. VITALE, *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale e promozione turistica: la disciplina degli itinerari enogastronomici per lo sviluppo dei territori*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 2, 2018, pp. 43 ss.

⁴² S. AMOROSINO, *Viticultura e tutela del paesaggio agrario*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2017, p. 595; N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario*, cit., p. 241.

⁴³ La legge n. 268/1999 è stata modificata dalla legge 12 dicembre 2016, n. 238, recante la “*Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*”.

⁴⁴ Sono previste agevolazioni e contributi finanziari per determinate iniziative: dall’allestimento della segnaletica alla messa in sicurezza dei percorsi viari, dalla creazione o adeguamento di centri di informazione e documentazione alla promozione del territorio mediante canali pubblicitari, dalla valorizzazione di attività culturali alla formazione di operatori specializzati. Dal punto di vista organizzativo, rileva generalmente la presenza di un comitato promotore e di un comitato di gestione, peraltro quest’ultimo rappresenta generalmente l’evoluzione del primo all’esito della costituzione del percorso. La composizione è variegata: talvolta, i componenti sono soltanto di natura privata, espressione delle parti economiche interessate (aziende agricole, agrituristiche, vitivinicole, associazioni di categoria, ecc.), più spesso sono a composizione mista, pubblico-privata, con la partecipazione degli enti locali di riferimento, ma anche di altre amministrazioni, come camere di commercio ed enti parco.

⁴⁵ Tra le iniziative regionali si segnalano, l.r. Umbria, 22 dicembre 1999, n. 38, “*Disciplina delle strade del vino dell’Umbria*”; l.r. Emilia-Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, “*Disciplina degli itinerari enogastronomici dell’Emilia-Romagna*”; l.r. Abruzzo, 18 maggio 2000, n. 101, “*Disciplina delle strade del vino in Abruzzo*”; l.r. Veneto, 7 settembre 2000, n. 17, “*Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto*” (come modificata, da ultimo, da l.r. 20 maggio 2020, n. 19); l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 novembre 2000, n. 21, “*Disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali e per la realizzazione delle strade del vino*”; l.r. Lazio, 3 agosto 2001, n. 21, “*Disciplina delle strade del vino, dell’olio d’oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali*”; l.p. Trento, 19 dicembre 2001, n. 19, “*Disciplina dell’agriturismo, delle strade del vino e delle strade dei sapori*”; l.r. Sicilia, 2 agosto 2002, n. 5, “*Istituzione delle strade e delle rotte del vino*” (modificata, da ultimo, da l.r. 4 marzo 2021, n. 6); l.r. Toscana, 5 agosto 2003, n. 45,

Il tema del connubio “cibo” e “territorio” è stato ripreso dal Ministero dei beni e delle attività culturali con la direttiva del 29 dicembre 2017, n. 596 “2018 – Anno del cibo italiano” con cui sono state promosse iniziative molteplici, tra le quali la creazione di itinerari enogastronomici, dirette a rafforzare le offerte territoriali nel campo dell’enogastronomia e della cucina italiana, sul presupposto dello stretto collegamento che esiste tra cibo e territorio.

In chiave di tutela di determinate produzioni agricole, di cui sono riconosciute la valenza paesaggistica e, insieme, la rilevanza per l’economia agricola nazionale nonché le potenzialità in chiave turistica, si pone, ad esempio, l’art. 7 della legge 12 dicembre 2016, n. 238 (cd. testo unico del vino), significativamente intitolato “Salvaguardia dei vigneti eroici o storici”, norma che dispone l’individuazione dei territori in cui sono situati i suddetti vigneti⁴⁶ e la promozione di misure di sostegno, anzitutto di tipo economico. In relazione al sostegno del settore vitivinicolo – e alla connessa valenza paesaggistica e vocazione turistica dei territori interessati – si pone la disciplina sul cd. enoturismo di cui all’art. 1, comma 504, legge 27 dicembre 2017, n. 505 (legge di bilancio 2018) e al successivo d.m. 12 marzo 2019 recante “Linee guida e indirizzi in merito ai requisiti e agli standard minimi di qualità per l’esercizio dell’attività enoturistica”: la norma riconosce specifica identità a questa forma di turismo e centralità nell’ambito dell’offerta turistica nazionale e intende valorizzare il collegamento tra prodotto vitivinicolo e luogo di produzione, facendo leva anche sulla rilevanza paesaggistica del territorio di riferimento e sulla relativa attrattività turistica. In altre parole, l’idea è di promuovere un’offerta turistica di tipo integrato incentrata sulla valorizzazione di prodotti tipici e, al contempo, sul contesto territoriale di riferimento di cui i primi sono parte integrante⁴⁷.

“Disciplina delle strade del vino, dell’olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità” (modificata, da ultimo, da l.r. 6 febbraio 2013 n. 4); l.r. Molise, 16 dicembre 2005, n. 50, “Istituzione delle strade del vino, dell’olio, del tartufo, del latte e dei sapori del Molise”; l.r. Liguria, 21 marzo 2007, n. 13, “Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa”; l.r. Piemonte, 9 ottobre 2008, n. 29, “Individuazione, istituzione e disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità e modifiche della l.r. 12 maggio 1980 n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)”; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 25 settembre 2015, n. 22, “Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione delle «Strade del Vino e dei Sapori» della regione Friuli Venezia Giulia”; l.r. Calabria, 8 novembre 2016, n. 33, artt. 9 ss., “Botteghe del vino e strade del vino e dei sapori”; l.r. Sicilia, 20 giugno 2019, n. 9, art. 7, “Strada e rotta del tonno rosso”; l.r. Veneto, 30 gennaio 2020, n. 4, “Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini veneti”; l.r. Lombardia, 27 dicembre 2021, n. 24, art. 8, comma 1, lett. a “Strade dei vini e dei sapori”. Per approfondimenti sul tema si rinvia, in particolare, a G. STRAMBI, *Le strade del vino, dell’olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2006, pp. 204 ss.; N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. ROOK BASILE – S. CARMIGNANI – N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 229 ss.; M.E. LA TORRE, *Attività turistica e categorie contrattuali*, in L. DEGRASSI – V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 573 ss.; E. CRISTIANI, *Codice del turismo e valorizzazione delle produzioni agro-alimentari: un’occasione mancata?*, in M. GOLDONI – E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 258 ss.

⁴⁶ Deve trattarsi di vigneti presenti in “aree soggette a rischio di dissesto idrogeologico o aventi particolare pregio paesaggistico, storico e ambientale” (comma 1).

⁴⁷ Il modello statale è espressamente ripreso e specificato dal legislatore regionale, che è intervenuto specialmente sul piano della definizione dei requisiti soggettivi e delle misure attuative (istituzione di albo o elenco regionale), nonché

La disciplina si basa sulla tipizzazione dei requisiti e standard necessari per l'esercizio dell'attività enoturistica e sulla previsione di misure di favore, soprattutto di tipo fiscale (estensione dei benefici previsti per l'attività agrituristica) e amministrativo (ricorso alla SCIA per l'avvio dell'attività).

In funzione certativa si pone, a livello statale, il “Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali” istituito con d.m. 12 novembre 2012 n. 17070, gestito dall'Osservatorio nazionale incardinato presso il Ministero delle politiche agricole forestali, alimentari e del turismo: la “certificazione” dei luoghi per le loro vocazioni agricole vale come riconoscimento formale di determinate attività sul territorio e si traduce in formidabile fattore attrattivo, in chiave anzitutto turistica, implicando una sorta di vincolo di permanenza di determinate forme di produzione, tecniche di allevamento e di coltivazione collegate a produzioni di qualità⁴⁸. L'opzione ricalca quella più nota del diritto internazionale relativa ai cd. siti Unesco, ossia ai beni di interesse culturale e/o naturale ritenuti dall'Unesco “patrimonio mondiale dell'umanità” sulla base della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972. Per quanto qui interessa, è significativo che tra i siti dichiarati alcuni siano espressione del paesaggio agrario, nel senso che il binomio tra paesaggio e agricoltura è l'elemento motivazionale della dichiarazione da parte dell'Unesco. Per l'Italia, rileva l'iscrizione del “Paesaggio vitivinicolo del Piemonte: Langhe-Roero e Monferrato” nel 2014 e delle “Colline del Prosecco di Conegliano e Valdobbiadene” nel 2019: entrambi i casi sono riconosciuti come testimonianza eccezionale del rapporto tra uomo e natura, incentrato sulla “cultura del vino”, che implica profonda conoscenza del territorio e capacità di adattamento alle condizioni ambientali e crea prodotti, luoghi produttivi, insediamenti tradizionali che evidenziano un “paesaggio vivente”⁴⁹. In altri siti tutelati come paesaggi culturali, come le Cinque Terre e la Val d'Orcia, la presenza di colture arboree (vigneti e uliveti) è componente non esclusiva, ma essenziale del riconosciuto valore universale.

Ulteriori riferimenti utili, che per l'economia del presente lavoro possono solo accennarsi, riguardano: gli ecomusei, intesi come “musei del territorio” finalizzati a salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale locale inteso in un'accezione ampia, comprensiva di beni materiali e immateriali, anche espressivi

con la previsione di misure promozionali (supporto tecnico, formazione, creazione di percorsi enoturistici, ecc.): ad es., l.r. Marche 11 novembre 2021, n. 28; l.r. Puglia 6 agosto 2021, n. 29; l.r. Abruzzo 11 agosto 2020, n. 28.

⁴⁸ Si considerino, ad esempio, tra i primi paesaggi rurali storici registrati, le colline di Valdobbiadene e quelle di Soave.

⁴⁹ Altri esempi di tutela di paesaggi vitivinicoli riguardano la regione vinicola dell'Alto Douro in Portogallo, la regione del vino Tokaj in Ungheria, le colline e le cantine della Champagne in Francia. Sul tema v. P.L. PETRILLO, O. DI BELLA, N. DI PALO, *La Convenzione Unesco per il patrimonio mondiale e la valorizzazione dei rurali vitivinicoli*, in G.M. GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore: verso nuovi percorsi*, Cedam, Padova, 2012, pp. 185 ss. Sul percorso della candidatura del paesaggio vitivinicolo di Langhe-Roero e Monferrato, v., specialmente, R. LOMBARDI, *La candidatura dei paesaggi vitivinicoli del basso Piemonte a “territorio patrimonio dell'Umanità”: brevi note a margine della tutela dei paesaggi rurali*, in *Nuove autonomie*, n. 2-3, 2009, pp. 389 ss. Un bene di interesse agricolo, la vite ad alberello di Pantelleria, è stato inserito nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale di cui alla Convenzione Unesco del 2003, per i saperi e le tecniche di coltivazione che evoca, nonché per i rituali e le feste connesse alla vendemmia.

della cd. cultura minore, delle attività culturali e dei beni paesaggistici⁵⁰ e connotata da processi decisionali che implicano forme avanzate di partecipazione attiva; il fenomeno dell'agricoltura urbana e periurbana che mostra nuove possibili interazioni tra agricoltura e alimentazione, ambiente urbano e cittadinanza attiva, economia e sviluppo sostenibile, che appare funzionale a molteplici finalità (il recupero di aree dismesse, l'aggregazione sociale, la sicurezza alimentare, opportunità occupazionali, ecc.) e si traduce, come può leggersi in una legge regionale dedicata al tema, in “innovativi elementi del paesaggio urbano contemporaneo” (l.r. Lombardia, 3 luglio 2015, n. 27, art. 2, c. 1, lett. c); esperienze di matrice partenariale come i contratti di paesaggio, in cui il paesaggio, anch'esso in un'accezione ampia non riducibile a quella vincolistica, è considerato elemento identitario e diviene denominatore di un programma di iniziative di tutela e valorizzazione condiviso da una pluralità di attori del territorio, pubblici e privati (in cui è costante e significativa la presenza di soggetti rappresentanti del mondo agricolo: associazioni di categoria, università agrarie, ecc.)⁵¹.

3. Un mosaico in fieri

L'accezione moderna dell'agricoltura in chiave custodiale del territorio e dell'ambiente che va profilandosi non può tuttavia prescindere da un dato inconfutabile e consolidato, quello per cui il comparto agricolo ha inciso negativamente – e per certi versi incide tuttora – sul territorio in termini di sfruttamento e inquinamento delle risorse ambientali. Numerosi studi scientifici mettono in evidenza che l'agricoltura, soprattutto nelle forme di elevata intensificazione e specializzazione e nelle applicazioni di larga scala, sia tra le principali fonti dell'inquinamento e del consumo delle risorse idriche e del suolo, nonché dell'aumento dell'effetto serra, della perdita di biodiversità, dell'alterazione e della semplificazione dei paesaggi tradizionali. Alcuni dati sono eloquenti: il 38% del suolo e il 70% dell'acqua consumati annualmente a livello globale servono per la produzione di cibo⁵², circa il 70% della perdita di biodiversità terrestre globale è causato dalle pratiche agricole⁵³, il 24% delle emissioni di gas serra globali proviene dall'agricoltura⁵⁴.

Il comparto agricolo è al centro di una rinnovata riflessione che riguarda i nuovi modelli produttivi e, al contempo, il contesto delle grandi sfide globali, ambientali, sociali ed economiche, nella convinzione,

⁵⁰ Evidentemente, i saperi agricoli, le pratiche di lavorazione e coltivazione, i prodotti agricoli e alimentari tipici sono elementi essenziali della nozione di patrimonio culturale rilevante in tema di ecomusei.

⁵¹ Per un approfondimento su queste e ulteriori esperienze sia consentito rinviare a M. BROCCA, *Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio. La rilevanza del paesaggio agrario*, in N. FERRUCCI – M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, F. Angeli, Milano, 2019, pp. 111 ss.

⁵² FAO, *Land use in agriculture by the numbers*, 7 maggio 2020, in www.fao.org/sustainability/news/detail/en/c/1274219; Water and One Health, 2024, in www.fao.org/one-health/areas-of-work/water/en.

⁵³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 4*, Montréal, 2014, 10.

⁵⁴ WWF Italia, *Allevamenti intensivi nemici del pianeta*, 18 ottobre 2021, in www.wwf.it/pandanews/clima/allevamenti-nemici-del-clima.

come già detto, dell'indifferibilità di un cambio di paradigma: esso è individuato nell'integrazione delle politiche agricole nelle strategie di tutela ambientale, perché ritenuta utile a produrre benefici sia per il settore agricolo, in termini di rafforzamento dei mercati tradizionali ovvero di creazione di nuovi mercati e quindi di incremento della competitività degli operatori ecologicamente orientati, sia per la protezione ambientale per l'attitudine delle pratiche agricole di produrre servizi ecosistemici.

Da qui l'affacciarsi di nuovi sistemi produttivi, raccolti nell'espressione di "agricoltura sostenibile", fondati sul canone della sostenibilità ambientale, intesa anche nell'accezione sociale e incline all'applicazione delle nuove tecnologie.

I modelli sono molteplici, più o meno avanzati nel grado di implementazione e, come si vedrà, nel livello di riconoscimento normativo; tra gli altri rilevano: l'agricoltura territoriale, che implica misure e pratiche agricole calibrate alle specificità del territorio, per questo rispettose della biodiversità locale; l'agricoltura di precisione, anch'essa volta a orientare l'attività agricola alle coordinate spaziali e temporali facendo leva sull'uso delle moderne tecnologie per raccogliere e analizzare informazioni sul contesto territoriale ed elaborare soluzioni ottimali in termini di scelta dei prodotti, metodi di produzione, finanche misure di prevenzione e contrasto delle conseguenze legate agli eventi meteorologici estremi; i sistemi agricoli diversificati, che si basano su scelte di differenziazione in ordine sia alle produzioni agricole, per mantenere la fertilità dei suoli e con essa l'equilibrio degli ecosistemi agricoli, sia alle funzioni aziendali, per rafforzare la competitività degli operatori; l'agricoltura rigenerativa, che è finalizzata al ripristino e alla conservazione delle funzioni vitali del suolo attraverso l'impiego di metodi tradizionali coniugati a tecnologie moderne, con l'effetto di garantire fertilità dei terreni e resilienza delle colture e, al contempo, uso sostenibile delle risorse naturali e abbattimento degli inquinanti; l'agricoltura di prossimità, incentrata sull'elemento della riduzione della distanza tra chi coltiva la terra e chi ne consuma il prodotto; l'agricoltura biologica, che ammette esclusivamente l'uso di sostanze naturali; l'agricoltura biodinamica, che basa le produzioni sulle leggi della natura (fasi lunari, ciclo di vita delle piante, autoregolazione dei terreni, ecc.); la permacultura, anch'essa orientata al mantenimento naturale della fertilità dei terreni, con l'integrazione di elementi progettuali appresi dall'architettura, economia, biologia, selvicoltura, ecc., per creare ecosistemi agricoli completi; le agrienergie, per cui le aziende agricole (nonché quelle zootecniche, forestali, agro-industriali, ecc.) integrano la propria attività con la produzione di energia rinnovabile, in ragione dell'ampia disponibilità di materia prima (si pensi alle biomasse di origine agricola) nonché di suoli (per l'installazione di impianti fotovoltaici).

Come si vede, il panorama è estremamente variegato e in grande movimento e ha assunto dimensioni tali da suscitare l'attenzione del legislatore. Peraltro la lettura normativa non è sempre univoca: mentre per alcune ipotesi la disciplina è ormai consolidata (ed è estremamente minuziosa e rigorosa) come nel caso

dell'agricoltura biologica⁵⁵, per altri ambiti il diritto fatica a definire fenomeni che sono in rapida ascesa in virtù delle continue e inarrestabili innovazioni tecnologiche. Solo per citare un esempio, si può richiamare l'agrivoltaico, sistema di produzione di energia rinnovabile che implica la posa di impianti fotovoltaici in terreni agricoli secondo posizionamenti e caratteristiche tecniche tali da consentire il contemporaneo svolgimento dell'attività agricola e l'assorbimento di energia solare. Alcuni elementi giuridici appaiono significativi perché evocano considerazioni preliminari sulla tecnica e sulla tempistica legislativa: si pensi al profilo delle aree idonee e non idonee all'installazione di questi impianti, la cui determinazione è pervenuta a distanza di quasi tre anni dalla sua previsione (d.m. 21 giugno 2024, attuativo dell'art. 20, comma 1, d.lgs. n. 199/2001), nonché l'elemento prioritario della definizione degli impianti agrivoltaici, su cui rileva la formulazione elaborata da un gruppo di lavoro coordinato dal ministero dell'ambiente e trinfusa in apposite linee guida⁵⁶, le quali sono state richiamate e fatte proprie in decreti e bandi recanti misure incentivanti sino al loro recepimento normativo con il cd. decreto agrivoltaico n. 436/2023.

Rispetto ai nuovi modelli di agricoltura sostenibile si registra un intervento pubblico specialmente di tipo promozionale: basti citare il PNRR che abbina il tema dell'agricoltura sostenibile a quello dell'economia circolare quale prima componente della missione relativa alla “rivoluzione verde e transizione ecologica” (M2C1). In particolare, sono previsti investimenti per favorire lo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile, secondo un'impostazione che denota la consapevolezza del nuovo approccio di integrazione di finalità economiche e ambientali nel settore agricolo: gli investimenti sono infatti orientati a migliorare “la competitività delle aziende agricole” e “le prestazioni climatico-ambientali”, secondo un programma di interventi incentrato sulla promozione delle fonti energetiche rinnovabili, sul miglioramento della logistica e sull'ammodernamento dei metodi produttivi anche mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie “in particolare attraverso la digitalizzazione, per ottenere migliori risultati ambientali, aumentare la resilienza climatica e ridurre e ottimizzare l'uso dei fattori produttivi”. Ulteriori investimenti sono previsti in altre componenti della medesima missione e riguardano soprattutto la promozione dell'energia rinnovabile, nella consapevolezza ancora che il comparto agricolo possa contribuire significativamente all'obiettivo: specifici investimenti sono disposti per lo sviluppo dell'agro-voltaico nonché del biometano di fonte agricola (investimenti 1.1 e 1.4 M2C2).

Da una lettura complessiva dell'ordinamento affiora la cognizione della multifunzionalità dell'agricoltura e lo sforzo di recepire e tradurre le relative potenzialità nell'ambito delle politiche ambientali. L'approccio

⁵⁵ Regolamento UE n. 2018/848, già regolamento CE n. 834/2007.

⁵⁶ *Linee Guida in materia di impianti Agrivoltaici – giugno 2022*, prodotto nell'ambito di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero della transizione ecologica – Dipartimento Energia, e composto da: CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria; GSE - Gestore dei servizi energetici S.p.A.; ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile e RSE - Ricerca sul sistema energetico S.p.A.

prioritario che emerge è quello di tipo promozionale a favore degli operatori agricoli che sperimentano modelli produttivi sostenibili e diversificati, soprattutto nell'ottica dell'erogazione di servizi ecosistemici. Peraltro, questi servizi non sempre sono riconosciuti e retribuiti sul mercato: mentre, ad esempio, l'agricoltura biologica ovvero, da altra visuale, i servizi legati alla ricettività in ambito rurale sono ormai rilevanti nella logica del mercato, altri, come la protezione della biodiversità, la manutenzione del territorio, la salvaguardia del paesaggio, non trovano ancora la giusta remunerazione. Il pagamento dei servizi ecosistemici (payment for ecosystem services-PES) appare una delle più avanzate frontiere anche per il diritto. A fronte di esperienze virtuose, sebbene episodiche e volontarie, e al riconoscimento normativo in ambito europeo quale componente essenziale della nuova Strategia UE sulla biodiversità per il 2030⁵⁷ e ancora prima quale tappa nell'ambito della cd. Tabella di marcia per l'impiego efficiente delle risorse del 2011⁵⁸, il tema stenta ad affermarsi nell'ordinamento interno: qui si segnala una disposizione con cui il legislatore ha conferito delega al Governo “per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali” (art. 70, legge n. 221/2015); tuttavia la delega non è stata attuata né è stata riproposta, la norma resta comunque un utile riferimento normativo, che è stato rivitalizzato nell'ambito della recente riforma forestale, in quanto i criteri di definizione in essa sanciti sono stati richiamati dalla disposizione che promuove l'adozione (rimessa alla competenza regionale) di sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali generati dalle attività di gestione forestale (art. 7, comma 8, d.lgs. n. 34/2018).

L'opzione dell'integrazione tra “agricoltura” e “ambiente/territorio/paesaggio”, che si è cercato di rappresentare nel presente lavoro come strada definitivamente intrapresa nell'ambito delle politiche pubbliche, ha conosciuto recentemente un'ulteriore, significativa tappa: la legge 28 febbraio 2024, n. 24, che ha istituito la figura dell’“agricoltore custode dell'ambiente e del territorio”. Il riferimento è agli imprenditori agricoli ovvero alle società cooperative del settore agricolo e forestale che garantiscono attività relative alla manutenzione del territorio, custodia della biodiversità rurale, salvaguardia del paesaggio, allevamento di razze animali e coltivazione di varietà vegetali locali, protezione di formazioni vegetali e arboree monumentali, contrasto al dissesto idrogeologico e al consumo di suolo, ecc.⁵⁹ e la normativa si presenta come tipicamente promozionale: si prevede l'istituzione di appositi elenchi di livello regionale, il riconoscimento di criteri di premialità, tra cui la riduzione dei tributi, e di preferenza nella

⁵⁷ Commissione europea, Comunicazione su *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

⁵⁸ Commissione europea, Comunicazione su *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Bruxelles, 20 settembre 2011, COM(2011) 571.

⁵⁹ Si tratta di figura che riprende il modello dell’ “agricoltore custode” e dell’ “allevatore custode”, ossia degli agricoltori e degli allevatori impegnati nella conservazione delle risorse genetiche di origine vegetale o animale a rischio di estinzione o di erosione genetica, di cui alla legge n. 194/2015 relativa alla biodiversità di interesse agricolo e alimentare.



stipula da parte delle pubbliche amministrazioni dei contratti di collaborazione e delle convenzioni di cui agli artt. 14-15 del d.lgs. n. 228/2001, nonché ulteriori iniziative di valorizzazione e misure di favore rimesse all'attivazione delle regioni.