

NICOLETTA FERRUCCI*

Il paesaggio agrario tra convenzione europea del paesaggio e normativa italiana

Il paesaggio agrario letto con gli occhiali del giurista si rivela come una sorta di icona della moderna concezione del paesaggio, che ha trovato la sua espressione più significativa, agli albori del nuovo secolo, nella Convenzione europea del paesaggio.

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

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

Il paesaggio agrario, infatti, appare plasmato dalla mano dell'agricoltore: l'impronta dell'uomo sulla natura si rivela non solo nel disegno delle coltivazioni sul terreno, ma nelle stesse tracce del sistema insediativo, dove le varie forme di architettura rurale rispecchiano un singolare connubio tra regole dell'architettura e funzionalità all'agricoltura.

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

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

L'agricoltura, ci insegna Franco Scaramuzzi, rende i paesaggi in cui si svolge realtà vive e dinamiche, mai nate per essere conservate nel tempo. Le profonde metamorfosi che nel corso della storia i paesaggi agrari hanno subito, testimoniate dall'iconografia che ha segnato il rapporto tra città e campagna, e dalle preziose letture dei cabrei, sono attribuite, ci ricorda il nostro Presidente, non solo al buon gusto degli agricoltori, ma anche alle loro necessità vitali di rispettare precise esigenze tecnico economiche del momento, e, mi permetto di aggiungere, rispondenti alla evoluzione dei rapporti giuridici che il diritto agrario ha costruito nella costante ricerca di una sorta di conciliazione degli interessi del lavoro e della proprietà, e, più in generale, alle scelte di politica legislativa che nel tempo hanno orientato l'attività agricola.

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

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

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

Innegabile, infine, l'incidenza della mezzadria e della tempistica della sua diffusione sulla conformazione delle diverse tipologie di paesaggio, in particolare in Toscana, mirabilmente tratteggiata da Emilio Sereni; e ulteriormente testimoniata da quel suggestivo ripercorrere con Renato Stopani le fasi del processo evolutivo delle modalità insediative nella campagna toscana, legato alla corrispondente evoluzione del sistema poderale che ha segnato il passaggio dalle modeste "case da lavoratore", tipiche dell'età medievale, alle turrette dimore in muratura del Cinquecento, nucleo centrale di edifici a tipologia

seriale, aperte cioè alla possibilità di aggiungere altri elementi, e, infine, alle monumentali case coloniche espressione dell'architettura della fine del Settecento.

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

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

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

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

Innegabile l'azione fortemente sinergica che in questa direzione ha giocato quella sorta di rivoluzione copernicana che ha marcato la svolta del legislatore comunitario e nazionale nella concezione giuridica dell'imprenditore agricolo: un soggetto che si è spogliato del suo tradizionale abito di mero produttore di beni per proiettarsi in una prospettiva che lo vede erogatore di servizi, in sinergia con altre iniziative imprenditoriali e culturali che si collocano all'interno delle aree rurali, nell'ottica della multifunzionalità dell'agricoltura.

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

Anche sotto questo profilo il paesaggio agrario rivela una innegabile sintonia con la Convenzione europea del paesaggio: le indicazioni forti che la Convenzione dà laddove formula i principi di azione della politica del paesaggio, rivelano potenzialità straordinarie come misure mirate ad apprestare una disciplina *ad hoc* per il paesaggio agrario, plasmata in funzione della sua specificità. Emblematici in tal senso sono i richiami ad 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 immodificabilità del paesaggio, ma tengano conto dei cambiamenti che quest'ultimo subisce di continuo.

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

In palese dissonanza con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio, peraltro formalmente ratificata dal legislatore italiano con la legge 9 gennaio 2005, n. 14, nella fitta e complessa trama delle disposizioni contenute nel Codice Urbani, la specificità del paesaggio agrario viene tendenzialmente ignorata e si dissolve nella sostanziale omologazione al paesaggio urbano.

Le disposizioni dedicate alla disciplina dello strumento prioritario al quale il Codice affida la tutela del paesaggio, il piano paesaggistico, dotato di valore ricognitivo, prescrittivo e propositivo, esauriscono la considerazione per la specificità del paesaggio agrario in un laconico inciso, labile quanto fragile nella sua genericità: l'art. 135 del Codice invita infatti lo Stato e le Regioni nella redazione a quattro mani dei piani paesaggistici, a porre particolare attenzione alla salvaguardia delle aree agricole, accanto alla tutela dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco, laddove vengono individuate

le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio, e comunque tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito.

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

La mancata sintonia della normativa paesaggistica vigente nel nostro ordinamento con le indicazioni dettate dalla Convenzione europea del paesaggio, con riferimento al paesaggio agrario, si colora attualmente di una venatura di potenziale illegittimità costituzionale. La Corte costituzionale, infatti, ha dichiarato che devono considerarsi costituzionalmente illegittime le disposizioni legislative nazionali contrastanti in modo insanabile con quelle dettate dalla normativa internazionale, le quali, pur non avendo rango costituzionale, costituiscono norme "interposte" nel giudizio di costituzionalità, per effetto del rinvio agli obblighi internazionali contenuto nell'art. 117, 1° comma. Le disposizioni contenute nel Codice Urbani in contrasto con le indicazioni dettate dalla Convenzione sono dunque da considerare potenzialmente passibili di dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, 1° comma, della Costituzione.

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

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

lori economici e culturali espressi dal paesaggio agrario, nelle attività regionali di programmazione e nelle funzioni amministrative.

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

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

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

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

RIASSUNTO

L'Autrice, nel suo intervento, si propone di ricercare, alla luce della Convenzione europea del paesaggio e della vigente normativa italiana, paesaggistica e agraristica, gli strumenti giuridici idonei ad apprestare adeguata tutela e valorizzazione al paesaggio agrario, in

funzione delle peculiari caratteristiche che lo connotano rispetto alle diverse tipologie di paesaggio presenti sul territorio nazionale: il suo carattere composito e il suo stretto legame genetico e funzionale con l'agricoltura, che ne determina la singolare dinamicità.

ABSTRACT

In her paper the Author aims to highlight, in the light of the European Convention on landscape and the Italian current legal provisions on landscape and agriculture, the legal instruments suitable to provide adequate protection and enhancement of the agricultural landscape on the basis of its key features vis-à-vis the different kinds of landscape existing in Italy: its diverse nature and its close link with agriculture, which makes it peculiarly dynamic.