

Diritto agrario

Porgo il mio saluto a tutti voi e desidero ringraziare l'Accademia dei Georgofili e il suo Presidente, Franco Scaramuzzi, per aver riservato ancora una volta all'agrarista uno spazio di intervento nel percorso di ricerca e di studio che da tempo l'Accademia ha intrapreso sul tema del paesaggio agrario, di cui l'incontro di oggi rappresenta una tappa fondamentale e piattaforma per ulteriori riflessioni propositive sulla materia.

La suggestiva carrellata di immagini che il nostro Presidente ci ha mostrato e l'affascinante lettura dei cabrei che arricchiscono le sale dell'Accademia, disegnando i contorni delle antiche e moderne proprietà agrarie, sono tangibile quanto eloquente testimonianza del profondo legame genetico e funzionale che unisce il paesaggio all'agricoltura, che traspare dall'orditura geometrica delle coltivazioni sul terreno, dalle tracce del sistema insediativo, dove le variegate forme di architettura rurale rispecchiano un singolare connubio tra regole dell'architettura e funzionalità all'agricoltura, e dalla stessa straordinaria dinamicità che connota il paesaggio agrario.

Franco Scaramuzzi da tempo ci esorta a riflettere sulle implicazioni di questo peculiare atteggiarsi del paesaggio agrario nel suo rapporto con l'agricoltura alla luce delle dinamiche economiche e giuridiche che guidano il suo esercizio, come filo di Arianna che deve da un lato indirizzare chi si dedica allo studio di queste complesse tematiche, anche partendo da matrici culturali differenziate, e, dall'altro, auspicabilmente ispirare l'intervento del legislatore nella disciplina della materia. La lettura del paesaggio agrario condotta con gli occhiali del giurista attento interprete delle ragioni dell'agricoltura sembra infatti suggerire interventi di politica legislativa ispirati al criterio guida del-

* *Dipartimento territorio e sistemi agro-forestali, Università degli Studi di Padova*

la formulazione di una disciplina differenziata per il paesaggio agrario, che respinga le tentazioni culturali tendenti alla sua mummificazione, sia aperta ad accogliere le nuove sembianze che quest'ultimo può assumere in funzione della introduzione di moderne tecnologie e impianti, vitali per la sopravvivenza dell'agricoltura, da realizzare all'insegna del rispetto del patrimonio paesaggistico esistente, della conservazione dell'unicità dei contesti agrari e del mantenimento dei valori che essi esprimono. In sostanza, un intervento legislativo capace di disegnare una linea di armonizzazione nel complesso gioco di equilibri tra la protezione delle sue componenti estetiche, storiche, culturali, e la tutela delle sue componenti economiche.

Più volte in questa sede ho evidenziato la difficoltà di reperire norme in grado di cogliere questa specificità del paesaggio agrario, alla luce del panorama legislativo vigente, a onta della singolare sintonia che lo stesso rivela con la Convenzione europea del paesaggio. Non solo, infatti, il paesaggio agrario sembra incarnare una sorta di icona della moderna concezione di paesaggio come bene culturale, coniata dalla Convenzione, dove sotto il crisma della natura in senso lato culturale si vengono a intrecciare valori estetici, ambientali e culturali nel senso più tradizionale del termine, ma le stesse indicazioni che la Convenzione dà laddove formula i principi di azione della politica del paesaggio che gli Stati aderenti devono attivare, rivelano potenzialità straordinarie come misure mirate ad apprestare una disciplina *ad hoc* per il paesaggio agrario, plasmata in funzione della sua specificità. È agevole evocare in tal senso 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 sfocino nella assoluta imm modificabilità 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 altrettanto 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, il cui tessuto normativo rivisita i tradizionali strumenti di tutela paesaggistica, vincolo e piano, in chiave con la nuova concezione culturale del paesaggio e, in particolare nella sua ultima versione, alla luce del principio della riviviscenza della sovranità dello Stato nella materia, a più riprese affermata con forza dalla Corte costituzionale.

In palese dissonanza con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio – peraltro formalmente ratificata dal legislatore italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 – nella fitta e complessa trama delle disposizioni contenute nella parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la specificità del paesaggio agrario viene tendenzialmente ignorata e si dissolve nella sostanziale omologazione al paesaggio urbano.

D'altro canto le sporadiche disposizioni dove si riscontra un qualche cenno di riferimento al paesaggio agrario e ai suoi segni, rivelano inquietanti *defaiances*, indubbiamente sintomatiche della scarsa correttezza che sotto l'aspetto della tecnica redazionale inficia l'intero *corpus* del codice, ma anche di una più sostanziale disattenzione verso il paesaggio agrario.

La mia lettura critica del Codice Urbani prende le mosse dalle disposizioni inerenti il vincolo paesaggistico, e il connesso regime autorizzatorio e sanzionatorio, che trovano applicazione agli immobili e alle aree agricole qualora queste siano qualificate come beni paesaggistici, in forza di un provvedimento impositivo del vincolo, di una previsione *ad hoc* del piano paesaggistico o in quanto fanno parte delle categorie di aree vincolate *ex lege*.

Il regime vincolistico dettato dal Codice, com'è noto, subordina l'esecuzione degli interventi che comportino modificazioni esteriori al bene oggetto di vincolo, al rilascio della preventiva autorizzazione paesaggistica, disegna un apparato sanzionatorio, che comprende sia sanzioni penali che amministrative, a fronte della violazione delle disposizioni relative alla autorizzazione, e ritaglia uno spazio di operatività, peraltro tassativamente circoscritto, all'attivazione della c.d. sanatoria paesaggistica.

Il quadro normativo di riferimento dell'autorizzazione paesaggistica, frutto di una disorganica e concitata stratificazione di norme, caratterizzate da una perniciosa precarietà e da un costante atecnicismo, apre qualche varco all'esercizio delle attività agricole sui beni paesaggistici, sotto il profilo della relativa liberalizzazione o della soggezione a procedimenti autorizzatori semplificati, ma si tratta di varchi enigmatici, talvolta contraddittori, che ripropongono formule terminologiche coniate dalla legge Galasso, foriere, nella loro ambiguità, di una copiosa messe di precedenti giurisprudenziali sintomatici delle difficoltà legate alla relativa concreta applicazione, talvolta superate dall'intervento chiarificatore del legislatore agrario, che delle stesse ha fornito l'interpretazione autentica, della quale però il Codice del paesaggio ha preso atto solo parzialmente nella sua più recente versione.

Il riferimento, tra le attività esenti da preventiva autorizzazione, alla oscura locuzione taglio colturale, senza chiarirne il significato giuridico, anche alla luce del suo ambiguo coordinamento con la previsione della liberalizzazione

della più generale categoria delle attività agro silvo pastorali, ne costituisce emblematico esempio.

Non sembra potersi sottrarre agli strali del giurista attento alle ragioni del paesaggio agrario, neppure il regime della autorizzazione paesaggistica semplificata, introdotto dal d.P.R. n. 139 del 9 luglio 2010, che trova applicazione agli interventi qualificati dallo stesso legislatore come di lieve entità: nel relativo elenco, contenuto nell'allegato al decreto, risultano inserite alcune tipologie di opere chiaramente inerenti l'attività agro-silvo-pastorale o a essa funzionali. Si pone dunque in modo immediato ed evidente il problema del temperamento di questa disciplina che assoggetta ad autorizzazione, sia pure semplificata, interventi inerenti l'agricoltura, con il regime generale della esenzione dalla preventiva autorizzazione dell'attività agro-silvo-pastorale, previsto, come abbiamo visto, dallo stesso Codice Urbani.

Qualche perplessità sorge inoltre con riferimento alla soggezione di interventi funzionali all'esercizio dell'agricoltura a un regime autorizzatorio che si snoda, a onta della sua denominazione, attraverso una complessa scansione di tappe, scandita da una tempistica tutt'altro che celere, e chiaramente strutturato in funzione di tipologie di attività di natura prettamente edilizia, come testimoniato dalla circostanza che l'autorità amministrativa, nell'ambito della procedura autorizzatoria semplificata, è chiamata preliminarmente a verificare la conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia.

È dunque quanto mai auspicabile che il legislatore, nella nuova stagione di ulteriori provvedimenti modificativi del dettato del Codice Urbani, che sembra aprirsi alla luce delle indicazioni in tal senso contenute nella relazione di accompagnamento del d.P.R. 139 del 2010, e nel recente decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 "*Disposizioni in materia di semplificazione e di sviluppo*", si impegni in una rivisitazione completa e attenta della disciplina dell'autorizzazione paesaggistica con riferimento alle attività agricole.

Anche se, a mio avviso, in prospettiva, sarebbe opportuno, in sede legislativa, ricercare formule alternative allo strumento del vincolo, sulla scia dell'esperienza anglosassone dei *management agreements*, al fine di conciliare gli interessi dell'agricoltura con quelli del paesaggio.

Del resto l'adozione del modello partecipativo assurge nella Convenzione europea del paesaggio a *fil rouge* di tutte le indicazioni che essa dà agli Stati aderenti in ordine agli indirizzi di politica paesaggistica da attivare, ed emerge anche sia dalle scelte inerenti la PAC finora operate dall'Unione europea, sia da quelle che si prospettano alla luce delle proposte relative alla nuova PAC, anche se nell'ottica di privilegiare, nel rapporto con l'agricoltura, la

protezione di interessi di matrice spiccatamente ambientale, dove una larvata protezione dei segni del paesaggio agrario si registra ma solo in maniera indiretta. Il pensiero va ai Regolamenti (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, laddove hanno condizionato l'erogazione degli aiuti diretti agli agricoltori al rispetto di una serie di prescrizioni, tra le quali quella relativa al mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali. L'Allegato 4 al Regolamento 1782/2003, sotto questo profilo non sostanzialmente modificato dal successivo Regolamento 73/2009, inserisce nell'ambito delle c.d. buone pratiche agricole che l'agricoltore è tenuto ad attivare, il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, nell'ottica, però, dell'obiettivo di evitare il deterioramento degli *habitat* naturali; e il mantenimento dei terrazzamenti, che costituiscono uno degli elementi tipici e ricorrenti, del paesaggio agrario, sia pure come misura finalizzata alla protezione del suolo.

La scelta operata dall'Unione europea di privilegiare la tutela dell'ambiente rispetto alla protezione del paesaggio, trova conferma della giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare nella sentenza 16 luglio 2009, in cui si è pronunciata sulla questione pregiudiziale proposta dalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) Regno Unito, nella causa Mark Horvath vs Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. La Corte, infatti, da un lato ha sottolineato il ruolo strategico dei sentieri visibili gravati da servitù di passaggio pubblico nel mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, che giustifica l'imposizione dell'obbligo inerente la relativa manutenzione al proprietario, tema, per inciso, totalmente ignorato dal nostro legislatore nazionale; dall'altro, in sintonia con il dettato del Regolamento, ha addotto a supporto della propria decisione una interpretazione in chiave decisamente ambientale della locuzione «elementi caratteristici del paesaggio» laddove definisce questi ultimi come elementi fisici dell'ambiente e, in quanto tali, oggetto delle misure di conservazione che comprendono il mantenimento dei sentieri in funzione di prevenzione del deterioramento degli *habitat*.

Sul versante della legislazione nazionale, una traccia nella direzione dell'adozione del modello della partecipazione come strumento di tutela del pae-

saggio agrario, quanto mai labile, embrionale, informe, ma che forse vale la pena rivisitare, si rintraccia in due disposizioni, per lungo tempo relegate in una sorta di cono d'ombra all'interno di un decreto legislativo che ha segnato sotto aspetti diversi, una svolta epocale nella nuova concezione dell'impresa agricola: il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 "*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*". Negli artt. 14 e 15 di quel provvedimento, il legislatore ha adottato misure di tutela del paesaggio agrario basate sull'adesione volontaria dell'imprenditore a un modello concertato di gestione del paesaggio, che trovano forma in due tipologie contrattuali: il contratto di promozione (art. 14) e le convenzioni tra la pubblica amministrazione e gli imprenditori agricoli per favorire lo svolgimento di attività finalizzate – così recita l'art. 15 del decreto – «alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale».

Ma lo scenario più desolante per il giurista che legge il Codice dei beni culturali e del paesaggio con occhio attento alle ragioni dell'agricoltura, è offerto dalla disciplina del piano paesaggistico che assurge, nell'ottica del legislatore, a strumento prioritario al quale viene affidata la tutela del paesaggio, dotato di valore ricognitivo dell'intero territorio regionale, propositivo nella formulazione degli obbiettivi di qualità paesaggistica per ciascun contesto in cui quest'ultimo è suddiviso, e prescrittivo, nella sua duplice funzione di vestire i vincoli nudi, cioè dotare di prescrizioni d'uso i beni paesaggistici presenti sul territorio regionale, e individuare sul medesimo territorio regionale ulteriori immobili e aree che rispondano ai requisiti richiesti dall'art. 136, lett. c), cioè compongano un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, determinandone le relative prescrizioni d'uso.

Le disposizioni dedicate dal Codice alla disciplina del piano paesaggistico esauriscono la considerazione per la specificità del paesaggio agrario in un laconico inciso, labile quanto fragile nella sua genericità: l'art. 135 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, senza offrire indirizzi precisi e senza che sia contemplato alcun coinvolgimento degli agricoltori nella costruzione del piano, in palese dissonanza con la Convenzione europea del paesaggio.

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 ha infatti ripetutamente dichiarato, sia pure in ordine a contesti normativi diversi da

quello in esame, 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, 1° comma, della Costituzione. Le disposizioni del 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, 1° comma, della Costituzione.

L’incidenza negativa che sul paesaggio agrario può giocare la sostanziale indifferenza della disciplina codicistica per la specificità che lo connota, allorché detta le linee di redazione del piano paesaggistico, sembra assumere contorni più dilatati e preoccupanti, alla luce sia del principio affermato con forza dal Codice Urbani della prevalenza delle previsioni del piano su ogni altro strumento di pianificazione del territorio, inclusi anche i piani dei parchi, in linea con i già ricordati orientamenti della Corte costituzionale relativi alla prevalenza degli interessi legati alla tutela del paesaggio sugli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, sia di recenti tendenze seguite dal nostro legislatore in materia di fonti energetiche rinnovabili. Mi riferisco, in particolare, al decreto ministeriale n. 47987, emanato il 10 settembre 2010 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*”, che detta i criteri generali per l’inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nel paesaggio e nel territorio, dove si 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.

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, attribuisce alle regioni la facoltà di individuare aree e siti caratterizzati da produzioni alimentari di qualità o da produzioni di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico culturale, non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti: a tal fine il provvedimento stabilisce che le regioni tengano conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e da altri pertinenti strumenti di pianificazione ambientale e territoriale.

La riflessione sul carattere di estrema frammentarietà e lacunosità che attualmente connota la tutela giuridica del paesaggio agrario a fronte della complessità degli interessi che si intrecciano al suo interno e alla loro potenziale conflittualità, rendono auspicabile e ormai improcrastinabile una rinnovata considerazione della materia da parte del legislatore, nell'ottica, si auspica, di una più spiccata sensibilità al monito lanciato più volte dall'Accademia dei Georgofili, che la scarsa attenzione verso le esigenze legate all'uso agricolo della terra, sacrificate sull'onda di una protezione incondizionata del paesaggio, può tradursi nella paventata distruzione del paesaggio stesso: le recenti vicende degli olivi di Toscana ne costituiscono un triste quanto tangibile esempio.