



ACCADEMIA DEI GEORGOFILI

INCONTRO

**AGRICOLTURA, PAESAGGIO, AMBIENTE,
SOSTENIBILITÀ ED USO DEI SUOLI:
LA RIFORMA DELL'ART. 9 COST. E LA
POLITICA AGRICOLA COMUNE**

Martedì 27 giugno 2023

Raccolta dei Riassunti

PRESENTAZIONE

La recente riforma costituzionale del febbraio 2022

- ha affiancato nell'art. 9 della Costituzione, alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, l'espresso richiamo: "*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.*", con ciò inserendo *tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi* tra i principi fondamentali, prevalenti su ogni diversa disposizione - come più volte confermato dalla Corte costituzionale; ed

- ha inserito nell'art. 41 della Costituzione, l'ambiente ed i fini ambientali tra i beni che l'attività economica deve rispettare.

Sul piano europeo i Trattati da tempo prevedono: "*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*" (art. 11 TFUE).

Coerentemente con queste indicazioni, i recenti regolamenti di riforma della PAC, in applicazione dal gennaio di quest'anno, insistono sull'uso sostenibile delle risorse e sulla tutela della biodiversità.

Le finalità assegnate alla PAC nel TFUE sono tuttavia rimaste immutate, e le crisi legate al Covid ed alla guerra in Ucraina hanno riportato l'attenzione sull'uso dei suoli a fini agricoli; attenzione accentuata dai gravi eventi climatici che in queste settimane hanno investito il nostro Paese, con rilevanti danni alla produzione agricola.

Questo incontro, organizzato dall'Accademia dei Georgofili con la partecipazione di studiosi di diverse aree disciplinari, intende proporre alcune prime letture della complessiva disciplina oggi vigente, anche alla luce del dialogo fra riforme costituzionali e Politica Agricola Comune.

PROGRAMMA

Ore 9.00 - **Saluti Istituzionali ed apertura dei lavori**

Massimo Vincenzini, Presidente dell'Accademia dei Georgofili

Nicoletta Ferrucci, Accademia dei Georgofili

Ore 9.30 - **Relazioni**

Giovanni Maria Flick, Accademia dei Georgofili

Dal paesaggio all'ambiente? Dal passato al futuro!

Nicoletta Ferrucci, Accademia dei Georgofili

La trama giuridica della sostenibilità

Paolo Carpentieri, Consigliere di Stato

Paesaggio e ambiente: le ragioni del conflitto giuridico

Massimo Morisi, già Università degli Studi di Firenze

L'art. 9 della Costituzione come politica pubblica

Ferdinando Albisinni, Accademia dei Georgofili

Attività agricola e sostenibilità

Carlo Alberto Graziani, già Presidente del Parco Nazionale dei Monti Sibillini

La riforma dell'art. 9 Cost.: lo sguardo di chi opera per i parchi

Edoardo Chiti, Accademia dei Georgofili

Il Green Deal e le declinazioni della sostenibilità

Ore 13.00 - **Interventi programmati**

Ore 13.30 - **Conclusioni**

Ferdinando Albisinni, Accademia dei Georgofili

LA TRAMA GIURIDICA DELLA SOSTENIBILITÀ

Nicoletta Ferrucci, Accademia dei Georgofili

L'ingresso dell'ambiente in una norma, l'art. 9 della Costituzione, che tutela il paesaggio può segnare il consolidarsi di una distinzione tra due valori che si lambiscono ma non coincidono, ambiente e paesaggio, inteso quest'ultimo nella moderna connotazione di bene culturale plasmata dalla Convenzione Europea del Paesaggio, elemento identitario di un territorio, testimonianza visiva della interconnessione tra natura e opera dell'uomo, quale percepito dalle popolazioni che in esso vivono, e dunque liberato dai retaggi della sua originaria configurazione come bellezza naturale, funzionalizzata a criteri meramente estetici? Quale la prospettiva che si apre al mondo del diritto: quella di un futuro bilanciamento tra due valori costituzionalmente tutelati, o il velato riconoscimento di una posizione privilegiata all'ambiente rispetto al paesaggio, come indurrebbe a pensare il mancato riferimento a quest'ultimo tra i nuovi valori il cui rispetto dovrà costituire un limite all'iniziativa economica privata, circoscritti dal novellato art. 41, secondo comma, della Costituzione all'ambiente e alla salute? E ancora, se paesaggio è altro rispetto all'ambiente, è possibile delineare i contorni di una sostenibilità paesaggistica distinta da quella ambientale sullo sfondo della moderna dimensione della sostenibilità, superando i confini della sua originaria essenza tridimensionale, ambientale, sociale ed economica che emerge fin dalle prime elaborazioni del concetto di sviluppo sostenibile e si è radicata nel tempo nel complesso mosaico della normativa internazionale e dell'Unione Europea? Il diritto forestale italiano vigente mirato ad armonizzare le funzioni ambientali, economiche, sociali e paesaggistiche del bosco può rappresentare uno stimolante paradigma utile ad una riflessione in questa direzione.

*

PAESAGGIO E AMBIENTE: LE RAGIONI DEL CONFLITTO GIURIDICO

Paolo Carpentieri, Consigliere di Stato

L'intervento ha ad oggetto il difficile rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente, nella sua recente declinazione in termini di "transizione ecologica". Indica, tra le ragioni principali e più profonde del conflitto tra "paesaggio" e "ambiente", la derivazione di questi termini-concetto da storie culturali diverse e l'appartenenza ad ambiti conoscitivi distinti. Dopo un cenno agli effetti immediati della recente riforma dell'art. 9 della Costituzione, il contributo richiama la necessità di recuperare e rivalutare il nucleo essenzialmente estetico della nozione di paesaggio, contro la sua troppo frettolosa liquidazione ad opera delle nuove idee socio-antropologiche affermatesi nel secondo dopoguerra. La relazione si conclude, quindi, evidenziando la connotazione puramente industrialista dell'attuale declinazione della tutela ambientale in chiave di "transizione ecologica", che non a caso rinviene nella tutela del paesaggio uno dei suoi principali "ostacoli". Ipotizza, infine, come possibile soluzione di equilibrio, un rilancio della pianificazione territoriale nella logica dell'uso razionale del suolo".

*

L'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE COME POLITICA PUBBLICA

Massimo Morisi, già Università degli Studi di Firenze

Nessuna strategia di cura dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «...anche nell'interesse delle future generazioni» (come appunto recita - e finalmente - il nuovo terzo comma dell'art. 9 della nostra Costituzione), e nessuna tutela del paesaggio, per quanto ben congegnata, pianificata e disciplinata può trovare applicazione e produrre esiti almeno adeguati agli obiettivi conclamati se non ottiene ascolto, radicamento culturale e fattiva cooperazione presso le collettività territoriali investite da specifiche previsioni. E se non trova sostegno negli stili di vita, di produzione e di consumo delle singole persone che a qualunque titolo siano parte di quelle stesse collettività o che in esse esprimano la propria soggettività individuale.

Orbene, per attivare allo scopo adeguate connessioni tra sfera pubblica e responsabilità private la partecipazione civica è una leva non sempre sufficiente ma di ragguardevole utilità. Riconoscerlo non significa aderire ai buoni sentimenti che permeano sovente le possibili forme di “democrazia partecipativa”: intese come integrazioni sussidiarie della democrazia rappresentativa e delle sue intrinseche “finzioni”. Vuol dire invece fare i conti con la realtà dei conflitti che investono la pluralità e l'intreccio dei temi dell'ambiente (...e di tutti quelli ad essi correlati). Conflitti che la ricorrente contrapposizione tra dimensione paesaggistica e dimensione ambientale nelle agende pubbliche che riguardano la matrice territoriale della vita individuale e collettiva, rendono sovente ineludibili. Allora possono entrare in contraddizione, da un lato, l'efficacia delle scelte ecologiche e, dall'altro, il se e il come quelle stesse scelte possano convivere ed anzi trovare combinazioni e integrazioni tecnologiche e localizzative rispettose dei valori simbolici, estetici e storico-sociali che connotano un luogo. E che lo qualificano come fonte del patrimonio culturale e collettivo di una popolazione ivi insediata o di una comunità nazionale o addirittura dell'umanità universale (ove la comunità internazionale riconosca quel luogo come proprio patrimonio condiviso). E' in questa chiave che il nuovo art. 9 della Costituzione diventa il motore di una “politica pubblica” in costante e drammatico divenire, ove le scelte merito e le opzioni di metodo debbono connettersi in una tensione altrettanto costante e comunque foriera, almeno in potenza, di nuove forme di regolazione e di innovazione sociale.

*

ATTIVITÀ AGRICOLA E SOSTENIBILITÀ

Ferdinando Albisinni, Accademia dei Georgofili

Le recenti riforme della Politica Agricola Comune del dicembre 2021, entrate in applicazione nel gennaio di quest'anno, pur nella varietà dei testi, sono caratterizzate da due linee condivise, presenti nell'intero pacchetto di regolamenti, ed anticipate dai documenti della Commissione:

- l'attenzione al clima, all'ambiente, alla biodiversità, ed alla sostenibilità, come elementi di centrale rilievo nella disciplina della produzione agricola;
- il riconoscimento della diversità delle agricolture europee, indicato come presupposto per l'adozione di piani strategici nazionali e regionali, che dichiaratamente puntano a valorizzare il radicamento territoriale dell'agricoltura.

Collocandosi all'interno di questo disegno, i nuovi Regolamenti, nel sostenere e regolare l'*attività agricola*, sono intervenuti espressamente sulla tutela della biodiversità e dell'ambiente, insistendo sulla *sostenibilità* (*ambientale*, ma anche *sociale*) quale elemento identitario della PAC.

Il Regolamento (UE) 2021/2115 sui piani strategici nazionali, che unifica le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), ha così ribadito l'esigenza di:

“a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.” (così l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/2115).

Ulteriori sollecitazioni sono venute in sede nazionale dalla riforma degli artt. 9 e 41 cost.; in sede internazionale dai documenti approvati dal G20 per la riduzione delle emissioni; ed in sede europea dal nuovo sistema di controlli introdotto dal Reg. (UE) 2017/625 con la dichiarata attenzione all'intero *ciclo della vita*, e dalla Dir. (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare con la ribadita specialità nella regolazione di tale mercato in ragione della peculiare *“estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici”* (considerando 6).

Per altro verso la pandemia e la guerra in Ucraina hanno determinato una crescente domanda di *sicurezza degli approvvigionamenti* (*alimentari*, oltre che di *vaccini* e di altri *presidi sanitari*); domanda che in alcuni Stati membri si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della *Via Campesina*.

Sicché nel dicembre 2020, all'interno del percorso di riforma della PAC la Commissione EU ha sottolineato la necessità di *“Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security”*, recuperando la *produzione agricola* come finalità irrinunciabile della politica agricola.

Un maestro del diritto agrario, Antonio Carrozza, già negli anni '70 del secolo scorso, ha osservato:

“Oggi l'attenzione sembra concentrarsi sulla nozione di diritto del territorio e sul complesso oggetto della sua disciplina: orbene, non v'è difficoltà a presentare il nuovo diritto agrario - senza per questo rinunciare ad affermarne la tipicità - come l'insieme delle norme afferenti a quella porzione del territorio che, nell'ambito della generale pianificazione, riceve una destinazione all'uso agricolo. Viene in tal modo

a profilarsi un'altra possibile definizione del diritto agrario, che si intona all'interesse crescente per i problemi di governo del territorio e dell'ambiente, giudicati assorbenti rispetto ai problemi della riforma delle strutture produttive aziendali», così disegnando, con suggestiva anticipazione, possibili linee evolutive di un diritto agrario come diritto del territorio.

Oggi, la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la nuova PAC pongono all'interprete (e così all'amministratore pubblico ed alla giurisprudenza) una sfida non rinviabile: quella di costruire regole di uso e di destinazione del suolo e di tutte le risorse naturali, capaci di coniugare attività agricola e tutela dell'ambiente e della biodiversità.

L'esame di alcune innovative disposizioni, introdotte dall'ultima riforma della PAC e da alcuni regolamenti applicativi della Commissione, operanti in coerenza con le prospettive soprarichiamate, consente di individuare l'emergere di un nuovo disegno, chiamato ad operare anche nell'ordinamento interno, nel quale devono trovare spazi condivisi produzione agricola e tutela della biodiversità e dell'ambiente.

IL GREEN DEAL E LE DECLINAZIONI DELLA SOSTENIBILITÀ

Edoardo Chiti, Accademia dei Georgofili

In quale modo il *Green Deal* modifica la costruzione giuridica della sostenibilità? In quale modo, cioè, l'ambiziosa strategia europea per la neutralità climatica avviata nel 2019 incide sul modo in cui l'Unione ha sin qui delineato e consolidato l'obiettivo della sostenibilità? È questa una delle domande più urgenti che si pongono quando si sposta l'attenzione dalla riforma costituzionale italiana al più ampio contesto europeo, dominato dalla transizione ecologica promossa dal *Green Deal*. La tesi proposta è che la strategia europea articola in modi inediti – sia sul piano dei *policy documents* sia su quello delle normative settoriali - l'obiettivo della sostenibilità. Si tratta di un processo di trasformazione del quadro giuridico che nasconde un conflitto tra due diverse declinazioni della sostenibilità, che spetta alla regolazione settoriale mediare e comporre.

