

RUOLO E DIMENSIONI DEL PAESAGGIO  
NEL TERRITORIO RURALE  
DELLA TOSCANA

a cura di  
*Nicoletta Ferrucci*

EDITORIALE SCIENTIFICA

La pubblicazione del presente volume è stata finanziata con i fondi erogati dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze per il progetto di ricerca dal titolo “*Il paesaggio agrario come strumento di valorizzazione dell’agricoltura e del territorio rurale della Toscana*”, del quale è responsabile scientifico la Prof.ssa Nicoletta Ferrucci, Bando AgriCulture, 2020.

La Curatrice ringrazia il Dott. Mario Mauro per la preziosa collaborazione nella predisposizione dell’assetto tipografico del volume e nella correzione delle relative bozze. Il volume è stato oggetto di una procedura di referaggio anonimo (*double-blind peer review*).

*Proprietà letteraria riservata*

Copyright © 2022 Editoriale Scientifica S.r.l.  
Via San Biagio del Librai 39  
Palazzo Marigliano  
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-261-0

## INDICE

Prefazione di <i>Giovanni Maria Flick</i>	11
Introduzione di <i>Nicoletta Ferrucci</i>	17

### ATTIVITÀ AGRICOLA E PROPOSTE DI MODIFICA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE *Sonia Carmignani*

1. Il progetto di riforma nel sistema costituzionale ed europeo	27
2. La tutela ambientale come limite?	29
3. La prospettiva della sostenibilità e l'ottica dell'agrarista	32

### L'INCIDENZA DEL VINCOLO PAESAGGISTICO SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA NEL QUADRO NORMATIVO DISEGNATO DAL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO E DALLE SUE SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI *Nicoletta Ferrucci*

1. I segni del paesaggio agrario come beni paesaggistici	39
2. Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del tridimensionale regime dell'autorizzazione paesaggistica	45
2.1. <i>Le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica inerenti l'agricoltura secondo il dettato originario del Codice dei beni culturali e del paesaggio</i>	45
2.2. <i>Le "variazioni su tema" introdotte dal d.P.R. n. 31/2017 e dal Testo Unico in materia di Foreste e filiere forestali</i>	47
3. Il regime autorizzatorio relativo ai boschi vincolati <i>ex actu</i> : la disciplina consolidata e i tentativi di bypassarla ad opera del legislatore regionale	50
4. Riflessione conclusiva	55

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEL PAESAGGIO AGRARIO NELLA  
L. REG. 65 DEL 2014 E NEL PIANO PAESAGGISTICO DELLA  
REGIONE TOSCANA

*Duccio Maria Traina*

1. Il campo d'indagine	57
2. Tutela del paesaggio e tutela dell'agricoltura: necessità di un bilanciamento	60
3. La l. reg. 65 del 2014	67
4. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR)	71
5. La disciplina delle aree agricole	75
6. Conclusioni	78

GLI STRUMENTI CONOSCITIVI PER LA GESTIONE DEL  
PAESAGGIO RURALE TOSCANO

*Ilaria Tabarrani*

1. La lettura del territorio rurale alla scala regionale	81
2. L'azione progettuale locale tra tutela, valorizzazione e trasformazione dei paesaggi rurali	90
3. Il monitoraggio e gli osservatori del paesaggio	97

IL VALORE DEL PAESAGGIO NELL'AGRICOLTURA TOSCANA

*Leonardo Casini, Andrea Dominici, Enrico Marone*

1. Introduzione	103
2. La valutazione del paesaggio agrario	104
3. L'agriturismo negli ambiti di paesaggio	110
4. Conclusioni	122

AGRICOLTURA URBANA E PERIURBANA: GLI ORTI URBANI

*Emilio Bertoncini*

1. Premessa	125
2. L'agricoltura urbana e periurbana	127
3. Nascita e evoluzione degli orti urbani	130
4. Classificazione degli orti urbani	132
5. Orti urbani: un contesto di dialogo tra città e campagna?	142

FORME DI RICONOSCIMENTO DEL PAESAGGIO:  
IL PAESAGGIO RURALE STORICO

*Marco Brocca*

1. La genesi: il Catalogo nazionale del paesaggio rurale storico	145
2. L'istituzione del Registro nazionale: obiettivi, contenuti, effetti	146
3. Il profilo soggettivo: il ruolo dell'Osservatorio nazionale	149
4. L'iscrizione al Registro: profili procedurali e stato dell'arte	150
5. Le intersezioni normative	152

IL PAESAGGIO AGRARIO: L'APPROCCIO STATALE E  
LE SCELTE REGIONALI

*Marco Brocca*

1. I termini del rapporto	157
2. L'impostazione statale	159
3. Il dinamismo regionale	169
4. Il livello locale: forme di partenariato pubblico-privato	176
5. Un punto di osservazione: la pianificazione paesaggistica	185

POLITICHE FISCALI E TUTELA DEL PAESAGGIO: RIFLESSIONI SU  
UNA VISIONE ARTICOLATA ED INTEGRATA DEI FINI DI CUI LA  
FISCALITÀ "ORDINARIA" SAPPÍA FARSÍ CARICO

*Brunella Bellè*

Premessa	189
1. Il paesaggio bene comune	191
2. Il paesaggio un bene non percepito	193
3. La politica fiscale sui beni immobili	196
4. Il paesaggio agrario: la tassazione delle attività agricole	204
5. Le politiche fiscali in una prospettiva di tutela: il quadro degli interventi de iure condito	205
5.1. <i>Prospettive de iure condendo</i>	211
5.2. <i>Le soluzioni fiscali da adottare per la tutela del paesaggio         ovvero il recupero del territorio: soluzioni a confronto</i>	213
6. Conclusioni	216

## IL DIVENIRE DEL PAESAGGIO NEI SEGNI DEL TERRITORIO

*Alessandra Di Lauro*

1. Le dimensioni del paesaggio	219
2. I segni del territorio e il paesaggio	221
3. Evoluzione dei segni del territorio e paesaggio	229
4. Comunicazione e paesaggio	235
5. Conclusioni	239

## LA CERTIFICAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ PAESAGGISTICA DELLE PRODUZIONI FORESTALI LEGNOSE

*Mario Mauro*

1. Il problema	241
2. Il patrimonio forestale, tra multifunzionalità e gestione forestale sostenibile	248
3. Il ruolo delle produzioni forestali nella comunicazione del messaggio paesaggistico	254
4. Le certificazioni esistenti destinate alle produzioni forestali legnose: PEFC e FSC	256
5. Altri strumenti per certificare la qualità paesaggistica delle produzioni legnose: i marchi collettivi e di certificazione	260
6. Profili conclusivi	263

## PRODUZIONE AGRICOLA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO AGRARIO: UNA CONVERGENZA DI PROSPETTIVE TRA ENUNCIATI NORMATIVI, MISURE STRUTTURALI E INCENTIVANTI

*Nicola Lucifero*

1. Premessa. Il paesaggio agrario e l'ambito dell'indagine	265
2. La ruralità quale elemento di raccordo tra il territorio e il paesaggio attraverso l'evoluzione della politica agricola comune di sviluppo rurale	267
3. (segue) Il paesaggio rurale nella nuova riforma della PAC post 2020	275
4. L'interdipendenza tra le regole per la produzione e la commercializzazione dei prodotti di qualità e il paesaggio rurale	280
5. Brevi note conclusive	284

## L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PAYSAGE AGRAIRE EN FRANCE

*Luc Bodiguel*

1. Introduction: le paysage saisi par le droit	287
2. Les paysages victimes d'un éparpillement des règles de droit	288
3. Les paysages agraires sculptés par des règles de droits éparses	294
4. Conclusion: vers une plus grande diversité paysagère?	299

LEGAL PROTECTION OF THE AGRICULTURAL LANDSCAPE:  
THE ENGLISH EXPERIENCE*Michael Cardwell – Christopher Rodgers*

Introduction	301
1. Legal Protection for Agricultural Landscapes	302
1.1. <i>Protecting the 'Landscape' in National Parks</i>	302
1.2. <i>Balancing Landscape and Recreation: The 'Sandford Principle'</i>	304
2. The Effect of Post-Brexit Reforms	307
2.1. <i>Early Policy Documentation</i>	307
2.2. <i>The Government Response to the Glover Report</i>	309
2.3. <i>Other Concrete Steps Forward</i>	311
2.4. <i>Further Thoughts</i>	315
3. Conclusion	316

LA TUTELA GIURIDICA DEL PAESAGGIO AGRARIO  
NELL'ESPERIENZA SPAGNOLA*Judith Gifreu Font*

1. Introduzione: la concettualizzazione giuridica del paesaggio	319
2. Quadro costituzionale e legislazione sul paesaggio	322
2.1. <i>La distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome</i>	323
2.2. <i>Disposizioni di protezione del paesaggio nella legislazione statale</i>	323
2.3. <i>La sistematizzazione giuridica della protezione del paesaggio nella legislazione regionale</i>	325
2.4. <i>Il ruolo delle autorità locali</i>	328
3. La componente rurale e agraria del paesaggio nella legislazione spagnola	328
3.1. <i>Legislazione agraria</i>	329
3.2. <i>Legislazione urbanistica</i>	332
4. Intervento amministrativo sul paesaggio agrario	334
5. Il paesaggio agrario come patrimonio culturale immateriale	336
6. Conclusioni	337
Indice degli autori	341

# PRODUZIONE AGRICOLA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO AGRARIO: UNA CONVERGENZA DI PROSPETTIVE TRA ENUNCIATI NORMATIVI, MISURE STRUTTURALI E INCENTIVANTI

*Nicola Lucifero*

SOMMARIO: 1. Premessa. Il paesaggio agrario e l'ambito dell'indagine. – 2. La *ruralità* quale elemento di raccordo tra il territorio e il paesaggio attraverso l'evoluzione della politica agricola comune di sviluppo rurale. – 3. (*segue*) Il paesaggio rurale nella nuova riforma della PAC post 2020. – 4. L'interdipendenza tra le regole per la produzione e la commercializzazione dei prodotti di qualità e il paesaggio rurale. – 5. Brevi note conclusive.

## 1. Premessa. Il paesaggio agrario e l'ambito dell'indagine

Frutto dell'evoluzione di una moltitudine di fattori e dell'evolversi delle condizioni naturali che caratterizzano un determinato luogo e il suo *habitat*, il paesaggio agrario – che costituisce la componente più rilevante in termini di estensione sul territorio nazionale – si caratterizza per essere non solo il frutto storico dell'attività in agricoltura, ma per trarre naturalmente da essa la sua specificità, e quindi per essere capace di definire i suoi contorni e i suoi contenuti che rimangono tutt'altro che statici, ma capaci di essere modificati attraverso gli interventi per lo più dettati dall'esigenza di rispettare precise istanze tecniche ed economiche del momento.

Com'è stato di recente autorevolmente osservato<sup>1</sup> il paesaggio agrario rappresenta altresì un osservatorio privilegiato delle politiche paesaggistiche attuali, di cui denota i limiti, le potenzialità, ma altresì le scelte perseguite attraverso

<sup>1</sup> Il riferimento è a N. FERRUCCI e M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019, dove gli Autori muovendo dalla considerazione che il regime di tipo vincolistico plasmato dal legislatore vale come presidio per la tutela del territorio, ma può anche ostacolare gli usi agricoli e le trasformazioni per finalità economiche proprie del settore agricolo, giungono, attraverso una ricca e complessa disamina, a sostenere la necessità di non fermarsi alla logica del vincolo e di cercare strumenti idonei a forgiare l'immagine di un'agricoltura che sia al contempo produttiva di cibo e custode attiva del paesaggio, da cui trovano luogo approcci e forme di gestione che si prospettano come opzioni complementari o alternative al vincolo, mirate a realizzare un efficace bilanciamento dell'interesse alla conservazione dei valori paesaggistici del territorio con la tutela delle esigenze alimentari e degli interessi economici espressi dall'agricoltura.

misure prevalentemente incentivanti e, talvolta, strutturali. Infatti, sul piano giuridico la relazione tra “paesaggio” e “agricoltura” ha conosciuto nel tempo mutevoli connotazioni, passando da una non perfetta convergenza di finalità a una progressiva integrazione divenendo sintesi ed espressione dell’evoluzione, concettuale prima che normativa, dell’attività agricola, frutto dell’impresa che opera sugli esseri vegetali e animali e in continua evoluzione attraverso una multifunzionalità che si esprime anche in un modello di sviluppo sostenibile che coinvolge la tutela del paesaggio e la protezione dell’ambiente. D’altronde, il paesaggio può subire modifiche continue, talune di entità rilevante, al variare delle strutture di produzione, ossia al variare di quel complesso di fattori giuridici ed economico-sociali di cui si compone il comparto produttivo<sup>2</sup>. Sotto questo profilo la nozione di impresa agricola (art. 2135 c.c.), e la normativa europea in materia di politica agricola comune, nel rendere conto del significato di agricoltura, non solo concorre a disegnare lo scenario di ciò che caratterizza la struttura agraria, ma rivela anche i rapporti che vi afferiscono e la relativa disciplina<sup>3</sup>.

Nonostante il rilievo del tema, riconosciuto anche dalla particolare attenzione riservata da parte della letteratura scientifica, va detto che la disciplina relativa al paesaggio agricolo, o meglio rurale in senso maggiormente estensivo, quale espressione dell’endiadi paesaggio e agricoltura, non riflette un quadro disciplinare unitario e si articola attraverso un disorganico panorama legislativo non sempre frutto di una armonica e ponderata visione dell’insieme dei problemi sottesi. Un intreccio di reciproci condizionamenti in cui il legislatore è chiamato a temperare i diversi interessi giuridicamente rilevanti, pubblici e privati, intervenendo sul piano del sistema dei vincoli o la previsione di incentivi premiali per l’agricoltore che persegue determinati obiettivi le cui esternalità rilevano a livello della collettività. Considerazione quest’ultima che si riflette sul piano della disciplina di riferimento, sia essa relativa alle disposizioni del governo del territorio e dei piani paesaggistici, e ugualmente sul piano delle procedure amministrative autorizzatorie.

In questo contesto si colloca questo contributo che attraverso le fonti di diritto europeo ed interno si propone di esaminare la natura e la finalità degli interventi che interessano, direttamente o indirettamente, il paesaggio agrario

<sup>2</sup> Sulla nozione di struttura v. GERMANÒ, (voce) *Strutture in agricoltura*, in *Digesto*, sez. civ., XVIII, Torino, 1997, 60.

<sup>3</sup> In argomento, *ex multis*, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (voce) *Impresa agricola*, *Digesto*, sez. civ., Agg., Torino, I, 2009, 284. Da ultimo, AA.VV., *Commento artt. 2135 c.c.*, in *Dell’impresa agricola*, A. Germanò e E. Rook Basile (a cura di), in *Commentario al Codice Civile*, dir. E. Gabrielli, vol. *Dell’Impresa e del Lavoro*, Torino, 2013, 3.

tentando di evidenziare la potenziale convergenza delle finalità relative all'attività agricola con quelle di valorizzazione del contesto paesaggistico. Invero, facendo leva sulle indicazioni della Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, ratificata in Italia con l. 9 gennaio 2006 n. 14, che richiama l'attenzione sulla necessità di una disciplina differenziata in funzione delle diverse tipologie di paesaggio, si possono rilevare i profili di specificità del paesaggio rurale quale peculiare modello sia sotto l'aspetto percettivo che l'aspetto strutturale che individua quindi l'identità dei luoghi formatasi nel tempo attraverso lo sviluppo delle relazioni fra insediamento umano e ambiente<sup>4</sup>.

## **2. La ruralità quale elemento di raccordo tra il territorio e il paesaggio attraverso l'evoluzione della politica agricola comune di sviluppo rurale.**

Il carattere composito del paesaggio agrario si dispiega in tutta la sua essenza attraverso diverse linee direttrici che il legislatore statale sembra voler perseguire, siano esse mirate alla conservazione degli elementi invariabili del paesaggio, oppure finalizzate a garantire una "trasformazione conservativa" delle componenti paesaggistiche, oppure ancora poste alla ricerca di una potenziale forma di protezione delle sue componenti economiche sia nel più generale regime vincolistico e pianificatorio del paesaggio, sia attraverso il ricorso a forme di gestione negoziata<sup>5</sup> con la pubblica amministrazione nell'ambito degli aiuti di matrice comune erogati a salvaguardia del paesaggio rurale<sup>6</sup>. Deve, tuttavia,

<sup>4</sup> In dottrina sul paesaggio agrario, per tutti, N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, 2011, 175; inoltre, sempre sul tema, v. M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 23; I. CANFORA, *Il paesaggio agrario e la sua disciplina*, in A. Germanò e D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, 175. Infine, sia permesso rinviare a N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. Rook Basile, S. Carmignani, N. Lucifero (a cura di), *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Miano, 2010, 159 ss.

<sup>5</sup> Così N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, *op. cit.*, 202-203.

<sup>6</sup> Il riferimento è alla politica europea sullo *sviluppo rurale* di cui al reg. 1257/99, successivamente modificato dal Reg. 1698/2005, a sua volta dal reg. 1305/2013 e, da ultimo, abrogato dal vigente reg. 2021/2115 del 2 dicembre 2021. In breve, la finalità dello sviluppo rurale è tradizionalmente quella di integrare la politica agricola con quella del territorio nella convinzione dell'inadeguatezza di interventi settoriali e della necessità, all'opposto, di un approccio globale su base territoriale. Per una ricostruzione storica, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, 232-256.

essere considerato che il Codice del paesaggio<sup>7</sup> che detta, nella sua seconda parte (artt. 131-144), una normativa organica per la tutela del paesaggio, non prevede al suo interno una disciplina speciale per le aree agricole ricadendo pertanto il profilo applicativo del Codice per le aree rurali nei profili da esso disciplinati sia in termini di definizione dei vincoli su singoli beni di rilevanza paesaggistica, sia sotto il profilo della pianificazione paesaggistica. In questa prospettiva l'oggettività della protezione dei singoli beni dal punto di vista vincolistico tocca l'attività agricola proprio in ragione della specialità dei singoli beni relativi all'attività dell'impresa agricola con riguardo agli elementi che assumono rilevanza paesaggistica (si pensi alle aree boscate, agli alberi secolari, ai fabbricati rurali per finire anche a taluni percorsi<sup>8</sup>). A ben vedere, il problema di fondo che riguarda la conservazione del paesaggio agrario, risorsa rilevante per gli agricoltori ma anche per la collettività, non si può ridurre allo strumento vincolistico relativo ai singoli beni, ma richiede una realizzazione pianificatoria che tenga conto del paesaggio, della sua gestione e quindi dell'attività che vi trova luogo che nel tempo può mutare e con essa determinare cambiamenti al relativo contesto paesaggistico. In tal senso, il paesaggio agrario riflette un confronto costante tra l'attività agricola e le sue esternalità e, per l'appunto, il paesaggio quale relazione necessaria posto che l'agricoltura ne rappresenta l'elemento costitutivo.

Un approccio integrato che è rinvenibile – come anticipato – nella Convenzione europea del paesaggio in cui si prevede l'esigenza di integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché alle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio (art. 5, lett. d)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, successivamente modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006 n. 157 e dal d.lgs. 26 marzo 2008 n. 63.

<sup>8</sup> Sul punto si osservi che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha riconosciuto espressamente la rilevanza paesaggistica a determinati beni di rilevanza agraria, in particolare si trattava di sentieri inglesi gravati da servitù di passaggio pubbliche ove la Corte ha definito le misure di mantenimento in buono stato agronomico, e incidentalmente posto gli obblighi a carico degli agricoltori, e affermato che *gli elementi caratteristici del paesaggio costituiscono elementi fisici dell'ambiente proprio con riguardo a elementi del paesaggio agrario*. Cfr. Corte di giustizia del 16.07.2009, (C-428/07), *Horvath*.

<sup>9</sup> In modo simile art. 135, co. 4, lett. d) Codice dei beni culturali. Sul punto si può richiamare la l.r. Toscana 65/2014 sul *Governo del territorio* che prevede l'individuazione dei caratteri identitari del paesaggio rurale e della sua disciplina (artt. 64 e 68) e le norme del Piano paesaggistico, posto che il paesaggio deve essere collocato nel quadro complessivo degli interessi che insistono sul territorio. Un procedimento interpretativo che riflette l'obbiettivo dell'integrazione

Tale integrazione è stata anche perseguita attraverso la politica agricola comune (“PAC”) sullo sviluppo rurale e attuata attraverso le misure agro-ambientali previste per il mantenimento o il recupero di talune colture tradizionali e tipiche del territorio o salvaguardando il contesto ambientale o il recupero del patrimonio edilizio<sup>10</sup>. La politica dell’Unione europea a favore dello sviluppo rurale è stata introdotta come secondo pilastro della PAC con la cosiddetta riforma dell’«Agenda 2000» prevedendo tre priorità generali per la politica di sviluppo rurale: (i) promuovere la competitività dell’agricoltura; (ii) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l’azione per il clima; (iii) conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Tali obiettivi principali si sono tradotti in altrettante sei priorità per la politica di sviluppo rurale che hanno sostanzialmente trovato conferma fino alla più recente riforma del dicembre 2013: promuovere il trasferimento di conoscenze e l’innovazione nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali; potenziare la competitività dell’agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole; incentivare l’organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo; preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall’agricoltura e dalle foreste; incoraggiare l’uso efficiente delle risorse e il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale; promuovere l’inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

della dimensione paesaggistica nelle politiche che riguardano il territorio perseguito attraverso la previsione per cui lo statuto del territorio deve essere la base della disciplina territoriale e urbanistica di ogni livello di governo.

<sup>10</sup> L’attuazione della politica di sviluppo rurale si basavano sulla messa a punto, da parte degli Stati membri (o delle loro regioni), di programmi di sviluppo rurale. Tali programmi pluriennali mettevano in atto una strategia personalizzata che risponde alle esigenze specifiche degli Stati membri (o delle regioni) ed è correlata ad almeno quattro delle sei priorità summenzionate. Tali programmi si basavano su una combinazione di misure, selezionate da un «menu» di misure europee, annoverate nel regolamento sullo sviluppo rurale (reg. 1305/2013) e cofinanziate dal FEASR. I tassi di cofinanziamento variano a seconda delle regioni e delle misure interessate. I programmi devono essere approvati dalla Commissione europea e devono anche comprendere un piano di finanziamento e un insieme di indicatori di risultato. La Commissione e gli Stati membri hanno messo a punto un sistema comune di monitoraggio e valutazione della politica di sviluppo rurale. Nel corso del periodo di programmazione (dal 2014 al 2020), è stato posto l’accento sul coordinamento dell’azione del FEASR con quella degli altri Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), nello specifico: i fondi della politica di coesione (Fondo di coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e Fondo sociale europeo (FSE)) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Il perseguimento della tutela del paesaggio rurale, nella duplice prospettiva della sua conservazione e del suo sviluppo unitamente alle attività agricole svolte sul territorio, trova la sua collocazione negli obbiettivi anzidetti e nell'evoluzione dell'approccio legislativo delle politiche europee di sviluppo rurale, apportata dal Reg. (CE) 1698/2005 che aveva condotto, in particolare, all'introduzione delle problematiche paesaggistiche all'interno degli orientamenti strategici comunitari che operano le erogazioni degli aiuti comunitari nel periodo compreso tra il 2007-2013<sup>11</sup>. In tale prospettiva, il riferimento all'attività dell'impresa agricola trova luogo ad opera del novellato art. 2135 c.c., ed in particolare alle attività di valorizzazione del territorio ivi previste, locuzione questa che riconduce alla politica agricola comune di sviluppo rurale ed alle disposizioni interne volte a disciplinare, in un contesto di sviluppo economico territoriale, l'incidenza dell'attività primaria sull'ambiente.

A ben vedere, la politica di sviluppo rurale muove dal Reg. (CE) 1257/1999 che, al fine di rendere *sostenibile* l'agricoltura, integra la politica agricola con quella del territorio, nella esplicita convinzione dell'inadeguatezza dei suoi interventi settoriali e della necessità, all'opposto, di un approccio globale su base territoriale. Attraverso lo sviluppo rurale – inaugurato con il Reg. (CE) 1257/1999, e proseguito con il Reg. (CE) 1698/2005, succeduto a sua volta dal reg. (UE) 1305/2013 e, da ultimo, abrogato dal vigente reg. (UE) 2021/2115 del 2 dicembre 2021 – il legislatore consolida una scelta per un approccio integrato che non si esaurisce nella sola dimensione aziendale e assume un ampio orizzonte di riferimento, caratterizzato da una molteplicità di strumenti e fini. Con l'obbiettivo, infatti, di promuovere lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali e di soddisfare la crescente domanda di servizi ambientali da parte della collettività, mediante la promozione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, e delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica, il legislatore comunitario prevede la possibilità di procedere a *pagamenti agroambientali e silvoambientali*<sup>12</sup>. Attraverso le diverse “misure”, tanto quelle rivolte agli investimenti nelle

<sup>11</sup> Sul punto si veda N. FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, *op.cit.*, 451; M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 23. Sul tema dello sviluppo rurale in genere, v. A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Diritto agrario, XI volume del Trattato di Diritto privato dell'Unione europea*, (diretto da G.A. Benacchio e G. Ajani), Torino, 2006, 58 e ss;

<sup>12</sup> Le “misure agroambientali” sono “riconducibili all'area del provvedimento amministrativo, da distinguere con la disciplina della contrattazione programmata che riflettono un'attività negoziale tra imprenditore e Pubblica Amministrazione. In particolare, le misure agro ambientali, previste in un primo tempo dagli artt. 22 e 32 del Reg. 1257/99 e successivamente disciplinate

aziende agricole, quanto indirizzate al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, o a quelle ancora a carattere squisitamente ambientale o territoriale legate alla predisposizione di servizi per l'economia e la popolazione rurale o indirizzate al miglioramento delle infrastrutture, si afferma la ruralità come dimensione, economica e giuridica, così traducendo in termini applicativi la generale formulazione, sopra richiamata, secondo cui per agricoltura non si può intendere solo la produzione destinata a soddisfare bisogni alimentari, ma si deve intendere anche l'utilizzazione nel senso proprio di una risorsa finita e deperibile, quale l'ambiente naturale<sup>13</sup>.

In altri termini, il legislatore europeo prevede nuove attività nel senso del pieno riconoscimento, accanto alla pluriattività dell'agricoltore e quindi ai distinti modelli strutturali, del ruolo della tutela ambientale e di integrazione economica dell'agire dell'imprenditore agricolo nel territorio rurale. L'indirizzo della politica di sviluppo rurale si caratterizza per prevedere a fianco dell'agricoltura caratterizzata dalla produzione di massa di merci omogenee (le *commodities*), un'agricoltura di qualità le cui caratteristiche sono la differenziazione e la tipicità, incentrate sulle particolarità naturali e culturali del territorio in cui l'agricoltore opera. Può dirsi, quindi, che la scelta del legislatore comunitario è quella di una agricoltura elevata a presidio dello spazio rurale e del paesaggio nonché a tutela delle scelte dei consumatori di alimenti<sup>14</sup>. Ne consegue che ampliandosi la prospettiva delle attività, l'agricoltore non è più visto solo come produttore di prodotti agricoli, assumendo il ruolo

dal Reg. 1698/2005, adottano il modello contrattuale attraverso cui, nell'esplicazione di finalità pubbliche, la P.A. si obbliga al pagamento di un certo corrispettivo agli agricoltori che si impegnano a condurre i terreni e ad allevare animali secondo criteri che oltrepassano le normali buone pratiche agricole e le norme obbligatorie, contrattando oggetto, corrispettivo e durata del patto, dove il rapporto tra soggetto privato e pubblico è sorretto dal vincolo sinallagmatico. Sul punto, S. CARMIGNANI, *Misure agroambientali e competenze integrate*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 667. Inoltre, v. F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999; Id., *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Agricoltura e diritto, Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000; S. CARMIGNANI, *Le misure agroambientali: considerazioni sulla natura giuridica*, in *Studi in onore di Remo Martini*, I, Milano, 2008, 451.

<sup>13</sup> Sul punto v. F. ALBISINNI, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto, Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, vol. I, 439. Segnatamente alle "misure agro ambientali", v. S. CARMIGNANI, *Misure agro ambientali e competenze integrate*, *op. cit.*, 668; F. BRUNO, *La gestione "negoziata" dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea*, in *Contratto, Impresa/Europa*, 2003, 1.

<sup>14</sup> Così E. ROOK BASILE e A. GERMANÒ, *Diritto agrario*, *op. cit.*, 67. Osservano gli A. che "si è determinato lo spostamento dell'attenzione dalla natura dell'impresa agricola come attività di produzione, alla sua funzione, che non è più esclusivamente quella di produzione di prodotti

di un operatore che svolge nel territorio altre attività economiche produttrici di profitto che vanno ad integrare il lavoro e il reddito dell'attività agricola tradizionale<sup>15</sup>.

A ben vedere, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, il paesaggio diviene oggetto di specifiche azioni nella duplice prospettiva della competitività del settore agricolo e del miglioramento dell'ambiente e dello sviluppo rurale. Da un lato, infatti, il legislatore individua il paesaggio quale strumento della competitività del settore agro-forestale in quanto da esso può e deve trarre vantaggio perché rappresenta un elemento competitivo in alcun modo riproducibile a livello della concorrenza nel mercato dei prodotti agricoli. Ciò può trovare luogo nelle produzioni tipiche tradizionali, ma anche in una più ampia gamma di prodotti e servizi legati al territorio rurale. In altri, termini, il paesaggio diviene un importante strumento della comunicazione in quanto capace di rendere il prodotto identificabile al consumatore attraverso l'immagine paesistica, intesa nella complessità delle sue componenti, non più limitata al solo profilo estetico, bensì arricchita dell'identità territoriale, e quindi dei suoi fattori naturali ed umani. Dall'altro lato, il miglioramento ambientale e dello spazio rurale si lega al mantenimento e al recupero di un corretto rapporto tra gli elementi che compongono la struttura dei paesaggi tipici del territorio attra-

(quasi sempre) alimentari, ma è di presidio e valorizzazione del territorio in un rapporto sinergico con le altre attività economiche in esso esercitate”.

<sup>15</sup> In tal senso, può essere utile richiamare la decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006, n. 144 che ha adottato, in conformità con l'art. 9, p. 2, Reg. 1698/2005, per il periodo 2007-2013, le misure in materia di paesaggio – a loro volta, ricomprese nell'Asse 1, “Miglioramento della competitività del settore agricolo e ambientale” nonché nell'Asse II “Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale” – ove si ribadiva il ruolo di principale utilizzatrice dei terreni rurali svolto dall'agricoltore nonché quello di fattore determinante sia per la qualità sia dello spazio rurale sia dell'ambiente. Al riguardo, la decisione del Consiglio rileva che *per tutelare e rafforzare le risorse naturali dell'UE e i paesaggi nelle zone rurali, le risorse destinate all'asse 2 dovrebbero contribuire in tre aree prioritarie a livello comunitario: la biodiversità e la preservazione e lo sviluppo dell'attività agricola e di sistemi forestali ad elevata valenza naturale e dei paesaggi agrari tradizionali; il regime delle acque e il cambiamento climatico. (...) Per concretizzare tali priorità gli Stati membri sono incoraggiati a sostenere azioni chiave. Tali azioni chiave potrebbero comprendere: conservare il paesaggio agricolo e le foreste. In Europa gran parte del prezioso ambiente rurale è stato plasmato dall'agricoltura. Pratiche di gestione sostenibile del territorio possono aiutare a ridurre i rischi connessi all'abbandono, alla desertificazione e agli incendi forestali, in particolare nelle zone svantaggiate. Pratiche agricole appropriate permettono di conservare i paesaggi e gli habitat, come le zone umide, le praterie e i pascoli di montagna. In molte regioni si tratta di un cospicuo patrimonio culturale e naturale, grazie al quale le zone rurali esercitano una forte attrattiva come luoghi in cui vivere e lavorare.*

verso misure che favoriscono il restauro e il rinvenimento di sistemi di pratiche tradizionali sviluppate dalla popolazioni locali che si esprimono non solo nel recupero edilizio, ma ancor più nel ritrovamento degli assetti paesistici specialmente per ciò che riguarda l'ordinamento spaziale degli usi del suolo oppure la creazione o il ripristino di elementi tipici del paesaggio (siepi, filari, colture promiscue, lavorazioni del terreno) e l'impiego di materiali naturali, anch'essi tipici, nelle colture (legname per paleria ad esempio).

In sintesi, il paesaggio trova una sua collocazione compiuta nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale in ragione di una complessa azione di valorizzazione del paesaggio attraverso le sue componenti, che di riflesso si esprime non solo attraverso l'opera di salvaguardia dell'intero patrimonio culturale del territorio di riferimento nella duplice direzione del mantenimento e del recupero del patrimonio edilizio attraverso il loro utilizzo nell'ambito delle attività agricole, ma ancor più attraverso l'incentivazione dell'agricoltore all'attività agricola mediante il mantenimento delle colture, il ripristino di aree boscate, oppure lo stesso impianto di sistemi agro-forestali, e la valorizzazione del rapporto "prodotto-paesaggio". Si rinviene traccia, infatti, delle misure finalizzate al restauro e al ripristino delle strutture edilizie presenti nelle aziende agricole, nonché dei manufatti tradizionali (muretti a secco), e ugualmente del recupero di tipologie colturali tradizionali o il reinserimento di specie animali e vegetali tipiche. Considerazione questa che non deve destare stupore nella misura in cui, come si è detto, è l'attività agricola che rappresenta la matrice del paesaggio agrario, per cui la valorizzazione di quest'ultima deve necessariamente passare attraverso tutte le sue componenti, quali quelle strutturali e l'attività agricola. E' indubbio, tuttavia, che agli occhi del legislatore, il paesaggio rappresenta un valore aggiunto per l'imprenditore agricolo tanto con riguardo alle attività svolte nel territorio (è questo il caso dell'agriturismo, ad esempio) quanto per i prodotti, che una volta immessi sul mercato, attraverso il loro legame con il territorio di origine che si esprime per mezzo degli strumenti giuridici delle denominazioni di origine – così come nel diverso caso dei prodotti tipici o tradizionali – riflettono il rapporto "prodotto-paesaggio" rendendo percettibile al consumatore l'identità paesaggistica.

Non è sempre agevole distinguere in dettaglio l'effettiva finalità degli interventi dettati dalla politica europea di sviluppo rurale per la salvaguardia o la valorizzazione del paesaggio rurale, in ragione sia degli obiettivi volutamente ampi dettati dalla Commissione sia per il loro perseguimento attraverso le misure a livello regionale non sempre uniformi. Queste, infatti, risentono di un indirizzo oramai fatto proprio a livello europeo di una PAC meno attenta agli

obbiettivi di prodizione agricola e maggiormente “ambientalista”<sup>16</sup> in quanto sempre con maggiore forza pone l’attenzione al raggiungimento del fine di conservazione dell’ambiente e delle sue componenti anche attraverso l’attività agricola; in questo contesto il riferimento al paesaggio risponde certamente a tali finalità e le varie misure agroambientali, pur rilevando ai fini paesaggistici, risultano in concreto maggiormente diretti a valorizzare gli ecosistemi o, più in generale, l’ambiente. Ora, tale considerazione vuole essere critica in quanto talvolta si perde di riferimento l’interesse alla valorizzazione di talune forme di paesaggio rurale, ma non può non osservarsi come quest’ultimo benefici di quell’approccio di tipo integrato di cui si è detto ove le politiche agricole, ambientali ed economiche possono avere una incidenza diretta o indiretta sul paesaggio nella sua complessità. In questo senso trovano luogo gli interventi che prevedono la creazione, il ripristino, l’ampliamento di infrastrutture verdi o di ecosistemi, così come il restauro di paesaggi e caratteristiche tipiche dell’ambiente agricolo. Invero, il riferimento alla salvaguardia dei paesaggi rurali asurge a limite e, al contempo, obbiettivo della pianificazione paesaggistica ed è perseguita anche attraverso la politica incentivante dell’Unione europea che mette in luce l’approccio integrato, a cui si faceva riferimento in precedenza, che è proprio del paesaggio agrario attraverso cui è possibile saggiare gli interessi rilevanti sottesi non necessariamente confliggenti: quello immateriale, di natura culturale, relativo al godimento e alla fruizione del paesaggio dalla collettività, e quello materiale, di tipo economico-produttivo, proprio dei soggetti proprietari o titolari di diritti reali di godimento. Il primo evoca un interesse collettivo e richiama le funzioni amministrative della tutela e della valorizzazione dei beni, mentre il secondo il limite dell’attività di impresa nel contesto della tutela e della valorizzazione del paesaggio che possono attuarsi anche attraverso il recupero di determinate pratiche agricole o strutture presenti sul territorio<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> In tal senso L. COSTATO, *La politica Agricola dell’Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 690-695, ove l’A., ripercorrendo la Comunicazione “*Dal produttore al consumatore*”, osserva come “la PAC stia diventando sempre più una politica agricolo-alimentare fondamentale orientata alla protezione dell’ambiente” e come, invece, risulti secondario, nonostante alcune affermazioni lo scopo di realizzare una *food security* nell’Ue, cioè l’autosufficienza dei prodotti agricoli al fine di rendere l’Ue autonoma rispetto al bisogno dei rifornimenti esteri.

<sup>17</sup> Sul punto, M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del “paesaggio agrario”*, in *Riv. giur. dell’edilizia*, 2016, 12-16.

### 3. (segue) Il paesaggio rurale nella nuova riforma della PAC post 2020

Dando seguito alla propria Comunicazione “*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*”<sup>18</sup>, la Commissione europea il 2 dicembre 2021 ha pubblicato il pacchetto di riforma della PAC per il periodo 2021-2027, predisposte sulla base dello schema di bilancio pluriennale dell'esecutivo europeo per il medesimo settennio<sup>19</sup>, mediante il reg. (UE) 2021/2115 con riferimento alle norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere, il reg. (UE) 2021/2116 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC, e il reg. (UE) 2021/2117 che modifica i reg. (UE) 1308/2013 sull'organizzazione comune di mercati, il reg. (UE) 1151/2012 sulla politica di qualità e il reg. (UE) 251/2014 su talune disposizioni dei prodotti vitivinicoli.

Il nuovo impianto della PAC muta sostanzialmente, prevedendo che per gli interventi di sviluppo rurale i principi vengano fissati a livello di Unione, in particolare per quanto riguarda i requisiti di base per l'applicazione dei criteri di selezione da parte degli Stati membri, mentre gli Stati membri dovrebbero disporre di un ampio margine di discrezionalità per stabilire le condizioni specifiche in funzione delle loro esigenze. Sul piano degli obiettivi viene da subito in luce la forte matrice ambientale della PAC che si percepisce dai primi *considerando* del reg. (UE) 2021/2115 ove si fa riferimento alla perdita di biodiversità<sup>20</sup>, alla fornitura di beni pubblici<sup>21</sup> e all'elevato livello di ambizione ambientale della PAC<sup>22</sup>, ma altresì al paesaggio in quanto viene riportato che gli Stati membri dovrebbero poter decidere che gli elementi caratteristici del paesaggio, che non ostacolano in modo significativo lo svolgimento dell'attività agricola su una parcella, rimangano parte della superficie ammissibile<sup>23</sup>. In altri

<sup>18</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, del 29.11.2007 [COM(2017)713].

<sup>19</sup> Sebbene il protrarsi del negoziato sul quadro finanziario pluriennale aveva reso necessario prevedere un periodo di transizione per estendere le attuali norme ed attenuare il passaggio con la nuova PAC attraverso il reg. (UE) n. 2020/2220 del 23 dicembre 2020 che proroga al 31 dicembre 2022.

<sup>20</sup> Cfr. *considerando* n. 7.

<sup>21</sup> Cfr. *considerando* n. 9.

<sup>22</sup> Cfr. *considerando* n. 16, ove è riportato che *alla luce dell'elevato livello di ambizione ambientale della PAC, la superficie ammissibile non dovrebbe essere ridotta in ragione dell'attuazione di determinate norme di condizionalità e dei regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (“regimi ecologici”) nell'ambito dei pagamenti diretti.*

<sup>23</sup> Cfr. *considerando* n. 17.

termini, nel contesto degli obiettivi per garantire l'efficienza, i regimi ecologici il clima, l'ambiente, il benessere degli animali e il contrasto alla resistenza antimicrobica possono essere ipotizzati dei regimi ecologici per le pratiche agricole attuate dagli agricoltori sulle superfici agricole, in particolare attività agricole ma anche talune pratiche che vanno al di là delle attività agricole e che possono comprendere il miglioramento e la salvaguardia degli elementi caratteristici del paesaggio.

Il riferimento al paesaggio rileva nell'ambito della PAC quale componente da conservare per i suoi elementi caratteristici e diventa riferimento nella predisposizione dei c.d. "piani strategici" che ciascun Stato membro deve definire<sup>24</sup> e sulla base del quale gli Stati membri ai fini dei pagamenti diretti possono fissare una quota massima della particella agricola che può essere coperta da tali altri elementi caratteristici. Si tratta di elementi caratteristici del paesaggio, che restano soggetti all'obbligo di mantenimento ai sensi della norma per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali indicata nell'allegato III, purché questi non siano predominanti e non ostacolino in modo significativo lo svolgimento dell'attività agricola a causa della superficie da essi occupata sulla particella agricola. I tipi di interventi per lo sviluppo rurale comprendono i pagamenti per impegni in materia di ambiente e di clima e per altri impegni in materia di gestione che gli Stati membri dovrebbero sostenere in tutto il loro territorio, conformemente alle loro specifiche esigenze nazionali, regionali o locali. Gli Stati membri dovrebbero quindi concedere i pagamenti agli agricoltori e agli altri gestori del territorio che assumono, su base volontaria, impegni in materia di gestione che contribuiscono alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, nonché alla protezione e al miglioramento dell'ambiente, compresi la qualità e la disponibilità dell'acqua, la qualità dell'aria, il suolo, la biodiversità e i servizi ecosistemici, inclusi gli impegni volontari nell'ambito di Natura 2000 e il sostegno della diversità genetica. Il sostegno nell'ambito dei pagamenti per gli impegni di gestione può essere concesso anche sotto forma di approcci locali, integrati o cooperativi e di interventi basati sui risultati.

Sulla base dell'approccio tradizionale del nostro Paese e in base all'esame delle prime bozze del piano strategico nazionale, non si può non notare come il paesaggio rappresenti una componente rilevante nel più ampio contesto degli interventi finalizzati alla conservazione e al miglioramento del patrimonio di biodiversità che caratterizza il nostro Paese, e che costituisce un fattore indispensabile per garantire ecosistemi sani, vitali e resilienti, e un elemento sostan-

<sup>24</sup> Cfr. art. 4 reg. (UE) 2021/2115.

ziale del paesaggio agro-forestale italiano. In questo senso, il piano strategico nazionale in corso di definizione si propone di intervenire con azioni di sistema capaci di integrare i principi della conservazione con quelli dello sviluppo sociale ed economico, riconoscendo il legame tra diversità biologica e culturale e considerando le conoscenze tradizionali e l'attività primaria come parte integrante dell'agro-biodiversità.

La finalità sembra riflettere un obiettivo conservativo del contesto paesaggistico per valorizzare i paesaggi rurali, con particolare attenzione a quelli storici e tradizionali, intesi come patrimonio ambientale e culturale da tutelare e da valorizzare, attraverso una maggiore caratterizzazione delle produzioni, il recupero e la conservazione di pratiche tradizionali, il mantenimento degli elementi caratteristici, la valorizzazione delle produzioni tipiche locali e la multifunzionalità, il potenziamento dell'attività dell'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale. Intatti, nella definizione delle condizioni dettate per i piani strategici l'ettaro ammissibile può contenere elementi caratteristici del paesaggio, purché questi non siano predominanti e non ostacolino in modo significativo lo svolgimento dell'attività agricola a causa della superficie da essi occupata sulla parcella agricola. Nell'attuare tale principio, gli Stati membri possono fissare una quota massima della parcella agricola che può essere coperta da tali altri elementi caratteristici del paesaggio.

Le considerazioni riportate con riferimento alla PAC evidenziano la prospettiva segnata dalle Istituzioni europee con riferimento al tema ambientale e alla necessità di adottare una visione strategica a lungo termine coerente con l'Agenda 2030<sup>25</sup> di cui il *Green Deal* europeo<sup>26</sup> è parte integrante – come espressamente dichiara – e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro. La componente ambientale rappresenta un profilo rilevante nella nuova PAC e risulta fortemente presente e impone di preservare

<sup>25</sup> Attraverso la Risoluzione del 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*"The 2030 Agenda for Sustainable Development"*) che rappresenta un programma di azione per *le persone, il pianeta, la prosperità e la pace*, prevedendo 17 obiettivi (c.d. *"Sustainable Development Goals"*) e 169 traguardi (o *"Target"*), le cui finalità sono interconnesse tra loro e indivisibili e dalla omnicomprensiva, che si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile quale principio guida composto di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, e capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata di Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale.

<sup>26</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640.

e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità<sup>27</sup> di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta<sup>28</sup>. L'approccio delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria, quale la considerazione della necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre ad una impronta fortemente ambientale, gli atti di *soft law* che si sono susseguiti si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il fine di realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori. Va detto che il *Green Deal* non rappresenta un documento isolato; tutt'altro, esso si pone in linea con i precedenti atti della Commissione<sup>29</sup>, e la sua pubblicazione è stata partecipata e condivisa dal Parlamento europeo<sup>30</sup> e seguita (nel breve tempo) da diversi altri atti di *soft law*<sup>31</sup> che contengono una serie di raccomandazioni della Commissione rivolte al Parlamento e al Consiglio per perseguire gli obiettivi indicati dallo stesso *Green Deal*. Tali atti muovono anch'essi dagli impegni assunti da Agenda 2030 e riflettono i contenuti e gli impegni di lungo periodo per perseguire gli obiettivi finalizzati a realizzare una economia sostenibile, inclu-

<sup>27</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM(2020)380.

<sup>28</sup> Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM(2020)635.

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione europea del 30 gennaio 2019, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019)22.

<sup>30</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 sul cambiamento climatico: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra in conformità dell'accordo di Parigi del 14 marzo 2019 [2019/2582(RSP)] e la Risoluzione del Parlamento europeo sul *Green Deal* europeo del 15 gennaio 2020 [2019/2956(RSP)].

<sup>31</sup> Parere del Comitato europeo delle regioni, *Un'Europa sostenibile entro il 2030: seguito riservato agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, alla transizione ecologica e all'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici del 8 ottobre 2019* [2020/C 39/06], e il precedente Parere del Comitato europeo delle regioni, *Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS): una base per la strategia UE di lungo termine per un'Europa sostenibile entro il 2030 del 26 giugno 2019* [2019/C 404/04].

siva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. La sensibilità delle Istituzioni europee verso il tema ambientale e la necessità di adottare una visione strategica a lungo termine, in linea con gli obiettivi di Agenda 2030, risulta tangibile dal susseguirsi degli atti di *soft law* che, pur intervenendo su tematiche specifiche, ancorché sempre riferite all'ambiente, risultano tra loro strettamente collegati e ruotano attorno al maggior tema della sostenibilità ambientale e delle iniziative da intraprendere a livello europeo. Seppur il *focus* può apparentemente sembrare diverso, ove si consideri la competitività<sup>32</sup>, la biodiversità<sup>33</sup>, il clima<sup>34</sup>, la resilienza delle materie prime<sup>35</sup>, lo stato della natura<sup>36</sup>, l'approccio delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria, quale la considerazione della necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre ad una impronta fortemente ambientale, tali atti si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il comune obiettivo. Un approccio alla questione che si riscontra altresì nella citata strategia per la biodiversità ove gli obblighi conservativi e di tutela della natura prevalgono e coinvolgono anche il fattore terra e l'attività agricola. In altri termini, attraverso la sostenibilità ci si propone di raggiungere una filiera alimentare sostenibile che possa dare luogo a regimi alimentari non più solo sicuri, ma anche sostenibili con una particolare attenzione alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti del 28 novembre 2018, *Un pianeta pulito per tutti*, COM(2018)773.

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM(2020)380.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 17 settembre 2020, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, COM(2020)562.

<sup>35</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 3 settembre 2020, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, COM(2020)474.

<sup>36</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM(2020)635.

Se *prima face* gli atti di *soft law* sopra richiamati possono rappresentare la presa di posizione delle Istituzioni europee su singole tematiche prive di un collegamento tra di loro, va detto che, in verità, il susseguirsi nel breve periodo di tali documenti acquisisce un particolare valore sul piano ermeneutico e conduce ad una visione unitaria della posizione fatta propria dalle Istituzioni europee che riguarda tutti i settori dell'economia (tra cui i trasporti, l'energia, l'edilizia, l'agricoltura, il settore chimico, etc.) nella prospettiva di definire una strategia di crescita sostenibile, competitiva ed efficiente che vuole portare nel 2050 l'Europa a una neutralità climatica, ossia a non generare emissioni nette di gas a effetto serra. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori. Si tratta di atti dalla particolare portata che, non solo esprimono il carattere di una tecnica di regolazione in seno all'Unione europea di volta in volta alternativa, complementare o preparatoria, ai tradizionali e formalizzati sistemi di produzione delle regole, così come previsti nei Trattati, ma indicano la direzione innanzi alla quale gli imprenditori e l'intera società devono porsi per non rimanere ai margini del sistema produttivo.

#### **4. L'interdipendenza tra le regole per la produzione e la commercializzazione dei prodotti di qualità e il paesaggio rurale**

Questa forte interdipendenza tra agricoltura e paesaggio sintetizzata nella formula del "paesaggio agrario" si ricava anche con riferimento alla produzione agricola di qualità per il suo forte riferimento territoriale e, quindi, per i suoi riflessi a livello del paesaggio. D'altronde, l'ambiente geografico, con i suoi fattori naturali e umani, è un elemento fondamentale che incide sulla qualità e sulle caratteristiche dei prodotti agricoli che beneficiano di denominazioni d'origine protette o di un'indicazione geografica protetta ai sensi del reg (UE) 1151/2012 e, per i prodotti vitivinicoli, del reg. (UE) 1308/2013. In particolare, nel caso dei prodotti freschi che subiscono trasformazioni minime o nulle, i fattori naturali possono essere predominanti per determinare la qualità e le caratteristiche del prodotto in questione, mentre il contributo dei fattori umani alla qualità e alle caratteristiche del prodotto può essere meno specifico. Pertanto, i fattori umani che dovrebbero essere presi in considerazione per la descrizione del legame tra la qualità o le caratteristiche di un prodotto e un particolare ambiente geografico da includere nel disciplinare delle denominazioni d'origine protette, a norma dell'art. 94 del reg. (UE) 1308/2013 e dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1151/2012, non dovrebbero essere limitati a specifici metodi

di produzione o di trasformazione che conferiscono una qualità specifica al prodotto in questione, ma possono includere fattori quali la gestione del suolo e del paesaggio, le pratiche di coltivazione e tutte le altre attività umane che contribuiscono al mantenimento dei fattori naturali essenziali che determinano in modo predominante l'ambiente geografico e la qualità e le caratteristiche del prodotto in questione<sup>37</sup>.

Il rapporto tra il prodotto e il contesto ambientale da cui trae origine non è un dato che si esaurisce con il completamento della filiera produttiva, bensì esprime tutto il suo peso una volta immesso sul mercato attraverso l'insieme delle informazioni utili e necessarie che lo accompagnano secondo il dettato del reg. (UE) 1169/2011<sup>38</sup> e lo rendono individuabile al consumatore. Tra tali informazioni assume particolare rilievo l'indicazione dell'origine del prodotto, in quanto il rapporto con il territorio è capace di esprimere le caratteristiche e il valore dovuto al complesso dei fattori naturali ed umani che traggono origine dal territorio stesso e dalla sua comunità locale, così esprimendo l'immagine della terra e della sua gente. La prospettiva che qui si propone rileva in chiave giuridica in quanto, nel rapporto tra prodotto agroalimentare e territorio, le informazioni attinenti l'origine geografica del prodotto agricolo non si completano nella mera indicazione del valore che il prodotto trae dallo specifico luogo di origine, ma esprimono tutto il loro contenuto nell'indicazione geografica che, attraverso il toponimo, determina un collegamento diretto tra prodotto

<sup>37</sup> Cfr. considerando n. 23 reg. (UE) 1151/2012 ove si fa riferimento a che un *prodotto agricolo o alimentare recante tale riferimento geografico dovrebbe soddisfare determinate condizioni previste da un disciplinare, quali prescrizioni specifiche intese a proteggere le risorse naturali o il paesaggio della zona di produzione, ovvero a migliorare il benessere degli animali.*

<sup>38</sup> Il tema è stato oggetto di una ampia trattazione in dottrina v., *ex multis*, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 658; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38; A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 207; S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civ.*, 2012, 613; EAD., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012; I. CANFORA, *Informazioni e tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 119; P. BORGHI, *Le informazioni volontarie nella disciplina della etichettatura degli alimenti*, in S. Carmignani e N. Lucifero (a cura di) *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Atti del Convegno del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, 2020, 93; infine sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Etichettatura degli alimenti (voce)*, in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, 210.

e territorio distinguendo lo stesso dagli altri prodotti simili, così rilevando in chiave concorrenziale<sup>39</sup>.

La considerazione da cui muovere è rappresentata dalla presa di coscienza che l'attività agricola, come detto, sintetizza un rapporto tra l'uomo e l'ambiente attraverso un *facere*, che è innanzitutto un curare, un dare forma e finalità unitarie e armoniose a un complesso insieme di elementi. Tali forme sono, in primo luogo, rinvenibili nella dimensione dello spazio rurale attraverso il processo produttivo soggetto all'opera dell'agricoltore, che si riflette nella tessitura paesistica, ove le finalità e la tipologia della produzione danno dimensione alle strutture aziendali, ma anche attraverso il prodotto finale. In questi termini, la dottrina ha evidenziato il rilievo dei "segni del territorio" quale espressione di sintesi del duplice significato di quei segni che, da un lato, l'agricoltore ha impresso sul territorio attraverso la propria opera, e, dall'altro, dei segni che sui prodotti sono impressi dal territorio in quanto elemento di conformazione del prodotto stesso<sup>40</sup>. I *segni del territorio* divengono così manifesto degli atti dell'agricoltura e dell'opera dell'uomo, e, com'è stato detto, *bandiera di appartenenza* che il prodotto porta con sé e che assume un ruolo privilegiato nella comunicazione tra prodotto e consumatore. Ne discende il rapporto orizzontale assai stretto che intercorre tra paesaggio, territorio e prodotto, ove il territorio esprime, attraverso il paesaggio, il segno dell'opera dell'agricoltore ed a sua volta imprime, per mezzo del toponimo, un "segno" sul prodotto che è espressione della sua identità territoriale. Se, quindi, si prende atto che nell'ambito della produzione agricola i rilievi dei fattori naturali, ossia del suolo, sottosuolo, del clima e dell'ambiente in generale, costituiscono, insieme ai fattori umani, ossia quelli tradizionali legati alla comunità locale, un concreto *imprinting* del prodotto finale, non vi è dubbio che assume un certo rilievo indicare al consumatore l'origine del prodotto così differenziandolo dagli altri

<sup>39</sup> "Comunicare l'origine geografica del prodotto agricolo vuol dire, dunque, indicare che esso trae dallo specifico luogo di produzione particolari caratteristiche inesistenti negli altri prodotti analoghi realizzati su aree geografiche diverse, perché l'indicazione geografica è, appunto, espressione del collegamento al nome delle proprietà organolettiche impresse al prodotto da un particolare terreno e da un particolare clima e che il consumatore si aspetta di ritrovare nei prodotti indicati con quel nome geografico. (...) L'importanza del messaggio che, nel mercato dei prodotti agricoli, il toponimo esercita sul pubblico [riflette] la necessità che l'ordinamento giuridico intervenga per evitare false suggestioni." Così, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, op. cit., 262.

<sup>40</sup> Sul punto si veda F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, op. cit., XXIV; Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Il Dir. dell'Agr.*, 1999, 154; Id., *I segni del territorio*, Quaderno dei Georgofili, Firenze, 2000.

del medesimo genere. Se poi si coglie l'indicazione di quella autorevole dottrina, già richiamata in precedenza, che vede nel territorio non una sede occasionale dell'attività dell'impresa agricola, ma uno dei suoi elementi connotanti, che si manifesta nella dimensione di un legame tra il territorio e l'opera dell'uomo, ove l'attività di quest'ultimo non si impone alla terra, quale contenitore di un'attività indifferenziata, bensì si conforma e su di essa si plasma, così che il prodotto finale esprime un'appartenenza e un'identità, unico riflesso del territorio rurale<sup>41</sup>, si evidenzia ulteriormente la necessità del ricorso dell'impresa agricola ad uno strumentario di segni distintivi e della comunicazione al consumo necessari a riconsiderare la stessa posizione dell'impresa sul mercato<sup>42</sup>.

In questo senso, il riferimento al paesaggio è particolarmente evidente nel reg. (UE) 2021/2117, e apporta una modifica rilevante al reg. (UE) 1151/2012 con riferimento all'art. 7 relativo al disciplinare di produzione di una denominazione di origine per estendere gli elementi che definiscono il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico, di cui all'art. 5, par. 1, reg. 1151/2012, anche ai dettagli riguardanti i fattori umani dell'ambiente geografico che possono, se del caso, limitarsi a una descrizione del suolo e della gestione del paesaggio, delle pratiche di coltivazione o di qualunque altro contributo umano volto al mantenimento dei fattori naturali dell'ambiente geografico di cui a tale paragrafo. Inoltre, con riferimento alla disciplina verticale per il settore vitivinicolo, la protezione del paesaggio acquisisce rilievo per quanto riguarda una denominazione d'origine protetta, per il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico, di cui all'articolo 93, paragrafo 1, lettera a), punto i), reg. (UE) 1308/2013, sebbene i dettagli riguardanti i fattori umani dell'ambiente geografico possono, se del caso, limitarsi a una descrizione del suolo, del materiale vegetale e della gestione del paesaggio, delle pratiche di coltivazione o di qualunque altro contributo umano volto al mantenimento dei fattori naturali dell'ambiente geografico di cui al tale punto.

<sup>41</sup> In questi termini, F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, op. cit., 155, parla di "segni del territorio" nel duplice significato dei "segni che l'agricoltore ha impresso sul territorio" quale oggetto di cura da parte dell'agricoltore, e nel medesimo tempo "i segni che sui prodotti sono impressi dal territorio, "siccome esso rappresenta un mero contenitore di un'attività indifferenziata, ma esso stesso elemento di conformazione del prodotto". La teoria dei "segni del territorio" è ampiamente espressa dall'A., a tal proposito, v. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, op. cit., 239; Id., *Il territorio nel prodotto e nel mercato, Regole e principi nella legislazione di orientamento*, in F. Adornato (a cura di) *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Milano, 2002, 49.

<sup>42</sup> Cfr. E. ROOK BASILE, *Impresa agricola e concorrenza*, Milano, 1988, 116 e ss.

Allo stesso modo rileva sul piano concorrenziale ove si consideri che il paesaggio rientra tra gli obiettivi ambientali riferiti alle c.d. “norme di sostenibilità” relative alle iniziative verticali e orizzontali ad integrazione delle disposizioni del reg. (UE) 1308/2013 per il settore vitivinicolo, compresa la mitigazione dei cambiamenti climatici e l’adattamento agli stessi, uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un’economia circolare, oltre alla riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell’inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi (art. 60). In altri termini, ne discende che l’art. 101, par. 1, TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate dei produttori di prodotti agricoli che si riferiscono alla produzione e al commercio di prodotti agricoli e che mirano anche ad applicare “norme di sostenibilità” più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell’Unione o nazionale, a condizione che tali accordi, decisioni e pratiche concordate impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili per l’applicazione di tale norma. Si tratta di disposizioni particolarmente rilevanti in cui il riferimento al paesaggio rileva sul peso delle attività che possono essere definite dagli agricoltori anche attraverso appositi accordi.

## 5. Brevi note conclusive

Dalle considerazioni che precedono è possibile ricavare diversi riferimenti normativi relativi al paesaggio agrario riconducibili a regole della produzione e della commercializzazione dei prodotti quale espressione dello stretto e forte legame tra produzione agricola e territorio. La puntuale definizione di “paesaggio agrario” ben condensa tale concetto e risulta un riferimento di un approccio sul piano legislativo di tipo integrato di diverse fonti proprie al diritto ambientale e al diritto agrario. Una interazione che sul piano delle disposizioni di fonte europea è maggiormente evidente, anche nella più recente evoluzione della PAC, complice anche la sostanziale matrice ambientale che i testi di riforma del dicembre 2021 ben evidenziano. Maggiori complessità si rilevano sul piano amministrativo interno ove il paesaggio agrario non acquisisce un proprio peso in termini di regola conformativa per gli interventi dettati per finalità agricole con conseguenze sul piano concreto estremamente rilevanti.

Ancora, può osservarsi che il profilo ove maggiormente si evidenzia l’integrazione tra agricoltura e paesaggio è rappresentato dalle disposizioni volte a perseguire una valorizzazione del paesaggio, posto che l’interesse collettivo si lega a quello individuale dell’imprenditore agricolo attraverso misure fatte

proprie principalmente dalla politica di sviluppo rurale per il sostegno all'agricoltura, e per garantire il mantenimento o il recupero di determinate pratiche, o la salvaguardia di colture o di allevamento di specie autoctone, oppure la conservazione delle componenti che compongono il contesto paesaggistico. In questa prospettiva, con riferimento alla nuova struttura della PAC non può non considerarsi che il nostro Paese, tradizionalmente sensibile alla conservazione e valorizzazione del paesaggio soprattutto in alcune regioni, potrà prevedere misure dirette sul paesaggio agrario non solo di stampo conservativo, ma anche nell'ambito di finalità dettate per l'attività agricola e per la sua intensificazione, purché rimanga integra e collegata ai profili maggiormente caratterizzanti il territorio e alla stessa agricoltura. In altri termini, l'interazione tra le componenti che rilevano ai fini paesaggistici può trovare una maggiore forza esplicativa nell'attuale contesto della PAC come fatto proprio dal legislatore europeo soprattutto in alcune filiere, quale quella vitivinicola, ove per certi versi negli ultimi anni si è assistito a una forte frizione tra la finalità produttivistica propria degli imprenditori e quella maggiormente conservativa degli Enti territoriali che, anche in ragione della dichiarata tutela del paesaggio, ha limitato in talune aree l'autorizzazione a impiantare nuovi vigneti.