

NUOVE AUTONOMIE

RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno XXXIII – Nuova serie

Numero Speciale 2/2025

SVILUPPO SOSTENIBILE, TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ E
DEGLI ECOSISTEMI TRA ITALIA E BRASILE.
PER UN APPROCCIO TRANSDISCIPLINARE

SUSTAINABLE DEVELOPMENT, BIODIVERSITY AND
ECOSYSTEMS PROTECTION BETWEEN ITALY AND BRAZIL.
TOWARDS A TRANSDISCIPLINARY APPROACH

a cura di

Cristiano Celone e Anna Simonati

I curatori ringraziano Luca Favalaro, Martina Ferrara, Clara Filiberto, Francesco Giacalone e Cristiana Livolsi per avere seguito i lavori redazionali dalla raccolta dei contributi fino alla pubblicazione del numero monografico.

Questo numero monografico speciale della Rivista Nuove Autonomie è stato pubblicato grazie ai fondi europei del Progetto TNE-DESK (“Developing Shared Knowledge in Innovative Materials and Digital Transformation for Sustainable Economy and Green Transition”) concessi dal Ministero dell’Università e della Ricerca tramite il PNRR.

INDICE

INTRODUZIONE – INTRODUCTION

CRISTIANO CELONE

*Sviluppo sostenibile, ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.
Una introduzione*

7

I SEZIONE

SCENARI DI SVILUPPO SOSTENIBILE SCENARIOS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

VIVIANA MOLASCHI

*Le molteplici dimensioni dello sviluppo sostenibile. Verso un
diritto per le generazioni future*

19

VICENTE DE PAULA ATAÍDE JUNIOR, YURI FERNANDES LIMA

Sustentabilidade ética e senciência animal

55

LUIZ GUILHERME ARCARO CONCI

*Protection of people displaced for environmental reasons and the
problems arising from regulatory asymmetry in Latin America*

65

MARCELLO POLLARA

*La promozione delle energie rinnovabili in Italia tra interessi
pubblici e privati*

85

EDUARDO PARISI

Notazioni in merito al criterio “non arrecare danno significativo”

101

ANNA SIMONATI

Scenarios of sustainable development

113

II SEZIONE

TUTELA DELL'ACQUA E SERVIZI ECOSISTEMICI
WATER PROTECTION AND ECOSYSTEM SERVICES

SALVATRICE VIZZINI

Biodiversità marina: una risorsa fondamentale per i servizi ecosistemici e lo sviluppo sostenibile 123

CARMELA LEONE

Acqua, ambiente e responsabilità condivisa: verso una governance integrata dei beni comuni 137

ANTONIO FRANCIPANE, LEONARDO VALERIO NOTO

La risorsa idrica nel Mediterraneo e in Sicilia: Trend storici e proiezioni future 157

GIULIA TORTA

La qualità dell'aria: tutela giuridica tra dinamiche normative e sviluppo sostenibile 175

ANTONIO MAZZOLA

Water protection and ecosystem services 197

III SEZIONE

AGRICOLTURA SOSTENIBILE E RIPRISTINO DELLA BIODIVERSITÀ
SUSTAINABLE AGRICULTURE AND BIODIVERSITY RESTORATION

MARCO BROCCA

Agricoltura, paesaggio e biodiversità tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente 203

GIANNANTONIO DOMINA

Conca d'Oro (Palermo, NW Sicily) landscape transformation and the connected biodiversity loss risk 243

RAFAEL DA SILVEIRA BUENO	
<i>Ecological restoration of areas under desertification</i>	261
ETTORE BARONE	
<i>Sustainable agriculture and biodiversity restoration</i>	279

IV SEZIONE

SOSTENIBILITÀ CLIMATICA E TUTELA DELL'AMBIENTE CLIMATE SUSTAINABILITY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

FRANCISCO DE ASSIS MENDONÇA	
<i>Mudanças/Emergência climática e sustentabilidade: cenários e desafios desde o Brasil</i>	287
FRANCESCO SOTTILE	
<i>Agrobiodiversity as a tool for a better climate</i>	305
ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA, THALISON DANIEL DULLIUS	
<i>Socioenvironmental Constitutionalism and Authoritarian Regressions: Indigenous Rights and Judicial Resistance in Brazil</i>	329
NICOLA GULLO	
<i>Stabilità climatica e sviluppo sostenibile. Brevi note</i>	361

V SEZIONE

USO SOSTENIBILE DEL SUOLO E TRANSIZIONE ECOLOGICA SUSTAINABLE LAND USE AND ECOLOGICAL TRANSITION

GIUSEPPE ANDREA PRIMERANO	
<i>Soil Consumption and Urban Regeneration</i>	373

DANIELE RONSIVALLE

*Rigenerazione urbana e nodi di mobilità: strategie integrate per la
qualità dello spazio pubblico. Analisi teorica e applicazioni* 399

DANIELE DI TRAPANI, GIOVANNI VINTI, GASPARE VIVIANI

Brownfields: come limitare il consumo di suolo rigenerando le aree urbane 415

ALESSIO MARTINI

*Il rafforzamento della tutela giuridica del suolo. Nuovi obiettivi,
vincoli ed esigenze di coordinamento amministrativo* 437

GIOVANNI FRANCESCO TUZZOLINO

L'architettura e la cura del suolo 459

I curatori e gli autori 463

Agricoltura, paesaggio e biodiversità tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente

di Marco Brocca

SOMMARIO: 1. Il contesto e il percorso. Contrapposizione e indifferenza. – 2. La progressiva integrazione. – 2.1. Il diritto urbanistico. La questione delle aree agricole. – 2.2. Il diritto del paesaggio: il paesaggio agrario. – 2.3. Il diritto agrario: la multifunzionalità dell'agricoltura. *Segue.* L'impatto ambientale e le nuove forme di agricoltura. – 2.4. La biodiversità tra conservazione e ripristino. – 3. Le integrazioni "virtuose" e la prospettiva dell'«agricoltore custode dell'ambiente».

1. *Il contesto e il percorso. Contrapposizione e indifferenza*

“Agricoltura”, “paesaggio”, “biodiversità” evocano l'approccio sezionele tipico del diritto – e specialmente del diritto amministrativo – costituendo rappresentazioni giuridiche di oggetti e attività connotati da elementi distintivi, ma al contempo interferenti, se non sovrapponibili, e la cui disamina esige quell'approccio moderno di tipo integrato e organico, delineato da autorevolissima dottrina in termini di “diritto del territorio”, formula che denota lo sforzo di condensare in un'ottica coordinata e complementare le diverse discipline relative alla cura del territorio¹. Un approccio che segna la strada da seguire, proponendosi di risolvere, anzi prevenire, le antinomie tra settori e di valorizzare le potenzialità connesse al confronto tra i diversi interessi; un approccio che apre nuovi scenari, ancora non del tutto esplorati e che possono meglio comprendersi se si considerano i percorsi tradizionali, che hanno caratterizzato la genesi e l'evoluzione dei settori in questione.

Le relazioni giuridiche tra le materie in esame hanno conosciuto, infatti, mutevoli connotazioni caratterizzandosi per lungo tempo da una sostanziale indifferenza, se non da una contrapposizione specialmente nel momento genetico.

La prima legge organica sulla tutela del paesaggio (legge 29 giugno 1939, n. 1497, cd. legge Bottai) ignorava totalmente la componente rurale del paesaggio, apprestando tutela alle cosiddette bellezze naturali, beni

¹ F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI, *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018.

di grande pregio e rarità sul piano estetico e culturale, quali le singolarità geologiche, le ville, i giardini e i parchi di non comune bellezza, le bellezze panoramiche. Essa rifletteva e consolidava la matrice che aveva ispirato i primi interventi normativi², in cui gli ambienti naturali che assurgono a pubblico interesse sono quelli capaci di procurare godimento estetico e in cui «la bellezza è stata riconosciuta e consacrata dalla letteratura, dalla pittura e da altre forme d'arte o che sono stati scenario di avvenimenti storici»³.

Una simile impostazione lasciava inevitabilmente in ombra la conformazione agricola del territorio o, al più, tendeva a identificare ed esaurire il paesaggio agrario in quelle realtà di giardini, parchi e ville rilevanti

² Il riferimento è, in particolare, alla legge 11 giugno 1922, n. 778 (cd. legge Croce), che sottopone a speciale protezione «le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale e della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria», nonché le «bellezze panoramiche» (art. 1). Nelle intenzioni del ministro proponente, Benedetto Croce, la difesa delle bellezze naturali risponde all'esigenza di tutelare un interesse pubblico «che si identifica con l'interesse posto a fondamento delle leggi protettrici dei monumenti e della proprietà artistica e letteraria», B. CROCE, Relazione del Ministro della Pubblica Istruzione alla l. 11 giugno 1922, n. 778, citato da G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, parte speciale*, II, Milano, 2003, 2109. L'opzione della tutela giuridica del paesaggio come estensione di quella dei beni storico-artistici, per la sostanziale affinità tra «arte» e «natura», compare nei lavori preparatori della legge 20 giugno 1909, n. 364 sulla inalienabilità delle antichità e belle arti (cd. legge Rava-Rosadi), il cui disegno di legge prevedeva l'inclusione nell'elenco dei beni da tutelare ai sensi dell'art. 1, di «giardini, foreste, paesaggi, acque e tutti quei luoghi ed oggetti naturali che abbiano l'interesse sopraccennato». La categoria dei «monumenti naturali» sarà espunta dal testo definitivo durante la discussione in Senato, per la non completa assimilabilità di determinati ambienti naturali ai monumenti dell'arte (*Atti parlamentari*, doc. n. 760-A, Senato del Regno, legisl. XII, prima sessione, 1904-1907): l'iniziativa si pone, comunque, come una testimonianza significativa del primo approccio del legislatore per la tutela del paesaggio, basata sullo stretto legame con la tutela dei beni storico-artistici, che sarà caratteristica distintiva del sistema italiano e culminerà nell'art. 9 della Costituzione. In relazione alla legge n. 1497/1939, occorre rilevare che il criterio informatore delle categorie di beni protetti, di tipo estetico-culturale, non è l'unico, emergendo dalle disposizioni anche un criterio di tipo scientifico (per il riferimento alle cose immobili aventi cospicui caratteri di singolarità geologica) e uno di natura storico-sociale (per il riferimento alle cose immobili componenti un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale): sottolinea il profilo G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, cit., 2111.

³ F. VENTURA, *Alle origini della tutela delle «bellezze naturali» in Italia*, in V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, II, Roma, 2001, 556.

sul piano estetico e contemplativo, spesso idealizzate dai viaggiatori del Grand tour quali prodotti perfetti dell'interazione tra uomo e natura.

Era sostanzialmente disconosciuta la capacità dell'agricoltura di "creare" paesaggi, al contrario affiorava l'attenzione (e il timore) verso i possibili effetti deleteri delle pratiche agricole sui paesaggi consolidati. In questo senso può leggersi l'iniziativa legislativa dei primi anni del Novecento di tutelare la pineta di Ravenna (legge 16 luglio 1905, n. 411, cd. legge Rava), quale luogo di memoria letteraria e artistica italiana⁴. L'esigenza di preservare la rilevanza culturale della pineta di Ravenna si interseca e disvela la volontà di sottrarre quella porzione di territorio alle riforme agrarie dell'epoca che, attraverso bonifiche e disboscamenti, cercavano di soddisfare la fame di terra e lavoro dei braccianti agricoli⁵.

È significativo, dunque, che quella che è considerata la prima legge in Italia a tutela del paesaggio sia nata per finalità anti-agricole, basata sulla rappresentazione dell'agricoltura come fattore di aggressione del paesaggio.

Dalla visuale della biodiversità, non può ignorarsi la politica delle bonifiche agrarie intrapresa dopo l'unificazione italiana (legge 25 giugno 1882, n. 269, cd. legge Baccarini) per finalità sanitarie, quale soluzione alla diffusione della malaria attraverso il prosciugamento e il risanamento delle terre paludose, e poi proseguita anche per finalità economiche e sociali per cui la bonifica serviva per disporre di terre utili per favorire lo sviluppo dell'agricoltura e l'urbanizzazione nel Paese, divenendo quindi funzionale a quell'operazione di "costruzione del territorio" poderosamente voluta da Giolitti e proseguita nel regime fascista⁶. Opzione tradotta in termini giuridici nella categoria della «bonifica integrale», intesa come insieme di «opere di bonifica e di miglioramento fondiario ... che si compiono in

⁴ Si tratta di sito evocato da numerosi letterati, tra cui Virgilio che la descrive come la *pulcherrima pinus*, Boccaccio nel Decamerone (la novella di Nostalgia degli Onesti), Dante nella Divina Commedia ("la divina foresta spessa e viva" del XXVIII canto del Purgatorio), Byron e Dryden, e pittori, ad esempio Botticelli che la rappresenta nelle celebri tavolette commissionate da Lorenzo il Magnifico, nonché teatro di eventi storici, quali l'uccisione di Paolo, zio dell'ultimo imperatore romano Romolo Augustolo, a sua volta catturato a Ravenna, che segna la fine dell'Impero romano d'Occidente e l'ascesa di Odoacre e, più recentemente, la morte di Anita Garibaldi.

⁵ 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*, 2002, 1 ss.

⁶ E. Novello, *La bonifica in Italia. Legislazione, credito e lotta alla malaria dall'Unità al fascismo*, Milano, 2003, 146 ss.

base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici o sociali»

(art. 1, legge 13 febbraio 1933, n. 215, t.u. bonifica integrale, cd. legge Serpieri), confluita nel codice civile del 1942 (art. 857: «Per il conseguimento di fini igienici, demografici, economici o di altri fini sociali possono essere dichiarati soggetti a bonifica i terreni ...») e adoperata dalla riforma agraria dell'immediato dopoguerra (legge 21 ottobre 1950, n. 841, cd. legge Fanfani) e da iniziative ulteriori sino agli anni '60 beneficiarie delle provvidenze della Cassa per il Mezzogiorno, quando gli interventi di bonifica assumono la dimensione di ammortizzatore sociale⁷. Questa politica si arresta a partire dagli anni '70 con l'avvento dell'ambientalismo, che implica anche la rivalutazione delle zone umide secondo una concezione che ravvisa in esse aree nient'affatto da prosciugare, bensì da preservare per finalità di conservazione della biodiversità ed erogazione di vari servizi ecosistemici; concezione che ha trovato compimento a livello sovranazionale nella Convenzione di Ramsar (2 febbraio 1971) e nella direttiva Habitat (92/43/CEE del 21 maggio 1992) e che più recentemente ha cosciuto rinnovato interesse ed evoluzione nella direzione per cui non è sufficiente preservare le zone umide esistenti, ma è necessario anche ripristinare quelle perdute, per finalità idrogeologiche e biogeochimiche (regolamento UE n. 2024/1991 del 24 giugno 2024, cd. Nature Restoration Law).

L'emersione e il progressivo consolidamento delle discipline riferite alle diverse rappresentazioni del territorio condotta attraverso l'approccio sezionale ha emarginato la questione delle intersezioni tra le materie. In altre parole, si afferma un approccio normativo tutto proiettato a massimizzare l'interesse sotteso-fine della legge, che rivendica l'autonomia del settore e l'indifferenza di esso rispetto agli altri ambiti. Quest'approccio è stato efficacemente descritto in termini di “tutele parallele”⁸, espresso-

⁷ FL. CAVALLO, *Terre, acque, macchine. Geografia della bonifica in Italia tra Ottocento e Novecento*, Reggio Emilia, 2011, 95.

⁸ F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002, 282 ss.; per una medesima impostazione cfr. G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1999, 439 ss.; A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, cit., 396 ss.; ID., *Il rapporto autorità-libertà nei modelli di tutela dell'ambiente*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, 358 ss.; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Tutele parallele. Norme processuali*, III, Padova, 2015; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 50 ss.

ne che, se da un lato esprime un carattere in un certo senso inevitabile del “diritto del territorio”, quello della poliedricità degli interessi sottesi, dall’altro evoca specialmente i risvolti negativi (moltiplicazione e frammentazione delle competenze, complicazioni e incertezze procedurali, dispersione dei controlli, conflittualità processuali, ecc.). e, con essi, l’esigenza meccanismi di superamento tramite forme di coordinamento e integrazione degli ambiti.

L’indifferenza che ha connotato l’evoluzione normativa riguarda i tre settori qui considerati: si è già detto del diritto del paesaggio, nato (con la legge n. 1089/1939) con un’impronta spiccatamente estetico-culturale che ignora le manifestazioni del paesaggio agrario. Anche la successiva normativa (legge 8 agosto 1985, n. 431, cd. legge Galasso), che segna un’importazione evoluzione nel diritto del paesaggio, lascia ancora in penombra il paesaggio agrario. Essa privilegia la connotazione ambientale del paesaggio, con la tipizzazione delle cosiddette «zone di interesse ambientale», vaste porzioni del territorio nazionale rilevanti per le loro caratteristiche morfologiche e geografiche: coste, fiumi, ghiacciai, vulcani, montagne e colline, ecc. Come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, la legge n. 431/1985 ha spostato «l’accento dalle bellezze naturali, intese come dimensione (solo) estetica del territorio, al bene ambientale»⁹.

Similmente, il diritto dell’agricoltura nasce come disciplina della produzione di beni vegetali e animali necessari per soddisfare il fabbisogno alimentare degli esseri viventi: in questo senso è strutturata la disciplina sull’imprenditore agricolo apprestata dal codice civile (artt. 2135 cod. civ.), che è rimasta inalterata sino alla riforma del 2001 (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, t.u. agricoltura) la quale, come si vedrà, ha ampliato e diversificato il novero delle attività connesse all’agricoltura.

Anche rispetto alla conservazione della biodiversità, la normativa che può considerarsi progenitrice (quella istitutiva dei parchi nazionali degli anni ’20 e ’30)¹⁰ ignorava il tema dell’agricoltura e, seppur rappresentando

⁹ Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Giur. cost.*, 1986, 1010. Un riferimento al paesaggio agrario compare peraltro nella legge: tra le categorie tipizzate, rilevano “le zone gravate da usi civici” (art. 1, let. h), che evocano aree caratterizzate da usi tradizionali e consolidati, specialmente di tipo agricolo. Inoltre, per quel che interessa, la legge Galasso si colloca nel solco della legislazione a tutela delle “zone umide” (art. 1, lett. i), anch’esse tipizzate tra le aree meritevoli di tutela vincolistica.

¹⁰ Gran Paradiso, r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584; Abruzzo, r.d. 11 gennaio 1923, n. 257; Circeo, legge 25 gennaio 1934; Stelvio, legge 24 aprile 1934, n. 740.

un autentico passo in avanti nella storia delle interazioni dell'uomo con la natura apprestando una tutela vincolistica al territorio, appare «soprattutto come un'operazione di supporto economico alle iniziative turistiche»¹¹. La legislazione successiva (d.P.R. n. 448/1976, d.P.R. n. 357/1997), di recepimento della normativa sovranazionale già citata, mostra una qualche attenzione all'esigenza di regolare attività in qualche modo "interferenti", come la caccia e la pesca, l'attività estrattiva, l'attività turistica, ma trascura quelle agricole. Sarà la legge di riforma delle aree naturali protette (legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394) a considerare la questione e ad ammettere, nell'ottica della graduazione dei livelli di protezione del territorio all'interno del parco, la prosecuzione di attività agricole e la promozione di metodi sostenibili, come l'agricoltura biologica.

Se si considera la normativa che, per sua vocazione, aspira a disciplinare *totaliter* gli usi del territorio, il diritto urbanistico, si rinviene nella sua fase genetica il disinteresse verso gli usi agricoli ovvero, da altra visuale, verso esigenze di conservazione dei suoli. La legge urbanistica fondamentale (legge 17 agosto 1942, n. 1150), sebbene dichiaratamente orientata alla tutela dell'interesse pubblico dello «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 deve «considerare la totalità del territorio comunale» (art. 7, comma 1), si rivela 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).

D'altra parte, se si guarda la cornice costituzionale si riscontra la presenza di referenti volti a legittimare e massimizzare, più che a integrare, i singoli settori in esame: così l'art. 9, comma 2, dedicato (anche)

¹¹ U. LEONE, *Nuove politiche per l'ambiente*, Roma, 2002, 192-193. Per analoghe considerazioni v. A. CEDERNA, *La distruzione della natura in Italia*, Torino, 1975, 30 ss.

alla tutela del paesaggio, così l'art. 44 che riconosce la proprietà privata e, al contempo, la funzionalizza anche per finalità agricole, così l'art. 117, comma 2, lett. s (introdotto dalla legge cost. n. 3/2001) e l'art. 9, comma 3, poi (introdotto dalla legge cost. n. 1/2022), che formalizzano la valenza costituzionale dell'ambiente nelle diverse declinazioni, tra cui la biodiversità; con l'avvertenza che anche nel percorso costituzionale può cogliersi un'evoluzione verso la direzione dell'integrazione dei settori considerati, attorno, come si vedrà, al formante della sostenibilità¹².

2. *La progressiva integrazione*

2.1. *Il diritto urbanistico. La questione delle aree agricole*

L'impiego pervicace dell'approccio settoriale, per tutele parallele, ha inevitabilmente posto la questione dei "contatti" tra materie, che il legislatore ha dovuto progressivamente affrontare, anche per risolvere situazioni antinomiche sorte nella realtà e spesso portate all'attenzione dei giudici.

In relazione al diritto urbanistico, un primo avvicinamento di materie si è avuto negli anni '60 con le leggi 6 agosto 1967, n. 765 (cd. legge-ponte) e 19 novembre 1968, n. 1187 (cd. legge-tampone).

La prima mostrerà consapevolezza delle diverse vocazioni del territorio, che tradurrà attraverso la tecnica della zonizzazione in specifiche categorie urbanistiche (le zone territoriali omogenee) cui far corrispondere determinati regimi per destinazioni e limiti d'uso, nonché per standard urbanistici (di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1144)¹³. La seconda, nel ribadire la centralità del p.r.g. nel sistema pianificatorio e la sua essenza di disciplina della «totalità del territorio comunale» (art. 1, comma 1), specificherà che lo strumento urbanistico comunale deve indicare anche «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico» (art. 1, comma 2, n. 5).

Tra le zone territoriali omogenee formalmente definite dalla leg-

¹² M. GOLA, *Pubblica amministrazione e agricoltura sostenibile: quando il diritto produce futuro*, in *Nuove autonomie*, 2023, 562 ss.

¹³ La visuale allargata alla totalità del territorio comunale si riscontra anche nell'estensione dell'obbligo di licenza per le trasformazioni edilizie da realizzarsi in qualsiasi zona urbanistica (art. 10), obbligo che invece prima era confinato alle trasformazioni insistenti nella parte urbanizzata del comune.

ge-ponte, vi è quella agricola (zona E) e questa identificazione risente dell'importanza che il settore agricolo rivestiva in quell'epoca nel sistema economico nazionale, ma riflette anche il tentativo di rivitalizzare il comparto in un momento di forte sviluppo industriale nonchè di emergente 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 costituzionale¹⁴, 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 agricola¹⁵.

Questa lettura era considerata coerente con l'impostazione della legge-ponte che aveva sostanzialmente confermato la natura edilizia del piano regolatore comunale¹⁶, definendo le varie zone urbanistiche essenzialmente secondo il parametro costruttivo (centro storico, completamente 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”¹⁷ 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”¹⁸, destinato a una tutela

¹⁴ G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, 55.

¹⁵ F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2017, 86.

¹⁶ P. URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 30.

¹⁷ P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 120.

¹⁸ *Ivi*, 122.

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 l'attitudine agricola dei luoghi attraverso la perimetrazione di apposite parti del territorio comunale da destinare, appunto, alle pratiche agricole, obiettivo, peraltro, ulteriormente sacrificato dalla mancata o tardiva approvazione del piano regolatore dalla gran parte dei comuni che per lungo tempo hanno preferito a 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 edilizia¹⁹.

Il nucleo concettuale per cui la vocazione 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 perfezionerà – e si dilaterà – in termini di "area libera", opzione che, a sua volta, si declinerà in (almeno) due significati: quello di "area di attesa", da preservare provvisoriamente nella prospettiva di una futura utilizzabilità in chiave residenziale o industriale²⁰; ovvero di "area di risulta"²¹, vale a dire di area direttamente utilizzabile per interventi che non possono essere convenientemente localizzati in altre zone, una sorta di *passerpartout* utile al sopravvenire delle più disparate esigenze urbanistiche²².

¹⁹ P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, Torino, 2011, 599.

²⁰ G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, 67.

²¹ P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, cit., 600.

²² Seguendo questa impostazione la giurisprudenza maggioritaria ha ritenuto compatibili con la destinazione a zona agricola dei suoli progetti di opere quali impianti idroelettrici (Cons. Stato, sez. V, 16 ottobre 1989, n. 642, in *Foro amm.*, 1989, 2710 o di derivazione di acque pubbliche (Trib. sup. acque pubbl., 18 febbraio 1991, n. 7, in *Cons. St.*, 1991, 420), canili (Tar Puglia, Lecce, sez. III, 14 novembre 2012, n. 1881, in *www.giustizia-amministrativa.it*), attività di cava (Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 1993 n. 180, in *Foro amm.*, 1993, 482), depositi di esplosivi (Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 1993 n. 968, in *Foro amm.*, 1993, 1846) o di fuochi di artificio (Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 13 maggio 2014, n. 494, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 831), discariche (Cons. Stato, sez. V, 1 ottobre 2010, n. 7243, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 289; Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3853,

La duttilità della categoria ha condotto più recentemente all'emersione di un ulteriore significato, quello per cui la zona agricola è area servente all'obiettivo 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. Questa lettura è stata corroborata dalla giurisprudenza: essa ha riconosciuto nella qualificazione di aree come zone una «funzione decongestionante o di contenimento dell'espansione edilizia» ovvero l'«interesse alla tutela dei valori naturalistici e paesaggistici del territorio»²³. Per questo ha

in *Foro amm. CdS*, 2009, 1496; Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 1996 n. 85, in *Foro it.*, 1996, 440; Tar Liguria, Genova, sez. I, 14 dicembre 2016, n. 1237, in www.giustizia-amministrativa.it o altri impianti di trattamento di rifiuti (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), impianti di produzione di energie rinnovabili (Cons. Stato, sez. V, 26 settembre 2013, n. 4755, in www.giustizia-amministrativa.it).

²³ 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, 3354; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 162; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149, in *Riv. giur. edil.*, 2008, 360; Cons. Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 95; Cons. Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. CdS*, 2005, 106; Cons. giust. reg. Sicilia, 6 aprile 2018, n. 210, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 7 aprile 2025, n. 2872, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Campania, Napoli, sez. II, 4 marzo 2025, n. 1171, 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, 3395; Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 6 aprile 2011, n. 105, in *Foro amm. Tar*, 2011, 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, 3239; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 24 giugno 2009, n. 1318, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 253.

ammesso la destinazione agricola di suoli quando essa è dichiaratamente funzionale a garantire «una naturale cintura di respiro ambientale»²⁴ ovvero «un polmone dell'insediamento urbano»²⁵ o «corridoi verdi»²⁶ tra aree ampiamente urbanizzate ovvero aree di «compensazione»²⁷ o «ripristino»²⁸ ambientale e ha ammesso siffatta destinazione anche per aree non aventi propriamente attitudine all'utilizzazione agricola, come sono quelle di alta montagna ovvero quelle boscate²⁹.

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'area³⁰ ovvero di delimitare espressamente

In questo senso, anche la giurisprudenza penale: ad esempio, Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2009, n. 39078, in *Dir. giur. agr.*, 2010, 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*, Torino, 2015, 247 ss.

²⁴ Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 16 dicembre 2009, n. 2595, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁵ 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.; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 7 aprile 2025, n. 2872, cit.; Tar Campania, Napoli, sez. II, 4 marzo 2025, n. 1171, cit.

²⁶ 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.

²⁷ Cons. Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917, cit.

²⁸ Cons. Stato, sez. II, 31 agosto 2020, n. 5313, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4308, in *Foro amm. CdS*, 2009, 1683.

²⁹ Sottolineano il punto F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2021, 92; in giurisprudenza, ad esempio, Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 maggio 2019, n.1065, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 1093. Questione preliminare risolta dalla giurisprudenza è quella dell'utilizzabilità dello strumentario urbanistico per finalità ambientali: lo 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 ormai esplicitato nel testo costituzionale per effetto della riforma di cui alla legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1).

³⁰ Tar Campania, Napoli, sez. III, 7 gennaio 2020, n. 43, in www.giustizia-amministrativa.it.

la tipologia delle attività possibili, ulteriori rispetto a quelle strettamente agricole, che possono insediarsi nelle aree così classificate³¹, opzioni che si giustificano in virtù dell'ampiezza della discrezionalità che connota il potere pianificatorio. Il carattere ostativo rispetto ad attività non agricole 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 bonifica³².

L'intersezione tra dimensione urbanistica e valenza agricola dei suoli nell'accezione propriamente riferita alle pratiche agricole 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 legge urbanistica della regione Lombardia (l.r. 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 visto 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 della regione Toscana, la cui rinnovata legge sul

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.

³¹ Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2012, n. 3570, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 955.

³² 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, 2487; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 9 aprile 2018, n. 2279, cit.

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).

Un’altra opzione sempre più ricorrente nella legislazione regionale è quella 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 nella tipizzazione delle aree rilevano quelle ritenute “pregiate” da sottoporre, in quanto tali, a tutela rafforzata: 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 legge³³.

³³ Nella lettura della zona urbanistica E rileva quella giurisprudenza che riconosce la legittimità della scelta dell'amministrazione di prescrivere in via esclusiva l'utilizzo produttivo di tipo agricolo dell'area (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) ovvero di delimitare espressamente la tipologia delle attività possibili, ulteriori rispetto a quelle strettamente agricole, che possono insediarsi nelle aree così classificate (Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2012, n. 3570, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 955), opzioni che sono giustificate in virtù dell'ampiezza della discrezionalità che connota il potere pianificatorio. Il carattere ostativo rispetto ad attività non propriamente agricole 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

2.2. *Il diritto del paesaggio: il paesaggio agrario*

Le connessioni tra paesaggio e agricoltura, mirabilmente condensate nella categoria del “paesaggio agrario” tributaria degli studi negli anni ‘60 di Emilio Sereni e della sua definizione come la “forma che l’uomo, nel corso e ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale”³⁴, sono indiscutibili ed esprimono al meglio la dimensione dinamica e storicistica del paesaggio.

Il paesaggio agrario è la rappresentazione dell’interazione tra uomo e ambiente e, in particolare, è il risultato della stratificazione nel tempo dell’attività umana, per finalità agricole, sul territorio. Le relazioni sono biunivoche: come l’agricoltura trasforma e modella il territorio e questa mutazione riflette 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, con l’effetto che la conformazione paesaggistica impressa ai suoli agricoli vale come condizione per il mantenimento di certe pratiche e per la selezione di nuove.

È evidente che le pratiche agricole, specie quelle tipiche e consolidate nel tempo, conformino il territorio, conferendo aspetti visuali, cromatici e percettivi spesso riconosciuti dalle collettività come elementi distintivi e identitari dei luoghi di appartenenza: si pensi ai paesaggi vitivinicoli, a quelli ulivetati, alle distese di campi di grano, ai pascoli e a quelle strutture realizzate dall’uomo per esigenze funzionali all’esercizio dell’attività agricola (cascine, casali, masserie, stazzi, masi, mulini, frantoi, muretti a secco, terrazzamenti, ecc.), che ormai identificano determinate aree del Paese.

Eppure la consapevolezza da parte del legislatore interno di queste relazioni è stata acquisita lentamente³⁵, in ragione della dominante conce-

remoto o a seguito di peculiari interventi, come opere di bonifica (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, 2487; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 9 aprile 2018, n. 2279, cit.).

³⁴ E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, 1961, 29.

³⁵ Al riguardo non può trascurarsi il tentativo di riforma normativa proposto dalla Commissione Franceschini (commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita con legge 26 aprile

zione “estetizzante” del paesaggio, e in questa operazione fondamentali sono state le sollecitazioni provenienti dal fronte internazionale. Il riferimento è anzitutto alla Convenzione europea del paesaggio, adottata a Firenze il 19 luglio 2000, che, recependo le istanze da tempo avanzate dal mondo scientifico per l’ammodernamento concettuale della materia, impernia la definizione di paesaggio attorno a due elementi: l’interazione tra attività umane e dinamiche della natura e la dimensione identitaria per la popolazione che in quel paesaggio vive³⁶. Il paesaggio agrario sembra incarnare al meglio il modello di paesaggio proposto dalla Convenzione e, analogamente, la sua tutela trae significative conferme dai principi di politica del paesaggio sanciti dall’atto internazionale³⁷. Emblematici sono i riferimenti al paesaggio delle «campagne» (preambolo) e degli «spazi rurali» (art. 2) e alla considerazione che la formazione e trasformazione del paesaggio dipendano anche dalle «evoluzioni delle tecniche di produzione agricola» (preambolo). Sono interessanti anche le affermazioni generali per cui la politica del paesaggio e la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica devono modularsi e conformarsi alle peculiari tipologie ed esigenze del paesaggio (art. 1, lett. b-c) e non possono postulare un’assoluta immodificabilità dei luoghi, dovendo primariamente «orientare e armonizzare le trasformazioni del paesaggio provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali» (art. 1, lett. e).

Un altro riferimento rinvenibile a livello internazionale riguarda la disciplina dei cd. siti Unesco, ossia dei 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 (Parigi, 23 novembre 1972). Per quanto qui interessa, è significativo che tra i siti riconosciuti, sub specie di «paesaggi culturali» (cd. siti misti), 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

1964, n. 310), che, nella consapevolezza della valenza culturale dei beni paesaggistici, teorizzò la categoria dei «beni culturali ambientali», rappresentativa, tra gli altri, dei beni «che presentino singolarità di cultura agraria» (dichiarazione XXXIX).

³⁶ È paesaggio «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1, lett. a).

³⁷ N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario tra Convenzione europea del paesaggio, Codice Urbani e normativa agraristica*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2011, 242.

“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»³⁸. 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.

L'impostazione della convenzione è stata seguita dal codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2020, n. 42) in ordine alla nozione di paesaggio e alla declinazione delle funzioni di tutela e valorizzazione³⁹, sebbene il paesaggio agrario non sia oggetto di recepimento formale ovvero di inserimento tra le categorie tipizzate dei beni paesaggistici. La nuova definizione di paesaggio (art. 131) ben si attaglia alla realtà del paesaggio agrario, in quanto in essa si rinvencono i suoi elementi costitutivi, l'interazione tra uomo e natura e il carattere identitario che l'agricoltura imprime al territorio; inoltre, alcuni nuovi riferimenti normativi sono ugualmente richiamarsi: si pensi all'esplicito riferimento alla «salvaguardia dei paesaggi rurali» quale elemento del giudizio di compatibilità

³⁸ 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*, Padova, 2012, 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*, 2009, 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; più recentemente (nel 2019) anche la transumanza è stata dichiarata «patrimonio culturale immateriale» quale attività pastorale tradizionale capace di instaurare un rapporto equilibrato tra l'uomo e la natura e un uso sostenibile delle risorse naturali, nonché di ispirare riti, feste e pratiche sociali che seguono la ciclicità delle stagioni.

³⁹ Sulla sostanziale riconducibilità della nozione di paesaggio presente nel d.lgs. n. 42/2004 a quella della Convenzione si rinvia alle riflessioni di G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008.

cui è chiamato il piano paesaggistico nell'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio (art.135, comma 4, lett. d); al riferimento alla «realizzazione di nuovi valori paesaggistici» in coerenza con la definizione “dinamica” di paesaggio (art. 131, comma 5); alla facoltà delle regioni di riconoscere, in sede di pianificazione paesaggistica, «ulteriori contesti territoriali» da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione (art. 143, comma 1, lett. e)⁴⁰.

In altri, pur in assenza di un recepimento formale, vi è, finalmente, il riconoscimento che la caratterizzazione del paesaggio possa derivare anche dagli usi agricoli e che gli strumenti giuridici di tutela del paesaggio (vincolo e piano) siano anche funzionali all'obiettivo della salvaguardia e continuità delle attività agricole, e che la valorizzazione del paesaggio consista anche nella promozione di determinate pratiche agricole nella misura in cui esse contribuiscono alla “realizzazione di nuovi valori paesaggistici”.

2.3. *Il diritto agrario: la multifunzionalità dell'agricoltura*

Il citato d.lgs. n. 228/2001, dichiaratamente dedicato alla «modernizzazione del settore agricolo», denota lo sforzo di rivitalizzare il comparto agricolo anzitutto attraverso un ammodernamento concettuale della materia, che si fonda sul dato della multifunzionalità dell'agricoltura, comprensiva anche della consapevolezza delle intersezioni della materia con ambiti adiacenti. Il dato è evidente nella modifica apportata dal decreto in

⁴⁰ Le aree agricole possono rilevare anche rispetto alle categorie tipizzate di beni paesaggistici, in quanto può verificarsi il caso di zone agricole riconducibili alle ipotesi di cui all'art. 136, lett. b (le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza) e lett. c (i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale); inoltre, rilevano alcune tra le categorie di beni di cui all'art. 142, che risultano vincolati *ex lege*: i territori coperti da boschi e foreste, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, i parchi e le riserve nazionali e regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, i territori montani di alta quota: lo evidenzia E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in G. CUGURRA, E. FERRARI, G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio. Atti dell'8° Convegno nazionale AIDU*, Parma, 18-19 novembre 2005, 87-88. Sottolineano il punto anche N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, II, cit., 202 ss.; I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio e sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 306-307.

esame all'art. 2135 cod. civ. che amplia il novero delle «attività connesse» proprie dell'imprenditore agricolo tra le quali sono inserite «le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge» (art. 1), ampliamento applicato anche alle «attività agrituristiche» (art. 3) quale opzione che ispirerà la legge quadro sull'agriturismo del 2006 (legge 20 febbraio 2006, n. 96). Per quel che qui interessa, si rinvencono anche richiami specifici alla "biodiversità" e al "paesaggio": il riferimento è ai contratti di promozione e alle convenzioni, quali moduli pattizi tra imprenditori agricoli e pubbliche amministrazioni che solcano, in anticipo rispetto ad altri settori, la strada dell'attività amministrativa di tipo consensuale, i quali implicano, i primi, attività di «tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale» (art. 14, comma 3), le seconde, «attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico» (art. 15, comma 1). L'opzione compare anche in relazione ai compiti delle organizzazioni di produttori che comprendono, tra l'altro, di sensibilizzare gli agricoltori a «promuovere pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente e del benessere degli animali, allo scopo di migliorare la qualità delle produzioni e l'igiene degli alimenti, di tutelare la qualità delle acque, dei suoli e del paesaggio e favorire la biodiversità» (art. 26, comma 1, lett. d), principio ribadito e rafforzato dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 102 (si pensi all'estensione del ruolo delle organizzazioni anche in termini di «salvaguardia del paesaggio rurale» nella gestione delle crisi del mercato, art. 8).

Un osservatorio che mostra al meglio la progressiva consapevolezza della multifunzionalità e specialmente della dimensione ambientale dell'agricoltura è rappresentato dalle politiche comunitarie 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 red-

diti 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 2000⁴¹ 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

⁴¹ Commissione delle Comunità europee, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM(97)def., Bruxelles, 1997.

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 alimentare⁴². 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 «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 rurale⁴³, che si sforza di

⁴² 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*, Padova, 2003, 201 ss.

⁴³ 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

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 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

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.*, 2014, 327 ss.

paesaggi» (allegato II, regolamento n. 1306/2013)⁴⁴; 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 ecologico⁴⁵ 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)⁴⁶, 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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.

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 capacità nazionale, ma implicano anche responsabilizzazione degli Stati membri e maggiore attenzione alla questione ambientale⁴⁷.

Segue. L'impatto ambientale e le nuove forme di agricoltura

L'accezione dell'agricoltura in chiave multifunzionale 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 cibo⁴⁸, circa il 70% della perdita di biodiversità terrestre globale è causato dalle pratiche agricole⁴⁹, il 24% delle emissioni di gas serra globali proviene dall'agricoltura⁵⁰.

Il comparto agricolo è al centro di una rinnovata riflessione che

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook* 4, Montréal, 2014, 10.

⁵⁰ WWF Italia, *Allevamenti intensivi nemici del pianeta*, 18 ottobre 2021, in www.wwf.it/pandanews/clima/allevamenti-nemici-del-clima.

riguarda i nuovi modelli produttivi e, al contempo, il contesto delle grandi sfide globali, ambientali, sociali ed economiche, nella convinzione, 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 fondati sul canone della sostenibilità ambientale, raccolti nell'espressione di "agricoltura sostenibile", comprensiva anche dell'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 normative. 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 univoca: mentre per alcune ipotesi la disciplina è ormai consolidata (ed è estremamente minuziosa e rigorosa) come nel caso dell'agricoltura biologica⁵¹, 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) e con esiti ancora problematici e difettosi, come dimostra la più recente giurisprudenza⁵²; nonché il dato prioritario della definizione degli impianti agrivoltaici, su cui rileva la formulazione elaborata da un gruppo di lavoro coordinato dal ministero dell'ambiente e transfusa in apposite linee guida⁵³, le quali sono state

⁵¹ Regolamento UE n. 2018/848, già regolamento CE n. 834/2007.

⁵² Si consideri Cons. Stato, sez. IV, ord. 14 novembre 2024, n. 4298, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che sospende l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lett. c) del decreto ministeriale e Tar Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che annulla parzialmente il decreto (art. 7, commi 2-3).

⁵³ *Linee Guida in materia di impianti Agrivoltaici – giugno 2022*, documento 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

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'agrivoltaico nonché del biometano di fonte agricola (investimenti 1.1 e 1.4 M2C2).

2.4. *La biodiversità tra conservazione e ripristino*

La biodiversità, per la multivalorialità che esprime (ecologica⁵⁴, sanitaria, socio-culturale, economica)⁵⁵, è stata oggetto di riconoscimento

e RSE–Ricerca sul sistema energetico S.p.A.

⁵⁴ Si dibatte sulla valenza intrinseca o meno della biodiversità ovvero sul suo essere valore in sé, da tutelare in quanto tale, ancora prima e innanzi alla sua capacità di produrre servizi ecosistemici, questione che evoca e nutre quella della dialettica tra antropocentrismo ed ecocentrismo in ambito giuridico, su cui si rinvia alle considerazioni (riferite ai lemmi "ambiente", "biodiversità" ed "ecosistemi" presenti nell'art. 9 Cost.) che rifuggono le soluzioni fondamentaliste a favore di un approccio sistemico ed equilibrato, F. DE LEONARDIS, *"Ambiente, biodiversità, ecosistemi": riflessioni sull'art. 9 Cost.*, in *Nuove autonomie*, 2024, 489 ss.

⁵⁵ Il documento europeo recante la «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il

normativo sovranazionale e interno: si pensi, dalla prima prospettiva, al percorso che va dalla Convenzione Onu di Rio de Janeiro del 5 giugno 1992 alla Strategia europea sulla biodiversità per il 2030 con l'aggiunta che la biodiversità compare come tema centrale e determinante di molteplici atti strategici generali, come l'Agenda Onu 2030, la Convenzione quadro Onu sui cambiamenti climatici, l'Accordo di Parigi, il Green Deal europeo. A livello interno, valga il dato della "costituzionalizzazione" della biodiversità, per il riferimento esplicito ad essa (accanto alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi) nell'art. 9 Cost., per effetto della legge di riforma costituzionale costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

L'approccio delle politiche pubbliche in tema di biodiversità ha conosciuto un progressivo arricchimento delle tecniche di intervento: l'obiettivo primario è stato quello della tutela ed esso si è declinato anzitutto nella definizione delle componenti della biodiversità (genetica, delle specie, ecc.) e contestualmente nella conservazione dei "luoghi" depositari di biodiversità attraverso la formalizzazione di tali "siti" (habitat, parchi, aree naturali protette, ecc.) e la definizione dei relativi regime di protezione, quindi nell'integrazione dell'obiettivo in altre politiche pubbliche, come l'agricoltura, la pesca, la produzione energetica, la silvicoltura. In altre parole, la multidimensionalità della biodiversità si è tradotta in termini giuridici nella configurazione di essa come interesse trasversale, la cui tutela richiede l'estensione del raggio d'azione in molteplici ambiti. Quest'ultima impostazione può cogliersi a livello interno nella «Strategia nazionale per la biodiversità al 2030» (d.m. 3 agosto 2023, n. 252), in cui sono individuati otto ambiti di intervento ritenuti adiacenti e funzionali alla conservazione della biodiversità e tra questi compaiono i «sistemi agricoli» (assieme al «cibo» e alla «zootecnia»)⁵⁶. L'idea ispiratrice è che il settore agricolo

2030. Riportare la natura nella nostra vita» esordisce in questi termini: «Dalle grandi foreste pluviali ai piccoli parchi e giardini, dalla balena azzurra ai funghi microscopici, la biodiversità è la straordinaria varietà della vita sulla Terra. Noi esseri umani siamo una maglia di questa rete di vita, da cui dipendiamo per tutto: per il cibo di cui ci nutriamo, per l'acqua che beviamo, per l'aria che respiriamo. La natura è importante non solo per il nostro benessere fisico e mentale, ma anche per la capacità della nostra società di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle catastrofi. La natura ci è indispensabile. Per essere sana e resiliente una società deve dare alla natura lo spazio di cui ha bisogno» (Comunicazione della Commissione europea, 20 maggio 2020, COM2020 380 final, p. 1).

⁵⁶ Gli altri ambiti sono: aree protette; specie, habitat ed ecosistemi; foreste; verde urbano; acque interne; mare; suolo. Agli ambiti di intervento si associano i «vettori»,

costituisce un sistema complesso basato sulla gestione delle risorse naturali e su delicati equilibri ambientali il cui mantenimento ha una doppia valenza, nel senso che siffatta condizione di equilibrio è fondamentale sia per la salvaguardia di varie componenti ecologiche (suolo, acqua, servizi ecosistemici, ecc.), sia per la migliore resa delle funzioni produttive del settore. Ne deriva l'importanza di azioni come quelle di: salvaguardia degli impollinatori, riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari e diserbanti chimici, valorizzazione di elementi caratteristici del paesaggio (fasce tampone, boschetti, canali erbosi, zone umide, ecc.) e di superfici residuali agricole nelle zone periurbane, promozione dell'agricoltura biologica. Ulteriore opzione presente sin dalla genesi delle politiche pubbliche, ma progressivamente rafforzata nella legislazione più recente è quella per cui non è sufficiente preservare la natura allo stato in cui si trova, ma che occorre altresì intervenire per ripristinare quella perduta⁵⁷. Significativa è la già citata Comunicazione della Commissione Europa recante la «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030» secondo cui «Proteggere la natura mantenendola allo stato in cui si trova oggi non sarà sufficiente a farla ritornare parte della nostra vita. Per invertire la perdita di biodiversità il mondo deve coltivare una maggiore ambizione riguardo al ripristino della natura. Con un nuovo piano di ripristino della natura, l'Unione europea farà da apripista» (p. 6). Tra le azioni proposte, rileva quella di «riportare la natura nei terreni agricoli» e questa opzione è ripresa e valorizzata nel recente regolamento UE n. 2024/1991 del 24 giugno 2024, già citato, sul ripristino della natura.

Il regolamento, muovendo dalla constatazione che il mantenimento in buono stato dei diversi tipi di habitat protetti non è sufficiente a «sfruttare appieno i benefici in termini di biodiversità» (considerando n. 60), si pone, tra gli obiettivi, quello di ripristinare entro il 2030 almeno il 30% degli ecosistemi degradati europei, percentuale che dovrà raggiungere il 60% entro il 2040 e il 90% entro il 2050. Nella declinazione degli ecosistemi ricchi di biodiversità, importanti perchè capaci di fornire servizi ecosiste-

ambiti trasversali di azione che possono facilitare, rafforzare e concorrere al raggiungimento degli obiettivi e riguardano i temi della costruzione di «una società per la biodiversità», dei finanziamenti e del miglioramento delle conoscenze, istruzione ed educazione.

⁵⁷ Il riferimento al ripristino della natura compara già nelle direttive uccelli (2009/147/CE) e habitat (92/43/CEE), nella direttiva quadro acque (2000/60/CE), nella direttiva alluvioni (2007/60/CE) e nella direttiva quadro Strategia marina (2008/56/CE).

mici essenziali, sono indicati gli ecosistemi agricoli (oltre alle zone umide, acque dolci, foreste, ecosistemi marini, costieri e urbani), il cui ripristino è ritenuto fondamentale perché «ha effetti positivi sulla produttività alimentare a lungo termine e ... funge da polizza assicurativa per garantire la sostenibilità e la resilienza a lungo termine dell'Unione» (considerando n. 20). Si aggiunge che «Per disporre di prodotti alimentari sicuri, sostenibili, nutrienti e a prezzi accessibili sono necessari ecosistemi agricoli sostenibili, resilienti e ricchi di biodiversità. Gli ecosistemi agricoli ricchi di biodiversità aumentano inoltre la resilienza dell'agricoltura ai cambiamenti climatici e ai rischi ambientali, garantendo nel contempo la sicurezza degli alimenti e del loro approvvigionamento e creando nuovi posti di lavoro nelle zone rurali, in particolare posti di lavoro legati all'agricoltura biologica nonché al turismo rurale e alle attività ricreative» (considerando n. 54). Il regolamento impone agli Stati membri l'adozione di misure ripristinatorie, rimettendo a essi la tipizzazione delle modalità, ma specificando gli obiettivi e i parametri da considerare ai fini dell'aumento degli ecosistemi agricoli, come il miglioramento di determinati indicatori (indice delle farfalle comuni; stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati; percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità), l'aumento dell'avifauna comune in habitat agricolo, il ripristino di almeno il 30% delle torbiere drenate (art. 11)⁵⁸.

3. *Le integrazioni "virtuose" e la prospettiva dell'«agricoltore custode dell'ambiente»*

Il tema delle convergenze tra settori limitrofi è un dato ormai acquisito della legislazione più recente. Esso non connota ancora la normativa fondamentale dei settori in esame (si pensi al codice del paesaggio), ma se si allarga la visuale al di là dei testi normativi di riferimento 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.

⁵⁸ È prevista una "clausola di salvataggio" (il cd. freno di emergenza), per cui in circostanze eccezionali possono essere 'congelati' gli obiettivi relativi agli ecosistemi agricoli, qualora per raggiungerli si riduca la superficie coltivata al punto da compromettere la produzione alimentare e renderla inadeguata ai consumi (art. 27).

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», «cammini»), mutate ovvero ispiratrici di altre esperienze di percorsi a valenza culturale⁵⁹, 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 turismo⁶⁰, 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 economico⁶¹.

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)⁶² costituisce la prima legge organica

⁵⁹ Sulla categoria degli itinerari e sulla relativa valenza giuridica v. S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, 315 ss.; A. AREDDU, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, in *Aedon*, n. 1, 2020; C. VITALE, *Il sentiero del Brigante. Itinerari turistico-culturali e vincoli paesaggistici tra norme e prassi*, in *Aedon*, n. 1, 2024; 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*, Napoli, 2024, 273 ss.; A. CICHETTI, *I cammini (religiosi), uno strumento di valorizzazione territoriale*, in *Aedon*, n. 1, 2025. 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.*, 2018, 143 ss.

⁶⁰ 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*, 2018, 43 ss.

⁶¹ S. AMOROSINO, *Viticoltura e tutela del paesaggio agrario*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 595; N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario*, cit., 241.

⁶² 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*”.

in materia, con finalità evidentemente promozionali⁶³, 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 statale⁶⁴.

⁶³ 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.

⁶⁴ 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, *"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"*;

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 vigneti⁶⁵ 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 altra parole, l’idea è di promuovere un’of-

l.r. Puglia, 7 novembre 2022, n. 24, “*Disciplina delle strade del vino e dell’olio extravergine di oliva*”; l.r. Calabria, 15 marzo 2023, n. 12, “*Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini di Calabria*”. 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.*, 2006, 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*, Milano, 2010, 229 ss.; M.E. LA TORRE, *Attività turistica e categorie contrattuali*, in L. DEGRASSI – V. FRANCISCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010, 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*, Milano, 2011, 258 ss.

⁶⁵ Deve trattarsi di vigneti presenti in «aree soggette a rischio di dissesto idrogeologico o aventi particolare pregio paesaggistico, storico e ambientale» (comma 1).

ferta turistica di tipo integrato incentrata sulla valorizzazione di prodotti tipici e, al contempo, sul contesto territoriale di riferimento di cui i primi sono parte integrante⁶⁶. 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: l'opzione ricalca quella più nota, già citata, del diritto internazionale relativa ai cd. siti Unesco, e 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 qualità⁶⁷.

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 della cd. cultura minore, delle attività culturali e dei beni paesaggistici⁶⁸ 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 locale

⁶⁶ 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 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.

⁶⁷ Si considerino, ad esempio, tra i primi paesaggi rurali storici registrati, le colline di Valdobbiadene e quelle di Soave.

⁶⁸ 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.

e sviluppo sostenibile, e si traduce nell'esperienza degli "orti", urbani e periurbani, declinati in diverse tipologie (didattici, collettivi, sociali, terapeutici, ecc.), ritenuti funzionali a molteplici finalità (il recupero di aree dismesse, l'aggregazione sociale, la sicurezza alimentare, opportunità occupazionali, ecc.) e valorizzati anche nella dimensione paesaggistica: nella legislazione più recente è colta la loro configurazione anche in termini di "innovativi elementi del paesaggio urbano contemporaneo" (l.r. Lombardia 3 luglio 2015, n. 27, art. 2, c. 1, lett. c; l.r. Puglia, 19 febbraio 2024, n. 10); 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.)⁶⁹.

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 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 2030⁷⁰ e ancora prima quale

⁶⁹ 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*, Milano, 2019, 111 ss.

⁷⁰ Commissione europea, Comunicazione su *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.art. 2135 codice civile)ita ai sensi dell'i che aggiungono all'e di origine vegetale e animale soggette a rischio di estinzione

tappa nell'ambito della cd. Tabella di marcia per l'impiego efficiente delle risorse del 2011⁷¹, 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 28 dicembre 2015, n. 221); 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. 3 aprile 2018, n. 34).

Se negli esempi sinora considerati l'opzione della multifunzionalità si traduce in specifiche esperienze espressive di peculiari manifestazioni delle intersezioni tra le materie (itinerari enogastronomici, ecomusei, ecc.), l'approccio più recente considera il profilo soggettivo, ponendosi in termini trasversali e quindi determinando un'applicazione più ampia. Il riferimento è alla legge 28 febbraio 2024, n. 24, che ha istituito la figura dell' «agricoltore custode dell'ambiente e del territorio»⁷², qualificazione peculiare cui si ricollega una molteplicità di attività possibili e consegue un regime favorevole. Destinatari sono gli imprenditori agricoli ovvero le società cooperative del settore agricolo e forestale che si impegnano in 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, contrasto alla perdita di biodiversità⁷³. In particolare, per quanto qui

⁷¹ Commissione europea, Comunicazione su *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, Bruxelles, 20 settembre 2011, COM(2011) 571.

⁷² Il ruolo dell'agricoltore di tipo "custodiale" del territorio e dell'ambiente è riconosciuto anche a livello europeo: si veda, ad esempio, la citata Strategia sulla biodiversità per il 2030 e la Comunicazione della Commissione, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future*, del 19 febbraio 2025, COM(2025) 75 final.

⁷³ 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 1° dicembre 2015, n. 194, relativa alla biodiversità di interesse agricolo e alimentare.

interessa, la salvaguardia del paesaggio è riferita alle diverse manifestazioni del paesaggio modellate dalle attività agricole («paesaggio agrario») ovvero conferenti con esse («paesaggio montano e forestale», art. 2, comma 1, lett a); la biodiversità è riferita sia a quella propriamente «rurale, intesa come conservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali» (art. 2, comma 1, lett. b), evidentemente in linea di continuità con la citata legge n. 194/2015, sia a quella propriamente naturale, da proteggere «attraverso la tutela dei prati polifiti, delle siepi, dei boschi, delle api e di altri insetti impollinatori e coltivazione di piante erbacee di varietà a comprovato potenziale nettario e pollinifero» (art. 2, comma 1, lett. f).

La normativa si presenta anch'essa di stampo 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 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.

Anche da questa prospettiva emerge la cognizione finalmente raggiunta dal legislatore della multifunzionalità quale tratto pregnante del settore. Il dato evoca uno scenario nuovo ovvero, come è detto in modo ricorrente, una “sfida” o una “scommessa” per il futuro; esso non è ancora un dato acquisito o consolidato, ma descrive certamente la strada 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 essenziale alla protezione del territorio e dell'ambiente. In altre parole, l'approccio che appare irreversibile è di sostenere un'agricoltura che non soltanto non è più “distruttiva” 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 globa-

le (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.

Questa nuova impostazione è sollecitata specialmente dall'Unione europea, la quale la rappresenta in termini di nuova "visione" dell'agricoltura e vi appresta una "Tabella di marcia per orientare l'azione dell'UE" in cui parte integrante sono la «custodia del paesaggio» e la «conservazione della biodiversità»⁷⁴. Anche la nuova PAC2023-2027, come visto, è orientata nella direzione dell'integrazione e della multifunzionalità dell'agricoltura; essa si fonda su dieci obiettivi-chiave, tra cui vi è quello di «conservare i paesaggi e la biodiversità» (obiettivo n. 6), obiettivo descritto in termini di «contribuire ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi» e condensato nell'affermazione, che ben evidenzia la reciprocità delle relazioni, per cui «L'attività agricola dipende in gran parte da vari tipi di biodiversità e, a sua volta, svolge un ruolo importante nella conservazione di habitat e specie che dipendono dai terreni agricoli»⁷⁵.

Questa prospettiva trova, del resto, rilevante addentellato nel dato costituzionale, specialmente nelle coordinate rinnovate dalla legge costituzionale n. 1/2022: la lettura congiunta degli artt. 9-41-44⁷⁶ apre nuovi scenari, in cui le relazioni tra amministrazioni e agricoltori tendono a convergere e integrarsi in virtù di una concezione delle rispettive missioni accomunata dal vincolo della sostenibilità⁷⁷ e dalla connessa visione dell'ambiente come "limite" e, al contempo, "finalità".

⁷⁴ Comunicazione della Commissione, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future*, cit.

⁷⁵ CAP specific objective: Biodiversity and farmed landscapes, 28 novembre 2019, in <https://agriculture.ec.europa.eu/>.

⁷⁶ M. GOLA, *Pubblica amministrazione e agricoltura sostenibile*, cit., 565.

⁷⁷ Ivi, 566.

Abstract

“Agricoltura” da un lato, “paesaggio” e “biodiversità” dall’altro, sono categorie che evocano ambiti giuridici differenti e insieme interferenti e queste relazioni sono state nel tempo e sono tuttora mutevoli.

In questo confronto può registrarsi un percorso che muove da un’iniziale contrapposizione a una tendenziale indifferenza sino a una progressiva integrazione.

Basti pensare alle storiche leggi sulla bonifica di fine Ottocento e inizi Novecento, culminate nel concetto di “bonifica integrale”, in cui l’interesse sanitario e quello agricolo si dimostrano prevalenti su quello naturalistico; oppure le prime leggi sul paesaggio (es. legge n. 411/1905 sulla tutela della pineta di Ravenna) che intervennero anche come barriera a riforme agrarie, che implicavano compromissione di natura e paesaggio.

La legge urbanistica del 1942, ancora ispiratrice del modello urbanistico statale, segna una sostanziale indifferenza della disciplina degli usi del suolo rispetto a “interessi differenziati”, quali quello paesaggistico e quello naturalistico.

La progressiva emersione di questi “interessi differenziati” ha portato a un avvicinamento delle materie e ad un’integrazione i cui risultati, peraltro, non sono sempre univoci.

Un utile punto di osservazione può essere quello europeo e, specialmente, la politica agricola (PAC) ovvero la disciplina sulla biodiversità (strategia europea della biodiversità, sino al recente regolamento sul ripristino naturale) ovvero quella forestale (strategia europea forestale) mostrano nuovi scenari.

Anche sul versante del paesaggio, la categoria del “paesaggio agrario” mostra l’integrazione possibile tra le due materie, sebbene il dato normativo non dia tuttora adeguata considerazione.

L’analisi di norme recenti (ad es. legge n. 194/2015; legge n. 24/2024) conduce a nuovi approdi e potenzialità ulteriori in materia.

Agriculture, landscape and biodiversity between economy and environment

“Agriculture”, “landscape” and “biodiversity” are categories that evoke different and at the same time interfering legal contexts and these relationships have been and are still changing over time.

A path can be seen that moves from an initial opposition to a tendency towards indifference to a progressive integration.

Just think of the historic land reclamation laws of the late nineteenth and early twentieth centuries, culminating in the concept of “integral land reclamation”, in which health and agricultural interests prove to prevail over naturalistic ones; or the first laws on landscape (e.g. law no. 411/1905 on the protection of the forest of Ravenna) which also intervened as a barrier to agrarian reforms, which implied the compromise of nature and landscape.

The 1942 urban planning law, still inspiring the state urban planning model, marks a substantial indifference of the regulation of land use with respect to “differentiated interests”, such as landscape and naturalistic interests.

The progressive emergence of these “differentiated interests” has led to a rapprochement of the subjects and to an integration whose results, however, are not always univocal.

A useful observation point can be the European one and, especially, the agricultural policy (CAP) or the regulation on biodiversity (European biodiversity strategy, up to the recent regulation on natural restoration) or the forestry one (European forestry strategy) show new scenarios.

Also on the landscape side, the category of “agricultural landscape” shows the possible integration between the two subjects, although the regulatory data does not yet give adequate consideration.

The analysis of recent internal regulations (e.g. law no. 194/2015; law no. 24/2024) leads to new approaches and further potential in this area.