

Ognuno di questi aspetti è in grado di influenzare la forma del territorio coltivato, che, appunto, vive di costanti mutamenti: sia eventi storici, come le rivolte contadine¹⁰³, che giuridici (si pensi alla disciplina della mezzadria¹⁰⁴) hanno influenzato il dato formale, seppur, quasi sempre, senza la necessaria consapevolezza. Dunque, volendo applicare fino in fondo i principi generali desumibili dalla concezione integrale, occorre prendere coscienza che il dato paesaggistico, anche in campo agrario, assume una dimensione valoriale tale da non poter essere ulteriormente sottovalutata nella predisposizione di politiche di potenziale incidenza in una materia che, a ben vedere, «si trova al crocevia di una straordinaria interconnessione di livelli normativi e di governo»¹⁰⁵.

Sul punto occorre riconoscere una primaria importanza alla poli-

¹⁰³ Cfr. E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, cit., pp. 441 ss. In queste pagine ci si sofferma sugli effetti prodotti in campo agricolo dalle lotte intraprese dalle organizzazioni contadine unitarie. Come lo stesso Autore sottolinea, esse «hanno, senza dubbio indotto mutamenti di carattere permanente, strutturale, nella realtà economica e sociale delle campagne italiane e nel paesaggio agrario stesso del nostro Paese». Fra questi, possono ricordarsi la redistribuzione di numerosi latifondi, con l'intensificazione e progressiva industrializzazione delle attività agricole, e la costante riduzione delle superfici lasciate a riposo.

¹⁰⁴ È ancora E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, cit., pp. 293 ss. a fornire un'attenta analisi della realtà italiana del Settecento, appunto caratterizzata, almeno fino a metà secolo, dalla mezzadria quale forma di conduzione prevalente. In tale contesto «il paesaggio agrario della Padana era sostanzialmente dominato, come in Toscana, dalle forme del potere colonico». Tuttavia, con il passaggio da un legame tra proprietari e coloni di natura pseudo-feudale, si passa ad una conduzione di stampo capitalista, con progressiva proletarianizzazione dei mezzadri, penalizzati anche nella ripartizione del prodotto. Ne segue una crisi della mezzadria, ed il trionfo di un nuovo sistema di conduzione capitalistico, foriero di «una vera e propria rivoluzione agronomica» che «indurrà nuove e profonde trasformazioni nel paesaggio agrario di queste terre».

¹⁰⁵ E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in AIDU, *Urbanistica e paesaggio*, cit., p. 81. Vedi anche E. DEL MASTRO, *La tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario*, online su www.aedon.mulino.it, p. 1, il quale evoca la possibilità di orientare le politiche agricole in senso lato verso una forma di «tutela riflessa» del paesaggio agrario.

¹⁰⁶ Per una panoramica relativa alle esperienze passate e alle prospettive future

tica agraria comunitaria (PAC)¹⁰⁶, la quale, espressamente prevista fin dal trattato di Roma del 1957¹⁰⁷ a fronte dell'arretratezza che caratterizzava vasti settori del mondo rurale e la povertà che colpiva buona parte degli addetti a questa attività¹⁰⁸, ha ormai ampliato i suoi orizzonti, determinato l'emersione di un vero e proprio diritto rurale comunitario.

Come è facile immaginare, a fronte di un contesto storico caratterizzato di impellenti necessità alimentari, per un lungo periodo l'azione politico-normativa comunitaria (rispecchiata da quella degli Stati membri), si è quasi esclusivamente concentrata sul sostegno della produttività e sullo sfruttamento intensivo delle risorse. Tuttavia, la mancata considerazione, a livello approfondito, delle implicazioni paesaggistiche e ambientali di tali politiche, non ne ha tuttavia cancellato le conseguenze anche da questo punto di vista: conseguenze che, in quanto non ponderate, si sono spesso rivelate negative.

Emblematici, ad esempio, sono gli effetti – tutt'altro che secondari – che, dal punto di vista paesaggistico, sono stati determinati dagli interventi a sostegno dei prezzi e a supporto dei redditi dei lavoratori agricoli¹⁰⁹. La redditività indotta di alcune filiere produttive (quali cereali, carni bovine, lattiero-caseari, barbabietola da zuc-

chero, ecc.) in tema di PAC, si veda DE CASTRO, Russo, *La politica agricola europea nell'Unione allargata*, 10° Rapporto Agricoltura, a cura di Nomisma, Roma, 2005.

¹⁰⁷ Cfr., per un quadro completo delle finalità, l'art. 33 (ex art. 39) del Trattato istitutivo della Comunità Europea. In argomento si veda S. VENTURA, *Principi de droit agrarie communautaire*, Bruxelles, 1967, nonché G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario: le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988.

¹⁰⁸ L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 58 precisa che l'intento principale era proprio quello di accompagnare e sostenere il settore primario dell'economia continentale, nell'ottica, da un lato, di perseguire l'indipendenza alimentare della Comunità da altri Stati, dall'altro di salvaguardare un intero sistema industriale basato sulle attività agricole.

¹⁰⁹ In linea generale si prevedeva la fissazione annuale di tre parametri:

– il prezzo obiettivo, cioè il prezzo che, in circostanze normali, avrebbe dovuto formarsi sui mercati alla produzione;

– il prezzo di intervento, vale a dire il prezzo minimo garantito ai produttori;

– il prezzo di soglia, indicante il prezzo minimo dei prodotti di provenienza extra-comunitaria nei mercati comunitari, ottenuto attraverso l'imposizione di dazi all'entrata.

chero) ha, infatti, finito con l'indirizzare verso la «monospecializzazione culturale anche quei territori dove le condizioni socioeconomiche, pedoclimatiche e morfologiche non vocavano alle produzioni estensive o dove erano ancora resistenti le sistemazioni tradizionali»¹¹⁰, a maggior ragione in Italia, ove le coltivazioni di maggiore diffusione corrispondono ad ordinamenti promiscui.

Si può dire che si è innescato un processo di omologazione, che viepiù è andato riducendo le tipicità distintive delle identità locali create storicamente: nelle zone di pianura, ad esempio, si è assistito ad un abbandono delle coltivazioni tradizionali, quali la c.d. piantata padana,¹¹¹ mentre in altri luoghi sono state introdotti cicli produttivi a redditività indotta, sebbene non adatti alle caratteristiche morfologiche e climatiche dell'area¹¹². In molti casi, dunque, il paesaggio agrario, forzatamente allontanato dalla sua dimensione tradizionale, veniva privato poco alla volta della sua caratteristica capacità di ingenerare identificazione nella popolazione, risultando svilito nella sua qualità di valore culturale. A ben vedere, la pericolosità di una siffatta deriva trova conferma anche oggi, a maggior ragione in un contesto normativo nel quale la forza identitaria è assunta a requisito qualificante il paesaggio.

Il perseguimento di obiettivi di natura essenzialmente quantitativa ha determinato, altresì, una specializzazione delle attività aziendali,

¹¹⁰ R. ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario, relazioni e fattori di influenza della PAC sull'evoluzione dei paesaggi agrari d'Italia*, online su www.dirittoambiente.com, p. 2.

¹¹¹ Si tratta di una sistemazione culturale di origine rinascimentale, diffusasi nel Settecento, caratterizzata da un ordinamento promiscuo, ove, alla produzione di grano e mais, a rotazione con il prato da sfalcio, si aggiunge la vite maritata alle alberature. Per una più completa analisi, anche sotto il profilo evolutivo, cfr. E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, cit., pp. 177 ss. e 274 ss.

¹¹² A. CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, disp. III, p. 20 (online su www.unina.it) ricorda il caso, emblematico per l'Italia, della coltivazione di tabacchi scuri nelle province interne della Campania. Ai produttori fu offerto un sostegno tale che, nonostante l'ambiente si presentasse poco adatto alla coltivazione, molte piccole aziende preferirono orientare in questo senso la propria attività, abbandonando le forme di occupazione rurale tradizionali, segnatamente l'allevamento. Va da sé che una siffatta riconversione ha inciso fortemente sulla forma del paesaggio dell'area.

accompagnata da una progressiva perdita di biodiversità (ad esempio sono andate progressivamente scomparendo alcune produzioni locali altamente specializzate per selezione del patrimonio genetico), nonché una riduzione dei «cicli integrati chiusi» all'interno delle aziende¹¹³, nelle quali, tradizionalmente, la coltivazione si accompagnava alla presenza di animali, quale fonte integrativa di reddito. Con ciò è più agevole spiegare la rinuncia al pascolo, favorita dallo sviluppo di forme di allevamento intensivo in stalla.

Gli effetti distorsivi sono stati rafforzati da una distribuzione dei benefici che favoriva le imprese più grandi, in grado di sviluppare cicli produttivi a livello industriale, a discapito di quelle di dimensioni piccole o piccolissime¹¹⁴. È risaputo, infatti, che queste ultime sono maggiormente presenti in collina ed in montagna, vale a dire in aree ove è impossibile progettare una coltivazione estensiva: in queste zone, perciò, o si riusciva, con innegabili difficoltà, a trarre reddito dalle attività tradizionali (si pensi alle colture collinari sistemate su terrazzamenti), oppure ci si rassegnava all'abbandono e alla migrazione. L'intensificarsi di questi fenomeni ha peraltro destato comprensibili preoccupazioni anche sotto il profilo dello spopolamento delle zone in cui l'opera dell'uomo è «essenziale per mantenere il manto verde»¹¹⁵.

In una seconda stagione politica, protrattasi fino agli anni Novanta, si tentò di fronteggiare la sopraggiunta situazione di eccedenza produttiva, senza però trovare un accordo di base fra gli Stati per la realizzazione di una vera riforma organica. Tra gli strumenti di politica agraria che vedono la luce in questo travagliato contesto, alcuni si sono distinti per i potenziali effetti sul contesto paesaggistico.

Se già il secondo *Piano Mansholt* incentivava una progressiva riduzione delle superfici coltivate, facilitando il rimboschimento¹¹⁶, meritava particolare attenzione la c.d. «messa a riposo dei terreni» o *set*

¹¹³ R. ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, cit., p. 3.

¹¹⁴ A. CIOFFI, *Appunti delle lezioni di Fondamenti di politica agraria*, cit., disp. III, p. 18. A ben vedere le imprese che producono maggiori quantità di un bene ottengono un duplice vantaggio: si vedono riconosciuto un sostegno maggiore, proporzionale alla capacità produttiva, ed, allo stesso tempo, sono in grado di meglio sfruttare le economie di scala, potendo così assicurare prezzi più bassi.

¹¹⁵ G. GALLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 62.

aside, introdotta, per la prima volta, nel 1988. Sostanzialmente la Comunità, nell'ottica di una riduzione delle eccedenze, incentivava gli imprenditori a ritirare i seminativi dalla produzione e ad indirizzarli verso usi diversi, quali la messa a riposo quinquennale, il rimboschimento, l'utilizzo di scopi non agricoli, o la creazione di pascoli¹¹⁷. Così facendo, si favoriva un ritorno alle procedure di rotazione, in precedenza abbandonate per ragioni di convenienza¹¹⁸, consentendo una reintegrazione naturale (e non chimica) degli elementi nutritivi presenti nel terreno. È stato correttamente notato che «il regime del *set aside*, pur forzando il tradizionale avvicendamento, è annoverabile tra gli strumenti potenzialmente in grado di ridare in parte figurabilità al paesaggio agrario e capace di supportare il recupero sulla perdita di biodiversità»¹¹⁹. Resta peraltro qualche dubbio circa la concreta sostenibilità di questa pratica da parte di piccole aziende basate sulla presenza di più colture contemporaneamente, ove la perdita di potenzialità produttive potrebbe risultare davvero difficile da compensare sul piano economico.

La componente paesaggistica inizia a trovare effettiva considerazione nel panorama PAC con la c.d. «*riforma MacSharry*», a cavallo tra il 1991 ed il 1992, con la quale la salvaguardia ambientale e la compatibilità dell'attività agricola vengono a costituire uno degli obiettivi primari perseguiti dalla politica comunitaria¹²⁰.

A completamento delle storiche innovazioni intervenute nel campo del contingentamento produttivo e del sostegno ai prezzi¹²¹, infatti,

¹¹⁶ L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 570.

¹¹⁷ L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 573.

¹¹⁸ Infatti la contribuzione comunitaria era 'accoppiata' al quantitativo prodotto, come ricorda R. ZOMPÌ, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, cit., p. 13.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ A dire il vero, come nota L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 574, già il reg. 2328/91, agli artt. da 21 a 24, aveva previsto (ma pur sempre in via di opportunità e non di obbligo) la possibilità, per i singoli Stati di concedere aiuti nelle zone sensibili sotto il profilo della protezione dell'ambiente, della conservazione dello spazio naturale e del paesaggio.

¹²¹ Si fa riferimento all'introduzione, in numerosi settori (famoso il caso del latte), delle quote di produzione (sulle quali cfr. A. GERMANO, *Le quote di produzione*

comparivano misure dette «di accompagnamento» atte a ridurre le esternalità negative dell'agricoltura in campo ambientale e, più precisamente, a promuovere «l'impiego di metodi di produzione agricola che riducano gli effetti inquinanti dell'agricoltura», «la conduzione di terreni in modo compatibile con la tutela e miglioramento dell'ambiente e degli spazi naturali», «la cura dei terreni agricoli e forestali abbandonati e a rischio di danni ecologici», nonché «la formazione di agricoltori sensibili a metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela ambientale»¹²². Fra le altre, spiccavano per l'innegabile incidenza sulla conformazione spaziale e figurativa del territorio la concessione di premi, riferiti ad unità di superficie, a chi si fosse impegnato a produrre con tecniche di coltivazione coerenti con gli obiettivi suddetti¹²³ (con particolare attenzione a forme di agricoltura biologica)¹²⁴, l'introduzione di una nuova forma di *set aside*, di durata ventennale, «per scopi di carattere ambientale, in particolare per la creazione di riserve di biotipi o parchi naturali, o per salvaguardare sistemi idrologici»¹²⁵, l'incentivazione del rimboschi-

nel diritto comunitario dell'agricoltura, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 1996, pp. 604 ss.), nonché l'introduzione del «disaccoppiamento», ovvero la separazione fra l'aiuto concesso agli agricoltori ed il destino dei prezzi dei prodotti, riavvicinati a quelli del mercato mondiale.

¹²² Art. 1, par. 2, reg. 2078/92/ce; cfr. L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 575.

¹²³ A condizione che gli Stati Membri adottassero programmi pluriennali imperniati sulla protezione ambientale.

¹²⁴ Anche la materia dell'agricoltura biologica, unitamente alla tutela delle tipicità attraverso le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche tipiche, gioca un ruolo affatto secondario nel campo della tutela paesaggistica, a conferma del fatto che la componente visibile trova fondamento in un equilibrio ambientale in senso lato. In argomento si segnalano G. SGARBANTI, *Il piano di azione europeo per l'alimentazione e l'agricoltura biologica*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario: riforma della politica agricola comune, allargamento dell'Unione e Costituzione europea, diritto alimentare e vincoli internazionali: atti del Convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato*, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, 2005, pp. 239 ss., nonché il recente contributo di I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, pp. 361 ss.

¹²⁵ Reg. 2078/92, art. 2, l. f).

mento o, comunque, dello sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole¹²⁶.

È, però, solo con il grande progetto di riforma noto come «Agenda 2000»¹²⁷ che si apre un nuovo corso della politica agraria: «in altri termini, si passa da una fase in cui ogni sforzo in agricoltura era rivolto al raggiungimento del massimo di produttività economica dell'impresa ad una in cui diventa essenziale la costruzione di uno sviluppo sostenibile»¹²⁸. È proprio quest'ultimo concetto, che il Trattato di Amsterdam ha introdotto tra i principi fondamentali dell'Unione¹²⁹, ad evocare l'elaborazione di una nuova disciplina del territorio, che sappia trovare un punto di equilibrio tra le diverse anime del paesaggio agrario¹³⁰, ivi compresa la promozione del ruolo degli agricoltori nella gestione delle risorse naturali e nella conservazione del paesaggio stesso. Si tratta di un nuovo modo di approcciarsi all'agricoltura, «come strumento il quale, oltre ai compiti tradizionali di soddisfacimento di un bisogno essenziale dell'uomo, viene assumendo anche la funzione di protezione dell'ambiente»¹³¹ e del paesaggio.

Tutto ciò si inserisce, poi, in un più ampio disegno, nel quale non si ricerca più la sicurezza dell'approvvigionamento in termini quantitativi, bensì qualitativi e sanitari, anche attraverso il recupero e la rivalutazione dei prodotti locali di qualità, della biodiversità e della biologicità¹³².

L'istituto che costituisce il principale strumento di concretizzazione

¹²⁶ Era dedicato, a queste specifiche finalità, un apposito regolamento, il 2080/92/ce.

¹²⁷ Per un quadro complessivo, in chiave divulgativa, di Agenda 2000 vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000: Rafforzare e ampliare l'Unione europea*, Progetto di opuscolo informativo della Commissione sull'Agenda 2000 destinato al grande pubblico, online sul sito dell'istituzione.

¹²⁸ G. GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2001, p. 5.

¹²⁹ Cfr. l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, in virtù del quale, tra gli obiettivi perseguiti, si annovera il perseguimento di uno «sviluppo equilibrato e sostenibile».

¹³⁰ N. FERRUCCI, *Riflessioni di un giurista sul tema del paesaggio agrario*, cit., p. 453.

¹³¹ G. GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, cit., p. 7.

¹³² R. ZOMPI, *Politica agricola comune e paesaggio agrario*, cit., p. 15; G. GALLONI, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 60.

di questa nuova prospettiva è la c.d. «condizionalità»¹³³, entrata nel panorama della politica agraria con il reg. 1259/1999 (contenente norme comuni per i regimi di sostegno diretto¹³⁴), in base al quale l'erogazione degli aiuti veniva sostanzialmente subordinata all'osservanza di norme di comportamento rispettose di valori ambientali, individuate nel concreto dai singoli Stati¹³⁵.

Se, però, in origine la condizionalità era incentrata solo su esigenze ambientali in senso stretto (tanto da essere definita «eco-condizionalità»¹³⁶, le sue potenzialità di valorizzazione del territorio e di promozione del paradigma della sostenibilità dell'attività umana si sono rivelate appieno nel contesto della riforma *Fischler* del 2003. Con il reg. 1782/03, infatti, essa si inserisce fra i principi generali che regolano il settore dei pagamenti diretti, fino ad assumere, secondo alcuni¹³⁷, a vera chiave di volta della struttura PAC.

¹³³ Per un'introduzione all'istituto dalle sue origini cfr. D. BIANCHI, *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario...*, cit., pp. 57 ss., in particolare pp. 62 ss.

¹³⁴ Pare opportuno ribadire che per aiuto diretto si intende «un pagamento corrisposto direttamente agli agricoltori nell'ambito di uno dei regimi di sostegno del reddito e finanziati dalla Sezione Garanzia del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (FEAOG)». Cfr. D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2003, p. 598.

¹³⁵ Cfr. l'art. 3 del reg. 1259/1999: «Per quanto riguarda le attività agricole di cui al presente regolamento, gli Stati membri adottano le misure che essi ritengono appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente...»

¹³⁶ D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, cit., p. 598; L. RUSSO, *La condizionalità, da condizione a fine*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, p. 232

¹³⁷ In particolare L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2007, p. 577. Nella sua lettura, «le nuove regole hanno lo scopo di intervenire a sostegno degli agricoltori anche quando questi non coltivino, purché essi rispettino le cc.dd. condizionalità previste dallo stesso regolamento, che spesso ben poco hanno a che vedere con la coltivazione». Ad onor del vero, va precisato che il regolamento in questione concede ai singoli Stati la possibilità di scegliere fra gradi diversi di disaccoppiamento, fino al *decoupling* completo, opzione fatta propria, salvo piccole eccezioni, dall'Italia (sull'esperienza applicativa della riforma del 2003 in Italia cfr. L. COSTATO, A. GERMANO

Sulla base degli artt. 3 e 5 del menzionato regolamento, essa assume connotati nuovi, fondati sui due pilastri del «rispetto dei criteri di gestione obbligatori» e del mantenimento delle terre in «buone condizioni agronomiche e ambientali».

Quanto ai primi, il legislatore comunitario si limita ad elencare (nell'allegato III) alcune direttive, peraltro tutte già in vigore, di natura ambientale, con finalità sanitarie o di tutela del benessere animale¹³⁸. In buona sostanza, non si è fatto altro che condizionare la concessione dei pagamenti diretti ad obblighi già gravanti sugli Stati membri e sugli agricoltori; piuttosto resta da capire perché, tra i circa 300 atti legislativi che incidono sull'attività agricola, siano stati selezionati proprio questi diciotto¹³⁹, tenuto, comunque, conto che una scrematura era necessaria per non appesantire troppo l'intero meccanismo.

Certamente più significative, ai fini della tutela paesaggistica, sono, invece, le indicazioni contenute nell'allegato IV, atto a fornire agli Stati linee - guida per il mantenimento di buone condizioni agronomiche ed ambientali: qui si trovano, infatti, riferimenti espliciti al rispetto delle condizioni locali specifiche, alla protezione del suolo, alla rotazione delle colture, nonché alla protezione del pascolo permanente. Assume particolare rilievo, nel nostro campo di indagine, il richiamo al «mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio»,

e F. ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2004, pp. 525 ss.). In quest'ultima ipotesi, appunto, la concessione di aiuti è totalmente separata dal quantitativo prodotto e, di fatto, si lega al solo rispetto delle regole di condizionalità. Se così è, allora, secondo l'Autore, si deve riscontrare una violazione dell'art. 33 del Trattato, in quanto si sarebbe verificato un inammissibile scostamento degli scopi che esso prescrive alla PAC.

Diversamente accade per gli allevatori, che, per essere ammessi al regime di pagamento, devono comunque allevare una quantità minima di capi, in ossequio all'art. 49 del regolamento.

¹³⁸ Ad esempio in tema di inquinamento delle acque o conservazione degli uccelli, ma anche di conservazione di habitat naturali e seminaturali. L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, cit., p. 577.

¹³⁹ D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, cit., p. 599.

quale simbolo di un intento conservativo della realtà rurale, anche attraverso una valorizzazione della sua tipicità¹⁴⁰.

Tale specifico aspetto, nell'esperienza applicativa italiana, si è tradotto, con il decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali del 13 dicembre 2004, in una protezione dei terrazzamenti¹⁴¹, «in quanto costituiscono una tipologia di sistemazione dei terreni in pendio molto diffusa in alcune parti d'Italia»¹⁴². D'altro canto, pur non mettendosi qui in dubbio il valore ambientale e paesaggistico dei terrazzamenti, sia come forma di prevenzione di frane ed erosioni, sia dal punto di vista della tutela della biodiversità, stupisce che il precetto comunitario, dalle potenzialità piuttosto ampie, non sia stato sfruttato per estendere la protezione ad altri aspetti distintivi, quali quelli caratterizzanti il paesaggio vitivinicolo, che interessa vaste aree del territorio nazionale.

Ad ogni buon conto, come si sarà già intuito, la condizionalità si estende oltre l'interesse strettamente ambientale, per coinvolgere in una *cross-compliance* aspetti di sanità pubblica, salute delle piante, benessere degli animali, buone condizioni agronomiche. Ecco perché, in dottrina¹⁴³, la vecchia denominazione di eco-condizionalità è stata sostituita da quella di «bio-condizionalità», intesa sia come legame etimologico alla protezione della via umana ed animale, sia come indicazione di una produzione agricola che mira ad una produzione salubre nel rispetto di regole naturali.

Con la recente modifica apportata dal reg. 1698/05, l'Istituto entra a pieno titolo anche nell'ambito del secondo pilastro della PAC, vale a dire della politica di potenziamento strutturale, consolidata nei programmi di Sviluppo Rurale¹⁴⁴. Anzi, gli orientamenti strategici

¹⁴⁰ M. GRUFFERA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, p. 42.

¹⁴¹ Più precisamente, è previsto il divieto, su tutto il territorio nazionale, di eliminare i terrazzamenti esistenti, anche sotto forma di incuria o mancata azione di contrasto del naturale degrado. È invece consentito il rimodellamento dei terrazzamenti stessi, al fine di renderli economicamente validi ed agevolare la meccanizzazione.

¹⁴² *Condizionalità, un nuovo rapporto tra agricoltura, ambiente e società*, manuale operativo a cura del Ministero delle Politiche agricole e forestali, p. 68.

¹⁴³ D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, cit., p. 598.

¹⁴⁴ Per un'attenta disamina dei problemi interpretativi derivanti da un confronto