

DIRITTO E AMBIENTE

3

Direttore

Giovanni CORDINI
Università degli Studi di Pavia

Comitato scientifico

Carlo DESIDERI
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Paolo FOIS
Professore Ordinario
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI
Professore Ordinario
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO
Professore Ordinario
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS
Magistrato
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST
Full Professor of International Law
Università di Colonia

Comitato redazionale

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.

Il convegno dell'Associazione "Club Giuristi dell'Ambiente" svoltosi in Bobbio nel mese di settembre 2011 è stato promosso e finanziato dal Centro Interdipartimentale di Studi e Ricerche sulla Partecipazione Sociale nella gestione del territorio dell'Università degli Studi di Pavia.

Agricoltura e Ambiente

Nuova PAC, produzione integrata, fonti energetiche,
biomasse, paesaggio rurale e turismo rurale

XIII Convegno annuale dell'associazione
"Club giuristi dell'ambiente"
Bobbio 10 settembre 2011

a cura di

Giovanni Cordini

Contributi di

Giovanni Cordini, A. Abrami, F. Azzaroli, P. Cravedi,
C. Desideri, N. Ferrucci, C. A. Graziani, E. Imperato, A. Olmo,
A. Pavesi, F. C. Rampulla, M. Sanfilippo, A. Venturi



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A–B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5407-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

Indice

- 9 Politica agricola europea e tutela dell'ambiente nell'Unione Europea
Giovanni Cordini
- 19 Il bosco nella pianificazione urbanistica
Alberto Abrami
- 45 Brevi spunti di riflessione sulla tutela penale dell'ambiente
Fabio Azzaroli
- 53 Misure per promuovere un'agricoltura a basso impatto ambientale
Piero Cravedi
- 63 Difficoltà e prospettive oggi della tutela del paesaggio
Carlo Desideri
- 69 Il paesaggio agrario
Nicoletta Ferrucci
- 83 Terra bene comune
Carlo Alberto Graziani
- 91 Il turismo rurale tra dimensione giuridica e identità locale
Emma A. Imperato
- III Una nuova Politica agricola comune: la visione di *Slow Food*
Anthony Olmo

- 119 L'acqua e la sicurezza alimentare: l'utilizzo dell'acqua
in agricoltura
Angelo Pavesi
- 133 Lo sviluppo sostenibile: una politica da perseguirsi in via
procedimentale e il caso dell'agricoltura
Francesco Ciro Rampulla
- 151 Sviluppo socialmente sostenibile: uomo e natura alleati
Michele Sanfilippo
- 161 Sicurezza alimentare, agricoltura e sviluppo sostenibile:
quali aspettative dalla nuova politica agricola comunitaria?
Alessandro Venturi

Politica agricola europea e tutela dell'ambiente nell'Unione Europea

GIOVANNI CORDINI

In questo secondo volume della collana “diritto e ambiente” vengono pubblicati gli Atti del XII^o convegno annuale dell'Associazione “club giuristi dell'ambiente” dal titolo “agricoltura e ambiente” svoltosi a Bobbio (Piacenza) nel mese di settembre 2011 sotto l'egida del Centro Interdipartimentale di Studi e Ricerche sulla partecipazione Sociale nella Gestione del territorio (CIRPS–GESTER) dell'Università degli Studi di Pavia. Sono state inserite nel testo anche alcuni saggi di altri giuristi, associati al club, al fine di completare il quadro informativo e di analisi che era stato delineato nel corso dell'incontro di Bobbio (faccio riferimento, in particolare ai contributi di Abrami, Azzaroli e Sanfilippo).

Con questo breve intervento introduttivo mi propongo di tracciare, a grandi linee, un quadro della politica agricola comune, con specifico riferimento alle iniziative di riforma. Gli approfondimenti saranno svolti nelle relazioni del Convegno affidate a specialisti della materia. Qui mi preme solo fornire qualche elemento di riflessione utile, forse, per comprendere gli indirizzi e gli obiettivi della nuova politica rurale che l'Unione ha impostato e che dovrà essere messa in atto nei prossimi mesi.

1. La politica agricola comune europea

Ripercorrendo con estrema sintesi il quadro delineato dai trattati è possibile riassumere gli elementi che, nel corso del tempo, hanno caratterizzato la politica agricola comune: a) il mercato comune agricolo comprende agricoltura e commercio dei prodotti agricoli; b) le finalità della PAC sono quelle di incrementare la produttività, assicu-

rare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare ai consumatori dei prezzi ragionevoli.; c) l'organizzazione comune dei mercati agricoli risponde alle predette finalità. A norma dell'articolo 32 del trattato, in tema di agricoltura e di prodotti agricoli, l'Unione conserva competenze esclusive. Per prodotti agricoli s'intendono « i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti ».

2. Il mercato comune dei prodotti agricoli e la politica alimentare europea

Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) sono state introdotte attraverso le normative che disciplinano la produzione e gli scambi dei prodotti agricoli di tutti gli Stati membri dell'Unione europea (UE). Da quando è stata istituita la politica agricola comune (PAC), le OCM hanno progressivamente sostituito le organizzazioni nazionali di mercato nei diversi settori della produzione agricola. Le organizzazioni comuni di mercato si prefiggono di realizzare gli obiettivi della PAC, in particolare di stabilizzare i mercati, garantendo un tenore di vita equo agli agricoltori e promuovendo incrementi di produttività nell'agricoltura. Esse interessano circa il 90% della produzione agricola finale comunitaria. Le OMC sono estese ai seguenti settori: cereali, carni suine, uova e pollame, ortofruttili, banane, vino, prodotti lattiero-caseari, carni bovine, riso, olio d'oliva e olive da tavola, zucchero, floricoltura, foraggi essiccati, ortofruttili trasformati, tabacco, lino e canapa, luppolo, sementi, carni ovine e caprine e altri prodotti agricoli che non sono oggetto di un'organizzazione specifica di mercato. Ad esempio l'alcol e le patate non sono disciplinati da un'organizzazione comune di mercato. Inoltre sono rimasti in vigore dei regimi speciali per i prodotti delle regioni ultraperiferiche (isole di Madera e Azzorre, Canarie e dipartimenti francesi d'oltremare) e delle isole del Mar Egeo. La situazione particolare di questi territori è stata considerata in modo speciale e differenziato dopo la riforma della PAC del 2003. L'istituzione e l'attuazione delle organizzazioni comuni di mercato dipendono

dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione europea; nonostante i numerosi meccanismi comuni, esse funzionano in modo.

Le organizzazioni comuni di mercato hanno consentito, anzitutto, di fissare per i prodotti agricoli dei prezzi unici per tutti i mercati europei, di concedere aiuti ai produttori o agli operatori del settore, di istituire meccanismi di controllo della produzione e disciplinare gli scambi con i paesi terzi. In ambito comunitario, inoltre, è stata promossa la costituzione di organizzazioni di produttori. Tali organizzazioni (riconosciute dagli Stati membri) possono ricevere gli aiuti comunitari destinati ai produttori. Altre disposizioni disciplinano in particolare gli aiuti di Stato a favore delle produzioni e i rapporti tra gli Stati membri e la Commissione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, all'inizio di ciascuna campagna di commercializzazione, fissa artificialmente tre diversi prezzi: il prezzo indicativo, il prezzo d'entrata e il prezzo d'intervento dei prodotti. Le campagne di commercializzazione, che iniziano in date diverse secondo i prodotti, durano un anno.

Il prezzo indicativo detto anche prezzo di base o prezzo di orientamento, è il prezzo al quale le autorità comunitarie ritengono dovrebbe avvenire la transazione. Benché artificiale, il prezzo indicativo si avvicina al prezzo che i prodotti avrebbero ottenuto, in condizioni normali, sul mercato comunitario.

Il prezzo d'entrata o prezzo limite è il prezzo minimo al quale possono essere venduti i prodotti importati. È superiore al prezzo d'intervento e quindi incoraggia gli operatori economici comunitari ad approvvigionarsi all'interno della Comunità europea, al fine di rispettare il principio di preferenza comunitaria.

Il prezzo d'intervento è il prezzo garantito al di sotto del quale un organismo d'intervento designato dagli Stati membri procede all'acquisto e al magazzinaggio della produzione. In seguito alla riforma del 1992, in taluni settori la diminuzione dei prezzi garantiti è stata compensata dall'aumento degli aiuti diretti all'agricoltore. I prodotti all'ammasso possono essere denaturati, utilizzati per fini umanitari o venduti dalla Commissione. La vendita avviene tramite gara e la Commissione stabilisce preventivamente la destinazione dei prodotti. In caso di vendita sul mercato interno, essa si accerta che i mercati non subiscano perturbazioni.

3. Gli aiuti e i premi concessi dall'Unione Europea

I vari tipi di aiuti concessi a sostegno della politica agricola comune sono stati semplificati e armonizzati. In seguito alla riforma del sistema di aiuti è stata prevista una nuova organizzazione comunitaria per gli aiuti diretti. Gli aiuti diretti per azienda, in effetti, sono destinati a sostituire, nel tempo, gli aiuti che fino ad ora sono stati concessi alle varie OCM. Il periodo transitorio per il passaggio al nuovo sistema variava secondo il prodotto di cui trattasi, tuttavia la maggior parte delle OCM hanno potuto applicare gli aiuti diretti per azienda a partire dal 10 gennaio 2005. Lo Stato membro ha potuto scegliere di differire l'entrata in vigore del nuovo sistema fino al 2007 per particolari ragioni legate all'agricoltura. Gli agricoltori che hanno diritto all'intervento di sostegno disposto dall'Unione devono soddisfare taluni criteri relativi alla protezione ambientale, a cui farò qualche cenno oltre. L'Unione ha ridotto progressivamente alcuni interventi, soprattutto per le grandi aziende con lo scopo di ottenere un risparmio con il quale costituire i fondi destinati a finanziare la nuova politica di sviluppo rurale. Per compensare la perdita di reddito degli agricoltori per alcune colture sensibili con il passaggio al sistema di pagamento unico per azienda, è stato istituito un nuovo aiuto o premio supplementare.

4. Il controllo della produzione

Regimi di quote e di quantitativi nazionali garantiti consentono di controllare la produzione agricola e di limitare le eccedenze e l'ammasso. Il ritiro dei terreni dalla produzione o la diversificazione nonché il versamento di importi compensativi consentono anch'essi di prevenire la sovrapproduzione.

Le quote sono quantitativi massimi di produzione concesse agli imprenditori agricoli. In caso di sovrapproduzione, il produttore che non rispetta i limiti stabiliti dalla normativa comunitaria può essere penalizzato pecuniariamente.

I quantitativi nazionali garantiti vengono assegnati agli Stati membri e rappresentano i quantitativi massimi di produzione. In caso di sfioramento di tali limiti ai produttori viene addebitato un prelie-

vo di corresponsabilità. Il prezzo d'intervento per la campagna di commercializzazione successiva sarà conseguentemente ridotto.

Il ritiro dalla produzione e la diversificazione per usi non alimentari sono misure destinate a mettere a riposo una superficie agricola o a diversificare la produzione (ad esempio la produzione di materie prime per i biocarburanti) mediante una contropartita finanziaria.

5. Gli scambi con i paesi terzi

Gli scambi con i paesi terzi consistono nell'importazione di prodotti nel mercato comunitario e nell'esportazione di prodotti comunitari verso l'estero. Sono stati apportati adeguamenti per favorire la trasformazione dei prodotti e per tenere conto degli effetti dovuti all'inserimento nell'Unione di nuovi Stati membri dopo il crollo dei regimi comunisti nell'Europa dell'Est.

Agli importatori può essere richiesta la presentazione di un titolo d'importazione ed essere imposto un prelievo all'importazione. In caso di gravi perturbazioni del mercato comunitario la Commissione è anche autorizzata ad adottare misure straordinarie di salvaguardia.

I titoli d'importazione sono rilasciati dalle autorità competenti degli Stati membri previo deposito di una cauzione, che sarà restituita all'importatore allorché quest'ultimo dimostri di aver assolto i suoi obblighi.

Per la gran parte della produzione agricola è stato istituito un **regime di prelievo** unico all'entrata al fine di evitare che i prezzi dei prodotti importati risultino inferiori a quelli dei prodotti comunitari. Taluni prodotti sono assoggettati alle aliquote fissate dalla tariffa doganale comune; altri ne sono esenti sulla base degli accordi stipulati dall'Unione con paesi terzi. Vigono inoltre dei regimi misti. Nell'ambito degli scambi con i paesi terzi sono vietate le tasse di effetto equivalente a un dazio doganale e le restrizioni quantitative all'importazione.

A seguito degli impegni internazionali assunti dall'UE nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) o delle relazioni con paesi terzi o gruppi di Stati, l'importazione di taluni prodotti può essere disciplinata mediante contingenti o tariffe preferenziali all'importazione. Taluni prodotti importati sono totalmente o parzialmente esenti da dazi doganali. I contingenti tariffari che fissano i quantitativi

dei prodotti assoggettati a un regime di esenzione possono essere assegnati secondo i metodi del primo arrivato/ primo servito, dell'esame simultaneo, degli operatori tradizionali/ nuovi operatori o altri metodi non discriminatori.

Qualora il mercato comunitario rischi di essere gravemente perturbato a causa delle importazioni ovvero, in taluni casi, delle esportazioni, possono essere adottate specifiche misure di salvaguardia che, in taluni casi, potrebbero consistere anche nella totale sospensione delle importazioni. Il Consiglio, deliberando a maggioranza su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, stabilisce le norme generali relative alle **misure di salvaguardia** che gli Stati membri possono adottare. La Commissione per sua iniziativa o su richiesta degli Stati membri dispone in ordine alle specifiche misure che possono essere adottate in tali circostanze.

L'Unione europea versa apposite restituzioni ai produttori europei che esportano sul mercato mondiale. Lo scopo è quello di sovvenzionare le esportazioni affinché i prezzi dei prodotti europei si allineino sui prezzi mondiali. In linea di principio l'importo della restituzione è unico, ma lo stesso può variare secondo la destinazione del prodotto o la situazione economica. Ogni restituzione, inoltre, può essere subordinata al rilascio di un titolo di esportazione.

6. La nuova politica rurale e i possibili suoi sviluppi con riferimento alla politica ambientale

Le zone rurali occupano circa il 90% del territorio dell'Unione. Più della metà di tale estensione viene coltivata. Questo dato è sufficiente per dare conto dell'importanza che l'agricoltura riveste per l'ambiente naturale dell'UE. L'interazione fra agricoltura e natura è profonda. Nel corso dei secoli l'agricoltura ha contribuito a formare, estendere e tutelare molti habitat seminaturali di grande pregio, che oggi modellano i paesaggi dell'UE e garantiscono la diversità biologica ospitando una flora e una fauna selvatiche estremamente varie. I progetti agroambientali che godono del sostegno comunitario sono stati introdotti con le riforme della PAC del 1992 per indurre gli agricoltori a prestare anche dei servizi ambientali che vanno oltre il rispetto delle buone pratiche agricole e delle norme giuridiche di base. Questi obiettivi

sono stati consolidati in un asse specifico della politica di sviluppo rurale per il periodo 2007–2013. I programmi messi in atto in seguito a tale riforma hanno disposto l'erogazione di aiuti agli agricoltori che assumevano anche taluni impegni agroambientali volontari per un periodo minimo di cinque anni. Per certi tipi di impegni potevano essere stabiliti anche dei periodi più lunghi in funzione degli effetti sull'ambiente. Gli Stati membri, a loro volta, erano richiesti di proporre dei programmi agroambientali ai propri agricoltori.

L'Unione opera a sostegno della politica agroambientale

- a) offrendo un'assistenza finanziaria agli agricoltori che accettano di adeguare le proprie pratiche agricole, in particolare attraverso la riduzione del numero di fattori di produzione utilizzati o del numero di animali per ettaro di terra, la rinuncia a coltivare le zone di confine dei campi, la creazione di stagni o di altri elementi paesaggistici o l'impianto di alberi e siepi, andando così oltre le buone pratiche agricole tradizionali;
- b) sostenendo parte dei costi per iniziative dirette di tutela ambientale;
- c) insistendo sul rispetto delle norme ambientali (nonché delle norme in materia di sicurezza alimentare, di quelle sanitarie e di quelle relative alla salute animale e vegetale) e sull'opportuna conservazione dei terreni come condizione per poter beneficiare di sostegni diretti al reddito.

Il Comitato per lo Sviluppo rurale ha approvato numerose proposte presentate dagli Stati membri o dalle Regioni per l'utilizzo dei finanziamenti stanziati dall'Unione a favore dello sviluppo rurale. Gli Stati membri e le Regioni in questione hanno introdotto varie modifiche ai rispettivi Programmi di sviluppo rurale (PSR) per la destinazione dei fondi aggiuntivi sbloccati dalla "Valutazione dello stato di salute della Politica agricola comune" e dal Piano europeo di ripresa economica (PERE) varato nel novembre del 2008. Compete agli Stati membri e alle Regioni scegliere le priorità cui destinare i finanziamenti sulla base di un elenco di azioni che, tra l'altro, comprende i cambiamenti climatici, la ristrutturazione del settore lattiero-caseario e la banda larga per le aree rurali.

7. Riflessioni e proposte di alcuni economisti agrari europei

In conclusione di questa introduzione mi sembra interessante dare conto di una presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari in merito alla la Politica agricola comune (PAC) dell'Unione Europea (UE)¹. Qui di seguito riprendo talune delle considerazioni svolte nel documento introduttivo delle proposte che questi studiosi hanno formulato in tema di revisione della PAC. La politica agricola comune (PAC) dell'Unione Europea nonostante la riforma che introduce una nuova concezione attraverso il riferimento alla ruralità, secondo questi esperti avrebbe ulteriormente bisogno di essere riformata. Il negoziato che dovrebbe condurre alla definizione del bilancio dell'UE per il periodo successivo al 2013 offrirebbe un'opportunità concreta per introdurre i cambiamenti necessari. Dopo Maastricht i meccanismi di sostegno dei prezzi sono stati progressivamente trasformati in pagamenti diretti agli agricoltori disaccoppiati dalla produzione (il cosiddetto pagamento unico aziendale). Ciò ha ridotto gli effetti negativi indiretti della PAC. La PAC attuale genera minori distorsioni nell'agricoltura Europea ed in quella mondiale e minori danni per gli agricoltori poveri dei paesi in via di sviluppo. Essa determina anche minori incentivi alla realizzazione di attività produttive che danneggiano l'ambiente. Ciò nonostante il pagamento unico aziendale ha dei costi rilevanti e determina benefici fortemente ineguali tra i Paesi membri e tra gli agricoltori, senza conseguire risultati sempre dei chiari in termini di distribuzione del reddito, di sviluppo rurale o di protezione dell'ambiente. Il sostegno accordato allo sviluppo rurale ed alla protezione dell'ambiente è spesso giustificato in maniera poco convincente e posto in essere in maniera inefficace. Gli strumenti di sostegno dei prezzi della vecchia PAC che ancora sopravvivono continuano a costituire un problema per i partner commerciali dell'Unione (per esempio, i sussidi all'esportazione per i prodotti lattiero-caseari, o alcune tariffe all'importazione parti-

1. Cfr.: Una Politica Agricola Comune per la produzione di beni pubblici europei. Presa di posizione da parte di un gruppo di eminenti economisti agrari: G. Anania, L. Bartova, S.v. Cramon-Taubadel, F.X.M. de Avillez, T. Doucha, E. Erjavec, G. Faber, S.E. Frandsen, J. Garcia Alvarez-Coque, D. Gavrilescu, M. Hofreither, I. Kriščiukaitienė, A. Matthews, A. Miglavs, P. Mishev, K. Pietola, J. Popp, E. Rabinowicz, A. Swinbank, J. Swinnen, R. Värnik, J. Wilkin, V. Zahrnt, in <http://agriregionieuropa/univpm.it>

colarmente elevate), indebolendo la posizione negoziale dell'UE nel suo tentativo di smantellare le politiche eccessivamente protezionistiche su scala globale e di assicurare una conclusione positiva del Doha round. Una PAC che sia in grado di promuovere, in maniera efficace, gli interessi della società nel suo insieme potrà meglio essere compresa e legittimata agli occhi dei cittadini e porterebbe delle utilità di lungo periodo. Secondo il parere dei redattori di questo documento l'Unione Europea dovrebbe essere coinvolta nel finanziamento e nella regolamentazione del settore soltanto nella misura in cui ciò sia associato al raggiungimento di obiettivi più generali (come la tutela dell'ambiente e il miglioramento delle condizioni sociali degli agricoltori) e, in particolare, soltanto quando gli effetti delle politiche agricole si estendano al di là dei confini nazionali. Quando ciò non avviene le politiche dovrebbero essere coerenti con il principio della sussidiarietà. Le politiche sociali e redistributive dovrebbero essere lasciate alle autorità nazionali e subnazionali, che si possono trovare in una posizione migliore per perseguire, con una responsabilità finanziaria diretta, i desiderata degli attori locali. Una concorrenza non distorta sul mercato interno può essere mediante forme di controllo senza coinvolgere pesantemente il profilo finanziario diretto. Le linee d'intervento riassunte nel citato documento riguardano vari profili della politica rurale europea: 1) efficienza economica e competitività; 2) sicurezza alimentare; 3) distribuzione del reddito; 4) beni pubblici rurali; 5) protezione dell'ambiente 6) sviluppo rurale; 7) standard per i prodotti alimentari. Da un lato si trae la conferma del rapporto costante e sempre più diretto tra alimentazione e agricoltura comunitaria e dall'altro questa riflessione degli economisti agrari pone problemi che in parte sono stati già inquadrati nelle strategie comunitarie per la riforma della PAC e, in parte, meritano di essere discusse in sede di attuazione dei programmi che saranno delineati sulla base del trattato di Lisbona. Se la centralità mercantile della politica agricola sembra essere venuta meno, così non è per quanto concerne il ruolo dell'Unione in tema di complessivo sviluppo territoriale e di qualità della vita, sia sotto il profilo ambientale che riguardo ai temi sociali. In ogni caso queste osservazioni mi sono sembrate importanti per l'avvio di un confronto come quello che ci proponiamo in questo convegno

annuale dell'Associazione "club giuristi dell'ambiente".

Il bosco nella pianificazione urbanistica

ALBERTO ABRAMI

La disciplina dei terreni boscati riposa ancor oggi in buona misura sul regio decreto 30 dicembre 1923 n. 3267 integrato, peraltro, da due interventi legislativi decisamente significanti, uno a metà degli anni '80 e l'altro all'inizio degli anni 2000, dei quali diremo più avanti.

Intanto dobbiamo rilevare che il decreto di cui sopra è universalmente noto come legge forestale, e con la denominazione di legge chiameremo anche noi questo testo normativo, dovendo però immediatamente rilevare che la norma non ha per oggetto solo i boschi, ma anche, come recita il titolo, i terreni montani in generale.

Il significato della protezione, oltre che dei boschi, anche dei terreni montani, è chiarito dal primo articolo della legge ove si dichiara che "sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt.7, 8 e possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque". La disposizione riportata esplicita ad abbondanza come non ci si trovi di fronte ad una normativa selvicolturale o forestale, quanto invece ad una norma che intende avere cura della protezione del suolo. Ciò spiega il binomio foreste- territori montani che si rinviene nel titolo della legge, poiché è nelle aree montane che si realizza la difesa idrogeologica delle aree di pianura, anche se il termine territorio montano appare generico e lo rimarrà lungo, fino all'entrata in vigore della legge n. 991 del 1952, con la quale si stabiliscono i parametri per la classificazione delle aree di montagna; mentre la definizione giuridica di bosco la si avrà solo nella legislazione forestale statale di principio, all'inizio degli anni 2000.

Dall'interesse del legislatore per la stabilità idrogeologica del territorio discende il vincolo, che ha ad oggetto il bosco non diversamente, peraltro, da ogni altro terreno, e cioè a prescindere dalla sua natura

e destinazione, purché relazionato alle finalità dell' art. 1 della legge sopra riportato.

Convieni ora precisare che il vincolo idrogeologico trova origine su proposta dell' Amministrazione forestale, che opera d'ufficio. Questa individua i terreni, procedendo per zone all'interno del bacino idrografico, od anche torrentizio, che essa ritiene di proporre per il vincolo all'ente competente. Il vincolo idrogeologico viene imposto per atto discrezionale di un organismo estraneo all'Amministrazione forestale proponente, il Comitato forestale; questo procede all'imposizione del vincolo in modo puntuale sui terreni ricadenti nel territorio comunale in base a determinati parametri - in verità molto generici - rinvenibili nell'art. 19 del regolamento di esecuzione della legge 16 maggio 1926 n. 1126 dopo aver instaurato una sorta di contraddittorio tra l'Amministrazione proponente il vincolo e il proprietario privato interessato, svolgendo comunque una attività di natura amministrativa.¹

Sappiamo che il vincolo idrogeologico ha per oggetto i terreni di qualsiasi natura e destinazione, secondo il disposto dell'art. 1 della legge n. 3267 del 1923, ritenuti funzionali ai fini della difesa del suolo. Che poi i terreni boscati, in particolare quelli situati nelle zone montane, siano vincolati in larghissima percentuale, questo non è solo un dato statistico, poiché la particolare attenzione che il legislatore rivolge ai boschi è la conseguenza della loro naturale capacità di imbrigliare il terreno con le radici degli alberi e di trattenere col loro "humus" il dilavare delle acque.

L'effetto del vincolo per il proprietario boschivo, oltre alla soggezione al regime delle "prescrizioni di massima", delle quali diremo più avanti, sta nel divieto della "trasformazione del bosco in altre qualità di coltura", anche se ciò non ha il carattere dell'assolutezza, nel senso che qualora il terreno, in seguito a determinate opere e

1. L'istruzione e l'imposizione del vincolo idrogeologico viene compreso dalla dottrina tra quei procedimenti amministrativi che la legge talora impone alla Pubblica Amministrazione allo scopo di garantire che l'atto amministrativo avvenga non solo nel rispetto della norma, ma anche degli interessi del cittadino-proprietario. In argomento, G.P. Ponticelli, "Appunti in materia di procedimento di imposizione del vincolo idrogeologico.", in "Giur.it" 1958, II, p. 335; C. FRASSOLDATI, "L' Ordinamento forestale e montano" Firenze 1960 p. 153, nonché F. MILANI "La proprietà forestale". Milano 1964 p. 104. Di partecipazione collaborativa dei privati al procedimento amministrativo, parla G. PALMA, "Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà," Napoli 1971 p. 308 in nota.

lavori eseguiti, abbia acquisito la stabilità idrogeologica, il vincolo non trova più giustificazione e potrà essere rimosso dalla stessa Autorità che lo ha imposto.² Ulteriore effetto della relatività del vincolo è che esso non ha il significato del mantenimento permanente della destinazione in atto, poiché la trasformazione del terreno boscato in altra destinazione produttiva, al pari della rottura dei terreni saldi mediante lavorazioni periodiche, ciò che caratterizza l'attività agraria in senso stretto, può essere reso possibile mediante autorizzazione dell'Autorità amministrativa competente.

Questa, agendo nell'esercizio di una discrezionalità tecnica, non potrà prendere in considerazione, nel rilasciare l'autorizzazione, altro che la compatibilità del cambio di destinazione con la presenza del vincolo ossia con la stabilità idrogeologica.³ Altre valutazioni correlate ai servizi offerti dal bosco diversi dalla funzione stabilizzatrice del territorio, dovranno rimanere estranee al giudizio dell'Amministrazione a meno di non cadere nel vizio di eccesso di potere.⁴

La tipicità della proprietà forestale, si completa nell'obbligo dell'osservanza nell'utilizzazione del bene vincolato alle "prescrizioni di massima e di polizia forestale" — regolamenti locali che prevedono, in particolare, i tempi, i modi e l'estensione delle utilizzazioni legnose — alle quali la legge rinvia per quanto concerne la disciplina di dettaglio e il cui mancato rispetto è sanzionato come illecito amministrativo.⁵ Si tratta di norme aventi obblighi soprattutto di non fare e contenuti prevalentemente tecnici, di competenza inizialmente del Comitato forestale — un organo tecnico-amministrativo con una

2. La rimozione del vincolo può avvenire d'ufficio ai sensi dell'art. 13 della legge n. 3267 del 1923, ma anche ad iniziativa del privato interessato secondo le previsioni dell'art. 12 della medesima legge.

3. È questo il fine che legittima l'imposizione del vincolo idrogeologico, sicché il bosco diviene strumento per il perseguimento di tale finalità. Ove questa funzione venga comunque assicurata il vincolo sul bosco non ha più ragione di esistere.

4. La considerazione che il bosco svolga anche altre rilevanti funzioni di interesse generale non può essere oggetto di valutazione allorché si ritiene di autorizzare il cambio di destinazione.

5. Ciò in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 23 marzo 1966 n. 26 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge forestale in violazione del principio della riserva di legge in materia penale in quanto attribuisce ad un organo amministrativo, la Giunta camerale, il potere di sanzionare penalmente, entro i limiti fissati dall'art. 650 del Codice penale, i trasgressori alle Prescrizioni di massima e di polizia forestale; vedi la sentenza con il commento di G. AMARO in, "Giur.Cost" 1966 p. 255 e ss.

giurisdizione corrispondente al territorio provinciale — eppoi della Camera di Commercio successivamente al crollo dell'ordinamento fascista, ed oggi trasferita, la loro redazione, relazionata agli interessi idrogeologici del territorio, alle Regioni.⁶ Un altro dato della legge va messo in luce: esso va riferito alla notifica del vincolo che non ha carattere personale, ma avviene mediante pubblicizzazione presso l'albo pretorio comunale a cura dell'Autorità forestale. La specialità di questo modello proprietario per cui il diritto del privato viene compresso in favore dell'interesse collettivo senza corresponsione di forme indennitarie che non siano la revisione degli estimi forestali,⁷ vivacizzò il dibattito della dottrina successivamente alla emanazione della prima legge forestale dello Stato italiano nel 1877, fino alla vigilia della entrata in vigore della legge n. 3267 del 1923. Esso si concluse con il riconoscimento, da parte della dottrina prevalente, dell'esistenza di un diritto dominicale forestale ove l'ampiezza dei diritti del proprietario dipende dallo scopo di pubblico interesse che l'ordinamento tende a realizzare.⁸ Oggi questo dibattito non ha più significato dopo

6. Recita l'art. 19 del regolamento di esecuzione della legge 16 maggio 1926, n. 1126 che le Prescrizioni di massima e di polizia forestale “dovranno essere determinate, anche per parti di Provincia, esclusivamente in rapporto con gli scopi idrogeologici di cui l'art. 1 della legge, tenendo conto della attuale destinazione dei terreni, delle condizioni e dei bisogni locali.”

7. Dispone l'art. 16 della legge che “gli estimi dei terreni vincolati che nella formazione del catasto siano stati applicati senza tener conto degli effetti del vincolo, saranno riveduti e ridotti in proporzione della diminuzione di reddito causata dal vincolo stesso”. Non risulta, peraltro, che la disposizione sia stata utilizzata dagli interessati a riprova che le Prescrizioni di massima si limitano ad adattare la norma al dato di natura in relazione allo sviluppo delle piante fino al raggiungimento della maturità fisiologica allorché si rende possibile il taglio e con esso l'utilizzazione legnosa. Sul punto, A. ABRAMI, “Manuale di Diritto forestale e dell'Ambiente territoriale”, Milano 2005 p. 11

8. Per una attenta disamina della dottrina sul problema della indennizzabilità del vincolo idrogeologico tra la prima legge forestale unitaria del 1977 e il decreto legislativo del 1923 eppoi sui contributi della dottrina nel periodo tra le due guerre mondiali, si veda A. MURA, “Ordinamento forestale e problemi montani”, Milano 1973 p. 103 –127. Tra questi contributi ci piace riportare il pensiero di G. VENEZIAN che pur essendo di orientamento liberale, così si esprime: “Sopra la proprietà sta il diritto della consociazione politica sul territorio, nel quale la sua vita ha base, ed è questo diritto che viene violato da una tale attività del proprietario che ne muti l'oggetto, rendendo impossibile che nel tratto dove si è esercitata si svolga ulteriormente la vita e si adopri il lavoro. Non dunque il vincolo, ma l'indennità che fosse corrisposta per un vincolo inteso ad assicurare la consistenza del suolo sarebbe sovranamente ingiusta (G. VENEZIAN, “La questione del vincolo forestale” in “Opere giuridiche”. Roma 1920, vol. II p. 301 e ss.)

che la Corte Costituzionale ha evidenziato che vi sono categorie di beni che per loro natura nascono fin dall'origine limitati dall'interesse pubblico, sicché l'ordinamento giuridico attraverso l'imposizione del vincolo non crea il limite alla loro utilizzazione, ma solo ne accerta la preesistente esistenza.

Non è questa la sede per approfondire le tematiche intorno alla funzione sociale della proprietà, quanto piuttosto di mettere in evidenza come l'aver considerato il bosco, da parte del legislatore degli anni '20, come strumento — di difesa idrogeologica — e non come fine, apparirà una chiara limitazione della legge, peraltro, solo molto più tardi, quando cioè si manifesterà in tutta la sua ampiezza il problema ambientale, all'epoca neppure immaginabile.

Va ora rilevato che il testo normativo del 1923 non dà la definizione di bosco — che sarà offerta dallo Stato solo all'inizio degli anni 2000 — evidentemente perché ritenuta all'epoca metagiuridica ovvero irilevante oltre la denominazione che ne davano le scienze forestali o botaniche.

Veniamo così alla seconda metà degli anni '60, allorché viene avvertita la necessità, da parte del legislatore urbanistico, di inserire nella legge 6 agosto 1967 n. 765, nota all'epoca come legge ponte, il disposto dell'art. 3, integrativo dell'art. 10 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, che consentiva modifiche d'ufficio da parte del Ministero dei Lavori Pubblici in sede di approvazione dei piani regolatori generali già adottati dai Comuni volte, ad assicurare “la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici”.

Quello che poteva apparire un intervento di natura eccezionale, si consolida con la legge 19 novembre 1968 n. 1187 la quale dispone, in sostituzione dell'art. 1, comma 2 n. 5 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, che il piano regolatore dovrà individuare “i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico”.

La protezione dell'ambiente, con tutto il suo carico significativo, faceva così ingresso per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico relativo alla pianificazione del territorio seppur il legislatore non utilizzi il termine ambiente, che sarebbe apparso generico, ma quello specifico di “complessi ambientali” che risulta più congruo per una disciplina che ha per oggetto la pianificazione del territorio. Poi nella successiva legge n. 1187 del 1968, da ultimo richiamata, entrata in vigore a poco più di un anno dalla legge ponte, viene esplicitato ancor

meglio questo tipo di obbligo facendo carico ai Comuni dell'individuazione nel piano regolatore delle zone di interesse ambientale. Si affermava quindi definitivamente l'esistenza, oltre alle zone, diciamo così codificate, ovvero di carattere storico e di carattere paesaggistico, anche delle zone di carattere ambientale pur in assenza di una definizione giuridica di ambiente che impediva a ben vedere la pratica operatività della norma. Ci si chiese, infatti, all'epoca a cosa il legislatore avesse voluto riferirsi con la locuzione zone a carattere ambientale, dal momento che riguardo alla tutela delle zone paesaggistiche poteva essere utilizzata la legge n. 1497 del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali, mentre per le zone a carattere storico la normativa di riferimento non poteva non essere che la legge n. 1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse storico ed artistico.

Una cosa poteva dirsi certa e cioè che i complessi ambientali, come le zone a carattere ambientale, costituivano un'entità nuova che non pareva affatto sussumibile nelle categorie giuridiche protezioniste esistenti comprendente i complessi storici, monumentali ed archeologici e neppure sussumibile nella categoria concernente la tutela del paesaggio secondo i canoni della bellezza naturale di cui alla legge n. 1497 del 1939. Altro era l'oggetto della protezione di tali leggi come pure la cultura della fine degli anni trenta, rispetto al tempo presente.

La normazione sopra richiamata evidenziava una tutela che aveva una sua specificità, e quindi il carattere della novità in quanto rivolta a complessi di beni ed aree che fino ad allora non avevano avuto una qualificazione giuridica: e questi erano appunto i beni ambientali che entravano a pieno titolo nella disciplina dell'organizzazione del territorio.

Non è allora improbabile che l'attenzione del legislatore fosse rivolta a tutti quei luoghi di interesse naturalistico che sfuggivano alla protezione di tipo estetico assicurata dalla legge n. 1497 del 1939 come, per altri versi, alla legge n. 1089 dello stesso anno, relativa alle cose di interesse storico ed artistico. Di certo al piano regolatore veniva offerta la possibilità di realizzare una salvaguardia di tipo nuovo in relazione a beni sconosciuti alle leggi ora menzionate, avendo a monte, seppur in misura minima, la garanzia della riserva di legge.

Ma era quella, del richiamo da parte della nuova normativa ai vincoli ambientali, l'occasione per i Comuni armati di buona volontà, di

utilizzare il disposto legislativo per fare emergere dai loro archivi gli elenchi delle zone del territorio comunale gravate dal vincolo idrogeologico, fino ad allora del tutto ignorato dalla legislazione urbanistica. Veniva offerta ai Comuni la concreta possibilità di operare una effettiva correlazione tra disciplina urbanistica e disciplina forestale, come già aveva prospettato uno studio, articolato in disposizioni normative, dell'Accademia italiana di Scienze forestali, ma l'esperienza pratica ha dimostrato che i Comuni hanno preferito, tranne poche eccezioni ignorare nella redazione dei piani regolatori la novità della norma.⁹ Nello stesso tempo però va anche evidenziata la "timidezza" del Ministero dell'Agricoltura e Foreste nel far valere le proprie ragioni circa il rilievo del vincolo idrogeologico, come anche dei complessi boscati particolarmente significativi, all'interno della pianificazione urbanistica, col risultato della subordinazione di fatto della materia foreste alla materia urbanistica il cui potere programmatico rimaneva per questo aspetto incontrollato ovvero privo di condizionamenti. Saranno però le Regioni, che di lì a qualche anno acquisiranno le competenze in materia urbanistica e di agricoltura e foreste, a dare significanza con la loro legislazione, come vedremo più avanti, all'indeterminatezza della protezione ambientale e a vedere, le più avvedute, nel vincolo idrogeologico, uno strumento di pianificazione del territorio.

Saranno ancora le Regioni a far propria, con la loro legislazione, la novità interpretativa dell'art. 7 della legge n. 3267 del 1923 ad opera di una fondamentale sentenza del Consiglio di Stato sul mutamento di destinazione di un fondo boscato, che metteva in evidenza l'usura ormai raggiunta da tale legge sul punto. Il combinato disposto tra l'art. 7 della legge del 1923 e l'art. 20 del regolamento di esecuzione 16 maggio 1926 n. 1126 evidenzia con sufficiente chiarezza che per trasformazione del bosco in altre qualità di colture deve intendersi la coltura agraria, sicché ogni altra destinazione del terreno boscato che non fosse la coltura agraria doveva intendersi come movimento di terreno per il quale non è richiesta l'autorizzazione alla Camera di Commercio, oggi la Regione, essendo sufficiente notificare l'Ispettorato forestale che, entro trenta giorni dal ricevimento può solo dettare le

9. In questo senso, A. ABRAMI, "I nuovi approdi dell'Ordinamento giuridico forestale, in "Dir. giur. Agr. Al. Amb." 2008 p. 529 e ss.

L'articolato elaborato dall'Acc. It. Sc. For., reca il titolo: "Studio di una legge per la tutela del suolo e del bosco e per la protezione della natura". Firenze 1966.

modalità dell'esecuzione dell'intervento antropico, o rimanere silente per lo stesso periodo, con la conseguenza che il silenzio dell'Ufficio ha il significato dell'assenso.

Questa, dunque, l'interpretazione letterale della norma fatta propria dall'Amministrazione forestale per cui veniva sottratta alla necessità dell'autorizzazione, il dissodamento del bosco per la realizzazione di opere di natura edilizia, sportiva o per l'apertura di una cava, che sotto il profilo dell'interesse idrogeologico potevano presentare una pericolosità maggiore della trasformazione in coltura agraria. La sentenza del Consiglio di Stato avverte ciò, e mediante una interpretazione logico-sistematica dell'art. 7, per altri estensiva, afferma che l'edificazione turistico-residenziale, nella fattispecie si trattava di un complesso alberghiero, in quanto postula l'eliminazione delle piante che caratterizzano il bosco ossia il dissodamento parziale o totale di questo, espone già il terreno boscato vincolato ad un pericolo di alterazione idrogeologica indipendentemente dal fatto della successiva destinazione agraria o edificatoria. Di qui la necessità dell'autorizzazione dell'Amministrazione competente, allora la Camera di Commercio, oggi la Regione, per verificare la compatibilità della trasformazione con la presenza del vincolo.¹⁰

La sentenza del Consiglio di Stato darà inizio ad un costante indirizzo giurisprudenziale della giustizia amministrativa sul significato di trasformazione del bosco in altre colture e sarà accolta senza alcuna riserva dalla legislazione forestale regionale per cui ogni mutamento permanente della coltura boschiva ossia di dissodamento della superficie arborea, o trasformazione nell'uso dei boschi, costituisce un cambio di destinazione che necessita dell'autorizzazione dell'Autorità competente.

L'interesse per il problema dell'ambiente territoriale era ormai alla ribalta del legislatore, quando pochi anni prima, nel 1965, l'ordinamento aveva approntato gli strumenti per la protezione delle risorse biologiche delle acque marine mediante la disciplina della pesca nel mare e, l'anno successivo, nel luglio del 1966, era stata varata la normativa contro l'inquinamento atmosferico.

10. Si veda la sentenza del Consiglio di Stato 16 marzo 1971 n. 183. Per i numerosi contributi della dottrina a commento della sentenza che può dirsi dia inizio all'interessamento della dottrina amministrativistica alle tematiche forestali e ambientali, prima pressoché assente, si veda, A. ABRAMI, "La disciplina normativa dei terreni forestali" Milano, 1987 p. 66-76.

Eppure un dato legislativo certo sul significato di ambiente era ancora assente nell'ordinamento giuridico mentre in Costituzione il dato di riferimento era — e lo è tuttora — l'articolo 9 sulla tutela del paesaggio. Come accade quando il giudice si trova a dover far fronte a situazioni che denunciano l'inerzia del legislatore, la Corte Costituzionale evidenziava, nell'utilizzazione di tale disposizione in relazione alla tutela dell'ambiente, un certo sforzo interpretativo, venendo ad affermare, nella sentenza n. 211 del 1988, con riferimento, appunto, all'art. 9, che il significato dei termini componenti la disposizione costituzionale “non si deve affatto ritenere resti ancorato al momento della redazione della norma, poiché il suo senso si evolve con il tempo a causa delle modificazioni introdotte nell'ordinamento normativo complessivo in cui sono inserite e del divenire storico della società in cui quelle sono applicate”.

D'altra parte non era pensabile che il legislatore costituente per quanto potesse guardare lontano fosse in grado di prevedere il consumo delle risorse naturali che nel corso degli anni avvenire l'uomo avrebbe messo in atto e neppure i mutamenti climatici che si sarebbero verificati; l'Italia, d'altra parte, doveva rimarginare, si era negli anni 1946-47, le profonde ferite subite nel corso della guerra da poco terminata e, dopo la riaffermazione delle libertà democratiche, occorreva pensare alla ricostruzione economica.

Fatta questa riflessione, si tratterà ora di evidenziare come la produzione legislativa regionale dia svolgimento ai valori ambientali introdotti nel nostro ordinamento dal legislatore statale per i fini della conservazione dei territori boscati, sia sul versante della legislazione urbanistica, che sul versante della legislazione forestale.

Se infatti è esatto affermare che la normativa di base in materia di territori boscati sia ancora il testo unico 30 dicembre 1923 n. 3267, dove le tematiche ambientali sono assenti, è però altrettanto vero che questo testo di legge ha subito interessanti innovazioni, come già abbiamo osservato, da parte del legislatore regionale, nonché massicce integrazioni in tempi a noi più recenti per effetto dell'intervento del legislatore paesaggistico-ambientale statale a metà degli anni '80 e, successivamente, per opera dello stesso legislatore forestale all'inizio degli anni 2000 mediante un decreto legislativo che ha tutti i caratteri, al di là della denominazione, di una legge cornice.

Col decollo dell'ordinamento regionale, ci saremmo aspettati dallo Stato l'emanazione di una legge cornice in materia di foreste che avesse aggiornato i principi fondamentali costitutivi della legge del 1923 che era rimasta immutata nonostante i profondi mutamenti socio-economici che nel corso degli ultimi decenni si erano manifestati, ma anche nonostante le sollecitazioni della dottrina, ed in particolare da parte dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali che ebbe a suggerire al riguardo un compiuto studio, redatto cioè in prescrizioni normative¹¹.

Se lo Stato dal canto suo rimase inerte, le Regioni più avvertite non sfuggirono alle numerose problematiche concernenti i territori boscati. Si assiste a questo punto ad un fenomeno nuovo al quale prima abbiamo accennato: esso si manifesta sul versante dell'urbanistica e quindi a prescindere dalla formazione della legislazione forestale regionale.

Questo fenomeno è costituito dall'attrazione della tutela dei territori boschivi o meglio di certe loro tipologie rilevanti sotto il profilo naturalistico, all'interno della pianificazione urbanistica mediante la quale si viene ora a disciplinare non solo l'uso del suolo, ma anche la tutela di questo. Si tratta di una pianificazione urbanistica a trecentosessanta gradi sul territorio perché comprensiva anche della protezione del patrimonio naturale e paesistico.¹² Insomma, parallelamente, come anche a prescindere dalla formazione di una legislazione forestale regionale, sorge una pan-urbanistica come all'epoca venne da alcuno, forse maliziosamente, venne definita, ma che non può dirsi costituisca in assoluto una novità delle Regioni.

Abbiamo già visto come i prodromi significativi di tale legislazione si rinvergono nell'art. 3 della legge 6 agosto 1967 n. 765 che abbiamo prima richiamata, e soprattutto trovi fondamento, questa nuova urbanistica, nell'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 — destinato a completare il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni — col quale si dà una definizione della materia urbanistica che risulta comprensiva anche della protezione dell'ambiente.

11. Si veda, a cura dell'Acc. It. Sc. For: "Studio di una legge cornice per la tutela dei boschi, dei pascoli montani e dei terreni soggetti a dissesto idrogeologico", Firenze 1984.

12. In argomento, A. ABRAMI, "I territori forestali dal vincolo idrogeologico al vincolo ambientale". Firenze 1993 p. 51 e ss.

Seppur a grandi linee, conviene mettere in luce il salto di qualità operato da tale legislazione regionale di uso e tutela del suolo che, indipendentemente dalla presenza del vincolo idrogeologico, ingloba al suo interno la protezione di alcune significanti categorie di boschi soprattutto rilevanti sotto il profilo naturalistico.

L'esempio che in questo senso è il primo della legislazione regionale di quel periodo ed anche l'unico ad anticipare i contenuti stessi dell'art. 80 del decreto presidenziale n. 616 del 1977, si rinviene nella legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975 n. 51 recante "disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico" dove, in breve, possiamo affermare, l'urbanistica diviene il veicolo per disciplinare ogni sorta di uso del suolo. Per quanto qui interessa, la legge, oltre ad avere una attenzione particolare per le aree soggette al vincolo idrogeologico, fa divieto di nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione nelle aree costituite "da boschi d'alto fusto e destinate al rimboschimento". In modo analogo recita anche la legge Piemonte 5 dicembre 1977 n. 56 recante "tutela ed uso del suolo", che però il divieto di nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione già presente nella legge lombarda, lo estende anche ai boschi "che assolvono a funzioni di salubrità ambientale".

In analogia al dettato della Regione Lombardia prima richiamato, troviamo la disciplina, anch'essa denominata di "uso e tutela del suolo", 7 dicembre 1978 n. 47 della Regione Emilia-Romagna, la legge Abruzzo 12 aprile 1983 n. 18 recante "norme per la conservazione, tutela e trasformazione del territorio" ed anche la legge urbanistica della Regione Sicilia 27 dicembre 1978 la quale, per altri versi, fa tuttavia emergere nella sua disciplina la funzione ambientale del bosco.

Il terreno boscato, dunque, nelle leggi urbanistiche regionali che abbiamo sia pur rapidamente esaminato, non riceve protezione per la sola funzione della difesa del suolo, ma in ragione di tutti i servizi di interesse generale che esso è in grado di esprimere. Il vincolo idrogeologico possiamo dire si dilata, in conseguenza della tutela della quale vengono a giovarsi determinati tipi di bosco per effetto della legislazione urbanistica, in una sorta di vincolo forestale e per ciò stesso quei terreni silvani divengono fattori della protezione ambientale; con la conseguenza che la conservazione delle aree forestali individuate dalla legge viene garantita dalle disposizioni del piano regolatore co-

munale e quindi la violazione di queste disposizioni sarà oggetto della sanzione sindacale.

Stiamo assistendo all'invasività della materia urbanistica con conseguente lesione dell'autonomia della materia forestale? Può darsi, ma non c'è dubbio che in tal caso l'ordinamento urbanistico si fa garante della conservazione del bosco altrimenti minacciata proprio dagli appetiti edilizi, e comunque, la disciplina del bene foresta, nel senso del governo del bosco regolamentato dalle prescrizioni di massima, non soffre per questo di limitazione alcuna.

Fatto è che su questo panorama legislativo regionale, che ha commissionato la materia urbanistica e la materia paesaggistica, individuando in unico strumento pianificatorio, tanto l'uso che la protezione del territorio, ovvero inglobando all'interno della materia urbanistica anche la tutela del paesaggio e con esso anche una specifica tutela silvana, su questo panorama legislativo regionale, dicevamo, lo Stato evidentemente insoddisfatto degli esiti di tale normazione, cala la legge 8 agosto 1985 n. 431 di conversione in legge, con massicce modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985 n. 312. Con questa legge viene recuperata l'autonomia della materia paesaggistica — se di materia si può parlare a proposito del paesaggio per rilevare la distinzione dall'urbanistica — attraverso la previsione di uno specifico strumento di pianificazione, il piano paesaggistico di competenza delle Regioni, già rinvenibile nella legge n. 1497 del 1939, ma la cui redazione non è più facoltativa, ma è resa invece obbligatoria per i beni ed aree tipologiche oggetto della nuova protezione legislativa che vengono considerati nel genere, tra i quali la categoria dei territori boscati.

Oggetto della nuova legge di protezione del paesaggio sono, come si legge nel titolo, le "zone di particolare interesse ambientale" e ciò vale la pena mettere in evidenza poiché su questo punto torneremo più avanti. E però già si può rilevare la diversità di questa tutela rispetto alla normazione paesaggistica pregressa del 1939 con la quale si pone in continuità, concentrata sulla tutela di beni e località dotate di un particolare pregio estetico come, appunto, si caratterizzava la legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali. Ora si provvede a vincolare, non per atto amministrativo puntiforme sul territorio, ma per effetto della stessa previsione legislativa, vaste tipologie territoriali intese quali ecosistemi, come i tratti costieri, le fasce lacuali e fluviali, i ghiacciai, i circhi glaciali ecc. . . e, per quanto qui interessa, i territori boscati considerati nel genere.

La legge n. 431 del 1985 viene successivamente riprodotta, con modifiche assolutamente marginali, nel d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 per poi essere accolta con modificazioni all'interno del "Codice dei beni culturali e del paesaggio" entrato in vigore all'inizio del 2004.

Ora conviene osservare come, in quello stesso periodo, o comunque di lì a poco, nel quale abbiamo assistito all'emanazione della legislazione urbanistica da parte delle Regioni, si è mosso il legislatore forestale regionale, nello spazio ristretto, peraltro, delimitato da principi fondamentali della materia risalenti, come già sappiamo, all'inizio degli anni '20 e che avrebbero dovuto essere aggiornati mediante l'emanazione di una legge cornice in relazione soprattutto alle emergenti esigenze ecologiche.

In questo contesto va segnalata la legge forestale del Veneto 13 settembre 1978 n. 52 ove si dispone che tutti i boschi vengano "tutelati in considerazione delle funzioni di interesse generale svolti dagli stessi". La disposizione rischia però di rimanere solo espressiva della buona volontà del legislatore ovvero una norma manifesto, qualora non sia supportata da una adeguata normazione urbanistica; questa affermazione legislativa trova, per altro verso, un riscontro nell'estensione del regime delle prescrizioni di massima e di polizia forestale a tutti i boschi, a prescindere dalla presenza del vincolo idrogeologico. In quale misura poi le prescrizioni di massima siano orientate, diversamente dal passato, da criteri rappresentativi delle nuove e più generali funzioni, non è questa la sede per approfondire tale tematica, ma non c'è dubbio che la misura della protezione sia espressa da tali norme regolamentari alle quali la normativa di legge forestale fa rinvio.

Una disposizione analoga a quella appena vista della Regione Veneto, si rinviene nella legge forestale Liguria 6 aprile 1984 n. 22 ove si fa divieto della riduzione della superficie forestale "salvo i casi espressamente autorizzati", senza peraltro precisare quali siano questi casi che consentono il dissodamento del bosco. Una legge forestale regionale connotata in senso ambientale è inoltre la normativa della Regione Abruzzo 11 Settembre 1979 n. 45 che fa divieto dell'abbattimento e del danneggiamento di ogni specie di pianta d'alto fusto nelle "zone dichiarate di preminente interesse naturale e bellezze naturali", rimanendo però anche qui imprecisato il significato di "preminente interesse naturale".

Più incisiva, ci pare la protezione rinvenibile nella legge regionale Marche 13 marzo 1985, emanata cioè alla vigilia dell'entrata in vigore della nuova legge nazionale sulla protezione del paesaggio n. 431 dell'agosto del 1985, la quale fa divieto, non in particolari aree, come nel caso precedente della Regione Abruzzo, ma in tutto il territorio regionale e quindi a prescindere dal vincolo idrogeologico, di una serie di specie d' alberi d'alto fusto siano questi isolati, in filari, in piccoli gruppi o misti. Una tutela simile a quella ora vista si ha ancora nella legge della Regione Umbria 11 agosto 1978 n. 11, riferentesi non solo alle piante d'alto fusto esistenti, che vengono distinte in due categorie di importanza, ma anche "alle piante suscettibili d'alto fusto".

Connotata in senso naturalistico è anche la legge Basilicata 22 maggio 1980 n. 42, la quale prevede un procedimento particolare per la protezione delle piante arboree di interesse naturalistico e paesaggistico. Infine va ricordata, di quel periodo, la legge forestale dell'Emilia Romagna 4 settembre 1981 n. 30 che intende favorire l'ampliamento della superficie boscata della Regione "per scopi produttivi nonché per la tutela dell'ambiente in genere".

Se si fa una comparazione in riferimento ai territori boscati, tra la legislazione di uso e tutela del territorio e la stessa legislazione forestale, che abbiamo entrambe considerato, si notano se non sovrapposizioni di certo delle intersezioni, avendo l'una e l'altra interesse alla conservazione della superficie boscata; ma ciò non deve sorprendere dal momento in cui l'urbanistica estende la sua competenza anche ai terreni di interesse naturalistico. In realtà sono gli stessi territori silvani a giovare di una ulteriore tutela e, possiamo aggiungere, di maggiore spessore rispetto a quella dell'ordinamento forestale, come accade quando una legge di settore si confronta con una legge intersettoriale.

E veniamo ora al Codice del Paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, ove si rinviene, in questa nuova veste, la medesima disposizione dell'art. 1 lett. g) della legge 8 agosto 1985 n. 431 per cui sono sottoposti al vincolo paesaggistico, oltre ad altri beni ed aree tipiche, "i territori coperti da foreste o da boschi ancorché percorsi dal fuoco e quelli sottoposti al vincolo di rimboschimento." Per la definizione di bosco viene fatto rinvio all'art. 2, commi 2 e 6 del d.lgs. 18 maggio 2001 n. 227.

Il territorio boscato viene dunque vincolato, al pari degli altri beni individuati dalla norma, in quanto bene strutturale al nostro

paesaggio–ambiente, aldilà della funzione idrogeologica come nel decreto n. 3267 del 1923 o di quella estetica, come nella legge n. 1497 del 1939. Si realizza in tal modo una protezione che possiamo chiamare totalizzante, come è, appunto, quella riferita alla categoria dei territori boscati.

La nuova tutela del paesaggio coincide con la protezione di vari sistemi ecologici tipizzanti la geografia del nostro Paese, sicché si può senz'altro parlare di una tutela paesaggistica fondata sul dato ambientale che di certo caratterizza questo tipo di protezione almeno per quanto riguarda i boschi, ma non solo questi, basti pensare alle zone umide, alle fasce fluviali, ai ghiacciai, ai circhi glaciali ecc.

I territori boscati, infatti, vengono protetti indipendentemente dall'interesse che possono suscitare dal punto di vista botanico o naturalistico in generale, o alla loro particolare situazione geografica, ma per la loro stessa esistenza e cioè in quanto entità biologiche comprensive della vita vegetale ed animale che tipicizza il loro "habitat".

Del resto che la tutela del paesaggio prescindendo dalla rilevanza dell'interesse idrogeologico nel senso che questo può essere presente o meno trattandosi di una protezione estesa alla generalità dei territori boscati, appare pacifico come sopra abbiamo accennato; ugualmente è pacifico che con la nuova normativa si va ben oltre le finalità di natura estetica perseguite dal legislatore del 1939, altrimenti non si spiegherebbe — facendo sempre riferimento ai boschi — una tutela estesa al genere, se non per la considerazione che questi siano tutti "belli," oppure caratterizzano di sé un paesaggio di peculiare bellezza secondo i parametri della legge n. 1497 del 1939.

Ma occorre riconoscere che neppure la definizione di paesaggio che si rinviene nel Codice con il suo riferimento ad un luogo geografico identitario per la natura, la storia umana e le reciproche interrelazioni e quindi circoscritto, appare un contenitore idoneo ad accogliere una protezione fondata sul dato categoriale e di certo, ci riferiamo ai boschi, anche sul dato squisitamente ambientale. Sorprende quindi che il Codice del Paesaggio, che d'ora in avanti chiameremo semplicemente Codice, abbia bandito ogni riferimento al termine ambiente come ancora si leggeva nel Testo Unico "In materia di beni culturali ed ambientali" 29 ottobre 1999 n. 490, emanato in seguito alla legge di delega 8 ottobre 1997 n. 352, che all'art. 138 rubricava quali "beni ambientali," i beni e le aree individuate in base alla legge n. 1497 del

1939 così come i beni e le aree individuate dalla legge n. 431 del 1985.

Noi non vogliamo pensare che il legislatore paesaggista con questo atteggiamento abbia voluto sancire il divorzio tra paesaggio ed ambiente, ma di certo ha inteso evitare, eliminando il termine ambiente in tutto il testo normativo, possibili commistioni tra i due valori — che evidentemente sono state ritenute equivoche — inglobando la protezione dell'ambiente nell'alveo della protezione del paesaggio; in tal modo affermando sull'ambiente la supremazia del paesaggio che formalmente non fa più capo al Ministero per i Beni culturali e Ambientali avendo questo cambiato denominazione in Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

È un'operazione che può però rivelarsi miope dal momento che non esiste una "supplenza" ambientale, mentre era sufficiente per una valutazione circa l'interesse ambientale attrezzare in questo senso gli uffici periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali competenti ad esprimere il parere sulle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni.

Contrasta, d'altra parte, con questo atteggiamento normativo la disposizione per la quale, allorché si realizza l'intesa tra Stato e Regione per la formazione del piano paesaggistico, a manifestare la volontà statale insieme al Ministero per i Beni e le Attività Culturali vi sia il Ministero dell'Ambiente.

Ma soprattutto rimane da spiegare come mai l'art. 149 del Codice preveda che l'Autorità paesaggistica debba prendere in considerazione ai fini del rilascio o meno dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, anche la condizione idrogeologica del terreno, fatto ascrivibile ad una valutazione di natura forestale e ambientale, fra l'altro evidenziando una non felice sovrapposizione di due diverse Autorità di settore, quella forestale e quella paesaggistica, rispetto alla medesima competenza.

In realtà la finalità alla quale mira il Codice, è quella di conservare un equilibrio paesistico-ambientale che, come abbiamo accennato sopra travalica, per quanto riguarda i boschi, determinate peculiarità intrinseche alla loro natura fisica come si riscontra per la difesa idrogeologica del territorio, o per il godimento estetico-visivo di una certa area caratterizzata dalla presenza di un bosco, come anche per un particolare interesse botanico, perché si tratta di una protezione totalizzante che fa cioè riferimento alla interezza delle funzioni del

bosco nel senso che il bosco viene preso in considerazione in quanto tale ossia in sé per sé; si tratta, insomma, di una protezione a trecentosessanta gradi che non possiamo non chiamare di natura ambientale. Ma analogo rilievo riteniamo di poter fare per la protezione rivolta ai ghiacciai, ai circoli glaciali e alle zone umide che appena qualche decennio fa sarebbero state prosciugate per riscattarle alla produzione agricola ed ora invece vengono conservate per garantire gli equilibri ecologici.

Seppure i beni protetti non abbiano più l'appellativo di "beni paesaggistici ed ambientali" come nel Testo Unico 29 ottobre 1999 n. 490, ma semplicemente di beni paesaggistici", dal punto di vista sostanziale ciò non ha rilevanza nel senso che una loro lesione provoca un danno non solo al paesaggio, ma anche all'ambiente che essi rappresentano, anzi costituiscono. È infatti la maggioranza della dottrina, a sostenere che il paesaggio non è che un elemento costitutivo dell'ambiente, che altrimenti rischiamo di risuscitare le fattispecie della legge sulle bellezze naturali del 1939¹³. Non è un caso del resto che determinati interventi sulla superficie boscata, di certo modificativi del paesaggio, tuttavia non richiedono l'autorizzazione dell'Autorità paesaggistica, ma solo dell'Autorità forestale, poiché avendo finalità conservative del bene protetto non sono incisive dell'ambiente. Ci riferiamo agli interventi previsti dall'art. 149 lett. c) del Codice, quali le opere antincendio realizzate attraverso viali parafuoco o cesure all'interno del territorio boscato, alle stesse opere di bonifica quali le sistemazioni idrauliche, ove siano realizzate mediante opere cementizie, ed anche al taglio colturale del bosco al fine della produzione di legname.

Però l'aver eliminato dalla protezione del paesaggio il riferimento all'ambiente per evidenziare il valore culturale del paesaggio, può ingenerare la pericolosa convinzione che questo possa esser protetto indipendentemente da una valutazione che prescindendo dal dato ambientale. Ne è un esempio la recente legge sulle semplificazioni, 4 aprile 2012 n. 35 di conversione in legge del decreto-legge-9 febbraio 2012 n. 5, ha visto, nella sezione dedicata all'agricoltura, l'inserimento di

13. Osserva C. DESIDERI nel suo "Paesaggio e paesaggi," Milano 2010 p. 64 e 65, che se il paesaggio nel Codice non è più ornamento, ma luogo nel quale si identifica la Comunità, non può essere qualcosa di statico come si verifica quando ci si pone nella prospettiva dello spettatore, ma dinamico, come avviene quando stiamo dentro un paesaggio-ambiente fatalmente in perenne trasformazione.

una disposizione (art. 26) che, modificando la definizione di bosco ne consente il dissodamento qualora questo sia situato — tanto che si tratti di un bosco naturale o artificiale — in paesaggi agrari definiti genericamente storici, con l'effetto che avremo, forse, recuperato una situazione bella a vedersi, ma tutta di facciata se pregiudizievole dell'assetto idrogeologico¹⁴.

Per i beni vincolati dalle disposizioni del Codice è previsto l'obbligo per le Regioni della redazione di apposito "piano paesaggistico" od anche "urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici". L'uso del piano ha come effetto fondamentale, la funzione di ridurre per quanto possibile il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione nel governo dei beni protetti. Tuttavia una redazione a livello regionale non può avere il carattere della puntualità che si rinverrà invece in una certa qual misura nel piano territoriale di coordinamento provinciale, e soprattutto nel piano regolatore, o piano strutturale, del Comune, destinato a conformare il diritto di proprietà dei beni protetti disciplinandone l'uso con il carattere della puntualità all'interno dei confini comunali.

Il disposto dell'art. 142 del Codice prevedeva la decadenza dei vincoli imposti per legge una volta approvato il piano paesaggistico, con la conseguenza che veniva delimitata, o meglio ridotta, l'ampiezza delle aree vincolate sicché risultava attenuata la tutela che ancora si rinveniva nel testo unico n. 490 del 1990. Con le integrazioni del d.lgs. 24 marzo 2006 n. 157 e, soprattutto, del d.lgs. 26 marzo 2008 n. 63, la disposizione viene meno, ma aumentano i poteri del piano paesaggistico nel prevedere forme e regimi di tutela all'interno delle aree tipologiche elencate dalla legge, secondo motivazioni aderenti alla realtà dei luoghi ed alle effettive esigenze di protezione, cosicché sarà la pianificazione, al pari dell'autorizzazione, a gestire e dare concreta attuazione al regime vincolistico.¹⁵

È lecito chiedersi a questo punto quale sia il grado di resistenza

14. Si torna all'idea del paesaggio ornamento che richiama l'idea dell' "osservare" e non dello "stare," in un ambiente. Nella legge sopra richiamata si fa espresso riferimento al recupero del paesaggio sotto il profilo storico ed in particolare dei terrazzamenti. In realtà si intende restaurare qualcosa che non esiste più, dal momento che il paesaggio agrario è in continua evoluzione dovendo tener conto delle logiche del mercato. In questo modo non si opera nel senso della storia, ma contro la storia.

15. Cfr. R. Fuzio nel commento all'art. 142 del Codice, in "Codice dei beni culturali e del paesaggio" a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2012, p. 1068 e ss.

della tutela paesaggistica ovvero in quale misura l'interesse alla conservazione del bosco sia sovraordinato rispetto ad altri interessi pubblici o d'interesse pubblico, se non anche privati, che ne chiedano di volta in volta, in tutto o in parte, la soppressione mediante autorizzazione.

Alla domanda sarebbe stato più semplice rispondere se avessimo potuto rinvenire nell'ordinamento giuridico la definizione di ambiente poiché non v'è dubbio che il rilascio di una autorizzazione al dissodamento di un terreno boscato se può essere possibile sotto il profilo paesaggistico può non esserlo per l'interesse idrogeologico che, come abbiamo visto prima non rimane estraneo alla valutazione dall'Autorità paesaggistica competente in sede di consenso al mutamento di destinazione.

Sappiamo che la legge che andiamo esaminando tutela il bosco non nell'accezione di strumento per la realizzazione di determinati fini, bensì nella sua entità biologica, idonea quindi ad esprimere, attraverso il meccanismo del vincolo, l'interesse delle funzioni del bosco e non solo di alcune di questo. Funzioni o servizi d'interesse collettivo che possiamo senz'altro definire di natura ambientale, si pensi non solo alla funzione esercitata dal bosco nella difesa idrogeologica del territorio, ma anche per la salvaguardia del patrimonio idrico, all'azione esercitata sul clima, sulla qualità dell'aria, alla protezione della biodiversità ecc. Ciò per quanto riguarda i boschi, ma si pensi anche alla categoria delle zone umide, anch'esse vincolate per finalità di interesse squisitamente naturalistico che ancora nell'immediato dopo guerra sarebbero state oggetto di interventi bonificatori mentre oggi la loro conservazione è divenuta preziosa, come già abbiamo accennato, per il mantenimento degli equilibri ecologici.

Occorrerà riconoscere quindi che una tutela del paesaggio che non abbia cura dell'ambiente non può dirsi esaustiva, anzi non a senso se non come fatto meramente estetico-visivo ossia di ciò che è bello a vedersi secondo i parametri, seppur dilatati, della legge n. 1497 del 1939, che il Codice intende superare.

Se questa affermazione risponde al vero, dobbiamo però concludere che la definizione di paesaggio offerta dal Codice, nella misura in cui rifiuta ogni riferimento all'ambiente, non collima con la protezione dei beni o comunque di alcuni di questi o delle zone, che la legge n. 431 del 1985, la cui classificazione viene riprodotta nel Codice del 2004, definisce nel titolo "di particolare interesse ambientale".

L'ordinamento giuridico non ci offre, come sappiamo, la definizione giuridica di ambiente inteso nella sua unità e globalità, cioè come dato sistemico che esprima l'equilibrio dell'ordine naturale, ovvero un valore distinto da ogni singolo bene ambientale e nello stesso tempo riassuntivo in senso unitario degli stessi.

Un'occasione di tutto rilievo per siffatta definizione andò perduta allorché si trattò di disciplinare il risarcimento del danno ambientale mediante la legge n. 349 del 1986. Il legislatore si prese cura di precisare i termini del risarcimento del danno, ma non di chiarire il significato di ambiente che rimase, dal punto di vista dell'ordinamento giuridico assolutamente imprecisato. Né, sarebbe stato possibile utilizzare la definizione di ambiente offerta dalle scienze naturali poiché l'art. 18 della legge n. 349 del 1986, prevede che il danno all'ambiente esiste in quanto vi sia violazione delle "disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge".

Anche in dottrina, d'altra parte, autori di riconosciuta autorevolezza e prestigio come Massimo Severo Giannini, ritenevano che non fosse possibile individuare, nell'ambito della legislazione italiana, un concetto ontologicamente definito di ambiente, poiché il legislatore si era riferito, nell'emanare norme di tutela e di salvaguardia, a beni giuridici a finalità diverse e non facilmente assimilabili.¹⁶

La nuova dimensione globale dei problemi ecologici accompagnata alla sempre più frequente utilizzazione di nuove tecnologie che consentono uno sfruttamento progressivo dell'ambiente, e con sempre maggiore intensità, hanno però impegnato la dottrina giuridica a fornire una definizione unitaria e totalizzante di ambiente che non staremo qui ad approfondire.¹⁷ Per contro il legislatore costituzionale si è limitato ad inserire il termine in Costituzione al solo fine delle ripartizioni di competenze tra Stato e Regioni mediante la legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla riforma del titolo V. Quanto al legislatore ordinario abbiamo già detto sopra come non abbia elaborato una definizione univoca di ambiente, seppure la ricostruzione del concetto di ambiente sia resa possibile, ma solo indirettamente, attraverso la lettura di

16. Cfr. M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", in "Riv. trim. dir. pubbl.", p. 15 e ss.

17. Per una illustrazione delle varie configurazioni di Ambiente, si veda, "Principi di diritto Ambientale" a cura di G. Di Plinio e P. Fimiani, Milano, 2008, in particolare p. 1-36.

alcuni articoli, in particolare l'art. 5, lett.c) sull'impatto ambientale, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 recante "norme in materia ambientale".

Torniamo ora alla domanda che ci siamo posti prima e cioè in quali casi, dovendo considerare che il vincolo non ha valore assoluto, ma relativo, è possibile mediante autorizzazione consentire da parte dell'Autorità paesaggista il dissodamento del bosco per altra destinazione, una volta comparati gli interessi contrapposti. La risposta è che il Codice non offre, a parere di chi scrive, una risposta esaustiva, per quanto possa apparire circoscritto il potere discrezionale della pubblica Amministrazione dai nuovi poteri attribuiti al piano paesaggistico dai decreti correttivi n. 157 del 2006 e n. 63 del 2008 prima richiamati.

Il destino del territorio boscato non poteva però veder molto a lungo l'inerzia del legislatore forestale dopo l'intervento del legislatore ambientalista che fino ad ora abbiamo considerato e che, in sostanza, ha surrogato la lunga vacanza del primo con un provvedimento volto a disciplinare e quindi a limitare, i mutamenti di destinazione del bosco mediante l'obbligatorietà della redazione del piano paesaggistico da parte delle Regioni.

L'occasione per una rivisitazione della normativa forestale è stata colta da d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, recante "orientamento e modernizzazione del settore forestale" emanato in base alla legge di delega 5 marzo 2001 recante, all'art. 7, "modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura".¹⁸

Con questo decreto legislativo, entrato in vigore alla vigilia della riforma del Titolo V della Costituzione si ha, a quasi ottanta anni dall'emanazione della legge n. 3267 del 1923, una disciplina di tutto rilievo integrativa della legge appena richiamata: anzi diremo di più, e cioè che il decreto legislativo non si caratterizza solo per i suoi contenuti, che rispetto al passato appaiono solo ed esclusivamente selvicolturali, poiché aldilà dell'occasione che ne ha determinata la nascita e della stessa intitolazione, si rinvergono nella normativa i caratteri tipici della legge cornice, mediante la quale vengono fissati nuovi principi fondamentali della materia forestale.

Si rinuncia ad intervenire nel settore della legge del 1923 i cui

18. Il decreto legislativo n. 227 del 2001 emanato ancora sotto la vigenza dell'art. 117 Cost. originario, individua una serie di nuovi principi generali della materia che le Regioni faranno propri pur in presenza ormai di una competenza residuale regionale della materia.

contenuti sono di natura ingegneristica, come le opere sistematorie — ormai pertinenti alla legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo — e si guarda al bosco nella sua multifunzionalità ovvero non solo come produttore del bene legname- ma anche come fornitore di tutti quei servizi che l'interesse generale intende valorizzare nel terreno boscato e garantire inoltre penalmente.

Di qui l'importanza, anzi la necessità, della definizione giuridica di bosco che si rinviene nella nuova normativa insieme al divieto, a prescindere da ogni forma di vincolo, della sua trasformazione, con la precisazione che per essa si deve intendere “ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata ad un'utilizzazione del terreno diversa da quella forestale” (art. 4 comma 1).

Alla luce di questo divieto, che ha comunque, come prima osservato, carattere relativo nel senso che non si esclude la possibilità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, vengono rivitalizzati i contenuti dell'art. 17 della legge forestale del 1923, ove si disciplina il cosiddetto vincolo protettivo che non aveva avuto nessuna, o quasi, pratica attuazione.

Abbiamo detto ora della possibilità dell'autorizzazione con la quale rimuovere il divieto della trasformazione del terreno boscato: questa potrà essere rilasciata dall'Autorità preposta al governo del bosco la quale manifesterà la sua volontà attraverso Province o Comuni, allo stesso modo, del resto, della autorizzazione paesaggistica. A tali Enti, infatti, è stata conferita la funzione da parte della Regione, secondo il disposto del nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione.

Il II comma dell'art. 4 del decreto n. 227 del 2001, rende però possibile l'autorizzazione, indipendentemente dal consenso o meno dell'Autorità paesaggistica di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, solo allorchè la trasformazione del bosco in altra destinazione garantisca la conservazione della biodiversità, la stabilità dei terreni, il buon regime delle acque, la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, l'azione frangivento e di igiene ambientale locale, ma anche la stessa tutela del paesaggio; il che sta a significare l'appropriazione di una competenza spettante già ad altra Autorità amministrativa, quella paesaggistica appunto, e quindi una evidente forzatura che mette in evidenza l'esistenza di due diverse Amministrazioni competenti in relazione al medesimo oggetto: il paesaggio.

E però occorre riconoscere che la comprensione del paesaggio forestale, e cioè di una realtà complessa qual'è l'ecosistema bosco ovvero un ambiente biologico naturale comprensivo della vita vegetale e animale che non può essere turbata senza compromettere i delicati equilibri tipici di un habitat vivente, la comprensione del paesaggio forestale, dicevamo, esige una preparazione naturalistica particolare che non può esser rimessa alla buona volontà degli storici dell'arte e degli architetti che compongono gli uffici periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali competenti ad emettere il parere obbligatorio sul dissodamento o meno del bosco.

Seguitando l'esame del d.lgs. n. 227 del 2001 ci si rende conto di come la protezione del terreno boscato appaia quantificata, nel senso che l'espianto del bosco sarà possibile solo quando ricorrono una serie di ben individuate condizioni — diversamente dalle previsioni del Codice — in mancanza delle quali non sarà possibile ottenere l'autorizzazione al mutamento di destinazione.

Va ancora rilevato che il cambio di destinazione può esser reso meno agevole per effetto della prescrizione dei commi successivi al 2 comma dell'art. 4 che abbiamo sopra riportato. In essi si fa obbligo della compensazione della superficie boscata espiantata mediante il rimboschimento di altro terreno di proprietà del soggetto autorizzato, o su altro terreno secondo le indicazioni della Regione ovvero dell'Ente da questa delegato alla funzione.¹⁹

Se si osservano attentamente i nuovi valori o servizi del bosco che dovranno permanere in occasione del mutamento della destinazione in atto, la loro contemporanea concomitanza, e quindi l'obbligo della compensazione, fanno sì che il rilascio dell'autorizzazione appia esser una eccezione o comunque, a rigore, cosa decisamente ardua.

A noi però interessa ora rilevare come il primo di questi servizi socialmente rilevanti ha per oggetto la salvaguardia della biodiversità, un elemento che rappresenta una novità in assoluto, e che caratterizza l'interesse del legislatore forestale per l'aspetto biologico del bosco non diversamente del rilievo che si dà al bosco per il servizio di igiene ambientale locale, una funzione questa tipicamente ecologica.

19. Sul punto e, più in generale, per un esame dell'intero testo normativo, si veda, A. ABRAMI, "Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia di Foreste", in "Dir. Giur. Agr. Amb.", 2001 p. 650 e ss.

Si può allora affermare che il legislatore forestale abbia inteso, rispetto ad ogni altra destinazione del bosco, oltre a far salva la funzione di difesa del suolo già assicurata dal sistema creato dalla legge n. 3267 del 1923, salvaguardare allo stesso modo la funzione ambientale riferita a concrete condizioni del mondo vegetale, fino ad allora non rilevate dall'ordinamento forestale, che vanno protette nell'interesse della collettività.

Abbiamo accennato in precedenza al taglio colturale che compare nella legge n. 431 del 1985 — dizione riprodotta nel vigente Codice del Paesaggio — ma che lasciò perplessi gli interpreti, poiché non si trattava dell'uso di una terminologia appartenente alla tecnica selvicolturale. Il decreto n. 227 del 2001 ci dà ora, all'art. 6, l'interpretazione autentica del termine per modo che sappiamo con certezza che il taglio colturale non consente il taglio a raso dei boschi — tranne alcune eccezioni — ove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale.

È chiaro, d'altra parte, che la redazione delle prescrizioni di massima e di polizia forestale non potranno non tener conto dei nuovi orientamenti della selvicoltura impressi nel decreto legislativo n. 227, sicché non a caso oggi si parla di selvicoltura naturalistica, e da parte di una autorevole dottrina, in tempi più recenti, di selvicoltura sistemica²⁰. Il che non sta a significare, è bene sottolinearlo, che si possa escludere l'utilizzazione del bosco consona alla natura del bene.

Un'ultima osservazione prima di concludere sul decreto del 2001. Essa ci torna utile per segnare la lontananza dal pensiero del legislatore del 1923 a dimostrazione del mutamento della società che quella legge espresse rispetto alla nostra attualità. Si tratta di una disposizione em-

20. Le prescrizioni di massima regolamentano ogni attività che viene svolta nel terreno vincolato rilevante per gli effetti di natura idrogeologica, ma è certo che in notevole misura hanno per oggetto le utilizzazioni forestali, in particolare il taglio degli alberi secondo le diverse specie in riferimento alle modalità di esecuzione, ai tempi e alla estensione. Non per questo però esse prevedono il taglio come obbligatorio, ma lo regolano allorché il proprietario intenda procedere alla utilizzazione del bosco.

Successivamente alla delega del settore alle Provincie da parte della Regione, in conseguenza della prolungata inerzia di queste nella redazione delle prescrizioni di massima, oggi nella maggior parte dei casi esse vedono la nascita a livello di Regione con delibera del Consiglio regionale avendo ad oggetto non solo i boschi vincolati ma nella loro totalità.

Sulla selvicoltura sistemica si veda, O. Ciancio, "Quale selvicoltura nel XXI?" in "Atti del Terzo Congresso Nazionale di Selvicoltura per il miglioramento e la conservazione dei boschi italiani, 16-19 ottobre 2008, Firenze 2009p. 3-39.

blematica dell'atteggiamento del legislatore forestale statale, ma anche, di lì a poco, del legislatore regionale, che si coglie nel disposto del terzo comma dell'art. 6 nel quale si fa obbligo alle Regioni "di favorire il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito con riferimento alla conservazione delle specie dipendenti dalle necromasse legnose". Non si può non rilevare come la norma risulti ispirata da una palese volontà di conservazione dell'aspetto biologico del bosco introducendo per la prima volta nell'ordinamento giuridico forestale il tema della conservazione della biodiversità vegetale.

Brevi spunti di riflessione sulla tutela penale dell'ambiente

FABIO AZZAROLI

Per affrontare con cognizione di causa la vasta problematica inerente alla tutela ambientale, pur nei limiti di una necessaria generalità in chiave con lo scopo del convegno, ritengo opportuna una sintetica introduzione sulla evoluzione che il concetto di ambiente ha avuto nel nostro Paese, nel quale la prospettiva ambientale ha subito profondi cambiamenti connessi all'evoluzione ed alla maturazione della sensibilità della popolazione e, di conseguenza, dei ricercatori specializzati.

I. Il concetto di ambiente secondo il legislatore

La concezione "storica": secondo tale prospettiva, per ambiente è da ritenersi il complesso delle componenti e degli equilibri naturali al servizio del benessere dell'uomo. Tale concezione, imperante fino a tutta la prima metà del XX secolo, denota visibilmente la visione antropocentrica del ruolo e della natura dell'ambiente, risalente fin dalla antica Grecia e che concepisce lo spazio in funzione puramente strumentale ai bisogni dell'essere umano. *La concezione opposta*: per ambiente è da considerarsi tutto ciò che circonda l'uomo (il c.d. habitat) a prescindere dalle reazioni e dalle relazioni che egli sviluppi, o sia in grado di sviluppare, con esso. Secondo tale concezione si ha una visione naturalistica dell'ambiente, come valore intrinseco ed autodeterminato, senza che rilevi il connotato di strumentalità, attuale o anche soltanto potenziale, rispetto al soddisfacimento dei bisogno e degli interessi umani.

Si tratta evidentemente di due concezioni antitetiche: secondo la prima l'uomo è il centro di tutto, come elemento dominante che

asservisce l'ambiente ai suoi bisogni o desideri plasmandolo affinché essi siano soddisfatti; per la seconda l'uomo è del tutto estraneo all'ambiente, quasi un nemico di una natura complessa ed autonoma da proteggere e da preservare.

Sono dunque di concezioni entrambe estreme e pertanto evidentemente limitative: alla prima si può obiettare che l'uomo non è il padrone del mondo e che la sua stessa sopravvivenza dipende da un coacervo per buona parte ancora ignoto di fattori che operano in equilibrio precario e mutevole e, pertanto, occorre concreta cautela nel compimento di condotte che tali equilibri possono mutare in modo anomalo; alla seconda si può obiettare che l'uomo è anch'esso parte della natura ed anzi ne è un protagonista dalla natura stessa creato, che pertanto non può né essere collocato al di fuori di essa né considerato come un elemento ad essa estraneo.

La concezione moderna: con la sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987 la Corte Costituzionale dà un assetto ponderato al concetto di ambiente, esprimendo una visione che si colloca in una via intermedia a quelle ora viste.

Si definisce infatti l'ambiente come quel bene immateriale unitario caratterizzato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto e cura di tutela, per quanto tutte, nell'insieme, siano riconducibili ad unità. L'ambiente quindi va protetto *“come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 – . . . La Repubblica tutela il paesaggio . . . , e 32 — diritto alla salute — Cost.) per cui assurge a valore primario ed assoluto”*.

Quindi da un lato il bene complessivo “ambiente” è distinto dalle singole componenti che concorrono a formarlo e che possono essere oggetto di tutela specifica; dall'altro lato lo si qualifica come oggetto specifico di tutela legislativa.

Peraltro, a ben vedere, una simile concezione serve a delineare ed a statuire la possibilità e la doverosità della tutela ambientale, ma non giunge comunque a darci una nozione effettiva di “ambiente”.

Da varie normative si possono peraltro enucleare quelli che pos-

sono considerarsi gli elementi qualificanti dell'ambiente: atmosfera, sistema idrico (acque sotterranee e superficiali, dolci, salmastre e salate, considerate come componenti, come ambienti e come risorse), suolo e sottosuolo (intesi sotto il profilo geologico, geomorfologico, pedologico, come elementi ambientali, come risorse non rinnovabili — es. cave —, come elementi atti alla dimora dell'uomo, come pericoli — es. attività sismica o vulcanica — per l'uomo); vegetazione, flora e fauna; ecosistemi (sebbene anch'essi di non facile definizione dogmatica); salute pubblica; rumore e vibrazioni; radiazioni ionizzanti e non ionizzanti; paesaggio come aspetti morfologici, estetici e culturali, come identità delle comunità che vi insistono, come beni culturali che vi sono presenti; ecc.

E gli elementi suscettibili di incidere sull'ambiente: opere edilizie, grandi e piccole; urbanizzazioni; rifiuti; scarichi ed utilizzazioni delle acque per vari scopi (potabile, industriale; produzione energetica, ecc.); immissioni in atmosfera; trasporti (su gomma, su ferro, su acqua, in aria); le produzioni alimentari, animali (si pensi alle immissioni in atmosfera di CH_4) e vegetali.

2. Materia trattata disorganicamente dal legislatore

Dalla mancanza di una definizione esaustiva dell'ambiente deriva inevitabilmente che la sua tutela non possa trovare attuazione che attraverso corpi normativi distinti, ciascuno orientato verso un singolo aspetto di quel tutto unitario cui la Corte Costituzionale ha fatto cenno.

Abbiamo quindi materie direttamente concernenti la qualità dell'ambiente:

- il Testo Unico dell'Ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che peraltro tratta soltanto di acque, rifiuti ed aria;
- la legge sull'ozono atmosferico n. 549 del 1993 e successive mm. e ii., e più di recente il d.lgs. n. 155 del 13 agosto 2010 che recepisce apposita direttiva comunitaria;
- la Legge n. 1860 del 1962 e successive mm. e ii., sulle radiazioni ionizzanti, oggi d.lgs. n. 230 del 1995 e successive mm. e ii.;

- il TULS del 1934, che prevede norme di contenuto direttamente ambientale;

e materie indirettamente connesse con l'ambiente, trasfuse in corpi normativi di settore che contengono comunque norme direttamente efficaci per la tutela ambientale:

- il d.P.R. n. 380 del 2001 sull'edilizia;
- il d.lgs. n. 42 del 2004 sui beni paesaggistici;
- gli artt. 734 (deturpamento di bellezze naturali), 674 (getto di cose pericolose), 432 (incendio boschivo), 426 (inondazione, frana o valanga), 427 (danneggiamento seguito da inondazione, frana o valanga), 434 (disastro ambientale), 494 (incendio o disastro colposi), ecc., c.p.
- infine le normative sulla Valutazione di Impatto Ambientale e sulla Valutazione Ambientale Strategica.

3. La tutela penale

Non tratterò ovviamente delle singole fattispecie penali, ne manca il tempo e sarebbe probabilmente ultroneo rispetto allo scopo di questo intervento. Mi limito quindi ad alcune notazioni con particolare riferimento alla natura delle norme penali nelle quali si articola prevalentemente la tutela ambientale.

Tranne poche eccezioni (poche sia dal punto di vista della statistica di verifica sia dal punto di vista strettamente numerico delle disposizioni normative) si tratta prevalentemente di reati contravvenzionali.

Tale profilo può suscitare sconcerto, o addirittura contrarietà, nei non addetti ai lavori.

Infatti concettualmente, la contravvenzione è un qualcosa di meno grave del delitto e può destare sorpresa, se non disappunto, il fatto che l'ambiente venga tutelato attraverso reati "di serie B".

In realtà, la contravvenzione offre, in questa materia, una tutela molto più penetrante e capillare nei confronti della miriade di condotte che possono in qualche modo porre in pericolo l'interesse tutelato.

Infatti il delitto consiste in un fatto ontologicamente doloso (a parte i casi di delitto colposo espressamente previsti dalla legge): con la conseguenza che è punibile soltanto il fatto consapevolmente compiuto con coscienza e volontà, mentre non è punibile il fatto commesso per negligenza, imprudenza, imperizia ovvero per inosservanza delle norme che regolano una determinata attività umana (cioè commesso per colpa). La contravvenzione, invece, è sempre punita sia se compiuta con dolo che se compiuta per colpa.

Quasi sempre la condotta pericolosa per l'ambiente deriva da una mera negligenza od a mera imperizia, si pensi ad esempio ad uno scarico extratabellare di acque industriali conseguente a rottura dell'impianto di depurazione; appare quindi evidente che il fatto che i reati ambientali siano per lo più puniti attraverso delle contravvenzioni amplia notevolmente la portata deterrente e repressiva della norma penale, rendendola applicabile ad un numero molto più elevato di fattispecie concrete.

La severità della norma, dopo tutto, non consegue tanto dalla natura della fattispecie incriminatrice, quanto piuttosto dall'entità delle pene, e proprio in queste materie ne abbiamo un esempio molto chiaro e significativo avendo molto spesso contravvenzioni con sanzioni detentive non del tutto marginali e con sanzioni pecuniarie anche di decine e talvolta addirittura centinaia di migliaia di euro; sanzioni le quali, unite alla detentiva, non ne consentono la sospensione condizionale.

Concludendo, l'aumentata sensibilità del legislatore verso le problematiche ambientali è sicuramente un segnale positivo che ha connotato la produzione legislativa degli ultimi trent'anni; resta però ancora da approfondire l'analisi dell'oggetto della tutela (l'ambiente, e non il solo paesaggio), così come restano da correggere molte incongruenze e non pochi profili di possibile confusione che anziché avvicinare il cittadino all'ambiente rischiano di allontanarlo sempre di più.

4. *De jure condendo*

Occorre innanzi tutto rilevare che l'art. 117, comma 1, lett. s), Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*". Tale potestà legislativa è

esercitata in modo concorrente con le Regioni, le quali hanno potestà legislativa nell'ambito dei principi generali dettati dalla Legge dello Stato: infatti il comma 2 della norma costituzionale in esame prevede espressamente che le Regioni hanno potestà legislativa concorrente (anche) in materia di *“governo del territorio, . . . , valorizzazione dei beni culturali e ambientali . . . ”*.

Già allo stato attuale esistono materie soggette a legislazione concorrente tra Stato e Regioni nelle quali la tutela penale comporta alcuni non secondari problemi interpretativi: basta pensare alla materia dell'edilizia, dove esiste la Legge statale rappresentata oggi dal d.P.R. n. 380 del 2001 ed esiste un corposo sistema di normative regionali le quali, nell'ambito dei principi generali tracciati dalla norma statale, disciplinano in dettaglio anche alcuni concetti suscettibili di assumere rilievo in campo penale; a queste poi fanno seguito i piani strutturali, i piani regolatori comunali ed i relativi regolamenti edilizi.

Va osservato che le norme penali che assistono molti istituti soggetti a legislazione concorrente sono rappresentati dalle c.d. *“norme penali in bianco”*, nelle quali cioè il precetto concreto, cioè la descrizione della condotta tipica, non è contenuto direttamente nella norma statale, la quale rinvia a normative di rango ancora inferiore.

Ne è esempio tipico l'art. 44 del d.P.R. n. 380 citato, la cui lettera a) punisce anche *“l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire”*.

Inoltre, la prassi giurisprudenziale sta gradualmente, ma inesorabilmente, portando alla considerazione come parte integrante del precetto anche le singole leggi regionali.

Senza entrare eccessivamente nel dettaglio, va avvertito che il vero pericolo della c.d. norma penale in bianco è rappresentato dalla possibile violazione di due precetti costituzionali che costituiscono principi generali dell'ordinamento penale: il principio della riserva di legge ed il principio di tassatività.

Secondo il primo, la potestà legislativa in materia penale è riservata esclusivamente alla legge dello Stato: gli altri Enti pubblici non hanno alcuna potestà normativa in materia penale; ciò per l'ovvia considerazione che una normativa capace di incidere pesantemente sui diritti dell'uomo, in particolare sulla sua libertà personale, deve essere uguale

su tutto il territorio e per tutti i destinatari del precetto.

In tale situazione è evidente che nel momento in cui si arrivasse a dare rilievo precettivo a normative non di provenienza statale ma regionale, e quindi diversamente articolabili dalle singole Regioni nell'ambito delle esigenze del proprio territorio, si potrebbe rischiare di creare una serie di precetti penali diversi da regione a regione, con evidente violazione del principio costituzionale ora in esame e, addirittura, del principio di uguaglianza di fronte alla Legge.

Per il secondo profilo va chiarito che il principio di tassatività delle norme penali consiste in ciò che è reato soltanto la condotta che la legge dello Stato indica espressamente; è evidente che una norma che non indichi in termini di tassatività il precetto pone il destinatario, di fatto, nell'impossibilità di osservarla.

Orbene, uno dei pericoli principali delle norme penali in bianco è rappresentato da una possibile eccessiva genericità del rinvio alle norme di settore integrative del precetto.

È vero che il nostro sistema giuridico, ed in particolare quello penale, è informato alla formulazione di precetti generali ed astratti (contrariamente al sistema, ad esempio, anglosassone, formulato secondo criteri di analitica descrizione della condotta vietata), ma tali generalità ed astrattezza non possono rendere il precetto del tutto evanescente o addirittura non certamente identificabile dal cittadino che tale precetto è chiamato ad osservare.

In alternativa al precetto penale in bianco, la complessità del concetto di ambiente e la sua difficile definibilità potrebbero consigliare il legislatore ordinario di intervenire con una serie di norme penali speciali, dettate nell'ambito di ogni singola normativa di settore che abbia attinenza a profili ambientali. Peraltro va avvertito che tante e tali sono le materie che possono avere ripercussione diretta od indiretta sull'ambiente (praticamente ogni attività umana!) che ne risulterebbe la produzione di un coacervo di norme penali speciali che, risolvendo poco o nulla in termini di tassatività, connoterebbe il sistema con una farraginosità che andrebbe a tutto discapito della possibilità di concreta osservanza dei vari numerosissimi precetti. A tutto discapito dell'effettività della tutela. Uno dei massimi esponenti della cultura giuridica italiana ha avuto occasione di notare che "*plurimae leges, maxima corruptio rei publicae*", laddove per *corruptio* deve intendersi non la corruzione secondo l'accezione penalistica, quanto come degrado.

Concludendo, sicuramente la rilevanza, l'importanza e la generalità dell'interesse sotteso ai profili ambientali ben può comportare l'apprezzamento politico positivo, da parte del legislatore, circa l'opportunità e/o la doverosità di assistere tali profili anche con la promulgazione di un sistema di norme penali che assicurino l'effettività di tale tutela.

Occorre però che, soprattutto trattandosi di materia soggetta a legislazione concorrente, nella promulgazione degli eventuali futuri precetti penali sia prestata la massima attenzione alla tecnica di formulazione del precetto legislativo, allo scopo di evitare possibili vizi di legittimità costituzionale o, peggio ancora, la eccessiva evanescenza del precetto effettivo, evanescenza che potrebbe produrre risultati deleteri per la tutela, rappresentati dalla non condivisione sociale dell'intero sistema sanzionatorio.

Né pare corretto pensare alla tutela penale come ad una panacea miracolosa capace di risolvere tutti i problemi: tali sono le difficoltà applicative che ben raramente, soprattutto nelle materie soggette a legislazione speciale, la tutela penale può produrre risultati realmente e concretamente positivi.

Andrebbe piuttosto esaminata la possibilità che un sistema sanzionatorio amministrativo, fondato non tanto su sanzioni pecuniarie quanto piuttosto interdittive o coercitive, purchè al contempo rieducative, sia in grado di rispondere meglio e con maggiore efficacia di risultato al problema in questione rispetto ad un difficile sistema di tutela penale.

Misure per promuovere un'agricoltura a basso impatto ambientale

PIERO CRAVEDI

Nei paesi sviluppati, a partire dall'inizio del XX secolo l'ambiente ha subito profonde e rapide trasformazioni a causa delle molteplici interrelazioni con le attività della popolazione.

Nonostante la complessità dei fenomeni, è però l'agricoltura l'attività che da sempre ha avuto un ruolo determinante in rapporto con l'ambiente. La constatazione che il "bel paesaggio" del nostro Paese è un paesaggio agrario conferma che non è possibile parlare di ambiente senza dedicare la dovuta attenzione alle attività agricole (F. SCARAMUZZI, 2011).

Nella prefazione del volume "Il Paesaggio" edito dal Touring Club Italiano nell'ormai lontano 1963, il Presidente Cesare Chiodi invita il lettore-turista "a saper vedere gli aspetti tipici del nostro paese, come se si trattasse di opere d'arte che derivano il loro fascino, anziché dai profondi impulsi del genio artistico umano, direttamente dalla millenaria azione della Natura, a cui l'uomo, dapprima per necessità di adattamento, poi per esigenze del suo progresso civile, ha aggiunto il suo intenso lavoro trasformatore" (C. CHIODI, 1963).

I rapporti fra agricoltura e ambiente, come appaiono dalle trasformazioni del paesaggio agrario avvenute nei secoli, sono delineati con molta chiarezza da Emilio Sereni nel classico testo "Storia del paesaggio agrario italiano" la cui prima edizione risale al 1961 (E. SERENI, 1961).

Molte delle importanti variazioni ambientali sono però avvenute nella seconda metà del secolo scorso. I cambiamenti, che hanno caratterizzato l'agricoltura a partire dal termine del secondo conflitto mondiale, erano già avviati nei primi anni '60 del novecento, ma in quel periodo ancora non era ben evidente quali ripercussioni avrebbero avuto, nell'arco di pochi decenni, sulla struttura della società,

sulla distribuzione della popolazione sul territorio e sull'ambiente (G. AMADEI, 1976).

Va infatti rilevato che la sensibilità ambientale dell'opinione pubblica è aumentata solo in tempi recenti e ha portato rapidamente ma, con un certo ritardo, agli attuali atteggiamenti critici nei confronti di tutte le attività che prevedono l'uso di risorse non rinnovabili o che hanno altre conseguenze negative.

L'imputazione di effetti negativi sull'ambiente è frequentemente riservata anche all'agricoltura, ritenuta responsabile di inquinamento diffuso e quindi difficilmente controllabile.

Alcuni autorevoli scienziati avevano evidenziato molto tempestivamente i rischi di un abuso dei nuovi mezzi chimici nella difesa delle colture, ma il loro messaggio ebbe scarsa eco (G. GRANDI, 1962).

Esaminando il grave problema dell'inquinamento però il compianto prof. Ermenegildo Tremblay, eminente Entomologo dell'Università di Napoli, pose un'interessante alternativa come titolo di una sua conferenza: "Agricoltura inquinante o inquinata". Molte attività produttive emettono sostanze che inquinano l'aria e l'acqua e l'agricoltura, accusata di essere inquinante, subisce i danni di questa situazione di inquinamento generalizzato che diventa sempre più grave.

Ma quali sono stati i principali fenomeni demografici, sociali ed economici che hanno contribuito a modificare l'agricoltura e in modo più generale a variare i rapporti fra ambiente rurale e ambiente urbano?

Alcuni fenomeni, sovente dimenticati, meritano attenzione.

L'agricoltura, ossia la coltivazione delle piante e l'allevamento degli animali, è l'unica fonte di alimenti in quantità sufficiente per una popolazione mondiale in tumultuoso aumento. Non ci sono altre possibilità di produrre cibo. Nella storia dell'uomo l'aumento della produttività delle piante coltivate ha consentito i primi surplus alimentari e quindi lo sviluppo di società sedentarie, caratterizzate dalla comparsa di figure sociali non impegnate nella produzione di cibo. Lo sviluppo consentì l'avvio degli insediamenti urbani e quindi della civiltà la cui etimologia deriva appunto da "civis".

Storicamente l'agricoltura europea è cambiata molto lentamente. Solamente alcuni importanti eventi quali il miglioramento dell'uso irriguo dell'acqua, la diffusione della pratica della rotazione, continua e l'introduzione dal Nuovo Mondo di piante quali mais, patata,

pomodoro si sono lentamente succeduti nell'arco di molti secoli.

Dagli anni '50 del secolo scorso il cambiamento è invece diventato tumultuoso (F. SCARAMUZZI, 2011). Lo sviluppo dell'industria chimica ha fornito la disponibilità di fertilizzanti, di insetticidi, di fungicidi e di diserbanti. L'introduzione delle macchine e il miglioramento genetico delle piante coltivate e degli animali allevati hanno fornito un sostanziale apporto ai prodigiosi aumenti della produttività.

Contemporaneamente si è verificata una progressiva diminuzione della popolazione attiva impegnata in agricoltura. Fenomeno che accomuna tutti i paesi sviluppati.

Altri grandi fenomeni si stanno manifestando con rilevanti effetti sull'ambiente e sull'agricoltura: l'incremento rapido della popolazione mondiale, l'urbanizzazione, le variazioni dello stile di vita e il processo di globalizzazione (A. DIANA, 2011).

1. L'agricoltura attuale e la qualità degli alimenti

In vaste aree agricole di pianura l'aumento di produttività è avvenuto a seguito di un'elevata specializzazione e semplificazione degli avvicendamenti colturali. Molte zone collinari e montane si sono invece spopolate e si trovano in sostanziale condizione di abbandono. Una vistosa conseguenza dei cambiamenti ambientali è rappresentata dalla variazione della fauna selvatica. In tutto il territorio nazionale si è verificato un rilevante aumento delle popolazioni di cinghiali e di caprioli. Tali ungulati, fino a qualche decennio fa presenti solo in ristretti territori, sono ora ampiamente distribuiti in tutte le Regioni con densità elevata (L. CARNEVALI, T. RIGA, 2007; P. CRAVEDI *et al.*, 2010). I danni provocati particolarmente dai cinghiali all'agricoltura sono segnalati sempre più frequentemente e anche gli incidenti stradali in cui sono coinvolti destano crescente preoccupazione.

L'opinione pubblica, diventata molto attenta all'ambiente, manifesta però atteggiamenti basati prevalentemente su reazioni emotive che non facilitano la corretta interpretazione degli eventi. Si assiste così a un aumento della sensibilità nei riguardi della qualità e della sicurezza degli alimenti. Alcuni eventi scandalistici relativi a sofisticazioni alimentari o a contaminazioni con gravi conseguenze sanitarie hanno contribuito a generare sospetti verso i prodotti alimentari, par-

ticolarmente quelli elaborati dalle industrie. Merita di sottolineare che questa angoscia collettiva non ha una reale giustificazione e anche chi ha atteggiamenti critici ammette che “Mai, nella storia dell’umanità, l’alimentazione è stata così abbondante e di buona qualità”. (J. C. JAILLETTE, 2001). L’impegno a ottenere produzioni elevate limitando gli effetti negativi sull’ambiente è in atto da diversi decenni. Tra le forme di agricoltura “sostenibile” si sono differenziate l’agricoltura “biologica” e l’agricoltura “integrata”. L’agricoltura “biologica” rappresenta l’applicazione del pensiero critico nei confronti della modernità e del progresso che ha influenzato vari movimenti culturali a cavallo tra il XIX e il XX secolo. La preferenza per vecchie varietà coltivate, il rifiuto all’impiego dei mezzi chimici di sintesi come fertilizzanti e nella difesa antiparassitaria tendono a far diminuire la produzione. Per questo i prezzi dei prodotti “biologici” sono più elevati rispetto a quelli ottenuti con altri sistemi, ma molti consumatori attenti all’ambiente sono ben disposti a sostenere questo maggiore onere. Una seconda motivazione legata alla “qualità” del prodotto ha minor fondamento. Tutti i prodotti agricoli ottenuti nel rispetto delle norme sono egualmente sicuri per la salute dei consumatori. Nel considerare la prevedibile diffusione di metodi di agricoltura poco intensiva non possiamo però dimenticare il tumultuoso aumento della popolazione mondiale e la crescente esigenza di cibo (P. DE CASTRO, 2011). Per far fronte a questa richiesta se non si persegue un’elevata produttività delle terre attualmente coltivate sarà necessario metterne a coltura altre con conseguente deforestazione e altri impatti negativi sull’ambiente.

2. L’agricoltura ecocompatibile

La produzione “integrata”, frutto di approfondita analisi a livello internazionale da parte di autorevoli Società scientifiche, ha lo scopo di favorire la produttività nel rispetto delle risorse ambientali (OILB/SROP, 1977; M. ROCHAIX, 1979). Soffermandoci sulla difesa antiparassitaria, senza la quale in base alle stime disponibili si verificano perdite dal 10 al 40% dell’intera produzione agricola mondiale, a partire dai primi anni ‘70 del secolo scorso si è avviato un processo che ha consentito di passare da un sistema convenzionale ad una difesa “guidata” e succes-

sivamente “integrata” che ha comportato una progressiva riduzione degli input chimici.

I contributi della ricerca sono stati determinanti. I progressi sono stati ottenuti grazie all'approfondimento delle conoscenze biologiche sugli organismi dannosi, delle metodiche di rilevamento della densità delle loro popolazioni, all'elaborazione del concetto di soglia di intervento, alla predisposizione di modelli previsionali, alla verifica degli effetti secondari dei mezzi di difesa disponibili, allo studio di mezzi chimici con nuovi meccanismi d'azione e di altri mezzi quali quelli microbiologici e biotecnologici (P. CRAVEDI, 2005). La ricerca ha fornito risultati importanti utilizzati anche dalla agricoltura “biologica”. Un esempio importante è rappresentato dai feromoni, sostanze che agiscono modificando il comportamento degli insetti e che possono essere impiegati per prevenire le infestazioni impedendo l'accoppiamento di varie specie di Lepidotteri. La difesa di varie colture frutticole e della vite da insetti di primaria importanza può ora essere effettuata senza far ricorso a sostanze con azione insetticida convenzionale. Tutta l'agricoltura si sta dunque orientando verso sistemi di produzione ecocompatibili e le differenze fra “agricoltura biologica” e “agricoltura integrata” si vanno riducendo. Anche l'agricoltura biologica viene stimolata ad evolversi; non deve guardare solo a mezzi e metodi del passato, ma valorizzare pienamente alcune delle possibilità più avanzate della ricerca. La difesa integrata è parte delle strategie di “produzione integrata”, che in Italia da decenni sono applicate su ampie superfici. Le prime esperienze sono state condotte negli anni '70 sulle principali colture frutticole e sulla vite e progressivamente sono state estese a tutte le altre colture (M.M. PRINCIPI *et al.*, 1975). Si tratta certamente di un primato che pur con differenze fra le diverse regioni italiane caratterizza una parte considerevole della produzione agricola.

Questo risultato è derivato dall'impegno coordinato della ricerca, dell'organizzazione dell'assistenza tecnica, dall'impegno dei produttori e dal supporto degli Enti Pubblici (A. ARZONE *et al.*, 2007).

3. La normativa sugli Agrofarmaci e sul loro impiego

In questi decenni si è verificata un'importante evoluzione della normativa europea e nazionale sull'autorizzazione all'impiego dei prodotti fitosanitari e sui limiti dei loro residui su alimenti e mangimi.

La regolamentazione degli agrofarmaci è stata progressivamente caratterizzata da attenzione agli aspetti tossicologici e ambientali. La completa revisione attuata negli ultimi anni in base alla Direttiva 91/414/CEE recepita in Italia ha comportato una drastica contrazione dei prodotti fitosanitari utilizzabili.

Il prossimo futuro sarà caratterizzato dall'entrata in vigore del Regolamento (CE) 1107/2009 che introduce due importanti aspetti innovativi rispetto alla Direttiva 91/414/CEE. Vengono infatti fissati alcuni parametri che escludono a priori la possibilità di autorizzare all'impiego una sostanza attiva. I criteri di esclusione (cutt off) riguardano aspetti tossicologici, di destino e comportamento ambientale ed ecotossicologici. Si esclude quindi il processo di valutazione del rischio per quelle sostanze la cui pericolosità per l'uomo, per gli animali e per l'ambiente è ritenuta inaccettabile, indipendentemente da ogni misura di mitigazione e limitazione di impiego.

Per altri principi attivi che possiedono caratteristiche di minore pericolosità ma che tuttavia destano preoccupazione, viene istituito il gruppo delle sostanze "candidate alla sostituzione". I prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive saranno periodicamente sottoposti a procedure di valutazione comparativa considerando rischi e benefici e saranno revocati se ci sarà la disponibilità di prodotti analoghi o di metodi non chimici di controllo o di prevenzione, con profilo tossicologico ed ecotossicologico più favorevole. Un'altra rilevante innovazione si avrà con l'entrata in vigore della direttiva 2009/128 CEE che riguarda l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (G. ARMENTANO, 2011).

Per la prima volta l'attenzione si estende dall'autorizzazione alla modalità di impiego degli agrofarmaci. La direttiva impone agli Stati Membri l'adozione di tutte le misure per promuovere un'agricoltura a basso apporto di agrofarmaci ivi compresa la gestione integrata delle specie nocive.

Dal 2014 gli agricoltori dovranno applicare i criteri generali della gestione integrata delle specie nocive (Integrated Pest Management – IPM) (E. PASQUALINI, 2011).

Sarà quindi obbligatoria una loro idonea formazione e la predi-

sposizione di sistemi di monitoraggio e di supporto alle decisioni. Per questi aspetti è previsto un importante impegno da parte delle Regioni.

Attualmente è in corso di elaborazione un Piano d'Azione Nazionale (PAN) in cui saranno definiti obiettivi, misure e tempi per la riduzione dei rischi connessi agli agrofarmaci ed alla dipendenza da tali sostanze. In Italia si è già fatto molto in questo settore. La formazione dei venditori di agrofarmaci già fino dal 1968 deve passare attraverso una specifica autorizzazione, e gli utilizzatori devono frequentare obbligatoriamente un corso di formazione ogni 5 anni. Dal 2001 è obbligatorio tenere un "Registro dei trattamenti". Per le aziende che applicano la Produzione Integrata l'adozione di tale Registro è obbligatoria fin dal 1994. Il Primo Piano Nazionale di Difesa Integrata risale al 1987 e attualmente sono disponibili le "Linee guida nazionali di difesa integrata" che indicano i criteri di intervento per la difesa delle colture, nell'ottica di limitare gli eventuali effetti dannosi nei confronti dell'uomo e dell'ambiente.

La definizione del Piano d'Azione Nazionale (PAN), sulla base delle esperienze maturate e nel rispetto delle indicazioni della Direttiva comunitaria, dovrà avvenire entro il 2012 e la notifica alla Commissione UE delle misure per l'applicazione della difesa integrata entro il 2013.

4. Conclusioni

I prossimi anni saranno dunque caratterizzati da un'intensa attività di revisione degli agrofarmaci già disponibili e di autorizzazione all'impiego di quelli nuovi secondo criteri ulteriormente restrittivi rispetto a quelli fino ad ora in vigore.

La seconda rilevante innovazione deriverà poi dall'applicazione del Piano d'Azione Nazionale, attualmente in fase di elaborazione, che rendendo obbligatoria la difesa integrata delle colture comporterà un sostanziale miglioramento di tutto il settore connesso all'uso dei prodotti fitosanitari.

4.1. Riassunto

Tra i fenomeni più rilevanti dell'ultimo secolo emergono per importanza l'aumento della popolazione mondiale e la sua concentrazione

nelle aree urbane. Contemporaneamente si sono verificati la progressiva diminuzione degli addetti in agricoltura e il prodigioso aumento della produttività.

Notevoli cambiamenti stanno interessando l'ambiente, nei confronti del quale è aumentata l'attenzione dell'opinione pubblica.

All'agricoltura si richiede quindi di trovare soluzione a una duplice problematica, di aumentare la produzione senza procurare effetti negativi nell'ambiente.

L'impegno già in atto da diversi anni nell'agricoltura biologica e in quella integrata ha fornito risultati di rilievo. L'Italia si è particolarmente distinta in questo settore.

L'applicazione delle recenti normative, sempre più restrittive, che regolano l'autorizzazione all'impiego dei prodotti fitosanitari e il loro uso sostenibile caratterizzeranno l'agricoltura dei prossimi anni. Le esperienze fino ad ora maturate trovano la nostra agricoltura preparata ai prossimi impegni.

4.2. *Parole chiave*

Produzione integrata, agricoltura biologica, agrofarmaci, normativa.

5. **Bibliografia**

Amadei G., 1976 — Invito all'agricoltura. In "La difesa della Natura". A cura di Italia Nostra, Ed. Mondadori: 7-31.

Armentano G., 2011 — Ecco le prime misure per l'uso sostenibile degli agrofarmaci. *L'Informatore Agrario* n. 28 2011: 13.

Arzone A., Barbagallo S., Cravedi P., 2007 — Aggiornamento del panorama entomologico in agroecosistemi. *Atti dell'Accademia Nazionale Italiana di Entomologia Rendiconti*, Anno LV: 41-44.

Carnevali L., Riga T., 2007 — Come risolvere il problema dei danni da ungulati selvatici. *L'Informatore Agrario* n. 37, 2007: 85-88.

Chiodi C., 1963 — Il Paesaggio (Introduzione). *Conosci l'Italia*, vol.VII. Touring Club Italiano: 5-6.

- Cravedi P., 2005 — Aspetti entomologici della gestione integrata delle colture. Atti dell'Accademia Nazionale Italiana di Entomologia Rendiconti, Anno LIII: 185–196.
- Cravedi P., Molinari F., Mazzoni E., 2010 — Effetti dei cambiamenti ambientali sulla fauna selvatica e sull'entomofauna dei sistemi agricoli e forestali. *Italian Journal of Agronomy*, 4 Suppl.: 23–27.
- De Castro P., 2011 — Piano internazionale per l'agricoltura (editoriale). *Terra e Vita*, n. 8.
- Diana A., 2011 — Problemi attuali della globalizzazione e della fame nel Mondo, (Prolusione all'A.A. 2002). In *L'Accademia dei Georgofili all'avvio del terzo millennio*, a cura di M. NALDINI, 2011: 231–255.
- Grandi G., 1962 — Gli insetti, i loro fattori di mortalità, gli equilibri biologici e le conseguenze su questi dell'intervento dell'uomo. Atti Convegno "Equilibri biologici e insetticidi", Accademia Nazionale dei Lincei, Quaderno 70: 47–50.
- Jaillette J. C., 2001 — Il cibo impazzito. Feltrinelli: 152 pp.
- OILB/SROP, 1977 — Vers la production agricole intégrée par la lutte intégrée. *Bulletin/SROP* 4: 163 pp.
- Pasqualini E., 2011 — La difesa integrata cerca un nuovo punto d'equilibrio. *Terra e Vita* n. 37, 2011 (suppl. informatore Fitopatologico): 4–8.
- Principi M.M., Domenichini G., Martelli M., 1975 — Lotta integrata e lotta guidata nei frutteti dell'Italia settentrionale. Atti X Congresso Nazionale Italiano di Entomologia, Sassari 1974. Tipografia Coppini, Firenze: 113–159.
- Rochaix M., 1979 — Vers une production intégrée: de l'analyse des facteurs de production à une conception globale de leurs effets sur la plante cultivée, préoccupations majeures de la recherche agronomique moderne. *Proceedings International Symposium of OILB/WPRS on Integrated Control in Agriculture and Forestry*, Vienna 8-12 ottobre 1979: 23–40.
- Scaramuzzi F., 2011 — Il nuovo "paesaggio agrario" toscano. *Bullettino della Società Toscana di Orticultura*, n. 1, 2011: 3–8.
- Sereni E., 1961 — Storia del paesaggio agrario italiano. Ed Laterza: 439 pp.

Difficoltà e prospettive oggi della tutela del paesaggio

CARLO DESIDERI

Chi oggi rivolge la propria attenzione ai problemi della tutela paesaggistica prima o poi si trova a constatare l'esistenza di un vero e proprio stacco, una specie di vuoto, tra la normativa e la realtà. La prima si presenta ampia e secondo alcuni sarebbe addirittura una delle migliori al mondo. Ad essa corrisponde, però, una realtà che non solo dagli addetti ai lavori ma da una parte ampia dell'opinione pubblica viene descritta con termini come "abbandono", "degrado", "aggressione" riferiti al paesaggio in genere, ma spesso anche a siti e aree di particolare valore e già sottoposti a specifici vincoli di tutela.

La situazione è così drammatica e persistente ormai da tempo che porta inevitabilmente il giurista a dover fare i conti con quello stacco o vuoto già detto, per capire se ci siano limiti e difetti nella stessa normativa, se in essa certi contenuti apparentemente forti siano solo retorici e in pratica privi di efficacia, se e quali ostacoli si siano incontrati nell'applicazione, se alla fine non occorra andare alla ricerca, non solo di una volontà politica e sociale più forte di tutela, ma anche di nuovi concetti e strumenti giuridici, diversi e ulteriori rispetto a quelli finora previsti.

Al momento, come è noto, lo strumento principale per la tutela resta il vincolo paesaggistico — applicato sia alle cose che ai siti indicati dalla legge del 1939 sia alle ampie "zone di interesse ambientale" elencate dalla legge Galasso del 1985 — accompagnato dalla autorizzazione paesaggistica, diretta a consentire eventuali interventi di trasformazione nei siti e zone vincolate, se non pregiudizievoli. Non riescono invece a funzionare — come documentato da ultimo dal *Primo rapporto nazionale sulla pianificazione paesaggistica* di Italia Nostra del 2010 — i piani paesaggistici, già previsti in una versione minimalista dalla legge del 1939, riproposti in versione territoriale ampia dalla legge Galasso

e da ultimo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (nelle varie versioni del 2004, 2006 e 2008), ma di fatto non realizzati o realizzati parzialmente (per le aree considerate e per i contenuti previsti) o come documenti meramente descrittivi e dichiarazioni di buona volontà.

L'elenco delle cose che non vanno è piuttosto lungo ed esiste ormai una ampia letteratura specialistica e divulgativa anche di notevole livello alla quale non resta che fare rinvio, mentre qui ci si può limitare solo a ricordarne alcune.

Ci sono vari problemi per lo stesso vincolo, che — come appena detto — bene o male è l'unico strumento realmente esistente. Innanzitutto, il territorio vincolato è molto esteso (quasi la metà di quello nazionale) e soggetto a pressioni sempre più forti e di tutti i tipi, ma di fronte a tale realtà fisica e economico-sociale c'è una debolezza amministrativa, peggiorata nei tempi più recenti per le difficoltà in termini di risorse disponibili delle soprintendenze. In secondo luogo, la tutela — secondo vari osservatori — sarebbe ulteriormente indebolita a causa del decentramento dei poteri di autorizzazione paesaggistica a livello locale (in genere ai comuni, mentre resta alle soprintendenze il parere), con una confusione quindi tra tutela del paesaggio e poteri relativi all'ambito urbanistico-edilizio e con il prevalere, alla fine, degli interessi legati a tale ambito. In terzo luogo, il vincolo e l'autorizzazione sono strumenti che, in particolare negli ultimi anni, hanno perso molta della loro autorevolezza: dopo il Codice del 2004 che introdusse un regime transitorio, si è dovuto aspettare a lungo perché il parere della Soprintendenza tornasse, nel 2010, ad essere vincolante; è stato poi introdotto un regime semplificato per l'autorizzazione degli interventi c.d. "minori" o di "lieve entità", ma — a parte che la qualifica di "minori" in molti dei casi previsti appare discutibile — si sa che anche trasformazioni di tale tipo, se molto numerose in una determinata zona, possono avere un impatto paesaggistico anche più forte di una singola trasformazione di maggiore entità; non sono mancate, infine, normative — da quella sul c.d. "condono ambientale" ad altre sulle infrastrutture e sugli impianti energetici fino ai c.d. "piani casa" di alcune regioni — che hanno indebolito la portata del vincolo e ne hanno minato non poco la credibilità e il significato stesso.

Che resta dunque della tutela paesaggistica? Da dove riprendere il discorso sul paesaggio?

Il termine vincolo evoca una limitazione, ma in realtà il vincolo è in sostanza niente più che uno standard di tutela, che in Italia ha preso la forma particolare della identificazione di grandi categorie territoriali da proteggere, le “zone di interesse ambientale”. Ma la legge Galasso, che individuò quelle categorie, non intendeva fermarsi lì: le categorie o zone erano appunto standard di cui tenere conto nei piani territoriali, i quali avrebbero dovuto in positivo indicare le linee di gestione dei vari paesaggi (non corrispondenti a quelle categorie), eventualmente modulando l’intensità dello standard–vincolo a secondo delle esigenze delle diverse aree. Naturalmente gli standard di tutela ambientale e paesaggistica possono essere anche di altro tipo: prendere forma, ad esempio, di principi giuridici, come il divieto di costruire in maniera diffusa e sparsa sul territorio (previsto in Francia); oppure consistere in limitazioni quantitative annue in percentuale del consumo di suolo consentito (come in Germania). Un tipo di standard, in particolare questo appena ricordato, che forse non sarebbe inopportuno in Italia, dove la normativa esistente non è riuscita a contrastare il consumo di suolo in crescente espansione (due milioni di ettari, secondo alcune stime, solo negli ultimi dieci anni).

Lo standard, quale che sia, può essere percepito certamente come un limite, ma anche — specialmente se compreso nei suoi fini e ampiamente condiviso dai cittadini — come un valore al quale necessariamente fare riferimento.

Come che sia, ha comunque un carattere generale e — mentre può aiutare a risolvere alcuni problemi (resistere alle pressioni all’urbanizzazione, alla cementificazione, ecc.) — di per sé non risolve e lascia aperta la questione di come i paesaggi più concretamente possano essere seguiti, gestiti e curati.

Ma a che livello va immaginata tale cura perché sia significativa, reale ed efficace? Può essere tale livello quello del piano di dimensione regionale, come oggi almeno sulla carta è previsto? A parte il fatto che, come è ben noto, i paesaggi in Italia sono molto diversificati, in genere anche all’interno delle singole regioni, lo scarso successo dei piani fa pensare di no. Nei pochi piani esistenti, inoltre, si può vedere che i paesaggi specifici non hanno rilevanza, se non come “schede” descrittive, generiche e poco significative allegate al piano.

Un’indicazione importante viene dalla Convenzione europea del paesaggio, dove invece si insiste proprio sulla “identificazione e valuta-

zione” dei paesaggi specifici, essendo questa la dimensione e l’ambito nel quale — come di nuovo sottolinea la Convenzione — emerge, tra l’altro, il senso e il valore del paesaggio per le popolazioni (quelle locali certamente, che nel paesaggio trovano o potranno riscoprire un valore identitario, ma anche tutti coloro che hanno a cuore, pur non abitandolo, la sorte di quello specifico paesaggio).

Può essere interessante a questo punto portare l’attenzione anche sulle “identificazioni” di paesaggi fatte attraverso le “dichiarazioni di notevole interesse pubblico”, che nella legge del 1939 riguardavano specifiche cose e siti (“località”) di limitate dimensioni e di valore soprattutto estetico (si parlava di “bellezze naturali”), ma che più di recente sono state riprese dal Codice con una disciplina ampliata e — nella esperienza che ne hanno fatto alcune regioni — sono divenute strumenti per identificare paesaggi di dimensioni anche piuttosto ampie, con una attenzione a tutti i loro profili, non solo estetici dunque, ma anche culturali in senso lato e, non da ultimo, produttivi (con particolare riguardo alle attività agricole e, in genere, collegate al mondo rurale e alla fruizione turistica).

La Convenzione europea del paesaggio e l’esperienza sembrano dunque suggerire che — salva restando la rilevanza di alcuni standard, nelle forme alle quali prima si è accennato — occorre ripartire dal livello dei paesaggi specifici, fatto questo che può consentire anche di trovare nuovi strumenti, capaci di operare appunto nella dimensione di ogni paesaggio e della comunità che lo abita. Vengono in mente qui forme convenzionali che, proprio nel campo della agricoltura e dello sviluppo rurale, hanno già trovato diffusione, come certi tipi di contratti e di convenzioni previsti dalla normativa tra i soggetti pubblici e gli imprenditori agricoli che si impegnano a curare l’ambiente e il paesaggio. Inoltre forme convenzionali del tipo di quelle già utilizzate in altri paesi per le aree protette: addirittura in Francia le c.d. “carte” sono state sempre l’elemento fondante dei parchi regionali e, da non molto, sono state introdotte anche per i parchi nazionali.

Per il resto ci si può chiedere, infine, se — dopo anni e anni di trascuratezza e scarso interesse per i temi del “governo del territorio”, pure espressamente richiamato in Costituzione come materia di tipo concorrente tra Stato e regioni — non sia necessario tornare proprio su di essi, tenendo conto di tutti gli aspetti rilevanti (compresi quelli della difesa del suolo, della manutenzione dei bacini idrici, ecc.), per

aggiornare strumenti e ambiti di azione e per indicare quali principi, regole, criteri relativi alla cura e gestione del paesaggio e dell'ambiente vadano integrati nella disciplina del territorio (come di nuovo suggerisce la Convenzione europea). Ciò appare necessario per non lasciare abbandonati e soggetti ad usi impropri e dannosi i paesaggi generici (in pratica quelli non individuati come specifici, con la dichiarazione di notevole interesse pubblico), tra i quali non ultimi, anzi in testa per importanza, ci sono proprio gli spazi rurali e le zone agricole in genere (comprese quelle periurbane, fondamentali per le prospettive di armonia ambientale e paesaggistica che possono offrire), probabilmente le aree oggi maggiormente a rischio e soggette alle pressioni più forti.

Il paesaggio agrario

NICOLETTA FERRUCCI

Il paesaggio agrario letto con gli occhiali del giurista si rivela come una sorta di icona della moderna concezione del paesaggio come bene culturale, testimonianza avente valore di civiltà, risultato di una singolare sinergia tra l'evoluzione naturale e l'impronta dell'uomo che ha trovato la sua espressione più significativa, agli albori del nuovo secolo, nella Convenzione europea del paesaggio e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, c.d. Codice Urbani, dove sotto il crisma della natura in senso lato culturale si vengono ad intrecciare valori estetici, ambientali e culturali nel senso più tradizionale del termine.

La concezione pan culturale del paesaggio conduce attraverso la Convenzione ed il Codice Urbani all'abbandono delle fragili sponde della concezione estetica che per lungo tempo ha condizionato la configurazione giuridica del paesaggio, e segna l'emancipazione formale e sostanziale, della relativa nozione da quella di ambiente, anche se a tutt'oggi, l'utilizzo poco accorto ed ambiguo della terminologia si traduce in pericolose quanto fuorvianti interpretazioni semantiche fino al limite estremo di considerare il termine paesaggio e quello di ambiente come sinonimi, talvolta agevolmente sostituibili con il termine territorio.

In una sorta di singolare rivoluzione copernicana, la lettura del dettato legislativo del Codice Urbani, fin dalla sua prima versione del 2004, prospetta anche sul piano formale, una inversione di ruoli tra il concetto di paesaggio e quello di ambiente, rispetto alla precedente legislazione paesaggistica — ambientale, con particolare riferimento alla legge 8 agosto 1985, n. 431, comunemente nota come legge Galasso, che segna una tappa fondamentale nel processo evolutivo della costruzione giuridica del paesaggio, dove il concetto di paesaggio sembrava dissolversi in quello di ambiente.

Mentre infatti la legge Galasso, comprendeva sotto l'egida della

categoria beni ambientali anche beni di chiara rilevanza paesaggistica, nel Codice Urbani sono invece i beni ambientali ad essere inseriti all'interno della trilogia di beni paesaggistici, insieme ai beni soggetti a vincolo in quanto dotati dei caratteri di bellezza naturale, di cui alla legge n. 1497 del 1939, ed alle tipologie di beni che il piano paesaggistico, redatto a quattro mani dallo Stato e dalle Regioni, è legittimato ad assoggettare ad un particolare regime di utilizzazione.

A mio avviso, dunque, il termine ambiente può agevolmente riferirsi al complesso delle risorse naturali non facilmente riproducibili attorno alla cui conservazione convergono una serie di interessi, *in primis* il diritto alla salute che invocano politiche legislative *ad hoc* tendenzialmente differenziate da quelle mirate alla tutela e valorizzazione degli interessi paesaggistici.

Il territorio, a sua volta, può esser considerato una sorta di contenitore di risorse ambientali, oltre che paesaggistiche, terminale necessario di gran parte delle attività umane, che può colorarsi di un paesaggio diverso in funzione dello scorrere del tempo e del mutare degli interessi socio economici nonché delle scelte di politica legislativa che su di esso convergono

In singolare sintonia con la moderna visione pan culturale del paesaggio, coniata dalla Convenzione, il paesaggio agrario non si esaurisce in un orizzonte visivo esteticamente pregevole e ricco di risorse naturali, ma in esso si intreccia un costante dialogare tra economia, cultura, tradizioni, architettura, ed espressioni della natura.

E nel paesaggio agrario trova forma e concretezza quell'innovativo principio della percezione del paesaggio, e, dunque, della partecipazione alla sua costruzione e alla sua trasformazione, ad opera di chi al suo interno vive e lavora, che rappresenta il *leit motiv* della nozione giuridica di paesaggio prospettata dalla Convenzione, e *fil rouge* che accompagna tutte le indicazioni che quest'ultima offre in relazione alle misure di politica paesaggistica che gli Stati aderenti sono chiamati ad adottare.

Il paesaggio agrario, infatti, appare plasmato dalla mano dell'agricoltore. Emilio Sereni ha sapientemente colto questa peculiarità del paesaggio agrario laddove, in un saggio che rappresenta la pietra miliare degli studi inerenti la materia, lo ha definito come quella forma che l'uomo nel corso e ai fini delle sue attività produttive coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale.

L'impronta dell'uomo sulla natura si rivela non solo nel disegno delle coltivazioni sul terreno, ma nelle stesse tracce del sistema insediativo, dove le variegata forme di architettura rurale rispecchiano un singolare connubio tra regole dell'architettura e funzionalità all'agricoltura; dai ponticelli ai muretti a secco che delimitano i confini o i terrazzamenti, agli edifici destinati all'esercizio dell'attività agricola, o ad abitazione dell'agricoltore e della sua famiglia.

La trama e l'assetto delle dimore nobiliari di campagna ripropongono costantemente nelle diverse realtà territoriali dove queste ultime sono ubicate la relativa reiterata funzionalità all'esercizio dell'attività agricola, che affianca l'indubbia funzione ludico ricreativa: ville di delizie, ma, al contempo, fulcro, centro nevralgico, di feconde e attive imprese agricole, come ulteriormente testimoniato dalle relative tracce iconografiche.

Gli stessi complessi monastici che così frequentemente arricchiscono di ulteriori valenze culturali le nostre campagne, talvolta evocando il lungo e faticoso cammino dei percorsi religiosi, affiancano al desertum, che incarna l'ideale del deserto eremitico, come luogo di penitenza, interiorizzato nel recinto del monastero, l'hortus per le necessità alimentari, l'herbolarius destinato alla coltivazione delle piante medicinali, ed il pomarius, spesso ubicato vicino al cimitero dei monaci. Desertum e hortus, natura e cultura, spiritualità e cultura materiale, vita santa e vita utile del monaco, dedito alla preghiera e alla cura dell'hortus, cioè all'agricoltura.

Innanzitutto legata alla natura della sua matrice prima, l'agricoltura, è anche la straordinaria dinamicità che connota il paesaggio agrario, rivelando sotto questo profilo, un ulteriore elemento di sintonia con la concezione dinamica del paesaggio che emerge dalla Convenzione europea.

L'agricoltura, ci insegna Franco Scaramuzzi, rende i paesaggi in cui si svolge realtà vive e dinamiche, mai nate per essere conservate nel tempo.

Le profonde metamorfosi che nel corso della storia i paesaggi agrari hanno subito, testimoniate ancora una volta dall'iconografia che ha segnato il rapporto tra città e campagna, e dalle preziose letture dei cabrei, sono attribuite, ci ricorda il nostro Presidente, non solo al buon gusto degli agricoltori, ma anche alle loro necessità vitali di rispettare precise esigenze tecnico economiche del momento, e,

mi permetto di aggiungere, rispondenti alla evoluzione dei rapporti giuridici che il diritto agrario ha costruito nella costante ricerca di una sorta di conciliazione degli interessi del lavoro e della proprietà, e più in generale alle scelte di politica legislativa che nel tempo hanno orientato l'attività agricola.

Proprio riflettendo su quest'ultima osservazione si può forse cogliere, attraverso un'indagine diacronica sulle metamorfosi del paesaggio italiano, una peculiarità del paesaggio agrario inerente al suo rapporto con il diritto: tendenzialmente il diritto non plasma la realtà, ma si limita a tradurre sul piano giuridico il divenire della sua essenza e ad apprestare gli strumenti della sua tutela. Il diritto agrario, in particolare alcuni specifici suoi istituti, si è invece riflesso nella realtà del paesaggio agrario e ne ha condizionato incisivamente la conformazione: basti pensare al processo di privatizzazione della terra che ha progressivamente condannato all'oblio le varieguate forme di gestione collettiva dei beni agro-silvo-pastorali, ed ha comportato l'introduzione dei sistemi di recinzione.

Ma il pensiero va anche alla parcellizzazione, alla frammentazione del territorio rurale a seguito della destrutturazione del latifondo legata alle leggi di riforma fondiaria, e all'avvio della politica di favore per la costituzione e potenziamento della piccola proprietà coltivatrice, di cui la prelazione agraria rappresenta un elemento a tutt'oggi dotato di straordinaria vitalità.

Lungo questa stessa linea si pone anche la messa a coltura delle terre recuperate attraverso l'applicazione della normativa sulla bonifica integrale e quella montana, che ha dato un nuovo volto al paesaggio agrario in alcune parti del nostro territorio.

Innegabile, infine, l'incidenza della mezzadria e della tempistica della sua diffusione sulla conformazione delle diverse tipologie di paesaggio, in particolare in Toscana, mirabilmente tratteggiata da Emilio Sereni; e ulteriormente testimoniata da quel suggestivo ripercorrere con Renato Stopani, le fasi del processo evolutivo delle modalità insediative nella campagna toscana, legato alla corrispondente evoluzione del sistema poderale, dal podere fattoria alla cascina, che ha segnato il passaggio dalle modeste "case da lavoratore", tipiche dell'età medievale, alle turre dimore in muratura del cinquecento, nucleo centrale di edifici a tipologia seriale, aperte cioè alla possibilità di aggiungere altri elementi, e, infine, alle monumentali case coloniche espressione dell'architettura della fine del settecento.

Se spostiamo l'indagine diacronica a tempi più recenti, risulta innegabile l'incidenza sulla morfologia del paesaggio agrario, della politica protezionistica di matrice comunitaria mirata ad assicurare un reddito ragionevole agli agricoltori attraverso il sostegno dei prezzi per alcuni prodotti agricoli, con maggiore attenzione alle grandi *commodities*: gli indirizzi della PAC hanno orientato le scelte colturali degli agricoltori, favorendo la crescita esponenziale delle produzioni di quei prodotti, che hanno disegnato il paesaggio agrario con le linee uniformi della monocoltura.

In seguito, la necessità di fronteggiare fenomeni quali la globalizzazione del mercato e la industrializzazione della produzione alimentare e, d'altro lato, l'inversione di rotta che a partire dalla fine degli anni ottanta ha caratterizzato la politica agricola comune, e, di conseguenza, le scelte del legislatore nazionale a favore dell'adozione di indirizzi ispirati a rafforzare il legame tra agricoltura, ambiente, paesaggio e territorio, sono i fattori che hanno indotto gli agricoltori a privilegiare forme di produzione agricola di tipo tradizionale, legate alla identità del territorio, valorizzate da quella singolare operazione di *marketing* economico e culturale rappresentata dalle c.d. strade, dell'olio, del vino, dei sapori e dei saperi.

In altri termini, la riscoperta delle forme dell'agricoltura tradizionale e dei suoi prodotti, non rappresenta solo un nostalgico proiettarsi verso una dimensione arcaica, quasi bucolica, della vita rurale, che valorizza il paesaggio con la policromia ed il fascino delle sue forme, ma risponde anche a precise esigenze economiche dell'agricoltore, rappresentando l'unica via di accesso competitivo ad un mercato agricolo ormai globalizzato e industrializzato.

L'elezione del ritorno al passato, rivisitato e corretto, si rivela dunque strumento che consente di aprirsi un varco nel futuro, e assurge a modello di quel tradizionale legame funzionale biunivoco così indissolubile tra il paesaggio agrario e le sue componenti economiche.

Innegabile l'azione fortemente sinergica che in questa direzione ha giocato quella profonda rivisitazione della concezione giuridica dell'imprenditore agricolo operata dal legislatore comunitario e da quello nazionale: che ha disegnato la figura dell'imprenditore agricolo come un soggetto che si è spogliato del suo tradizionale abito di mero produttore di beni per proiettarsi in una prospettiva che lo vede erogatore di servizi, in sinergia con altre iniziative imprenditoriali e

culturali che si collocano all'interno delle aree rurali, nell'ottica della multifunzionalità dell'agricoltura.

In questa direzione, l'agricoltore riacquista a pieno titolo anche il suo tradizionale ruolo di custode del paesaggio, un ruolo che il legislatore comunitario e quello nazionale mirano a recuperare e ad incentivare.

La lettura del paesaggio agrario attraverso i suoi segni e le sue dinamiche, sembra suggerire interventi di politica legislativa ispirati al criterio guida di una duplice sostenibilità, nei confronti delle generazioni passate, e nei confronti di quelle future, attraverso il criterio guida della formulazione di una disciplina differenziata, capace di disegnare in questo delicato e fragile gioco di equilibri, una linea di armonizzazione tra la protezione delle sue componenti estetiche, storiche, culturali, e la tutela delle sue componenti economiche.

Anche sotto questo profilo il paesaggio agrario rivela una innegabile sintonia con la Convenzione europea del paesaggio: le indicazioni forti che la Convenzione dà laddove formula i principi di azione della politica del paesaggio, rivelano potenzialità straordinarie come misure mirate ad apprestare una disciplina *ad hoc* per il paesaggio agrario, plasmata in funzione della sua specificità.

Emblematici in tal senso sono i richiami alla adozione di una politica paesaggistica differenziata e conformata in funzione delle peculiari tipologie di paesaggio, al ruolo determinante nel modo di concepire il paesaggio e le sue trasformazioni riservato a chi in quel paesaggio vive e lavora, alla necessità imprescindibile di conciliare la tutela del paesaggio con le necessità legate alle esigenze economiche del suo territorio, all'adozione di forme di salvaguardia, gestione e pianificazione, che non si sfocino nella assoluta immodificabilità del paesaggio, ma tengano conto dei cambiamenti che quest'ultimo subisce di continuo.

Proprio il paesaggio agrario rappresenta per altro verso, agli occhi del giurista, l'esempio emblematico di come quelle indicazioni contenute nella Convenzione siano state reiteratamente disattese dal nostro legislatore allorquando ha posto mano alla costruzione stratificata e disorganica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, comunemente noto come Codice Urbani.

In palese dissonanza con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio — peraltro formalmente ratificata dal legislatore italiano con la legge 9 gennaio 2005, n. 14, nella fitta e complessa tra-

ma delle disposizioni contenute nel Codice Urbani, la specificità del paesaggio agrario viene tendenzialmente ignorata e si dissolve nella sostanziale omologazione al paesaggio urbano.

Spigolando tra le norme del Codice Urbani si rinvencono solo sporadiche disposizioni specificamente dettate in relazione al paesaggio agrario e agli elementi che lo connotano.

Nell'ambito della trilogia delle categorie di beni paesaggistici soggetti al regime vincolistico, il Codice include espressamente alcune tipologie di beni o di aree che tipicamente compongono un paesaggio agrario: il pensiero va in particolare all'art. 136 del Codice Urbani, nella versione novellata dal d.lgs. n. 63 del 2008, che include gli alberi monumentali, fino a quel momento ignorati dal legislatore nazionale, tra i beni che possono formare oggetto di un provvedimento amministrativo impositivo del vincolo paesaggistico, e come tali, assoggettati alle relative prescrizioni.

Rileva a tal fine anche l'art. 142, primo comma, del Codice Urbani, sia alla lett. g), che sulla scia dei suoi precedenti, include espressamente tra le aree tutelate per legge, assoggettate dunque *ex lege* a vincolo paesaggistico, i territori coperti da boschi e foreste, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lg. 18 maggio 2001, n. 227 *“Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*; sia alla lett. f), i parchi e le riserve nazionali o regionali, e i territori di protezione esterna dei parchi; sia, infine, alla lett. h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

Il quadro normativo di riferimento del vincolo paesaggistico, sotto il profilo autorizzatorio, disegnato da una disorganica e concitata stratificazione di norme caratterizzate da una perniciosa ambiguità, precarietà, contraddittorietà e costante tecnicismo, apre qualche varco all'esercizio delle attività agricole su beni paesaggistici, sotto il profilo della relativa liberalizzazione e della soggezione al procedimento autorizzatorio semplificato.

Il Codice Urbani, infatti, sulle orme dei suoi precedenti, ripropone pedissequamente l'esenzione dalla preventiva richiesta di autorizzazione, degli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di

attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

Il Codice conferma poi la possibilità di eseguire nei boschi e nelle foreste, senza preventiva autorizzazione, attività quali il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, purché previste ed autorizzate in base alla normativa vigente in materia.

A sua volta il d.P.R. n. 139 del 9 luglio 2010, configura come interventi di lieve entità, soggetti al regime semplificato dell'autorizzazione paesaggistica una serie di interventi inerenti l'attività agro-silvo-pastorale o ad essa funzionali.

Le disposizioni dedicate alla disciplina dello strumento prioritario al quale il Codice affida la tutela del paesaggio, il piano paesaggistico, dotato di valore ricognitivo, prescrittivo e propositivo, esauriscono la considerazione per la specificità del paesaggio agrario in un laconico inciso, labile quanto fragile nella sua genericità: l'art. 135 del Codice invita infatti lo Stato e le Regioni nella redazione a quattro mani dei piani paesaggistici, a porre particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole, accanto alla tutela dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco, laddove vengono individuate le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito.

La considerazione per la specificità del paesaggio agrario viene dunque affidata alle scelte adottate dalle Regioni in collaborazione con il Ministero per i Beni e le attività culturali, senza indirizzi precisi ed esaurienti da parte del legislatore statale, e senza che sia contemplato alcun coinvolgimento degli agricoltori nella costruzione del piano, in ulteriore palese dissonanza dalla Convenzione europea del paesaggio, che, come abbiamo visto, ha eletto la partecipazione delle popolazioni a *fil rouge* che deve accompagnare non solo l'identificazione, ma anche la gestione del paesaggio, nella sua triplice declinazione nella tutela, valorizzazione, e recupero.

La mancata sintonia della normativa paesaggistica vigente nel nostro ordinamento con le indicazioni dettate dalla Convenzione europea del paesaggio, con riferimento al paesaggio agrario, si colora attualmente di una venatura di potenziale illegittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, infatti, ha dichiarato che devono considerarsi costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative nazionali

contrastanti in modo insanabile con quelle dettate dalla normativa internazionale, le quali, pur non avendo rango costituzionale, costituiscono norme "interposte" nel giudizio di costituzionalità, per effetto del rinvio agli obblighi internazionali contenuto nell'art. 117, 10 comma. Le disposizioni contenute nel Codice Urbani in contrasto con le indicazioni dettate dalla Convenzione sono dunque da considerare potenzialmente passibili di dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, 10 comma, della Costituzione.

L'incidenza negativa che sul paesaggio agrario può giocare la sostanziale indifferenza del Codice Urbani per la specificità che lo connota, allorquando detta le linee di redazione del piano paesaggistico, sembra assumere contorni più dilatati e preoccupanti, alla luce delle recenti tendenze seguite dal nostro legislatore.

Il pensiero va in particolare al decreto ministeriale n. 47987, emanato il 10 settembre scorso dal Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i Beni e le attività culturali, recante le "*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*", laddove, attraverso l'uso di locuzioni caratterizzate, sulle orme tracciate dal Codice Urbani, da una sostanziale quanto pericolosa genericità, lacunosità e ambiguità, propone un tentativo di bilanciamento tra la tutela degli interessi ambientali legati alla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, e la salvaguardia dei valori economici e culturali espressi dal paesaggio agrario, nelle attività regionali di programmazione e nelle funzioni amministrative.

Il decreto, infatti, all'art. 15 dell'allegato, sulla scia di una serie di precedenti giurisprudenziali, riconosce la possibilità di installare impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili anche nelle zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, ma al contempo precisa che nell'ubicazione di tali impianti si dovranno rispettare le previsioni dei piani paesaggistici e delle prescrizioni d'uso indicate nei provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico, ai sensi del Codice Urbani, oltre a tener conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agro alimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale, di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, art. 14.

Allo smarrimento del giurista che va donchisciottesca alla ricerca di un diritto del paesaggio agrario, può forse recare conforto spostarsi sul versante della normativa agraristica, dove divagando nel labirintico intreccio di disposizioni che il diritto agrario ha prodotto negli ultimi anni, è forse agevole riscontrare diversi indicatori che evidenziano una maggiore sensibilità del legislatore teso nello sforzo di conciliare le due anime che connotano i peculiari segni del paesaggio agrario, l'anima paesaggistica, nella moderna accezione di bene culturale, e l'anima della funzionalità economica, che talvolta dialogano all'interno del dettato legislativo, nel senso che le regole dell'una si piegano in funzione delle esigenze dell'altra.

È in questa direzione che si muovono le più recenti tendenze legislative nazionali in materia di agriturismo, laddove disegnano il fenomeno con le sembianze di un singolare Giano bifronte, che ci offre da un lato il volto di una attività strettamente incardinata nelle maglie della struttura dell'impresa agricola, dall'altro il volto di una attività che tende a proporsi come veicolo privilegiato che conduce alla conoscenza del territorio, e dunque anche alla valorizzazione del paesaggio che lo connota. inteso proprio in quella visione pan culturale coniata dal Codice Urbani.

La funzione paesaggistica dell'agriturismo emerge in maniera dirompente nelle disposizioni della legge n. 96 del 2006 che ampliano la gamma di attività riconducibili all'alveo dell'agriturismo, estendendole all'organizzazione di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, escursionistiche e di ippoturismo, dichiaratamente finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale, e legittimano l'imprenditore agrituristico ad organizzare queste nuove attività, ed anche alcune tra quelle più tradizionali, come la mescita del vino, all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa.

Ma sullo stesso piano si pongono le indicazioni relative alla gamma di prodotti che possono essere offerti dall'imprenditore agrituristico all'ospite, non più limitata a quelli della sua azienda, bensì estesa ai prodotti di aziende agricole della zona con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG o compresi nell'elenco nazionale dei prodotti agro-alimentari tradizionali.

Attraverso le tessiture del dettato normativo della legge che attualmente lo disciplina l'agriturismo assurge a strumento di tutela

paesaggistica anche sotto il profilo della sua funzionalità al recupero del patrimonio edilizio rurale, da utilizzare a fini ricettivi, nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e architettoniche nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi.

Trasformazione degli edifici rurali, dunque, allo scopo di renderli funzionali all'esercizio dell'impresa agricola, ma nel rispetto delle caratteristiche paesaggistiche del luogo, consentendo così di consolidare la forma originaria dell'edificio.

Siamo innegabilmente in presenza di una emblematica ipotesi di quella trasformazione conservativa, che Gilberto Bedini delinea (gli studiosi del paesaggio delineaano) come mirata a condurre una strategia di riorganizzazione delle funzioni diverse dalle originarie che permetta di consolidare le forme originarie, in quelle realtà, come appunto nel paesaggio agricolo, coinvolte direttamente nella dinamica territoriale, dove tentare di mantenere le stesse funzioni originarie e cercare di ristabilirle ove siano già perse, significherebbe entrare in un contrasto insanabile con le forze dinamiche che tendono alla trasformazione del territorio e quindi al degrado e alla perdita della struttura stessa che si deve mantenere (10).

Un'ipotesi altrettanto pregnante e significativa di questa sorta di trasformazione conservativa della componente edilizia del paesaggio agricolo, incentivata dal legislatore si riscontra in relazione all'unica legge di portata generale univocamente e specificamente dedicata all'architettura rurale, la legge 24 dicembre 2003, n. 378 "*Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'architettura rurale*", mirata a salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo, che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale.

Nel provvedimento emerge a chiari termini la sensibilità del legislatore teso nello sforzo di conciliare le due anime che connotano questi peculiari segni del paesaggio agrario, l'anima paesaggistica, nella moderna accezione di bene culturale, e l'anima della funzionalità economica, che dialogano all'interno del dettato normativo, nel senso che le regole dell'una si piegano in funzione delle esigenze dell'altra.

Si delinea così una sorta di curiosa ambivalenza delle scelte operate dal legislatore: da un lato, attraverso specifici strumenti di incentivazione finanziaria, si favorisce la conservazione della originaria

destinazione d'uso degli insediamenti, degli edifici o dei fabbricati rurali, alla tutela delle aree circostanti, dei tipi e metodi di coltivazione tradizionali, e dell'insediamento di attività compatibili con le tradizioni culturali tipiche; dall'altro lato i programmi regionali e provinciali, sono chiamati a definire gli interventi necessari per la conservazione degli elementi tradizionali e delle caratteristiche storiche, architettoniche e ambientali degli insediamenti agricoli, degli edifici o dei fabbricati rurali tradizionali, al fine di assicurarne il risanamento conservativo ed il recupero funzionale, compatibilmente con le esigenze di ristrutturazione tecnologica delle aziende agricole regionali e provinciali.

Ed è ancora sul versante del diritto agrario che troviamo tracce dell'attenzione verso la costruzione di una politica paesaggistica mirata alla tutela, salvaguardia, valorizzazione del paesaggio attraverso il coinvolgimento di coloro che all'interno di quel paesaggio vivono e lavorano, realizzato non attraverso l'imposizione coattiva di un modello di paesaggio, realizzata con la rete di vincoli paesaggistici, bensì attraverso forme volontarie di partecipazione.

È in questa direzione che si è avviato il legislatore comunitario, sia pur mosso dalla spinta di intenti che vanno oltre i confini della tutela partecipata del paesaggio, allorquando ha posto mano alla nuova politica agricola comune (PAC): basti pensare ai regolamenti relativi allo sviluppo rurale, che contemplano espressamente misure dirette alla protezione di paesaggi culturali, cioè creati con il contributo dell'uomo, recepite dai piani di sviluppo rurale delle regioni; ma si pensi anche ai regolamenti che hanno guidato l'erogazione degli aiuti secondo i criteri del pagamento disaccoppiato dalla produzione e di quello di condizionalità, dove il pagamento diretto è subordinato al rispetto di una serie di condizioni che, anche se indirettamente, esplicano effetti innegabilmente positivi sulla conservazione del paesaggio.

Cavalcando le orme dell'esperienza normativa comunitaria, il legislatore italiano ha adottato misure di tutela del paesaggio agrario, fondate non sull'imposizione dall'alto di un obbligo comportamentale, bensì sull'adesione volontaria dell'imprenditore ad un modello concertato di gestione del paesaggio: il pensiero va in particolare a due tipologie contrattuali. Il contratto di promozione e le convenzioni tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli per favorire lo svolgimento di attività finalizzate — così recita l'art. 15 del d.l.g.s n.

228/2001 di orientamento e modernizzazione del settore agricolo — “alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale”.

La gestione negoziata del paesaggio agrario che si concretizza in questi modelli legislativi, richiamati dalle Regioni nei piani di sviluppo rurale, dove il recupero e la valorizzazione paesaggistica si attua con il coinvolgimento della popolazione che in quel paesaggio vive e lavora sembra concretizzare la sintonia con il principio della partecipazione elevato dalla Convenzione europea del paesaggio, a criterio guida delle forme di tutela, valorizzazione e recupero del paesaggio, così diffusamente disatteso allorquando si pone mano alla pianificazione paesaggistica

Se pur apprezzabili queste timide ed embrionali aperture rappresentano soltanto dei frammenti di un quadro ben più ampio e completo della disciplina del paesaggio agrario, di cui è quanto mai auspicabile la tempestiva costruzione.

All'agrarista, dunque, resta solo da concludere mestamente che, sotto il profilo legislativo, siamo ancora nella fase dell'alchimia e non certo in quella della medicina nella ricerca di forme di tutela e valorizzazione del paesaggio agrario.

Terra bene comune^I

CARLO ALBERTO GRAZIANI

La terra alla quale si fa qui riferimento è la **terra considerata nella sua fisicità**, cioè la terra come materia. È innanzi tutto la terra destinata all'agricoltura — coltura dell'*ager* — e al pascolo di animali domestici e selvatici nonché la terra coperta da boschi e foreste e comunque da vegetazione: terra feconda, fonte di vita e vita essa stessa. È inoltre la terra ritenuta sterile — sabbie e deserti, rocce e spiagge, grotte e cave dismesse — che contiene anch'essa forme di vita. È infine il soprasuolo e il sottosuolo. Sopra la terra scorrono, risiedono, si solidificano le acque dolci: fiumi, laghi, paludi, nevi perenni e ghiacciai; sotto la terra albergano falde acquifere e giacimenti minerali. La terra — l'asciutto del libro della Genesi — si contrappone al mare che ha le sue leggi.

Nella storia umana **la terra nasce come bene comune**. Terra comune significa terra che include e non esclude: bene al quale tutti possono accedere. La terra comune, proprio perché includente, non comporta dominio né violenza né possesso. La storia ci mostra come all'origine dell'esclusione vi sia sempre un atto di violenza, fisica o normativa: il fratricidio compiuto da Romolo, le conquiste coloniali, le *enclosures*, le usurpazioni, oggi il *land grabbing*.

Della violenza originaria nulla è rimasto e neanche delle violenze recenti e attuali resteranno tracce, cancellate inesorabilmente dalle leggi dei più forti. Con la cancellazione delle violenze sembra essersi persa anche la memoria: riusciamo a concepire la terra esclusivamente in termini di appartenenza, di oggetto di diritti e in particolare del diritto di proprietà, perciò come bene escludente, appunto proprio. In nome della proprietà la terra continua a essere gravemente e sotto

I. Questo intervento è destinato agli Studi in memoria di Nicola Greco che al Club giuristi dell'ambiente ha sempre offerto il contributo della sua dottrina e a noi tutti ha lasciato il segno della sua passione e della sua umanità.

molteplici aspetti violata: dal processo di urbanizzazione, che si espande inesorabilmente e senza regole sostanziali; dall'intensificazione artificiale delle colture sulle terre più fertili, che è dovuta alla crescente pressione consumistica e demografica e che comporta degrado e desertificazione; dall'abbandono progressivo delle terre meno fertili, che genera erosione e squilibri idrogeologici aggravati dai mutamenti climatici e che solo in piccola parte, e assai lentamente, dà luogo a rinaturalizzazione.

Vi sono nel mondo terre oggetto di diritti collettivi provenienti *ab immemorabili*: **le proprietà collettive**. In Italia assumono la forma di usi civici su terre altrui (private o pubbliche), di cui sono titolari i cittadini di un comune o di una frazione, oppure di demani civici o domini collettivi appartenenti ad antiche comunità (comunanze, partecipanze, regole, università agrarie, ecc.). Frutto di conquista nei confronti del potente o di sua concessione o anche di mera occupazione, le proprietà collettive costituiscono lo spazio vitale delle comunità titolari: non sono terre comuni proprio perché riferibili a specifici titolari e perciò escludenti gli altri. Hanno resistito al processo di razionalizzazione individualistica dei diritti sulla terra e sono giunte fino a noi conservando gli antichi caratteri perché considerate economicamente marginali e pertanto, a loro volta, non usurpate.

Pur non essendo terre comuni hanno una valenza che trascende il carattere puramente mercantile che quel processo ha impresso alla terra: nelle proprietà collettive la terra ha costituito lo strumento di sopravvivenza delle collettività titolari nel loro succedersi storico e proprio per questo è stata luogo di manifestazione e punto di incidenza dell'insieme dei valori e delle tradizioni di quelle comunità.

Le proprietà collettive non svolgono più l'originaria funzione connessa alla sopravvivenza, ma continuano a essere strumento di conservazione di quei valori e conseguentemente dei territori in cui quelle comunità sono insediate: la persistente vitalità di tali forme proprietarie dimostra che la terra può e deve essere presa in considerazione come bene in grado di soddisfare anche esigenze della collettività, sia quelle economiche non riconducibili a una logica puramente mercantile sia quelle ideali sempre più profondamente avvertite dalla coscienza sociale.

Proprio perché colgono il valore ideale della terra le proprietà collettive assolvono a una funzione generale: la salvezza del nostro

pianeta infatti è legata per tanta parte alla emersione di tale valore.

Oggi si inseriscono impetuosamente nel nostro orizzonte culturale e nella cosiddetta agenda politica **i beni comuni**. L'individuazione, il significato, la portata, il regime giuridico di essi costituiscono questioni assai complesse le cui soluzioni sono strettamente legate al bagaglio ideale e culturale e soprattutto alla capacità intuitiva di chi le affronta. Sul piano giuridico il compito è ancora più difficile perché è necessario interpretare quelle idealità e quelle intuizioni sulla base di strumenti concettuali inevitabilmente ancorati al passato, di cui è importante suggerire la trasformazione, che non sempre però possono essere contraddetti prima che vengano introdotti nuovi ancoraggi.

Sempre più numerose si affastellano le elencazioni dei beni comuni: dai beni materiali ai beni immateriali, dai beni naturali ai beni sociali, dal paesaggio al territorio e numerose altre tipologie. In Italia la riflessione più significativa, perché destinata a un percorso legislativo, poi però interrotto, è offerta dai lavori della Commissione Rodotà istituita dal Ministro della Giustizia del Governo Prodi nel giugno 2007 con il compito di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma del codice civile sui beni pubblici. Secondo la Commissione i beni comuni — diversi sia dai beni pubblici che da quelli privati — sono quelli alla cui fruizione e alla cui tutela giurisdizionale ha accesso chiunque e che perciò si possono qualificare a titolarità diffusa. Vi rientrano, tra gli altri, “i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate”.

La molteplicità dei beni, la loro incomparabilità, la disorganicità delle classificazioni dimostrano l'esistenza di un'officina in cui il materiale è ancora incandescente. Vi è però un passo molto importante nei lavori della stessa Commissione che fa comprendere il significato e la portata dei beni comuni: essi “esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità”. Conseguenza da ciò che la loro funzione è legata alla soddisfazione di esigenze riconducibili a diritti fondamentali mentre la funzione dei beni oggetto di proprietà e di altri diritti escludenti è legata alla soddi-

sfazione di esigenze riconducibili esclusivamente a tali diritti. Inoltre i beni comuni sono espressione di una visione diversa da quella che caratterizza i beni oggetto di diritti escludenti: i primi sono estranei alla dimensione dell'appartenenza, i secondi proprio perché oggetto di diritti appartengono a un titolare; i primi sono aperti alla fruizione di tutti, i secondi sono chiusi nella fruizione del titolare.

In ragione di queste diversità la natura comune di un bene non entra in contraddizione con l'esistenza di diritti escludenti su quello stesso bene e neppure può essere considerata un limite alla estensione di tali diritti: il riferimento del bene comune ai diritti fondamentali, infatti, disegna *a contrario* lo stesso contenuto della proprietà e degli altri diritti. In altri termini, proprio perché il bene comune si pone su un piano diverso dall'appartenenza, un medesimo bene può essere comune e nello stesso tempo oggetto di diritti.

Nell'officina dei beni comuni la terra in quanto tale non compare: terminale di legami profondi ed escludenti (i diritti sulla terra), destinataria di aspirazioni intense e anch'esse escludenti (il diritto alla terra), vi è una sorta di timore a considerarla bene comune. Forse perché la terra, segno di ricchezza e di potere, è stata oggetto paradigmatico del diritto di proprietà: è con riferimento alla terra che il pensiero giuridico moderno ha elaborato la concezione della proprietà caratterizzata — come recita l'art. 832 del codice civile italiano — dalla pienezza e dalla esclusività. Nello stesso tempo però si avverte una sorta di disagio a concepire la terra come oggetto di diritti: è significativo che il lemma terra non compaia nei dizionari e nelle enciclopedie giuridiche e che lo stesso legislatore utilizzi per lo più altri termini — terreno, appezzamento, fondo, suolo — quando indica l'oggetto dei diritti. Il disagio è ancora più forte oggi che la speranza del genere umano si lega alla salvezza della terra e che con paradosso giuridico si parla di diritti della terra.

Eppure, se riuscissimo a spogliarci di certe incrostazioni ideologiche e concettuali, ci renderemmo conto che **la terra è bene comune**. La terra esprime utilità che corrispondono a valori tutelati costituzionalmente e che pertanto devono essere salvaguardate per permetterne la fruizione dell'intera collettività e soprattutto delle future generazioni: dal paesaggio all'ambiente, dalla salute all'alimentazione, dalle formazioni sociali al territorio, dalla cultura al lavoro. Sono utilità che possiamo qualificare come fondamentali proprio perché connesse a

diritti fondamentali tutelati sulla nostra Costituzione: come le utilità che si riferiscono alla naturale fertilità della terra e perciò alla genuinità dei prodotti agricoli e che si connettono al diritto alla salute (art. 32 cost.); o quelle che sono legate alla morfologia preesistente e che richiamano sia il diritto al paesaggio (art. 9) sia, grazie al mantenimento del manto vegetale, il diritto all'ambiente salubre (art. 32); o quelle che discendono dalla idoneità della terra a essere lavorata e che pertanto consentono l'attuazione del diritto al lavoro (artt. 35 e 44); o quelle che derivano dal fatto che la terra è elemento fondante della cultura e delle tradizioni delle popolazioni insediate (artt. 2 e 9).

Del resto, quando nelle elencazioni si fa riferimento a beni comuni come i boschi e le acque, le alte montagne e i parchi, il paesaggio e il territorio, il cibo e le produzioni tipiche, la terra è sempre presente nella sua coinvolgente fisicità: contiene l'acqua, fonda il paesaggio, è elemento costitutivo del territorio, garantisce tipicità e genuinità alimentare. In ultima analisi è un bene comune che nella sua materialità rappresenta la base fondamentale di altri beni comuni.

La terra è bene comune e nello stesso tempo bene che forma oggetto di diritti escludenti. Si è detto che le due situazioni operano su piani diversi e perciò non entrano in contraddizione. Come il bosco "in quanto tale" è bene comune a prescindere dai diritti escludenti che su di esso — nella sua totalità o nelle sue porzioni — possano vantare singoli titolari; come un'area naturale protetta "in quanto tale" è bene comune a prescindere dai diritti in essa insistenti; come l'alta montagna "in quanto tale" è bene comune anche se su di essa gravano diritti di singoli o di comunità: così la terra "in quanto tale" è bene comune anche se le sue porzioni possono essere oggetto di proprietà o di altri diritti escludenti.

"In quanto tale": questa tautologia nasconde la definizione, ma coglie esigenze profonde perché discende dalla percezione dell'interezza — bosco, area naturale protetta, alta montagna, terra — che è diversa dalla percezione dei singoli elementi o delle singole porzioni.

La terra oggetto di diritti è definita, picchettata, conquistata: questi predicati non si addicono alla terra bene comune. La terra oggetto di diritti rileva fundamentalmente sul piano del mercato; anche quelle terre che per loro natura non sarebbero commerciabili possono, con apposito intervento legislativo, mutare natura, come dimostrano l'annosa vicenda della liquidazione delle proprietà collettive o le recenti proposte di legge che mirano a mettere in commercio perfino i beni

del demanio naturale. La terra bene comune rileva invece a un livello diverso dal mercato perché è sintesi di valori, economici e soprattutto ideali, che rinviano a diritti fondamentali.

La terra oggetto di diritti esclude; la terra bene comune include, è aperta alla fruizione di tutti e pertanto pone come **centrale la questione dell'accesso**: tutti hanno diritto di accedere alle utilità fondamentali, cioè a quelle che si riconducono a valori costituzionali. Perché il diritto di accesso a tali utilità non resti mera affermazione occorre che la terra venga conservata nella sua integrità e che l'interesse della collettività alla conservazione abbia rilevanza giuridica, venga cioè tutelato. Terra bene comune significa pertanto riconoscere alla collettività il diritto alla conservazione dell'integrità di essa.

Si accende una nuova luce sullo stesso **contenuto della proprietà della terra** e degli altri diritti escludenti, sul significato e di conseguenza sulla portata dell'appartenenza. È una luce che nasce dal percorso *a contrario* che in precedenza abbiamo individuato. Se la terra nelle sue utilità fondamentali è aperta alla fruizione dell'intera collettività i titolari dei diritti escludenti non possono negare tale fruizione proprio perché questa si pone su un piano diverso rispetto ai loro diritti. Così, ad esempio, il proprietario non può escludere la naturale fecondità della terra edificando, usando eccessivamente fertilizzanti chimici, realizzando discariche o altro; non può modificare la morfologia del terreno riempiendo fossi, spianando colline, impiantando campi eolici o fotovoltaici, ecc.; non può lasciare incolta la terra laddove vi sia fame di lavoro agricolo: tali facoltà non rientrano nel contenuto del suo diritto; affermarne la legittimità significherebbe negare alla terra la natura di bene comune e perciò alla collettività il potere di fruire e di godere di essa.

Le conseguenze sono di straordinaria importanza sia sul piano teorico che su quello operativo e pongono in crisi orientamenti culturali consolidati: poiché il potere di incidere sulla integrità della terra non rientra nel contenuto della proprietà e degli altri diritti escludenti in quanto confligge con il diritto di tutti alla fruizione e al godimento del bene comune, perdono vigore la teoria del contenuto minimo della proprietà e in particolare la concezione dello *ius aedificandi* come facoltà inerente alla proprietà; si riapre la possibilità di riprendere la strada verso una nuova efficace legge sui suoli.

Affermare che la terra è bene comune e che perciò deve esserne conservata l'integrità non significa pretendere di arrestare la corrente della storia perché questa si muove anche sotto la spinta del dinamismo del rapporto città-campagna e cioè del rapporto tra le popolazioni e la terra in cui esse operano; significa invece affermare che tale dinamismo non può più essere condizionato dalle logiche proprietarie perché sono logiche di esclusione e quindi di violenza.

Si apre qui la grande decisiva questione della **partecipazione** e perciò della democrazia. Solo assicurando la partecipazione effettiva, e perciò informata, della collettività alle scelte che riguardano l'assetto della terra e le sue trasformazioni è possibile incidere sulla sua stessa integrità senza violarne la natura di bene comune. Il fatto che milioni di persone in tutto il mondo, riunite in associazioni, comitati e altre variegate forme aggregative lottano per difendere l'integrità della propria terra contro aggressioni, speculazioni, scelte di cui non conoscono i reali motivi ispiratori dimostra concretamente quanto sia diffuso il senso della terra bene comune e nello stesso tempo l'esigenza di partecipare alle vicende che la riguardano.

La consapevolezza della natura di bene comune della terra incrocia un'ultima **questione che nel presente è fondamentale** e che si può presentare con questo interrogativo: sul piano giuridico tale natura è *ius condendum*, cioè aspirazione che esige nuovi ancoraggi normativi, o *ius conditum* che, anche se non discende da norme specifiche, può comunque trarsi dai principi generali come si presentano nell'attuale complesso giuoco delle fonti ordinamentali (interne, comunitarie, internazionali)? La questione è particolarmente ardua e si pone anche per gli altri beni comuni, per alcuni dei quali — si pensi all'acqua — riceve soluzioni travagliate e non univoche.

La questione chiama in causa l'interprete con le sue capacità argomentative e soprattutto con il suo bagaglio culturale e il suo convincimento ideale: la risposta all'interrogativo, poiché inevitabilmente sarà nello stesso tempo tecnica e politica, dovrà considerarsi, in mancanza di nuovi ancoraggi, pur sempre opinabile.

Dalle precedenti considerazioni si può però ricavare con sufficiente certezza un dato importante: la natura di bene comune che riveste la terra considerata nella sua materialità ha rilevanza costituzionale. Se poi questo elemento potrà rappresentare l'inizio di un percorso interpretativo in senso evolutivo che porterà a risultati concreti anche

nell'attuale quadro normativo o se potrà costituire la giustificazione di un apposito intervento del legislatore — comunque auspicabile per offrire quegli ancoraggi e per definire con precisione il regime giuridico della terra e degli altri beni comuni — dipenderà da molteplici fattori: la spinta dei movimenti, l'impegno dei giuristi, la consapevolezza sociale del valore della terra, la forza e la drammaticità delle cose.

Il turismo rurale tra dimensione giuridica e identità locale

EMMA A. IMPARATO

1. Il turismo ambientale e il turismo rurale. Un rapporto di *genus* a *species*.

Il turismo rurale è un fenomeno multiforme e — se vogliamo — anche ‘fluidico’ rivelandosi in continua evoluzione al pari del comparto materiale più ampio nel quale va ad inserirsi — quello del ‘turismo’ — in questo rientrando a sua volta anche la fattispecie del turismo ambientale. Intercorrendo proprio tra quest’ultimo (ancor prima che con la omnicomprensiva categoria del turismo) e il turismo rurale un rapporto di *genus* a *species*, si rende necessaria, in questa breve premessa, la disamina innanzitutto della tipologia di turismo detta ambientale¹ (o anche “ecoturismo”) nell’intento di indagarne, sotto il profilo giuridico, il concetto e gli elementi identificatori e, da questi, poi infine giungere a cogliere la portata giuridica altresì dello stesso fenomeno denominato “turismo rurale”.

Seguendo quest’approccio metodologico che intende partire dalla nozione di “turismo ambientale”, la ricerca di un suo primo riferimento nell’ambito del nostro ordinamento giuridico non può non prendere in considerazione la legge quadro sulle aree protette² e, specificamente, l’art. 1 *bis* come introdotto dalla legge n. 426/1998: ivi - nel puntualizzarsi che il Ministro dell’ambiente può promuovere, in determinate zone, con diversi soggetti istituzionali e anche pri-

1. Per una esame più generale del fenomeno, sia consentito rinviare al mio *Turismo ambientale-Profilo giuridico*, in C. Desideri — R. Meschini (a cura di), voce del Dizionario delle Aree Protette, ETS, Pisa, 2010, 249–251.

2. Legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394, come modificata dalla legge 9 dicembre 1998, n. 426.

vati, “accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili” — il rinvio *sic et simpliciter* è per l'appunto, oltre alle attività agro-silvo-pastorali tradizionali e all'agriturismo, al “turismo ambientale”³.

Nessuna definizione giuridica della nozione di turismo ambientale è tuttavia qui data, ponendo in merito diversi dubbi e incertezze. Peraltro neanche da altre fonti — se si escludono quelle sporadiche delle leggi speciali riguardanti il fenomeno relativo tuttavia ai nuclei storici — è possibile dedurre elementi definitivi, laddove invece il rischio di degenerazioni in tutt'altre forme ben imporrebbe interventi normativi puntuali quanto generali che ne tutelino la sua stessa ragion d'essere⁴.

Un tentativo definitorio potrebbe venire allora, a parer nostro, dal rimando all'espressione “azioni economiche sostenibili” come effettuato dal medesimo art. 1 *bis* della legge quadro sulle aree protette. Questo tipo di azioni sembrerebbe richiamare invero, implicitamente, anche il profilo economico della stessa attività turistica ambientale nella sua accezione necessariamente sostenibile rispetto ad un territorio che, nel caso delle aree protette, assume ancor più un “rilevante valore naturalistico e ambientale”⁵, caratterizzandosi queste — oltre che per la conseguente ‘conservazione’ — proprio per tale aspetto.

Il turismo ambientale viene così inteso come fenomeno giuridicamente rilevante in quanto fattispecie risultante dalla ‘sintesi’ tra esigenze di conservazione e aspettative di sviluppo socio-economico del territorio interessato, sintesi implicante una valutazione di “compa-

3. L'art. 1-bis, introdotto dalla l. 426/1998, recita letteralmente “Il Ministero dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'Appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con i Ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati”.

4. In merito e sulla trasformazione, nel giro di pochi anni, in un fenomeno di massa, dove “paradossalmente, il desiderio di trascorre le vacanze tra la natura incontaminata è diventato un grave pericolo per l'ambiente”, A. CROSETTI, *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Quad. reg.*, 2005, in particolare, p. 330.

5. È al comma 2 dell'art. 1 che si precisa infatti che “ai fini della presente legge costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno *rilevante valore naturalistico e ambientale*”

tibilità” (secondo l’art. 1, comma 4, legge n. 394 del 1991)⁶ delle seconde con le prime.

In generale, il “turismo ambientale” può dunque essere concepito, sotto il profilo giuridico, come una specifica fattispecie della più ampia categoria del turismo, fattispecie che deve necessariamente essere sostenibile e in quest’ottica comprendere tutte quelle tipologie di fenomeni turistici aventi ad oggetto beni paesaggistico–naturalistici, connesse a motivazioni estetico–ricreative, in particolare intendendo favorire la conoscenza dei valori naturalistici e culturali nonché perseguire obiettivi di ‘sensibilizzazione’ ed ‘educazione’ ambientale.

Peraltro, anche l’individuazione e la delimitazione dell’ambito materiale del ‘turismo ambientale’ pone in evidenza non poche difficoltà.

Questo tipo specifico di fenomeno turistico condivide invero la sorte del più generale diritto del turismo che pure, in via di principio, risulta inquadrabile come disciplina relativa ad una materia determinata, in particolare di tipo residuale–generale, la cui titolarità spetta alle sole regioni. Questa attribuzione è tuttavia solo tendenzialmente esclusiva.

Il turismo, nonostante, come è noto, a seguito della riforma costituzionale introdotta con la legge di revisione n. 3/2001, sia divenuta materia ascrivibile tra quelle cosiddette ‘innominate’⁷ del novellato art. 117 Cost., comma 4, di competenza quindi delle Regioni⁸, rivela alcune incertezze: stante talora la tutela di esigenze ‘unitarie’ ad esso sottostante da affidare inderogabilmente alla potestà legislativa statale⁹,

6. Specificamente, “i territori sottoposti al regime di tutela e di gestione di cui al comma 3 costituiscono le aree naturali protette. In dette aree possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili”.

7. Giacché questo tipo di materie non sono riconducibili, nemmeno in via interpretativa, ad alcuna di quelle nominate negli elenchi dell’art. 117 Cost., ai comma 2 e 3, rivelando così una natura cosiddetta ‘residuale’ con l’attribuzione, stante il rovesciamento della clausola enumerativa, alla potestà legislativa delle Regioni.

8. *Ante* riforma costituzionale del 2001, l’originario art. 117 Cost includeva la materia del “turismo e industria alberghiera” negli elenchi di materie di competenza ‘concorrente’ Stato–Regioni.

9. A partire dalla sentenza n. 90/2006 (ove, in particolare, si attribuiva allo Stato la competenza legislativa ed amministrativa, nel caso di specie, sui porti turistici e sulle connesse aree portuali, qualora a questi, per la loro dimensione ed importanza, fosse riconosciuto appunto “carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale”, Corte Cost. 6 marzo 2006, n. 90) per giungere alla pronuncia del 2009 (Corte Cost., 11 marzo 2009, n. 76), se sussiste l’esigenza di “ricondurre ad unità

non sempre appare possibile inscrivere il fenomeno turistico in una rigida ed univoca materia. Ciò anche se di recente la giurisprudenza costituzionale sembra voler abbandonare questa visione della ‘non-materia’ — in particolare, quanto alla materia ‘ambiente’¹⁰ — a favore di una concezione della materia in senso proprio.

Rivelandosi come un fenomeno alquanto complesso e intersettoriale il turismo appare soggetto a possibili attrazioni verso diversi ambiti materiali di competenze differenti, palesando un carattere (metaforicamente) trasversale. In altri termini, coinvolgendo aspetti molteplici di diversa natura (quali quelli ambientale-culturali, economici e politico-sociali), il fenomeno turistico chiama in causa interessi sottesi ad altre materie anche di potestà legislativa di tipo esclusivo statale¹¹, oltre che concorrente¹², con la conseguenza di essere una materia in parte ‘assorbita’ e regolamentata da queste stesse differenti materie la cui titolarità può anche non far capo — o non soltanto — alle Regioni¹³.

In quest’ottica, risulta inevitabile che anche la tutela delle esigenze

la grande varietà dell’offerta turistica del nostro Paese”, ben possono essere attratte in capo allo Stato funzioni amministrative relative a materie come quella turistica, ove la competenza legislativa (e, con questa, quella amministrativa) sarebbe invece regionale: in forza del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost., contemporaneamente viene assorbito nella sfera statale anche il potere di disciplinare con legge l’esercizio delle funzioni amministrative.

10. Considerato secondo costante orientamento giurisprudenziale piuttosto come un valore difficilmente ascrivibile in un determinato ambito materiale che come materia in senso tecnico, l’ambiente ha visto l’avvio di un’inversione di tendenza già a partire dall’arresto del 2007 (Corte Cost. 5 novembre 2007, n. 378): passando dalla de-materializzazione al tentativo di ri-materializzazione, questo processo raggiunge l’apice con la pronuncia del 2008 laddove chiaramente si afferma che non può certo dirsi “che la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico. Al contrario, l’ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale”. Corte Cost. 18 aprile 2008, n. 104.

11. Si può citare, in particolare, la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” di cui all’art. 117 Cost., c. 2, lett. s, come anche, indirettamente, in quanto collegata all’iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost., la “tutela della concorrenza”, di cui all’art. 117 Cost., c. 2., lett. e.

12. Come nel caso, ad esempio, del “governo del territorio”, delle “grandi reti di trasporto e di navigazione” e della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, di cui al comma 3 dell’art. 117 Cost.

13. Per tutti, si può pensare al settore delle professioni turistiche attratto — secondo anche giudizio costante della Corte costituzionale — nella materia delle professioni, ex art. 117, terzo comma, Cost., di competenza legislativa concorrente e riguardante qualunque tipo possibile di figura professionale.

e degli interessi connessi al fenomeno più specificamente turistico-ambientale possa non avere una univoca e certa collocazione materiale. Il turismo ambientale ben può trovare più ambiti materiali di riferimento e, di conseguenza, far capo a diversi livelli istituzionali in ragione delle loro competenze.

2. La fattispecie del turismo rurale. Ambito e competenza.

Da qui, ora, rapidamente al turismo rurale come sottospecie del turismo ambientale — o, quanto meno, come fattispecie affine — rientrante nella vasta categoria del turismo e anch'esso decisamente complesso e poliedrico.

Si tratta, infatti, di un'offerta turistica caratterizzata da diverse attività finalizzate — in particolare attraverso l'incentivazione della conoscenza e la valorizzazione dell'agricoltura locale e dei territori rurali, secondo un'ottica, anche in questo caso come per il turismo ambientale, necessariamente 'sostenibile' — alla fruizione dei beni naturalistici, ambientali e culturali del territorio nonché alla promozione dell'ospitalità, della ristorazione e del tempo libero.

Centrale appare, dunque, pure in questa fattispecie, lo sviluppo armonioso delle attività economiche connesse alla 'dimensione' turistica con la protezione e la valorizzazione della 'dimensione' di tipo ambientale e di questa specificamente di quella 'rurale'.

Questo approccio teso a coniugare diversi ambiti materiali — turismo e agricoltura, sicuramente, ma anche ambiente — finisce inevitabilmente con l'assegnare al territorio rurale, attraverso l'attività in esso svolta, un ruolo non più 'mono-agricolo', secondo lo schema disegnato dalla tradizionale attività agricola, quanto piuttosto 'multifunzionale': al fine dello sviluppo delle zone rurali ci si propone cioè non solo la promozione di attività produttive strettamente agricole ma anche la loro integrazione con attività non agricole, purché rispettose e valorizzatrici dell'ambiente rurale, sia sotto il profilo naturale che delle culture e delle tradizioni locali, valori fondanti l'identità degli stessi luoghi rurali¹⁴. Tra le attività integrative di quelle tradizionali

14. In merito al concetto di 'multifunzionalità' dell'agricoltura, con un'attenta lettura ricostruttiva della disciplina relativa al turismo rurale e, più specificamente, all'agriturismo,

in ambiente rurale possono rientrare appunto le attività turistiche e ricreative.

Anche gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale, adottati con decisione del 20 febbraio 2006, d'altronde, vanno in questa direzione, laddove diretti a definire un 'nuovo' modello agricolo — ivi individuato specificamente come 'europeo' ma di certo adattabile anche alla realtà interna — basato su un'idea di attività agricola avente un "ruolo multifunzionale in termini di ricchezza e diversità dei paesaggi, di prodotti alimentari e di retaggio culturale e naturale"¹⁵.

L'importanza del turismo è ben messa in evidenza, in particolare in questo testo comunitario, nell'ambito del duplice tipo di iniziative economiche agricolo-rurali incoraggiabili nelle zone rurali: diversificate a seconda della finalità perseguita, le azioni, nello specifico, dirette a 'migliorare l'ambiente e le zone di campagna' — laddove capaci di produrre anche beni ambientali mediante, per esempio, le misure agro-alimentari — nel valorizzare l'identità delle zone rurali possono, al contempo, attraverso il turismo sviluppato in queste stesse zone, favorire altresì la crescita occupazionale. Quanto invece all'obiettivo di migliorare la 'qualità della vita', le stesse azioni economico-rurali possono puntare a promuovere diversificazione dell'economia rurale: ritenuta "necessaria per la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali (...) e migliorare l'equilibrio territoriale, in termini economici e sociali", la "diversificazione dello sfruttamento all'infuori dell'agricoltura" può essere attuata mediante settori quali "il turismo, l'artigianato e l'offerta di attività ricreative nelle zone rurali".

In definitiva, secondo la concezione attuale, stante anche la prospettiva europea, il turismo rurale si trova ad avere per oggetto una diversità di azioni e di relativi interessi, in stretta connessione con le attività agricole, che lo portano ad assumere un ruolo rilevante come fattore dello sviluppo sostenibile ed integrato del territorio, in grado di valorizzare la specificità dei luoghi e, nel rispetto di tale specificità, favorire la crescita economica delle aree rurali, altrimenti destinate, in molti casi, allo spopolamento e all'impoverimento.

Altro aspetto del 'turismo rurale' da considerare, seppure in manie-

si veda, C. BUZZACCHI, *La valorizzazione dell' "agricoltura multifunzionale" nel quadro normativo dell'agriturismo*, in L. Degrassi-V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e Diritti*, Giuffrè, Milano, p. 347 e ss.

15. Decisione del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) (2006/144/CE).

ra rapida, è quello connesso alla competenza legislativa che qui appare riconducibile ad una materia propriamente regionale: richiamando in sé materie — il turismo e l'agricoltura — riservate, in maniera residuale, alla potestà normativa (tendenzialmente) esclusiva delle regioni e, in parte, altresì materie — come il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ma anche la tutela della salute — anche esse di competenza regionale, sia pure concorrente, è in capo alle Regioni che va ricondotta la potestà legislativa. Resta il fatto che — se il turismo rurale si va configurando, almeno per certi suoi aspetti, come materia rientrante nell'ambito del turismo ambientale (o perlomeno a questo affine) — anche in tal caso possono valere incidenze su di esso da parte della competenza esclusiva statale in materia ambientale. Ma, come ben noto, si tratta di un'evenienza che può ben riguardare tutte le materie regionali — come, ad esempio, proprio l'agricoltura — tutte appunto toccate, incise, insomma “attraversate” da questioni ambientali.

3. Le diverse forme del turismo rurale.

3.1. L'agriturismo.

I termini generali che portano a definire il concetto di turismo rurale sono tali da individuare questo fenomeno non come una mera attività turistica che si svolge in un territorio non urbano, quanto piuttosto come una attività sostenibile, modulata e conformata secondo le specifiche caratteristiche delle zone agricolo-rurali, nel rispetto e nella valorizzazione delle identità locali.

In quest'ottica, alle attività turistiche rurali è possibile ricondurre diverse forme giuridiche idonee a promuovere, appunto, il turismo nelle aree rurali.

Innanzitutto, l'agriturismo ma anche, per esempio, la fattispecie dell'itinerario turistico-culturale, inteso come un sistema di azioni integrate volte a consentire e favorire la fruizione del patrimonio naturale e culturale di un dato territorio rurale insieme a quella di prodotti tipici e alla promozione di iniziative culturali locali.

Più in generale, sono da ricondurre nel contenitore concettuale del turismo rurale tutte quelle forme di attività locali che, promuovendo

il movimento turistico nel territorio rurale, si rivelano in grado di qualificare e valorizzare lo stesso connettivo territoriale il quale, a sua volta, in questa prospettiva dinamica e allargata, diviene “patrimonio culturale” locale (si pensi agli ecomusei, ai musei delle tradizioni locali, a particolari feste e manifestazioni artistiche).

Di queste fattispecie appartenenti al turismo rurale, è probabilmente quella dell’agriturismo — oggi disciplinato con legge quadro del 2006¹⁶ — la forma più conosciuta e tipica di ricettività rurale.

Come è ben noto, l’agriturismo si inserisce nel quadro dell’impresa agricola la cui attività — in stretta connessione con l’attività turistica, in sintesi, di “ricezione ed ospitalità”¹⁷ — deve restare rispetto a quest’ultima sempre in posizione prevalente. *Sic stantibus*, appare qui evidente come tale fenomeno, sotto il profilo giuridico, non possa in alcun modo vivere di vita autonoma, non esistendo l’imprenditore agrituristico bensì unicamente l’imprenditore agricolo¹⁸ a cui è riconosciuta la possibilità di svolgere altresì le attività agrituristiche. Oggi ciò anche in forza di un rivisitato art. 2135 cod. civ.¹⁹

16. Legge quadro n. 96 del 20 febbraio 2006, recante “disciplina dell’agriturismo”, emanata in abrogazione della normativa del 1985.

17. Specificamente, ai sensi dell’art. 2, comma 3, della suddetta legge quadro, rientrano fra le attività agrituristiche quelle dirette a: dare ospitalità in alloggi o in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona, ivi compresi i prodotti a carattere alcolico e superalcolico, con preferenza per i prodotti tipici e caratterizzati dai marchi DOP, IGP, IGT, DOC e DOCG o compresi nell’elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, secondo le modalità indicate nell’articolo 4, comma 4; organizzare degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita di vini, alla quale si applica la legge 27 luglio 1999, n. 268; organizzare, anche all’esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell’impresa, attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di ippoturismo, anche per mezzo di convenzioni con gli enti locali, finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale.

18. Sul punto, si veda in particolare, C. A. GRAZIANI, *Art. 2, l. n. 96/2006, “Disciplina dell’agriturismo”*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, p. 416

19. Secondo l’art. 2135, come sostituito dall’art. 1 d.l.s. 18 maggio 2001, n. 228, “è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse”. Ai sensi poi del relativo comma 3 si puntualizza che “si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall’allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l’utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell’azienda normalmente impiegate nell’attività agricola esercitata, ivi comprese le attività

nonché del collegato art. 2 della legge quadro sull'agriturismo²⁰ volto a far rientrare, mediante il richiamo alla norma codicistica, le attività agrituristiche in un rapporto di connessione con quelle tradizionali dell'impresa agricola.

Dall'inserimento dell'agriturismo nel contesto dell'impresa agricola deriva un'attività diretta a fornire servizi che si pone 'in funzione' del miglior utilizzo dell'azienda agricola stessa, rispetto a questa dovendosi collocare su un livello di subordinazione²¹. Nel contempo l'agriturismo si configura, però, anche come uno strumento che, per le sue caratteristiche, può ben contribuire alla valorizzazione del patrimonio rurale, naturale e culturale, locale, tutelandone le peculiarità paesaggistiche.

In ultima istanza, l'agriturismo, quale "forma idonea di turismo nelle campagne"²², può essere inteso come un'impresa di servizi diretta a favorire la multifunzionalità in agricoltura, ovvero: quale strumento polivalente²³, esso è idoneo a promuovere gli interessi, ad un tempo, dei produttori agricoli, agevolandone la permanenza nelle zone rurali anche attraverso l'integrazione dei redditi aziendali e migliorandone la qualità di vita, ma altresì, in generale, della comunità insediata nelle aree rurali, interessi in questo caso legati al rilancio e alla riqualificazione complessiva del territorio rurale.

di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge".

20. Ove appunto si stabilisce che "per attività agrituristiche si intendono le attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali".

21. Sulla posizione di prevalenza dell'agricoltura rispetto all'attività agriturbistica, come anche sul ruolo multifunzionale dell'impresa agricola, v. in particolare P. MAGNO, *Brevi osservazioni sulla nuova disciplina dell'agriturismo: la società di agriturismo*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2006, p. 290 e ss.

22. Per riprendere la disposizione di cui all'art. 1 della l. n. 96/2006, laddove nell'enunciare le finalità della normativa, si stabilisce che "la Repubblica, in armonia con i programmi di sviluppo rurale dell'Unione europea, dello Stato e delle regioni, sostiene l'agricoltura anche mediante la promozione di forme idonee di turismo nelle campagne".

23. Così, F. TORCHIA, *L'agriturismo*, in E. A. IMPARATO – F. TORCHIA, *Profili di diritto del turismo (privato e pubblico)*. Corso istituzionale, ESI, Napoli, p. 129 e ss.

3.2. *Gli itinerari turistico-culturali.*

L'itinerario turistico-culturale, anch'esso quale forma di offerta turistica in grado di promuovere interessi di singoli come della collettività, si fonda sull'idea di un 'percorso' da svolgersi su un determinato territorio, più o meno esteso, sia in aree prevalentemente naturali che in aree agricole e abitate (villaggi, frazioni, paesi), orientato attraverso e verso valori percepiti e percepibili con uno sguardo volto alla 'ricostruzione' di elementi specifici del territorio considerati nella loro dinamica evoluzione storico-culturale ²⁴.

In altri termini, il percorso turistico-culturale²⁵, per essere tale, deve essere definito — in genere da un soggetto promotore o da un gruppo di soggetti, pubblici e/o privati — sulla base di un tema 'culturale' portante ed unificante, riferito ad un carattere o a un elemento immanente nel territorio stesso ed identificabile, di volta in volta, con un interesse di tipo religioso, storico-artistico, naturalistico-paesistico o anche di tipo enogastronomico, come in particolare quello vinicolo nel caso delle cosiddette "strade del vino". Naturalmente, se in certe ipotesi può essere dato un ruolo prevalente a un certo interesse, in più casi si verifica che — nella costruzione del percorso — più tipi di interessi vengano combinati insieme, in modo da rafforzare l'attrattiva turistica dei percorsi per un numero più ampio di persone.

Rispetto all'agriturismo, più forte è qui l'intento di sviluppare, attraverso l'integrazione delle risorse disponibili private e pubbliche, un'offerta turistica ampia che abbia per contenuto anche la 'conoscenza' dei luoghi e delle loro caratteristiche naturali, culturali ed economiche volendo promuovere, con questa, anche la coscienza storica sino ad arrivare alla consapevolezza identitaria del territorio.

Quest'ultimo, il territorio, è inteso non come mero spazio ma come 'luogo' nel quale l'elemento fisico-naturalistico si intreccia forte-

24. In particolare, secondo La Torre, l'itinerario applicato al settore turistico con l'aggiunta dell'aggettivazione di 'culturale', evocherebbe "l'idea di un percorso naturalistico, o collegato a valori ambientali, che allontana non solo da un luogo consueto ma anche da un modo di vivere il mondo circostante, per orientare piuttosto verso qualcosa che costituisce una meta, un obiettivo". M. LA TORRE, *Gli itinerari turistici nel quadro normativo: strategia di "ecoturismo"*, in *Dir. tur.*, 3/2007, p. 221.

25. Sulla definizione sostanziale degli itinerari turistico-culturali vedi, soprattutto, S. AMOROSINO, *Gli itinerari turistico-culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Aedon*, n. 3/2000.

mente con quello di tipo, per così dire, artificiale, ovvero, ‘antropico–culturale’, formato dalla dimensione storica e da quella strettamente umana, con le sue credenze, tradizioni ed attività in generale, così che quel ‘luogo’ — quale ‘topos’ di incontro di interessi e valori culturali, naturalistici ed estetici, attraverso l’intervento umano — finisce con l’assumere una connotazione particolare e, restando caratterizzato, nel contempo caratterizza la comunità ivi stanziata, della quale rappresenta per dir così la mappa identitaria²⁶.

In entrambi i casi, sia in quello dell’agriturismo che in quello dell’itinerario turistico–culturale in generale (ma quello in questo lavoro considerato è più specificamente relativo alle aree rurali), il punto di partenza, ma potremo dire anche di arrivo, è certamente il ‘territorio’, o meglio il paesaggio e i suoi elementi tipici. In ambedue i casi, inoltre, è condiviso l’obiettivo di conservare, recuperare, sviluppare e valorizzare le aree rurali.

A differenza tuttavia dell’agriturismo, dove, come si diceva, i valori della “campagna” trovano necessariamente espressione attraverso l’attività agricola posta in uno stretto, indissolubile e preminente legame con l’attività turistica, l’itinerario turistico–culturale delle zone rurali se consiste in un sistema a rete integrato certamente imperniato sul territorio, non inevitabilmente deve veder le attività e manifestazioni materiali dei valori territoriale–rurali, coinvolte e quindi presenti nell’itinerario medesimo, riferite alle risorse dell’agricoltura, ben potendolo essere ad elementi religiosi, alimentari-gastronomici, artigianali, artistici e letterari.

In ogni caso, sia nella fattispecie dell’agriturismo che in quella degli itinerari turistico–culturali, appare assolutamente inderogabile perseguire un fine comune: tanto la fruizione delle risorse locali che la promozione dei prodotti agro-alimentari propri delle aree rurali di riferimento devono ispirarsi al valore aggiuntivo della ‘qualità’. Forse, però, nel caso degli itinerari si tratta di una necessità che si mostra ancora più stringente perché l’itinerario possa costituire un valido ed efficace strumento di promozione dell’immagine del territorio rurale

26. Sulla valenza identitaria del territorio–paesaggio alla luce anche della normativa nazionale e regionale nonché degli orientamenti giurisprudenziali, sia consentito rinviare al mio *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, ISSIRFA-Istituti di studi sui sistemi regionali”, Quaderni per la ricerca, Giuffrè, Milano, 2010.

locale e divenire così un elemento di definizione, ossia, diciamo pure, una sorta di ‘emblema’ dell’identità culturale locale.

Come avremo modo di ribadire in seguito è del resto proprio questo binomio, vale a dire la ‘qualità-tipicità’, uno dei capisaldi della politica comunitaria nel settore agricolo già a partire dagli anni ’90, laddove in particolare con i regolamenti nn. 2081 e 2082 del 1992²⁷, si intese promuovere lo sviluppo di sistemi di qualità e di apposite certificazioni e denominazioni tese alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

3.3. *Segue. In particolare, le strade del vino.*

Probabilmente più noti, tra gli itinerari turistico-culturali, sono quelli legati all’interesse vitivinicolo già regolamentati con apposita legislazione nazionale — la legge 27 luglio 1999, n. 268 recante specificamente la “disciplina delle strade del vino” — ma poi — rammentando qui che il turismo era fin d’allora di competenza legislativa regionale, sia pure in via concorrente, ora in modo residuale — ulteriormente disciplinati da varie Regioni che hanno provveduto a legiferare in merito.

Nella legge statale le strade del vino sono espressamente definite come “percorsi (...) lungo i quali insistono valori naturali, culturali ambientali, vigneti e cantine” e, in quanto tali intesi, sempre secondo la lettera della legge, come “strumento attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono esser divulgati (...) e fruiti in forma di offerta turistica” (art. 1, comma 2).

Si realizza, in questa visione, una stretta interazione tra l’attività ‘materiale’, in tal caso produttiva di vini, e l’attività turistico-culturale tesa a promuovere, tra l’altro, la fruizione e la conoscenza di elementi tipici del territorio, quali sono appunto i vigneti e le cantine. Ne deriva così, da tale connessione, che se l’identità culturale può essere intesa come ‘memoria storica e collettiva’ della comunità in continua interazione con il paesaggio/territorio, anche alla produzione vinicola

27. Regolamento (CEE) n. 2081/1992 del 14 Luglio 1992 sulla “protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari” — oggi sostituito con il Regolamento (CE) n. 510/2006 del 20 Marzo 2006 — e Regolamento (CEE) n. 2082/92 del 14 luglio 1992 relativo alle “attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari”, oggi abrogato dal Regolamento n. 509/2006 del 20 marzo 2006.

ben può essere ascritta, infine, una valenza culturale: unita alla diversa attività turistico-culturale nell'ambito della fattispecie dell'itinerario avente funzione culturale, quest'attività risulta legata alla tradizione del territorio e diviene essa stessa fattore portatore di identità.

Seguendo quest'ottica funzionale, ne consegue, ancora, che altresì l'attività svolta dall'itinerario turistico-culturale — pur connessa ad elementi per natura concreti come quelli territoriali-paesaggistici, beni culturali-ambientali intesi come “testimonianze materiali di civiltà”, per riprendere un'espressione di Giannini²⁸ — si rivela un'attività culturale, dunque di natura immateriale²⁹.

Il risultato finale, nel caso specifico delle strade del vino, è dato dalla valorizzazione e promozione di prodotti locali, con uno stretto legame 'identitario' con il territorio, del quale appunto 'rappresentano' il prodotto tipico, al contempo promuovendone l'immagine specifica sotto un profilo culturale più generale. In quest'ottica, come già annunciato, devono interessare prodotti che perseguono la “qualità”.

In tal senso si esprime anche, ad esempio, una delle poche leggi regionali che ha provveduto a legiferare in materia di itinerari turistici, specificamente enogastronomici, la legge dell'Emilia Romagna n. 23/2000³⁰, laddove offre una definizione di tali itinerari che li vede come “percorsi ad elevata potenzialità turistica contraddistinti da produzioni agricole ed enogastronomiche tipiche e tradizionali di alta qualità, inserite in una cornice di attrattive paesaggistiche, storiche ed artistiche che si fondono in una originale unità estetica e culturale”(art. 2) (corsivo nostro). Non diversamente si pone, poi, pure il legislatore ligure, sia anche con toni più smorzati, che nel caratterizzare gli itinerari per la presenza di elementi di tipicità — tra gli altri, agro-alimentari, paesaggistici, culturali e storici — nonché di valori naturalistici e geologici, vi aggiunge anche le produzioni di diverso genere “tipiche e di qualità” (art. 2, comma 1)³¹.

28. Cfr. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 9.

29. In senso più ampio, quanto alla distinzione tra funzione e natura degli itinerari, in un interessante ricostruzione della fattispecie alla luce delle funzioni caratterizzanti l'azione pubblica, si veda, S. AMOROSINO, *op. cit.*

30. L. R. Emilia Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, recante la “disciplina degli itinerari turistici enogastronomici dell'Emilia-Romagna”.

31. L. R. Liguria, 21 marzo 2007, n. 13, relativa alla “disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa”.

3.4. *L'orientamento comunitario verso la 'qualità'.*

D'altronde, sempre a proposito del binomio 'qualità-tipicità', volendo spostare l'ottica all'ambito comunitario, qui la normativa — e in particolare quella relativa proprio al settore dei vini di qualità — mostra una tendenza generale che va per l'appunto in direzione della valorizzazione della qualità dei prodotti.

Con l'accensione dell'attenzione anche sulla 'politica ambientale', ufficialmente entrata nell'Atto Unico Europeo nel 1986, cresce altresì l'interesse per un approccio realmente 'integrato' allo sviluppo rurale in grado di tenere in forte considerazione anche la dimensione territoriale-ambientale e la problematica della sua sostenibilità: inizia a diffondersi così l'idea, tra le altre, di aumentare la competitività dei prodotti agricoli europei, attraverso livelli elevati di 'qualità' e di salubrità, nell'ottica di una maggiore integrazione degli obiettivi ambientali.

Si incomincia a puntare allora, alla fine degli anni '80, alla promozione della 'reputazione' dei prodotti grazie, in particolare, all'uso di denominazioni di origine oggetto di una tutela particolare. Se la reputazione delle denominazioni dipende dall'immagine goduta presso i consumatori, questa immagine, dal canto suo, sostanzialmente dipende dalle peculiarità ed, in definitiva, dalla 'qualità' del prodotto laddove è questa, in ultimo, a porsi a fondamento del prodotto medesimo.

Allo stesso tempo, alla reputazione del prodotto si ricollega la provenienza da una determinata zona geografica, quest'ultima intesa come marchio di garanzia e di identità del prodotto medesimo che ne determina le particolari caratteristiche.

Così, un prodotto agricolo o alimentare, che si fregi della "denominazione di origine", si rivela un prodotto "la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica delimitata". Laddove invece, se insignito del titolo di 'indicazione geografica', si mostra come un prodotto "di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata" (art. 2, lett. a e b)³².

32. Regolamento (CEE) n. 2081/1992, cit.

In questa logica di mutua corresponsione, ove il territorio, quale commistione tra fattori naturali ed umani, influenza il prodotto imprimendogli caratteristiche particolari atte ad individuarlo, lo stesso territorio, a sua volta, ovviamente non può non risultare caratterizzato dal prodotto medesimo, vero e proprio fattore identitario. Il territorio, insomma, in questo scenario ove preminenza è da accordarsi alla 'qualità', se è inteso "come canone di garanzia e di identità del vino"³³, al contempo, specularmente, vede ergere la produzione di un proprio vino tipico a fattore di identità culturale riferito a sè medesimo.

Al binomio qualità-tipicità si aggiunge allora un terzo elemento: il territorio. Il legame divenuto a tre fattori pone in forte evidenza, riqualificandoli, propri i valori territoriali, sotto il profilo dinamico storico-culturale. Ed è chiaro allora come la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche possa ben rappresentare "una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche"³⁴ potendo, da una parte, garantire il miglioramento dei redditi degli agricoltori, dall'altro, favorire la permanenza della popolazione rurale in tali zone.

Se la normativa comunitaria manifesta una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, attraverso l'uso di denominazioni di origine oggetto di una tutela particolare, tale tendenza generale si è concretata soprattutto nel settore dei vini di qualità³⁵.

Peraltro, anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea a partire dalla sentenza del 1992, nota come *Delhaize*³⁶ e su questa

33. Cfr. S. AMOROSINO, *op. cit.*

34. Regolamento (CEE) n. 2082/1992, cit

35. Disciplinato con Regolamento CEE n. 823/87 del 16 marzo 1987 che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in determinate regioni.

36. Ove ben si stabilisce che "l'obbligo di imbottigliare il vino nella regione di produzione, in quanto costituisce una condizione per l'uso del nome di detta regione come denominazione di origine, è giustificato da esigenze volte a garantire che la denominazione di origine risponda al suo scopo specifico qualora l'imbottigliamento nella regione di produzione imprima al vino originario di detta regione caratteristiche particolari atte ad individuarlo, ovvero qualora l'imbottigliamento nella regione di produzione sia indispensabile al mantenimento delle caratteristiche specifiche acquisite dal vino". La Corte ha però rilevato che, nella causa proposta, non era stato affatto dimostrato che l'imbottigliamento del vino di cui trattavasi nella regione di produzione fosse un'operazione che gli conferiva caratteristiche particolari, ovvero, che si fosse dinanzi ad "un'operazione indispensabile alla conservazione delle caratteristiche specifiche da esso acquisite". Ha perciò, infine,

scia con la sentenza del 2000 nota come Rioja, implicitamente si finisce con il riconoscere e valorizzare il ruolo fondante dell'elemento territoriale rispetto a prodotti agricoli tipici, ivi specificamente in riferimento alla produzione vinicola, secondo un'interazione di mutua e speculare caratterizzazione. Così, nel caso particolare affrontato nel 2000, nella consapevolezza che un vino di qualità è un prodotto caratterizzato da una forte specificità, la Corte ben riconosce la centralità del territorio laddove si puntualizza che quelle qualità e caratteristiche particolari del prodotto, risultato dalla combinazione di fattori naturali e umani, "sono commesse alla zona geografica d'origine e, per essere conservate, richiedono vigilanza e sforzi"³⁷.

3.5. *Le altre fattispecie. L'ecomuseo.*

Infine, solo un brevissimo accenno — tra le altre attività riconducibili al turismo rurale — merita lo sviluppo dei musei locali che prendono la forma di ecomusei e/o musei delle tradizioni-arti locali, di recente oggetto anche di specifiche normative regionali³⁸.

Si tratta di attività culturali — una sorta di 'percorso territoriale' — espressione di forme specifiche del territorio, svolte in genere anche da piccoli comuni, promosse e sostenute dalle regioni con l'intento di ricostruire, diffondere e valorizzare la memoria storica e le tradizioni locali del territorio, anche rurale, nella relazione fra ambiente naturale

dichiarato che una normativa nazionale relativa ai vini a denominazione di origine che limiti il quantitativo di vino che può essere esportato sfuso e che autorizzi invece la vendita di vino sfuso all'interno della regione di produzione costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione, vietata dall'art. 34 del Trattato. Corte di Giustizia CEE, 9 giugno 1992 — causa C-47/90, *Ets. Delhaize frères & Cie Le Lion SA c. Promalvin SA*.

37. Nella pronuncia suddetta poiché si riconosce una notevole importanza all'operazione di imbottigliamento del vino che — "se non effettuata nel rispetto di condizioni rigorose, può nuocere gravemente alla qualità del prodotto" — si considera conforme al diritto comunitario l'obbligo di imbottigliamento nella regione di origine di vini di qualità, malgrado i suoi effetti restrittivi sugli scambi: questa operazione costituisce, cioè, un "mezzo necessario e proporzionato idoneo a preservare la notevole reputazione di cui gode incontestabilmente la « denominación de origen calificada » Rioja".

38. Vale a dire: l.r. Lombardia, 12 luglio 2007, n. 13; l.r. Piemonte, 14 marzo 1995, n. 31, come modificato dalla l.r. Piemonte, 17 agosto, n. 23; l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 giugno 2006, n. 10; l.r. Molise, 28 aprile 2008, n. 11; l.r. Umbria, 14 dicembre 2007, n. 34.

ed ambiente antropizzato³⁹. Particolarmente rilevante è in questa fattispecie il legame tra il territorio e la comunità ivi presente.

In questa nuova strategia di sinergie tra territorio, elementi tipici e comunità tesa alla conservazione, valorizzazione e restauro/ripristino dell'ambiente fisico e culturale della comunità, un elemento fondamentale dovrebbe essere dato, allora, anche dalla partecipazione diretta delle stesse comunità al processo di definizione e valorizzazione delle identità del patrimonio regionale e locale. Quasi nessuna delle leggi adottate in materia prevedono tuttavia l'intervento della collettività⁴⁰.

D'altra parte, però, è l'ecomuseo in sé, con la sua stessa natura, ad attribuire alla comunità un ruolo precipuo, sotto una duplice veste: agendo non di certo all'interno di una mera 'isola felice' chiusa al pubblico ma all'opposto nell'ambito di un percorso territoriale diretto ad avvicinare e mettere in relazione l'ambiente con i visitatori-turisti, così da 'rendere consapevoli' questi ultimi e, attraverso questi, la comunità locale medesima nonché regionale, della 'storia' e delle tradizioni locali del territorio, la comunità è al contempo protagonista e soggetto passivo. Se si trova a partecipare in quanto destinataria della comunicazione relativa alla sua identità culturale, la comunità è tuttavia soprattutto primo attore laddove crea, con la sua stessa esistenza ed attività come storicamente sviluppatasi, l'ecomuseo.

Tali tipi di musei assumono rilievo dunque, oltre che come fattori di crescita della consapevolezza da parte delle popolazioni locali dell'identità territoriale, come attrattive turistiche in sé rilevanti ma che possono divenire anche — lì dove esistenti — un importante valore aggiunto agli itinerari turistico-culturali.

39. Vedi, in proposito, la definizione fornita dal legislatore piemontese, che ne prevede l'istituzione "allo scopo di ricostruire, testimoniare e valorizzare la memoria storica, la vita, la cultura materiale, le relazioni fra ambiente naturale ed ambiente antropizzato, le tradizioni, le attività ed il modo in cui l'insediamento tradizionale ha caratterizzato la formazione e l'evoluzione del paesaggio". l.r. Piemonte, n. 31/1995.

40. Solo la legge piemontese, nel disciplinare particolari strumenti — gli accordi — per la gestione degli ecomusei, già unica in tal senso, prevede la partecipazione di soggetti privati, unitamente agli enti pubblici, alla definizione degli ecomusei (art. 2, comma 4, come modificato).

4. Per concludere

Oggi, in un mondo soggetto a forze globali che tendono a ‘cancellare’ il patrimonio culturale e volto perciò a ricercare, come contropunta, risposte che garantiscano la ‘qualità’ locale-identitaria, non può più essere una visione limitata del turismo rurale — come fenomeno che meramente si svolge in aree rurali — a tornare utile, quanto piuttosto una concezione ‘sostanziale’ che considera come rurale un tipo di turismo che si modella in base alle caratteristiche specifiche delle varie aree rurali, promuovendole ed esaltandole.

Per quanto in apparenza discordanti i concetti di agricoltura e turismo, attualmente non solo sono ben ravvicinabili ma quasi termini inscindibili nella loro sinergico ‘patto’ teso ad un efficace sviluppo del territorio rurale e delle politiche agricole.

L’agricoltore, assunto nel contempo a promotore turistico attraverso l’agriturismo, nel valorizzare la produzione finisce con il valorizzare anche il patrimonio paesaggistico rurale. A sua volta, il percorso turistico-culturale, se funziona, innanzitutto per chi lo costruisce, come un lavoro conoscitivo che porta a rafforzare la consapevolezza dell’identità territoriale, costituisce anche una modalità di turismo rurale che, valorizzando gli elementi naturali caratteristici e l’identità culturale, giunge a far percepire un determinato territorio come un paesaggio ‘tipico’, caratterizzato da specifici elementi e valori. Dal canto suo, poi, la promozione e conseguente diffusione di prodotti agricoli di ‘qualità’, anche nell’ambito di un turismo diretto alla degustazione sul posto del prodotto medesimo, può di certo produrre significativi risvolti culturali sul mercato⁴¹, capaci di dare rilevanza al contesto territoriale locale, ‘ri-costruendolo’ nella sua valenza identitaria.

Ben si può parlare allora di multifunzionalità dei territori rurali, grazie alle diverse attività in essi attuabili, non più solo limitate a quelle classiche dell’agricoltura.

41. Il rovescio della medaglia sta negli effetti dannosi che l’eccesso di successo, in un mondo globale, può produrre: “l’offerta prodotta da ristretti contesti locali, può essere travolta da una domanda e da investimenti provenienti da qualsiasi parte del mondo”. Ne costituisce un tipico esempio il caso di Montalcino, il cui territorio, vista l’elevata capacità reddituale del vigneto, è soggetto ad un eccessivo sfruttamento. Così, R. BOBBIO, *Qualità dell’agricoltura e del paesaggio*, in *Urbanistica Informazioni*, 2005, p. 19.

Seguendo questa nuova prospettiva, il turismo rurale, chiamato a porre in particolare rilievo gli aspetti naturalistico-culturali del territorio-paesaggio, nonché quelli socio-economici significativi per la popolazione locale, può essere concepito in ultimo come un fenomeno che tende alla ricerca di un delicato equilibrio tra turismo, auspicabilmente non di 'massa', fornitura di servizi e rispetto della naturalezza del territorio, nel contempo, cercando di migliorare le condizioni di vita e di crescita delle popolazioni locali ed evitando così, sotto il profilo ambientale, il degrado delle zone rurali dovuto all'abbandono.

In questa chiave di lettura, appare evidente, come anche il turismo rurale, al pari del territorio sul quale insiste, venga a svolgere più di una funzione. Non solo, cioè, quella economica ma anche una funzione naturalistica e, al contempo, sociale, per giungere infine a quella di promozione della sfera locale-identitaria.

E nel definirsi in tal modo, il turismo rurale, sia pure nei limiti di questa difficile tensione tra esigenze diverse — di tutela delle risorse ambientale-rurali, di promozione del turismo e di incentivazione di 'nuovi' servizi — è di aiuto innanzitutto alle popolazioni locali: per acquisire appunto maggiore consapevolezza della identità dei 'luoghi' e per riuscire a valorizzarla.

Una nuova Politica agricola comune: la visione di *Slow Food*¹

ANTHONY OLMO

Slow Food, da ormai alcuni mesi, è coinvolta nel dibattito internazionale concernente il processo di riforma della PAC. Forte della propria rete che la vede presente — o direttamente, tramite i *convivia* afferenti all'organizzazione o, indirettamente, tramite le comunità del cibo di Terra Madre — nei 27 paesi dell'Unione Europea, Slow Food ha deciso di elaborare una propria posizione in merito e di mobilitare i soci e i simpatizzanti affinché ogni sforzo sia impiegato nel fare in modo che la prossima PAC sia più giusta, più equa e più ecologica.

In questa occasione, ho il piacere di presentare la posizione che l'associazione ha sviluppato a tal fine. Per ragioni di sinteticità, non potrò qui che soffermarmi sulle proposte principali. Tuttavia, chi fosse interessato ad approfondire maggiormente tale posizione può facilmente rintracciare il documento di visione politica² che la esprime sul sito internet di Slow Food internazionale. Sullo stesso sito è altresì presente una versione ridotta del documento: questa è stata resa disponibile in circa 20 lingue dell'Unione Europea, proprio a dimostrazione dell'impegno transfrontaliero che l'associazione ha deciso di dispiegare.

Prima di vedere più da vicino le proposte elaborate, è opportuno precisare quanto segue. Slow Food, come noto, è in primo luogo un'associazione che si occupa di cultura alimentare. Per questo motivo, molti dei temi che occupano il dibattito in merito alla riforma

1. Vorrei innanzitutto ringraziare, a nome mio e di tutta Slow Food, il professore Cordini e il resto dell'organizzazione per il gentile invito. Oggi avrò il piacere di presentarvi le posizioni elaborate dall'associazione riguardo al processo di riforma della Politica Agricola Comune (PAC).

2. Slow Food, *Verso una nuova Politica Agricola Comune*, 2010, disponibile su www.slowfood.com

della PAC — in particolare alcune problematiche di natura tecnica — sfuggono da quello che è il campo di azione e di interesse di Slow Food. Tuttavia, l'associazione, conscia dell'importanza di esprimere una posizione che fosse il più esaustiva ed inclusiva possibile, ha deciso di strutturare la stessa in due parti distinte. La prima parte — che per semplicità possiamo chiamare “generale” — fornisce la visione dell'associazione rispetto all'impianto di insieme della PAC e rispetto alla gran parte dei temi più discussi del processo di riforma: tra questi troviamo le questioni di budget, la ripartizione dei fondi tra il primo e il secondo pilastro, la struttura dei pagamenti diretti, il tema del rinverdimento (c.d. *greening*) ecc. La seconda parte — che chiamiamo “speciale” — analizza più da vicino due temi specifici che l'associazione ha ritenuto essere, da un lato, particolarmente vicini alla propria filosofia e, dall'altra, di particolare rilevanza nel processo di riforma. Questi due temi, come si vedrà con maggior dettaglio in seguito, sono “i giovani e l'agricoltura” e “il sostegno alle produzioni agroalimentari sostenibili di piccola e media scala”.

Conclusa tale premessa, è ora possibile volgere lo sguardo alle proposte elaborate, iniziando l'analisi dalla parte “generale”.

Slow Food auspica, innanzitutto, che il processo di riforma diventi l'occasione per compiere un serio ripensamento di quelli che sono gli obiettivi sottostanti la PAC e di quella che è la struttura, o il paradigma stesso, della PAC. A tal fine, l'associazione propone di introdurre due nuovi obiettivi-guida che, nelle intenzioni, andrebbero ad affiancarsi a quelli già espressi all'art. 39, comma 1) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea³: la creazione di un sistema agroalimentare sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico e la promozione di una nuova ruralità.

Il primo dei due nuovi obiettivi si propone di promuovere un sistema agroalimentare che sia, in primo luogo, uno strumento col

3. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 39, comma 1: “Le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori”.

quale proteggere l'ambiente e col quale lottare contro il cambiamento climatico (sostenibilità ambientale), che sia, in secondo luogo, il mezzo col quale promuovere le economie locali e garantire una qualità di vita dignitosa per tutte le comunità, in particolar modo per quelle presenti nelle aree rurali (sostenibilità economica) e che, infine, veda la partecipazione delle comunità stesse alla definizione delle politiche alimentari nello sforzo di ridare alle aree rurali quella centralità che meritano nella nostra società (sostenibilità sociale).

Questo primo obiettivo trova il "luogo" in cui esplicitarsi nel secondo obiettivo, la nuova ruralità. La nuova PAC dovrà ripartire dalle aree rurali — detentrici di ricchezze inestimabili in termini di risorse naturali e di eredità storiche, culturali e paesaggistiche, nonché di un ampio potenziale di sviluppo economico e sociale — avendo come linee direttrici una forte tutela del territorio e del paesaggio nonché la conservazione delle risorse. Le aree rurali devono tornare ad essere quel luogo in cui l'attività umana e la natura si incontrano in armonia, rafforzandosi vicendevolmente.

Affinché i suddetti obiettivi si realizzino quanto prima, Slow Food ritiene sia necessario provvedere ad una ristrutturazione dell'impianto generale della PAC che ne ridefinisca l'assetto e, in una certa misura, il paradigma stesso. A tal fine, Slow Food propone quattro cambiamenti fondamentali — da effettuare imprescindibilmente tutti insieme — che nelle intenzioni avrebbe proprio come effetto quello di mutare l'ossatura della PAC, predisponendola alla creazione di un sistema agroalimentare capace di perseguire gli obiettivi della sostenibilità ambientale, economica e sociale e della nuova ruralità.

Il primo cambiamento consiste nel promuovere le produzioni sostenibili di piccola e media scala. Lo stato drammatico in cui la produzione agroalimentare nell'Unione Europea versa è, in larga parte, dovuto alla scelta operata in passato di strutturarla secondo le regole che dominano qualsiasi altro comparto industriale. Tale approccio è indiscutibilmente uno dei principali elementi all'origine dei vari fattori di crisi che adombrano il settore agroalimentare odierno. Solo nell'ambito della piccola e media scala si possono ritrovare caratteristiche — quali la sostenibilità, la qualità, una maggiore occupazione, la salvaguardia del sapere tradizionale — che Slow Food ritiene dovranno essere elementi fondamentali del futuro sistema agroalimentare. È opportuno sottolineare, inoltre, come il timore condiviso da molti che

la piccola e media scala non sarebbe in grado di soddisfare le esigenze quantitative di approvvigionamento sono in larga parte infondate: eminenti studi dimostrano, infatti, come una piccola o media produzione che applichi, in particolar modo, i principi dell'agroecologia risulti essere proporzionalmente più produttiva di una grande produzione di stampo industriale⁴. A tal fine non bisogna neanche dimenticare che le previsioni rispetto ai quantitativi di cibo necessari in futuro, non tengono conto dei gravissimi sprechi che già oggi avvengono lungo tutta la filiera alimentare: si ricorda in tal senso che le statistiche indicano in 90 milioni le tonnellate di cibo sprecato ogni anno, il 42% delle quali è imputabile al livello domestico⁵. È evidente come questi dati gettino una luce diversa sulle preoccupazioni che indicano l'Unione Europea incapace di produrre cibo in quantità sufficienti.

Il secondo cambiamento vede la creazione di un legame forte tra la piccola e media produzione e il territorio tramite la promozione dei prodotti locali e tradizionali. I prodotti locali e tradizionali (varietà vegetali, razze animali, trasformati) possono essere letti come il risultato di condizioni pedoclimatiche specifiche ed esprimono il meglio delle loro potenzialità nel territorio in cui si sono acclimatati nel tempo grazie all'intervento dell'uomo. Ciò li rende, ovviamente, più resistenti e meno bisognosi di interventi esterni. Quindi la loro produzione risulta non solo più sostenibile dal punto di vista ambientale, ma anche più redditizia e conveniente dal punto di vista economico. Infine, non bisogna dimenticare che tali prodotti rivestono un ruolo importante nella salvaguardia della biodiversità e nella valorizzazione della cultura e delle tradizioni alimentari delle comunità. In sintesi, considerati gli indubbi vantaggi in termini di sostenibilità, di produttività, di valore storico/culturale unico, la futura PAC dovrà favorire fortemente la produzione di questi prodotti.

Il terzo cambiamento vede la promozione di sistemi agroalimentari locali. Ciò significa che il processo di produzione, di approvvigionamento, di distribuzione e di consumo dovrà, quanto più possibile, prediligere una dimensione locale. La triplice declinazione della so-

4. Si veda J. Pretty (2008) "Agricultural Sustainability: Concepts, Principles and Evidence," in *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biological Sciences*, Vol. 363, No. 1491, pp. 447-465.

5. Commissione Europea, Direzione Generale Ambiente, *Preparatory Study on Food Waste Across EU 27*, ottobre 2010, disponibile su ec.europa.eu/environment/eussd.

stenibilità e l'attenzione per la ruralità richiedono, infatti, che il cibo prodotto percorra pochi chilometri e che esista una prossimità fisica tra produttore e consumatore. È altrettanto importante che il valore aggiunto insito in un prodotto "locale" — di cui si è dato conto poc'anzi — vada a beneficio proprio dell'economia locale andando a stimolare la creazione di ulteriore valore.

L'ultimo cambiamento da realizzare vede la promozione di sistemi agroalimentari attenti all'ambiente. Questo, in sintesi, è l'importante tema del c.d. *greening* che occupa un posto di rilievo nel dibattito internazionale sul processo di riforma della PAC. È opportuno sottolineare come la piccola e media scala, di per sé, non siano garanzia di sostenibilità. Secondo Slow Food è assolutamente necessario favorire, nell'ambito di tali produzioni, l'adozione di pratiche ambientali e, in particolar modo, l'applicazione dei principi dell'agroecologia affinché la produzione del cibo non solo risulti sostenibile dal punto di vista ambientale, ma diventi anche uno strumento col quale tutelare l'ambiente. La PAC dovrà giocare un ruolo decisivo in tal senso, improntando fortemente il sistema di sostegno finanziario — e *in primis* il sistema dei pagamenti diretti — in modo da supportare principalmente quei produttori che con il loro lavoro forniscono servizi agroambientali essenziali alla società e contribuiscono in maniera determinante alla salvaguardia di beni comuni quali il terreno, la biodiversità, le acque ecc.

Affinché quanto appena descritto possa trasformarsi in realtà, è necessario che la futura PAC si doti di alcuni strumenti fondamentali. In primo luogo, è opportuno ricordare come sia assolutamente imprescindibile difendere, nell'ambito del parallelo processo di definizione delle prospettive finanziarie per gli anni 2014–2020, il budget destinato a finanziare la PAC. È immediatamente intuibile come una politica agricola forte richieda dei mezzi finanziari rilevanti. Fortunatamente, ad adesso, il timore che il budget a disposizione della PAC venga ridotto è in parte scemato: le proposte avanzate dalla Commissione Europea nel giugno del 2011 non prevedono infatti tagli drastici ai finanziamenti previsti.

In particolar modo, Slow Food auspica che venga aumentata la percentuale destinata a finanziare il c.d. secondo pilastro, obiettivo che potrebbe essere perseguito anche permettendo una maggiore redistribuzione dei fondi destinati al primo pilastro.

Al contempo, Slow Food ritiene essenziale che la PAC assuma, nell'identificazione delle priorità di spesa, due principi guida in particolare. In primo luogo, l'Unione Europea deve supportare economicamente quei produttori che offrono servizi agroambientali essenziali per la nostra società e che, tramite il loro lavoro, contribuiscono a salvaguardare beni comuni quali l'acqua, i terreni, la biodiversità ecc. Questo approccio è internazionalmente noto con lo slogan “soldi pubblici per beni pubblici”. Data la gravità della crisi ambientale e climatica, non si può non considerare l'adozione di tale principio come assolutamente prioritaria.

In secondo luogo, la futura PAC dovrà garantire alla base produttiva sulla quale s'incentrerà — vale a dire ai produttori di piccola e media scala che impiegano pratiche ambientali sostenibili — un sostegno adeguato al reddito. Come noto, il sistema agroalimentare attuale non permette a molti piccoli e medi produttori di ottenere una remunerazione sufficiente dalla loro attività, costringendo molti di questi a dipendere dai pagamenti diretti e costringendo molti altri al fallimento. In tal senso sarà innanzitutto essenziale lottare contro la volatilità dei prezzi facendo in modo che il “prezzo” stesso ritorni lo strumento principale col quale garantire al produttore un reddito adeguato.

Volgiamo ora l'attenzione alla seconda parte delle proposte, con la quale Slow Food — attingendo alla propria esperienza — intende fornire un contributo più specifico alla definizione della futura PAC, proponendo una serie di iniziative concrete concernenti i due ambiti che ritiene centrali per il futuro dell'Europa: 1) il rapporto fra i giovani e l'agricoltura; 2) il sostegno alle produzioni agroalimentari sostenibili di piccola e media scala.

Il motivo per cui Slow Food ha deciso di soffermarsi sul tema dei giovani e l'agricoltura è facilmente intuibile. Le statistiche sono molto chiare: nelle nostre campagne è in corso un vero e proprio processo di abbandono e di “invecchiamento”. Solo il 7% degli agricoltori ha meno di 35 anni e un agricoltore su tre ha più di 65 anni, per un totale di 4, 5 milioni di agricoltori oltre i 65 anni⁶. È quanto mai urgente, perciò, adottare misure concrete ed efficaci affinché si inverta questo processo:

6. Eurostat, “*Agricultural statistics: Main results — 2008–09*”, Edizione 2010, disponibile su: ec.europa.eu/eurostat.

senza un'azione chiara in tal senso, il rischio di veder scomparire il mestiere dell'agricoltore come lo conosciamo diverrà una realtà nel futuro prossimo. Conseguentemente, la futura PAC dovrà porre i giovani al centro della propria azione, modellando gli strumenti di supporto all'agricoltura tenendo conto delle esigenze specifiche di questa categoria.

Le possibili misure da adottare in tal senso sono numerose: certamente si dovrà favorire maggiormente l'avvio di nuove aziende agricole — per esempio tramite facilitazioni all'accesso al credito, sgravi fiscali, assistenza nei primi anni di vita dell'impresa ecc. — e favorire più di quanto non sia adesso il ricambio generazionale per le imprese esistenti. Al contempo si dovrà favorire il passaggio intergenerazionale delle conoscenze, nonché incoraggiare — tramite la creazione di reti di giovani agricoltori — la circolazione delle informazioni e delle esperienze “tra pari”. Il vero nodo da sciogliere, tuttavia, non può che essere il problema del reddito. Per i giovani produttori in particolare, l'incertezza del reddito si tramuta in uno scenario di difficoltà insormontabili. Anche al fine di ridare quella dignità che il mestiere merita, è necessario che la PAC preveda misure concrete affinché l'agricoltura torni ad essere un'opzione di vita per i giovani e un mestiere dal quale ricavare soddisfazioni, anche di natura economica, e riconoscimento sociale. Il perseguimento di tale obiettivo richiederà certamente una contestuale azione sul piano culturale e educativo, che veda cambiare la percezione del mestiere dell'agricoltore come una strada appartenente al passato e di scarsa attrattività per le giovani generazioni.

Come già ampiamente sottolineato, Slow Food crede nella necessità di ristrutturare il sistema agroalimentare nell'Unione Europea sulla base delle produzioni sostenibili di piccola e media scala. Questo cambiamento richiede, in primo luogo, che si creino contestualmente gli strumenti affinché tali produzioni possano sopravvivere e fiorire nel sistema economico attuale. A tal fine Slow Food, attingendo dalla propria decennale esperienza, propone una serie di misure concrete da adottare: a livello di principio, le misure proposte tenderanno ad attribuire un ruolo centrale ai soggetti della filiera alimentare che risultano più penalizzati dall'architettura attuale, ossia i piccoli e medi produttori e i consumatori. La linea ispiratrice di tali azioni consiste, infatti, da un lato nel dotare le produzioni di piccola e media scala di

strumenti adeguati che permettano loro di mantenere e rafforzare l'attività lavorativa, dall'altro nel permettere ai consumatori di "accedere" con maggiore facilità a queste produzioni, migliorando anche la qualità delle informazioni relative ai prodotti acquistati.

Da un lato, perciò, sarà necessario porre in essere misure volte al rafforzamento della vendita diretta — sia fisica che online — e dei gruppi di acquisto solidali, in modo da garantire un canale di mercato sicuro per i piccoli e medi produttori. Al contempo sarà opportuno rivedere la struttura delle denominazioni di origine, al fine di includere criteri rigorosi di sostenibilità, qualità, legame con il territorio, storicità, tutela della biodiversità, in modo da "pubblicizzare" al meglio il valore aggiunto delle produzioni sostenibili di piccola e media scala. Dall'altro lato, sul versante "consumatori", sarà necessario continuare a rafforzare il lavoro di informazione e sensibilizzazione: in particolare, Slow Food ritiene sia tempo di includere nei programmi di insegnamento nelle scuole dell'obbligo corsi di educazione alimentare e di educazione ambientale. Solo in questo modo potremo formare le prossime generazioni affinché siano consapevoli dei gravi fattori di crisi che adombrano il nostro presente e ancor più il nostro futuro e del grandissimo potenziale di cambiamento insito nelle loro scelte di consumo. Solo così potremo finalmente assistere all'affermarsi di un modello di consumatore che sempre più si avvicina al modello che da anni ormai Slow Food promuove: il co-produttore. Il compimento di tale transizione potrà dare quella spinta definitiva affinché il futuro sistema agroalimentare sia più giusto, più equo e più ecologico.

L'acqua e la sicurezza alimentare: l'utilizzo dell'acqua in agricoltura

ANGELO PAVESI

1. Introduzione

La presente comunicazione trae origine dallo studio svolto nell'ambito del Progetto di ricerca Saltum, diretto dalla professoressa Carola Ricci, docente di diritto internazionale dell'Università degli Studi di Pavia, ed avente ad oggetto la complessiva tematica della tutela multilivello del diritto alla sicurezza degli alimenti.

La disamina personale, condotta sotto la guida del Prof. Francesco Ciro Rampulla, professore di diritto amministrativo nel medesimo ateneo pavese, ha invece avuto ad oggetto lo studio del peculiare rapporto sussistente tra l'acqua e la tematica della sicurezza alimentare¹.

1. Sono questi due concetti che, rappresentando ciascuno un diritto assoluto ed insopprimibile, sono strettamente connessi. Ed infatti molte delle 800 milioni di persone che ancora nel mondo soffrono la fame vivono in regioni in cui l'acqua scarseggia. Da una parte, tenendo in considerazione le proiezioni demografiche e le proiezioni della domanda di acqua, si riscontra un quadro mondiale che mostra una situazione di progressiva ristrettezza di risorse idriche; dall'altra, invece, circa un miliardo di persone vive già attualmente in una situazione di povertà assoluta, ossia il loro reddito è inferiore alla soglia di un dollaro al giorno. Per la maggior parte di queste persone il problema della fame è ormai cronico e nei Paesi in via di sviluppo più di un bambino su quattro è sotto peso mentre, nei più poveri fra questi Paesi, è sotto peso un bambino su due. Il fattore chiave per superare questa grave situazione potrebbe essere rappresentato dall'incremento della sicurezza alimentare, consentendo a tutte le famiglie un accesso efficace e duraturo ad un'alimentazione adeguata che comprenda, in primo luogo, l'accesso all'acqua potabile. Peraltro, la dottrina è concorde nel ritenere che esistono diversi modi per incrementare la sicurezza alimentare: aumentare la produzione e la produttività locale di derrate, incrementare le importazioni di cibo in modo continuo ed affidabile, incrementare l'occupazione ed il reddito di chi è troppo indigente perché possa acquistare autonomamente il cibo necessario, migliorare i sistemi di distribuzione dei generi alimentari. Sono queste, tuttavia, attività per lo svolgimento delle quali l'utilizzo dell'acqua è imprescindibile. Proprio la penuria di risorse idriche ha infatti causato in molti dei Paesi con problemi alimentari la rinuncia al raggiungimento dell'auspicata autosufficienza alimentare e la conseguente

In questo ultimo settore, lo studio condotto ha riguardato, in particolare, le modalità di utilizzo dell'acqua in agricoltura.

2. L'utilizzo dell'acqua in agricoltura

Per il settore agricolo, l'acqua costituisce un elemento determinante. Come risulta da numerose esperienze condotte in materia, invero, laddove si sono insediati sistemi agricoli in irriguo, sono migliorate le tecniche produttive e si sono consolidati i legami con l'industria alimentare determinando una produttività del settore agricolo paragonabile a quella conseguita nello stesso settore industriale².

L'agricoltura, infatti, più di ogni altro settore dell'economia, è fortemente condizionata dalla disponibilità di acqua, avendo sulla stessa l'estrema variabilità del clima conseguenze dirette e potenzialmente negative. Proprio l'irrigazione³, quindi, rappresenta l'indispensabile strumento tecnologico, di origine antica, necessario ad attenuare le conseguenze negative discendenti, in particolare, dal regime delle precipitazioni⁴.

L'agricoltura, unitamente al settore della zootecnica, è considerato il settore di maggiore utilizzo delle acque dolci e, inoltre, la corretta

necessità di importare derrate alimentari da altri Paesi, spesso a fronte dell'incauta scelta di impiegare le esigue risorse idriche disponibili a fini industriali anziché alimentari (P. STEDUTO, *Acqua come fonte di sicurezza alimentare*, in *Silvae*, 2006, 6, 37). Inoltre, mentre lo studio giuridico della disciplina dell'acqua, in tutte le sue forme ed in relazione a tutti i suoi molteplici usi, ha un'origine lontana e profonda nella storia (si vedano da ultimo le considerazioni di M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a res communis omnium a bene collettivo*, in *Analisi giur. del diritto*, 2010, 1, 39 e di F. MANTELLI e G. TEMPORELLI, *L'acqua nella storia*, Franco Angeli, 2007); lo studio giuridico della tematica della sicurezza alimentare, almeno quale disciplina scientifica autonoma, ha origini molto più recenti.

2. C. LAMOGIE, *La domanda del settore irriguo nel Mezzogiorno*, in Atti del Convegno *L'acqua a metà del guado*, Matera, 30 gennaio 2004.

3. Con il termine irrigazione, in particolare, si intende l'apporto artificiale d'acqua al sistema terreno-pianta-atmosfera al fine di consentire, o migliorare, la produzione vegetale in senso lato, comprendendo anche gli aspetti economici. Secondo l'obiettivo che ci si propone di raggiungere, l'irrigazione può svolgere numerose funzioni, tra cui contribuire al rifornimento idrico delle colture, modificare le condizioni termiche dell'ambiente, a favore delle colture, migliorare le caratteristiche fisico-chimiche del terreno, facilitare le lavorazioni del terreno, combattere parassiti infestanti le colture (C. MERLO, *Acqua, irrigazione e ambiente*, cit., 50).

4. A. MARTUCELLI, *Utilizzazione e tutela delle acque per usi irrigui nella recente disciplina sulle risorse idriche: la gestione consortile* in *DGA*, 2002, 288.

gestione dei reflui e le pratiche di conduzione hanno un impatto diretto sull'ambiente e sulla qualità delle acque stesse⁵.

In generale, è possibile evidenziare poi che l'agricoltura gioca un ruolo chiave nella gestione complessiva della risorsa idrica. E ciò sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo⁶: sotto il profilo qualitativo, infatti, il settore agricolo è quello che maggiormente inquina la risorsa idrica, atteso il significativo impatto dell'immissione nella stessa di nutrienti e di sostanze c.d. prioritarie⁷. Rispetto agli aspetti meramente quantitativi, invece, il settore agricolo è il settore che, a livello mondiale, consuma più acqua di tutti⁸.

5. R. BIANCHI, *Impatto ambientale e sicurezza degli alimenti: due normative collegate in Ambiente&sviluppo*, 2005, 12, 1073.

6. C. MAIER, *La direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e i Piani di gestione dei bacini idrografici. Stato dell'arte in Europa e osservazioni critiche delle ONG*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2010, 1, 197.

7. Si tratta di sostanze organiche contenute principalmente negli scarichi non depurati o parzialmente depurati provenienti da insediamenti civili, allevamenti intensivi, macelli, concerie etc. che, unite all'acqua d'irrigazione, sono spesso usate come fertilizzanti per il suolo agricolo. Il carbonio contenuto in questi materiali reagisce però con l'ossigeno disciolto nell'acqua, la quale a sua volta rischia di impoverirsi proprio di detto importantissimo e nutriente elemento. L'utilizzo di dette sostanze è definito dalla lettura normativa e scientifica "fertirrigazione" e, pur essendo una prassi in uso da tempo nelle aree agricole italiane, è stata regolamentata sotto il profilo tecnico agronomico e giuridico, oltre alla normativa regionale in materia, solo di recente, con l'adozione del d. lgs. n. 152/2006 e s.m.i. (sulla criticità del rapporto tra la fertirrigazione e la disciplina dei rifiuti, si vedano: S. MAGLIA, M. BALOSI, *Considerazioni sulla disciplina della trascinazione e dei fanghi*, in *Ambiente&sviluppo*, 2011, 3, 234; G. SECCIA, B. RONCHI, *Fertirrigazione e utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento*, in *DGA*, 2009, 11, 704; L. RAMACCI, *Ambiente, agricoltura e illecito penale*, in *Giur. merito*, 2006, 6, 1580). Si veda di recente, in materia, Corte di Giustizia delle Comunità europee, sez. IV, 17 giugno 2010 in *Riv. giur. dell'ambiente* 2011, 2, 249, con nota di A. GRATANI, *Piani e programmi ambientali nel settore zootecnico*.

8. Secondo i dati della FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) l'agricoltura è il settore che consuma più acqua: nei campi finisce il 70% dei consumi idrici mondiali. In Europa, invece, secondo l'ultimo report dell'Agenzia europea per l'ambiente (Eea), finisce nei campi circa il 24% dell'acqua, ma nelle regioni meridionali la media è del 60%. Nonostante i notevoli vantaggi economici dell'irrigazione, la FAO non ha mancato di evidenziare come gli attuali livelli di consumo di acqua in agricoltura non saranno sostenibili in futuro. La sfida per il futuro dell'agricoltura, quindi, secondo la FAO stessa, sarà produrre di più consumando meno acqua, investendo cioè in un'agricoltura sostenibile. La svolta può dunque passare attraverso un uso dell'acqua più efficiente, ad esempio promuovendo gli usi plurimi dell'acqua, con il riutilizzo delle acque reflue depurate, il miglioramento delle tecniche irrigue, l'utilizzo di colture resistenti agli stress idrici, la modifica delle pratiche agronomiche e dei calendari colturali (FAO, *Climate change, water and food security*, Water Reports n. 36, pubblicato il 27 giugno 2011;

In effetti, anche in Italia, il settore agricolo è quello che utilizza e consuma la maggiore quantità di acqua ed è anche quello in cui appare maggiormente necessario applicare una politica di efficienza, risparmio e tutela della risorsa idrica. E ciò non soltanto per motivi ambientali, ma anche per preservare una risorsa tanto preziosa all'agricoltura stessa⁹.

Proprio con riferimento alla tematica della gestione delle risorse idriche in agricoltura, e non solo, a livello europeo è stata emanata la direttiva 2000/60/CE sulle acque interne superficiali, di transizione, sotterranee e costiere¹⁰.

Questa¹¹, basata sul principio per il quale l'acqua non può essere paragonata ad un prodotto commerciale al pari di altri, rappresentando un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale, è stata recepita in Italia con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente), la cui parte terza (rubricata "norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche") disciplina l'utilizzo delle risorse

R. MAGNANO, *È l'acqua il vero carburante per un'agricoltura sostenibile*, in *Agrisole*, 3/9 aprile 2009, 6).

9. Si vedano i dati del rapporto Legambiente, *La gestione sostenibile dell'acqua in agricoltura*, 1 luglio 2008, 12 dove si segnala tuttavia che l'irrigazione, almeno in Italia, non è il frutto di una libera scelta degli agricoltori ma essa è imposta dalle caratteristiche territoriali, in prevalenza collinare e montuoso, e dall'accentuata variabilità del clima per cui, senza irrigazione, l'Italia non potrebbe competere nella produzione alimentare con gli altri Paesi europei dal clima umido e dal territorio in gran parte pianeggiante.

10. La direttiva in questione ("*Water Framework Directive*") è un importante strumento normativo per il conseguimento di una buona qualità delle acque entro il 2015. Mediante questa direttiva, in particolare, l'Unione europea ha introdotto un nuovo ed innovativo approccio alla gestione sostenibile di tutte le risorse idriche in Europa. Per conseguire l'ambizioso obiettivo del buono stato di qualità delle acque, gli Stati membri hanno dovuto elaborare Piani di gestione dei bacini idrografici, aventi ad oggetto tutte le azioni e gli obiettivi necessari a gestire e risanare i corpi d'acqua, oltre agli strumenti finanziari e normativi (C. MAIER, *La direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e i Piani di gestione dei bacini idrografici. Stato dell'arte in Europa e osservazioni critiche delle ONG*, cit., 198). In materia, si veda anche P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque: profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2004, 2, 209.

11. Integrata dalla direttiva 2008/105/CE, relativa a standard di qualità ambientale nel settore della politica delle acque e dalla direttiva 2009/90/CE che stabilisce, conformemente alla direttiva 2000/60/CE, specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque.

idriche¹².

Con tale ultima normativa¹³ si è pervenuti, in particolare, alla considerazione espressa in via di principio dell'acqua come risorsa ambientale costituente in sé la finalità ed il risultato, non più il mezzo, dell'azione di pubblici poteri. Ed infatti, la recente legislazione adottata una definizione di acque demaniali comprensiva di tutte le acque interne, con la sola eccezione delle acque pluviali non invasate o convogliate¹⁴.

La demanialità dell'acqua rappresenta, quindi, un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione che limita la potestà concorrente delle regioni e che concepisce la qualità pubblica dell'acqua come asservimento alla proprietà demaniale di tutte le acque e come risultato di un giudizio di valore che fa dell'acqua una risorsa collettiva da utilizzare secondo criteri di solidarietà¹⁵.

12. Con il termine utilizzazione delle acque si è soliti riferirsi ad una complessa fenomenologia volta a ritrarre utilità dalle risorse idriche e ad indicare l'attività di fruizione dell'acqua per i più svariati bisogni della vita. Quanto alla classificazione delle varie tipologie di usi delle acque, la dottrina tradizionale individua una tripartizione, articolata secondo lo schema degli usi comuni, speciali ed eccezionali. Gli usi comuni, conformi alla normale destinazione del bene, sono quelli consentiti a tutti i soggetti, senza che occorra alcun atto amministrativo (scopo alimentare, balneazione); gli usi speciali sono quelli che, pur conformi alla normale destinazione del bene, richiedono per il loro esercizio la previa acquisizione di un particolare atto permissivo (pesca, fluitazione); gli usi eccezionali sono invece quelli che, non conformi alla normale destinazione del bene, consistono in sottrazioni, pur parziali, del bene all'uso comune, per il godimento esclusivo, ancorché temporaneo, di determinati soggetti investiti di titolo particolare, a carattere generalmente concessorio (solitamente esercitati per derivazione, riguardano l'irrigazione agricola o l'uso industriale) (F. DI DIO, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2008, 6, 1014).

13. Integrata e modificata dai recenti d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, in materia di rifiuti, e 10 dicembre 2010, n. 219, in attuazione della direttiva 2008/105/CE e recepimento della direttiva 2009/90/CE, sugli standard di qualità ambientali delle acque.

14. L'intenzione del legislatore, tuttavia, non è quella di limitare il diritto alla proprietà privata di quei cittadini che utilizzano le fonti idriche esistenti nei loro fondi in favore di un'estensione della proprietà pubblica, bensì quella di preservare le acque dolci da un uso indiscriminato, affidandone la gestione ai pubblici poteri (B. RONCHI, *L'utilizzo delle acque pubbliche per uso agricolo nella normativa nazionale e regionale*, in *DGA*, 2002, 7-8, 462).

15. F. CAZZAGON, *Le acque pubbliche nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2007, 3-4, 435.

A tale stregua, la normativa in esame ha riordinato il sistema delle concessioni secondo il principio per il quale nell'utilizzo della risorsa idrica si deve tener conto in maniera sinergica e coordinata sia delle criticità quantitative che di quelle qualitative e ciò attraverso la formulazione di programmi ed interventi di tutela integrata del sistema idrico.

In altre parole, nell'utilizzo dell'acqua, è necessario tener conto non più solo dei fabbisogni idrici, ma anche dei problemi ambientali legati all'acqua ed all'equilibrio complessivo del bilancio idrico¹⁶.

In effetti, il Codice dell'ambiente affronta la tutela quantitativa e qualitativa delle risorse idriche attraverso un sistema incentrato non solo sulla diretta salvaguardia dell'acqua in quanto tale, ma anche sulla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati, ed ancora sulla tutela della salute, spingendosi alla determinazione dei corretti usi nei diversi settori di impiego dell'acqua¹⁷.

Proprio al fine di gestire correttamente e nel miglior modo possibile la risorsa idrica in ambito irriguo, non può non segnalarsi la fondamentale funzione svolta in materia dai consorzi di bonifica ed

16. L'acqua usata in agricoltura, in particolare, produce una serie di benefici, quali l'incremento della produttività, la maggiore sicurezza alimentare e l'aumento dell'offerta di prodotti agricoli. Inoltre, il suo utilizzo comporta il verificarsi di esternalità positive che assicurano benefici sociali ed ambientali. Riguardo agli aspetti positivi sull'ambiente, infatti, l'utilizzo dell'acqua in agricoltura previene la degradazione del suolo, prevenendone l'infertilità, se gestita in modo sostenibile; permette la caratterizzazione dei paesaggi; previene la deforestazione; difende dalle inondazioni. Di converso, tuttavia, all'utilizzo dell'acqua irrigua sono associati anche numerosi aspetti negativi di tipo sociale ed ambientale. In relazione ai profili ambientali, infatti, l'irrigazione può facilitare la diffusione di alcune malattie; può favorire la degradazione qualitativa del suolo e delle acque sotterranee, con lo sviluppo dei fenomeni della salinizzazione e dell'erosione; può causare inquinamento, attraverso il rilascio nell'ambiente di fitonutrienti, fitofarmaci, reflui zootecnici (E. DE MEO, S. YASHIDA, N. VALENTE, *Le esternalità ambientali dovute all'irrigazione: un caso di studio riferito alla valutazione economica della salinizzazione delle acque di falda in ambienti mediterranei*, in *Quaderno del Dipartimento di scienze economiche, matematiche e statistiche*, Università degli Studi di Foggia, 2007, 29).

17. F. DI DIO, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, cit., il quale, per quanto di interesse nella presente sede, segnala come l'art. 96, comma 9 del d. lgs. n. 152/2006 disponga che le concessioni di derivazione per uso irriguo devono tener conto delle tipologie delle colture in funzione della disponibilità della risorsa idrica, della quantità minima necessaria alla coltura stessa, prevedendo se necessario specifiche modalità di irrigazione. Le stesse sono assentite o rinnovate solo qualora non risulti possibile soddisfare la domanda d'acqua attraverso le strutture consortili già operanti sul territorio.

irrigazione, cui spetta la facoltà di gestire le concessioni di derivazione di acqua per l'irrigazione agreste¹⁸.

Invero, il ruolo dei consorzi di bonifica ed irrigazione è incluso nell'ambito di una serie di temi e finalità di grande rilevanza.

Questi attestano la centralità dei consorzi nell'ambito della gestione e della sicurezza delle acque e del territorio, nonché nell'ambito dei rapporti tra l'ambiente fisico ed umano.

Il ruolo dei consorzi di bonifica ed irrigazione si inquadra, infatti, nel costante rapporto tra politica del territorio e politica delle acque per la conservazione, regolazione ed utilizzazione delle due maggiori risorse naturali presenti sul nostro pianeta, ovvero l'acqua ed il suolo, cui a loro volta afferiscono lo sviluppo economico della produzione agricola, l'assetto paesaggistico del territorio, la difesa del suolo e dell'ambiente.

Il ruolo polifunzionale dei consorzi di bonifica ed irrigazione, peraltro, promana direttamente dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 e s.m.i. che ha configurato i consorzi come una delle istituzioni principali per la realizzazione degli scopi di difesa del suolo, di risanamento delle acque, di fruizione e di gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, di tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi.

Anche la successiva legge n. 36/1994 (la c.d. legge Galli) ha confermato ed anzi ampliato, in ragione delle più moderne istanze in tema di uso razionale delle acque, il principio fondamentale, già vigente nel nostro ordinamento, secondo il quale la gestione delle acque irrigue e di bonifica compete ai consorzi di bonifica, riconoscendo a questi enti una rilevante funzione pubblica nel settore degli usi plurimi delle acque¹⁹. Proprio alla stregua di tale ultima normativa, i consorzi hanno

18. Il d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che tutte le derivazioni idrauliche sono temporanee (al massimo 30 anni, ovvero 40 anni per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica, per le quali resta ferma la disciplina di cui all'art. 12, commi 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 79/1999). Spetta invece alle Regioni disciplinare i procedimenti di rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche nel rispetto delle direttive sulla gestione del demanio idrico nelle quali sono indicate, oltre alla durata, al costo dell'uso concesso ed al canone di concessione, anche le possibilità di libero utilizzo di acque superficiali scolanti su suoli o in fossi di canali di proprietà privata (R. CORSINO, *Il ruolo storico dei consorzi di bonifica del Veneto nella tutela del territorio e dell'ambiente nella disciplina dei regi decreti 368/1904 e 523/1904*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2007, 5, 727).

19. I consorzi sono enti pubblici economici (cfr. T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, 16 di-

assunto un ruolo strategico e di primo piano in tema di attuazione di schemi idrici informati al criterio del riuso delle acque, nell'adeguamento ed ammodernamento delle reti idriche, nel miglioramento dell'efficienza del sistema irriguo attraverso l'aggiornamento dei manufatti, degli impianti e delle reti idriche, nel completamento delle opere di adduzione, di stoccaggio e di distribuzione dell'acqua, nonché nella realizzazione di possibili interconnessioni tra le opere di accumulo e di distribuzione interessanti più comprensori di irrigazione con il tentativo di ridurre la dispersione e l'inefficienza irrigua²⁰.

La rilevanza in detti importanti ambiti dei consorzi è stata confermata anche dai più recenti interventi normativi.

Ed infatti, sia il d.lgs. n. 152/1999 e s.m.i. (art. 3) che il d.lgs. n. 152/2006 (art. 75, comma 9) chiamano i consorzi di bonifica ed irrigazione a concorrere, anche attraverso appositi accordi di programma con le autorità preposte, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque anche al fine della loro riutilizzazione, alla riqualificazione delle aste idriche, nonché alla realizzazione di aree dedicate alla fitodepurazione, inserendoli completamente nella struttura gestionale del ciclo dell'acqua.

Dunque, è possibile convenire che la bonifica e l'irrigazione sono risorse strategiche per lo sviluppo sostenibile ossia per lo sviluppo locale associato alla sicurezza idraulica del territorio²¹.

L'attività dei consorzi consente però, soprattutto, lo sviluppo di una produzione agroalimentare intensiva e specializzata con prodotti di qualità, per i quali l'irrigazione capillare è indispensabile per superare

cembre 2010, n. 6766, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/>) che operano in relazione a bacini idrografici od unità idrografiche omogenee. La suddivisione di detti comprensori, in particolare, riflette l'autonomia idrografica dei vari bacini e la loro omogeneità dal punto di vista del regime idraulico, della dimensione, dei caratteri ambientali, dell'assetto insediativo. I consorzi inoltre operano in regime di sostanziale autogoverno, posto che gli stessi sono amministrati dagli utenti interessati, assicurando il coordinamento tra le diverse utenze e razionalizzando l'utilizzazione delle acque. Peraltro, sugli utenti ricade l'onere di partecipare alle spese di gestione, esercizio e di manutenzione degli impianti irrigui (sulla natura paratributaria dei contributi consortili, si veda Cassaz. Civ., sez. Trib., 21 febbraio 2007, n. 4048, in *Giust. civ. Mass.* 2007, 2).

20. R. CORSINO, *Le funzioni dei consorzi di bonifica*, in *Riv. amm.*, 2007, 3-4, 309 e M. TAMPONI, *I consorzi di bonifica per la pianificazione del territorio: aspetti istituzionali e normativi*, in AA.VV., *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, Tomo I, Milano, 2006, 655.

21. R. CORSINO, *Le funzioni dei consorzi di bonifica*, cit., 314.

gli ostacoli e l'aleatorietà del clima²².

Per l'agricoltura l'acqua rappresenta, infatti, uno dei principali fattori di produzione con riguardo specifico ai livelli qualitativi che devono caratterizzare la produzione vegetale per affrontare idoneamente la concorrenza dei mercati²³.

Per quanto concerne la qualità delle acque utilizzabili per l'irrigazione, è opinione comune che possano essere impiegate le acque minerali, sia superficiali, sia sotterranee, salmastre o dolci; nonché le acque artificiali, cioè derivanti da corpi idrici superficiali creati da un'attività umana e depurate²⁴, potendosi reputare induttivamente che le caratteristiche qualitative dell'acqua irrigua debbano essere almeno pari a quelle previste, appunto, per le acque depurate²⁵.

Peraltro, il generale degrado delle acque di superficie e di quelle freatiche dovuto al diffuso inquinamento causato dagli insediamenti urbani e dalle attività industriali ed agricole, rende sempre più problematico l'uso continuativo della risorsa idrica a fini irrigui.

Tutte le fonti idriche sopra citate, infatti, sono potenzialmente soggette ad alterazioni delle loro condizioni fisico-chimiche e mi-

22. Resoconto sommario della seduta n. 55 della Commissione agricoltura e produzione agroalimentare, audizione del Direttore generale dell'A.N.B.I., A. MARTUCCELLI, 16 aprile 2002.

23. A. MARTUCCELLI, *Utilizzazione e tutela delle acque per usi irrigui nella recente disciplina sulle risorse idriche: la gestione consortile* cit., 288.

24. Ovvero quelle acque reflue domestiche, urbane, industriali reimpiegate in specifici settori, tra i quali l'uso irriguo in coltivazioni per l'alimentazione dell'uomo e degli animali. Le acque reflue però devono sottostare alle norme tecniche di riutilizzo ed ai requisiti minimi di qualità all'uscita dell'impianto di recupero prescritti dal d. lgs. n. 99/1992, dal d.m. 12 giugno 2003, n. 185 (regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152) e dal d. lgs. n. 152/2006 e s.m.i.. La funzione di depurazione e di riuso delle acque reflue è svolta dagli impianti di trattamento che riducono non solo le sostanze nutrienti (azoto e fosforo) ed organiche presenti nelle acque reflue prodotte dall'attività umana, ma anche numerose sostanze chimiche indesiderabili provenienti dagli scarichi urbani ed industriali. Non tutte le acque depurate possono però essere riutilizzate nell'irrigazione ed il suo utilizzo irriguo non deve comunque comportare un aumento dei rischi di contaminazione in agricoltura o per la popolazione in generale (in merito, si vedano: M. BALOSI, E. Sassi, *La gestione degli scarichi, aspetti giuridici e tecnici*, Irnerio Editore, 2011; C. PARODI, *Fanghi da depurazione: quale disciplina applicabile?*, in *Ambiente&sicurezza*, 2010, 2, 98; A. QUARANTA, D.M. n. 185/2003: *verso un uso sostenibile della risorsa idrica*, in *Ambiente*, 2004, 1, 43; A. MURATORI, *Il regolamento sul recupero delle acque reflue: una scommessa da vincere*, in *Ambiente*, 2003, 10, 905).

25. A. FERMANI, *L'impiego delle acque nella produzione primaria*, cit., 76.

crobiologiche. E ciò per le più svariate cause, anche se per lo più si tratta dell'incremento su suoli agricoli di scarichi abusivi di acqua non depurata, di infiltrazioni saline o dell'immissione di pesticidi o altre sostanze tossiche.

Proprio alla stregua di tale criticità, l'agricoltura appare da una parte, quale fonte di inquinamento, almeno per quanto riguarda la presenza nelle acque di azoto, fosforo, pesticidi e metalli pesanti derivanti dal loro decadimento, ma altresì, dall'altra parte, la stessa appare come la principale vittima dell'inquinamento urbano ed industriale²⁶.

In generale, comunque, è opportuno evidenziare che lo stato di qualità del corpo idrico dipende da molteplici interazioni chimiche, fisiche, biologiche ed idromorfologiche tra le diverse componenti naturali dello stesso.

Non esiste, infatti, neppure a livello teorico, un'acqua di irrigazione ottimale, in quanto un'acqua irrigua è tanto migliore quanto più bassi risultano i pericoli potenziali connessi al suo impiego²⁷. Inoltre, anche un'acqua adeguata, se usata male, può provocare effetti negativi tanto sulle colture quanto sul terreno.

Sebbene non esistano disposizioni normative specifiche relative alla qualità che le acque irrigue devono necessariamente possedere, la FAO, nel 1985, ha indicato i problemi per le colture e per il suolo derivanti dalla presenza di alcune specie chimiche e microbiologiche nelle acque di irrigazione in funzione delle diverse colture e delle diverse tecniche irrigue²⁸.

Proprio le raccomandazioni emanate dalla FAO sull'efficiente impiego agronomico delle acque, seppur datate, vengono ancora oggi assunte a livello generale come punti fermi orientati a fornire garanzie igienico-sanitarie per le acque irrigue²⁹.

26. A. BATTILANI, *La qualità delle acque: una nuova variabile nella gestione irrigua*, in <http://www.consorziocer.it>. Spesso agevolato anche dalla negligenza degli amministratori pubblici, si veda, in merito, la sentenza emessa dal Tribunale di Latina, 30 dicembre 2008, Giud. Di Nicola, in *Corr. del merito*, 2009, 4, 407, con nota di C. FOLADORE, *Chiare, fresche, dolci acque... Il caso del depuratore di Aprilia*.

27. P. BERBENNI, M. ANTONELLI, *Vincoli di qualità delle acque per l'uso agricolo*, in Atti del Convegno *Il riutilizzo delle acque reflue urbane e industriali*, Cremona, 29 e 30 ottobre 2007.

28. R.S. AYERS, D.W. WESTCOT, *Water quality for agriculture*. FAO Irrigation and drainage paper no. 29, FAO, Roma, 1985.

29. S. FABIANI, *La qualità delle acque in agricoltura*, in Atti del Seminario *Agricoltura, irrigazione e ambiente*, Roma, 26 febbraio 2010.

I problemi principali connessi all'utilizzo delle acque in agricoltura riguardano, essenzialmente, un'elevata concentrazione nell'acqua di irrigazione, di sali³⁰ e di sodio, nonché la presenza, oltre determinati limiti, di elementi tossici, quali il boro o metalli pesanti³¹ o di un'eccessiva presenza di nutrienti in grado di alterare la qualità delle colture, oltre a determinare un inquinamento degli acquiferi, limitandone o pregiudicandone lo sfruttamento per l'approvvigionamento potabile.

La qualità dell'acqua da impiegare in agricoltura è, però, influenzata anche da aspetti connessi alle pratiche di irrigazione adottate ed al mantenimento della piena funzionalità dei sistemi utilizzati.

In particolare, per quanto riguarda il primo aspetto, se il metodo di irrigazione prescelto è un sistema a pioggia, acque ricche di sodio o cloruro possono danneggiare il fogliame, soprattutto in climi che favoriscono l'evaporazione.

Per quanto, invece, riguarda la funzionalità dei sistemi di irrigazione, la presenza nell'acqua di solidi sospesi (quali sabbia, limo, argilla) od il rischio di formazione di precipitati di simile consistenza, deve essere accuratamente valutata potendo questi, ad esempio, provocare l'ostruzione degli ugelli di distribuzione nei sistemi di irrigazione a goccia, impedendo un corretto utilizzo delle risorse disponibili.

Ulteriori indici di qualità dell'acqua irrigua sono, infine, la temperatura dell'acqua, la quale, se notevolmente inferiore a quella del terreno o della coltura, può generare danni evidenti su colture particolarmente sensibili; la presenza nell'acqua di sostanze di natura organica o microrganismi, in relazione alle quali va monitorato l'effetto della loro interazione, anche in riferimento alle complessive condizioni igienico-sanitarie; il pH dell'acqua, il quale deve rispettare valori compresi tra il 5,5 e l'8,5.

30. L'adeguatezza di un'acqua per l'irrigazione è però determinata non solo dalla presenza di sali nel loro complesso ma anche del tipo specifico di sali. Infatti, i sali vengono veicolati attraverso l'acqua per irrigazione al suolo, dove permangono in seguito all'evaporazione dell'acqua o dopo l'utilizzo da parte delle colture. Un eccessivo accumulo di sali può creare problemi alle colture sia direttamente che indirettamente, potendo lo stesso modificare anche le caratteristiche dei suoli, come la permeabilità, oltre che comportare direttamente una riduzione della disponibilità di acqua ai vegetali.

31. Ed infatti, alcuni ioni altamente tossici sono in grado di accumularsi nei tessuti vegetali di alcune tipologie di coltivazioni, danneggiandole e riducendone il tasso di crescita, con effetti anche permanenti.

L'acqua irrigua, inoltre, per essere considerata di qualità idonea a garantire il corretto sviluppo della produzione agricola, deve contenere poco azoto e fosforo, sostanze che possono comportare pericolosi fenomeni di eutrofizzazione³² delle acque³³.

Peraltro, l'utilizzo in agricoltura di acque con un livello accettabile di qualità è fondamentale se solo si pensa alle dannose conseguenze dell'impiego di acque irrigue di scarsa qualità³⁴.

L'utilizzo di un'acqua irrigua di scarsa qualità può, infatti, cagionare non solo danni alle attrezzature irrigue³⁵, ma anche e soprattutto, danni agronomici³⁶, danni igienico-sanitari³⁷ nonché danni ambientali³⁸.

D'altronde, è opportuno evidenziare che le risorse idriche e l'irrigazione hanno avuto e continuano ad avere un ruolo determinante per lo sviluppo sociale. La storia, in effetti, dimostra che lo sviluppo dell'irrigazione ha portato a notevoli cambiamenti delle condizioni

32. Come noto, l'eutrofizzazione delle acque è un fenomeno di evoluzione di ambienti acquatici verso uno stadio di squilibrio della biomassa per eccessivo sviluppo di vegetazione in seguito ad arricchimento delle acque in materiali organici, soprattutto fosfati. I fosfati e i nitrati sono sostanze altamente nutritive per le alghe che, in loro presenza, si accrescono a dismisura producendo, per fotosintesi clorofilliana, grandi quantità di ossigeno. L'eutrofizzazione delle acque si manifesta perciò con lo sviluppo abnorme di alghe e vegetazione che alterano l'equilibrio nella distribuzione dell'ossigeno nell'acqua, liberando sostanze tossiche e maleodoranti e colorando le acque togliendo loro limpidezza e trasparenza (D.P. SELMI, *Scienze ambientali, diritti privati e la protezione del Lago Tahoe*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2000, 3-4, 605).

33. S. FABIANI, *La qualità delle acque in agricoltura*, cit.

34. A. BATTILANI, *La qualità delle acque: una nuova variabile nella gestione irrigua*, cit.

35. Che si concretizzano principalmente nell'occlusione degli impianti microirrigui cagionata da acque ricche di carbonati, ferro e magnesio, oltre che dall'elevata presenza di solidi sospesi o batteri ed alghe.

36. Che nel breve periodo sono rappresentati da fenomeni di fitotossicità dovuti alla presenza nell'acqua irrigua di un inquinante o di caratteristiche fisico — chimiche non idonee: eccessiva salinità, presenza di olii minerali o solventi. Nel lungo periodo, invece, i danni agronomici possono essere costituiti dall'accumulo nel terreno di sostanze saline, metalli pesanti e molecole organiche di sintesi scarsamente mobili e non facilmente degradabili, con conseguente drastica riduzione della fertilità del suolo.

37. Che riguardano l'introduzione nella catena alimentare di prodotti agricoli contaminati da sostanze tossiche od organismi patogeni per l'uomo e per gli animali, quali colibatteri, salmonella, streptococchi, amebe, virus, tutti veicolati dall'acqua irrigua. Il fenomeno riguarda, in particolare, le colture ortive destinate al consumo fresco, specie se irrigate con metodi pluvioirrigui.

38. Che consistono nella diffusione dell'inquinamento dal corso d'acqua al territorio, potendo l'acqua di scarsa qualità arrivare ad interessare oltre al suolo agrario, anche le falde freatiche superficiali, la ricarica di falde di pregio, aree di civile abitazione e reti scolanti.

ambientali e socio-economiche, sconvolgendo equilibri preesistenti e creandone di nuovi, sostenendo e favorendo l'aumento e l'incremento del benessere della popolazione³⁹.

L'irrigazione, quindi, contribuisce ad alleviare i problemi di povertà ed a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali. Essa, inoltre accresce fortemente la capacità produttiva in ambienti aridi, favorendone lo sviluppo complessivo.

La risorsa idrica, tuttavia, non è infinita e l'uso spesso indiscriminato di acqua irrigua di scarsissima qualità rischia di causare danni ambientali e nutrizionali irreparabili.

Anche a fronte dei repentini cambiamenti climatici planetari, appare poi sempre più pressante l'esigenza da un lato, di utilizzare in modo sostenibile la risorsa idrica⁴⁰ e, dall'altro, di utilizzare in agricoltura un'acqua sempre più pulita e di qualità, idonea a favorire l'accrescimento delle coltivazioni ed il progresso delle popolazioni ad esse spesso legate inscindibilmente.

A tale stregua appare ormai impellente la necessità di giungere ad un approccio ai problemi dell'acqua nuovo e basato su un'etica dell'acqua, ovvero fondato sull'uso consapevole e sostenibile⁴¹ della risorsa idrica anche in agricoltura. Ciò, invero, deve riguardare sia la gestione quantitativa dell'acqua irrigua, sia la conservazione qualitativa della stessa, ma anche un costante orientamento da parte degli operatori del settore verso il progresso tecnologico

39. C. MERLO, *Acqua, irrigazione e ambiente*, cit., 143.

40. Sulla rilevante tematica della sostenibilità in rapporto all'utilizzo dell'acqua in agricoltura, si veda, di recente: F.C. RAMPULLA, *Lo sviluppo sostenibile: una politica da perseguirsi in via procedimentale ed il caso dell'agricoltura*, in *DGA*, 2010, 12, 729.

41. L'International Council for Local Environmental Initiatives (1997) ha dato la seguente definizione di "sviluppo sostenibile": da un punto di vista delle relazioni esistenti tra la scala territoriale locale e globale, lo sviluppo sostenibile è quello in grado di offrire servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità senza danneggiare i sistemi naturali, culturali e sociali su cui si basa tale soddisfazione e senza ridurre le potenzialità di sviluppo sostenibile delle comunità locali in altre parti del mondo. Per cercare di ottenere lo sviluppo sostenibile, i punti sembrano ancora oggi essere la concentrazione degli interventi sul territorio, la collaborazione tra i diversi soggetti e la concertazione come strumento indispensabile per un processo di sviluppo e, infine, la sussidiarietà (Camera dei Deputati, *Indagine conoscitiva sulla programmazione delle opere idrauliche relative ai corsi d'acqua presenti sul territorio nazionale*, seduta del 10 maggio 2005). Per una ricostruzione concisa ma efficace dei principi dello sviluppo sostenibile, si veda F. FONDERICO, *Sviluppo sostenibile e principi del diritto ambientale*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2009, 10, 921.

che consenta il soddisfacimento durevole dei fabbisogni idrici delle generazioni attuali e di quelle future⁴².

42. C. MERLO, *Acqua, irrigazione e ambiente*, cit., 143.

Lo sviluppo sostenibile: una politica da perseguirsi in via procedimentale e il caso dell'agricoltura

FRANCESCO CIRO RAMPULLA

1. Lo sviluppo sostenibile nell'accezione giuridica domestica

La tutela della natura e lo sviluppo sostenibile sono stati, per non poco tempo, i due valori che si intendevano ricostruire in chiave ora etica, ora morale ed ora filosofica, ma che non trovavano, se non in disposizioni settoriali, una disciplina generale nell'ordinamento giuridico italiano.

La tutela dell'ambiente — intesa come complesso di caratteri di garanzia paesaggistico-territoriale, storico-artistico-monumentale, di relativa purezza delle acque, dell'aria e del suolo, di salvaguardia di zone di particolare pregio quali i parchi, le riserve e le zone umide, di assicurazione delle biodiversità, di salvaguardia della flora e della fauna, di garanzia della salute dei cittadini e delle comunità, nonché della pubblica incolumità — si riferisce evidentemente ad un vasto spettro di azioni politiche ed amministrative volte ad assicurare la qualità ambientale.

Per converso lo sviluppo sostenibile, nella sua valenza sostanziale, è un concetto ambivalente, preso tra i due poli delle istanze di tutela ambientale e di quelle di sviluppo economico e sociale, e che è prigioniero della tensione tra la prevalenza od il corretto bilanciamento tra le due esigenze, entrambe parimenti invocate dalle domande delle comunità: la questione fondamentale è, dunque, quella di apprezzare l'eventuale divaricazione tra la tutela dell'ambiente e sviluppo, al fine di verificare se la tutela sia ancillare allo sviluppo ovvero se, al contrario sia lo sviluppo da considerare strumentale alla tutela.

È di per sé evidente che il complesso della tutela dell'ambiente

deve trovare nelle politiche un ragionevole equilibrio tra le esigenze di garanzia quali-quantitativa delle risorse ambientali e di sviluppo economico-sociale, nella prospettiva di assicurare in capo alle generazioni presenti ed a quelle future l'integrità relativa del patrimonio ambientale.

Si tratta, ovviamente, di valori, oscillanti tra moral e legal right, con i conseguenti difficilmente superabili problemi di rappresentanza sostanziale e processuale, ma che è opportuno ricostruire in termini squisitamente giuridici.

Ma, al di là delle loro qualificazioni etiche, va valutata, appunto, la portata giuridica di tali elementi valoriali nella disciplina domestica, dovendo, per vero, rammentarsi che il Trattato dell'Unione Europea stabilisce, all'art. 191, i principi ispiratori delle politiche comunitarie a tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

Il fondamento del diritto alla tutela ambientale può ritrovarsi nell'art. 2 della Costituzione laddove si riconoscono e si garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e si richiede, in tutti i comportamenti pubblici e privati, l'adempimento dei doveri di solidarietà, implicitamente anche intergenerazionale.

Ma, accanto a questo dettato costituzionale, non a caso allocato tra i principi fondamentali della Carta, ve ne sono altri di particolare rilievo quali quelli inseriti nell'art. 9, co. 2 attinente la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e storico, nell'art. 32, relativo alla tutela della salute, e negli artt. 41, 42 e 44, inerenti la funzionalizzazione delle iniziative economiche e della proprietà privata, nonché il razionale utilizzo del suolo. Ma la disposizione fondamentale è contenuta nell'art. 117 Cost. che, nell'affermare che la potestà legislativa è esercitata, tra l'altro, nel rispetto dei vincoli comunitari e cioè anche delle attuazioni dell'art. 191 del Trattato UE, riserva allo Stato la competenza esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s, co. 2) ed intesta la competenza concorrente alle Regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (co.3).

In tal modo, la Costituzione, dopo aver dettato le disposizioni di principio e quelle sostanziali sul tema della tutela ambientale, fissa le competenze in materia.

In applicazione del complesso delle disposizioni contenute nella Carta e delle discipline comunitarie, sono state introdotte nel nostro ordinamento alcune disposizioni generali sull'ambiente con gli artt.

3-bis, 3-ter, 3-quater e 3-quinquies del d.lgs. 4/2008 modificativo del d.lgs. 152/2006, recante norme sulla tutela ambientale: trattandosi di norme aventi carattere di principio generale e comuni a tutto l'ordinamento ambientale, per esplicita dichiarazione del legislatore (co. 1, art. 1 e co. 1 dell'art. 3-bis d.lgs. 4/2008), esse devono esser esaminate partitamente.

Il primo punto da valutare è costituito dal co. 2 dell'art. 3-bis che dichiara che i principi previsti dalla Parte Prima del d.lgs. 152, come modificato, costituiscono regole generali della materia ambientale "... nell'adozione degli atti normativi..." sulla tematica in esame.

Ora, è del tutto noto che una legge ordinaria non può imporre vincoli, alle normative equiordinate neppure in tema di loro procedure di adozione (per vero vi sono disposizioni sulle modalità di formulazione delle leggi contenute in discipline ordinarie, quali ad esempio l'art. 23 della l. 400/1988, l'art. 3 della l. 50/1999 e l'art. 2 della l. 229/2003), ma, al di là di questo palese limite del disposto in esame, è pacifica l'intenzione del legislatore. Con la disposizione di cui al co. 2 dell'art. 3-bis è voluto indicare un percorso da seguirsi nell'adozione dei provvedimenti legislativi attinenti la tematica ambientale: il Parlamento ed il Governo devono tener conto dei principi contenuti nel 152 e s.m. nella costruzione delle norme riguardanti l'ambiente ed in particolare devono valutare il rispetto delle prescrizioni contenute negli artt. 3-ter e 3-quater relative all'obbligo di precauzione, all'osservanza del canone dello sviluppo sostenibile ed alla primaria considerazione degli interessi della tutela ambientale.

Ciò, in buona sostanza, sta a significare che, per rispettare quei principi nell'iter formativo degli atti normativi, il Parlamento ed il Governo dovrebbero quantomeno acquisire, in fase istruttoria, gli elementi scientifici, magari provenienti da studiosi di diversa impostazione, inerenti la tutela dei principi sopra illustrati.

Il secondo aspetto da apprezzare è contenuto nell'art. 3-ter il quale afferma che la tutela ambientale deve esser assicurata da tutti i soggetti pubblici e privati, mediante azioni e comportamenti adeguati che siano informati ai principi di precauzione, di azione preventiva, di correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente stesso, nonché a quello, di origine comunitarie, di chi inquina paga.

È questa un'affermazione di valore contenuta in una disposizione di principio che, in qualche misura, vincola i soggetti pubblici al rispetto

ed alla valutazione dell'ambiente, ma che estende anche ai privati l'obbligo di considerare le implicanze ambientali nelle loro azioni volte a dar vita a imprese industriali, artigianali, agricole e via dicendo.

Le azioni, sia della pubblica amministrazione che dei privati, devono esser caratterizzate dall'ottemperanza ai principi precauzionali, dall'attenersi a valutazioni preventive intese ad evitare compromissioni ambientali, dal curare la correzione, alla fonte, dei danni causati all'ecosistema e dell'applicazione del principio "chi inquina paga", inteso, ovviamente, non certo come basta pagare per inquinare, ma bensì come strumento sanzionatorio di comportamenti ambientalmente scorretti.

Il terzo elemento che viene in rilievo è quello contenuto negli artt. 3-quater e 3-quinquies e che dettano un'articolata serie di principi che devono informare le azioni antropiche a tutela dell'ambiente. Dapprima il co. 1 dell'art. 3-quater stabilisce che ogni azione umana, rilevante in relazione alle discipline del Codice, deve esser volta all'appagamento dello sviluppo sostenibile, allo scopo di assicurare che il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni attuali non sia tale da compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future: viene così, affermato il principio dello sviluppo sostenibile in chiave di solidarietà intergenerazionale, ma che, per vero, non concerne solo il pur ampio spettro di beni tutelati dal Codice dell'ambiente, estendendosi, quale appunto principio generale, a tutte le funzioni pubbliche volte alla tutela dell'ecosistema.

Il co. 2 della citata disposizione introduce l'obbligo della "... prioritaria considerazione. ..." della tutela dell'ambiente nelle attività discrezionali della pubblica amministrazione, fornendo così un canone applicativo della dicotomia insita nel concetto di sviluppo sostenibile tra la tutela dell'ecosistema e lo sviluppo economico e sociale: si tratta, in realtà, di un canone relativo, in quanto la norma parla non di una valutazione assoluta, ma di una presa in considerazione prioritaria degli interessi ambientali. Il co. 3 della disposizione in esame introduce, infine, una puntualizzazione circa lo sviluppo sostenibile, con l'affermazione che deve, comunque, esser individuato un equilibrato rapporto tra le risorse attuali da risparmiare e da trasmettersi alle generazioni future e lo sviluppo socio-economico, in modo da inserire, nel contesto delle dinamiche della produzione e del consumo, il principio solidaristico intergenerazionale.

Infine i co. 2, 3 e 4 dell'art. 3–quinquies affermano il principio di sussidiarietà verticale tra amministrazioni pubbliche ed indicano, al co. 1, che le azioni di tutela costituiscono un *minimum inderogabile* su tutto il territorio nazionale, ma che le Regioni e gli Enti Locali ben possono, utilizzando le loro competenze legislative ed amministrative, introdurre vincoli più stringenti.

Riassumendo, dunque, il legislatore ha esteso a tutti i soggetti pubblici e privati l'applicazione dei principi propri della tutela ambientale, ha indicato le modalità del bilanciamento degli interessi nel contesto dello sviluppo sostenibile, inserendovi la solidarietà intergenerazionale, ed infine ha oggettivato le modalità di tutela a salvaguardia degli ecosistemi naturali, precisando che esse debbano avere primaria considerazione e che costituiscono il *minimum inderogabile* che può esser ampliato.

2. L'esigenza che i valori della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile siano inseriti nei procedimenti formativi degli atti normativi ed amministrativi.

La disciplina dettata in via generale dalle disposizioni appena esaminate inducono ad affermare che il legislatore, nel costruire quelle norme, ha inteso disporre che il bilanciamento degli interessi nel contesto dello sviluppo sostenibile debba avvenire in via eminentemente procedimentale, almeno per quanto concerne le azioni pubbliche.

Infatti il co.2 dell'art. 3–bis, parlando della corretta valutazione degli aspetti ambientali in sede di adozione degli atti normativi, detta in realtà un canone procedimentale per la formazione degli stessi, anche a non voler considerare il limite che difficilmente una norma primaria possa condizionare norme di pari livello. Ma al di là di questo dato, resta il principio generale che il Governo nella costruzione dei disegni di legge e nell'elaborazione dei decreti legge e dei decreti delegati ed il Parlamento nell'iter formativo delle leggi, concernenti materie aventi riflessi ambientali, devono valutare consapevolmente le incidenze sull'ecosistema, così come devono farlo le Regioni e le Province Autonome.

Come già accennato tale metodica legislativa può trovare ragionevole applicazione solo e soltanto se gli organi costituzionali di Stato,

Regioni e Province Autonome cureranno di acquisire, in fase istruttoria dei rispettivi procedimenti legislativi, le opinioni scientifiche di esperti in materia ambientale, avendo l'accortezza di assumere e valutare le differenti impostazioni: con questa metodica si avrà quantomeno la consapevolezza delle scelte da operarsi, in sede legislativa, circa gli effetti e gli impatti delle discipline normative sull'ambiente.

A conclusioni consimili inducono, altresì, i disposti di cui ai co. 2 e 3 dell'art. 3 quater: infatti il riferimento alle attività discrezionali della pubblica amministrazione ed il canone della prioritaria valutazione degli interessi dell'ambiente, al fine di consentire un equilibrato rapporto tra le risorse ereditate e da trasmettere in chiave di solidarietà intergenerazionale per attuare lo sviluppo sostenibile, ci dice che la pubblica amministrazione deve inserire nel contesto delle sue valutazioni discrezionali, applicative delle procedure a fini ambientali, quei criteri teleologici di giudizio ed, in particolare, deve valutare prioritariamente le questioni inerenti la tutela dell'ecosistema.

Alcuni esempi di procedimenti a fini di tutela ambientale possono rintracciarsi in quelli di VIA (Valutazione preventiva del progetto di un'opera), di VAS (Valutazione preventiva dell'impatto ambientale di atti pianificatori) e di conferenza di servizi di cui, anche, al co. 5 dell'art. 14-quater della l. 241/1990 a s.m.

Per quanto riguarda la VAS, il co. 3 dell'art. 4 del d.lgs. 152 e s.m. stabilisce che la sottoposizione di atti programmatici alla preventiva valutazione di impatto ambientale è intesa ad assicurare che le attività contemplate dal piano o dal programma siano compatibili con lo sviluppo sostenibile nell'accezione disposta dalle norme generali sulla tutela ambientale. È dunque, pacifico che l'autorità decidente, competente all'approvazione del piano (art. 15 d.lgs. 152/2006 e s.m.), debba tener conto, nelle sue valutazioni discrezionali, della verifica di compatibilità ambientale e delle osservazioni avanzate da "... chiunque...", ai sensi del co. 3 dell'art. 14 del d.lgs. 152 e s.m.

L'insieme, però, delle valutazioni e del provvedimento di approvazione deve rispettare i principi indicati negli artt. 3-ter, 3-quater e 3-quinquies e cioè quelli della precauzione, dell'azione preventiva, e della correzione, alla fonte, dei danni ambientali, dello sviluppo sostenibile in prospettiva della solidarietà intergenerazionale e della prioritaria considerazione degli interessi dell'ambiente.

Discorso del tutto consimile può farsi per quel che concerne la VIA,

che ha la finalità, nell'ottica di progetti di opere, di proteggere la salute umana, di contribuire con un miglior ambiente alla qualità della vita, di provvedere al mantenimento della specie e di conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema (lett. b del co. 4 dell'art. 4 del d.lgs. 152/2006 e s.m.).

Evidentemente, nelle valutazioni di impatto ambientale e nella decisione dell'autorità competente all'approvazione dell'opera, anche acquisite le osservazioni dei cittadini ex art. 24, co. 4 del d.lgs. 152 e s.m., devono esser osservati, in sede di motivazione degli atti e dei provvedimenti, i principi dettati dai ricordati artt. 3-ter, 3-quater e 3 quinquies. La particolarità del procedimento di VIA è, però, quella che, decorsi inutilmente i termini per la valutazione di impatto ambientale, la decisione finale è rimessa all'autorità politica, la quale è tenuta, nell'assunzione dei provvedimenti, a rispettare i principi generali sopra illustrati (art. 26, co. 2 d.lgs. 152/2006 così come modificato dalla lett. e del co. 4 dell'art. 2 del d.lgs. 128/2010).

Nell'ipotesi in cui sia indetta una conferenza di servizi, anche in base al co. 5 dell'art. 14-quater della l. 241/1990 e s.m., ed in tale sede siano stati espressi motivati dissensi da parte di autorità, preposte, tra l'altro, alla tutela ambientale, la decisione è rimessa ad organi politici (il Consiglio dei Ministri, la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza Unificata), (co. 2, art. 14-quater della l. 241/1990 e s.m.) i quali, però, dovranno attenersi, dandone atto in sede di motivazione dei provvedimenti, ai principi generali recati dal 152 e s.m.

È pacifico che, essendo prevista la partecipazione al procedimento di qualsiasi soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, e di associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale (art. 9 L. 241/1990 e s.m.), anche quei soggetti devono attenersi, in chiave di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost., ai principi generali dettati dal 152, così come modificato dalle novelle legislative, nel formulare i loro interventi procedimentali, in applicazione degli obblighi incombenti sui privati.

Concludendo sul punto, le normative, introdotte dal d.lgs. 4/2008 e dal d.lgs. 128/2010 a modifica del d.lgs. 152/2006, formano un quadro di principi generali e di obblighi da osservarsi nei procedimenti formativi degli atti normativi ed in quelli concernenti le procedure prodromiche all'emanazione di provvedimenti amministrativi che deve esser osservato, in chiave eminentemente procedimentale, nell'assunzione di quegli atti e provvedimenti.

Dalle normative sopra ricordate si evince, infatti, che i vincoli alle azioni pubbliche in campo ambientale, per poter bilanciare gli interessi coinvolti nella valutazione dello sviluppo sostenibile, non possono che avere un rilievo in sede procedimentale.

3. Il coinvolgimento dei privati nella tutela ambientale e nello sviluppo sostenibile: attività autorizzate o sovvenzionate ed attività libere.

La disposizione dell'art. 3-ter, con le precisazioni contenute nei co. 1 e 3 dell'art. 3-quater, estendono, una volta esaminati i principi generali cui devono attenersi i pubblici poteri nell'affrontare le questioni ambientali, anche ai soggetti privati, siano persone fisiche o giuridiche, l'obbligo di attenersi ai vincoli della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile.

Per alcuni versi sembra che tutti i soggetti dell'ordinamento, nel dar vita alla loro attività e nel corso delle stesse, siano tenuti all'osservanza delle regole che informano la tutela ambientale, sotto, quantomeno, i profili della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione alla fonte dei danni ambientali e del "chi inquina paga", letto nell'accezione sopra illustrata. Anche il principio dello sviluppo sostenibile deve esser adeguatamente rispettato, in modo da appagare l'esigenza della solidarietà intergenerazionale.

Ora, il vincolo imposto ai privati si presenta, per alcuni versi, come una norma manifesto in riferimento a tutte le iniziative private che non trovino un riscontro in provvedimenti, lato sensu, autorizzatori, incentivatori o sovvenzionatori della pubblica amministrazione.

Infatti, tanto per esemplificare, le attività imprenditoriali, di cui all'All. VIII della Parte II del d.lgs. 152/2006 come modificato dal d.lgs. 128/2010, sono soggette all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e, di conseguenza dette iniziative dovranno, sin dall'istanza volta all'ottenimento del provvedimento (art. 29-ter del d.lgs. 128/2010), esser caratterizzate dal rispetto dei vincoli volti alla tutela ambientale ed allo sviluppo sostenibile. L'Autorità competente al rilascio dell'AIA dovrà, a sua volta, imprimere al provvedimento autorizzatorio tutti i caratteri delle tutele dell'ecosistema e dello sviluppo sostenibile intergenerazionale (co. 16 dell'art. 2 del d.lgs. 128/2010).

Accanto a questo esempio, possono indicarsi tutte quelle attività industriali, artigianali, commerciali ed agricole che ricevano dalla mano pubblica forme di finanziamenti, incentivazioni, di sussidi o di sovvenzioni: anche per tali attività valgono i vincoli discendenti dai principi generali del d.lgs. 152 e s.m., ed, in particolare, essi devono trovare appagamento nei provvedimenti che assentono la concessione di quei finanziamenti, di incentivi, di sussidi o di sovvenzioni derivanti dalla finanza pubblica.

Un esempio di quanto detto può ritrovarsi nella l. 296/2006 che istituisce un fondo per lo sviluppo sostenibile, allo scopo di finanziare progetti per la sostenibilità ambientale di settori economico-produttivi e di aree geografiche di peculiare interesse: le domande di finanziamento e i connessi provvedimenti di concessione dovranno rispettare i principi generali recati dal 152 e s.m.

Il risultato pratico dell'applicazione di norme di principio generale è quello di riverberare i propri effetti su tutti gli atti ed i provvedimenti connotati da discrezionalità, nell'ottica della tutela degli interessi ambientali e del connesso sviluppo sostenibile.

Ma se è sin troppo ovvio che le attività antropiche che siano soggette, in qualsiasi forma, a provvedimenti dell'amministrazione devono rispettare quei principi, è parimente scontato che i poteri pubblici, nell'emanazione dei propri atti, debbono dare appagamento all'osservanza di quei principi.

Ci si può domandare se i principi generali di cui al 152 e s.m. valgono, altresì, per i casi in cui gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso e nulla osta siano sostituiti dalla dichiarazione di inizio attività, al di fuori delle ipotesi escluse dall'art. 19 della l. 241/1990 e s.m. Ad esempio gli interventi edilizi, contemplati dall'art. 22 del d.P.R. 380/2001, sottoposti a semplice DIA ovvero a SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) di cui all'art. 23 della l. 122/2010 devono anch'essi rispettare i principi generali in esame: un'interpretazione logica vuole che le dichiarazioni di inizio attività in campo edilizio siano tenute a dar appagamento ai principi di precauzione e via dicendo, di talché tali interventi dovrebbero applicare i vincoli derivanti, ad esempio, dalle normative sull'isolamento acustico delle realizzazioni.

Ne consegue, quindi, che anche in tutti i casi di dichiarazione di inizio attività, contemplati dall'art. 19 della l. 241 e s.m. e che abbiano

incidenza sull'ambiente, i privati siano tenuti al rispetto dei principi generali recati dai primi articoli del 152 e s.m.

Potendo, altresì, i privati partecipare a procedimenti programmati, a procedure di VAS e di VIA, nonché al procedimento amministrativo inteso all'emanazione di atti puntuali, pure le loro osservazioni devono attenersi ai canoni precauzionali e di sviluppo sostenibile intergenerazionale recati dalle più volte rammentate disposizioni, che, in tale ottica, finiscono per conformare le attività di partecipazione.

Resta, però, da osservare che non poche attività antropiche sono giuridicamente libere e cioè non intersecantesi con provvedimenti taciti od espressi dell'amministrazione: per quelle attività, dunque, le disposizioni di principio generale del 152 e s.m. si atteggiavano indubitabilmente a norme manifesto. Esse infatti, hanno una valenza di semplice moral suasion, nel senso che non obbligano giuridicamente i privati, nell'esercizio di attività libere, al loro rispetto e tampoco alla loro applicazione.

In quest'ottica, non poche aziende industriali hanno acquisiti i principi ambientali come volontario adeguamento dei loro processi e prodotti al rispetto dell'ecosistema e ne hanno fatto un elemento di premium price nell'offerta sul mercato (valga, ad es., la campagna pubblicitaria della Snaidero), valorizzando, in tal modo, la volontaria applicazione della persuasione morale, contenuta in quelle norme. Tale adesione spontanea da parte delle imprese al sistema comunitario di ecogestione e di audit può dar luogo altresì all'applicazione dei principi EMAS (Eco-management and Audit Scheme), disciplinati dai Regolamenti UE n. 1836/1993, 761/2001 e dal D.M. 761/1995, modificato dal D.M. 263/1998.

Emerge, quindi, un quadro in cui i principi di tutela dell'ecosistema e dello sviluppo sostenibile devono trovare un loro necessitato svolgimento in tutti gli atti ed i provvedimenti pubblici, in tutte le attività oggetto di provvedimenti della p. a. ed, infine, in ogni iniziativa privata che sia passibile di DIA ed ancora nelle forme di partecipazione.

Ancorché lo spettro applicativo di quei principi sia, senza dubbio, piuttosto ampio, fuoriescono dalla loro applicazione obbligatoria tutte le attività private che si caratterizzano per esser libere, valendo per le stesse solo come vincolo morale.

4. L'agricoltura e la tutela ambientale

Nel quadro sopra descritto si collocano anche le attività agricole, quelle di allevamento e quelle di trasformazione di produzioni agrarie, che ritrovano nella normazione sull'uso dei diserbanti, pesticidi, concimi chimici ed additivi e, comunque, nelle modalità di produzione, anche a fini di sicurezza alimentare, regole di rispetto ambientale e della salute.

Per vero una parte significativa delle attività agricole è sostenuta da interventi pubblici, contemplati, ad esempio, nel Regolamento UE n° 1698 del 2005, con il quale sono state dettate le disposizioni relative alle funzioni del Fondo Europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS).

Le disposizioni del FEARS concernono — nel contesto di una corretta gestione del territorio, dell'ambiente, della qualità della vita e della diversificazione per zone (punto n° 11 delle premesse del Regolamento) — una ampia serie di misure che vanno dalla promozione delle conoscenze e del potenziale umano, alla ristrutturazione ed allo sviluppo del capitale fisico ed alla promozione dell'innovazione nelle aziende ed al miglioramento della qualità delle modalità di produzioni agricole e dei relativi prodotti (art. 20 Reg. UE 1698/2005).

Su queste basi, ciascun Stato membro, dopo aver presentato all'Unione una bozza di piano strategico nazionale, approva, dopo l'adozione comunitaria degli orientamenti, il piano strategico domestico (artt. 11 e 12 Reg. UE 1698/2005). Sia gli orientamenti dell'Unione che i piani strategici nazionali devono conformarsi al principio dello sviluppo rurale sostenibile, nel quadro della politica di coesione e di quella comune della pesca (art. 3 Reg. UE 1698/2005).

In sede nazionale l'attuazione del Regolamento e del Piano centrale è demandata al Programma di sviluppo agricolo 2007–2013 delle Regioni, competenti ex co. 4 dell'art. 117 Cost., le quali utilizzano, per solito, le Province quale terminale amministrativo.

Ma tutta la gestione delle attività amministrative di concessione dei finanziamenti alle attività agricole è improntata anche alla tutela dell'ambiente ed allo sviluppo sostenibile così come si legge nelle Disposizioni attuative delle Misure contemplate dal FEARS, che sono complementari al primo pilastro della PAC. Si rammentano, a puro titolo esemplificativo, gli obbiettivi della Misura 111, volta a promuovere la formazione, che dice che è necessario sensibilizzare gli operato-

ri agricoli e forestali in materia di sviluppo sostenibile delle risorse naturali, quelli della Misura 121, intesa a sostenere l'innovazione e la riconversione produttiva delle aziende, che indicano la finalità di ristrutturazione degli impianti irrigui nell'ottica della riduzione dei consumi, quelli della Misura 123, finalizzata all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti, che impongono la creazione di sistemi agro-energetici e la garanzia di produzioni che assicurino il benessere e la salute dei consumatori, quelli della Misura 124, volta a sviluppare nuove tecnologie, processi e prodotti che sono votati a migliorare la sicurezza, l'efficienza ambientale e la qualità lungo la filiera e quelli della Misura 221, regolante l'imboschimento dei terreni agricoli, che indicano l'esigenza di servizi ambientali e la salvaguardia dell'ambiente: l'elenco potrebbe continuare, essendo però sempre presente sia la tutela dell'ecosistema che lo sviluppo sostenibile.

Come può leggersi a pag. 374 nel Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Lombardia, approvato delibera VIII, 6270/2007, tanto per citare un caso, si dice che ci si propone come finalità, tra l'altro, la sostenibilità e l'aiuto alle politiche ambientali regionali.

Ma se al di là delle prescrizioni relative agli obiettivi delle Misure del FEARS, è evidente che tutta l'attività delle amministrazioni pubbliche, intesa ad assentire, con la provvidimentazione, la concessione di finanziamenti ad attività agricole, forestali, di allevamento e di trasformazione di prodotti agricoli, deve esser coerentizzata con i principi generali recati dagli artt. 3-ter e 3-quater del d.lgs. 4/2008, poiché quelle prescrizioni devono informare tutta l'area degli atti amministrativi discrezionali, aventi rilevanza per i profili ambientali.

In buona sostanza, le domande di finanziamento degli agricoltori dovrebbero dare atto, in relazione ai vincoli ambientali che gravano sui privati, dei principi di precauzione, dell'azione preventiva ambientale, della correzione alla fonte dei danni all'ambiente e dell'equilibrato rapporto tra le risorse ereditate e da trasmettersi ed i provvedimenti di concessione dei finanziamenti dovranno esser motivati anche in punto della prioritaria considerazione degli interessi ambientali e dello sviluppo sostenibile, nell'ottica della solidarietà intergenerazionale.

Va da sé, quindi, che le attività agricole non passibili di contribuzioni di origine comunitaria, nazionale e regionale, o che comunque non intendano fruirne, anche se l'ipotesi è sotto il profilo economico del

tutto marginale, hanno un grado di libertà giuridica, tale per cui le disposizioni di principio generale della 152 e s.m. costituiscono al più semplici indicazioni comportamentali nello svolgimento delle relative iniziative imprenditoriali e che sono caratterizzabili come forme di moral suasion.

Tuttavia nel settore agricolo vi sono anche attività che si connotano con un'autolimitazione e che, in qualche misura, potrebbero subire l'influenza di quelle disposizioni di principio generale: si tratta, ovviamente, dei casi dell'agricoltura biologica e di quelli dei marchi DOP (Denominazione di origini protette), IGP (Indicazioni Geografiche di provenienza) ed ASTG (Attestazioni di specialità tradizionali garantite).

Per quanto concerne l'agricoltura biologica, sin dall'approvazione del Regolamento UE 2092/1991, si aveva avuta una disciplina delle modalità di produzione e di immissione sui mercati dei prodotti bio che poi si è evoluta con il Regolamento UE 2078/1992 e con l'approvazione del piano europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici del 2004.

In sostanza gli agricoltori che volontariamente danno vita ad attività agricole bio, e cioè a forme di coltivazioni caratterizzate da metodiche maggiormente compatibili con la protezione ambientale e da prodotti qualificabili come sani per la salute umana, possono ottenere una certificazione a seguito di controlli di processo produttivo e di risultato, che si situano nel campo della qualità totale.

Ora, gli organismi di controllo, preposti dal competente Ministero alla certificazione delle attività agricole bio, devono valutare, accanto agli elementi di processo, di produzione, di conservazione e di commercializzazione, anche l'osservanza dei principi generali recati dal 152 e s.m., poiché trattasi di privati sì, ma che esercitano pubbliche funzioni, a partire dal d.lgs. 220/1995.

In tal modo le discipline di principio acquisiscono una rilevanza anche nel campo dell'agricoltura bio, attraverso la sottoposizione volontaria degli agricoltori alle regole di produzione ed attraverso la certificazione degli organismi di controllo.

Parimenti per l'ottenimento dei marchi DOP ed IGP, contemplati dai Regolamenti UE 510/2006, 1898/2006 e 401/2010 ed attuati nell'ordinamento domestico con il D.M. delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 21 maggio 2007 e con il d.lgs. 61/2010, si dà la volontaria adesione delle associazioni di produttori e trasformatori agricoli ai disciplinari avallati dal Ministero competente, su parere regionale, e trasmessi alla Commissione Europea per la pubblicazione: in tal caso, però, le disposizioni di principio generale devono trovare applicazione anche nella formulazione dei disciplinari.

Con questa modalità si dà, attraverso il meccanismo volontario, una tipologia di influenza dei principi di prudenza e via dicendo recati dal 152 e s.m. sui disciplinari intesi al rilascio dei marchi DOP ed IGP.

Si tratta, dunque, di un'applicazione di disposizioni generali di principio su attività di per sé libere, ma volontariamente sottoposte a particolari norme e regole di produzione e/o di trasformazione di prodotti agricoli, intese a valorizzare, anche attraverso il premium price, i beni offerti ai consumatori.

5. Il valore e l'applicabilità dei principi ambientali

Riprendendo le linee di queste riflessioni, si può, dunque, dire che i principi generali della tutela dell'ecosistema e dello sviluppo sostenibile, recati dal d.lgs. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. 4/2008 e dal d.lgs. 128/2010, devono informare tutti gli atti dei pubblici poteri, aventi rilevanza ambientale, ma altresì devono riguardare, in una certa misura, anche le iniziative private, aventi incidenza sull'ecosistema.

Per ciò che concerne l'azione dei poteri pubblici è evidente che la preliminare valutazione degli interessi ambientali ed il bilanciamento tra gli stessi e lo sviluppo socio-economico, nell'ottica solidaristica dello sviluppo sostenibile, non può che avvenire in sede procedimentale, sia per quanto riguarda la formazione degli atti normativi, con i limiti intrinseci di una disposizione di legge ordinaria nei confronti di fonti

equiordinate, che per quanto concerne i provvedimenti amministrativi dotati di discrezionalità.

L'effetto che si produce, per questi ultimi, è quello di una giustapposizione delle finalità, insite nei principi generali, con quelle proprie dei canoni discrezionali dei singoli provvedimenti, nelle procedure di valenza ambientale ed in particolare in quelle di VAS, di VIA e di conferenze di servizi ed, infine, nelle forme di partecipazione dei privati e delle loro strutture aggregative: il risultato è quello che la pubblica amministrazione deve tenere in evidenza il portato teleologico di quei principi in tutti i provvedimenti, che comunque concernano, direttamente o indirettamente, l'ecosistema, e deve darne atto nelle motivazioni che sorreggono i provvedimenti stessi.

L'applicazione di quei principi alle attività private discende, ovviamente, dai casi in cui le iniziative siano sottoposte a provvedimenti, lato sensu, autorizzatori od assistite da forme di finanziamento, contribuzione o sostegno da parte della finanza pubblica.

Le domande, gli atti di assentimento autorizzatorio e le concessioni di contribuzioni devono, in sostanza, esser rispettivamente costruiti, motivati e disporre alla luce anche dei principi sulla tutela ambientale e sullo sviluppo sostenibile.

In quest'ottica, stante la disposizione che vincola anche i privati al rispetto dei principi generali ambientali, i privati medesimi saranno tenuti alla loro osservanza pure nelle ipotesi in cui le attività siano sottoposte a semplice DIA ovvero alla SCIA, poiché altrimenti l'amministrazione sarebbe tenuta all'esercizio dei poteri sospensori ed inibitori delle attività avviate e dei poteri di autotutela, ex co. 3 dell'art. 19 della l. 241/1990 e s.m., nonché ex co. 2, punto 6-bis dell'art. 5 della l. 106/2011.

Da quanto detto, risulta, però, che quei principi ambientali non hanno altra efficacia, nei confronti delle attività libere dei privati, di una forma di persuasione morale.

Applicando questa tipologia di argomentazioni alle attività produttive o trasformative di prodotti agricoli, se ne ricavano alcuni corollari applicativi.

Poiché non poche attività agricole sono sostenute da finanziamenti di origine comunitaria, è pacifico che le domande di contribuzione debbano dar atto del rispetto dei principi sulla tutela dell'ecosistema e sullo sviluppo sostenibile ed i provvedimenti che concedono quelle for-

me di finanziamento debbano pure dimostrare, in sede motivazionale, l'osservanza dell'applicazione dei medesimi principi.

Va da sé, però, che le attività agricole non assistite si connotano come giuridicamente libere e, di conseguenza, la valenza di quei principi è limitata a quella di una moral suasion.

Pur tuttavia, in campo agricolo vi sono forme di volontaria sottoposizione a norme ed a disciplinari, quali quelle riferite all'agricoltura ed ai prodotti biologici e quelli inerenti la concessione di marchi DOP ed IGP, che pure comportano l'applicabilità di quei principi ambientali.

Ora, nonostante che l'ar. 3-quater dica che "Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi..." ai principi generali della tutela dell'ecosistema e dello sviluppo sostenibile, in chiave di solidarietà intergenerazionale, si può ritenere che, per un verso, il Codice abbracci una così ampia serie di beni da tutelare e di correlate azioni — quali il suolo, le acque, le bonifiche, l'aria ecc. — che giustificano l'applicabilità dei medesimi anche la di là delle specifiche disposizioni del Codice stesso e che, peraltro rispetto, la natura di principi generali di quelle disposizioni, affermata espressamente dal co. 1 dell'art. 1 e dal co. 1 dell'art. 3-bis del d.lgs. 4/2008, sia tale da dover informare, quantomeno, tutte le funzioni dei pubblici poteri e quelle dei privati a queste ultime, comunque, connesse e correlate.

6. Bibliografia Essenziale

- F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Na. 2010, pag. 292;
- E. Mastrosimone, *Diritto degli agricoltori e tutela del consumatore tra ambiente e biodiversità*, Na. 1999, pag. 151 e ss.;
- M. Figuccio, *Gli strumenti in Italia ed in Europa per la sostenibilità e la contabilità ambientale*, in *Quaderni Amm.*, 2009, fasc. 1, pag. 8 e ss.;
- V. Capuzza, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico internazionale, comunitario ed interno*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2009, fasc. 1, pag. 5 e ss.;
- A. Postiglione, *Sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici*, in *Dir. e Giur. Agrar., Alim. e dell'Ambiente*, 2008, fasc. 12, pag. 746 e ss.;
- M. Figuccio, *Il percorso dello sviluppo sostenibile verso la compatibilità ambientale*, in *Quad. Amm.*, 2008, fasc. 4, pag. 3 e ss.;

- M. Benozzo, F. Bruno, *Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità*, in *Contratto e Impr.*, 2007, pag. 1578 e ss.;
- D.W. Piscopo, *Enti locali, sviluppo sociale e salute per uno sviluppo sostenibile del territorio*, in *Dir. dell'Agr.*, 2007, pag. 105 e ss.;
- E. Castiello, *Nuovi modelli di sviluppo dei sistemi agricoli in funzione della sostenibilità ambientale*, in *Dir. Agr.*, 2006, pag. 73 e ss.;
- V. Pepe, *La sostenibilità come valore*, in *Dir. Agr.*, 2006, pag. 151 e ss.;
- F. Mattasoglio, *Le funzioni amministrative ambientali tra sviluppo sostenibile ed esigenze di mercato*, Roma, 2008, pag. 290;
- R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Na., 2008, pag. 794;
- A. Lanza, *Lo sviluppo sostenibile*, Bo., 2006, pag. 121;
- E. Tiezzi, N. Marchettini, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità ed i guasti del pensiero unico*, Roma 1999, pag. 194;
- S. Masini, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile in agricoltura*, Mi., 1995, pag. 243;
- F. Capriglione, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, To. 2010, pag. 96;
- S. Salardi, *Profili teorico-giuridici del principio di integrazione come strumento d'attuazione dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. Ec.*, 2008, pag. 661 e ss.;
- G. Cordini, *La qualità della normativa ambientale dell'U.E.*, in *Dir. Pubbl. Comparato ed Europeo*, 2003, pag. 2051 e ss.;
- V. Di Ciola, *Aspetti della regolazione legislativa in Italia*, in <http://www.sspa.it> 2010/4;
- G. Recchia, R. Dickmann, *Istruttoria parlamentare e qualità della legge*, Pd. 2002, pag. 392.

Sviluppo socialmente sostenibile: uomo e natura alleati

MICHELE SANFILIPPO

1. Sviluppo sostenibile: introduzione ad un concetto

Lo sviluppo sostenibile, possiamo dire, che costituisca una logica conseguenza del fenomeno che vede l'ampliamento graduale dell'attenzione rivolta dalle Nazioni Unite e dal diritto internazionale in generale alla persona ed ai suoi diritti fondamentali¹.

È opportuno sottolineare questo aspetto, perché, spesso, si dimentica che l'evoluzione del diritto dell'ambiente trova origine nella ricerca di una piena garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo inteso nella sua integralità, cioè sia come singolo sia come appartenente ad una comunità.

Pertanto, lo snodarsi del diritto internazionale volto alla protezione dei diritti fondamentali, procede per tappe: dalla protezione del diritto degli Stati (dimensione comunitaria) all'utilizzo dei propri beni, sviluppatasi intorno al principio di Autodeterminazione dei popoli, fino a cogliere che la dimensione relazionale della persona, che deve essere tutelata in virtù dell'enunciati della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, implica anche ed oltre la dimensione sociale anche il profilo della tutela delle risorse. In altre parole, più o meno implicitamente, il diritto internazionale riconosce ed afferma (e pone le basi per una tutela) la dimensione della relazione Uomo-Creato (o, più laicamente Uomo-natura). Diversamente detto, possiamo affermare, che la tutela della persona, ai giorni nostri, con l'evolversi della sensibilità, non può prescindere dal considerare la relazione Uomo-ambiente (o risorse naturali) come parte integrante dei diritti fondamentali stessi.

1. Giuliana Ziccardi Capaldo, *Diritto Globale*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 297

Detto questo che riguarda ancora l'alveo tradizionale del diritto internazionale, si deve ricordare il processo di ampliamento delle competenze in materia economica, che costituisce il secondo pilastro della ricostruzione della ristrutturazione internazionalistica dopo la tragedia del secondo conflitto mondiale. Tale processo, intersecatosi con la evoluzione precedentemente descritta dei diritti fondamentali, ha prodotto il principio di "Sviluppo sostenibile".

Con siffatta locuzione di "Sviluppo sostenibile" si intende la nozione fondata sull'equilibrio di fattori economici, ambientali e socioculturali, che propone l'idea di progresso tecnologico compatibile con le esigenze di salvaguardia delle risorse esauribili e di una loro più equa distribuzione, come emerge, chiaramente dalla finalità espressa dalla Dichiarazione Politica del Vertice di Johannesburg del 2002 (al principio n°3) di costruire una « società globale umana e solidale » che assicuri alle generazioni future « l'eredità di un mondo libero dalla povertà, dal degrado ambientale e da modelli di sviluppo insostenibile », la quale dichiarazione è in linea con "l'Agenda 21" adottata alla Conferenza di Rio di vent'anni fa².

Ciò che preme evidenziare è, primariamente, il superamento di una concezione statica e/o meramente cautelativa derivante dai consolidati principi di Prevenzione e Precauzioni, formati a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, per passare ad una più dinamica che, cercando di coniugare i "bisogni" (sviluppo e superamento delle povertà) ed i "limiti" (l'equità nell'utilizzo delle risorse e la loro preservazione) in una ottica non solo intra-generazionale ma anche inter-generazionale, implica almeno altri quattro elementi costitutivi: 1) il concetto dell'uso equo e sostenibile, o prudente e razionale, delle risorse naturali (da intendersi quale norma a carattere programmatico); 2) il concetto di equità inter-generazionale, ove viene posto al centro il diritto delle generazioni future all'accesso equo delle risorse, che in parte combacia, o comunque si integra con i principi di precauzione e di prevenzione. Sul punto è da evidenziarsi la proposta della creazione di una sorta di Trust; 3) il principio di equità intra-generazionale, che rientra nell'alveo della tradizione delle Nazioni Unite, del suo Statuto e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, volta alla promozione umana, anche nell'ambito socio-economico; 4) il

2. Ibidem, pag.297

principio di integrazione. Con tale concetto si esprime la necessaria ed obbligatoria integrazione fra protezione dell'ambiente e piani economici sulla base del principio n°4 della Dichiarazione di Rio di vent'anni fa. Ancora più precisamente dalla Dichiarazione Politica del Vertice di Johannesburg del 2002, tale integrazione e/o interdipendenza vicendevole deve avvenire fra la protezione ambientale, lo sviluppo economico e lo sviluppo sociale (latamente intesa, anche nella sua ricaduta politica di processo democratico)³.

La questione è se vi sia, attualmente, una discrasia (più o meno profonda) fra una determinata evoluzione di principi giuridici relativa alla estrinsecazione piena dei diritti fondamentali ed i modelli economici.

Diversamente detto, è da domandarsi se l'attentato ai diritti fondamentali non venga dalle stesse strutture economiche, come disegnate nella presente stagione della globalizzazione.

Tutto ciò implica delle ricadute sulla democraticità dei sistemi, stante il nesso imprescindibile fra diritti fondamentali e democrazia⁴.

Queste riflessioni, non hanno natura massimalista, ma da un lato volgono lo sguardo al primato della persona e dei suoi fondamentali diritti e dall'altro vogliono essere lo stimolo per processi di riconversione, mediante l'introduzione di correttivi, delle strutture e dei processi economici.

2. Sviluppo: una chiave di lettura per superare nuovi o vecchi antagonismi.

In questa ottica, che vuole essere costruttiva, si propone una sorta di nuova semantizzazione del concetto di sviluppo, per evitare che si cada nella sterile contrapposizione di opposti massimalismi, che pare sottendersi nel dibattito fra "svilupppismo" ed "anti-sviluppismo",

Da più parti è stato criticato il concetto di sviluppo, in quanto implicherebbe, automaticamente la crescita economica e siffatta crescita e questa sarebbe di per sé incompatibile con la scarsità delle risorse

3. M.Montini, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'Ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, Volume Io, CEDAM, Padova, 2012, pagg.37-42

4. Per approfondimenti sul rapporto fra modello economico neo-liberista e democrazia, si rinvia a C. Crouch, *Postdemocrazia*. Laterza, Bari, 2003

presenti. Di conseguenza l'idea stessa rappresenterebbe un *vulnus* alla tutela dell'ambiente.

Questa posizione, che pare estrema, ma certamente non infondata, ha il difetto di precludere i profili positivi del concetto stesso di sviluppo, ovvero di un progresso come miglioramento delle condizioni umane e sociali, che è e deve essere preservato quale *ideal-tipo* di ogni azione sociale e politica. In caso contrario, la stessa politica perderebbe la propria ragion d'essere, perché smarrirebbe la Causa in senso aristotelico.

Per cercare di trovare una soluzione che salvaguardi gli opposti suggerisco, per l'altro polo terminologico "Sviluppo" di interpretarlo in chiave antropologica-economica, di "dinamica". Suggerisco questa soluzione, per non veder arenare l'impegno alla salvaguardia dell'ambiente e della dignità umana in dispute terminologiche sul concetto di sviluppo stesso, che per alcuni autori implica il concetto di crescita economica, e vedere, ad esempio la percorribilità delle soluzioni, che paiono in molti casi condivisibili, come ad esempio la proposta di rimodulare il modello economico articolandolo "in otto cambiamenti interdipendenti che si rafforzano reciprocamente, costituiti da otto R: rivalutare, riconcettualizzare, ristrutturare, ridistribuire, rilocalizzare, ridurre, riutilizzare, riciclare"⁵.

Il prosieguo del presente elaborato, cerca, quindi, seppure sommariamente, di analizzare l'attuale situazione, i suoi modelli socio-economici, politici e di politica economica e verificarne la compatibilità con il concetto di "Sviluppo sostenibile".

3. Neoliberismo, libertarismo ed anarcolibertarismo.

Partiamo da una affermazione che riecheggia Marx: "c'è un grande spettro che si aggira per il mondo: il neoliberismo"⁶.

Il neoliberismo è un sistema ideologico e strategico con utilizzabilità geopolitica, come ha insegnato l'applicazione metodologica della

5. M. Sanfilippo, "Sviluppo socialmente sostenibile": punto di equilibrio oltre la visione antropocentrica, in *Atti del convegno La tutela del patrimonio ambientale, Italia Forestale e Montana*, 1, 2012, 100, e ivi ampia bibliografia.

6. Si rinvia per comprendere la dinamica a G. Tremonti, *Uscita di sicurezza*, Rizzoli, Milano, 2012.

teoria Ricardiana del “Vantaggio Comparato”, ove gli accordi Salt e Start e la progettazione dello scudo spaziale, portò il campo di battaglia dalla meccanica pesante all’informatica ed alla produzione aerospaziale. Di conseguenza, a partire dagli Stati satellite, il sistema economico e sociale del Patto di Varsavia crollò, non per una guerra belligerante, bensì per l’implosione sociale⁷.

Ciò che preme evidenziare, quindi, è l’assoluta non neutralità della teoria economica e del mercato. Pertanto, da questa esperienza apprendiamo la non neutralità dell’economia, che può essere utilizzata per scopi diversi dalla mera ricerca della migliore allocazione delle risorse nel perseguimento del bene comune.

D’altra parte, la “Guerra fredda”, si è giocata anche sul piano delle risorse, dove lo shock petrolifero ha evidenziato il tallone d’Achille del modello Keynesiano: l’inflazione.

Da qui il successo della teoria monetarista della Scuola di Chicago, con il premio Nobel insignito a Milton Friedman nel 1976 e della scuola di Vienna con l’assioma del superamento della distinzione crociana fra Liberalismo e Liberismo, che ha visto attribuire al suo massimo esponente Friedrich von Hayek, nel 1974, il premio Nobel per l’economia.

Pertanto, veniva in essere il seguente sillogismo: non si ha liberalismo senza mercato (perché non vi è distinzione tra liberismo — *laissez-faire* — e liberalismo), la democrazia è liberal–democrazia o non è (Sartori). Ma la teoria economica “liberista”, ha trovato applicazione con l’avvento di Augusto Pinochet, prima, e poi della Signora Margaret Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1981)⁸.

Il Cile rappresenta un esempio importante, perché attuò, con Pinochet, una politica economica fortemente liberista, sotto la guida di José Piñera, formatosi anche ad Harvard (dove nel 1974 conseguì il Dottorato di ricerca in economia) detti Chicago boys, poiché formati a Chicago da Milton Friedman. Per alcuni questa politica durante il periodo di Pinochet, provocò una grande crescita economica, il cosiddetto miracolo del Cile⁹.

Ma poi si trattava di vera gloria? Perché la locuzione “Miracolo del

7. M.Sanfilippo. Op. Cit., pagg.97 e 98

8. C.Crouch, Il potere dei giganti, Laterza, Bari, 2012, pagg.17–29

9. Ibidem

Cile” proveniva da fonte partigiana, in quanto fu utilizzata da Friedman per descrivere l’andamento dell’economia del Cile di Pinochet, e asserirne i presunti benefici dell’economia liberale. Secondo Friedman l’economia cilena ha fatto molto, ma è ancora più importante che alla fine il governo centrale, la giunta militare, sia stata sostituita da una società democratica. Quindi la cosa veramente importante nell’economia Cilena è che il libero mercato ha svolto il suo compito nel portare ad una società libera¹⁰.

Invero, è da dubitare (con Amartya Sen) che il Cile possa costituire un modello positivo, piuttosto, pare dimostrare proprio il contrario, ovvero che tale periodo abbia, piuttosto, comprovato il fallimento del liberismo Friedmaniano: Infatti, vi fu scarsa crescita economica tra il 1975 e il 1983 (durante l’esperimento monetarista) e una certa crescita ci fu solo in seguito a riforme successive, giacché, nel periodo liberista, gli indicatori sociali mostravano risultati deludenti.

Vi è poi da considerare che la dittatura militare attuò la riconversione del sistema economico tramite l’oppressione dei diritti civili.

Alla teoria Liberista si innestò il filone Liberatario, con la sua versione anarco-libertaria di Robert Nozick, con il suo *Anarchia, stato ed utopia* (1974), docente alla Harvard University.

Questo filone che trae origine dalle rivolte degli anni ’60, ha avuto una evoluzione anarco-capitalistica che ha condizionato le politiche dei Conservatori negli Stati Uniti, ma che ha visto l’applicazione da parte dei democratici in ampi settori nevralgici.

E nella sua forma compiuta ha prodotto la teoria del “minimal state” (Nozick), ovvero che lo Stato è “il guardiano di notte”, cioè deve assicurare l’ordine interno ed internazionale l’esecuzione dei contratti. Ogni altra ingerenza è inaccettabile.

Anzi, questa fase rappresenta solo un passaggio, perché sarà il mercato a determinare “Agenzie” che si sostituiranno alla Stato medesimo nell’esecuzione di tali funzioni.

In altre parole, lo Stato e poi le Agenzie devono garantire la proprietà ed il mercato.

Il modello social-democratico di tipo europeo, invece, è ben sintetizzato dalla locuzione — slogan dei socialdemocratici tedeschi che,

10. http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/minitext/int_miltonfriedman.html#10

nel 1959, affermarono “più mercato possibile e tutto lo Stato che occorre”.

Il modello economico prevalente nel continente europeo era, infatti, la “gestione keynesiana della domanda” (in caso di recessione si ricorreva all’indebitamento degli stati per sostenere la domanda globale, mentre, nelle fasi espansive–inflazionistiche, erano previsti tagli alla spesa pubblica.).

Alla metà degli anni ’70 si verifica quello che potremmo chiamare “il dramma delle risorse” (crisi petrolifere del 1973 e 1978) e la conseguente inflazione, pertanto: 1) le banche centrali si concentrarono sulla stabilizzazione dei prezzi; 2) la piena occupazione da obiettivo diretto diviene indiretto, quale conseguenza del risanamento economico.

In quegli anni, quindi, l’O.C.S.E suggerisce: a) il New Public Management (NMP) con l’applicazione di metodi e principi tipici delle imprese private per il settore pubblico (primo fra tutti il pareggio di bilancio); b) progetti di partnership pubblico–privata (P.P.P.).

In conseguenza di questa filosofia, nel 1995 il WTO (OMC) è stato istituito al posto degli accordi/trattati GATT per regolare il commercio internazionale.

Purtroppo questa “utopia” non ha tenuto in debita considerazione che il mercato ha i suoi limiti, in particolare: 1) le esternalità (il mercato ha difficoltà a gestirle); 2) il problema della gestione dei beni pubblici e “Beni di merito” (salute nella dimensione individuale e pubblica); 3) l’esistenza dei “beni senza prezzo” che, solitamente, corrispondono ai diritti fondamentali; 4) il problema della disparità dell’informazione (ovvero la diversa accessibilità alle informazioni)^{II}.

In realtà, come evidenziato da Amartya Sen, il nodo centrale per l’economia è rappresentato, invece, dal tema della distribuzione.

Infatti l’anarco–capitalismo (liberista) non è riuscito a risolvere il problema delle “imprese giganti” che sono quelle che rispondono ai requisiti di: a) influenzare il mercato con le proprie strategie e capacità organizzative (in particolare con la capacità di rete); b) tale influenza viene esercitata su varie giurisdizioni nazionali.

Al fine di consentire che le “imprese giganti” dominino il mercato, sono previste le autorità anti–trust., che sono state oggetto di profondi attacchi da parte degli assertori dell’anarco–capitalismo, il quale ha

II. C.Croch, Op. cit., pagg.17-29

introdotto il dilemma fra “consumer choice” e “consumer welfare” che possiamo rappresentare nello scontro fra le piccole botteghe ed i supermercati (piccola/ grande distribuzione).

Infatti, per i liberisti, è da tutelare senz’altro la grande distribuzione che garantisce la scelta del consumatore, mentre lo Stato, regolando attraverso le autorità anti-trust, compirebbe una indebita ingerenza tutelando i soggetti deboli, di conseguenza diviene “lo Stato balia”.

L’esperienza della regolamentazione del mercato, riportata nell’ambito ambientale, insegna che si può ripresentare e, a dire il vero, si è ripresentato, lo stesso dilemma intorno al concetto di “capacità ridondante”, ovvero concetto derivante dall’ingegneria civile nella costruzione dei ponti ove, nel redigere il progetto, si deve prevedere che la struttura regga a sollecitazioni superiori alla media.

Infatti le aziende possono ritenere che l’abbattimento del rischio, imposto dalle legislazioni statuali, produca un effetto di “consumer welfare”. Infatti le politiche di abbattimento del rischio hanno dei costi che incidono sulla competitività nel mercato, specie quello finanziario diretto in modo esponenziale alla massimizzazione dei profitti, pertanto la legislazione ambientale porterebbe lo stato a divenire “balia”: è ciò che è avvenuto nel 2010 con la piattaforma petrolifera che ha prodotto l’inquinamento della costa meridionale statunitense, ove vi è stata un forte contenimento della manutenzione e della prevenzione¹².

In altre parole, si ripropone il dilemma fra tutelare la finanza che aumenta il benessere economico (e forse, a cascata, quello collettivo) od indirizzare l’economia verso obiettivi di salvaguardia del bene comune ed in specifico dei beni pubblici, di merito e senza prezzo.

Credo che gli studi sulla distribuzione inducano a far ritenere del tutto fallaci le teorie anarco-capitaliste o liberiste. Pertanto ritengo che il concetto di sviluppo sostenibile consenta il raggiungimento dell’equilibrio (pur instabile) fra Stato e mercato, auspicato dallo slogan socialdemocratico “più mercato possibile e tutto lo stato che occorre”.

Purtroppo, in conseguenza delle scelte operate per la soluzione della crisi finanziaria del 2008, sotto l’assioma del “too big to fail” (troppo grandi per fallire), il ruolo dello Stato, invece che aumentare, ha finito per trasformare l’ente pubblico per antonomasia quale soggetto concorrente nel mercato, giacché i cosiddetti “debiti sovrani” entrano

12. C.Crouch, Op. cit. 62-74

nell'agone della speculazione finanziaria. . . ma questa è cronaca¹³.

4. Conclusioni

Per concludere, quindi, se per l'effettiva tutela ambientale, da un lato sarebbe auspicabile una legislazione prevedente sanzioni a carattere economico che tenga in debita considerazione la Curva di Coose (internalizzazione dei costi), ovvero di "soft law", dall'altro l'assioma anarco-libertario impone, per rendere effettiva la tutela, interventi sanzionatori a carattere penale, di "hard law".

In ogni caso, allo stato attuale, ritengo imprescindibile, la riaffermazione del principio del primato del diritto pubblico, attraverso gli strumenti di comando e controllo, mentre, al contempo, sollevo la domanda se gli strumenti sanzionatori a carattere penalistico siano sufficienti per assicurare l'effettività della tutela.

13. Si rinvia all'illuminata ricostruzione, quasi quotidiana di A.R. Sorkin, Il crollo "Too big to fail", De Agostini, 2012

Sicurezza alimentare, agricoltura e sviluppo sostenibile: quali aspettative dalla nuova politica agricola comunitaria?

ALESSANDRO VENTURI

La prima origine di tutto ciò che è bene è l'atto stesso di Dio che ha creato la terra e l'uomo, ed all'uomo ha dato la terra perché la domini col suo lavoro e ne goda i frutti (cf *Gn I*, 28-29). Dio ha dato la terra a tutto il genere umano, perché essa sostenti tutti i suoi membri, senza escludere né privilegiare nessuno. È qui *la radice dell'universale destinazione dei beni della terra*. Questa, in ragione della sua stessa fecondità e capacità di soddisfare i bisogni dell'uomo, è il primo dono di Dio per il sostentamento della vita umana. Ora, la terra non dona i suoi frutti senza una peculiare risposta dell'uomo al dono di Dio, cioè senza il lavoro: è mediante il lavoro che l'uomo, usando la sua intelligenza e la sua libertà, riesce a dominarla e ne fa la sua degna dimora. In tal modo egli fa propria una parte della terra, che appunto si è acquistata col lavoro. È qui *l'origine della proprietà individuale*. E ovviamente egli ha anche la responsabilità di non impedire che altri uomini abbiano la loro parte del dono di Dio, anzi deve cooperare con loro per dominare insieme tutta la terra.

(Giovanni Paolo II, Enciclica *Centesimus Annus*)

In queste brevi note si intende dar conto di alcuni temi divenuti ricorrenti nella riflessione della dottrina giuridica più recente, sia a livello nazionale che internazionale, volti a porre in evidenza i tratti comuni che attraversano in maniera trasversale i temi della sicurezza alimentare, della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Lungi dal rappresentare un approfondimento sistematico e di settore degli ambiti considerati, il presente scritto si prefigge, alla vigilia della nuova PAC, di offrire al lettore uno spaccato di tematiche ad essa indirettamente collegate.

Il problema di un'alimentazione salutare e sicura si è posto all'attenzione delle autorità di governo e dell'opinione pubblica solo in tempi

relativamente recenti, sull'onda emotiva degli episodi di contaminazione alimentare di portata gravissima¹ sia interna che comunitaria e internazionale verificatisi in occasione del diffondersi di casi di BSE², dei polli alla diossina³ e del pesce al mercurio anticipati di qualche anno da quelli relativi alla sofisticazione dell'olio di colza all'anilina⁴ e del vino al metanolo.

Gli episodi di insicurezza alimentare paiono destinati ad accompagnare il consumatore contemporaneo.

Come rilevato dagli storici dell'alimentazione per lungo tempo il problema alimentare ha coinciso con il problema della quantità di cibo disponibile per il sostentamento umano⁵; tuttavia non sempre l'abbondanza poteva rappresentare un elemento in grado di mettere al riparo dai rischi infettivi, come dimostrerebbero, almeno fino al settecento, l'alta incidenza della mortalità fra tutte le classi sociali e l'inesistenza di una significativa differenza nell'età media di vita fra chi poteva mangiare e chi no⁶.

1. Sul punto v. A. GERMANO', E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare, in Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, 223, ora anche in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI, G. A. BENACCHIO, Torino, 2006, vol. Diritto agrario.

2. I primi casi si riscontrano nel 1985 anno in cui vengono rilevati i primi casi di encefalopatia spongiforme bovina che si sospetta possa estendersi all'uomo provocando il morbo di Creutzfeldt-Jacob. Dopo i timori iniziali e i primi decessi di persone giovani e sane la Commissione europea interviene vietando l'esportazione di vitelli inglesi. A tale provvedimento resiste il Regno Unito appellandosi alla Corte di Giustizia che ritiene legittimo il provvedimento della Commissione; sul caso v. Corte di Giustizia, 5 giugno 1998, causa C-180/96, Regno Unito v. Commissione. In dottrina v. C. DE STEFANIS, C. LOSAVIO, T. BABUSCIO, *La disciplina giuridica della filiera della carne in Belgio, Irlanda e Regno Unito*, Milano, 2002, spec. 208. Sul contenzioso successivo v. Corte di Giustizia, 13 dicembre 2001, causa C-1/00; 13 dicembre 2001, causa C-93/00; 8 gennaio 2002, causa C-428/99; 8 gennaio 2002, causa C-507/99, con nota di L. COSTATO, *Carni bovine, abbattimento di vitelli e etichette tra precauzione e libera circolazione delle merci*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2002, 178 s.

3. Su cui v. N. DE GROVE-VALDEYRAN, *La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine*, in *Rev. marché commun*, 1999, 700.

4. V. C. GOMEZ SALVAGO SANCHEZ, *La disciplina giuridica della filiera dell'olio: la normativa spagnola sul processo di produzione, trasformazione e commercializzazione dell'olio di oliva*, in C. GOMEZ SALVAGO SANCHEZ, S. MANSERVISI, S. CARMIGNANI, *Studi di diritti di paesi comunitari*, Milano 2002.

5. Rileva il passaggio dal problema della *food security* alla *food safety* L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova, 2004, II ed., spec. 2.

6. V. P. SORCINELLI, *Alimentazione e salute*, in J. L. FLANDRIN, M. MONTANARI (a cura di), *Storia dell'alimentazione*, Roma-Bari, 1999, spec. 632.

Il fattore alimentare, infatti, tenderà a diventare socialmente discriminante a livello di durata di vita quando a una alimentazione appropriata o comunque non deficitaria si assommerà la possibilità di fruire di discrete soglie igieniche nell'abitazione, luogo di conservazione e preparazione del cibo, e nella persona⁷.

Con il XX secolo, in via generale, pressoché tutti i paesi europei imboccarono con minore o maggiore decisione la strada che segna un radicale cambiamento nei consumi alimentari⁸. Tuttavia è solamente con il secondo dopoguerra e soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta che si verificherà ad ogni livello il passaggio definitivo a regimi alimentari basati sulle cd. proteine nobili. E così mentre talune malattie sono pressoché scomparse altre ne sono affiorate e la scienza medica è concorde nel ritenere che parallelamente al maggior benessere alimentare si è posto il problema delle malattie cardiovascolari e neoplastiche.

A quanto pare quindi il problema alimentare e quello della sicurezza non hanno abbandonato l'umanità.

Anzi, il problema assume oggi una caratterizzazione paradossale.

Mentre una parte rilevante della popolazione del pianeta deve ancora oggi fare i conti con un'endemica sottanutrizione dovuta alla carenza di cibo e con le sue conseguenze sanitarie, in un circolo vizioso di sottoproduzione, inadeguata assistenza sociale e aumento delle malattie. Un'altra parte è afflitta da una patologia degenerativa nella quale i fattori alimentari rivestono un ruolo di primaria importanza sotto gli aspetti dello squilibrio e degli elementi di rischio connessi con le tecniche adottate dall'industria alimentare e quindi ai processi di produzione, di preparazione, di raffinazione, di conservazione e di trasformazione degli alimenti.

L'insicurezza alimentare continua quindi ad essere "qualcosa" che riguarda la società contemporanea, tanto nella sua accezione di *safety* quanto in quella di *security*, ed essa si pone, come si avrà modo di

7. Così P. SORCINELLI, *op. cit.*, 633 ove rileva che la stereotipata immagine della cucina povera ma sana, semplice ma genuina e casereccia è quanto mai falsa. In quanto la dura realtà del mondo che abbiamo perduto era più prosaica e cruda non solo per malnutrizione, sottoalimentazione, disvitaminosi, ma anche per l'intervento dell'uomo attraverso la manipolazione scorretta dei cibi e una loro fraudolenta commercializzazione.

8. Sul punto v. M. MONTANARI, *La fame e l'abbondanza. Storia dell'alimentazione in Europa*, Roma-Bari, 1993.

osservare, in stretta correlazione con l'agricoltura e l'ambiente.

Fin dalle origini, infatti, l'agricoltura ha rappresentato la principale, e autentica, forma di sostentamento dell'essere umano.

Come noto, fino alla metà del XX secolo, alla crescente domanda di cibo si rispondeva ampliando l'estensione delle terre coltivate a discapito degli spazi destinati a foreste ed ambiente naturale con gravi ripercussioni e danni ambientali inestimabili.

Le tecniche agricole introdotte dall'agronomo statunitense Norman Borlaug, considerato il padre della "Green Revolution", hanno certamente contribuito a soddisfare la crescente domanda di cibo limitando l'impatto ambientale, almeno per quanto concerne l'impiego di nuove terre, connesso alla produzione di cibo, tuttavia non sono state prive di conseguenze, soprattutto sotto il profilo della sostenibilità globale⁹.

Le innovative tecniche produttive incentrate sull'impiego di tecnologie ad alto utilizzo di energia e di *kown-how* hanno progressivamente sostituito le tecniche agricole semplici e a conduzione familiare; favorendo monoculture intensive, la green revolution ha ridotto l'autonomia agricola locale e regionale, creando nuove forme di dipendenza e ampliando il divario tra paesi poveri e paesi ricchi¹⁰.

La rivoluzione verde ha profondamente trasformato l'agricoltura dell'occidente e dei paesi più ricchi determinando una sovrapproduzione agricola — talvolta richiedendo l'intervento dei pubblici poteri per un contenimento, entro determinati limiti, di talune produzioni — a discapito dei tanti paesi ove il cibo continua a mancare, anche per il continuo aumento della popolazione; senza trascurare gli impatti ambientali, i costi finanziari crescenti negli anni, le conseguenze sulla salubrità degli alimenti, la marginalizzazione dei contadini che non potevano o non volevano usufruire del "pacchetto tecnologico", e la progressiva dipendenza da risorse esogene da parte delle comunità agricole e degli stati poveri¹¹.

9. Si v. a riguardo il contributo di M. Kassie e P. Zikhali, *The contributio of sustainable agriculture and land management to sustainable development*, in Innovation Briefs, 7, United Nation, 2009.

10. Come osserva S. Nesper, *Il governo dell'ambiente. La politica, il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009, 364, ciò che più deve far riflettere è che nel 1950 l'agricoltura dei paesi ricchi era sette volte più efficiente di quella dei paesi poveri; nel 1985, trentasei volte.

11. V. anche P. L. Pingali, M. W. Rosegrant, *Confronting the environmental consequences of*

Tale paradosso è confermato dai numeri, se si considera che degli 850 milioni di persone sottotonutrite il 75% vive in un ambiente rurale.

La sostenibilità in agricoltura richiede sì di considerare, tra gli altri, il tema della disponibilità limitata di terra¹², della desertificazione del suolo, dei problemi connessi all'irrigazione e all'intervento chimico, ma non solo.

Politiche agricole sostenibili sotto il profilo ecologico, quindi, ma anche sociale ed economico.

La crisi finanziaria internazionale che si è innestata sulla ben più grave e duratura crisi dello stato-nazione¹³ ha rimesso in discussione la stessa capacità di autodeterminazione degli stati sovrani, comprimendo la libertà di compiere scelte responsabili e sostenibili per le future generazioni¹⁴.

Difficile, dunque attendersi dalle sole politiche pubbliche il perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, il cui concreto perseguimento potrà passare solo da azioni volte a promuovere, con ogni mezzo, quel processo di "empowerment"¹⁵ di tutte le persone e di tutti i popoli, abbandonando definitivamente quei modelli di sviluppo che sono cresciuti e si sono espansi per il tramite di risposte contingenti alla crescente domanda di cibo, incuranti degli impatti per le future generazioni¹⁶.

La controversa storia dell'Isola di Pasqua ne è la testimonianza¹⁷.

the green revolution in Asia, Environment and Production Technology Division Discussion Paper no2, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.

12. Si v. al riguardo la riflessione condotta da C. A. Graziani, *Terra, bene comune*, in questo Volume.

13. V. Z. Bauman, *Globalization. The Human Consequences*, 1998, trad. it. *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari 2001, p. 77, ove osserva che "il nuovo ordine mondiale, che troppo spesso appare come un nuovo disordine mondiale, ha bisogno proprio di stati deboli per conservarsi e riprodursi".

14. V. S. Sikora R. Barry, *Obligations to Future Generations*, Philadelphia, 1978 e E. Patridge, *Responsibilities to Future Generations. Environmental Ethics*, Buffalo, 1980.

15. V. J. Friedman, *Empowerment: the politics of alternative development*, Wiley Blackwell, 1992.

16. Sul punto si v. le interessanti proposte per la nuova PAC 2020 elaborate da Slow Food in A. Olmo (a cura di), *Verso una nuova politica agricola comune*, di cui ampi stralci sono riportati nello scritto di Olmo contenuto in questo Volume.

17. La storia, descritta in J. Diamond, *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Einaudi, I ed. 2004, è stata recentemente ripresa da G. Zagrebelsky, *Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro*, in *La Repubblica*, 2/12/2011, ove si osserva "... Il costituzionalismo può ignorare questioni di questo genere? Se il suo nucleo minimo essenziale e la sua

Un Isola, situata a 3700 km dal Cile, che per lunghi secoli fu sempre rigogliosa. Ogni abitante ha sempre potuto godere dell'abbondanza di quello che c'era. Un luogo ricco di ogni ben di Dio che agli inizi del '700 quando fu scoperta dagli europei si rivelò desertificato perchè ogni generazione lì si comportò come fosse l'ultima. L'enigma di Pasqua, per com'è stato sciolto dagli studiosi, è un grandioso e minaccioso apologo su come le società possono distruggere da sé il proprio futuro per gigantismo e imprevidenza. La causa prima del collasso sarebbe stata la deforestazione, cioè la dissipazione della principale risorsa naturale su cui la vita nell'isola si basava.

Nell'isola di Pasqua l'uomo ha agito libero da ogni debito nei confronti delle generazioni successive e alla fine ha autodistrutto la sua stessa società¹⁸.

Non è mancato neppure chi ha osservato la necessità di restituire la problematica della sicurezza alimentare all'ambito dei diritti umani, con l'obiettivo di perseguire la sovranità alimentare, quale concetto che implica questioni legate alla democrazia e alla partecipazione, al diritto delle popolazioni e dei paesi a determinare le loro politiche agricole e alimentari, alle questioni del commercio, ai prezzi, al dumping, ecc. . . .¹⁹

All'interno di queste coordinate, si comprende allora come il concetto di sicurezza alimentare, diffusosi negli anni '70 e riaffermato dal World Food Council della FAO nel 1983 e dal Vertice Mondiale sull'A-

ragion d'essere sono — secondo la sintesi di Ronald Dworkin — la protezione del diritto di tutti all'uguale rispetto, la risposta, risolutamente, è no, non può ignorarle. Fino al tempo nostro non c'era ragione di affrontarle. Ogni generazione compariva sulla scena della storia in un ambiente naturale e umano che, se pure non era stato migliorato dai padri, certamente non ne era stato compromesso. Il costituzionalismo non ha avuto finora ragioni per occuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali. Ma molte ragioni ha oggi, e drammatiche. Per quale ragione la cerchia de "i tutti" che hanno il diritto all'uguale rispetto dovrebbe essere limitata ai viventi e non comprendere anche i nascituri? Basta porre la domanda per rispondere che non c'è alcuna ragione: gli uomini di oggi e di domani hanno lo stesso diritto all'uguale rispetto, perché uguale è la loro dignità. [2028?] Ma oggi assistiamo alla separazione nel tempo dei benefici — anticipati — rispetto ai costi — posticipati —: la felicità, il benessere, la potenza delle generazioni attuali al prezzo dell'infelicità, del malessere, dell'impotenza, perfino dell'estinzione o dell'impossibilità di venire al mondo, di quelle future. La rottura della contestualità temporale segna una svolta che non può lasciare indifferenti la morale e il diritto".

18. G. Zagrebelsky, *op. cit.*

19. L. Colombo, *Fame. Produzione di cibo e sovranità alimentare*, Milano, 2002.

limentazione di Roma nel 1996²⁰, debba essere declinato in termini di diritto (*entitlement*) all'alimentazione con le implicazioni di carattere ambientale che ne conseguono.

Profili ambientali e diritti delle future generazioni si intrecciano²¹ e in parte si sovrappongono sollecitando risposte comuni e investendo questioni simili²²; agricoltura e sicurezza alimentare rappresentano un banco di prova del concetto stesso di sviluppo sostenibile.

Ancora attuale risulta la definizione di sviluppo sostenibile che fu data nel 1987 dalla World Commission on Environment and Development, presieduta da Gro Harlem Brundtland, secondo la quale: *“L'umanità ha la possibilità di rendere sostenibile lo sviluppo, cioè di far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai loro”*²³.

Tale concetto declinato nei vari ambiti dell'attività antropica ha consentito di sviluppare, a livello internazionale, una definizione di agricoltura sostenibile, termine quest'ultimo che si riferisce alla capacità dell'agricoltura di contribuire a lungo termine al benessere generale delle persone, producendo sufficiente cibo, merci e servizi, in modo economicamente efficiente e remunerativo, socialmente responsabile e rispettoso dell'ambiente.

Osservando le esperienze in corso a livello internazionale²⁴ e tenuto conto degli sforzi profusi da alcuni stati in occasione delle conferenze internazionali non si può certo negare che sia progressivamente,

20. V. anche FAO, *The State of Food Insecurity in the world: High food prices and food security threats and opportunities*, Rome, 2008.

21. V. C. Certomà, *Generazioni future e questione ambientale*, in *Filosofia e Questioni pubbliche*, 2007, I, III.

22. Così F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, 106.

23. Si osservi tuttavia, come rilevato da G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997, 35, che “la definizione del concetto di sviluppo sostenibile è problematica, perché, da tale concezione è possibile far derivare una molteplicità di alternative. . . Se mutano il contesto storico e l'ambito sociale, cambiano anche i significati”.

24. V. per es. H. Maletta, E. Maletta, *Climate Change, Agriculture and Food Security in Latin America and the Caribbean*, Brentwood, 2011; J. Pender, B. Gebremedhin, S. Benin, S. Ehui, *Strategies for Sustainable Agricultural Development in the Ethiopian highlands*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 83, 2001, 1231-1240; J.L. Caviglia, J.R. Kahn, *Diffusion of Sustainable Agriculture in the Brazilian Rain Forest: A Discrete Choice Analysis*, in *Economic Development and Cultural Change*, 49, 2001, 311-333; D.R. Lee, *Agricultural sustainability and technology adoption: issues and policies for developing countries*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 87, 2005, 1325-1334.

ancorchè lentamente, aumentata l'attenzione e la sensibilità tanto dei governi quanto dell'opinione pubblica per uno sviluppo sostenibile, che parta innanzitutto da uno sviluppo agricolo sostenibile.

Pare tuttavia del tutto assente una regia comune e condivisa, tanto degli obiettivi quanto degli strumenti per conseguirli. In questo campo è impensabile immaginare che le scelte di singoli stati possano da sole determinare una inversione di tendenza, singoli interventi e politiche hanno certamente il pregio di sperimentare nuove formule e individuare le relative best practices. Tuttavia, una agricoltura sostenibile richiede una governance globale²⁵, e un accordo tra gli stati in sede internazionale in cui siano ben identificati i rispettivi vantaggi e oneri.

Una positiva esperienza nella direzione testé ricordata, ancorchè a tratti ombrosa e limitata ad un numero contenuto di stati, è rappresentata dalla politica agricola dell'Unione europea.

Nel preambolo del trattato di Maastricht i Capi di Stato e di Governo dell'Unione si sono detti determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente. Come è stato osservato, a fondamento dell'Unione Europea, perciò, si pone la considerazione per la quale l'espansione economica e lo sviluppo sono un progresso solo quando riescono sostenibili anche per l'ambiente²⁶.

L'esempio europeo, pur non privo di limiti in ispecie connessi all'effettività, è significativo per quanti, in altre aree del Globo, si pongono l'obiettivo dell'integrazione dei diritti ambientali, e conseguentemente di una politica agricola sostenibile, in un'ottica sovranazionale.

A conclusione di queste brevi note si vorrebbe dar conto di alcune linee di tendenza e sviluppo della nuova politica agricola comunitaria (PAC 2020) — la più importante politica economica attuata dall'Unione

25. Sul concetto di governance globale dell'ambiente, oltre al citato contributo di S. Nesper, si v. per tutti A. Postiglione, *La Governance Globale dell'Ambiente*, relazione tenuta in occasione della Conferenza internazionale Icef, Global Environmental Governance 20–21 maggio 2010 Roma, Ministero Affari Esteri.

26. G. Cordini, *Influssi internazionali e svolgimenti di diritto comparato nel costituzionalismo ambientale dell'America latina*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2011; per una approfondita analisi di diritto comparato dell'ambiente dello stesso A. si v. *Profili di diritto ambientale comparato*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale*, Torino, 2008, 99 ss.

nei suoi cinquant'anni di storia è infatti alla vigilia di una nuova e importante fase — consapevoli del ruolo strategico e della rilevanza internazionale che l'Unione Europea ricopre, specie nella definizione dei negoziati commerciali, e ciò al fine di comprendere se e come essa possa contribuire attivamente a rendere effettivi taluni principi fondamentali, poc'anzi evocati, fino ad oggi rimasti in gran parte sulla carta.

Le consultazioni preliminari hanno condotto all'individuazioni di tre macro obiettivi ciascuno dei quali risente profondamente dalle tematiche attinenti la sicurezza alimentare e la tutela dell'ambiente: garantire un approvvigionamento alimentare sicuro e sufficiente, favorire la gestione sostenibile delle risorse naturali e promuovere uno sviluppo equilibrato delle aree rurali.

Oltre a questa positiva contaminazione, meritano di essere ricordate le tre opzioni politiche generali enucleate dalla Commissione nella Comunicazione del 18 novembre 2010, che rispecchiano i principali orientamenti emersi dal dibattito.

Una prima opzione prevederebbe l'introduzione di ulteriori cambiamenti gradualmente nel quadro politico attuale. Si tratterebbe, in altri termini, di mantenere e consolidare le componenti della PAC che hanno dato prova di efficacia e di apportare adeguamenti e miglioramenti ai suoi aspetti più controversi, come l'equità della ripartizione dei pagamenti diretti tra gli Stati membri. Si tratta, come si può notare di una opzione piuttosto conservativa che se per un verso garantirebbe stabilità e continuità rispetto alla PAC attuale, agevolando il lavoro di pianificazione per gli operatori lungo l'intera filiera alimentare, per altro verso mal si attaglia ad accogliere indicazioni più cogenti in materia di ambiente.

Una seconda opzione, che potremmo definire intermedia, consisterebbe nel cogliere l'opportunità per modificare sostanzialmente alcuni aspetti della politica in modo da rafforzarne la sostenibilità e instaurare un migliore equilibrio tra i vari obiettivi strategici, gli agricoltori e gli Stati membri. L'orientamento proposto consentirebbe all'Unione di rispondere alle sfide in campo economico, ambientale e sociale e di rafforzare il contributo dell'agricoltura e delle zone rurali agli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

La terza opzione, senza dubbio la più radicale, è destinata a segnare

una rottura con la politica precedente in quanto orientata a realizzare una riforma molto più ampia della PAC attraverso la definizione di obiettivi in materia di ambiente e cambiamento climatico, e il superamento graduale delle misure di sostegno al reddito e della maggior parte delle misure di mercato. *“Il fatto di concentrare gli sforzi finanziari su problematiche connesse all’ambiente e al cambiamento climatico nell’ambito della politica di sviluppo rurale stimolerebbe la creazione di strategie regionali destinate a garantire il conseguimento degli obiettivi dell’UE”²⁷.*

Non è dato sapere quali saranno gli esiti del lungo processo che porterà all’adozione dei nuovi regolamenti comunitari sulla PAC 2014–2020, quello che appare certo è un rinnovato interesse per l’agricoltura sostenibile, imperniata sullo sviluppo delle aree rurali, nel cui ambito possano trovare cittadinanza ed essere valorizzati il piccolo e medio produttore in un contesto di filiera corta che si contraddistingue per produzioni locali e tradizionali, e per l’impiego di pratiche agroecologiche — per le quali v’è una quota di riserva pari al 30% dei pagamenti della PAC (cd. greening) — capaci di assicurare un limitato impatto ambientale e cibo sano e sicuro.

Le *policies* vanno valutate non tanto in sede programmatica, quanto in quella attuativa in cui giocano un ruolo determinante, nell’assicurarne l’effettività, gli Stati membri e soprattutto le Regioni.

Non solo, quindi, v’è da sperare che la tenaglia della crisi che si è abbattuta sull’Europa, e in modo particolare in quei paesi a vocazione agricola, non funga da fattore di giustificazione per assecondare comportamenti e pratiche — in nome di risposte contingenti e di un non meglio definito modello di crescita e sviluppo — avversi e contraddittori rispetto gli obiettivi prefissati; ma anche nell’intrapresa, soprattutto da parte dei governi regionali di iniziative volte a rafforzare un modello di sviluppo agricolo sostenibile e rispettoso della biodiversità, contrastando con forza tutte quelle iniziative di segno opposto che minacciano l’ambiente e i diritti delle future generazioni.

La crescente attenzione dell’opinione pubblica (e quindi della domanda di beni alimentari), in specie di quella più giovane, per una alimentazione sana e di qualità, l’orientamento alle produzioni agricole locali e tradizionali e al consumo da filiera corta possono rap-

27. V. Comunicazione della Commissione, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672/5.

presentare, unitamente alle politiche di ripopolamento dei paesaggi rurali attraverso il sostegno alle piccole e medie aziende agricole, con particolare attenzione a quelle condotte da giovani — in un contesto di crisi del modello economico tradizionale — il volano per un nuovo sviluppo rispettoso dell'uomo, della biodiversità e dell'ambiente naturale.

La nuova politica agricola, dunque, può assumere una valenza simbolica nuova trainando, a livello comunitario, quel cambiamento necessario a contemperare le esigenze attuali con quelle delle future generazioni, in un contesto in cui i diritti, come beni di lungo periodo, non possono non incontrare nei doveri delle limitazioni oggettive. Del resto, come è stato osservato, per estenderli nel tempo futuro, può essere necessario ridurne la portata nel tempo presente²⁸.

28. G. Zagrebelsky, op. cit.

DIRITTO E AMBIENTE

1. Giovanni Cordini, Alessandro Venturi (a cura di)
Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo
ISBN 978-88-548-4320-2, formato 17 × 24 cm, 192 pagine, 10 euro

2. Rosa Rota (a cura di)
Lezioni di diritto dell'ambiente
ISBN 978-88-548-5202-0, formato 17 × 24 cm, 448 pagine, 19 euro

3. Giovanni Cordini (a cura di)
Agricoltura e ambiente
ISBN 978-88-548-5407-9, formato 17 × 24 cm, 176 pagine, 11 euro

Compilato il 9 novembre 2012, ore 12:29
con il sistema tipografico \LaTeX 2 ϵ

Finito di stampare nel mese di ottobre del 2012
dalla «ERMES. Servizi Editoriali Integrati S.r.l.»
00040 Ariccia (RM) – via Quarto Negroni, 15
per conto della «Aracne editrice S.r.l.» di Roma