

comunitari che guidano l'erogazione degli aiuti nell'ambito del programma di sviluppo 2007-2013, adottati con decisione del Consiglio n. 144 del 20 febbraio del 2006 in conformità con l'art. 9, par. 2, del reg. 1698/05, segnano il punto più alto finora raggiunto in termini di valorizzazione del ruolo svolto dall'agricoltura in campo paesaggistico. Non solo si ribadisce che l'attività agricola occupa una posizione chiave per la qualità sia dello spazio rurale, sia dell'ambiente, ma se ne riconosce la multifunzionalità, anche sotto l'aspetto della ricchezza e diversità dei paesaggi, quale retaggio culturale e naturale.¹⁴⁵ In particolare, uno specifico asse di intervento «contempla misure mirate alla protezione e al rafforzamento delle risorse naturali, alla preservazione dell'attività agricola e dei sistemi forestali ad elevata valenza naturale, nonché dei paesaggi culturali delle zone rurali europee»¹⁴⁶.

Dunque ritorna, ancora una volta, il concetto di paesaggio culturale, teso a sottolineare il «profilo antropico che caratterizza il paesaggio stesso»¹⁴⁷, soprattutto dal punto di vista storico – identitario¹⁴⁸. Ciò si traduce, a livello di orientamento strategico, in un impegno alla conservazione, tra l'altro, della biodiversità e dei paesaggi agrari tradizionali, potenzialmente concretizzabile in una serie di azioni chiave elencate all'art. 3, par. 3 della decisione: spicca la volontà di «conservare il paesaggio agricolo e le foreste», tenuto conto che «in Europa gran parte del prezioso ambiente rurale è stato plasmato dall'agricoltura».

In ogni caso, se è vero che l'agricoltura è indissolubilmente legata al territorio, sia dal punto di vista estetico che da quello biodinamico, tra i due pilastri per quanto concerne l'incidenza della condizionalità, cfr. L. Russo, *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2008, pp. 231 ss.

¹⁴⁵ Vedi il 2° considerando: «Gli orientamenti strategici dovrebbero riflettere il ruolo multifunzionale che l'attività agricola svolge in termini di ricchezza e diversità dei paesaggi, di prodotti alimentari e di retaggio culturale e naturale». Cfr. anche M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, cit., p. 41.

¹⁴⁶ Art. 2, par. 3 decisione 144/2006.

¹⁴⁷ M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, cit., p. 42.

¹⁴⁸ G. GALLONI, *Da una recente ricerca su agricoltura ed ambiente*, cit., p. 6.

è allora auspicabile che gli interventi di politica agraria siano sottoposti ad una valutazione sotto il profilo paesaggistico. Ciò vale, a maggior ragione, per i provvedimenti assunti al livello comunitario, destinati ad una applicazione diffusa su realtà tutt'altro che omogenee.

Emblematica, in tal senso, è la riforma dell'Organizzazione Comune del Mercato nel settore del vino, emanata con il recente reg. 479/2008 del 29 aprile 2008. Essa, infatti, abolisce, a partire dal 31 dicembre 2015 o dal 2018 su scelta dei singoli Stati¹⁴⁹, il pre-vigente¹⁵⁰ modello di controllo del potenziale produttivo basato sul sistema dei diritti di impianto¹⁵¹. Salvo ripensamenti, infatti, diventerà possibile

¹⁴⁹ Art. 90 reg. 479/2008.

¹⁵⁰ Si tratta del regolamento 1493/1999 del 17 maggio 1999, su cui si veda A. GERMANÒ, *L'organizzazione comune di mercato del vino (regolamento 17 maggio 1999 n. 1493/1999) dall'angolo visuale di uno dei Peco: la Polonia*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2000, pp. 570 ss.

¹⁵¹ L'art. 2 del reg. 1493/1999 prevedeva il divieto di impianto di vigneti fino al 31 luglio 2010, fatte salve alcune importanti eccezioni. Ai sensi dell'art. 3, era attribuita, agli Stati membri, l'opportunità di concedere «diritti di nuovo impianto» in relazione a superfici destinate «a nuovi impianti nell'ambito di misure di ricomposizione o di esproprio per motivi di pubblica utilità», alla sperimentazione o alla coltura di piante madri per marze, nonché qualora i prodotti fossero destinati esclusivamente al consumo familiare degli agricoltori. La concessione era, altresì, ammissibile, seppur solo entro il 31 luglio 2003, ove le superfici interessate fossero state votate alla produzione di un «vino di qualità prodotto in regione determinata» per il quale l'offerta risultasse largamente inferiore alla domanda: si utilizzava però, in questo caso, la diversa denominazione di «diritti di impianto nuovamente creati».

Destino in parte diverso era, invece, scritto per i c.d. «diritti di reimpianto», consistenti, in buona sostanza, nel diritto di piantare viti su di una superficie equivalente a quella in cui aveva avuto luogo o avrebbe dovuto avere luogo, a seguito dell'assunzione di precisi impegni, un'estirpazione, vale a dire l'eliminazione totale dei ceppi da un terreno vitato (art. 4). In linea di principio, infatti, tali diritti avrebbero dovuto esercitarsi solo nell'ambito dell'azienda per la quale erano stati assegnati, se non addirittura per le stesse superfici, ove i singoli Stati Membri lo avessero previsto; in realtà, però, ha trovato larga applicazione la deroga di cui all'art. 4, par. 4, secondo la quale essi ben potevano essere alienati ad altra azienda dello stesso Paese, purché l'*acquiens* risultasse acquirente anche di una parte dell'azienda del venditore, o, comunque, produttore di vini di qualità prodotti in regioni determinate. Queste condizioni dimostrano, comunque, che il legislatore aveva riconosciuto le pericolosità di un siffatto mercato, presto divenuto estremamente vivace: era necessario, infatti, che il reimpianto mantenesse un legame con il territorio d'o-

disporre nuovi impiantamenti senza previa estirpazione di aree di pari estensione, con il rischio di una sempre più decisa deriva monoculturale dei territori ad alta vocazione vitivinicola e, di conseguenza, un'alterazione rilevante degli equilibri paesaggistici.

Il pericolo è tanto maggiore quanto siffatte modificazioni vengano a concretizzarsi in un contesto inconsapevole: è auspicabile, quindi, che i singoli Stati si facciano carico di valutare ed, eventualmente, stemperare, le possibili ricadute negative della nuova normativa. Ad esempio, potrebbe giocare un ruolo rilevante la valorizzazione, nei territori più marcatamente vinicoli, di altri prodotti tipici e di alta qualità: si pensi, con riferimento alla Langa piemontese, alla nocciola Tonda Gentile.

6. - Come si è tentato di evidenziare, con l'elaborazione della concezione integrale del paesaggio, una politica di tutela pare non poter (più) prescindere da un'approfondita analisi delle dinamiche modificative connesse all'attività umana. Più precisamente, se è vero che il paesaggio non è solo il bello di natura, ma più correttamente, il frutto di una continua interrelazione tra fattori naturali ed umani, allora perdono credibilità le pretese di immutabilità del territorio, in una prospettiva essenzialmente conservativa, quasi museale, già da tempo superata anche nella disciplina giuridica delle aree protette¹⁵².

Allo stesso tempo, però, pare opportuno prendere coscienza che l'adozione della concezione integrale non implica un abbandono del rigine dei diritti, per evitare scompensi a carattere regionale o, magari, importanti opere di riconversione agricola in zone di pregio paesaggistico.

¹⁵² Per approfondire l'argomento cfr. P. BARILE, *Parchi e riserve: la legge cornice*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1974, pp. 1377 ss.; P. FERRI, voce «*Parchi*», in *Enc. Dir.*, Milano, 1981, 31, pp. 626 ss.; G.F. CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e loro organizzazione costituzionale di paesaggio*, cit., in particolare pp. 600 ss.; P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1991, pp. 648 ss.; C. DESIDERI, *Aree protette e tutela della natura: nuovi modelli legislativi*, in *Ambiente*, 1998, pp. 397 ss.; A. CROSETTI, voce «*Aree naturali protette*», in *Digesto Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, pp. 10 ss.; AIDU, *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, cit., in particolare i contributi di B.G. MATTARELLA, *Parchi naturali e sviluppo sostenibile*, pp. 215 ss.; C. BARBATTI, *Il governo delle aree naturali protette: carenze, debolezze, esigenze di sistema* pp.15 ss.; A. CROSETTI, *Evoluzione normativa dei parchi e tutela dei beni culturali*, pp. 79 ss.

paesaggio in balia dell'intervento dell'uomo con preconcetta giustificazione di ogni suo agire: all'opposto si auspica una estensione oggettiva del monitoraggio, anche a quegli interventi solo indirettamente incidenti sul destino del paesaggio, in una prospettiva davvero totalizzante. Non va dimenticato, infatti, che, come perfettamente chiarisce la relazione esplicativa di accompagnamento alla Cep, «il paesaggio forma un tutto, i cui elementi naturali e culturali vengono considerati simultaneamente»: si concepisce, quindi, come una fitta relazione tra «sub-sistemi locali»¹⁵³ che, nel suo complesso, costituisce un valore aggiunto rispetto alla semplice somma delle singole aree.

In ragione dell'intenso legame che connette i diversi ambiti paesaggistici, è probabile che «l'intervento del singolo proprietario sulla porzione territoriale concorrente alla formazione del paesaggio [sia...] fatalmente destinato a produrre effetti esterni diffusi, positivi o negativi»¹⁵⁴: effetti che, si badi, non saranno limitati al dato estetico, ma ben più profondamente radicati nell'equilibrio biodinamico, ecologico e, in senso lato, ambientale. Ciò, come già evidenziato, fa propendere per l'adozione di strumenti ricognitivi e programmatori ad area vasta, segnatamente i piano paesaggistici, in quanto in grado di valutare e indirizzare le trasformazioni, insistendo su uno sfondo pro-blematico più ampio.

D'altro canto, in considerazione della trasversalità della materia paesaggio, si può pensare che, forse già nel breve periodo, il piano paesaggistico sia destinato a perdere la sua natura di piano di settore, per rifiorire come piano a carattere generale, «nel quale dovrebbero comunque trovare un coordinamento le diverse linee di azione e l'attività di diversi livelli di governo»¹⁵⁵. Si tratterebbe, forse, di un passo in avanti nel senso di una semplificazione del panorama pianificatorio italiano, ma, al contempo, un'implicita rinuncia ad un approccio valutativo più analitico e preciso: dunque, non verrebbe, comunque meno l'esigenza di sottoporre a valutazione d'impatto quegli stru-

¹⁵³ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 149.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, p. 136.

menti a cui è, già oggi, demandato un controllo più puntuale del territorio, quali i piani urbanistici comunali e provinciale ed, eventualmente, i piani di sviluppo agrario.

Sul piano più strettamente giuridico, l'allargamento degli orizzonti di tutela al paesaggio antropizzato solleva interrogativi sul ruolo dell'uomo nei progetti di protezione e valorizzazione. Si è detto che, sul piano dell'individuazione dei valori e della portata culturali, egli interviene attraverso le sue capacità percettive e la sua ricerca di identità. Ma c'è da chiedersi se non possa essere utile un suo intervento attivo anche a livello concreto, che si spinga oltre gli obblighi di *non facere* o di *patti* connessi al procedimento autorizzatorio, specie quando l'area da salvaguardare non è immobile, ma viva e in continua trasformazione.

Ad esempio, con riferimento alle aree agricole tradizionali, ai fini di salvaguardare un equilibrio tra fattori, può non bastare il divieto di trasformazioni impattanti o negative: è necessario, invece, che l'attività prosegua, ovviamente secondo criteri di compatibilità, evitando l'abbandono, che è causa perdita di figuratività, oltre che di rischio di frane e smottamenti. È quindi auspicabile, sotto questo profilo, che la pubblica amministrazione trovi accordi con chi opera sul territorio, ricorrendo a incentivi (contributi, bandi...) o a contratti di promozione, come suggerito dalla Convenzione europea del paesaggio e già previsto, nell'ordinamento italiano, nell'ambito del d. lgs. 18 maggio 2001, n. 228. Nello specifico si autorizzava la pubblica amministrazione a concludere contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si fossero impegnati «nell'esercizio dell'attività d'impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale» (art. 14, 3° comma), nonché convenzioni aventi ad oggetto il mantenimento del territorio, la salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, la cura dell'assetto idrogeologico e la promozione di prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio (art. 15, 1° comma)¹⁵⁶. Interessante, in questo senso, pare anche il disposto della recentis-

¹⁵⁶ Il tema può essere approfondito attraverso la lettura di F. BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, 2001, pp. 588 ss.

sima legge della Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19 (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità), laddove prevede che «i soggetti gestori [delle aree protette] stipulano accordi agro ambientali con le associazioni professionali agricole o con singole aziende agricole, volti all'adozione di tecniche colturali compatibili con la conservazione della biodiversità e all'integrazione del reddito aziendale attraverso il sostegno di filiere produttive...» (art. 34).

Non è da escludere, da ultimo, la possibilità di intervenire, nei casi più urgenti o nelle aree di scarsa sensibilizzazione, attraverso la predisposizione (su base legislativa, ovviamente) di una nuova forma di vincolo, in grado di individuare anche specifici obblighi di *facere* per i proprietari. Si potrebbe configurare così uno strumento di estrema efficacia in chiave cautelare nel breve periodo, in attesa degli effetti della pur necessaria opera di sensibilizzazione e di incentivazione.

Uno degli ostacoli di maggior rilievo, tuttavia, resta la scelta locativa di tali funzioni di promozione, controllo ed incentivo. Come già accennato, l'intervento regionale non si rivela sempre adeguato e, soprattutto, esaustivo: pare così necessario un intervento integrativo a livello locale (in particolare comunale), che sia in grado di garantire la percezione dei «micro paesaggi locali e dei loro funzionamenti»¹⁵⁷, i quali altrimenti rischiano di sbiadirsi nelle macro-identità più nettamente percepibili. Ciò, peraltro, denota ancor di più l'imprescindibile esigenza che l'attività locale sia monitorata sotto il profilo paesaggistico, nel tentativo di arginare i rischi di una influenza distorsiva prodotta dalle esigenze più prettamente urbanistico - produttive: in questo senso centrale è, ancora una volta, la sottoposizione dei piani urbanistici comunali a valutazione ambientale strategica, orientata alla specifica considerazione delle tematiche paesaggistiche.

Abstract

Nel mondo globalizzato di oggi l'uomo sente sempre più l'esi-

¹⁵⁷ E. BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, cit., pp. 800 ss.

genza di riappropriarsi del proprio ambiente di vita, di recuperare quel legame, un tempo fondamentale, con la propria terra, intesa non più, e non solo, come semplice fonte di utilità economiche, ma anche e soprattutto come valore morale e culturale. Si può parlare di una vera e propria ricerca di identità attraverso una «domanda di paesaggio», intesa come desiderio di rinsaldare quei legami della gente con i luoghi e quel radicamento territoriale che la modernità ha in qualche misura reciso.

Si tratta, ovviamente, di brevi cenni a problematiche meritevoli di ben maggior approfondimento ma, già di per sé, in grado di evidenziare come il paesaggio non sia più riconducibile (se mai lo è stato) all'elemento puramente naturale. In buona sostanza, la costante presenza dell'uomo nel contesto paesaggistico si pone, ormai, come un dato innegabile, anzi, in certa misura ineludibile: in particolar modo nei Paesi economicamente sviluppati, com'è l'Italia, le aree contaminate e vergini si riducono ad una assai esigua percentuale del territorio complessivo, quasi completamente sottoposto all'azione mortificante, più o meno incisiva, dell'uomo.

Dunque, un approccio completo alle problematiche legate al paesaggio non può prescindere da un'attenta analisi del ruolo antropico, inteso come origine della forma del territorio e come spinta propulsiva al cambiamento.

Questa presa di coscienza ha influenzato notevolmente anche il sistema giuridico volto alla protezione del paesaggio, spingendo verso una revisione dei principali strumenti di tutela.

Né può sostenersi che si tratti di problematiche di second'ordine, posto che l'art. 9 della Carta Costituzionale italiana prevede un impegno di tutta la Repubblica a tutela del paesaggio, di fatto innalzando la salvaguardia del patrimonio paesistico a principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico. Più di recente il paesaggio ha acquisito una dimensione di rilievo anche nel panorama normativo internazionale, grazie alla Convenzione Unesco a tutela del patrimonio culturale e naturale (Parigi, 1972) prima e alla Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze, 2000) poi.

Se questo è vero, anche il giurista è chiamato ad interrogarsi sulla portata del (nuovo) concetto di paesaggio, al fine, certo, di fornire coerenza concettuale al sistema, ma soprattutto di tradurre elementi

definitori ed, in senso lato, culturali in regole comportamentali e strumenti normativi concreti.

The manmade landscape: evolution in protective legislation

In today's globalized world, people increasingly feel the need to reappropriate their everyday lives, to recoup the link that was once so fundamental with their own land, seen no longer – and not only – as a source of economic utility but also and above all as a moral and cultural value. We can speak of a genuine search for one's own identity through the «demand for landscape», seen as the desire to reinforce those ties that people have with places and with their territorial roots, a relationship which modern society has partially severed.

Of course, we can only outline here certain aspects of a topic that deserves a much deeper analysis. Nevertheless, we can already highlight the fact that a landscape cannot (and perhaps never could) be reduced to a purely natural element. In practice, the constant presence of man in the context of a landscape is undeniable and, indeed, ineluctable, especially in economically advanced countries such as Italy where uncontaminated, virgin areas now constitute a tiny percentage of the overall territory which has been almost entirely shaped, with varying degrees of incision, by man.

Thus an exhaustive approach to the problems linked to the landscape necessarily entails a close analysis of man's anthropic role, seen as the origin of the shaping of a territory and as a propulsive stimulus towards change.

This growing awareness has strongly influenced the way the legal system has evolved with regard to the protection of landscapes, leading to a revision of the main means of protection. Moreover, it cannot be upheld that we are dealing with an issue of secondary importance given that art. 9 of the Italian Constitution provides for a commitment by all of the Republic in protecting the landscape, and it actually considers the safeguarding of the heritage of Italy's landscape as one of the fundamental principles of our legal system. More recently the landscape has acquired greater importance in international law thanks to the UNESCO Convention safeguarding first the

cultural and natural heritage (Paris, 1972) and then the European Landscape Convention (Florence, 2000).

This being the case, the jurist is required to reflect on the scope of the (new) concept of the landscape not only in order to give conceptual coherence to the system but above all to transform definitions and broad cultural features into rules of behaviour and concrete regulatory norms.

Resoconto del Convegno tenuto il 4 e 5 dicembre 2009 presso la Città Universitaria di Fisciano (Salerno) su «Diritto e Processo amministrativo»
La Rivista a tre anni dalla fondazione

I SESSIONE (4 dicembre 2009) a cura di Vera Fanti

II SESSIONE (5 dicembre 2009) a cura di Graziana Urbano

* * *

I SESSIONE (4 dicembre 2009)

Il 4 e 5 dicembre 2009 si è svolto presso l'Università degli Studi di Salerno un Convegno sulla rivista *Diritto e processo amministrativo*, a tre anni dalla pubblicazione del primo numero della stessa per i tipi della casa editrice napoletana ESI.

Nella prima giornata del Convegno il prof. Enzo Maria Marengi, Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Salerno, ha portato il saluto di benvenuto dell'Ateneo, sottolineando simbolicamente il numero tre. Infatti, ha affermato, tre sono gli anni dalla fondazione della rivista, tre sono i minuti nei quali dura il saluto di un preside, tre sono i percorsi che rilevano.

Un primo percorso, ha continuato il Marengi, è dovuto al fatto che, in occasione della decisione di fondare la rivista, si è voluto insistere sull'apertura ai giovani, fatto assolutamente importante perché i giovani sono il seme della speranza, senza i quali non è possibile andare molto lontano in nessuna iniziativa. Venendo al secondo percorso, quello dell'uguaglianza, il Marengi ha ricordato l'insegnamento di Matteo, quando dice: «Beati i poveri perché di essi sarà il regno dei cieli», con ciò sottolineando proprio la metafora evange-