

I GEORGOFILI

Quaderni
2023-II



AGRICOLTURA, PAESAGGIO, AMBIENTE,
SOSTENIBILITÀ E USO DEI SUOLI

LA RIFORMA DELL'ART. 9 COST.
E LA POLITICA AGRICOLA COMUNE

27 giugno 2023

Società  Editrice Fiorentina

Con il contributo di



FONDAZIONE
CR FIRENZE



DIREZIONE GENERALE
EDUCAZIONE,
RICERCA E
ISTITUTI CULTURALI

Copyright © 2023
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2023 - Serie VIII - Vol. 20 (199° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
via Aretina, 298 - 50136 Firenze
tel. 055 5532924
info@sefeditrice.it - www.sefeditrice.it

ISBN 978-88-6032-742-0

INDICE

MASSIMO VINCENZINI <i>Saluto</i>	7
NICOLETTA FERRUCCI <i>Apertura dei lavori</i>	9
GIOVANNI MARIA FLICK <i>L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza</i>	11
NICOLETTA FERRUCCI <i>La trama giuridica della sostenibilità</i>	29
PAOLO CARPENTIERI <i>Paesaggio e ambiente: le ragioni del conflitto giuridico</i>	39
MASSIMO MORISI <i>L'art. 9 della Costituzione come politica pubblica. Il "piano" delle avvertenze di metodo</i>	57
FERDINANDO ALBISINNI <i>Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli</i>	73
CARLO ALBERTO GRAZIANI <i>La riforma dell'art. 9 Cost.: lo sguardo di chi opera per i parchi</i>	107

EDOARDO CHITI

Il «Green Deal» e le declinazioni della sostenibilità

119

FERDINANDO ALBISINNI

Conclusioni. Quali prospettive dopo la riforma dell'art. 9?

125

MASSIMO VINCENZINI¹

Saluto

¹ Presidente dell'Accademia dei Georgofili

La tematica al centro dell'incontro odierno è quanto mai interessante, perché richiama a una articolata riflessione su "Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli", ponendo come sottotitolo "la riforma dell'art. 9 della Costituzione e la Politica Agricola Comune".

Il titolo fa già intendere che la riflessione partirà dalla riforma degli articoli 9 e 41 Cost. avvenuta nel febbraio 2022, recante da un lato una tutela aggiuntiva dei principi fondamentali *anche nell'interesse delle future generazioni* (art. 9) e dall'altro un vincolo aggiuntivo per le iniziative economiche (art. 41). Ma la discussione non si limiterà agli aspetti strettamente connessi con gli articoli sopra richiamati, perché il titolo della odierna "adunanza" introduce elementi che non sono ricordati all'articolo 9, e neppure all'articolo 41: agricoltura, uso dei suoli e PAC. Si apre, dunque, un confronto ad ampio spettro, con relatori di assoluto rilievo.

Confido che faremo un passo avanti su questa complessa tematica, nella profonda convinzione che sia assolutamente necessario trovare non solo un ragionevole bilanciamento nel rapporto spesso conflittuale tra ambiente e paesaggio, ma anche e soprattutto un equilibrio armonico tra attività agricola e tutela dell'ambiente e della biodiversità, nel rispetto della disciplina costituzionale e della normativa europea.

NICOLETTA FERRUCCI¹

Apertura dei lavori

¹ Accademia dei Georgofili

Ringrazio l'Accademia dei Georgofili e il suo presidente prof. Massimo Vincenzini per aver organizzato questo dialogo sulla riforma dell'art. 9 della nostra Costituzione: una scelta quella dell'Accademia perfettamente in sintonia con la costante attenzione che da sempre ha riservato all'evoluzione del diritto nella prospettiva ultima di sondarne le implicazioni sull'agricoltura.

Il titolo che è stato dato all'incontro di oggi riassume nella sua complessità il ventaglio di temi che la riforma sottopone alla riflessione dei giuristi e dei politologi, ed evidenzia le profonde interconnessioni che legano l'uno all'altro.

E dunque, il senso profondo dell'aver elevato la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione è un salto di qualità rispetto allo spiraglio di accesso aperto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, nella sua lettura degli artt. 9 e 32 della Costituzione? È una estensione del mantello della protezione costituzionale oltre i confini dei settori specifici, acqua e suolo, rispetto ai quali la Corte è più volte intervenuta; una tutela a tutto tondo ed ecumenica dell'ambiente proiettata in una dimensione intergenerazionale?

Quanto ha inciso nella scelta operata dalla riforma la spinta propulsiva della politica ambientale e climatica internazionale e dell'Unione Europea varata per fronteggiare, sia pure in una sorta di corsa della regina Rossa, la crisi ecologica planetaria senza precedenti che l'uomo ha innescato e la minaccia incombente dell'annientamento della presenza umana sulla terra?

Quale il senso di utilizzare nella formulazione del novellato art. 9 riferimenti espressi alla biodiversità e agli ecosistemi quasi come altro rispetto all'ambiente, quando in realtà la scienza ci insegna, e il diritto ne ha preso atto, che entrambi sono tessere di quest'ultimo: una mera riproposizione di formule ricorrenti nel linguaggio delle convenzioni e delle strategie interna-

zionali e dell'Unione Europea, o la consapevole traduzione nel dato normativo di una specifica opzione?

E ancora, l'ingresso dell'ambiente in una norma, l'art. 9, che tutela il paesaggio può segnare il consolidarsi di una distinzione tra ambiente e paesaggio, inteso quest'ultimo nella sua moderna concezione coniata nel 2000 dalla Convenzione Europea del Paesaggio come bene culturale, elemento identitario di un territorio, testimonianza viva 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 funzionalizzata a criteri meramente estetico elitari e dal suo dissolvimento nella bulimica nozione di ambiente?

Quale la prospettiva che si apre al mondo del diritto? Quello di un futuro bilanciamento tra due valori costituzionalmente tutelati, o il velato riconoscimento di una posizione privilegiata all'ambiente nei confronti del paesaggio, come sembrerebbe far pensare il mancato riferimento a quest'ultimo, al paesaggio, 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 poi il superamento del corto orizzonte del presentismo e la proiezione del diritto verso le generazioni future e dunque l'invocazione di un imprescindibile equilibrio tra il presente e il futuro, incarna il concetto di sviluppo sostenibile o, quest'ultimo richiederebbe invece una ulteriore e più compiuta formalizzazione all'interno della Carta costituzionale?

E ancora la riforma costituzionale coglie l'essenza tridimensionale della sostenibilità, 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? E quali possono essere i riflessi di questa sublimazione del principio della sostenibilità sulla lettura delle altre norme della Costituzione a partire dagli articoli 2 e 3, fino a quel razionale sfruttamento del suolo contemplato dall'art. 44?

Infine, quali prospettive può aprire la riforma costituzionale nel settore agricolo?

La trama delle questioni è complessa e affascinante ma sono certa che le sapienti mani dei nostri relatori riusciranno a riannodarne i fili.

Grazie dunque a loro per aver accolto l'invito a offrire oggi il loro prezioso contributo.

Mi asterrò da chiose alle relazioni lasciando alle riflessioni conclusive di Ferdinando Albisinni il compito di coglierne gli stimoli e le suggestioni.

Dichiaro aperti i lavori del convegno e invito il presidente Giovanni Maria Flick a tenere la sua relazione.

GIOVANNI MARIA FLICK¹

L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza

¹ Accademia dei Georgofili

I. UNA PREMESSA PROBLEMATICA

Sono tentato di aggiungere al titolo del mio intervento un sottotitolo non consueto: dalla città dell'utopia alla utopia della città.

Parlare di urbanistica e/o di agricoltura in questa prospettiva è molto più stimolante che parlare di diritto; per me si aprono prospettive nuove e altre preoccupazioni. Sono convinto che il percorso tradizionale della giustizia sia non tanto una prospettiva di nuovi valori e di adeguata distribuzione (giustizia distributiva), ma sia essenzialmente conservativo nell'affrontare la realtà che ci attende.

Oggi si rischia di guardare alla "giustizia del precedente" come ultima se non unica soluzione, attraverso una serie di valutazioni e di complicazioni che sono subordinate in definitiva alla capacità tecnologica da un lato e alla logica del profitto dall'altro lato. Mi riservo di approfondire ulteriormente l'analisi che ho ascoltato ma sono preoccupato dell'idea che noi operatori del diritto siamo lontani dal riflettere su quello che è stato detto sulle premesse dell'urbanistica e dell'ecologia. Siamo molto lontani, soprattutto in ciò che riguarda il percorso delle due transizioni: transizione ecologica e transizione tecnologica. Esse devono muovere in sintonia e in sinergia. Ma sono destinate a cozzare l'una con l'altra e a non trovare equilibrio se non aggiungiamo adesso una terza transizione: la transizione culturale che è in fondo il ritorno alla centralità della persona e per un giurista (ma non solo per lui) della Costituzione.

Per questo non mi permetto di interferire su temi specifici. Cerco di confrontare la relazione che ho preparato in precedenza per i nostri incontri con ciò che ho ascoltato e meditare in modo approfondito sulle applicazioni ai temi di cui mi occupo. Credo ad esempio che si aprano spazi molto nuovi

all'urbanistica, in qualche modo uno degli "apripista" delle novità in tema di ecologia, se penso al percorso dalla sua "nascita" con la legge del 1942; al blocco di quella legge con l'ultima guerra e le conseguenze di essa con la nostra sconfitta; poi con la ricostruzione e inevitabilmente attraverso il boom dell'edilizia; alla situazione delle città che ha portato queste ultime a condizioni di invisibilità nonostante e forse in parte a causa dei progressi "miracolosi" della tecnologia.

Vedo perciò con speranza l'allargamento dell'urbanistica alla luce della riforma dell'articolo 9 della Costituzione, su cui tornerò tra breve; alla prospettiva nuova che ci è stata presentata nell'ambito dello sviluppo logico di essa; alla concezione del territorio in una prospettiva completamente nuova, che coinvolge città, foresta e campagna.

Il territorio non è più patrimonio del sovrano. Non è più un elemento dello Stato come persona giuridica sulla scena internazionale. Il territorio è interazione totale – materiale e spirituale – tra l'uomo e ciò che lo circonda; l'urbanistica trova un riconoscimento molto importante del suo percorso e del suo sviluppo nella riforma dell'articolo 9 della Costituzione.

Io sono ancora come molti abituato all'idea di una agricoltura tradizionale e di una urbanistica (come dice il nome) che deve occuparsi prevalentemente o soprattutto della dimensione e dei problemi della città nella sua evoluzione. In realtà il discorso è molto più ampio, come il nostro costituente ha forse intravisto nel 2001, quando ha parlato di governo del territorio con la, per molti aspetti maldestra (nel metodo e nel merito), riforma del titolo V della Costituzione.

Quando ha aggiunto, sia pure allora marginalmente, il concetto esplicito di ambiente – allora già ampiamente esplorato dai "tecnici del diritto", con la giurisprudenza costituzionale e ordinaria e con la dottrina – al concetto di paesaggio; e quando aveva nella formulazione originaria dell'articolo 9 collegato il problema del paesaggio a quello della tutela del patrimonio storico e artistico. Credo che di strada se ne sta facendo molta in questo senso; perlomeno nel renderci conto dei problemi, della complessità di questi ultimi e delle loro possibili soluzioni.

Mi auguro che questa nuova prospettiva fondamentale che soprattutto l'urbanistica, ma più in generale l'ecologia devono affrontare, valga a superare il limite da cui sono condizionato come tanti perché il tecnico del diritto è per definizione conservatore; è destinato di solito a guardare il dito e non la luna.

Il ruolo del giurista è quello di conservare ciò che c'è e c'era già prima, come espressione di valori preesistenti in vario modo interpretati; di conservare e migliorare ciò che c'è come regole che devono dare attuazione a quei valori. Si tratta di conservare ciò che c'è nell'applicazione di quelle regole, attraverso la distinzione e l'equilibrio fra i poteri che le propongono; anche

quando le nostre molteplici concezioni di democrazia divergono nel metodo e nel merito di quella applicazione.

2. IL DOMINIO DEL PROFITTO E DEL POTERE SUGLI ALTRI VALORI DELLA CONVIVENZA

La realtà da cui muovo per questa riflessione è la convivenza sociale. Non sono convinto che abbiamo la Costituzione più bella del mondo; ma sono convinto che abbiamo una Costituzione saggia, perché nata in un contesto e in un momento di sofferenza. Le costituzioni nascono soprattutto nei momenti di sofferenza, di fame, di freddo, di solidarietà, dopo i momenti di guerra.

Non basta studiarle nelle segreterie dei partiti, nei palazzi istituzionali o nelle università; una costituzione di quest'ultimo tipo è stata la Costituzione europea del 2004. Non ha retto nemmeno lo spazio di un mattino perché è stata travolta dal successivo voto referendario contrario di due fra i membri originari della Comunità europea.

Evidentemente è difficile ma è necessario che ciascuno di noi si scrolli un po' dalle proprie tradizioni, dalle proprie sicurezze e dalla utopia di continuare a riprodurre quelle sicurezze con una mentalità e una veste nuove soltanto in apparenza; o con faticosi micro-interventi di concessioni reciproche nell'affrontare il futuro o meglio le schermaglie politiche del presente. La nostra Costituzione, ripeto, non è la più bella del mondo – come qualcuno sostiene – ma è saggia; è tuttora attuale nella formulazione dei suoi principi e in quella dell'organizzazione che propone per l'equilibrio nell'applicazione e nel rispetto di questi ultimi. Però in realtà essa non è stata attuata né quanto meno adeguata al cambiamento dei tempi in alcune fra le sue parti più significative.

Questo va sottolineato con fermezza, in un momento in cui stiamo discutendo su una serie di modifiche della Costituzione che probabilmente – con maggiore o minore consapevolezza – tendono a sconvolgerla radicalmente.

Da un lato – con riferimento all'organizzazione dei suoi vertici, al rapporto tra presidente della Repubblica e presidente del Consiglio – si propone il ricorso al c.d. presidenzialismo puro o parziale, o al rinforzo dei premier. Non entrerà in tutti questi tecnicismi; se si attuerà quell'obiettivo, esso richiederà un cambiamento della Costituzione con altri tempi, altra saggezza e altre cautele da quelle a cui assistiamo tutti i giorni nel dibattito giornalistico.

Da un altro lato si propone soprattutto una prospettiva che riguarda più da vicino l'urbanistica: un'organizzazione più frammentata dello schema dello Stato, attraverso una maggior valorizzazione delle autonomie regionali; con difficoltà, problemi e rischi per l'unità dello Stato.

Di fronte a questo, il tema della crisi della giustizia – come ci è stato ricordato da molti in modo sintetico ma efficace – evidenzia due problemi di fondo nell’attuazione dell’eterotopia, con riferimento alla creazione di valori alternativi. Sono problemi difficilmente risolvibili, nonostante le suggestioni e le acrobazie politiche e tecniche con cui ci si propone di risolverli – con l’accordo o con il potere della maggioranza – mediante specifici micro-interventi.

Abbiamo proprio bisogno di creare valori alternativi ai valori dell’uguaglianza, della dignità, della solidarietà, della diversità, della libertà e degli altri scolpiti nei “principi fondamentali” radicati nella nostra Costituzione? In alcuni casi con successo si è cercato di attualizzarli e di realizzarli almeno in parte; non vale la pena di completare quel percorso prima di cercare altri valori o di rifugiarsi in contrapposizioni teoriche o ideologiche?

In questo momento, nella quotidianità, si coglie soltanto purtroppo un tipo di valore che preoccupa molto: il valore del profitto, in stretta correlazione col valore del potere. Il profitto cerca il potere e lo trova; il potere cerca il profitto e lo trova. Entrambi esaltano l’efficienza, la velocità, il presentismo; mai come oggi sembra attuale il detto secondo cui “il tempo è denaro”.

Tutto questo apre la strada a una serie di patologie gravi e preoccupanti per il nostro futuro. Sarebbe interessante trovare una giustizia in grado di contribuire a risolvere questi problemi. Tuttavia oggi il tema di fondo della giustizia sembra ridursi soltanto e sempre alla conservazione del precedente nelle decisioni sui conflitti di distribuzione delle risorse.

Temo come tutti il conflitto nucleare, il caos, la pandemia devastante. Ma temo anche un’altra cosa: il giudice-computer al posto del giudice-uomo e la giustizia dell’intelligenza artificiale con una valutazione probabilistica predittiva. Vogliamo quello che io chiamo l’algoritmo d’oro: l’erede del vitello d’oro con cui gli ebrei cercarono di affrontare i disagi del lungo e faticoso viaggio verso la terra promessa.

L’algoritmo d’oro nel campo della giustizia già ora si insinua nelle molteplici applicazioni per la ricerca del “precedente” e primeggia nella massa sterminata di dati a nostra disposizione grazie all’informatica. È una giustizia che in definitiva va soltanto alla ricerca di un “precedente”; si risolve in un ennesimo trionfo della automazione, della macchina, della sostituzione dell’uomo con essa.

È una giustizia che a quel precedente – “selezionato” dalla macchina tra tutta la moltitudine dei precedenti – attribuisce un valore di insindacabilità, di autorità che non è più quello della giustizia nella quale io sono stato educato alla quale ho creduto, per la quale ho lavorato.

Credo che sia essenziale ritornare anche nel campo della giustizia al tema della centralità della persona nella Costituzione. Non c’è un discorso soltanto di

nostalgia e di paura della novità; è la ricerca di un presupposto più saldo di quello ricavato dall'automatismo di un calcolo, per quanto raffinatissimo e in certo senso onnipotente. È la ricerca, anche nella riflessione sul futuro dell'urbanistica e sull'ambiente, di alcuni "principi fondamentali" che sono presenti nella nostra Costituzione e sono più che mai attuali. Nella nostra Costituzione vi sono tre norme "fondamentali" che riguardano anche il futuro dell'urbanistica.

3. DIRITTI INVIOLABILI, DOVERI INDEROGABILI DI SOLIDARIETÀ, PARI DIGNITÀ SOCIALE NELL'EQUILIBRIO FRA PERSONA E NATURA

La prima delle norme che viene in considerazione è l'articolo 2 della Costituzione, il quale delinea i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà che caratterizzano l'individuo quando diventa persona, nel suo rapporto con gli altri. Quei diritti inviolabili e quei doveri inderogabili si radicano nell'individuo come singolo, ma anche come parte delle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità.

La seconda norma altrettanto importante è l'articolo 3 della nostra Costituzione: il principio della pari dignità sociale di tutti coloro che sono parte della convivenza e della comunità, che segna un momento fondamentale nell'incontro-scontro tra eguaglianza e diversità.

La terza norma è l'articolo 9 della Costituzione nella sua formulazione attuale, dopo la riforma del 2022, in cui l'ambiente segna il punto attuale di riferimento di un percorso che muove da territorio e poi dal paesaggio, per giungere alla complessità dell'ambiente.

Tra le prime formazioni sociali vedo la città e la collego immediatamente alla tradizione dell'urbanistica che nasce dal suo nome: l'attenzione alla città. Anche se adesso per fortuna l'urbanistica coltiva il discorso della città in quanto parte del territorio. È importante anche l'affermazione costituzionale sul governo del territorio che viene proposta quasi marginalmente, quasi senza rendersene, dalla riforma costituzionale dell'articolo 9 del 2001, nell'articolo 117.

Il riconoscimento di una pari dignità sociale di tutti assume un rilievo ancora più particolare nei confronti di chi abbia caratteristiche particolari di diversità. Tutti siamo uguali, ma tutti siamo contemporaneamente diversi e abbiamo caratteristiche di diversità che in realtà troppo spesso si traducono in emarginazione o subordinazione o discriminazione. Abbiamo tutta una serie di stimate e di caratteristiche di diversità.

Penso agli anziani che hanno finito col Covid la loro vita nelle residenze assistite nella solitudine; una solitudine tale da essere proseguita anche nella ricerca del posto dove andare a cercare un riposo eterno con i camion militari.

Penso ai migranti. La nostra Costituzione dice che siamo tutti uguali, cittadini e non cittadini, quanto meno per i diritti fondamentali che ricalcano il diritto alla vita.

Penso a uno dei temi centrali della giustizia: il problema della pena e del carcere. Il distanziamento sociale assunto come emblema dalla lotta al Covid ha funzionato se pure con difficoltà nel mondo dei liberi. È stato invece inesistente nei luoghi dove si sconta la pena: le carceri dove c'è un sovraffollamento pazzesco e dove si sono verificati nel corso della pandemia episodi di intolleranza, di violenza e di reazione, qualche volta anche di tortura.

Penso al problema dei ragazzi e dei bambini per i quali l'insegnamento a distanza, l'isolamento nel distanziamento sociale, il distacco dalla scuola e la DAD (didattica a distanza) hanno comportato e comportano dei grandi sacrifici e dei grandi problemi di disadattamento. Mi pare evidente che in questo discorso vada tenuto presente il discorso più generale sulla urbanistica e sulla città per arrivare all'articolo 9 della Costituzione.

L'articolo 9 mette insieme e ricalca esperienze preunitarie ed esperienze del primo periodo di vita dell'Italia unitaria. Ad esempio la legge Ravà del 1906 sulla tutela della pineta di Ravenna; la legge Croce del 1922 sulla tutela del paesaggio; le leggi Bottai sulla tutela del patrimonio artistico e delle bellezze naturali. Infine la legge sull'urbanistica del 1942, che però è rimasta soltanto un primo segnale di attenzione travolto dal conflitto, poi dal *boom* edilizio e quindi anche dalle speculazioni conseguenti. A quest'ultima hanno fatto seguito la legge c.d. Galasso del 1985 per una serie di tutele dei beni paesaggistici e ambientali e poi il Codice dei beni culturali e paesaggio del 2004, aggiornato nel 2017.

4. I TRITTICI DELL'ARTICOLO 9 DELLA COSTITUZIONE: PASSATO, CULTURA, FUTURO; TERRITORIO, PAESAGGIO...

Alla luce di tutti questi elementi mi pare importante che l'articolo 9 della Costituzione – nella sua versione originaria e quindi ormai superata in parte dalle riforme costituzionali del 2001 e soprattutto del 2022 – abbia sottolineato due direttrici fondamentali. La prima è il trittico tra il passato, definito attraverso la tutela del patrimonio culturale-artistico, la cultura e il futuro definito approssimativamente nella tutela del paesaggio. La seconda direttrice è il concetto di paesaggio in evoluzione, che continua a trasformarsi, perché l'uomo vive l'ambiente e l'ambiente vive l'uomo.

Quel trittico è importante perché il collegamento tra il passato e il futuro viene dato dalla cultura. Il primo comma dell'articolo 9 parla di sviluppo della

cultura e promozione della ricerca. In effetti solo con la risorsa di una cultura accessibile a tutti, globale, di facile acquisizione ma non facilona, si può rendere concreto quel collegamento.

Il problema di fondo è proprio questo: come possiamo capire tutti il collegamento tra il passato e il futuro? Prima ancora di arrivare alle riflessioni giuste e profonde che ho ascoltato stamattina, comprendo intuitivamente come sia necessaria una dimensione culturale che in questo momento sta venendo meno, se si pensa alla *cancel culture* dilagante, cioè alla demolizione del passato.

Non mi interessa del futuro, perché non ci sarò; non conosco di passato perché non c'ero! A questa enfasi e prepotenza del presentismo che poi annega nella paura, risponde la proposta dell'articolo 9. Tutela il passato (patrimonio storico-artistico) nella previsione e nella tutela in contemporanea del futuro (paesaggio).

Vi è anche un secondo tritico altrettanto importante. È quello che riassume gli strumenti, le competenze, i concetti e i parametri cui ci si è riferiti nella formulazione originaria dell'articolo 9 della Costituzione. Si tratta della conseguenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale e della successiva sua infelice riforma nell'assetto costituzionale del 2001. È una riforma del Titolo V della Costituzione che peraltro introduce esplicitamente il riferimento all'ambiente, se pure di traverso, attraverso la attribuzione e ripartizione di competenze legislative per materia, tra Stato e Regioni.

Si apre così la via alla autonomia differenziata delle diverse regioni, nonché alla distinzione molto formalistica, ambigua e causidica, fra tutela e valorizzazione come parametri della rispettiva competenza legislativa. Una distinzione introdotta con la frettolosa riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

L'articolo 9 è all'origine del percorso complesso e difficile per giungere alla definizione e tutela dell'ambiente come obiettivo della transizione ecologica ormai indispensabile; esso muove dal tritico tra tutela del passato e del futuro attraverso la cultura.

L'attuazione dell'assetto regionale, con la riforma del Titolo V (e i suoi molteplici limiti e problemi) sembra aprire la via alla valorizzazione di un secondo tritico: quello tra territorio, paesaggio e ambiente.

Il primo elemento di quest'ultimo tritico guarda al territorio in una duplice prospettiva. Si tratta di quella storica, geopolitica, politica e giuridica del territorio: prima come patrimonio del re; poi come elemento costitutivo dello Stato; poi come confine della convivenza e dei suoi diritti e doveri. Ma è anche la prospettiva fisica e geografica della sua fisicità e conservazione, della sua fruibilità, quindi della sua tutela rispetto al degrado del territorio, della cementificazione, di uno sfruttamento irrazionale del suolo e/o a rapporti sociali non equi, come ci ricorda l'articolo 44 della Costituzione.

Si pensi ad esempio alla legge Serpieri del 1923 sul sistema idrogeologico; ai tentativi di limitare la cementificazione e la deforestazione, giunte a livelli eccessivi se non dissennati in nome della logica di profitto; alle alluvioni e alle frane che seguono la devastazione del territorio con sempre maggior frequenza.

Il rapporto stretto fra territorio e passato è sottolineato dal progressivo riconoscimento al diritto su di esso e sulla sua memoria (con quella degli avi) da parte delle popolazioni che ne sono state private con la violenza e con lo sfruttamento. Si pensi alle decisioni in tal senso di numerose corti supreme e sovranazionali in favore delle popolazioni nord, sud e centramericane.

Si pensi infine al valore del territorio, in unione con quello del paesaggio, nella memoria storica.

Il secondo elemento del tritico – la congiunzione fra il territorio e l’ambiente, come la cultura è tale fra il passato e il futuro – è il paesaggio. Esso è richiamato esplicitamente dall’articolo 9 della Costituzione nella sua “versione originaria”.

Non è ancora il concetto più profondo e articolato dell’ambiente, che sopravviene esplicitamente soltanto con la definizione della riforma ben più impegnativa del 2022. In quest’ultima vengono consolidati gli sforzi interpretativi e le riflessioni ormai consolidate della giurisprudenza costituzionale e ordinaria e della dottrina sull’articolo 9, per cogliere le molteplici potenzialità presenti in esso.

Il paesaggio rischia di restare un concetto troppo evanescente, a carattere soltanto o prevalentemente estetizzante, ambiguo, incapace di imporre una transizione ecologica. In ultima analisi, sembra un concetto destinato ad essere integrato dalla interpretazione della giurisprudenza costituzionale e ordinaria (fra cui i “pretori d’assalto”) e dalla dottrina. Un concetto non in grado di confrontarsi con la sempre più invadente transizione tecnologica che stiamo vivendo verso un obiettivo di sviluppo che appare ed è fondato solo sul profitto e sul potere. Quella transizione non è fondata, come dovrebbe, sull’uomo e sul suo rapporto con la natura.

Questa constatazione consente di sottolineare il rapporto e l’equilibrio tra il secondo (il paesaggio) e il terzo elemento del tritico in esame: l’ambiente.

5. (SEGUE) ... E AMBIENTE, CON LA RIFORMA DEL 2022

L’articolo 9 nella ultima riforma ci propone alcuni parametri fondamentali. In primo luogo parla esplicitamente dell’ambiente, finalmente. Conserva il riferimento alla tutela del paesaggio; ma prevede al terzo comma la tutela dell’ambiente come elemento fondamentale e ne integra e amplia il contenuto; poi

lo richiama nella norma che distribuisce le competenze (articolo 117). Dalla riforma del 2001 essa era stata in realtà ripartita tra valorizzazione e tutela dei beni ambientali fra le Regioni e lo Stato; una concezione molto giuridica e tale da provocare in continuità conflitti.

Quando alla Corte costituzionale abbiamo dovuto applicare la riforma costituzionale del 2001 ci siamo trovati senza una legge di attuazione; ciò ha costretto la Corte a cercare degli equilibri che sono sfociati nell'affermazione della leale collaborazione. La Corte ha avuto il coraggio di consolidare quello che la giurisprudenza costituzionale, la dottrina ordinaria, i "pretori d'assalto" avevano cercato di fare per tutelare l'ambiente anche attraverso norme emanate a tutt'altro fine.

Questo percorso di evoluzione e di apertura del concetto da paesaggio ad ambiente si è arricchito ulteriormente. Si è fatto riferimento alla tutela degli ecosistemi, cioè l'equilibrio dell'ambiente per sé stesso, non solo per l'uomo. Ci siamo orientati da una concezione solo antropocentrica (l'ambiente in funzione dell'uomo) a una ecocentrica fra l'uomo e l'ambiente: una concezione raccolta e consolidata nella attuale formulazione dell'articolo 9.

Il terzo aspetto – altrettanto importante – di questa concezione è rappresentato dall'interesse delle generazioni future e dalla tutela della biodiversità. La biodiversità sta scomparendo non solo nelle specie vegetali e animali ma anche nella specie umana. Il primo aspetto di essa rilevante per la specie umana è la diversità e quindi la cultura che scaturisce dallo scambio, dalla diversità, dai molteplici contenuti di quest'ultima. La diversità può essere madre di eguaglianza e matrigna di discriminazione a un tempo. Può esaltare e arricchire l'identità individuale e difendere le persone dalla massificazione; ma può al contrario essere strumento di separazione, di conflittualità, di isolamento.

Si pensi, a titolo di esempio emblematico, al serbatoio di biodiversità dell'Amazzonia, ai suoi profili culturali, sociali, linguistici, religiosi, antropologici, giuridici e naturalistici. Si pensi al contributo di quel serbatoio al controllo del clima e alla lotta contro le emissioni nocive. Si pensi ai profili giuridici, sociali e geopolitici che ne discendono; al rapporto fra biodiversità ed eguaglianza, nel duplice e contrapposto significato positivo o negativo della diversità ed alle sue applicazioni in tema di eguaglianza.

6. GOVERNARE IL FUTURO PER L'AMBIENTE?

Il riferimento esplicito all'interesse delle generazioni future è stato sottolineato da ultimo in un incontro quadrilaterale (nel giugno scorso) della Corti costituzionali di Italia, Francia, Spagna e Portogallo sui diritti di quelle generazioni

in tema di ambiente e salute: incontro originato dal dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale tedesca su di una legge tedesca del 2019 sulle emissioni di gas nell'atmosfera.

Si è in particolare affrontato sia il problema dei diritti di chi non è ancora nato, sia di quelli dei giovani già esposti ai rischi del cambiamento climatico.

Si è sottolineata la necessità di consolidare la consapevolezza della tutela dei diritti in quest'ambito in base ai "principi cardine" di non regressione, di proporzionalità e di solidarietà in sede intergenerazionale, internazionale e interdisciplinare. È stata essenziale a tal fine l'esperienza comune maturata con la pandemia e il ruolo sempre crescente delle Corti per cercare di rafforzare la fiducia nelle conoscenze acquisite attraverso la scienza, al fine di valorizzare in modo incisivo gli strumenti giuridici a tutela della dignità umana in tema di ambiente e salute.

Il riferimento delle Corti – nel loro recente incontro – alla necessità di precisare in modo sempre più puntuale il ruolo della scienza e di rafforzare in tal modo la fiducia nelle conoscenze che essa mette a disposizione, sottolinea un altro elemento assai importante: la necessità di una stretta sinergia e contestualità e di un costante equilibrio tra la transizione ecologica e quella tecnologica.

Troppo spesso l'uso sfrenato e l'abuso, presuntuoso e senza limiti, delle risorse tecnologiche nell'uso e abuso delle risorse naturali – con l'orgoglio e la fiducia malriposta di sapervi comunque porre rimedio – è stato causa o causa delle devastazioni ambientali a fine di profitto.

È egualmente tuttavia importante, accanto alla modifica dell'articolo 9, quella strettamente connessa dell'articolo 41. Essa introduce accanto alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana il limite di recare danno alla salute e all'ambiente. Mi pare che quest'ultimo limite apra un dubbio e una riflessione sul tema della inesistenza di un vincolo di gerarchia tra principi e diritti fondamentali, già negato dalla Corte pur riconoscendo il "valore" primario dell'ambiente e della salute.

L'articolo 41 aggiunge inoltre il riferimento ai fini ambientali, oltre a quelli sociali, per i programmi e i controlli opportuni che la legge determina perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata.

Mi pare difficile chiedere una risposta più chiara, esplicita e univoca alla domanda: sviluppo sostenibile per chi? Per il mercato e il profitto o per le persone e la natura?

Tuttavia è altrettanto importante evitare un "veteroambientalismo rigido", rivolto a una "decrescita felice" che non è in realtà accettata da molti, e che potrebbe finire per risolversi in una "crescita zero" e in un ritorno al passato.

Le Corti costituzionali del c.d. quadrilatero, al fine di questo equilibrio richiamano i “principi cardine” dianzi accettati. La nostra Corte sin dal 2012 ha segnalato la mancanza di una gerarchia rigida tra i “principi fondamentali” e di una “tirannia” di alcuni diritti fondamentali sugli altri. Secondo la Corte non esistono “diritti tiranni”: il bilanciamento tra i valori è sempre necessario, fermo restando quel valore primario.

Il problema delle emergenze in materia ambientale e di salute – sempre più invadente e dirompente – e della preparazione e delle responsabilità per fronteggiarlo propone una serie di alternative che rientrano nel complesso rapporto fra la modernità e il futuro.

È un rapporto che richiede un approfondimento ben diverso da quello ipotizzabile per cenni sommari in questa sede. Le sue premesse appartengono alla competenza delle scienze sociali per quanto riguarda sia l'evoluzione delle forme di un governo anticipatorio del futuro, sia la preparazione delle modalità per affrontare quelle emergenze.

È sufficiente richiamare le alternative possibili della prevenzione, della deterrenza, della precauzione, della prelazione e della preparazione; nonché le varianti di esse nel rapporto col futuro, nel carattere delle rispettive minacce, negli effetti, negli agenti e nella loro struttura temporale.

Ai fini di questa riflessione è sufficiente riconoscere in primo luogo che le pandemie (come d'altronde le guerre) sono segnali importanti di un'organizzazione sociale sempre più insostenibile; e valutare se, in quale modo e a quale prezzo è possibile un cambiamento.

Occorre tuttavia tener presente e approfondire con attenzione due aspetti problematici che scaturiscono dalla riflessione, ma esulano dal suo sviluppo in questa sede.

Il primo di essi concerne il rispetto in senso ampio del principio di legalità e di tassatività. Esso è particolarmente importante per l'opzione verso una tutela di tipo penalistico e l'adempimento degli obblighi di solidarietà nella definizione di una fattispecie di reato/delitto, con riferimento agli elementi costitutivi di quest'ultimo. Più si dilatano e rimangono indefiniti i confini e il contenuto di quegli obblighi, più si rischia evidentemente di violare i principi di legalità e tassatività.

Il secondo aspetto concerne l'equilibrio tra i valori in gioco, con riferimento al confronto/scontro fra di essi; non può esservi tra loro gerarchia – secondo l'insegnamento della Corte costituzionale – ma deve esservi proporzione ed equilibrio. Occorre in particolare evitare che l'attenzione alla tutela delle generazioni future non si risolva nel sacrificio sproporzionato ed eccessivo delle generazioni attuali; ma questo è un tema che deve essere rinviato a un successivo momento.

7. IL TRITTIKO AMBIENTALE TRADIZIONALE (CITTÀ, FORESTA, CAMPAGNA)...

È evidente la stretta connessione tra questa nuova tematica e quella di un'urbanistica non focalizzata più soltanto sulla città e la sua dimensione geografica e spaziale, ma su un orizzonte ben più ampio. Credo che da incontri come questi scaturisce ancora una volta la necessità di una interdisciplinarietà e soprattutto da un discorso di dialogo e di rispetto reciproco che temo si sia perduto nel dibattito scientifico e soprattutto in quello politico, di fronte ai problemi da affrontare e risolvere – dopo la crisi, la pandemia e la guerra – per la sopravvivenza e non solo per la convivenza.

Foresta, bosco e campagna, agricoltura sono oggi le tre grandi sfide tradizionali in tema di ambiente; rappresentano l'ultimo trittico che vorrei richiamare nelle premesse costituzionali per un confronto con l'urbanistica per risorse, problemi, difficoltà, limitazioni.

Penso per la città a quello che è, da un lato l'orgoglio della *Brain City* o della *Smart City*. Bellissimo. Poi penso all'importanza che noi abbiamo nel nostro Paese di tutelare in particolare le cosiddette città metropolitane: una piccola riduzione *in vitro* delle assurde megalopoli del nostro presente e più ancora del nostro futuro. Più ancora penso ai dubbi e alle inquietudini che cominciamo a nutrire – nel campo urbanistico come in tutti gli altri – rispetto al fascino e all'entusiasmo primitivo di fronte alle suggestioni e alle applicazioni dell'intelligenza artificiale, sempre più nuove e frenetiche.

Le città sono uno dei primi emblemi di questa crisi diffusa e delle tante contraddizioni emerse durante l'emergenza sanitaria, sociale ed economica del periodo che stiamo vivendo. Dobbiamo interrogarci sul senso attuale del concetto di città e sul significato della vita in essa, senza perdere di vista il legame umano e sociale che fonda una comunità.

Nella città sono elementi determinanti sia la complessità, la multifunzionalità, la molteplicità dell'organizzazione e dei piani di azione e di sviluppo, in quanto la città è un organismo destinato a offrire servizi materiali e immateriali. Ma lo sono anche la complessità, la coesistenza e spesso la conflittualità di relazioni fra coloro che vivono la città in quanto formazione sociale, con la molteplicità di diritti inviolabili e di doveri di solidarietà necessari per lo svolgimento della personalità dei suoi abitanti. È preziosa al riguardo la indicazione dell'articolo 2 della Costituzione sulla città come "formazione sociale ove si svolge la personalità" nella garanzia dei diritti inviolabili e nell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà. È una premessa all'obiettivo fondamentale della rimozione degli ostacoli alla "pari dignità sociale" dell'articolo 3.

Hanno profondamente inciso sull'anima della città: la corruzione; l'inquinamento; la privatizzazione degli spazi pubblici; la diminuzione del verde ur-

bano; il costante peggioramento della qualità della vita (soprattutto nei quartieri più poveri); il disinteresse e la discriminazione dei «diversi». È un'anima oggi ferita, smarrita, disorientata. I difetti e i problemi dello sviluppo urbano (sovraffollamento; paura; degrado nelle condizioni materiali, economiche, sociali, culturali e valoriali delle megalopoli; incapacità di affrontare le crisi) si sono accentuati con la pandemia.

La città nasce per la difesa dalla violenza; evolve nelle relazioni umane, negli scambi e nel commercio; si traduce oggi nei servizi e nella loro ricchezza e molteplicità tecnologica (la *smart city*; la “città in quindici minuti”); rischia di perdersi nella dimensione burocratica e di potere; è lontana dal sogno della “città giusta”.

Qual è la storia della città? Forse è significativa per chi si occupa di urbanistica, anche se sono altrettanto importanti l'allargamento che si è dato al tema dell'urbanistica, passando dalla città al territorio nel suo insieme; il legame tra città e foresta, entrambi organismi complessi; quello tra città e campagna. Si pensi ai borghi, alla rivalutazione del vivere fuori dalla città.

Mi ha colpito il vedere il tramonto dei fondi oro del periodo medievale, splendidi, che legavano i due lati (passato e futuro) del tritico e i santi che li proteggevano. Nel Rinascimento vengono sostituiti dal fondo dei paesaggi o prima ancora della città.

Qual è il destino della città? La Costituzione, interpretandola nella sua complessità, offre tre indicazioni di città. La prima è la città della difesa, dei muri; funziona fino a un certo punto contro le aggressioni esterne; adesso le mura le ha nel proprio interno, per distinguere il ghetto di lusso dei ricchi dal ghetto dei poveri, le zone deteriorate che occorrerebbe recuperare e la città ritenuta “giusta”.

La tecnologia offre risorse quasi illimitate per gestire i servizi della città, ma qui si apre il secondo problema: la città dello scambio e del commercio, dei servizi di tutti i tipi, dalla sanità all'istruzione, alla cultura, all'*housing* sociale, alla circolazione, ai rifiuti. La terza è la città dell'organizzazione, con il rischio sempre presente della sua trasformazione in una realtà solo burocratica e di potere.

Ogni tanto mi sveglio in un incubo notturno. L'urbanistica mi salverà in una città in cui siano rimaste soltanto le banche e gli ipermercati; in cui sia scomparsa la dimensione della relazione umana? Il futuro sembra volerci spingere quasi solo più a relazioni di tipo *digitale* e a un universo di intelligenza artificiale. Il contatto fisico può essere pericoloso, costoso e così via.

Mi rendo conto che sto ricalcando uno degli atteggiamenti più criticati oggi: il rischio di chiudersi in una nostalgia del passato. Non credo che sia però così; si tratta piuttosto di non perdere le esperienze che abbiamo maturato e che fanno parte del nostro codice genetico, senza mitizzarle.

Un secondo aspetto è quello del rapporto della foresta con la città; è quello dello scontro tra la funzione di utilizzazione economica di essa e la sua funzione per molteplici aspetti ecologici.

Nonostante l'evidente differenza di premessa, di oggetto e di prospettiva, è agevole cogliere la similarità dei problemi della città e di quelli della foresta, quanto a metodo per affrontarli nell'uno come nell'altro caso con una valutazione non settoriale ma globale.

In ultima analisi, i problemi della foresta si riducono essenzialmente alla ricerca di un equilibrio tra le due funzioni – troppo spesso ritenute antagoniste – di produrre reddito (soprattutto attraverso il prodotto legno) e di salvaguardare l'ambiente e l'ecosistema, nel loro specifico riferimento alla realtà multiforme delle risorse forestali (dal cielo al sottobosco). È un equilibrio non troppo lontano da quello che di solito contrappone l'aspirazione alla convivenza e quella al profitto nella città della globalizzazione.

Il problema è ulteriormente accentuato dal fatto che una tendenza antiurbana, evocata tradizionalmente nella contrapposizione tra città e campagna, sta riemergendo per l'insopportabilità delle condizioni di vita cui si è costretti spesso nella realtà urbana di oggi. Da ciò il desiderio di ritornare alla vita di campagna e nei borghi abbandonati, come luoghi più salubri e più umani del contesto urbano.

La foresta rappresenta, con la sua multifunzionalità, una delle principali scommesse ambientali per il futuro; è fondamentale il punto di equilibrio tra la sua funzione ambientale e quella economico- produttiva. Dalla legge Serpieri del 1923 al testo unico delle filiere forestali del 2018 si svolge un lungo cammino che va dalla protezione idrogeologica del suolo (ora assai trascurata, come testimonia il ripetersi di frane e alluvioni) alla produzione di legname e di materia prima biodegradabile e rinnovabile. È una risorsa che è un bene prevalentemente di interesse pubblico nella sua funzione sociale; da ciò uno degli aspetti in cui si sviluppa la prospettiva anche giuridica del "bene comune".

Ciò vale anche per il discorso sulla campagna e sull'agricoltura con il suo patrimonio inesauribile di tradizioni, di logiche, di saggezza, che rischia di essere soppiantato anche con problemi su quella che sarà la capacità di trarre cibo dalla terra, dalle monoculture e dagli allevamenti intensivi, ecc.

La campagna riemerge come manifestazione intermedia tra la realtà della foresta e quella della città; come espressione identitaria di un territorio e del paesaggio secondo modelli consolidati e modernizzati di una tradizionale attività agro-silvo-pastorale. Un'agricoltura a un tempo produttiva di cibo e custode del paesaggio; che riduca l'esaltazione della cementificazione e la distruzione di ambienti vitali; che consenta di ritornare a vivere a misura d'uomo.

L'agricoltura si sviluppa oggi in tre aspetti fondamentali: le agroenergie; la "giustiziabilità climatica"; la "sovranità alimentare". Propone un nuovo rapporto tra ambiente, energia, paesaggio, cambiamento climatico, controllo sul sistema alimentare nel rispetto della esperienza, della tradizione e del rapporto fra produttori e consumatori.

Tutto questo induce a pensare che dobbiamo ritornare a recuperare un discorso di equilibrio tra queste tre realtà: urbana, forestale e agricola. In esse si manifestano la nostra vita, il nostro modo di essere, la nostra esperienza, la nostra speranza di futuro. Si colgono più agevolmente da parte di tutti le novità e le alternative tra le varie soluzioni possibili di fronte alle difficoltà sempre nuove e crescenti.

8. (SEGUE) ... E IL PENTAGONO (CON SPAZIO EXTRATERRESTRE E MARE)

Il tritico tra città, foresta e campagna è destinato – se già non lo ha fatto – a trasformarsi in un "pentagono". In esso si aggiungono ai primi tre elementi l'ambiente spaziale extra terrestre e quello marino.

Penso per il primo alle prospettive aperte dall'esplorazione, poi dal c.d. "turismo spaziale", e ora dai nuovi campi di ricerca scientifica e di applicazione della tecnologia nei settori più disparati.

Penso per l'ambiente marino alla sua ampiezza. Il mare a differenza della terra non conosce confini; è un ponte verso ciò che non si conosce ed è oltre l'orizzonte. Ma è anche la sede mitologica e fiabesca dei mostri degli abissi, che l'inquinamento marino sembra in qualche modo riproporre attraverso l'avvelenamento delle alghe e i suoi effetti sugli innumerevoli abitanti degli oceani.

In entrambi gli spazi, extraterrestre e marino, i temi della quotidianità ambientale si stanno sempre più manifestando negli aspetti della ricerca di "materie rare", degli inquinamenti, della compatibilità e della conflittualità, dell'occupazione a fini bellici attraverso il paravento e l'ipocrisia del *dual use*.

Non vorrei che l'utopia della città dovesse diventare una sorta di indicazione per l'aldilà, che paradossalmente ci induca a umanizzare e a ritenere quindi di poter gestire anche ciò che ci sarà dopo la morte. Questo problema in fondo traspare in parte dalla volontà di gestire ora il futuro, fermo restando l'accordo non solo sulla difficoltà di trovare alternative ai valori che abbiamo costruito e che abbiamo tesaurizzato fino adesso, per cui molti di noi sono morti.

Non è solo un discorso di giustizia. Quest'ultima non può puntare esclusivamente su risorse e politiche di calcolo per essere veloce ed efficiente. La giustizia deve puntare soprattutto sulla distribuzione e sul ruolo positivo dell'innovazione.

Noi consideriamo sempre l'innovazione come un qualche cosa che turba un equilibrio. Ad esempio la necessità di un'innovazione nell'affrontare il tema dell'immigrazione (non più fughe specifiche di singoli dalla guerra, ma migrazioni di massa) e i problemi che ne derivano e hanno portato ad esempio il Mediterraneo a diventare la tomba dell'idea di Europa, come un tempo era stata la spianata del campo di sterminio di Auschwitz.

Per affrontare il tema delle migrazioni in Europa non siamo riusciti a sottrarci alla logica della emergenza e in ultima analisi del sovranismo che – con diverse motivazioni e pretesti – si risolvono nel rifiuto della solidarietà e nell'egoismo.

Trovare alternative al successo e al profitto; al guadagno facile; all'equivalenza tra potere e profitto che mi pare stiano diventando in tutti i sensi globali; alla concezione del PIL solo come strumento di valutazione dello sviluppo dell'innovazione parametrata sul mercato e sulle sue esigenze, anziché sulle esigenze dell'uomo e del suo rapporto con la natura.

Credo che anche questo rientri nei compiti e negli obiettivi che sono di fronte alla tutela dell'ambiente, alla transizione ecologica e a quella tecnologica, per ricostruire uno sviluppo che sia sostenibile per l'uomo, per la natura e per il rapporto fra loro attraverso la tecnica.

Pochi giorni addietro è fiorita come una fonte di luce e di speranza la notizia che quattro bambini erano sopravvissuti per quaranta giorni nella foresta colombiana, dopo un disastro aereo nel quale inizialmente si era salvata anche la mamma; la sorellina grande era stata istruita da quest'ultima a come muoversi nella foresta e a interagire con essa. Speriamo che possa essere l'inizio della nuova primavera, come lo fu l'arcobaleno dopo il primo diluvio universale e il ritorno nell'arca della colomba con il ramoscello d'ulivo, per riproporre il discorso della pace tra l'uomo e la natura.

RIASSUNTO

L'intervento prende le mosse dall'art. 9 Cost. che, nella sua versione originaria, sottolineava due direttrici fondamentali. La prima è il tritico tra il passato, definito attraverso la tutela del patrimonio culturale-artistico, la cultura e il futuro definito approssimativamente nella tutela del paesaggio. La seconda direttrice è il concetto di paesaggio in evoluzione, che continua a trasformarsi, perché l'uomo vive l'ambiente e l'ambiente vive l'uomo.

Proprio da queste premesse emerge come il problema delle emergenze in materia ambientale e di salute – sempre più invadente e dirompente – e della preparazione e delle responsabilità per fronteggiarlo proponga una serie di alternative che rientrano nel complesso rapporto fra la modernità e il futuro.

L'articolo 9 è all'origine del percorso per giungere alla definizione e tutela dell'ambiente come obiettivo della transizione ecologica ormai indispensabile.

L'attuazione dell'assetto regionale, con la riforma del Titolo V (e i suoi molteplici limiti e problemi) sembra aver aperto la via alla valorizzazione di un secondo trittico: quello tra territorio, paesaggio e ambiente e in questa direzione, con importanti novità, sembra andare la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost del 2022.

Oggi, città, foresta e campagna – le tre grandi sfide tradizionali in tema di ambiente – sembrano un ulteriore trittico presto destinato a trasformarsi in un “pentagono” tramite l'aggiunta ai primi tre elementi dell'ambiente spaziale extra terrestre e di quello marino.

ABSTRACT

This speech takes inspiration from Article 9 of the Constitution, which, in its original version, emphasised two fundamental guidelines. The first is the triptych between the past, through the protection of the cultural-artistic heritage, culture and the future, roughly defined in the protection of the landscape. The second guideline is the concept of an evolving landscape, which transforms continuously, since mankind lives in the environment and the environment lives through mankind.

From these exact premises, the problem of environmental and health emergencies – which are increasingly intrusive and disruptive – emerges, and the preparation and responsibility for dealing with them show a series of alternatives that are part of the complex relationship between modernity and the future.

Article 9 is at the beginning of the path for the definition and protection of the environment as the goal of the now essential ecological transition.

The implementation of the regional structure, with the reform of Title V of the Constitution (and its many limitations and problems) seems to have paved the way for the enhancement of a second triptych: the one between territory, landscape and environment, and, with important novelties, the constitutional reform of Articles 9 and 41 of the Constitution of 2022 seems to move in that direction.

Today, cities, forests and the countryside – the three main traditional challenges on the matter of environment – seem another triptych soon destined to transform into a “pentagon” with the addition of the outer space environment and the marine environment to the former three elements.

NICOLETTA FERRUCCI¹

La trama giuridica della sostenibilità

¹ Accademia dei Georgofili

Desidero sottoporre alla vostra attenzione alcune personali considerazioni sulla declinazione della sostenibilità alla luce della riforma costituzionale, prima e oltre la stessa.

Le riflessioni corali sulla profonda crisi ecologica che avvolge il nostro pianeta e i suoi abitanti, dall'ovattato mondo della scienza si proiettano sul piano del sapere comune veicolate dai media e dai messaggi pontificali, disegnando una rocambolesca alternanza tra l'apertura di scenari apocalittici e incomprensibili nicchie di resistente negazionismo, alla ricerca di un difficile equilibrio tra questi due estremi. I messaggi che si susseguono a ritmo sempre più incalzante colgono di quella crisi le estreme conseguenze che travalicano i confini dell'ecologia, si spingono fino a scolpire un nuovo drammatico volto della questione sociale, incidono sulla diffusione e radicazione di nuove epidemie e pandemie, si legano in un gioco perverso di reciproca interconnessione genetica e funzionale con l'inquietante quadro dei cambiamenti climatici. Su questo sfondo si tende a identificare la matrice prima del dramma ecologico e sociale nell'antropocentrismo, nel relativismo, nel paradigma tecnocratico; si auspica l'innescio di un processo salvifico di conversione ecologica, di rigenerazione culturale, spirituale, etica, educativa, capace di invertire la tendenza predatoria dell'uomo nei confronti della nostra terra e delle sue risorse; si invoca il potenziamento del ruolo del diritto, chiamato ad assumere i connotati di *leadership* nel disegno del riviviscente paradigma del *One Health*, visione sincronica e circolare che lega indissolubilmente la tutela della salute del pianeta e quella dell'uomo e degli animali.

In questo complesso scenario il principio dello sviluppo sostenibile si irradia nell'ordito del tessuto del diritto, rivendicando il suo ruolo di *leading concept* che diacronicamente connota l'essenza dell'agire giuridico quando con

quelle emergenze si confronta, fin dai primordi della sua affermazione sul versante del diritto internazionale, come viatico per il primo ingresso della tutela dell'ambiente nei settori di intervento del diritto allora comunitario, e oggi si rivela indiscusso protagonista delle più recenti linee di indirizzo che l'ONU ha formulato nell'Agenda 2030, e, a cascata, l'Unione Europea ha accolto nel disegno del *Green Deal* europeo. Lo stesso programma europeo *Next Generation EU* (EGEU) prevede come condizione per l'accesso ai finanziamenti che tutti gli investimenti e le riforme varate dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza PNRR debbano rispettare il principio *Do No Significant Harm* (DNSH), cioè di non arrecare danni significativi all'ambiente.

In sintonia con l'originaria idea di una sostenibilità tridimensionale, nel segno della reciproca sinergia e interconnessione tra sostenibilità economica, sociale e ambientale, come risposta alla prospettiva circolare che lega la crisi ambientale, in termini di perdita di biodiversità e di impatto devastante dei cambiamenti climatici sulla società e sull'economia, il *Green Deal* riformula su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente e propone come risposta a queste sfide una nuova strategia di crescita mirata a rendere l'Europa a impatto climatico zero entro il 2050, a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione Europea, a tutelare la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale migliorando la qualità di vita e il benessere economico delle generazioni presenti e future. Il filo rosso della sostenibilità tridimensionale lega poi, a seguire, le Strategie varate dalla Commissione nella cornice del *Green Deal*, dalla Strategia *From Farm to Fork*, a quella sulla Biodiversità per il 2030, fino alla Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 e alla Nuova Strategia per le foreste per il 2030.

Per inciso evidenzio che attualmente questo *trend* sembra subire una battuta di arresto che potrebbe scardinare l'ambizioso progetto dell'UE di giocare il ruolo trainante di *leadership* mondiale in materia ambientale: mentre infatti sul piano internazionale si registrano nuovi traguardi che espandono potenziandolo l'orizzonte della tutela dell'ambiente, mi riferisco al Trattato ONU sugli *High Seas*, del marzo scorso, sulla protezione e gestione sostenibile degli Alti Mari, aree marittime esterne alle giurisdizioni nazionali, e al *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* approvato a Montreal (Canada) dal quindicesimo meeting della *Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity* (COP 15) nel dicembre 2022, sul versante dell'Unione Europea la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul ripristino della natura, presentata dalla Commissione Europea il 22 giugno 2022, sembra arenarsi sulle sponde della dialettica politica. Peccato perché quella proposta avrebbe segnato un coraggioso salto di qualità verso

una tutela ambientale più efficace, attraverso l'adozione dello strumento del regolamento, e più effettiva, perché in grado di individuare l'arma più idonea a intervenire su una biodiversità ormai in sfacelo, quella del ripristino degli *habitat*.

Lo scenario del diritto nazionale per lungo tempo ha suscitato nel giurista un senso di smarrimento a fronte del lento incedere dei primi passi mossi nella direzione della attuazione degli impegni assunti in sede internazionale verso la sostenibilità, sullo sfondo della lunga teoria delle procedure di infrazione a carico dell'Italia per violazione o cattiva applicazione della normativa UE sulla lotta ai cambiamenti climatici e all'inquinamento, così come quelle inerenti alla attuazione delle direttive cardine della Rete Natura 2000. Oggi su quello scenario si sono recentemente aperti nuovi orizzonti nella direzione di un più compiuto e formalizzato incardinamento del principio dello sviluppo sostenibile nel tessuto del diritto che ha raggiunto la sua apoteosi nel suo ingresso, consentitemi l'aggettivazione forte, un po' maldestro, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale. Ed è proprio la sublimazione con il crisma della dignità costituzionale del superamento del presentismo l'elemento di spicco, fortemente innovativo della riforma costituzionale che si allinea in chiave ambientale alle tracce ben visibili dello stesso già presenti al suo interno.

Ma qual è il senso di legare la sostenibilità al solo ambiente in una norma che accoglie sotto l'egida del suo mantello protettivo ambiente e paesaggio?

Questa assenza è legata a una sorta di sciattezza del legislatore guidato anche in questo caso dalla tendenza mimetica ai messaggi internazionali e unionali?

O traduce la consapevolezza del cangiante polimorfismo insito nel paesaggio, perennemente in trasformazione, le cui modifiche accompagnano naturalmente l'evoluzione dell'umanità, là dove l'agire trasformando l'ambiente, nelle sue componenti e reciproche interconnessioni, condurrebbe inevitabilmente a un peggioramento se non all'annientamento della vita umana sul pianeta?

Terza *chance*: l'opzione del legislatore di legare la sostenibilità al solo ambiente e alle sue componenti biodiversità ed ecosistemi, riflette la velata opzione di introdurre una sorta di sbilanciamento verso l'ambiente che sembra nell'apparente bilanciamento tra due valori affiancati nella nicchia dell'art. 9, auspicato anche recentemente dal Consiglio di Stato, privilegiare quest'ultimo rispetto al paesaggio.

Questa interpretazione, che personalmente giudico più convincente rispetto alle altre, sembra trovare supporto nella nuova formulazione dell'art. 41 della stessa Costituzione, dove si individua come ulteriore limite alla libertà di iniziativa economica privata gli interessi legati all'ambiente, oltre che alla salute, ma non quelli inerenti il paesaggio ai quali non si fa alcun cenno.

Stride questa scelta di campo del legislatore con la riscoperta enfaticamente del valore giuridico del paesaggio segnata dopo decenni di oblio, di velato dissolvimento nella bulimica nozione di ambiente, dalla Convenzione Europea del paesaggio la quale restituisce identità e dignità giuridica al paesaggio, lo riconduce alla sfera della cultura, e traghetta attraverso il fondamentale vangelo della percezione il paradigma del suo valore culturale da una dimensione elitariamente estetica a una moderna concezione olistica e partecipativa. La Convenzione ci guida con la forza dirompente del suo dettato normativo, ulteriormente rafforzato da una serie di Raccomandazioni e orientamenti mirati ad agevolare il processo della sua applicazione nell'ottica di un'interpretazione che coniuga modernità di pensiero e tradizione, a cogliere la duplice essenza del rapporto tra diritto e paesaggio: la costruzione dei principi fondamentali in materia di paesaggio ruota attorno alla chiave di volta della percezione e partecipazione attiva dell'individuo nel riconoscimento dei suoi elementi identitari e nella tessitura della politica paesaggistica che ne deve plasmare i contorni per garantirne la dinamica salvaguardia; al contempo si delinea nella sua compiutezza una sorta di singolare diritto al paesaggio come garanzia della qualità della vita dell'individuo e della collettività: non è un caso che della Convenzione sia artefice il Consiglio d'Europa, organismo internazionale vocato alla tutela dei diritti dell'uomo.

Sulle orme delle *guide lines* dettate dalla Convenzione, con qualche non veniale variazione su tema, il Codice dei beni culturali e del paesaggio e i reiterati interventi di ortopedia giuridica sul suo dettato originario, espressamente riconduce il paesaggio alla sfera della cultura.

Come più volte ho evidenziato, la valenza culturale del paesaggio, singolare *fil rouge* che lega indissolubilmente la Convenzione e il Codice, disegna a mio parere la linea di demarcazione tra il paesaggio e l'ambiente: le interpretazioni totalizzanti all'insegna di una incalzante ecologia del paesaggio maturate oltre il diritto e in alcune interpretazioni a mio avviso distorte di una non attenta dottrina, sembrano infrangersi contro lo scoglio del dettato normativo.

Ambiente e paesaggio sono protagonisti di due diversi complessi di norme racchiusi rispettivamente nel Codice dell'Ambiente e nel Codice dei Beni culturali e del paesaggio; i relativi referenti sotto il profilo amministrativo, a livello centrale, sono per l'uno il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, per l'altro il Ministero della Cultura. Le procedure autorizzatorie ambientali e quelle paesaggistiche si ispirano a criteri valutativi nettamente differenziati, e, come a più riprese ci ha ricordato il Consiglio di Stato, la concentrazione procedimentale, come quella che si attua con il sistema della conferenza dei servizi, nell'ambito della Valutazione d'impatto ambientale, non comporta comunque un'attenuazione della rilevanza della tutela paesaggistica, determinata

dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono assumere rilievo, perché questa si fonda su un espresso principio fondamentale costituzionale: nell'ambito del procedimento di compatibilità ambientale, la funzione di tutela del paesaggio esercitata dal Ministero della Cultura con il suo parere obbligatorio è finalizzata a evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del preesistente valore protetto.

Il versante del diritto dell'Unione Europea a sua volta offre una copiosa messe di dati normativi che declinano la nozione di ambiente nelle acque, nella duplice valenza quantitativa e qualitativa, nell'aria, nel suolo, nelle specie e *habitat* naturali, e ad essa si intreccia il tema della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento ad essi: attorno a queste valenze ambientali e climatiche si delineano importanti filoni del diritto. Il paesaggio è tema sostanzialmente estraneo all'orbita attorno alla quale si muove il diritto unionale: gli sporadici riferimenti a elementi del paesaggio all'interno di normative di matrice ambientale rivelano come l'attenzione alla loro conservazione e valorizzazione sia in realtà legata al ruolo che gli stessi rivestono a fini ecologici.

Nel panorama legislativo talvolta gli interessi legati alla tutela del paesaggio sembrano collocarsi su posizioni antitetiche, quasi conflittuali con quelli inerenti la protezione dell'ambiente e il legislatore è chiamato ad affinare gli strumenti idonei alla relativa armonizzazione: è il caso, ad esempio, della individuazione dei criteri uniformi per bilanciare la diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, strumentale a sopperire a esigenze di chiara matrice ambientale, con il relativo corretto inserimento nel paesaggio, alla quale era stato dedicato uno specifico Focus della Strategia Energetica Nazionale 2017, con particolare riferimento all'eolico, il quale, più del fotovoltaico, presenta con il paesaggio pregnanti questioni di compatibilità.

Paesaggio e ambiente non sono peraltro separati da una indissolubile reciproca impermeabilità: taluni beni caratterizzati da intrinseca multifunzionalità possono infatti assumere la duplice veste di bene ambientale e di bene paesaggistico, le aree protette, ad esempio, impareggiabili contenitori di biodiversità e, al contempo, beni paesaggistici assoggettati *ex lege* a regime vincolistico e pianificatorio. Compete al legislatore forgiare discipline differenziate che convergono sullo stesso bene, in grado di cogliere e tutelare le sue diverse funzioni: a lui si apre la delicata sfida di riuscire ad armonizzare nella tessitura della relativa disciplina i due valori, paesaggistici e ambientali. Il cammino faticoso verso la delineazione delle linee guida per la gestione di boschi vincolati *ex actu* che ha condotto alla formulazione delle relative norme contenute all'interno del Disegno di legge concernente *Disposizioni organiche per la valorizzazione, promozione e tutela del made in Italy*, approvato dal Governo, il 31 maggio u.s., testimonia in modo emblematico quanto quella sfida sia ardua.

Ma se paesaggio è altro rispetto all'ambiente si può tradurre questa dicotomia sul versante della sostenibilità, e pensare alla sostenibilità paesaggistica come ulteriore dimensione della sostenibilità, che si colloca accanto alle altre in posizione autonoma da quella ambientale?

Nell'ottica del paesaggio come bene comune di matrice culturale, la Convenzione Europea del Paesaggio delinea chiaramente i contorni della sostenibilità paesaggistica tra i principi che vincolano gli Stati aderenti: ai sensi del suo art. 5, ogni Parte è chiamata a integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

A sua volta, il Codice dei beni culturali e del paesaggio nella sua versione originaria e soprattutto negli interventi che quest'ultima hanno modificato e integrato, coglie l'essenza della sostenibilità paesaggistica nella trama delle norme dedicate alla disciplina del piano paesaggistico, del quale il Codice potenzia il tradizionale ruolo di strumento di tutela e valorizzazione del paesaggio: la sostenibilità paesaggistica emerge dirompente e a chiari termini nella delineazione del suo contenuto minimo là dove l'art. 143 affida al piano l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile in chiave chiaramente paesaggistica delle aree interessate; così come nell'art. 145, 3° comma, che sancisce la inderogabilità delle previsioni dei piani paesaggistici da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, e la relativa prevalenza sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

Ancora sul versante del diritto italiano il pensiero volto alla ricerca di tracce della sostenibilità paesaggistica va anche a una normativa di matrice agraristica, il Testo Unico in materia di foreste e di filiere forestali (di seguito indicato con l'acronimo TUFF). E non è un caso che sia la disciplina del bosco a fungere da trampolino di lancio verso la dimensione dello sviluppo sostenibile declinata in chiave paesaggistica, sol che si rifletta sulla singolare valenza plurifunzionale che tradizionalmente lo ha connotato come bene che, da sempre, affianca a quella produttiva che risponde all'interesse individuale del proprietario o di colui che lo gestisce una gamma di altre funzioni che rivestono un interesse di natura pubblica e giustificano la soggezione del suo utilizzo e delle attività delle quali forma oggetto a una serie di vincoli e di limitazioni tali da legittimare la sua qualificazione giuridica come bene a uso controllato.

Il TUFF nel 2018 ha elevato la gestione forestale sostenibile a obiettivo cardine del suo intervento e a centro gravitazionale attorno al quale si avvolge la disciplina del bosco, conciliando in modo illuminato la gestione produttiva con la protezione delle altre sue funzioni.

A una attenta lettura il concetto di sostenibilità insito nella nozione di gestione forestale sostenibile, rivela sfaccettature diverse: accanto alla messe di norme che declinano la sostenibilità in chiave ambientale e sociale, si registra, infatti, in posizione non antitetica ma parallela, una altrettanto vasta gamma di disposizioni che attraverso forme modulate di coordinamento con la disciplina del vincolo paesaggistico contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, mediate dal richiamo alle previsioni dei piani paesaggistici, delineano la nozione giuridica di bosco congegnata nella tripartizione bosco, aree assimilate e aree escluse, limitano l'esercizio dell'attività forestale e la incardinano lungo i binari della tutela e della valorizzazione del bosco come elemento identitario del paesaggio.

Uno sguardo ai suoi lavori preparatori conforta questa mia interpretazione che ravvisa nel TUFF univoci i tratti della sostenibilità paesaggistica: in essi infatti si afferma che il provvedimento recepisce, oltre a quelli europei in materia ambientale, anche gli impegni assunti dall'Italia a seguito della ratifica della Convenzione europea del paesaggio; così come tra le direttrici lungo le quali si è mosso l'intervento normativo risulta espressamente inserita la salvaguardia del paesaggio nella gamma di obiettivi ai quali deve legarsi la promozione su tutto il territorio nazionale della tutela e della gestione attiva e razionale del bene bosco, nell'interesse dell'individuo e della collettività. La rilevanza della funzione paesaggistica del bosco emerge ancora nitidamente nella indicazione che i lavori preparatori offrono in ordine al delicato profilo dei binari lungo i quali deve muoversi l'intervento regionale, disegnati dai criteri normativi e operativi minimi e comuni per tutto il territorio nazionale dettati dal TUFF, dove la legittimazione delle Regioni a intervenire oltre quei limiti con propri atti normativi, in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, è condizionato al rispetto della garanzia del mantenimento del livello di conservazione paesaggistica che si affianca a quello di tutela ambientale, assicurato alle foreste dalla normativa nazionale, e al perseguimento degli impegni internazionali e degli indirizzi europei in materia di paesaggio, oltre che di foreste, ambiente e clima.

Nell'ottica dei lavori preparatori, la tutela del paesaggio è espressamente annoverata tra gli interessi pubblici che convergono sui terreni boscati, e la conservazione del paesaggio è espressamente ricondotta nella gamma di esiti positivi ai quali condurrà, negli auspici dei redattori del TUFF, l'applicazione di quest'ultimo.

La ricostruzione della gestione forestale sostenibile in chiave anche di sostenibilità paesaggistica, che vi propongo, sembra trovare ulteriore supporto nell'ambito delle dichiarazioni che aprono il TUFF, non solo per l'espresso richiamo al Codice dei beni culturali e del paesaggio tra le disposizioni legislative alla luce delle quali il provvedimento è stato redatto, ma anche là dove l'art. 2, al comma 1, lett. f) inserisce tra le finalità che hanno ispirato la redazione delle sue disposizioni quella di favorire l'elaborazione di principi generali, di linee guida e di indirizzo nazionali per la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale, oltre che del patrimonio forestale.

L'immagine della sostenibilità paesaggistica del bosco si fa strada anche scorrendo l'enucleazione dei principi ai quali il TUFF si ispira: l'art. 1, ad essi dedicato, indica infatti la funzionalizzazione della gestione forestale sostenibile che lo Stato e le Regioni sono chiamate a promuovere, anche alla tutela e valorizzazione del paesaggio nazionale; e trova riscontro nelle disposizioni di coordinamento contemplate dall'art. 14 del provvedimento, che affidano all'allora Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il compito di elaborare specifiche linee di programmazione, di coordinamento e di indirizzo in materia di politica forestale nazionale, in attuazione della Strategia forestale nazionale e in coerenza con la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale *in materia di paesaggio*, oltre che di ambiente, clima, energia e sviluppo, in coordinamento con i Ministeri competenti.

La valenza paesaggistica del bosco affermata a chiari termini dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, e tradotta in termini di sostenibilità dal TUFF, è stata per lungo tempo relegata in una sorta di cono d'ombra dal diritto agrario e collocata dalla dottrina agraristica in posizione ancillare rispetto alla funzione produttiva e a quella ambientale che lo connotano. Questa riflessione si presta ad essere traghettata in un ambito più ampio, quello del più generale rapporto dell'agricoltura con il paesaggio e con l'ambiente, dove da sempre si registra la tendenza a privilegiare la sostenibilità ambientale rispetto a quella paesaggistica. Ciò ha condotto alla conseguenza che da un lato sono stati plasmati strumenti in grado di conciliare gli interessi economici dell'agricoltore con quelli inerenti la protezione dell'ambiente in un punto di fusione sublimato e rafforzato dalla incentivazione economica di matrice unionale che stimola, agevola e compensa l'adozione di forme di esercizio dell'attività agraria ecocompatibili; mentre l'innesto sull'agricoltura di normative conformate a modelli di protezione e valorizzazione conservativa del paesaggio, quali quelle vincolistiche e pianificatorie, impone all'agricoltore di offrire a beneficio della collettività un bene comune, il paesaggio agrario, senza al contempo ricavare dalla produzione o dalla conservazione di quel bene alcun beneficio diretto o indiretto del quale non si riscontra nella normativa agraristica alcuna traccia.

La mancata previsione di *benefit* che compensino la sostenibilità paesaggistica dell'agricoltura può innescare conflitti irreversibili: già oggi quella tradizionale bucolica immagine dell'agricoltore produttore di cibo che nutre il pianeta e, al contempo, creatore e custode attivo di quel paesaggio agrario che a tanta parte del territorio di quel pianeta offre i connotati tipizzanti, all'insegna dell'amenità, delle tradizioni, della storia, della cultura, appare offuscata, mostra i segni di una crisi profonda e sembra perdere la sua ragion d'essere alla luce delle politiche paesaggistiche ispirate a una logica *top down*, varate dal legislatore italiano. Qui inevitabilmente riecheggia il monito lanciato da Franco Scaramuzzi: «la tutela conservativa del paesaggio agrario, non può prescindere dall'adozione di misure conservative di un'agricoltura produttiva; mancando infatti margini di reddito, gli agricoltori tendono a ridurre l'attività agricola, se non ad abbandonarla del tutto, con la conseguenza che viene tolto al paesaggio quel pregio che ne giustifica la conservazione».

E con le parole del Maestro con il quale, nell'ambito dell'Accademia dei Georgofili, in più occasioni ho avuto il privilegio di confrontarmi sul tema del paesaggio agrario, traendone spunti illuminanti che mi hanno guidata nella mia ricerca, chiudo questo mio intervento non senza aver prima lanciato a chi mi ascolta uno spunto di riflessione: nel momento in cui oggi si sono aperti all'art. 9 della Costituzione nuovi e formalizzati orizzonti nella direzione della tutela dell'ambiente, l'agrarista si interroga su quanto quella norma costituzionale si riveli con riferimento al paesaggio agrario tangibile esempio di Costituzione incompiuta. Prendo in prestito la felice espressione di Piero Calamandrei dotata di una portata preconizzante che la proietta ben oltre la dimensione dell'attualità storica nel cui contesto fu pronunciata, perché profondamente convinta della sua capacità di cogliere e delineare plasticamente ed efficacemente quella lunga teoria di tradimenti, di mancata o distorta attuazione dei principi costituzionali nella quale sembra infelicemente innestarsi la politica del paesaggio allorquando coinvolge l'agricoltura, aprendo il varco a un potenziale conflitto tra valori che trovano nella Costituzione riconoscimento e protezione: tutela del paesaggio e libertà di iniziativa economica. Forse collocare gli interessi legati al paesaggio accanto a quelli dell'ambiente e della salute nella novellata formulazione dell'art. 41 della Costituzione avrebbe potuto validamente fornire un ombrello di protezione costituzionale in questa direzione.

Termino con un monito.

Questa tendenziale obnubilanza del valore del paesaggio e la scarsa attenzione riservata alla sostenibilità paesaggistica che leggo nella riforma reca in sé i germi di una potenziale deriva che può trascendere verso la delineazione di una prevalenza di interessi non di altra natura ma pur sempre pubblica, come quelli ambientali, ma esclusivamente privatistica.

RIASSUNTO

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 delinearne 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 a una riflessione in questa direzione.

ABSTRACT

The entrance of the environment into art. 9 of the Constitution, which protects the landscape, may mark the consolidation of a distinction between two values that touch but do not coincide, environment and landscape, understood the latter in the modern connotation of cultural heritage shaped by the European Landscape Convention, identity element of a territory, visual testimony of the interconnection between nature and human work, as perceived by the populations living in it and thus freed from the legacy of its original configuration as natural beauty, functioned to purely aesthetic criteria? Such as the perspective that opens up to the world of law: that of a future balance between two constitutionally protected values, or the veiled recognition of a privileged position for the environment in relation to the landscape, how it would induce to think the lack of reference to the latter among the new values whose respect must constitute a limit to private economic initiative, limited by art. 9 Cost. new version to the environment and health? And yet, if landscape is different from the environment, is it possible to outline the contours of a landscape sustainability distinct from the environmental against the backdrop of the modern dimension of sustainability, overcoming the boundaries of its original three-dimensional essence, environmental, social and economic that emerges from the first elaborations of the concept of sustainable development and has taken root over time in the complex mosaic of international and European Union legislation? The current Italian forestry law aimed at harmonizing the environmental, economic, social and landscape functions of the forest can be a stimulating paradigm useful for a reflection in this direction.

PAOLO CARPENTIERI¹

Paesaggio e ambiente: le ragioni del conflitto giuridico

¹ Consigliere di Stato

I. PREMESSA

Ringrazio l'Accademia dei Georgofili e il presidente prof. Massimo Vincenzini, il prof. Ferdinando Albinetti e la prof.ssa Nicoletta Ferrucci per avermi invitato a partecipare a questo interessantissimo convegno, in una sede così prestigiosa e carica di storia.

Il mio intervento si concentra sul tema del difficile rapporto tra tutela del paesaggio, da un lato, e ambiente (transizione ecologica), dall'altro lato.

Il conflitto è sotto gli occhi di tutti.

Me ne occupo da decenni. Sin dal 2005 ho studiato questo conflitto e, muovendo da questo dato di fatto, ho riflettuto sulla distinzione tra paesaggio e ambiente¹.

2. LE RAGIONI GIURIDICHE E ORDINAMENTALI DELLA DISTINZIONE

Il primo punto che devo chiarire riguarda proprio il perché di questa distinzione, non da tutti condivisa.

Gli urbanisti, gli architetti paesaggisti, i geografi, gli agronomi, gli ingegneri, soprattutto i tecnici, ma non solo, criticano questa distinzione tra ambiente e paesaggio e sostengono che l'ambiente comprende tutto, anche il paesaggio².

¹ P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente*, «Urbanistica e Appalti», 8, 2005, p. 931 ss.; Id., *Eolico e paesaggio*, «Riv. giur. ed.», 1, 2008, p. 322 ss.

² Se non è l'ambiente è il "governo del territorio" l'altro concetto onnicomprensivo buono e inglobare il tutto.

Adducono il principio di integrazione, per cui non è possibile differenziare le tutele, ma occorrerebbe avere una visione unitaria, olistica, integrata e integrale del territorio e dell'ambiente.

Del resto, già Alberto Predieri, illustre professore di diritto amministrativo qui a Firenze, aveva chiarito, con un fondamentale contributo del 1969³, che il paesaggio non è altro che la forma del Paese nella sua integralità (contro la visione estetico-vedutistica di stampo idealistico-crociano, che conosceva solo i beni paesaggistici, ossia i paesaggi di eccellente bellezza, individuati e dichiarati di notevole interesse pubblico in chiave selettiva).

Da ultimo la Convenzione europea del paesaggio fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, ci dice che tutto il territorio è paesaggio (*sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati*) e sicuramente i paesaggi agrari sono la più parte dei nostri paesaggi e dalla loro adeguata gestione dipende in larga misura la conservazione di una qualità paesaggistica diffusa accettabile.

Inoltre, si aggiunge, la distinzione delle competenze può avere effetti perniciosi, perché crea i conflitti e la paralisi dell'azione amministrativa. Si è autorevolmente sostenuto in sintesi che uno è il territorio, una deve essere la sua disciplina e una l'autorità competente a gestirla.

D'altra parte l'interdisciplinarietà – contro le separatezze e gli steccati disciplinari neo-positivistici – è oggi un *must* assoluto e condiviso.

Ebbene, io, invece, ho sempre dubitato della validità di queste tesi e ho sempre sostenuto, *nello specifico campo del diritto*, la distinzione dei concetti e la differenziazione delle competenze.

Ho sempre difeso la vecchia teoria delle *tutele parallele degli interessi differenziati* (anche se recente giurisprudenza del Consiglio di Stato la vuole ritenere superata)⁴. E ciò sia per ragioni teoriche che per ragioni pratiche.

³ A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, nonché voce *Paesaggio* in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 514.

⁴ Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022 n. 8167; sez. IV, 18 aprile 2023, n. 3892. Queste pronunce, richiamando l'idea della inammissibilità di valori "tiranni", introdotta dalla nota sentenza della Consulta n. 85 del 2013, nonché il principio di integrazione delle tutele, per cui la tutela degli interessi di rango costituzionale deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca e le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, hanno affermato che la «integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali». Sulla sentenza n. 8167 del 2022 cfr. G. SCIULLO, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale*, «Aedon, Rivista di arti e diritto on line», 3, 2022 (che richiama anche, in tema di proporzionalità delle misure di tutela, il parere della Sezione I del Consiglio di Stato n. 1961 del 2022).

Sul piano teorico occorre considerare che c'è una forte differenza tra l'approccio dei tecnici e quello dei giuristi. E ciò per buone ragioni.

Le scienze della natura, più in generale le scienze non giuridiche, tendono alla sintesi unificante, per cui l'ambiente è tutto ciò che ci circonda e nel quale siamo immersi (da "*amb-ire*", andare intorno), sicché, dal punto di vista delle scienze non giuridiche, l'ambiente non può non comprendere anche il paesaggio.

Il diritto, invece, per sua necessità funzionale e logica, deve distinguere, deve dividere, deve dare a ciascuno il suo per prevenire o risolvere i conflitti, deve isolare gli attori del conflitto e i rispettivi valori/interessi in competizione, per poter poi dare una soluzione, una *regula juris* per disciplinare quel rapporto.

I non giuristi fanno fatica a capire perché il paesaggio debba essere giuridicamente distinto dall'ambiente. La risposta però la danno i fatti. La dà questo stesso convegno, che discute, appunto, di come conciliare la tutela e la valorizzazione dei paesaggi agrari (e non solo) con il dilagare degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, micro e macro.

Sul piano pratico, la distinzione logica dei concetti e dei termini si riflette, al livello organizzativo, sulla distribuzione delle competenze. La visione olistica, integrata e integrale del territorio e dell'ambiente conduce inevitabilmente all'unificazione delle competenze (che viene, anzi, spesso indicata come una meta desiderabile di semplificazione e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa).

Ma bisogna fare attenzione agli interessi "tiranni" i quali, checché ne dica la Corte costituzionale (mi riferisco alla famosa sentenza Ilva n. 85 del 2013), tendono naturalmente a fagocitare gli interessi diffusi, gli interessi generali deboli, non strutturati economicamente, come è tipicamente il paesaggio. Non ci sono pasti gratis a questa tavola, ricordava Barry Commoner, famoso ambientalista della prima ora che organizzò con Olof Palme a Stoccolma nel 1972 la prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente.

Gli esiti della visione della concentrazione li abbiamo del resto sotto gli occhi: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è diventato prima Ministero della transizione ecologica – dove la conservazione della natura è stata fagocitata dall'interesse "tiranno" alla transizione ecologica – e poi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – dove la conservazione della natura rischia di essere fagocitata dall'interesse "tiranno" alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico del Paese.

Ho sempre sostenuto, dunque, che il principio di differenziazione, che nell'art. 118 Cost. bilancia quello di sussidiarietà verticale, include in sé il

principio del contraddittorio tra valori-beni-interessi pubblici in potenziale conflitto tra di loro⁵.

La teoria olistico-unitaria, inoltre, non fa i conti – sempre guardando al piano pratico della distribuzione giuridica delle competenze – con il pluralismo autonomistico “spinto” del nostro ordinamento giuridico, che, in base a un’applicazione irrazionale del principio di sussidiarietà verticale, ha abbandonato l’urbanistica e il governo del territorio al livello dei circa 8.000 Comuni (più della metà dei quali con meno di 5.000 abitanti, palesemente inadatti allo svolgimento di queste delicate funzioni), così decretando il noto fallimento dell’urbanistica (che si riflette nell’irrazionale e smodato consumo di suolo che affligge il Paese)⁶.

In proposito ho sempre sintetizzato il mio pensiero nella formula per cui il così detto “governo di prossimità” vale per l’amministrazione che dà, ossia per le funzioni di erogazione di beni e servizi ai cittadini, non per l’amministrazione che vieta, che toglie, che comanda. Il naturale effetto sperequativo della pianificazione urbanistica non poteva e non doveva essere abbandonato nelle mani dei Comuni.

Che il paesaggio debba essere tenuto distinto sul piano giuridico dall’urbanistica-governo del territorio e dall’ambiente lo dice del resto, come abbiamo visto, anche la Convenzione europea del paesaggio.

Insomma, l’idea olistica della concentrazione, pur “vera” sul piano conoscitivo, conduce *recta via*, sul piano giuridico, all’oscuramento della tutela paesaggistica, consegnata nelle mani di un unico decisore soggetto all’interesse “tiranno” della crescita e dello sviluppo (*green*) e lasciata al localismo delle competenze, esposto ai prevalenti interessi economici locali che per lo più spingono al consumo di suolo in una vecchia logica “estrattiva”.

3. UN CENNO ALLA RECENTE MODIFICA DELL’ART. 9 DELLA COSTITUZIONE

Una prova ennesima e ulteriore di questo difficile rapporto è data dalla recente riforma costituzionale introdotta dalla legge n. 1 del 2022, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, introducendo la tutela ambientale nella Carta fondamentale.

⁵ P. CARPENTIERI, *Principio di differenziazione e paesaggio*, «Riv. giur. ed.», 3, 2007, p. 71 ss.

⁶ Sulla parabola dell’urbanistica in Italia si veda il bel libro di MARIELLA ZOPPI E CARLO CARBONE, *La lunga vita della legge urbanistica del ’42*, Università degli Studi di Firenze, Dida (Dip. di architettura), Firenze, 2018.

Le modifiche alla Carta fondamentale, certo, si misurano sul lungo periodo. Anche l'art. 9, secondo comma, nel 1947-1948 e nei primi anni della Repubblica era stato considerato da valenti giuristi un fuor d'opera, un'inutile ripetizione delle leggi Bottai del 1939. Poi, nel lungo periodo si è rivelato (il primo a sottolinearlo fu il presidente Carlo Azeglio Ciampi in alcuni suoi memorabili interventi dei primi anni 2000) il punto focale della coesione della Nazione, forse l'unica espressione vera, oltre alla lingua, dell'unità d'Italia.

E nel lungo periodo non è escluso (anzi, è sperabile) che anche questa modifica, che introduce nel testo costituzionale temi e concetti attuali e di grande rilievo, possa dare buoni frutti, se correttamente intesa e applicata.

E però le modifiche costituzionali ben possono produrre anche effetti nell'immediato, in specie se si prestano a essere strumentalizzate per fini altri. Ed è esattamente qui che si annida il problema.

Non nego che questa riforma rechi in sé anche elementi positivi. Ne abbiamo già parlato con il prof. Morisi in un bel Convegno organizzato presso la Biblioteca Emilio Sereni dell'Istituto Alcide Cervi a Gattatico (RE) lo scorso 28 settembre 2022. Molti Paesi nel mondo hanno introdotto simili previsioni nelle loro Costituzioni (Portogallo, Paesi Bassi, Germania, Francia, Lussemburgo, Svezia, Grecia, Paesi baltici, Slovenia, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Bulgaria, Romania, Croazia, Finlandia, Malta).

Né si può sottovalutare il largo consenso che l'ha favorita e il lungo lavoro preparatorio che l'ha preceduta (nonostante la frettevolezza dell'ultimo tratto dell'*iter* parlamentare, a dir poco "precipitoso").

Più in generale, non si può negare che, alla base di questo testo costituzionale, agisce in qualche modo anche la riflessione teorica ambientalista degli ultimi decenni, una visione filosofica che in larga parte apprezzo e condivido e che considero, anzi, a partire dal fondamentale libro di Hans Jonas, *Il principio responsabilità*, del 1979, fino alla teoria di Gaia di James Lovelock, l'unica filosofia nuova, che abbia qualcosa di sensato da dire, degli ultimi settant'anni, quella che ha sollevato il tema dell'antropocene e che ha messo in discussione la visione antropocentrica secondo la quale l'uomo è separato dalla natura e può farne quello che vuole.

Però c'è un rischio, concreto, attuale, immediato. Il rischio è che la modifica dell'art. 9 Cost., con l'aggiunta del nuovo terzo comma sull'ambiente, accentui (anziché risolvere) il conflitto tra paesaggio e ambiente e finisca per favorire la nuova rivoluzione industriale "verde" della transizione ecologica, che ha nella massima diffusione territoriale delle fonti rinnovabili e nell'auto elettrica il suo nucleo essenziale.

Perché questo rischio? Perché il nuovo testo dell'art. 9 toglie alla tutela del paesaggio quella primarietà che gli derivava dall'essere, esso solo (con il patri-

monio storico e artistico), collocato tra i primi dodici articoli della Carta fondamentale, tra i principi fondamentali. Ora c'è anche la tutela dell'ambiente, con l'unico effetto concreto e attuale di autorizzare la distruzione dei paesaggi per far posto agli impianti di produzione di energia rinnovabile.

Insomma, anziché porre un limite ambientale allo sviluppo e alla crescita capitalistiche, come avrebbe voluto fare la contestuale modifica dell'art. 41 della Costituzione, la riforma costituzionale introdotta dalla legge n. 1 del 2022 ha spianato la strada ai nuovi consumi industriali di territorio e di paesaggi (con le centinaia di ettari di pannelli solari nei campi, le migliaia di pale eoliche sui pochi crinali appenninici non antropizzati, le "mega-factory" per produrre e riciclare le batterie, le dighe del micro-idroelettrico per dare il colpo di grazia ai fiumi esausti per la perenne siccità, ecc.).

Nel futuro, chissà, vedremo, ma sembra che l'unico effetto pratico-politico immediato e diretto di questa riforma costituzionale sia quello di avere indebolito, se non annullato, la tutela paesaggistica, lasciando libero campo alla transizione ecologia declinata in chiave puramente industrialista.

4. LE RAGIONI PROFONDE DELLA DISTINZIONE

Vediamo ora le ragioni profonde, storiche, di questo conflitto tra "paesaggio" e "ambiente".

Perché questa diversità e questo conflitto? Perché "paesaggio" e "ambiente" sono due culture diverse. Hanno alle loro spalle storie diverse. Esprimono logiche differenti, una diversa epistemologia.

Estetica, percezione, identità culturale, riconoscimento, nel primo caso, poiché il paesaggio storico italiano si iscrive nella logica della tutela del patrimonio culturale, appartiene alle scienze dello spirito, attiene alla semiosfera, riguarda il mondo 2 e il mondo 3 di Popper (la percezione soggettiva e la realtà sociale).

Scienze esatte, fisica, chimica, biologia nel secondo caso, poiché la nozione giuridica di "ambiente" verte sulla tutela delle matrici ambientali dai fenomeni di "inquinamento" e l'ambiente è scienza della natura, attiene all'ecosfera, riguarda il mondo 1, il mondo della fisica, della chimica, della biologia.

Il movimento culturale che è all'origine della nozione di paesaggio è molto più antico di quello che solo nella seconda metà del XX secolo ha generato la nozione autonoma di tutela dell'ambiente.

Quando si parla di "paesaggio" il pensiero va a Goethe, ad Alexander von Humboldt (*Quadri della natura*), all'art. 150 della Costituzione di Weimar, al concetto di *Heimatschutz* di Ernst Rudorff, ai primi filosofi del paesaggio

(Georg Simmel, *Filosofia del paesaggio* del 1912, e Joachim Ritter). Oppure, guardando all'Inghilterra, a Edmund Burke, a John Evelyn, a Gilbert White; infine, guardando agli Stati Uniti, a Henry David Thoreau, a John Ruskin (cui si deve il *topos* del paesaggio come "volto amato della patria"), a John Muir, a George P. Marsh, a Ralph Waldo Emerson e a Theodore Roosevelt. Ma il pensiero va anche al nostro abate Stoppani (autore del volume *Il Bel Paese*, del 1876, che, con le guide Baedeker, ha contribuito allo sviluppo di un primo turismo paesaggistico di massa in Italia).

Alla base c'è l'estetica (dal trattato *Aesthetica* del 1750 di Alexander Gottlieb Baumgarten, cui si deve l'introduzione della "gnoseologia" come teoria della conoscenza, distinta in logica ed estetica, all'"estetica trascendentale" di Kant, come dottrina della percezione sensibile nella *Critica della ragion pura*, fino all'*Estetica* di Hegel e ai contributi di Schiller e di Schlegel, passando per il classicismo di Winckelmann).

Abbiamo celebrato l'anno scorso il centenario della legge "Croce" del 1922 (legge n. 778 dell'11 giugno 1922)⁷. Abbiamo ricordato, in quella occasione, il fondamentale contributo di Rosario Assunto⁸.

Ma l'idea di paesaggio, volendo andare ancora più a fondo, risale a ben vedere al modello archetipico dell'Eden, e al *topos* classico dell'Arcadia, che ritroviamo nelle *Ecloghe* di Virgilio, in Ovidio e in tanti altri poeti.

In proposito sono illuminanti le pagine non solo di Bruno Snell⁹, ma anche di Ernst Robert Curtius¹⁰, che nel cap. x (*Il paesaggio ideale*), richiama il modello della poesia bucolica, che risale a Stesicoro, fu ripreso dal siracusano Teocrito e sviluppato (con trasposizione nell'Arcadia) da Virgilio, con i *topoi* del boschetto e del *locus amoenus*.

⁷ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, sintesi delle relazioni presentate in occasione del Convegno "Paesaggio, una storia lunga un secolo. Dalla tutela alla valorizzazione attraverso la pianificazione", organizzato dalla Regione Piemonte a Torino il 16 novembre 2022, e del seminario di studi "La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo", svoltosi presso l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici di Napoli il 14 dicembre 2022, pubblicata sul sito della Giustizia amministrativa, 22 dicembre 2022.

⁸ R. ASSUNTO, *Il paesaggio e l'estetica*, ed. Novecento, Palermo, 2^a ed., 2005 (che raccoglie i testi contenuti in *Il paesaggio e l'estetica. Arte, Critica e Filosofia*, Giannini, Napoli, 1973); ID., *Filosofia del giardino e filosofia nel giardino. Saggi di teoria e storia dell'estetica*, Bulzoni Editore, Roma, 1981; *Ontologia e teleologia del giardino*, Guerini e associati, Milano, 1988, 2^a ed., 1994, con introduzione di M. Venturi Ferriolo.

⁹ B. SNELL, *La cultura greca e le origini del pensiero europeo*, Einaudi, Torino, 6^a ed., 1963, cap. XVI, *L'Arcadia: scoperta di un paesaggio spirituale*, p. 387 ss.

¹⁰ E.R. CURTIUS, *Letteratura europea e Medio Evo latino*, 1948, di recente ripubblicato a cura di R. Antonelli, Quodlibet, Macerata, 2022.

Se parliamo, invece, di “ambiente”, incontriamo subito un pensiero tecnico-scientifico e la memoria va al rapporto sui limiti dello sviluppo redatto dal Club di Roma (fondato nell’aprile del 1968 dall’imprenditore italiano Aurelio Peccei, commissionato al MIT e pubblicato nel 1972 a cura di Donella Meadows). Va al biologo evoluzionista Julian Huxley che nel 1948 contribuì a fondare l’IUCN, l’*International Union for Conservation of Nature*, alla fondazione nel 1961 del WWF (World Wildlife Fund, Fondo mondiale per la vita selvatica), con la finalità di «bloccare la degradazione dell’ambiente naturale del pianeta e di costruire un futuro in cui l’uomo vivrà in armonia con la natura», preservando la biodiversità. La memoria va al libro del 1962 *Silent Spring*, di Rachel Carson, comunemente ritenuto una sorta di manifesto antesignano del movimento ambientalista, che presentava un approccio scientifico e che si concentrava sull’esame degli effetti nocivi degli inquinanti (basandosi su ricerche e analisi scientifiche relative ai danni provocati dal DDT e dai fitofarmaci). La memoria va inoltre alla rivista «Ecologia» fondata nel 1971 e diretta da Virginio Bettini (quello della polemica contro la tutela paesaggistica, bollata come «ambientalismo delle contesse»), alla *Prima relazione sulla situazione ambientale del Paese*, promossa dall’Eni e prodotta dalla società Tecneco del 1973, alla Lega per l’Ambiente dell’ARCI fondata nel 1979 (che farà proprio lo slogan «pensare globale, agire locale»).

Due approcci conoscitivi molto diversi, dunque, due sensibilità a volte opposte, che non a caso conducono spesso a scelte diverse e inconciliabili.

5. L’INTIMA CONTRADDIZIONE INSITA NELL’IDEA DELLO “SVILUPPO SOSTENIBILE” E NELLO SLOGAN “PENSARE GLOBALE, AGIRE LOCALE”

Già, pensare globale e agire locale. Questo slogan reca in sé un errore di sistema. È soprattutto il neo-ambientalismo della transizione ecologica che “pensa globale” e agisce (o distrugge) locale, mentre il paesaggio pensa e agisce “locale”: se esiste un ambiente “globale”, non esiste un paesaggio globale; il paesaggio è “locale” per definizione; il paesaggio globale è il non luogo di Marc Augé¹¹, sono quei luoghi “spaesanti”, come gli *hub* aeroportuali o i centri commerciali. Ingabbiare il paesaggio nel “pensiero globale” significa negarlo, distruggerlo.

Chi ama il paesaggio, la bellezza del paesaggio, fatica ad accettare l’idea che tanti paesaggi agrari e appenninici debbano essere trasformati nei paesaggi

¹¹ M. AUGÉ, *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, 1992; trad. it. *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Eleuthera Editore, 2009.

industriali dei “parchi eolici” e delle distese di centinaia di ettari di pannelli fotovoltaici per combattere il mutamento climatico.

Si fa fatica ad accettare questo *diktat* non solo per amore disinteressato della bellezza dei nostri paesaggi¹², ma anche perché è evidentemente falso che le centinaia e migliaia di ettari di pannelli fotovoltaici e le migliaia di pale eoliche abbiano un qualche ruolo reale e percepibile nella lotta “globale” al mutamento climatico. È infatti noto che l’Italia produce meno dell’uno per cento della CO₂ a livello mondiale (mentre Cina, Russia, India, Brasile ecc. sono negazionisti e intendono crescere e produrre e inquinare sempre di più). Viene in mente in proposito la classica immagine del bambino che vuole svuotare il mare con un secchiello.

Il che, beninteso, non significa che non si debba fare nulla per combattere il riscaldamento globale. L’ignoranza e la colpevole ignavia degli altri non possono essere un alibi e non possono certo giustificare la nostra inerzia e il nostro disinteresse verso quello che è, forse, il problema capitale dell’umanità in questo inizio di nuovo millennio. Ma questo dato di realtà ci avverte della possibilità di andare verso le FER con maggiore gradualità e attenzione per il paesaggio di quanto non si stia facendo oggi, e ci fa capire quanto sia strumentale e sviata (da finalità di profitto economico delle imprese del settore) l’asserita urgenza estrema e assoluta con quale la più recente legislazione intende imporre le FER silenziando ogni voce istituzionale contraria.

È ovvio che dobbiamo contribuire alla lotta al mutamento climatico e dobbiamo garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico del Paese¹³. Ma il problema non è il *se*, ma il *come* cioè si debba fare (sul punto dirò qualcosa nelle conclusioni).

Il “pensare globale, agire locale” sconta poi un grave ed evidente errore logico, poiché mette a raffronto fenomeni che si collocano su scale non comparabili¹⁴.

¹² Rosario Assunto ha sottolineato la natura disinteressata e fine a stessa della percezione estetica del paesaggio, nel senso kantiano di finalismo senza la rappresentazione di uno scopo. Giuseppe Barbera (sulla «Domenica» del «Sole 24 Ore» dell’11 giugno 2023, *La memoria del giardino*, xvii), nel recensire il libro di Oliva di Collobiano *Il paesaggio in cammino*, Edifimi, 2023, ricorda il poetico lamento di Rosario Assunto per la distruzione della Conca d’oro di Palermo negli anni ’50: «come di una luce che si è spenta nel mondo».

¹³ È (purtroppo) innegabile che la follia dell’invasione russa dell’Ucraina ha dato alle rinnovabili una nuova, forte giustificazione di urgenza: la sicurezza dell’approvvigionamento energetico del Paese.

¹⁴ Per un approfondimento di queste tesi mi sia consentito di rinviare al mio *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, relazione presentata al Corso di formazione organizzato dall’Ufficio studi della Giustizia amministrativa e dal Tar della Toscana su “*Scelte ambientali, azione amministrativa e tecniche di tutela dopo la legge di rev. cost. n. 1 del 2022*”, svoltosi a il 1° e il 2 luglio 2022, pubblicata (con alcune integrazioni e aggiornamenti successivi) sul sito della Giustizia

Per questo non condivido la posizione assunta di recente dal FAI, che ha siglato un patto di condivisione con Legambiente (l'associazione che più di altre spinge sulle FER), con la motivazione che il vero "nemico" del paesaggio non sono le pale eoliche e i campi fotovoltaici, ma il mutamento climatico e la desertificazione, per cui (se non ho inteso male) sarebbe ormai inutile provare a tutelare i nostri paesaggi agrari o i nostri boschi perché, tanto, se li sta mangiando la desertificazione e l'unica cosa da fare sarebbe riempire il territorio di impianti di produzione di energia rinnovabile.

Questa tesi incappa in una duplice fallacia: in primo luogo perché postula – ciò che, come si è visto, è falso – che la diffusione di tali impianti in Italia dia un qualche apporto percepibile alla lotta globale al mutamento climatico; in secondo luogo perché esprime una visione a dir poco pessimistica della possibilità di sopravvivenza di un paesaggio, ad esempio, come quello della campagna toscana (che, secondo questo ragionamento, sarebbe ormai spacciato e non difendibile), tesi, questa, che francamente non mi sento di accettare.

Parimenti illogico a me sembra – in questo caso per una sua interna contraddittorietà – il concetto di "sviluppo sostenibile", che mi è sempre sembrato un ossimoro¹⁵. E infatti, nella storia recente lo "sviluppo sostenibile" è stato pensato e attuato, nelle politiche reali, soprattutto come "sviluppo" (crescita), ponendo l'accento sul sostantivo, e molto poco come "sostenibile" (dove l'aggettivo ha svolto un ruolo ancillare ed è spesso stato usato come rivestimento esteriore *green* delle solite politiche espansive). Insomma, lo "sviluppo sostenibile" è un termine trasformistico, buono a far tutto, e pertanto in realtà privo di un significato chiaro e univoco che lo possa rendere utile ed efficace. Nella realtà odierna andrebbe a mio avviso sostituito dal più pertinente e chiaro concetto di "equilibrio dinamico".

6. L'EVOLUZIONE GIURIDICA DEGLI ULTIMI SETTANT'ANNI: IL PAESAGGIO COSTRETTO A TENAGLIA TRA "URBANISTICA" E "AMBIENTE"

Questo breve *excursus* sulla recente "storia" dei concetti di "paesaggio" e di "ambiente" aiuta a comprendere secondo me le ragioni della distinzione e del conflitto.

amministrativa in data 6 febbraio 2023 nonché con i relativi *Atti* in «Federalismi.it», 13, 2023, 5 giugno 2023.

¹⁵ Lo avevo osservato in un mio non recente contributo del 2006 intitolato *La causa nelle scelte ambientali*, pubblicato su una rivista di nicchia, ora cessata («Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze», 3, 2006, p. 99 ss.).

Ma aiuta a tal fine anche uno sguardo retrospettivo sugli ultimi settant'anni di "storia" del diritto del paesaggio, dagli anni '50 del secolo scorso ad oggi.

Se gettiamo uno sguardo d'insieme su questo periodo notiamo che il fenomeno più evidente che si coglie è costituito dal processo di progressiva attrazione della materia paesaggistica verso le politiche territoriali e l'urbanistica, nel tentativo di sottrarre il paesaggio al suo tradizionale e originario alveo estetico-culturale e di rompere la sua matrice comune con la tutela delle cose d'arte, al fine di configurare la tutela del paesaggio come un mero aspetto delle politiche di sviluppo urbanistico-territoriale.

Una spinta, questa, che ha agito soprattutto a partire dagli anni Settanta del secolo scorso e che si è intrecciata con il primo regionalismo, con la tendenza al trasferimento di blocchi omogenei di materia dallo Stato alle autonomie territoriali.

Gli anni '70 e '80 del Novecento si caratterizzano anche per un'altra dinamica culturale, politica e giuridica che ha concorso alla "eclissi" della nozione giuridica di "paesaggio": lo sviluppo della nozione giuridica di "ambiente" e l'introduzione di nuovi strumenti di tutela ambientale.

Come si è già osservato, probabilmente anche per le ragioni storiche e culturali esaminate sopra, si fece immediatamente strada l'idea che la nozione di "ambiente" dovesse includere in sé quella di "paesaggio", avvertita come vecchia e ormai superata (legata, come detto, al vedutismo estetico).

Non è un caso che negli anni '70, '80 e '90 del secolo scorso il termine stesso "paesaggio" sia scomparso dal lessico giuridico, assorbito nella nuova nozione onnicomprensiva di "ambiente" (si è sempre parlato di "beni ambientali").

Nella seconda metà del secolo scorso, dunque, l'urbanistica/governo del territorio da un lato e l'ambiente dall'altro hanno stretto la nozione giuridica di "paesaggio" in una morsa "a tenaglia" per comprimerne e ridurne gli spazi applicativi.

La visione pan-urbanistica e l'ambientalismo sono accomunati dalla stessa matrice neopositivistica e anti-idealistica. Entrambi questi movimenti poggiano su un comune assioma di partenza: la condanna della visione estetico-vedutistica del paesaggio, giudicata ormai superata.

A partire dal secondo dopoguerra si era infatti affermata una nuova idea dominante di paesaggio, di tipo socio-antropologico, in antitesi al "vecchio" idealismo crociano. Ve ne sono tracce già nel concetto di «beni culturali-ambientali» (nonché, anche, in quello di «bene culturale» quale «testimonianza materiale avente valore di civiltà») della Commissione Franceschini del 1966, Dichiarazioni xxxix e i).

Questa nuova idea di tipo socio-antropologico di paesaggio affonda le sue radici nel materialismo storico, nello strutturalismo francese, nell'antropolo-

gia; più in generale – e penso soprattutto allo sviluppo dell’autonoma nozione giuridica di “ambiente” – nel neo-positivismo scienziato (abbiamo visto come i movimenti ambientalisti presentino tutti una forte impronta tecnico-scientifica con la conseguenza che il diritto dell’ambiente si caratterizza per una discrezionalità tecnica che rinvia soprattutto a concetti e termini descrittivi delle scienze esatte della natura – la fisica, la chimica, la biologia –, mentre il diritto del paesaggio si fonda su un costante rinvio a concetti e termini delle scienze comprendenti dello spirito).

Questa nuova temperie culturale ha preteso di liquidare la concezione estetica del paesaggio, che ha avuto in Croce uno dei suoi massimi interpreti.

Ed è proprio traendo spunto dalle riflessioni maturate in occasione di alcuni convegni di studi svoltisi l’anno scorso per celebrare i cento anni della legge “Croce” n. 778 del 1922, che vorrei anche qui richiamare l’attenzione sul rilievo essenziale che l’estetica riveste nella nozione di paesaggio: estetica in senso gnoseologico, come teoria della percezione.

Il paesaggio è essenzialmente percezione, semiosfera, interpretazione, lettura del territorio come di un testo e di un contesto. La filosofia del paesaggio è inoltre debitrice dell’estetica del vedutismo figurativo e questa nobile tradizione non va disconosciuta, ma va, invece, salvaguardata e rivendicata¹⁶.

Queste considerazioni non devono naturalmente essere intese come un inutile e vieto esercizio di revisionismo storico: qui nessuno rifiuta o mette in discussione i fondamentali apporti conoscitivi introdotti dalla Commissione Franceschini, dal Predieri, dalla Convenzione di Firenze del 2000, che hanno molto arricchito, affinato e completato la nozione complessa e polisemica di paesaggio. Così come, d’altra parte, nessuno può disconoscere il fondamentale contributo al completamento della nozione di paesaggio fornito dai migliori urbanisti e dalle migliori leggi regionali in materia di urbanistica, come la legge piemontese Astengo n. 56 del 1977.

Né si vogliono disconoscere i progressi compiuti nella materia con il paesaggio da una visione solo statica della tutela, concentrata esclusivamente sulla vincolistica conservativa, verso una visione dinamica della tutela e della valorizzazione, che ha posto al centro dell’attenzione la pianificazione e ha sollevato la questione del recupero di una visione unitaria delle dinamiche di sviluppo del territorio, verso un approccio olistico di paesaggio, urbanistica e ambiente.

¹⁶ Sul rilievo centrale che la pittura di paesaggio ha svolto nella formazione e nella definizione della nozione di paesaggio cfr. C. TOSCO, *Il paesaggio come storia*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 35; P. D’ANGELO, *Il paesaggio. Teorie, storie, luoghi*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 73 ss.

Del resto, io credo nel meliorismo epistemologico *à la* Popper (contro la tesi di Thomas Khun delle rivoluzioni scientifiche, dei cambi di passo epocali e delle rivoluzioni copernicane): la conoscenza è un processo continuo e progressivo di accumulazione, in una logica evoluzionistica.

Si è poi già osservato sopra come alla costruzione del concetto di “paesaggio” abbiano contribuito plurime discipline, scientifiche e umanistiche, scienze dello spirito e scienze della natura. Come detto, l’interdisciplinarietà – contro le separatezze e gli steccati disciplinari – è oggi un *must* assoluto e condiviso.

Quello che in definitiva voglio dire è che, pur nella giusta considerazione e nell’apprezzamento per tutti gli arricchimenti e le importanti integrazioni che i vari apporti di diverse branche scientifiche hanno assicurato alla migliore e più completa definizione della nozione di “paesaggio”, nondimeno è giusto riconoscere, ancora oggi, la centralità e la irrinunciabilità del nucleo originario estetico di questo concetto, anche restituendo a Croce quel che è di Croce.

Insomma, senza volersi qui impegnare in difficili questioni su ontologia ed epistemologia, sulla nozione di “verità oggettiva” o “intersoggettiva” (verità come consenso, secondo i pragmatisti nordamericani)¹⁷, o sulla critica al “pensiero debole”¹⁸, vi è da sottolineare la necessità di evitare di cadere, anche nella discussione sul paesaggio, in facili relativismi: è vero che c’è anche un’estetica del brutto e che anche il quartiere Zen di Palermo può essere un paesaggio identitario, per chi lo abita, così come è vero che ai bambini di oggi piacciono le pale eoliche¹⁹, ma questo non giustifica l’abbandono dell’estetica del paesaggio che ha, come detto, nel giardino dell’Eden (comunque denominato nelle diverse culture) il suo archetipo essenziale, prodotto comune dell’Età assiale²⁰, condiviso forse universalmente, che trova peraltro un preciso riscontro nella teoria della percezione, nella neuroestetica e negli studi neurobiologici, che dimostrano come, a scala umana e per la categorie percettive umane, il *topos* del luogo ameno e il “prototipo” del “bello” paesaggistico corrispondono alla

¹⁷ Un’ottima sintesi recente in R. CORVI, *Frontiere aperte. Verso un’epistemologia transdisciplinare*, Scholé, Morcelliana, Brescia-Trento, 2023.

¹⁸ *Bentornata realtà*, a cura di M. De Caro, M. Ferraris, Einaudi, Torino, 2012; M. FERRARIS, *Manifesto del nuovo realismo*, Laterza, Roma-Bari, 2012; V. POSSENTI, *Il realismo e la fine della filosofia moderna*, Armando Editore, Roma, 2016. L’esposizione più significativa del pensiero debole è forse rinvenibile in P.A. ROVATTI, G. VATTIMO, *Il pensiero debole*, Feltrinelli, Milano, 1987.

¹⁹ Per riprendere la stimolante osservazione del prof. Morisi sulla mutevolezza e dinamicità del paesaggio.

²⁰ K. JASPERS, *Origine e senso della storia*, 1949 (ed. it. Mimesis, Milano, 2014); in tema cfr. J. HABERMAS, *Una storia della filosofia*. I. *Per una genealogia del pensiero postmetafisico*, trad. it. di M. De Pascale, G. Fazio, L. Corchia e W. Privitera, Feltrinelli, Milano, 2022, p. 155 ss.

struttura percettiva profonda e comune dell'uomo²¹. Un *topos* che trova un evidente riscontro nell'equilibrio armonico di una campagna ben curata, florida, che si pone in un rapporto equilibrato con la città, secondo il modello del paesaggio agrario della Toscana, già raffigurato in tanta pittura dei secoli passati, dagli affreschi del Palazzo Pubblico di Siena (quello di Guidoriccio da Fogliano, attribuito a Simone Martini, e quelli dell'Allegoria del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti) alla raffigurazione, ricordata dalla prof. Ferrucci²², della campagna quattrocentesca toscana che fa da sfondo al corteo dei Magi nell'affresco di Benozzo Gozzoli nella cappella del palazzo Medici Riccardi a Firenze.

Tutto il territorio è paesaggio, sì; il paesaggio cambia ogni giorno ed è un prodotto dell'uomo, più che della natura: è vero. Ma questo non vuol dire che non si debbano ammettere gerarchie di valori e trattamenti differenziati (conservativi per i paesaggi di notevole interesse, di gestione dinamica ed equilibrata per gli altri paesaggi), senza fare di tutta tu per l'erba un fascio.

Il piacere (innato?) che danno i campi verdi e i paesaggi agrari armonicamente coltivati, mirabilmente espresso dal poeta Andrea Zanzotto, è e resta un'ispirazione centrale e un'indicazione fondamentale di direzione della tutela del paesaggio, nel suo autentico significato estetico, e ciò vale in particolar modo per un Paese come l'Italia, che ha pochissimi spazi, già quasi tutti antropizzati e costruiti, e che ha visto negli ultimi settant'anni un'espansione incontrollata delle aree metropolitane, che ormai si vanno saldando tra di loro in una fitta ragnatela fatta di bruttezza architettonica, caos e disordine urbano, senza alcuna bellezza.

Insomma, a dirla tutta, tolto il nucleo essenziale estetico-vedutistico, la nozione giuridica autonoma di paesaggio non ha più molto senso, e tanto vale parlare di urbanistica e governo del territorio, o se si vuole di ambiente e sviluppo sostenibile, rispetto ai quali il paesaggio costituisce solo un aspetto secondario (in accordo, del resto, con la legge di Occam di economia onto-

²¹ In tema si veda V. LINGIARDI, *Mindsapes. Psiche nel paesaggio*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017, il quale annota che «Il paesaggio è la nostra psiche nel mondo» (p. 225), e illustra i diversi profili del rilievo psicologico del paesaggio (tra teoria e filosofia della percezione, sostrati neurobiologici della visione, psicoanalisi, oggetti transizionali, neuroestetica, neuroni specchio, *embodied landscape*, rapporto tra corpo-cervello e mondo, preferenze innate rispetto al paesaggio, *place identity*, teoria dei frattali, rapporto tra viso e paesaggio, *amor loci*, riverbero, ecc.). In questa direzione si vedano anche gli studi di D. RUZZON, *Tuning Architecture whit humans*, Mimesis Internationale, che muove dagli studi di neurofisiologia che dimostrano l'esistenza di una preferenza innata per un certo tipo di paesaggio, poiché l'interazione con lo spazio produce e sedimenta *pattern* neuronali che hanno svolto un ruolo nell'evoluzione e restano iscritti nel cervello profondo dell'uomo.

²² *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, a cura di N. Ferrucci, ESI, Napoli, 2022, *Introduzione*.

logica, per cui – nel diritto – in tanto si giustifica l'introduzione di un nuovo "ente" – ossia di un nuovo termine-concetto – in quanto ad esso si riconnetta un regime giuridico proprio, diverso da quello degli altri "enti").

7. UN CENNO ALLA TEORIA DELLA "ENDIADI UNITARIA" DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Aggiungo, in fine, che non ha aiutato a raggiungere una migliore chiarificazione e distinzione dei termini e dei concetti la Corte costituzionale, con la sua nota (e pur apprezzabile) giurisprudenza sulla "endiadi unitaria", secondo la quale «la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria».

Questa elaborazione, proposta dalla Corte costituzionale soprattutto negli ultimi decenni del secolo scorso, si spiega con il fatto che la Corte è stata chiamata a pronunciarsi quasi sempre quale giudice dei conflitti su ricorsi in via di azione delle Regioni e dello Stato. In questo contesto la Consulta si è indotta ad adottare la sopra descritta nozione tendenzialmente unificante dei diversi campi di materia nell'intento di attribuire allo Stato la competenza normativa sia nella materia paesaggistica che in quella ambientale, sull'assunto della necessaria omogeneità della disciplina di tutela su tutto il territorio nazionale, così sottraendola alla materia urbanistica e del governo del territorio. Da qui lo sforzo "estensivo", volto a dilatare la nozione di ambiente, legandola a quella di paesaggio, in modo da resistere alla *vis attractiva* del (tendenzialmente onnicomprensivo) "governo del territorio".

Insomma, non attribuisco a questa linea di pensiero (pur autorevolissima) un particolare rilievo nella ricostruzione della nozione giuridica di "paesaggio". L'idea della sostanziale unitarietà delle nozioni di ambiente e di paesaggio, nella logica di una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, quale sinonimo di tutela ambientale, sfuoca e confonde i concetti; se aiuta a risolvere il problema del conflitto Stato-Regioni sulla competenza legislativa (con attribuzione allo Stato del ruolo preponderante di fissare il livello minimo inderogabile di tutela omogeneo su tutto il territorio nazionale), non aiuta a definire una nozione propria e un regime giuridico appropriato per il paesaggio.

8. CONCLUSIONI

Ma c'è una soluzione per conciliare la lotta al mutamento climatico e la ricerca della sicurezza dell'approvvigionamento energetico del Paese con la tutela del paesaggio?

Sì, in teoria sarebbe semplice puntare prioritariamente sul *brown field* e coprire tutte le case, soprattutto delle periferie urbane, e le aree industriali, attive e dismesse, per aggredire i campi solo come *extrema ratio*.

Ma sta avvenendo invece l'esatto contrario, perché all'impresa privata conviene attaccare l'agricoltura, l'anello debole, quello che costa meno. E poiché questa transizione ecologica sta avvenendo da decenni senza alcuna regolazione e pianificazione, i risultati sono quelli che stiamo discutendo oggi nel nostro convegno.

Italia Nostra ha proposto di utilizzare prioritariamente, per il fotovoltaico intensivo, i 7000 chilometri quadrati di coperture industriali esistenti e i 9000 chilometri quadrati di aree già impermeabilizzate e degradate, in modo da superare addirittura l'obiettivo di 70 gigawatt di energia da rinnovabili, fissato a livello europeo.

È un'indicazione forse troppo ottimistica, probabilmente errata per eccesso, ma che esprime un nucleo di verità elementare, non contestabile: molto si potrebbe fare sfruttando prioritariamente il già costruito, e non lo si fa semplicemente perché non conviene all'impresa privata e alla sua logica di profitto, perché è più difficile e costa di più.

Il problema è che l'ambientalismo industriale si è piegato alla logica del *laissez faire* del liberismo economico, crede nella mano invisibile del mercato e ha abbandonato la transizione ecologica nelle esclusive mani del dio mercato, che colpisce là dove conviene economicamente e ignora, anzi ha in odio, la tutela del paesaggio.

Occorrerebbe una più forte e coraggiosa pianificazione territoriale. I Comuni, invece, sono stati tagliati fuori dalla linea decisionale sulla individuazione delle aree idonee e non idonee, sono stati spogliati, in questa materia, delle loro funzioni storiche di pianificazione territoriale e sono considerati dalla recente legislazione il luogo di aggregazione e di emersione del fattore *Nimby*, da combattere e da isolare.

E forse è questa la nuova sfida per una rinascita dell'urbanistica, nella logica dell'uso razionale del suolo. Dopo la crisi della pianificazione (il crollo del "mito del piano")²³ e il ripiegamento dell'urbanistica su una di-

²³ P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, «Riv. giur. urb.», 2017, p. 3 ss. Sul tema si vedano le relazioni presentate al xv convegno dell'AIDU, svoltosi a Macerata il 28-29 settembre

mensione negoziale di mero supporto alle iniziative *random* dei privati (urbanistica contrattata)²⁴, con rinuncia all'idea stessa di un disegno razionale degli usi antropici del territorio, forse la centralità e l'urgenza del tema (pur eluso dalla politica, che ricerca consensi immediati e rifugge dall'assunzione di responsabilità su scelte lungimiranti)²⁵ del razionale uso del suolo, in una logica di riduzione del suo consumo, di priorità per il riuso e di rigenerazione urbana²⁶, potrebbe costituire il punto di incontro e di emersione di quelle tutele *convergenti* (e non più *parallele*) degli interessi differenziati che fanno capo alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio (art. 9, secondo comma, Cost.), alla tutela dell'ambiente (art. 9, terzo comma, Cost.), al corretto assetto del territorio dal punto di vista urbanistico ed edilizio (art. 117, terzo comma, Cost.) e alla tutela e sviluppo dell'agricoltura, intesa come risorsa ecosistemica e non come mera risorsa economica²⁷.

Sarebbe forse in tal modo possibile rinvenire un punto di sintesi e di equilibrio capace di indicare una via fruttuosa di sistemazione concettuale e di disciplina giuridica di queste complesse materie.

2012, su *Pianificazione e depianificazione*, «Riv. giur. ed.», *Quaderni*, 2014, II. *Pianificazione e depianificazione*.

²⁴ P. URBANI, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2010; *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, a cura di P. Urbani, Giappichelli, Torino, 2015.

²⁵ Dopo una vivace stagione di iniziative parlamentari dirette all'approvazione di una legge quadro sul minor consumo di suolo (culminata nelle legislature XVII e XVIII), oggi il tema sembra abbandonato, evidentemente perché troppo "difficile" sul piano politico (per una sommaria ricognizione delle più recenti iniziative legislative sia consentito di rinviare a P. CARPENTIERI, *Il consumo del territorio e le sue limitazioni. La rigenerazione urbana*, relazione presentata al 65° Convegno di studi amministrativi, *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna 19-21 settembre 2019, pubblicata nel sito della Giustizia amministrativa, novembre 2019, quindi nella rivista *on line* «Federalismi.it», 1, 8 gennaio 2020).

²⁶ Si profila oggi un nuovo orizzonte per l'urbanistica e la pianificazione, improntate alla resilienza dei territori e delle città. In tema si vedano E. PICOZZA, A. POLICE, G.A. PRIMERANO, R. ROTA, A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali*, Giappichelli, Torino, 2019 e G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, «Riv. giur. ed.», 9-10, 2020, II, p. 325 ss., nonché G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

²⁷ F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, Norme, Casi*, Ed. Tellus, Roma, 2004, p. 157; *Id.*, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 3.

RIASSUNTO

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.

ABSTRACT

The report concerns the difficult relationship between landscape protection and environmental protection, in its recent declination in terms of "ecological transition". Indicates, between the main and deepest reasons for the conflict between "landscape" and "environment", the derivation of these concepts from different cultural histories and belonging to fields of distinct knowledge. After a mention of the immediate effects of the recent reform of art. 9 of the Constitution, the contribution recalls the need to recover and reevaluate the core essentially aesthetic of the notion of landscape, against its too hasty liquidation thanks to the new socio-anthropological ideas that emerged after the Second World War. The report concludes, therefore, by highlighting the purely industrialist connotation of the current declination of environmental protection in terms of "ecological transition", which it is no coincidence that landscape protection is one of its main "obstacles". Hypothesize, finally, as a possible balancing solution, a relaunch of territorial planning in the logic of rational use of land.

MASSIMO MORISI¹

L'art. 9 della Costituzione come politica pubblica. Il “piano” delle avvertenze di metodo

¹ Università degli Studi di Firenze

«Il problema massimo dell'Italia agricola è la difesa, la conservazione e la ricostruzione del suolo del nostro Paese contro la progressiva distruzione che lo minaccia».

Luigi Einaudi, all'indomani dell'alluvione del Polesine del 1951

UNA NORMA INCLEMENTE

“Chi” tra un parco eolico e un'azienda vitivinicola che massimizza la valorizzazione monoculturale dei propri terreni trasforma maggiormente il paesaggio di un luogo e ne impoverisce l'ecosistema che vi è sotteso? Quanti e quali limiti dettare a quello stesso “chi” per legittimare la sua azione imprenditoriale sul piano di quell'etica ambientale sancita dal nuovo art. 41, 2° comma della nostra Costituzione? Come interpretare e come utilizzare rilevazioni che ci dicono che «la Toscana, con i suoi 238 ettari appena cementificati nel 2022, ha 7.886 ettari edificati in aree a media pericolosità idraulica» e che «è la Regione con la più alta superficie edificata esposta a frane in Italia: 10.518 ettari»¹; mentre «Firenze è tra le tre città toscane più impermeabilizzate: 42,6% della superficie»² ancorché si registrino «dati simili per Prato (33,3%) e Sesto Fiorentino (20,8%)»³? Come interpretare e come affrontare il fatto che «tutti i Comuni della piana [metropolitana fiorentina]» appaiano aver cementificato nell'ultimo anno «...come se nulla fosse»⁴ anche se la statistica ne ignora ragioni, tipologie, obiettivi e argomenti? E se Prato, ad esempio, ha esteso la superficie impermeabilizzata di 4,99 ettari nel 2022; se Campi Bisenzio l'ha

¹ Sono i dati elaborati, con il consueto rigore da da Paolo Pileri (2023), ordinario di pianificazione territoriale e ambientale del Politecnico di Milano, e pubblicati dalla redazione di «Perunaltracittà», 7 novembre 2023 (<https://www.perunaltracittà.org>).

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

incrementata di 8,86 ettari; se Sesto Fiorentino di 8,69 ettari⁵, come e dove individuare le visioni, le finalità e le modalità del fenomeno? Ovvero, “chi” tra gli amministratori, i tecnici e gli interlocutori di un potere locale e regionale che, nel suo insieme, continua a proporsi come un ceto dirigente territorialmente virtuoso, vuole e riesce a subordinare o a ponderare selettivamente gli interventi edilizi – siano essi dedicati alla residenza o alla manutenzione urbanistica o all’innovazione infrastrutturale – in merito, “ad esempio”, al loro impatto idrogeologico? Magari aggiornando le metodiche di valutazione tecnica e rendendone efficaci e trasparenti le procedure e le risultanze?

Sono molti gli interrogativi di tal genere che potremmo formulare leggendo il nuovo art. 9 della Costituzione e ancor più numerosi i corollari critici che potremmo associarvi. Ciò che è evidente è l’inappropriatezza di qualunque irenica lettura della modifica apportata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 e dei dilemmi che propone.

Non sappiamo quanto ne fossero consapevoli i parlamentari che l’hanno approvata dato il velo di una condivisione quasi unanime⁶, magari nella speranza di un impatto mediatico gratificante che in realtà non si è manifestato: poiché nessun dibattito serio e diffuso presso il grande pubblico vi ha fatto seguito, nonostante si trattasse della prima modificazione arrecata ai “principi fondamentali” nella storia della suprema legge della Repubblica. Certo è che l’applicazione dell’art. 9, sia nella precedente sia, e a maggior ragione, nella vigente formulazione, non sarà mai, come suol dirsi, un pranzo di gala e neppure un ameno picnic. Quella norma è invece destinata ad essere proposta o a venire utilizzata alla stregua di una nuova e ulteriore “super norma”, quasi dotata di una consistenza dispositiva comparabile a quella dell’art. 3, 2° comma. Infatti, e come quest’ultimo, l’art. 9 sembra associare un’implicita polemica retrospettiva a una missione repubblicana di “innovazione riparativa”. Ossia, ci induce a vedere e a osservare le tante attenzioni tradite e le tante disposizioni disattese concernenti la salvaguardia dei valori e delle fragilità del nostro territorio e del suo paesaggio e, a un tempo, mobilita l’impegno delle istituzioni e della comunità nazionale a prendersi in spalla quello che è e sarà un presente e un futuro di conflitti, di trasformazioni e di transizioni anche dolorose ma non più rinviabili né rimovibili, date le condizioni di fatto e l’urgenza di una rinnovata e aggiornata consapevolezza sia ambientale che paesaggistica. Così la Costituzione sembra condividere e far propria, in buona sostanza (combinan-

⁵ *Ibidem*.

⁶ Che è andata ben oltre i due terzi di cui all’art. 138, 3° comma. Infatti, il Senato ha approvato la nuova formulazione dell’art. 9 con 218 favorevoli, nessun voto contrario e 2 astenuti; la Camera ha approvato con 468 favorevoli, 1 voto contrario e 6 astenuti.

do il terzo comma del nuovo art. 9 e i nuovi commi secondo e terzo dell'art. 41) la necessità di cambiare in radice la gerarchia delle nostre responsabilità sia individuali che collettive, sia civiche che economiche, e di collocare – «anche nell'interesse delle future generazioni» – all'apice e al centro delle nostre agende sociali e politiche la tutela della nostra “casa comune”: nei suoi pilastri genetici, nella coevoluzione dei suoi elementi vitali e nelle sue capacità di rigenerarsi per ospitare l'universo del vivente, umano e non umano, in tutta la pluralità della varietà biologica e degli ecosistemi in cui si esprime.

PAESAGGIO E AMBIENTE. UN CONNUBIO SPINOSO

È in questa prospettiva che risulta evidente la rilevanza strategica della nuova disposizione costituzionale. “Strategica” nel senso banalmente proprio: ossia orientata alla definizione e al conseguimento di specifici risultati essenziali; per altro segnati, nel nostro ambito tematico, sia dalla visione di un orizzonte senza confini temporali prescrittibili, sia dall'urgenza di corpose trasformazioni strutturali del sistema economico e dunque dal bisogno di politiche pubbliche radicalmente innovative: di certo e inevitabilmente connotate da tappe progressive ma immediate quanto ad attivazione, poiché destinate ad affrontare criticità ambientali il cui aggravamento, ove non trattato, è condannato a una costante accelerazione.

Tuttavia, come ci ricorda Cormac McCarty, il “mondo” «...è assai impermeabile a qualsiasi descrizione esaustiva ne venga data»⁷ o che pretenda un'evidenza pacifica. Tant'è – per restare al nostro ambito tematico – che è stata rimarcata, e assai autorevolmente⁸, «la sostanziale inutilità» della riforma dell'art. 9 «poiché tutti i principi di tutela dell'ambiente erano già stati non solo elaborati e definiti dalla giurisprudenza civile, amministrativa e costituzionale, ma in realtà già costituzionalizzati per via dei trattati dell'Unione europea, a partire dall'Atto unico di Bruxelles del 1986-1987 fino alla carta di Nizza del 2000, etc.»⁹. Inoltre, altrettanto autorevolmente, si sostiene che avere conferito alla tutela dell'ambiente la stessa dignità di principio fondamentale

⁷ C. MCCARTY, *Stella Maris*, Einaudi, Torino, 2023, p. 38.

⁸ Vedi, in particolare, P. CARPENTIERI, G. SEVERINI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, «Giustizia Insieme, Diritto e processo amministrativo», 2021, n. 1945.

⁹ Così P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, relazione al Seminario su “Paesaggio e ambiente nel nuovo art. 9 della Costituzione” promosso dall'Istituto Alcide Cervi – Biblioteca Archivio Emilio Sereni, Gattatico, 28 settembre 2022, poi pubblicato in *Paesaggio e ambiente nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, a cura di M. Morisi, Edizioni Istituto Alcide Cervi, Gattatico (Reggio Emilia), 2022, pp. 33-42.

già riconosciuta costituzionalmente alla tutela del paesaggio significherebbe, nelle circostanze storiche odierne e negli scenari che ci attendono, perseguire una sostanziale subordinazione dei valori paesaggistici ai dettami e alle urgenze della “transizione ecologica” e delle agende energetiche e industriali in cui essa si articola: ossia «campi fotovoltaici ovunque, pale eoliche, micro-idroelettrico e, forse, centrali nucleari» che rischiano «di tradursi nell’ennesima devastazione dei nostri paesaggi (dopo lo shock della ricostruzione post-bellica, del boom economico, dell’urbanesimo, dei tre condoni edilizi, dei piani casa, *etc. etc.*)»¹⁰. Ma anche chi condivide, in chiave “filopaesaggistica”¹¹, letture criticamente meno pessimistiche non può non rilevare come l’innesto della tutela dell’ambiente tra i limiti alla libertà di intrapresa in base alla contestuale nuova formulazione dell’art. 41¹², sia destinato a legittimare, facendo leva proprio sulla fonte normativa più elevata, nuove e ulteriori tensioni attorno alla declinazione operativa della nozione di *sostenibilità*.

Quest’ultima è appunto nozione che la tutela dell’ambiente reca seco come una propria necessaria, conseguente e organica appendice funzionale quando è chiamata a misurarsi con le attività economiche e il loro impatto sistemico.

¹⁰ Così P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente*, cit., che si chiede cosa significa concretamente la suddetta equiordinazione tra ambiente e paesaggio? Significa che «...il 2 settembre scorso il Consiglio dei ministri, superando l’opposizione del MIC, ha autorizzato la realizzazione di una centrale geotermica sull’Amiata nel territorio di Abbadia San Salvatore nel comune di Radicofani, costituita da un impianto che occupa cinque ettari di suolo con 17 pozzi e un gruppo di condensatori di 40 torri alte 12 metri. E l’ha potuto fare in nome della transizione ecologica (e, purtroppo, ovviamente, della lotta al ricatto russo del gas dopo l’invasione dell’Ucraina). Transizione ecologica che oggi si avvale dello scudo della nuova formulazione dell’art. 9, che fino a ieri avrebbe invece consentito di sostenere la prevalenza della tutela paesaggistica. Il Consiglio di Stato, sezione VI, 23 settembre 2022 n. 8167, richiamando l’idea della inammissibilità di valori “tiranni”, introdotta dalla nota sentenza della Consulta n. 85 del 2013, nonché il principio di integrazione delle tutele, per cui la tutela degli interessi di rango costituzionale deve essere “sistemica” e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca e le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, ha affermato il principio per cui la “integrazione tra le varie discipline incidenti sull’uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle *tutele parallele* degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali”. In base a questa argomentazione, ha quindi decretato l’annullamento del vincolo del “sistema delle croci votive e varie lungo il crinale di confine tra i comuni di Tufara e Castelvetere in Val Fortore”, nel Comune di Tufara, in Molise, per consentire la realizzazione di un parco eolico» (ivi).

¹¹ Come ad esempio, S. CARMIGNANI, *Attività agricola e proposte di modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione*, in *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, a cura di N. Ferrucci, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-37.

¹² Che lo stesso legislatore ha evidentemente considerato “corollario” necessario della stessa integrazione “ambientalista” dell’art. 9, anche se non ha ritenuto di rivedere altre norme costituzionali quali ad esempio la formulazione dell’art. 44 o dell’art. 43, come suggerisce ancora S. Carmignani (ivi, p. 33).

Una sostenibilità che, anche al netto delle strategie normative e delle retoriche europee¹³, continua ad alimentare incerti e mutevoli parametri valoriali, analitici e valutativi. Un'incertezza che rende, ad esempio, ogni esercizio di valutazione di impatto ambientale o di valutazione ambientale strategica (secondo le ridondanti stratificazioni procedimentali della normazione burocratica e del corporativismo professionale italiano) un lento e vischioso processo, di fatto, semi negoziale. E dunque esposto alle sollecitazioni più contingenti e superficiali, e alle capacità mediatricie del ministro o dell'assessore di turno. Il tutto perché, per l'appunto, la sostenibilità è una sorta di araba fenice che tutti evocano come stella cometa. Ma che nessuno è in grado di ancorare ad appropriati "modelli" strategici né a coerenti "teorie empiriche"¹⁴ riguardanti la cura dell'ambiente a partire dagli assunti "assiologici" che vorrebbero guidarla. I quali, in ultima analisi, sono riassumibili a), nel bisogno di tenere insieme un sistema economico socialmente e culturalmente incompatibile con la propria "decrescita"; e b), in un'assunzione collettivamente pervasiva di responsabilità soggettive (e di adeguate e condivise declinazioni di parole come *limite* o *parsimonia* o *conversione*) verso il nostro *habitat*. Cioè verso ciascuno dei suoi "residenti" – umani, vegetali e animali: tutti difendibili e custodibili se a ciascuna delle specie vengono offerte rappresentanza propriamente "politica" e politiche pubbliche condivise alla scala adeguata¹⁵ – e orientate a interagire con l'insieme di tutti i fattori che, nella loro biodiversità come nella loro biocenosi, di quella "casa" producono e assicurano la vitalità in sé, e dunque la sua abitabilità.

¹³ E del suo inserimento tra le mode lessicali che vorrebbero garantire, con le targhe sui portoni inneggianti alla sostenibilità, una qualche coerenza di ragioni e di intenti ad opera di un dato ministero o di qualche assessorato.

¹⁴ Cfr., per un riferimento classico a tali nozioni, R. BOUDON, *La place du désordre*, Presse Universitaires de France, Paris, 1984; trad. it. (1985): *Il posto del disordine*, il Mulino, Bologna, p. 252 della trad. it., secondo il quale – nella sintesi che ne offre A. PANEBIANCO, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 47 – rimarca come i modelli, o teorie formali, abbiano «il compito di fornire i quadri concettuali, di orientare nella selezione dei fattori rilevanti, facilitando così l'elaborazione di teorie empiriche, o teorie strictu sensu. Queste ultime sono sempre locali e parziali: il loro ambito di applicazione riguarda solo i fenomeni, sempre spazio-temporalmente delimitati che sono oggetto della ricerca, si tratti di una complessa costellazione storica (la genesi del capitalismo in Occidente, lo sviluppo del welfare state in Europa, ecc.) oppure di fenomeni più circoscritti (il rapporto fra mercato del lavoro e sistema scolastico nella Francia, o nell'Italia, degli anni Ottanta). Una teoria empirica è un insieme di proposizioni, logicamente collegate, che fornisce spiegazioni causali intorno a un insieme finito di dati empirici, e il cui ambito di applicazione non si estende al di là di quel particolare insieme. In altri termini, una teoria empirica è un insieme di constatazioni locali».

¹⁵ Come auspicava prematuramente un "operaista ambientalista" come Pietro Ingrao negli anni Settanta del secolo scorso.

Il fatto è che i modelli e le teorie disponibili stimolano molta letteratura ma assai meno frequenti e coerenti agende politico-amministrative: nelle quali, cioè, il da farsi si correla funzionalmente al come fare, disvelando in ciò il legame intrinseco tra intenzione e consapevolezza delle conseguenze¹⁶. Di qui un incerto e incostante navigare a vista pur a fronte dei fenomeni che tanto ci allarmano. Si agisce caso per caso, rimedio per rimedio, conflitto per conflitto, con il valore del paesaggio a rischio nel suo ruolo fondativo della stessa identità italiana quale comune patrimonio culturale della Nazione, mentre le angosciose urgenze che la crisi climatica propone e ripropone sul versante energetico e della decarbonizzazione si frammentano nel pulviscolo delle strategie imprenditoriali e comunicative, tanto delle multinazionali quanto dell'ultimo ristoratore di periferia, in nome degli ottimi affari che attorno all'ansia da transizione *green* si possono prospettare e progettare.

A un tempo, anche laddove la questione paesaggistica venga messa in non cale separandola artificiosamente dalle questioni ecologiche, la dialettica tra tutela dell'ambiente, politiche energetiche, ammodernamento/riqualificazione di infrastrutture e insediamenti urbani continua a comportare difficili composizioni tra visioni, strategie, programmi e, a monte, tra presupposti analitici che sovente si contraddicono a vicenda o vengono rimossi da sollecitazioni congiunturali e dal relativo decretare d'urgenza.

È in questo quadro che si pone in tutta la sua difficoltà il tema del se e del come governare i fenomeni cui vuole applicarsi il nuovo art. 9 della Costituzione insieme alle disposizioni che vi fungono da corollario organico. A cominciare da quelle più impegnative, concernenti non a caso le attività imprenditoriali e tutta la sfera delle responsabilità innovative che vi si connettono ai sensi della già evocata riformulazione dell'art. 41 della Costituzione.

TRA PAESAGGIO E AMBIENTE. LA VIA DEL "PIANO"

Correlare organicamente paesaggio e ambiente, anche contro ogni giustapposizione "epistemologica": ecco la scommessa. E declinarli come i termini coordinati di una endiadi concettuale e analitica da affidare alla ricognizione conoscitiva e alla formulazione propositiva degli strumenti di "governo del territorio". Ossia alle capacità *regolative* e *integrative* del "piano".

Già. Ma di quale piano?

¹⁶ Per parafrasare un passo dello splendido romanzo storico di S. GIVONE, *Fra terra e cielo. La vera storia della cupola di Brunelleschi*, Solferino, Milano, 2020, p. 56.

Che la risposta non sia semplice lo dimostra il fatto che, anche a prescindere dal complesso connubio con le tematiche ambientali, solo 5 regioni su 20 hanno saputo dotarsi di un piano specifico ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio: Puglia, Toscana, Friuli, Piemonte e Lazio, alle quali possiamo aggiungere la Sardegna pur nelle peculiarità funzionali del suo piano. Dalle altre, a distanza di quasi un ventennio dalla grande riforma legislativa del 2004, silenzio; ovvero molto rumore convegnistico ma processi decisionali inconcludenti o incagliati (come in Lombardia) o ancora non approdati a una formale vigenza normativa.

Alla base di questa generalizzata inadempienza, al netto delle soluzioni escogitate in alternativa alla pianificazione paesaggistica o in attesa della medesima, si potrebbero individuare molteplici ragioni “locali”, nel sempre difficile innesto di politiche territoriali paesaggisticamente evolute sulle fragilità della politica (al singolare) che vincolano i diversi ambiti politico-amministrativi in gioco. Ma, anche a prescindere dai contesti culturali, economici e istituzionali con cui la gestazione e la messa in opera di un piano sono chiamate a misurarsi, è la stessa nozione di *piano* di cui avvalersi, insieme ai suoi corollari, a fare problema. E ben al di là della stessa prospettiva urbanistica e territoriale¹⁷ ma con particolare evidenza in essa, poiché è al suo interno che siamo soliti collocare le questioni inerenti al governo del territorio e gli strumenti formali di cui questo si avvale nel nostro ordinamento. In questa sede non ne abbiamo lo spazio ma alcune “avvertenze” vale forse la pena richiamarle: anche perché – forse per un qualche difetto di fantasia o forse per un qualche deficit di visione attorno a come trattare le questioni territoriali più complesse – non paiono prospettarsi nell’orizzonte politico e professionale di chi ad esse si applica, strumentazioni alternative a quelle che evocano il piano o che il piano sussume in sé.

Ebbene, la prima avvertenza consiste, per l’appunto, nella constatazione che è difficile e anzi improbabile che un piano nasca da una nuova e netta visione “rifondativa” dell’assetto di un dato ambito territoriale, cui tendere mediante una conseguente e innovativa definizione dei progetti da realizzare. Succede invece che qualunque piano territoriale, in mancanza di quella ideale situazione di *tabula rasa* che mai può darsi, contempra l’assemblaggio di progetti preesistenti o almeno preimmaginati sulla scorta di preesistenti preoccupazioni o di preesistenti opportunità di innovazione o di riordino. La cui riformulazione o aggiornamento o rimozione richiede ingenti risorse politiche, raramente disponibili nella dimensione adeguata alle esigenze di

¹⁷ Cfr., per una lettura pregiudizialmente necessaria a qualunque approccio ai temi della pianificazione, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963.

ripensamento e revisione. Anche quando si tratta di progetti “antichi”, ripensarli o rimuoverli diventa sovente impresa improba per quanto motivata dalle più evidenti ragioni ambientali o paesaggistiche. Il che costituisce un vincolo di formidabile vischiosità analitica e decisionale per qualunque piano voglia affrontare le urgenze di tutela e riqualificazione di un dato territorio.

La seconda avvertenza è che la costruzione e la formulazione di un piano territoriale ove la tutela del paesaggio voglia anche esprimere la salvaguardia o il ripristino di valori ambientali e di funzionalità ecosistemiche dovrebbe contemplare un congegno autovalutatorio, metodologicamente attrezzato e adattivo, concernente gli esiti e gli impatti delle singole linee di azione in cui si articolano le disposizioni e gli interventi che annovera. È un'esigenza ovvia e pacifica si dirà, ma qui serve almeno evocarla per giustapporla alle disillusioni di una pianificazione “razional-sinottica”, cioè a una nozione di “piano” fondata su alcuni postulati, se non irrinunciabili, almeno assunti come “ottimizzanti”. Una nozione di piano, cioè, per la quale le previsioni e le scelte di intervento,

- vengano formulate sulla base di una intelligenza superiore, unitaria e univoca, incardinata su un decisore che, se non “unico”, sia almeno intrinsecamente coeso nella sua capacità verticale di indirizzo e di coordinamento;
- ossia in grado di promuovere conoscenze evolutivamente certe e “scientificamente” strutturate;
- dunque, di ponderare le alternative possibili e le loro implicazioni di breve e di lungo andare;
- cioè dotato di competenze metodologicamente affinate nell'analisi e nella comparazione delle alternative;
- e comunque orientato al conseguimento di risultati ottimali, in quanto preventivamente annoverati, definiti, calibrati e legittimati nella loro stessa consistenza analitica e propositiva, e nella loro capacità di esprimere, in sé, il «bene pubblico» e l'«interesse generale»;
- assumendo, con ciò, un ovvio corollario consequenziale: se le «autorità» di piano e ciascuno degli attori istituzionali, professionali e sociali in gioco, ossia posti in azione dalla messa in opera di quello stesso piano, ottempereranno ai propri compiti e rispetteranno le scansioni procedurali e temporali previste nell'esercizio delle proprie competenze, gli esiti non potranno che essere “felici”, cioè congruenti ai *traguardi* e agli *obiettivi* che quel piano si sia dato.

Il fatto è che questo idealtipo di piano non sembra abbia prodotto strumentazioni effettivamente funzionanti. Non nell'economia pianificata. Non

nella pianificazione territoriale. L'una e l'altra avendo sempre dovuto fare i conti con l'incapacità dei piani di tenere sotto controllo quantità irriducibili di variabili condizionanti, l'incertezza radicale dei processi economici, territoriali e sociali, l'imprevedibilità del dinamismo dei contesti di riferimento, e l'impatto incoartabile dei fattori esogeni e dell'azione di tutti coloro che a quei fattori abbiano dato testa e gambe o anche solo attenzione in ambito nazionale e locale.

Eppure, si ha l'impressione che molte delle critiche e dei timori che avvolgono la pianificazione in specie territoriale sottendano la nostalgia se non la preferenza per quell'idealtipo, e che, in nome dell'efficienza, della semplificazione e della coerenza dei processi decisionali e attuativi, si continui a ispirarsi a una concezione sinottica e conformativa quale quella testé evocata: anche se, di contro, la vita reale dei piani sembra ispirarsi a un "meccano" di tutt'altra specie. Quasi che un regista occulto continui a insufflare nella pianificazione così come storicamente conosciuta ai nostri tempi una qualche dose di quelle "suggestioni irregolari" che – grazie a studiosi come Ivan Illich o Albert Hirschman o Charles Lindblom – abbiamo imparato, da decenni, a considerare alla stregua di cautelari precondizioni di credibilità e di efficacia per qualunque esercizio di pianificazione che non voglia scivolare nelle illusioni autoritarie del piano panottico¹⁸.

Infatti, e siamo così alla terza avvertenza, un piano, qualunque piano, se non vuole scivolare nella sfera delle aspirazioni velleitarie o nella bolla degli esercizi meramente accademici, dovrebbe dimostrarsi consapevole del fatto che:

- a. il suo destino è affidato a fonti analitiche incerte, ambigue o addirittura "partigiane" perché se tali, ossia produttrici vitali di conoscenza, quelle fonti sono figlie dello scontro/incontro tra le culture, le aspettative e gli interessi in gioco, così come della commistione dialettica tra le capacità analitiche e propositive degli "esperti" e il sapere "ordinario" che la riflessione, il linguaggio e l'esperienza comune possono proporre. Per cui nessun piano è mai dato una volta per tutte nei suoi fondamenti cognitivi ma è sempre un laboratorio analitico e valutatorio in costante aggiornamento interattivo: e condannato, se non vuol essere rimosso dall'agenda politico-amministrativa – cioè, messo in *non cale* – a saper reagire a determinate

¹⁸ Di "irregolari" parla appunto, con molta efficacia e in un saggio prezioso per le chiavi di riflessione che offre a un lettore odierno attorno a quei tre pensatori "cruciali" della seconda metà del XX secolo per l'analisi e la progettazione di politiche pubbliche, G. PASQUI, *Gli irregolari. Suggestioni da Ivan Illich, Albert Hirschman e Charles Lindblom per la pianificazione a venire*, Franco Angeli – Collana DASTiu, Politecnico di Milano, Milano, 2022.

contingenze e a saper “precipitarsi” in un qualche momentaneo adeguamento prospettico, normativo e progettuale. Infatti, un piano deve esser predisposto per accogliere e conciliare con la visione strategica di lungo andare che lo connota, le sollecitazioni progettuali e gli interventi specifici di modificazione/trasformazione territoriale che il divenire di quella stessa agenda politico-amministrativa, nel mutare delle “circostanze”¹⁹ di contesto e di scenario, possa prospettare o richiedere come nuovo vincolo o nuova opportunità. A un tempo, le scelte che un piano propone derivano, se il piano vuole accreditarsi come credibile e realistico, da una valutazione comparativa delle alternative di breve e di lungo andare che storicamente o virtualmente possono prospettarsi rispetto ai problemi, alle domande o alle opportunità nel corso della sua vigenza. Lungo la quale è assolutamente probabile che il piano debba sapersi misurare con gli effetti collaterali, desiderabili e indesiderabili, della propria messa in opera; così come, nel lungo andare, col bisogno di aggiornare le stesse opzioni valoriali su cui si fonda rispetto ai mutamenti strutturali di un dato assetto territoriale. Ma una simile ponderazione necessita di parametri “sequenziali”: ossia formulabili e utilizzabili sulla scorta di una sperimentazione “in corso d’opera” circa l’attendibilità e la correggibilità degli obiettivi intermedi e dei traguardi “conclusivi” – ma in realtà sempre “periodici” – che si intendano perseguire. Parametri la cui credibilità deriva, di fatto e prima che dal rigore metodologico della loro formulazione e applicazione, dalla gamma delle aspettative della pluralità degli attori in gioco nelle diverse “epoche” della vita di un piano;

¹⁹ Poiché vi sono momenti, svolte e fratture ove si impone l’«innovazione» come prodotto di quel genere di *circumstancias* che richiamava Luis Ortega y Gasset quando studiava i fondamenti delle logiche di massa dei regimi del ’900. Circostanze per le quali innovazione diventa una molla incompressibile e pervasiva che sfida le nostre inerzie e le nostre precedenti convinzioni insieme alle nostre capacità di osservare, di agire, di costruire e soddisfare nuove opportunità, nuove attenzioni e nuove responsabilità. E che chiede di essere presa sul serio perché, semplicemente, non ha alternative ragionevoli: ...e dunque l’innovazione, o la si favorisce, stimolandola secondo un qualche orientamento preventivo; o la si subisce così come viene, con tutto il suo carico di creatività accidentale ma anche con tutto il portato di contraddizioni, di conflitti, di controindicazioni che ogni stagione innovativa, sul piano sincronico e diacronico, reca sempre con sé. E se la si vuole orientare occorre affrontarne i presupposti culturali e conoscitivi. E sono circostanze per le quali vengono opportunamente in mente le parole con cui il filosofo spagnolo ne designava la sostanza concettuale. «La scienza biologica più recente studia l’organismo vivente come un’unità composta dal corpo e dal suo ambiente, di modo che il processo vitale non consiste solo in un adattamento del corpo al suo ambiente, ma anche nell’adattamento dell’ambiente al suo corpo. La mano cerca di conformarsi all’oggetto materiale per afferrarlo meglio; ma, allo stesso tempo, ogni oggetto materiale nasconde una precedente affinità con una determinata mano», così appunto, J. ORTEGA Y GASSET, *Meditaciones del Quijote*, Residencia de Estudiantes, Madrid, 1914, p. 44.

- b. le opzioni che un piano propone e quelle concernenti la sua potenziale realizzazione possono sì dipendere, in teoria o occasionalmente, dall'«ultima parola» di un decisore situato in cima o in coda a una qualche filiera procedurale – che sia il capo di un esecutivo nazionale o l'eroico sindaco di un minuscolo comune periferico – ma quelle stesse scelte dipendono, in misura non marginale, dalla mutevole configurazione dei processi decisionali in cui si articola – nel mezzo, attorno, al di sotto o al di sopra dei dispositivi istituzionali e procedurali – il “funzionamento” effettivo di una determinata agenda politico-amministrativa. Funzionamento nel quale le attività di governo e dunque di pianificazione, programmazione e realizzazione – se osservate empiricamente – pongono sovente in risalto,
1. di non consistere soltanto dell'azione delle istituzioni pubbliche e delle leve di autorità di cui esse siano dotate: ma anche, e soprattutto, di reti interattive tra attori pubblici e attori privati che investono e si scambiano le risorse (legali, conoscitive, progettuali, finanziarie, mediatiche) di cui dispongono o che sono in grado di mobilitare a favore in una data politica pubblica e dei piani e progetti ad essa funzionali. Attori che assumono ruoli sostanziali che sul piano decisionale e operativo condizionano quelli formalmente definiti e riducono le separazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti e le competenze deliberative e amministrative che vi si correlano;
 2. che gli attori che più contano – individuali o collettivi, istituzionali o sociali o mediatici o accademici che siano – sono quei soggetti, ossia quelle persone in carne e ossa che, operosamente, esprimono maggiori capacità coalizionali, intessendo alleanze plurime a sostegno o a detrimento di specifiche ipotesi progettuali;
 3. che nel farsi e nell'applicarsi di un piano la negoziazione tra gli interessi assorbe in sé o almeno permea e condiziona le liturgie istituzionali del votare e del contarsi nelle istanze che tale aritmetica presuppongono, cosicché il principio della decisione a maggioranza viene sussunto o sostanziato dall'esigenza di un reciproco aggiustamento e da una reciproca legittimazione tra i fautori di ipotesi divergenti e tra gli interessi che in quelle ipotesi trovano accoglienza;
 4. che anche laddove le soluzioni che si prospettano risultino razionalmente non ottimali proprio per la parzialità contingente della visione progettuale che esprimono, quelle stesse soluzioni – a un esame retrospettivo di lungo andare – potrebbero o potranno rivelarsi capaci di aver stimolato o di aver prodotto nel prosieguo del tempo benefici diffusi e durevoli o comunque risultati o effetti diretti o indiretti comunque condivisi e apprezzati da gruppi, categorie o territori in epoche successive.

Orbene, un simile catalogo di avvertenze non serve a formulare attenuanti generiche alla difficoltà e alla complessità tecnico-redazionale di un qualunque piano territoriale che voglia integrare obiettivi paesaggistici e obiettivi ambientali. Vuole invece rimarcare la necessità che la pianificazione territoriale assuma la stessa complessità della sua gestazione come un vincolo ma anche come un'opportunità nella definizione dei propri obiettivi e dei propri strumenti normativi e attuativi. A maggior ragione se persegue finalità così sfidanti quali la "collazione" e la "messa a terra" del 2° e del 3° comma del nuovo art. 9 della Costituzione.

LA CHIAVE CONCLUSIVA DEL "COME"

I contenuti e i risultati di qualunque politica pubblica, e dunque dei piani, programmi e progetti che intendono darle vita e risultati, nel tanto o nel poco di "bene" o di "male" che in quella politica si voglia rinvenire, sono dunque figli – molto spesso, se non sempre – del "modo" in cui quella politica è stata costruita e delle modalità che la sua messa in opera è andata assumendo. È infatti un assunto pacifico che la presenza o la carenza di una qualche misura di "ingegneria processuale" nella formazione della decisione e nei suoi percorsi attuativi possono influire sull'efficacia della formulazione tecnica di un progetto di *policy* e delle misure che si vogliono adottare e realizzare mediante un piano specifico. In una parola, il *come* decidere e il *come* porre in opera ciò che si è deciso diventano, nel "far politiche" a mezzo di piani variabili chiave. Perché da quel "come" dipende la capacità di conferire a un piano quel grado di *legittimazione sostanziale* e di conseguente condivisione delle sue potenzialità innovative presso la platea dei suoi molteplici utilizzatori. Ossia presso l'universo degli "utilizzatori intermedi" (apparati statali, regionali e comunali, assemblee elettive, burocrazie direzionali ed esecutive e relativi comitati tecnici, ordini e gruppi professionali e di interesse e via e via elencando) e presso l'universo pulviscolare degli "utilizzatori finali": dunque, le popolazioni di volta in volta interessate dagli interventi nei diversi contesti territoriali e urbani, e nelle loro diverse articolazioni economiche, imprenditoriali e sociali. E anche quando un piano può giovare di incentivazioni finanziarie o fiscali importanti e dunque può farsi accompagnare da un agevole abbrivio mediatico, ciò può non bastare a formare attorno ad esso le attese consapevoli e le vigili attenzioni di una qualche "repubblica" che si mobiliti allo scopo. Né è sufficiente a evitare aspettative e atteggiamenti che concepiscano quel piano come una sorta di bancomat finanziario o autorizzativo.

È altrettanto evidente che parlare di *legittimazione sostanziale* significa evocare le ovvie esigenze di una comunicazione interattiva, coinvolgente e mobilitante, sempre necessaria e a maggior ragione quando parliamo di politiche che tentino di armonizzare paesaggio e ambiente: così bisognose di un'operosa embricatura di visioni culturali e di fonti conoscitive "ordinarie" ed "esperite"²⁰; di responsabilità pubbliche e di responsabilità private; di interventi per il breve periodo e a un tempo dotati di strategica funzionalità al lungo andare; di peculiari esigenze o addirittura di particolaristiche opportunità, da un lato, e di valori e interessi generali e intergenerazionali, dall'altro. Parliamo, insomma, della necessità di costruire una dinamica, vitale e pur dialettica *sfera pubblica* che – "habermasianamente"²¹ – compenetri un piano territoriale e la sua gestione operativa: così da dotare gli obiettivi che esso persegue e le loro articolazioni puntuali di una solida rete di alleanze proattive sia negli specifici ambiti istituzionali e territoriali coinvolti, sia tra le visioni e le sollecitazioni che vi sono correlate.

Vasto programma, si dirà. E a ragione, purtroppo. Il fatto che – ad esempio – la riforma del codice dei contratti pubblici varata dal governo Meloni in attuazione della legge delega del giugno 2022 abbia (in buona sostanza) sterilizzato l'istituto del dibattito pubblico e dunque il pubblico contraddittorio circa l'impatto paesaggistico e ambientale della progettazione delle opere pubbliche, prefigura un clima non particolarmente sensibile all'esigenza appena menzionata²².

²⁰ Se vogliamo ricorrere alla classica distinzione lindblomiana circa il ruolo della conoscenza nell'azione di *social problem solving* nella quale gli esperti tenderebbero a sovrastimare il ruolo e l'efficacia delle proprie competenze e delle proprie capacità analitiche e tecniche, pur necessarie e anzi indispensabili, ma non a detrimento del contributo delle conoscenze, appunto, "ordinarie": ossia di quella «conoscenza che non trova la propria origine, messa alla prova, grado di verifica, statuto di verità o spendibilità nelle tecniche [...] ma piuttosto nel senso comune, nell'esplorazione empirica casuale, o attraverso altre forme di speculazione e di analisi. Si tratta di una conoscenza altamente fallibile, ma dovremmo chiamarla conoscenza anche quando fosse falsa. [...] Sugeriamo che per trattare problemi di carattere sociale le persone coinvolte dipendano pesantemente dalla conoscenza ordinaria. [...] La conoscenza fondamentale che usiamo nel tentativo di risolvere i problemi sociali è quella ordinaria», così C.E. LINDBLOM, D.K. COHEN, *Usable Knowledge. Social Sciences and Social Problem Solving*, Yale University Press, New Haven (NY) and London, 1979, pp. 12-13.

²¹ Cioè assumendo che la «legittimazione democratica deriverebbe da una discussione libera, pubblica e razionale tra cittadini competenti, che si svolge in un clima di trasparenza e di uguaglianza [...]» (secondo la sintesi del pensiero habermasiano offerta da R. HAGUE, M. HARROP, *Manuale di Scienza Politica*, McGraw-Hill, Milano, 2011, p. 75) poiché «i risultati sono democraticamente legittimi se, e solo se» siano stati «l'oggetto di una discussione libera e ragionata tra eguali» (J. COHEN, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, a cura di J. Bohman, W. Rehg, MIT Press, Cambridge, MA., 1997, pp. 67-92).

²² Cfr. le risultanze del Seminario di studio organizzato dalla Fondazione Cesfin Alberto Pre-

RIASSUNTO

La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «...anche nell'interesse delle future generazioni» (come afferma il nuovo art. 9 della Costituzione italiana) non si concilia immediatamente con la tutela del paesaggio. A tale scopo servono strumenti di governo molto sofisticati e capaci di adattarsi al mutare dei contesti territoriali e sociali oltre che al funzionamento effettivo dei sistemi politici. La pianificazione territoriale è chiamata a questa sfida. L'autore evidenzia le avvertenze che occorre osservare nella formulazione di piani territoriali che vogliono tentare detta conciliazione e sottolinea come anche la migliore pianificazione non basta senza l'attiva cooperazione delle comunità interessate.

ABSTRACT

The protection of the environment, biodiversity and ecosystems '...also in the interest of future generations' (as stated in the new Article 9 of the Italian Constitution) is not immediately reconciled with the protection of the landscape. For this purpose, we need very sophisticated instruments of government that are able to adapt to the changing

dieri a Firenze il 6 febbraio 2023 su "Il dibattito pubblico nell'esperienza italiana" (<https://www.cesifin.it/wp-content/uploads/2023/01/Seminario-06-02-23-OK.pdf>) che si è concluso con un appello sottoscritto da un gruppo significativo di studiosi e di esperti in favore del mantenimento effettivo dell'istituto del dibattito pubblico nel codice dei contratti pubblici e dunque nell'ordinamento italiano. Documento nel quale si afferma l'opportunità di un consolidamento sostanziale dell'istituto medesimo in luogo di qualunque suo ridimensionamento normativo e operativo, considerando una serie di dati di fatto a sostegno del suo rafforzamento. Ossia che «il dibattito pubblico ha dimostrato, nella sua pur breve esperienza operativa, una notevole efficacia in una gamma significativa di processi decisionali relativi a opere pubbliche importanti, contribuendo al miglioramento dei progetti originari e al superamento o almeno alla mitigazione di conflitti territoriali»; che «la dottrina unanime ha sottolineato l'idoneità degli istituti di partecipazione civica a migliorare i risultati dei processi deliberativi e a responsabilizzare i destinatari delle decisioni»; che «la sua introduzione nell'ordinamento italiano con l'art. 22 del d. lgs. 50 del 2016 ci ha allineato alle migliori esperienze europee»; che «la platea dei partecipanti al dibattito pubblico deve essere la più ampia possibile, e deve consentire anche ai singoli di fornire il proprio contributo di esperienze e di conoscenze»; che «i suoi risultati devono essere valutati non solo dal proponente, ma anche dalle autorità chiamate ad assumere le decisioni definitive»; che «la Commissione nazionale per il dibattito pubblico costituisce un indispensabile presidio al fine di monitorare il corretto svolgimento delle procedure, garantire la pubblicità e l'informazione, emanare indirizzi, fornire chiarimenti operativi e assicurare la terzietà del coordinatore del dibattito»; che «la vitalità dell'Istituto è confermata dal suo mantenimento nelle procedure, caratterizzate dalla massima urgenza, relative agli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC (art. 46, d.l. 31 maggio 2021 n. 77)»; che «l'aggravio temporale ed economico che il suo svolgimento comporta relativamente alle grandi opere infrastrutturali è minimo se non addirittura trascurabile in comparazione con le utilità prodotte»; e che «l'istituto, pertanto, merita di essere ulteriormente valorizzato tenendo conto delle indicazioni provenienti dalla prima esperienza applicativa».

territorial and social contexts as well as to the effective functioning of political systems. Spatial planning is called upon to this challenge. The author highlights the warnings that must be observed formulating territorial plans that want to attempt this conciliation and emphasises that even better planning is not enough without the active cooperation of the communities concerned.

FERDINANDO ALBISINNI¹

Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli

¹ Accademia dei Georgofili

I. L'AGRICOLTURA ASSENTE

L'incontro di oggi, che trae occasione dalla recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione¹, richiama nel titolo due aree disciplinari e di esperienza, che non sono (e non erano) nominate nel testo di tali articoli: l'*agricoltura* e l'*uso dei suoli*.

L'omissione non sorprende, perché di *agricoltura*, e più in generale di attività destinata alla produzione di *cibo* e di *uso dei suoli* per tale attività, non si è parlato nell'ambito del dibattito che ha accompagnato questa iniziativa legislativa.

D'altro canto – come è noto – la parola *agricoltura* non compare più nel testo vigente della costituzione, in esito alla riforma del 2001², che ha cancellato dall'elenco delle materie nominate nell'art. 117 quella dell'*agricoltura e foreste*.

Alcuni dei relatori questa mattina hanno motivatamente censurato le scelte del 2001.

Il tempo è galantuomo, e sta oggi maturando la consapevolezza che cancellare *agricoltura e foreste* dall'elenco delle materie nominate in costituzione è stata una scelta davvero paradossale, per un Paese come l'Italia, che rivendica da sempre la ricchezza della propria agricoltura, vanta nelle statistiche ufficiali la capacità di esportazione dei prodotti agroalimentari, sottolinea il primato quanto al numero di prodotti DOP e IGP riconosciuti in sede europea.

¹ L. Cost., 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost.

² Introdotta dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 1, che ha modificato il Titolo v della Parte II, fra l'altro riscrivendo l'art. 117 Cost.

Questo stesso Paese ha deciso improvvisamente nel 2001 di cancellare la parola *agricoltura* dalla costituzione.

Anche quando, in questi ultimi anni, si è tornati a parlare di riforme costituzionali, *agricoltura* e *produzione agricola* sono rimaste totalmente assenti dal dibattito (dibattito peraltro assai ridotto, non avendo suscitato le proposte grande interesse, né in sede politica, né in sede scientifica – come sottolineato da alcuni dei relatori che mi hanno preceduto).

La stessa ampia legge di riforma costituzionale del 2016, approvata dal Parlamento ma bocciata in sede referendaria³, non prevedeva la reintroduzione della materia *agricoltura e foreste* nel testo dell'art. 117 Cost., pur aggiungendo all'elenco delle competenze dello Stato «le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la *sicurezza alimentare*», in qualche misura anticipando l'attenzione alla *food security* riemersa dopo la pandemia di Covid-19 e lo scoppio della guerra in Ucraina⁴.

L'aspetto paradossale è che, successivamente alla riforma del 2001, la nostra Corte costituzionale è dovuta intervenire più volte in controversie tra lo Stato e le Regioni, nelle quali si discuteva di questioni che le Regioni rivendicavano come di propria competenza esclusiva collocandole in una materia, *l'agricoltura*, non nominata espressamente nell'art. 117 Cost., e come tale rientrante – almeno a una prima lettura – nella previsione del 4^o comma, in forza del quale «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

La Corte costituzionale, in un'articolata serie di sentenze, ha motivatamente respinto tale lettura, ricostruendo un quadro di principi e regole, e un articolato contesto, nel quale collocare *l'agricoltura*.

Le pronunce della Corte in materia sono numerosissime, a conferma dell'insostenibilità della scelta operata nel 2001. I conflitti Stato-Regioni sono insorti immediatamente. Basti dire, per ricordare qualche numero significativo, che dal gennaio 2002 al luglio 2019 sono oltre 400 le pronunce della Corte, che hanno investito questioni che in vario modo riguardano *l'agricoltura*, con un'impressionante dimensione del contenzioso costituzionale in argomento: si va dalle 10 decisioni del 2002, alle 12 del 2003, 16 del 2004, 21

³ È la ben nota riforma costituzionale, il cui testo è pubblicato nella G.U. del 15 aprile 2016, parte prima.

⁴ Sulla riscoperta della *food security*, e più in generale della *politica*, nel governo della produzione agricola, v. le iniziative curate dall'Accademia dei Georgofili: F. ALBISINNI, *Diritto al cibo e istituzioni europee e nazionali*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20. Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021*, Firenze, 2021, pp. 139-152; F. ALBISINNI, *La Politica Agricola Comune: la riscoperta della politica*, «I Georgofili. Atti della Accademia Georgofili», s. VIII, vol 19, 2022, pp. 211-214.

del 2005, 37 del 2006, 29 del 2007, 30 del 2008, 27 del 2009, 24 del 2010, 15 del 2011, 30 del 2012, 31 del 2013, 25 del 2014, 24 del 2015, 24 del 2016, 20 del 2017, 21 del 2018, 11 nei primi sette mesi del 2019.

In questi casi la Corte ha respinto i ricorsi regionali contro leggi statali, che avevano previsto interventi nazionali attraverso l'esercizio di funzioni di politica economica ovvero attraverso attività di monitoraggio e vigilanza, ricostruendo la disciplina dell'*agricoltura* come essenzialmente unitaria e condivisa, a livello nazionale e comunitario.

Giova qui richiamare, fra le altre, due decisioni del Giudice delle leggi, successive di pochi anni alla riforma costituzionale di inizio secolo: la n. 14 del 13 gennaio 2004 in materia di aiuti di Stato alle imprese agricole, e n. 240 del 19 luglio 2004 in materia di quote latte.

Le motivazioni enunciate dalla Corte, a fondamento della riconosciuta costituzionalità delle norme censurate dalle Regioni, appaiono esemplari:

- «dal punto di vista del diritto interno, *la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario*, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. (...) In tale prospettiva, proprio l'inclusione di questa competenza statale [la tutela della concorrenza] nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese»⁵;
- «Nella disciplina del settore concorrono, dunque, sia competenze regionali che *competenze statali, giustificate, queste ultime, dalla matrice comunitaria della medesima disciplina e dall'assunzione, in capo allo Stato, di funzioni, che, per loro natura, devono essere svolte, come nella specie, a livello centrale*. Si tratta, inoltre, di una disciplina che, per la sua operatività, richiede che i procedimenti finalizzati alla determinazione delle quote individuali, nell'ambito del quantitativo globale assegnato all'Italia in sede comunitaria, e al riscontro dei quantitativi prodotti o commercializzati da ciascun operatore riconosciuto si compiano *secondo cadenze predefinite dalla normativa comunitaria*»⁶.

Nelle parole del giudice delle leggi è emerso così il disegno di *un diritto comune*, che rimanda a risalenti esperienze caratterizzate da una pluralità di

⁵ Così la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004.

⁶ Così la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004.

centri regolatori (è agevole pensare all'Italia del Rinascimento, delle Signorie, dei Comuni, e insieme dell'Impero e del Papato), e che per la sua stessa natura richiede linguaggi comuni, un quadro di regole condivise, un'assunzione di responsabilità partecipate.

Tale linea ricostruttiva e sistemica è stata in prosieguo confermata e meglio precisata nei suoi contenuti da successive pronunce, che hanno bilanciato le competenze statali e quelle regionali, quale quella del 2019, con la quale è stata dichiarata illegittima la norma del 2017, che aveva previsto il riconoscimento di "distretti del cibo" con Decreti adottati dal ministro delle politiche agricole semplicemente *sentita* la Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha chiarito che tali provvedimenti, incidendo su una pluralità di materie, talune riconducibili a competenze esclusive dello Stato (fra queste la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), altre a materie di competenza concorrente (l'alimentazione, appunto), altre ancora di competenza regionale residuale, richiedono la *previa intesa* della Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto del principio di *leale cooperazione*⁷.

Nell'originale prospettiva che caratterizza l'esperienza giuridica del nostro tempo, *il diritto agrario e alimentare*, per le tensioni che lo attraversano e per la novità delle regole che lo investono, si è confermato così – nell'autorevole lettura della Corte costituzionale – *laboratorio esemplare* per la formazione di un *diritto complesso e multilivello*, non riducibile in ipotesi al solo diritto di fonte europea, ma che vede la necessaria interazione di una pluralità di fonti e di soggetti regolatori e di governo.

2. L'AGRICOLTURA NEI TRATTATI EUROPEI E NELLE RIFORME DELLA PAC

All'interno del dialogo fra fonti europee e fonti nazionali, l'*agricoltura*, assente dal testo vigente della costituzione (anche se ben presente nella trama vivente delle nostre istituzioni, quale dichiarata dalla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale), è tuttavia largamente presente nei trattati europei, con esiti rilevanti anche in materia di diritto interno⁸.

La disciplina europea dell'agricoltura, ancor più nella fase costituente avviata a partire dalle riforme dei primi anni '90 del secolo scorso, proseguita con il Regolamento sullo Sviluppo rurale e con la Revisione di Metà Periodo,

⁷ Corte cost., sentenza n. 72 del 5 aprile 2019.

⁸ In argomento, per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Interpretazione conforme al Diritto UE e Diritto Agrario: Verso un Diritto Comune dell'Agricoltura*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Jovene Editore, Napoli, 2015, p. 237.

consolidata con i Regolamenti del dicembre 2013⁹, oggetto di importanti innovazioni con il Regolamento *Omnibus* del dicembre 2017¹⁰ in significativa corrispondenza con l'allargamento ai nuovi Stati membri, e da ultimo fortemente orientata in direzione della *sostenibilità* e della *tutela della biodiversità* con le riforme del 2021¹¹, precedute da rilevanti documenti programmatici¹² ed entrate in applicazione dal gennaio 2023, si va infatti articolando lungo un'ampia e non conclusa, né interamente definita *ex ante*, serie di atti nazionali e comunitari, che disegnano un condiviso *diritto europeo*, agrario, alimentare e ambientale, pur non importando necessariamente una «*mise en oeuvre*» uniforme nei diversi Paesi della Comunità¹³.

⁹ Reg. (UE) n. 1305/2013 (sullo sviluppo rurale), n. 1306/2013 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune), n. 1307/2013 (sui pagamenti diretti), n. 1308/2013 (sulla OCM unica).

¹⁰ Con questo nome viene abitualmente designato il Regolamento (UE), 13 dicembre 2017, n. 2017/2393, che ha modificato in più punti rilevanti i regolamenti di riforma della PAC del 2013, fra l'altro introducendo speciali regole per gli accordi di mercato fra i protagonisti della filiera agro-alimentare.

¹¹ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. Per una prima analisi delle novità introdotte nella PAC dai regolamenti di riforma del dicembre 2021, v. Accademia dei Georgofili, *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, 6 maggio 2022, con relazioni di L. Costato, A. Pacciani, P. Pulina, L. Russo, A. Banterle, G. Martino, P. De Castro, F. Albisinni, <<https://www.georgofili.it/Media?c=2df30ef1-bdc9-4285-b1b6-048e35049a14>>.

¹² V. le Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, Bruxelles, 29 novembre 2017, COM(2017) 713 final; *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final; *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380 final; *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final; Commission Staff Working Document, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 93 final. [Ndr: questo documento è pubblicato soltanto in lingua inglese].

¹³ Cfr. *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, Cedam, Padova, 1997, voll. 1-11.

In esito al Trattato di Lisbona, agricoltura e pesca rientrano fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri¹⁴; sicché questi «possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore» qualora l'Unione non abbia esercitato la propria competenza¹⁵.

Un'indagine sul quadro istituzionale e di regolazione del settore primario può dunque operarsi nell'oggi soltanto attraverso un'analisi storico-comparativa del diritto dei Trattati, del diritto unionale derivato, e del diritto nazionale.

Anche dopo il Trattato di Lisbona, enunciati generali, finalità e principi risultano immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma del 1957, ove si confrontino gli artt. 38, 39, 40, 41, del TCEE, e gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE.

Una novità è presente nell'art. 38 del TFUE, lì ove questo si apre con una solenne affermazione, assente dall'art. 38 del TCEE, e nel primo comma del primo paragrafo dichiara: «L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca».

L'enunciato non costituisce un'innovazione in termini di disciplina sostanziale, quanto piuttosto in termini di redazione dell'articolo, perché di «instaurazione di una politica agricola comune», che deve accompagnare «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli», parlava già il par. 4 dell'art. 38 TCEE, con formula ripresa pressoché identica dal par. 4 dell'art. 38 TFUE, salva l'ovvia sostituzione del riferimento al «mercato interno» rispetto al precedente riferimento al «mercato comune».

Resta la conferma, resa solenne ed esplicita sul piano del linguaggio, di una scelta che ancora oggi – come già oltre sessanta anni fa – vede nella PAC una delle necessarie politiche fondanti della Comunità e dell'Unione Europea.

Al di là di questa indicazione iniziale, per il resto gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE riproducono il testo degli artt. 38, 39, 40, 41, del TCEE¹⁶.

¹⁴ V. l'art. 4, par. 2, lett. D) del TFUE.

¹⁵ Secondo quanto prevede l'art. 2, par. 2 del TFUE. L'art. 3 del TFUE peraltro esclude dall'ambito della competenza concorrente e attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, evidentemente in ragione del ritenuto carattere indivisibile delle risorse marine, che per loro stessa natura non tollerebbero cesure disciplinari lungo confini politici. Al contrario viene assegnato alla competenza concorrente il generale settore dell'ambiente (v. TFUE, art. 4, par. 2, lett. e), così rimarcando la dimensione anche locale della declinazione delle discipline di protezione ambientale.

¹⁶ Con la specificazione, esplicitata nel par. 1, comma 2, dell'art. 38 del TFUE – ma già implicitamente contenuta nel testo dell'art. 38 del TCEE – secondo cui: «I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore».

La scelta di mantenere immutate le norme che attengono a finalità e principi della politica agricola comune appare in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni, che nell'arco di alcuni decenni hanno profondamente ridisegnato le finalità assegnate alla PAC e gli stessi principi fondanti che la caratterizzano¹⁷.

È sufficiente ricordare le componenti ambientali e di sostenibilità, che già a partire dagli anni '80 del secolo passato sono divenute elemento essenziale di tutti gli interventi di politica agricola¹⁸, il progressivo ampliamento degli interventi a comprendervi anche i prodotti forestali¹⁹ nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco dei prodotti agricoli di cui all'Allegato 1 del TFUE, la valorizzazione della multifunzionalità e la crescente attenzione alle politiche di qualità, per constatare la singolarità del silenzio serbato su questi temi dagli articoli, che nel TFUE sembrano ignorare il tempo trascorso.

La mancata integrazione degli articoli dei Trattati che individuano le finalità della PAC, su quanto di nuovo è emerso nel corso dell'evoluzione della politica agricola comune in ragione delle mutate domande e sensibilità della società europea, appare ancor più singolare, ove si considerino le significative modifiche e integrazioni apportate nel corso degli anni all'art. 2 del TCEE (e poi del TCE), per tener conto dell'ampliarsi delle finalità e degli oggetti assegnati all'azione della Comunità Europea, e ove si comparino l'art. 2 del TCEE e l'art. 3 del TUE successivo a Lisbona.

Va detto tuttavia che la tutela dell'ambiente è da tempo presente come valore fondante, che attraversa e condiziona tutte le politiche europee, ivi inclusa la politica agricola, lì ove l'art. 11 del TFUE (ex art. 6 TCE) dispone: «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».

¹⁷ Cfr. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, «Riv. dir. agr.», I, 2009, p. 592.

¹⁸ Già a partire dagli anni '80 del secolo passato, con l'esplicita attrazione di finalità di tutela ambientale prima nell'ambito di politiche territorialmente definite e poi all'interno delle più generali scelte di politica agricola; sull'evoluzione della disciplina v. G. GALLONI, C. TAROLO, C. DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Pirola, Milano, 1995.

¹⁹ Prima con interventi specifici, giustificati nell'ambito di scelte intese alla riduzione di produzione agricole eccedentarie, e in prosieguo con il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, «sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)», con misure direttamente rivolte ai detentori di aree forestali ed intese ad «accrescere la competitività del settore agricolo e forestale» congiuntamente intesi.

All'interno di questa trama ordinante si collocano le ultime riforme della PAC, espressamente caratterizzate dalla dichiarata attenzione ai profili di sostenibilità ambientale.

Gli ultimi provvedimenti legislativi europei in materia sono stati elaborati a partire dal documento della Commissione Europea del novembre 2017, dedicato a *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, ove si legge in apertura:

«La politica agricola comune (PAC) è stata una delle prime politiche dell'Unione europea. Ha conseguito brillantemente i suoi obiettivi iniziali di garantire approvvigionamenti di buona qualità e prodotti sicuri e affidabili, sostenendo al contempo gli agricoltori europei».

«La politica agricola europea ha consentito all'UE di diventare la superpotenza agroalimentare che è oggi: l'UE è il primo esportatore agroalimentare a livello mondiale, gode di una reputazione senza pari per il suo patrimonio culinario e i suoi prodotti alimentari nonché per le competenze dei suoi produttori».

Con queste premesse, sembrava ovvio applicare la regola aurea: “squadra che vince non si cambia”, ma il documento proseguiva:

«La PAC deve guidare la transizione verso un'agricoltura più sostenibile, deve favorire la resilienza del settore nei periodi di crisi e sostenere il reddito degli agricoltori e la redditività. La PAC deve accogliere pienamente le innovazioni digitali che rendono più semplice il lavoro quotidiano degli agricoltori, ridurre la burocrazia e potrebbe favorire un ricambio generazionale quanto mai necessario».

Il successivo rilevante documento è quello sul *Green Deal* del 2019.

È una proposta ambiziosa, intesa a «riformulare l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente».

In questa prospettiva la Commissione sottolinea che «Per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali. Per conseguire questi obiettivi è essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana».

Si parla di neutralità climatica da conseguire entro il 2050, di industria, di profili energetici, di trasporti, di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, ma anche di cibo.

Seguono poi tre ulteriori comunicazioni della Commissione UE, tutte del 20 maggio 2020:

- «Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita»;
- «Strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente»;
- «Analysis of links between CAP Reform and Green Deal».

Ne emerge una dichiarata «Attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche (...) Vi è l’impellente necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l’agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità».

A questi documenti hanno fatto seguito le proposte legislative del 2018, e da ultimo i Regolamenti approvati nel dicembre 2021, ed entrati in applicazione nel gennaio 2023.

Le proposte nel loro insieme, per un verso prevedevano rilevanti novità quanto ai sistemi di erogazione di aiuti alle imprese, e per altro verso mantenevano in vigore il precedente Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica, sia pure con importanti interventi di modifica su punti centrali della disciplina di alcuni prodotti (e in particolare con modifiche sui prodotti di qualità), con ciò prendendo atto che questo regolamento aveva subito rilevanti integrazioni già nel 2017 con il regolamento *Omnibus*, conosciuto come tale proprio per il suo ampio spettro di intervento.

All’interno di questo disegno di riforma, ampio spazio era assegnato agli aspetti istituzionali, sotto tre profili:

- a. la collocazione strategica riconosciuta al Parlamento Europeo;
- b. le rilevanti competenze assegnate alla Commissione, attraverso meccanismi di delega sostanzialmente aperti e privi di effettivi vincoli nel merito;
- c. il ruolo attribuito agli Stati membri e al loro rapporto con l’Unione; ruolo significativo sul piano delle scelte di spesa e di amministrazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, anche attraverso il nuovo strumento del *Piano Strategico nazionale*, ferma restando la ribadita *centralizzazione regolatoria*, espressa attraverso la definizione dei profili soggettivi e delle attività.

L’adozione dei provvedimenti finali ha richiesto tempi ancora più lunghi che in passato, per il sovrapporsi di due vicende:

- le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo nel 2019;
- l’esplosione della pandemia da Covid-19 a partire dall’inizio del 2020 e tuttora.

Finalmente questo lungo processo si è concluso e sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 6 dicembre 2021 sono stati pubblicati i tre regolamenti, che hanno riscritto la Politica Agricola Comune:

- 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), per il periodo dal 1 gennaio 2023 al 31 dicembre 2027;
- il Regolamento (UE) 2021/2116, sui controlli e sul monitoraggio dei finanziamenti, anch'esso in applicazione dal 1 gennaio 2023;
- il Regolamento (UE) 2021/2117, che ha introdotto modifiche alla disciplina della OCM unica, al Pacchetto qualità, e ad altri regolamenti sui prodotti di qualità.

Pur nella varietà dei testi, è possibile individuare due linee centrali, presenti nell'intero pacchetto di riforme, e anticipate dai documenti della Commissione:

- l'attenzione al clima e all'ambiente come elementi di prevalente interesse rispetto alla produzione;
- 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, ma che di fatto muovono verso una crescente amministrativizzazione di tale attività.

Collocandosi all'interno di questo disegno condiviso, i nuovi Regolamenti, nel sostenere e regolare la PAC, e dunque l'*attività agricola*, sono intervenuti espressamente sulla tutela della biodiversità e dell'ambiente, fra l'altro con l'adozione di *Indicatori di risultato* e di *Indicatori di impatto*, che in varia misura riportano al tema qui discusso.

I principi così enunciati si sono tradotti in una griglia di disposizioni, che nell'Allegato III del Reg. (UE) 2021/2115, ove sono dettate le Norme sulla condizionalità e sulla tutela della Biodiversità e del Paesaggio, richiamano direttive risalenti, da tempo operanti anche nel nostro Paese, che lasciano tuttavia irrisolto il problema centrale del bilanciamento tra attività agricole e ambiente; problema di crescente rilievo soprattutto in alcune aree agricole.

Giova ricordare che, coerentemente con l'ampio perimetro investito dalla normativa europea a tutela della *biodiversità* e dell'*ambiente*, le generali definizioni di *pericolo* e di *rischio* erano state profondamente riscritte in sede eu-

ropea già dal Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali²⁰, che ha preceduto le ultime riforme della PAC, e che dal Regolamento (UE) 2021/2117 di modifica della OCM unica e del “Pacchetto qualità” è stato esteso anche ai controlli sul vino.

Queste definizioni erano state introdotte, come è noto, dal Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare: il *pericolo* era riferito esclusivamente alla *salute umana* e investiva esclusivamente i prodotti destinati, anche indirettamente all'*alimentazione umana*.

Nel nuovo Regolamento (UE) 2017/625, il *pericolo* è definito come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente».

Sicché, sul piano dei contenuti, i *pericoli* e i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali nel settore agricolo e in quello alimentare, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*; in una parola tutti quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*.

Se il Regolamento (CE) n. 178/2002 aveva segnato il passaggio a una *disciplina di filiera*, per tale tuttavia intendendo la sola *food production chain* e dunque una filiera finalizzata al *consumo alimentare umano*, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 ha espresso la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* non è per sé sola sufficiente, ma necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo incide sul mondo in cui viviamo e operiamo.

Il Regolamento sui controlli del 2017, non casualmente adottato nell'ambito della PAC (indicata come base giuridica, unitamente al mercato ed alla sanità pubblica), ha costruito in qualche misura un ponte fra *produzione agricola, food security e food safety, salute e benessere umano, salute e benessere animale, dei vegetali e dell'ambiente*.

Ne sono seguiti esiti rilevanti sul piano dei modelli anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei *confini dell'agrarità* e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo*.

²⁰ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Sulle novità di oggetto, perimetro, e metodo, introdotte da tale regolamento v. F. ALBISINNI, *Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, «Riv. Dir. Alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 1, 2018, p. 11.

L'*agricoltura*, e gli *agricoltori*, si trovano così innanzi a una dinamica disciplinare, che ne accentua le responsabilità, e insieme ne valorizza il ruolo, all'interno di un percorso di riforma della PAC, che sempre più utilizza gli strumenti del *diritto regolatorio* rispetto al *diritto incentivante*.

Gli artt. 6, 7, 12, 13, 97, del Reg. (UE) 2021/2115 rinviano alla *condizionalità* ed alle *BCAA – Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* di cui all'Allegato III, nonché agli *obiettivi climatico-ambientali specifici* nei singoli Stati membri, sottolineando il rilievo centrale e connotante della componente ambientale delle misure proposte, in assenza di una comparabile attenzione per i profili produttivi.

L'*agricoltura* resta dunque largamente presente nei Trattati europei e nel diritto unionale derivato, ma nel contempo assume al proprio interno la cura della biodiversità, dell'ambiente, e dell'intero *ciclo della vita*, quale componente identitaria della propria disciplina.

In questa prospettiva il *benessere animale* assume rilievo esplicito nella PAC, sotto il profilo della quotidianità operativa, della condizionalità e dei controlli nella filiera agricola e alimentare.

3. BENESSERE E TUTELA DEGLI ANIMALI: L'ART. 9 COST. E L'ART. 13 TFUE

Di *tutela degli animali* si occupa anche il nuovo testo dell'art. 9 Cost., peraltro utilizzando una formula che, sotto il profilo lessicale, oltre che dei contenuti, risulta ben diversa dal riferimento al *benessere animale* presente nella richiamata normativa europea.

La disposizione recentemente introdotta nella Costituzione non fissa alcun principio, ma si limita a rinviare alla legge dello Stato per la *disciplina di modi e forme di tutela degli animali*.

Negli ultimi anni la Corte costituzionale è stata investita da un numero crescente di conflitti fra lo Stato e le Regioni in tema di disciplina della caccia agli animali selvatici, in ragione dell'irrisolta ripartizione delle competenze su questioni riconducibili all'agricoltura e all'ambiente.

In particolare molte Regioni, essendo legate alla propria dimensione territoriale e avvertendo da vicino i gravi danni alla produzione agricola cagionati dal moltiplicarsi di alcuni animali selvatici²¹, hanno adottato leggi intese a favorire l'abbattimento di tali animali, anche al di là dei limiti spaziali e temporali fissati dalla normativa statale. Da ciò ripetuti conflitti innanzi alla

²¹ È il caso, ben noto, del moltiplicarsi dei cinghiali in molte regioni, con conseguenti rilevanti danni alle coltivazioni.

Corte costituzionale, in cui lo Stato ha sistematicamente impugnato queste leggi regionali.

Emerge palese, da un pur sommario esame di questa giurisprudenza²², per un verso la necessità di operare un bilanciamento fra protezione della fauna selvatica e tutela delle attività produttive agricole e della stessa biodiversità agricola e forestale, e per altro verso la perdurante assenza di canoni generali, che consentano di individuare soggetti e principi chiamati a guidare queste scelte.

È una sfida impegnativa per le nostre istituzioni, che impone di superare incertezze e conflitti.

D'altro canto, la riforma dell'art. 9 Cost. in materia di *modi e forme di tutela degli animali* non offre alcun parametro, alcuna gerarchia di valori e interessi, alcuna griglia al cui interno operare le scelte, limitandosi a individuare la competenza legislativa dello Stato in materia, così da escludere interventi regionali²³.

Tenuto conto che la norma non fissa principi o regole di merito, ma solo un canone di competenza legislativa, sarebbe stato ragionevole collocare questa disposizione non nell'ambito dei *Principi Fondamentali* ove è stata inserita dal legislatore, ma semplicemente all'interno del disegno di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni.

La recente riforma costituzionale è sembrata evidentemente a qualche ufficio legislativo una provvida occasione per escludere in radice interventi regionali in tema di caccia, prescindendo dal merito delle questioni.

Con ciò, però, risultano tuttora irrisolte (anzi, neppure affrontate) le rilevanti questioni in ordine al bilanciamento fra valori e interessi della produzione agricola e alimentare e tutela della biodiversità.

A fronte dei limiti dell'intervento del legislatore costituzionale italiano, la disposizione legislativa di merito alla quale si fa oggi comunemente riferimento è quella introdotta dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 13 del TFUE, nell'ambito delle *Disposizioni di Applicazione Generale*, ove appare l'espressione *benessere animale*, disposizione esplicitamente richiamata nelle

²² In argomento, per ulteriori indicazioni v. il Quaderno dell'Accademia dei Georgofili, 2021-II, *La Riforma della PAC e la gestione della fauna selvatica*, Incontro dell'11 novembre 2021, Firenze, 2022, e ivi N. LUCIFERO, *La "gestione sostenibile" della fauna selvatica tra questioni irrisolte e nuove prospettive interpretative*, a p. 39; e F. ALBISINNI, *Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarietà*, a p. 25.

²³ Non casualmente l'art. 3 della citata legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, precisa: «1. La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti».

più recenti decisioni in materia dei giudici nazionali, oltre che della Corte di giustizia²⁴.

Il paradigma di base, che ha a lungo guidato l'azione del legislatore, europeo e nazionale, è cambiato in modo decisivo con il Trattato di Lisbona, con l'introduzione nel TFUE del nuovo art. 13 (assente nel precedente testo del TCE), collocato nella Parte I "Principi", Titolo II "Disposizioni di Applicazione Generale"²⁵, che dispone:

«Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

La disposizione così introdotta non è del tutto nuova, riprendendo in larga misura il testo del Protocollo 33, allegato al TCE dal Trattato di Amsterdam del 1997. Ma, al di là della maggiore rilevanza formale della disposizione, collocata in primo piano fra i Principi nella Parte I del TFUE e non più fra i Protocolli integrativi, il testo adottato a Lisbona nel 2007 risulta particolarmente innovativo soprattutto nel merito²⁶, lì ove pur riprendendo in larga misura il testo del Protocollo 33 al Trattato di Amsterdam del 1997, introduce una rilevante novità, qualificando gli animali come *esseri senzienti*, con formula assente nel testo di 10 anni prima²⁷.

²⁴ È sufficiente qui richiamare le tre recenti decisioni, della Corte di giustizia in tema di macellazione rituale (17 dicembre 2020, C-336/19), del Consiglio di Stato in tema di sperimentazione dei macachi (8 febbraio 2021, n. 1186), della Corte di Cass. pen. sulle modalità della caccia (27 ottobre 2020, n. 29816), esaminate nell'incontro del 16 aprile 2021, organizzato dall'AIDA-Associazione Italiana di Diritto Alimentare, su "Benessere animale, scienza e giurisprudizione. Tre sentenze in cammino" (pubbl. in www.aida-ifla.it).

²⁵ Titolo II che comprende, fra l'altro, le norme intese a eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità tra uomini e donne (art. 8), a promuovere un elevato livello di occupazione e di istruzione (art. 9), a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine, la religione o le convinzioni personali (10), ad integrare nelle altre politiche la tutela dell'ambiente (art. 11) e la protezione dei consumatori (art. 12).

²⁶ In argomento, per ulteriori indicazioni v. il n. 3, 2021 della «Riv. Dir. Alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, e ivi M. TALLACCHINI, *Il sentire animale tra scienze, valori, e policies europee*, p. 26; R. SAIJA, *Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro?*, p. 69; F.E. CELENTANO, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, p. 79; L. COSTATO, *Benessere animale, tra "misericordia" e giurisprudenza*, p. 89; F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, p. 9.

²⁷ Il Protocollo 33 recitava: «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, rispet-

L'espresso riconoscimento degli animali come esseri senzienti ha introdotto nel tessuto legislativo unionale (e pertanto anche all'interno degli ordinamenti nazionali) un nuovo paradigma, che riconosce all'animale un ruolo proprio, non più determinato in ragione del sentimento umano.

Ciò apre, per il giurista, obbligati interrogativi, quanto alla configurabilità di una possibile titolarità di situazioni giuridiche protette direttamente in capo agli animali, e non più soltanto in capo al soggetto umano portatore di situazioni giuridiche che investono animali come singoli o come gruppi²⁸.

A questa novità centrale, che modifica in radice le prospettive della regolazione (e della giurisdizione – come confermato dalle ripetute pronunce in argomento), si aggiungono altre due espressioni cardine, presenti già nel testo politico del 1997:

- il benessere degli animali valorizzato in sé (peraltro inteso come protezione – *welfare* e non come vivere bene – *well-being*), e non soltanto in funzione della salute umana, come avveniva con il Reg. (CE) n. 178/2002²⁹;
- il rispetto delle consuetudini.

Sicché, il nuovo paradigma introdotto dall'art. 13 TFUE, nel riconoscere le esigenze in materia di benessere degli animali, si caratterizza nel contempo per una dichiarata politica di bilanciamento tra valori tutelati, con formule significativamente diverse rispetto alle formule assolute utilizzate nei precedenti artt. 7-12 TFUE.

L'individuazione dei valori da tutelare e dei criteri di bilanciamento è il tema sul quale sono stati chiamati a pronunciarsi in più occasioni in tempi recenti i giudici della Corte di giustizia UE (quanto alla macellazione rituale, a talune forme di caccia agli uccelli con le reti, alle tane degli animali selvatici), quelli del Consiglio di Stato italiano (quanto alla sperimentazione scientifica e alla tutela degli orsi), quelli della Corte di legittimità (in tema di obblighi assoluti imposti anche ai cacciatori)³⁰; tema declinato in queste pronunce in

tando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

²⁸ In argomento, per ulteriori indicazioni v. F.P. TRASCIA, *Specismo e antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali dinanzi alla legge?*, «Riv. dir. alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 3, 2021, p. 42; ID., *Animali e Umani: Il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, ESI, Napoli, 2021.

²⁹ In argomento, v. R. SAIJA, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, «Riv. dir. alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 4, 2019, p. 64; F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, cit.

³⁰ Su questa giurisprudenza, per ampi riferimenti, v. i contributi richiamati *supra* alla nota 23.

una pluralità di *rationes decidendi*, tutte però esplicitamente riferite ai principi introdotti dall'art. 13 TFUE.

La riforma dell'art. 9 Cost. non è dunque intervenuta nel merito della disciplina, quanto a tutela e benessere degli animali, ma i principi cardine in materia, quali enunciati nel TFUE, sono da tempo vigenti e operanti nel nostro ordinamento, con ulteriore esemplare conferma della pluralità di fonti operanti in quest'area, e della natura di *laboratorio esemplare* che caratterizza il diritto dell'agricoltura, della produzione alimentare, e dell'ambiente.

4. L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE PRIMA DELLA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41

A fronte della mera individuazione di competenze in cui si risolve la formula relativa ai modi e alle forme di tutela degli animali introdotta nell'art. 9 Cost., la nuova disposizione è invece chiara e inequivoca per quanto attiene all'*ambiente*, lì ove aggiunge l'ambiente, la biodiversità, e gli ecosistemi ai valori direttamente ed espressamente tutelati dalla Repubblica.

Occorre tuttavia chiedersi se e in che misura questa disposizione abbia innovato nel preesistente tessuto normativo.

Quanto all'*ambiente*, anche a prescindere in ipotesi dalla diretta applicabilità nell'ordinamento interno del diritto unionale (a partire dall'introduzione nel TCEE del nuovo titolo dedicato all'ambiente ad opera del Trattato di Maastricht), occorre considerare che la Corte costituzionale, con una giurisprudenza risalente e consolidata, ha da tempo dichiarato che la tutela dell'ambiente «è imposta da precetti costituzionali».

Già nel 1987, ben prima della riforma del 2001 che ha introdotto nel Titolo v la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le competenze esclusive dello Stato unitamente alla tutela dei beni culturali³¹, la Corte ha riconosciuto «l'ambiente come bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione», da intendersi quale *valore primario ed assoluto* tutelato dai precetti costituzionali, sottolineando:

«L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.

Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari

³¹ V. l'art. 117 Cost., co. 2, lett. s).

profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto» e «trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)»³².

Sicché, quanto la riforma del 2022 ha introdotto negli artt. 9 e 41 Cost. in tema di tutela dell'ambiente, doveva intendersi già incluso nel testo originario di tali disposizioni, secondo quanto dichiarato dal Giudice delle leggi oltre 30 anni fa, in riferimento ai limiti che l'art. 41 Cost. pone all'iniziativa economica privata e che l'art. 42 Cost. pone alle modalità di esercizio della proprietà.

La successiva giurisprudenza ha più volte confermato questo risalente insegnamento.

Così nel 2007 la Corte³³, nel rigettare i ricorsi proposti da alcune Regioni avverso una legge di modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha ribadito che «il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987)», precisando che la tutela dell'ambiente e del paesaggio non investe «il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. (...)

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»³⁴.

³² Così il punto 2.2. della sentenza della Corte cost. 1987, n. 641, che – proprio in esito al riconosciuto rango costituzionale della tutela dell'ambiente – ha dichiarato legittime le norme che assegnano al Giudice ordinario la giurisdizione sulle azioni per il risarcimento del danno ambientale.

³³ Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, nei giudizi riuniti promossi dalle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte, di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, da 24 a 29, del Decr. Leg.vo 24 marzo 2006, n. 157, che ha sostituito e modificato alcuni articoli del Decr. Leg.vo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³⁴ Punto 7.1. della sentenza ult. cit.

Alla stregua di questo insegnamento, ambiente e paesaggio costituiscono «un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto».

Ben prima della riforma del 2022, dunque, la tutela dell'ambiente e con esso dell'ecosistema costituiva principio di rango costituzionale.

Anche l'*interesse delle generazioni future*, e il *mantenimento degli equilibri biologici* (e così, con formula diversa ma con contenuti analoghi, la *tutela della biodiversità e degli ecosistemi*), è stato da tempo individuato quale principio fondante della legislazione nazionale in tema di protezione della fauna selvatica, anche in ragione delle convenzioni internazionali in materia.

Significativa in tal senso una decisione del 1988³⁵. Il giudice costituzionale, chiamato a decidere sulle competenze assegnate allo Stato dalla legge sulla caccia del 1977³⁶ in riferimento alle competenze rivendicate dalla Provincia autonoma di Trento quanto all'imposizione di limiti alle specie cacciabili, ha dichiarato legittime tali disposizioni siccome rientranti ne «l'oggetto minimo inderogabile della protezione che lo Stato, anche in adempimento di obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, ha ritenuto di dover offrire al proprio patrimonio faunistico, nella consapevolezza che "flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future", dato "il ruolo fondamentale della flora e della fauna selvatiche per il mantenimento degli equilibri biologici"»³⁷, richiamando a fondamento di tale decisione³⁸ la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa³⁹, nonché la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica⁴⁰.

Ulteriori elementi in tal senso sono venuti in prosieguo, con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2007, e l'introduzione del riferimento alle *future generazioni* nel Preambolo di tale Carta.

L'indagine sulla tutela della biodiversità, dell'ambiente e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, rimanda insomma a una dimensione multilivello dell'ordinamento, aperto a fonti operanti secondo modelli ben diversi da quelli della tradizionale gerarchia formale.

³⁵ Corte cost., sent. n. 1002/1988, del 27 ottobre 1988.

³⁶ L. 27 dicembre 1977, n. 968.

³⁷ Così il punto 3 della motivazione della sent. n. 1002/1988, ult. cit.

³⁸ V. il prosieguo del punto 3 della motivazione della sent. n. 1002/1988, ult. cit.

³⁹ Adottata a Berna il 19 settembre 1979, e ratificata con Legge 5 agosto 1981 n. 503.

⁴⁰ Adottata a Berna il 23 giugno 1979, e ratificata con Legge 25 gennaio 1983 n. 42.

5. IL DIRITTO AGRARIO COME DIRITTO DEL TERRITORIO RURALE

Viene a questo punto spontaneo chiedersi quale posto occupi il diritto agrario all'interno di tale processo, e quali contenuti e perimetro esso vada assumendo.

«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, alla fine degli anni '70, uno studioso disegnava, con suggestiva anticipazione, possibili linee evolutive di un *diritto agrario* come *diritto del territorio*⁴¹.

Pochi anni più tardi, nell'indagare sulle prospettive del diritto dell'agricoltura negli anni '80, altro autorevole studioso sottolineava: «Proprio il diritto dell'agricoltura costituisce l'esempio quanto mai significativo di una branca del diritto, che non solo per molti suoi istituti si pone sul terreno di uno spazio comune (diritto comune è stato detto) tra privato e pubblico, ma per altri istituti si pone tutto all'interno del diritto pubblico come diritto amministrativo agrario (...). Nella prospettiva di evoluzione del diritto pubblico dell'agricoltura degli anni Ottanta è possibile prevedere che anche il legislatore italiano, come già è avvenuto in altri Paesi europei, sarà chiamato, sotto la spinta di nuove esigenze dell'ecologia, ad occuparsi dell'*instaurazione di un rapporto diverso da quello tradizionale tra agricoltura ed urbanistica*. (...) Ecco perché non è lontana una legislazione urbanistica a favore dell'agricoltura o delle zone verdi (...). Anche questi sono dunque importanti recenti orientamenti sulle "*nuove frontiere*" del diritto agrario»⁴².

Questi insegnamenti, risalenti, autorevoli, favorevolmente accolti in alcune occasioni di riflessione, eppure a lungo trascurati nelle scelte di governo e legislazione di settore, e obiettivamente subordinati rispetto ad altri temi giudicati di interesse nei prevalenti indirizzi di intervento istituzionale, tornano alla mente innanzi alle vicende di questi ultimi anni.

⁴¹ A. CARROZZA, *L'autonomia del diritto agrario*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Utet, Torino, 1978, 37, a p. 52.

⁴² G. GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Diritto agrario*, a cura di A. Carozza, vol. 4 dei «Dizionari del diritto privato», a cura di N. Irti, Utet, Torino, 1983, 1, a p. 7 e 38.

Di qui l'interesse per l'indagine sulla disciplina del rapporto tra agricoltura e territorio, attraverso un approccio comparativo alle plurime riforme, che dagli anni '70 ai primi anni del nuovo secolo hanno segnato un'epoca di profonde innovazioni, dalla prima regionalizzazione, attraverso gli interventi di settore (dai parchi, ai beni ambientali, alla disciplina urbanistica nazionale e regionale, alle acque e ai piani di bacino), sino alle leggi di conferimento di ulteriori funzioni alle Regioni e agli enti locali, alla riforma del Titolo v della Costituzione con ampia individuazione di competenze esclusive delle regioni ed espansione delle competenze concorrenti, alle leggi e decreti delegati di orientamento e modernizzazione dell'agricoltura.

In questo senso, gli *occhiali dell'agrarista* si rivelano lenti preziose per una rilettura delle linee dell'ordinamento, che non costituisce l'ennesimo riposizionamento dei confini del diritto agrario, ma piuttosto l'assunzione di un punto di osservazione, quello dell'*agricoltura* (con i plurimi significati che essa ha assunto nei più recenti enunciati europei), quale scelta metodologica di riordino, di ciò che in altre prospettive, pur conosciuto, assume significati e determina esiti tutt'affatto diversi.

E non sembra casuale che, in anni recenti, a far tempo dall'apertura del dibattito sulla riforma dello Stato e in sintonia con le indicazioni per la semplificazione e la delegificazione, gli agraristi si stiano volgendo con crescente attenzione verso temi tradizionalmente propri del diritto pubblico⁴³.

Come è noto, chi ha cominciato a parlare di paesaggio agrario, in esso includendo l'ambiente e la sua storia, è un agronomo, Emilio Sereni⁴⁴, che già negli anni '60 del secolo passato sottolineava che il paesaggio quale noi lo conosciamo è frutto delle pratiche agricole.

Un volume pubblicato recentemente, che raccoglie gli atti di un Convegno sui 60 anni dal libro di Sereni ad oggi⁴⁵, con interventi di giuristi, di storici e di scienziati, articolati secondo una pluralità di prospettive, conferma che non esiste un modello di ecosistema stabile nel tempo, e che la stabilità è un'idea che non trova conferma nella storia ambientale del pianeta, così come non esistono sistemi vegetazionali interamente naturali in Italia.

⁴³ È sufficiente in proposito ricordare i temi cui sono stati dedicati, fra fine e inizio secolo, i Convegni dell'IDAIC-Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze, da quello del dicembre 1999, dedicato al *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Atti del Convegno di Firenze del 17-dicembre 1999, a cura di A. Germanò, Giuffrè ed., Milano, 2000; a quello dell'aprile 2002, dedicato a *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'Incontro di Firenze del 13 aprile 2002, a cura e con un saggio di A. Germanò, Giuffrè ed., Milano, 2003.

⁴⁴ E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario*, Bari, Laterza, 1961.

⁴⁵ *Il paesaggio agrario italiano. Sessant'anni di trasformazioni da Emilio Sereni ad oggi (1961-2021)*, a cura di C. Tosco e G. Bonini, Viella ed., Roma, 2023.

Insomma, in Italia l'ambiente quale lo conosciamo oggi è largamente frutto del lavoro dell'uomo, come ha sottolineato la lezione di Emilio Sereni.

C'è una vicenda esemplare nell'evoluzione della disciplina urbanistica quanto all'uso dei suoli nelle zone agricole: è pur vero che a tutt'oggi non c'è una generale legge nazionale sull'uso dei suoli; c'è stata però un'ampia legislazione regionale, a partire dalla Toscana, seguita dalla Lombardia, dall'Emilia-Romagna, e poi da numerose altre regioni, che ha riservato ai soli imprenditori agricoli la facoltà di realizzare costruzioni nuove in zone agricole⁴⁶.

In questo quadro è intervenuta, alla metà degli anni '90, la Corte costituzionale, con una decisione⁴⁷ che risulta di particolare rilievo per l'autorevolezza con cui ha indicato al legislatore nazionale, oltre che all'interprete e al pubblico amministratore, un modello pianificatorio complessivo che investe l'intero territorio, sottolineando l'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale suscettibile di tutela *ex se* nell'ambito del regime urbanistico, con ciò superando precedenti orientamenti della stessa Corte che avevano privilegiato l'aspetto «urbano» della disciplina.

La novità di quegli anni è ancor più significativa, ove si consideri che una non dichiarata, ma largamente presupposta, contrapposizione fra agricoltura e ambiente è rimasta a lungo presente negli atti formali con cui il Parlamento si esprime (cioè, le leggi nazionali), al di là delle dichiarazioni di intenti.

D'altro canto, il credito che continua tralattivamente a godere la contrapposizione fra «agricoltura-produzione» e «agricoltura-protezione», conferma – prima di qualunque analisi di dettaglio – la vischiosità di categorie, originali quando elaborate al tempo del D.P.R. 616/1977, ma manifestamente inadeguate a spiegare un'agricoltura dell'oggi, che deve tutta e necessariamente collocarsi nel paradigma dello «sviluppo sostenibile».

La Corte costituzionale, chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia⁴⁸, che, aderendo ai nuovi modelli soprararmamentati, nelle zone agricole consente la realizzazione di interventi edilizi soltanto in funzione delle esigenze di coltivazione del fondo e subordinatamente al possesso di determinati requisiti soggettivi (qualità di imprenditore agricolo a titolo principale o figure assimilate), ha dichiarato la legittimità di tale legge. La norma era stata censurata dal TAR Lombardia, siccome ritenuta in contrasto con un modello ricostruttivo, secondo il quale la disponibili-

⁴⁶ In argomento, per un esame dei passaggi in cui si è articolata la vicenda, legislativa e giurisprudenziale, in tema di disciplina nell'uso dei suoli agricoli, v. F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Ed. Tellus, Roma, 2004.

⁴⁷ Corte cost., ord. 16 maggio 1995, «Riv. dir. agr.», II, 1996, p. 201.

⁴⁸ Artt. 2 e 3 della Legge Regione Lombardia 7 giugno 1980, n. 93, «Norme in materia di edificazione nelle zone agricole».

lità di una certa superficie in metri quadrati avrebbe dovuto comunque dare diritto a realizzare un certo numero di metri cubi, laddove vincolare l'edificare a un progetto del produrre avrebbe importato un'ingiusta discriminazione fra soggetti, in ragione di fattori da ritenere irrilevanti sotto il profilo urbanistico ed esorbitanti dalla materia "urbanistica" attribuita alla competenza regionale. In altre parole, per il giudice del merito amministrativo, subordinare l'edificare a un progetto del produrre avrebbe importato una compressione di diritti dominicali, esorbitante dall'ambito delle competenze regionali.

La Corte costituzionale ha respinto la censura del TAR Lombardia e ha confermato la legittimità della legge, sulla base di un'importante affermazione di principio: le scelte del legislatore regionale, dirette a limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli, a frenare il processo di erosione dello spazio destinato alle colture, sono da considerarsi legittime perché trovano fondamento nell'articolo 44 della costituzione, che intende conseguire il razionale sfruttamento del suolo.

Ha concluso la Corte: «gli artt. 2, 1^a comma, e 3 della legge Regione Lombardia n. 93 del 1980, oggetto di contestazione da parte del giudice *a quo*, sono frutto di un'insindacabile scelta del legislatore regionale, diretta a limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli e a frenare il processo di erosione dello spazio destinato alle colture, scelta che ha il proprio fondamento nell'art. 44 della Cost., il quale "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali", facoltizza il legislatore, anche regionale, a predisporre aiuti e sostegni all'impresa agricola e alla proprietà coltivatrice».

Il giudice delle leggi ha consacrato così le letture sistemiche dell'art. 44 Cost., secondo le quali per «razionale sfruttamento del suolo» non è da intendersi un dato quantitativo, ma piuttosto una produzione che rispetti le vocazioni naturali, e ha riconosciuto l'agricoltura quale interesse meritevole di privilegiata considerazione nella legislazione (anche, ma non solo, urbanistica), in ragione di un impegno, che travalica i semplici aspetti produttivi e si fa garante di un uso del suolo conforme alle vocazioni e alle possibilità naturali.

Sicché, se si assume come regola di diritto che l'agricoltura è il canone rispetto al quale valutare gli interessi e le altre potenziali utilità ritraibili dal territorio, le regole d'uso e di destinazione del territorio agricolo non sono più vincoli esterni, imposizioni, sottrazioni rispetto a un poter fare, ma al contrario esplicitazione e valorizzazione di ciò che è nella *natura delle cose*.

Non va dimenticato che il Consiglio di Stato ancora nel 1991 aveva dichiarato illegittima la prescrizione del P.R.G. di S. Benedetto del Tronto, in forza della quale lo *jus aedificandi* era riservato ai soli proprietari coltivatori diretti concedenti o conduttori di licenza nonché agli affittuari e mezzadri che ave-

vano acquisito il diritto di sostituirsi al proprietario nella esecuzione di opere oggetto della concessione, «risolvendosi la stessa in una non consentita discriminazione da parte dello strumento urbanistico nel diritto alla concessione edilizia in base a qualità personali»; con decisione così massimata: «In sede di pianificazione urbanistica, la destinazione a verde agricolo non è imposta ai fini della salvaguardia di interessi agricoli, ma come mezzo di disciplina urbanistica del territorio allo scopo di evitare addensamenti edilizi e espansioni pregiudizievoli ad un corretto insediamento urbano del territorio»⁴⁹.

La Corte costituzionale ha chiuso decisamente a queste argomentazioni, sino ad allora largamente dominanti, con esiti che hanno investito ben più della sola definizione di possibili conflitti di competenza in ordine al soggetto (Stato, Regioni, o Enti locali), legittimato a fissare le regole del costruire.

Ne è emerso un dinamismo delle regole, capaci di proporsi in una dimensione sistematica, che nell'agricoltura territoriale (meglio: in un consolidato inter-essere fra agricoltura e territorio, e così in un condiviso interesse) trova un canone ordinatore generale, modulato in funzione di una pluralità di bisogni non antagonisti.

6. PRODUZIONE AGRICOLA, DIRITTO AL CIBO, SOSTENIBILITÀ

Su questa risalente trama disciplinare si innesta il tema della *produzione agricola*, assente – come già ricordato – dal testo novellato degli artt. 9 e 41 Cost.

Anche il *diritto al cibo* non è espressamente nominato nel testo costituzionale, diversamente da alcune costituzioni più recenti, pur se è possibile ricostruire una sua dimensione costituzionale attraverso la lettura sistemica di più disposizioni, coniugando l'art. 2 sul diritto a un'esistenza libera e dignitosa con gli artt. 32, 36 e 38⁵⁰.

Produzione agricola e diritto al cibo inteso come garanzia di *food security* sono invece esplicitamente presenti nei Trattati europei.

Come già ricordato⁵¹, le finalità assegnate alla PAC dai Trattati sono rimaste immutate dalla creazione della CEE nel 1957 a tutt'oggi con il vigente TFUE del 2007.

«a) incrementare la produttività dell'agricoltura (...) c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi

⁴⁹ Cons. Stato, V, 19 settembre 1991, n. 1168, in «Cons. Stato», I, 1991, p. 1336.

⁵⁰ Sul diritto al cibo si rinvia, per tutti a L. COSTATO, voce «Diritto al cibo», in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione civile, vol. XI, UTET, Torino, 2019, p. 177; e ai suoi editoriali in «Riv. dir. alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>.

⁵¹ V. *supra*, par. 2.

ragionevoli nelle consegne ai consumatori» sono tuttora le dichiarate finalità della politica agricola comune, e tutte pongono in relazione *produzione agricola e accesso al cibo* per i cittadini europei.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (e oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa⁵². La giurisprudenza ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore in materia e, pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione⁵³.

Dopo il Trattato di Lisbona, si era sostenuto da alcuni commentatori che taluni degli obiettivi, assegnati alla PAC nel 1957 dal Trattato di Roma e riaffermati nel 2007 dal Trattato di Lisbona, erano da considerare ormai "obsoleti", e che il loro mancato adeguamento sarebbe dipeso soltanto dai tempi stretti in cui era stato necessario chiudere l'accordo⁵⁴. Si è parlato di "PAC camaleontica" proprio a segnalare la natura in divenire della politica agricola⁵⁵.

L'esperienza di questi anni ha invece confermato la perdurante rilevanza delle storiche finalità della PAC, quali riaffermate nel vigente art. 39 TFUE, e valorizzate da ultimo dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare⁵⁶.

Le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali nel garantire un diritto al cibo declinato anzitutto quale garanzia di accesso a un bene essenziale (meglio: al bene essenziale, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto, come riaffermato ancora di recente dalla giurisprudenza nazionale e internazionale).

Queste crisi 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

⁵² In punto v. L. COSTATO, *Nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, «Riv. dir. agr.», I, 2011, p. 119; ID., *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, «Riv. dir. agr.», I, 2013, p. 213.

⁵³ Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97; nonché la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*.

⁵⁴ Per un'analisi delle posizioni assunte in argomento da talune istituzioni europee, v. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, «Riv. dir. agr.», I, 2009, p. 592.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Per ulteriori indicazioni sul punto v. F. ALBISINNI, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in «Riv. dir. alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 4, 2021, p. 7.

via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della Via Campesina.

C'è un elemento che colpisce molto chi si occupa del settore: da molti anni ormai eravamo abituati a ragionare di *sicurezza alimentare* soltanto quale *food safety* cioè di sicurezza igienico-sanitaria, perché davamo per scontato che l'approvvigionamento alimentare fosse garantito dai mercati internazionali, per di più a prezzi bassi.

Le ultime vicende hanno fatto riscoprire la *food security*, riapparsa quale *Global food security* nelle proposte della Commissione che hanno portato alle riforme del 2021.

L'Europa rappresenta una percentuale assai ridotta di popolazione rispetto al resto del mondo, ma deve porsi il problema perché la garanzia della *food security* come quella della sicurezza ambientale certamente non possono essere affrontati nel nostro piccolo recinto. Come ha ben sottolineato nella sua relazione il consigliere Carpentieri, occorre *pensare globale: l'agire locale* non è adeguato per rispondere alle sfide dell'oggi, siano esse in tema di ambiente o di accesso al cibo.

Le stesse risposte che il diritto europeo sta elaborando all'interno delle riforme della PAC suscitano motivate perplessità. Queste riforme sono entrate in applicazione dal gennaio di quest'anno. Siamo quindi ancora in una primissima fase, i cui contenuti operativi potranno dirsi definiti soltanto dopo la piena applicazione in sede nazionale.

Si è detto che l'agricoltore è colui che quale custode del paesaggio riceve una remunerazione attraverso gli aiuti europei.

In realtà l'attuale meccanismo degli aiuti non è un meccanismo premiale, ma di penalizzazione: se l'agricoltore non rispetta gli standards di sostenibilità (ambientali, ma anche sociali), viene penalizzato.

7. LA CORTE DI GIUSTIZIA E LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DELLA BIODIVERSITÀ

La tutela dell'ambiente e della biodiversità ha trovato importanti conferme nella giurisprudenza della Corte di giustizia, specie negli ultimi anni.

Due casi decisi nel 2021 appaiono esemplari in tal senso.

Il primo caso è quello relativo alla protezione delle tane di animali selvatici⁵⁷, in riferimento a quanto previsto dalla direttiva sulla conservazione degli habitat naturali⁵⁸.

⁵⁷ Corte di giustizia, 28 ottobre 2021, C-357/20, *IE cl Magistrat der Stadt Wien*.

⁵⁸ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

In Belgio una società di costruzioni aveva avuto l'autorizzazione a realizzare un complesso immobiliare in una zona agricola, e aveva cominciato a scavare per realizzare le fondazioni. Durante i lavori era emerso che ove si stava scavando c'erano alcune tane abbandonate di criceti. Un'associazione ambientalista non locale (e dunque non portatrice di uno specifico titolo su quei certi terreni), ma nazionale, propone ricorso davanti al giudice amministrativo belga chiedendo il blocco dei lavori nella zona ove erano presenti le tane. Il giudice riconosce la legittimazione ad agire dell'associazione, siccome portatrice di interessi generali, senza necessità di dimostrare uno specifico titolo di legittimazione legato a una zona particolare, e rimette la questione alla Corte di giustizia perché valuti se la direttiva sugli habitat naturali si applichi anche nel caso di tane abbandonate. La società di costruzioni resiste in giudizio, deducendo che gli scavi in corso non producevano alcun danno agli animali e all'habitat, perché le tane erano ormai abbandonate.

La Corte di giustizia respinge le tesi della società di costruzioni e conclude che la direttiva sulla conservazione degli habitat naturali deve essere interpretata nel senso «che i siti di riproduzione di una specie animale protetta devono essere tutelati per tutto il tempo necessario a consentire a tale specie animale di riprodursi con successo, cosicché questa tutela si estende anche ai siti di riproduzione che non sono più occupati, laddove esistano probabilità sufficientemente elevate che detta specie animale vi faccia ritorno»⁵⁹. La motivazione non richiama l'art. 13 TFUE, ma insiste sulla circostanza che la direttiva degli anni '90 va interpretata e applicata con riferimento alla tutela non del singolo individuo, ma della finalità di garantire all'intera specie interessata la possibilità di «riposarsi o riprodursi con successo»⁶⁰, confermando il parametro della tutela del benessere animale come canone decisorio di portata generale, che opera senza necessità di dimostrare un immediato e diretto pregiudizio al singolo esemplare, mirando piuttosto a conseguire un assetto reciprocamente rispettoso fra le diverse specie nell'utilizzazione delle risorse naturali. La protezione degli animali si estende non soltanto ai loro comportamenti attuali ma anche ai possibili comportamenti futuri, in qualche modo rinviando all'*interesse delle future generazioni* richiamate dal nuovo testo dell'art. 9 Cost., qui intese con riferimento non alle future generazioni umane, ma a quelle animali. Alcuni dei relatori nell'incontro di oggi hanno fatto riferimento alla tutela di *interessi diffusi*. La decisione della Corte di giustizia sulla perdurante protezione delle tane di animali selvatici, anche se attualmente non in uso, per un verso riconosce questi interessi diffusi in capo agli animali, intesi come col-

⁵⁹ Così il dispositivo.

⁶⁰ Così la motivazione.

lettività e non necessariamente come singoli individui, e alle loro future generazioni, e per altro verso assegna legittimazione per agire in giudizio a soggetti collettivi non necessariamente collegati al singolo interesse in discussione.

Sempre nel 2021 la Corte⁶¹, con riferimento a una normativa francese che autorizzava la cattura di uccelli utilizzando il vischio quale metodo tradizionale di cattura nonostante i danni che tale metodo poteva causare a uccelli di specie protette, ha dichiarato che quanto disposto dalla vigente direttiva europea in tema di conservazione degli uccelli selvatici⁶² «deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che autorizza, in deroga all'articolo 8 di tale direttiva, un metodo di cattura che comporta catture accessorie, qualora queste ultime, pur essendo di volume esiguo e di una durata limitata, siano idonee ad arrecare alle specie non bersaglio catturate danni che non siano trascurabili»⁶³. La direttiva richiamata nella decisione, del novembre 2009⁶⁴, è stata approvata prima dell'entrata in vigore del TFUE. Eppure la motivazione, per interpretare e applicare la direttiva del 2009, espressamente richiama l'art. 13 TFUE, sottolineando che tale disposizione impone all'Unione e agli Stati membri di tenere *pienamente* conto delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione e di «valutare il carattere soddisfacente delle soluzioni alternative»⁶⁵.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, l'art. 13 TFUE svolge così il ruolo di principio informatore dell'intera legislazione, anche precedente.

Ne risultano canoni disciplinari assai precisi, ben più puntuali del generico rinvio alla “legge dello Stato” operato dalla riforma dell'art. 9 Cost.; canoni suscettibili di diretta applicazione anche nel nostro ordinamento domestico.

8. UN RECENTE REGOLAMENTO EUROPEO

La dimensione della sostenibilità e della tutela dell'ambiente emerge evidente anche nelle più recenti scelte regolatrici della Commissione Europea.

⁶¹ Corte di giustizia, 17 marzo 2021, C-900/19, *One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux c/ Ministre de la Transition écologique et solidaire*, su cui v. R. SAIJA, *Esercizio “conformato” dell'attività venatoria: un ossimoro?*, cit.

⁶² Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁶³ Così il dispositivo.

⁶⁴ V. *supra* nota 61.

⁶⁵ Così la motivazione.

Esemplare in tal senso è un regolamento della Commissione del febbraio 2023⁶⁶, che ha vietato l'uso in agricoltura di due fitofarmaci a base di nicotinoidi precedentemente autorizzati.

Nel 2006 e nel 2007 la Commissione aveva autorizzato questi prodotti, perché le indagini scientifiche promosse dall'EFSA avevano dimostrato che non lasciavano residui sulla frutta e sulle piante, e che quindi non sussistevano pericoli o possibili danni per la salute umana.

Successivi studi hanno però accertato che i nicotinoidi possono produrre danni alle api e ad altri insetti impollinatori.

La Commissione in un primo momento, nel 2018, ha limitato l'uso di tali prodotti all'interno delle serre. In prosieguo, con il regolamento del 2023 ha vietato qualunque uso di questi fitofarmaci a far tempo dal 2026, anche nei Paesi terzi che intendono esportare i loro prodotti agricoli in Europa.

Al punto (9) delle premesse, il regolamento del 2023 richiama il generale Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare⁶⁷. In realtà il regolamento del 2002 è tutto centrato sulla protezione della salute umana e il riferimento ivi contenuto alla «tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente» è soltanto eventuale: «tenuto eventualmente conto» («taking into account, where appropriate»)⁶⁸. Sicché tale riferimento non sembra idoneo a giustificare il divieto di prodotti che, in quanto tali, non sono dannosi per la salute umana.

Giova ricordare che i Regolamenti generali (CE) n. 396/2005⁶⁹ sui livelli massimi consentiti di residui antiparassitari, e (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare⁷⁰ non menzionano neppure indirettamente fra le finalità perseguite la *tutela della biodiversità*.

In particolare, il Reg. (CE) n. 396/2005, che definisce il quadro regolatorio sull'impiego di antiparassitari per prodotti di origine vegetale e animale o loro parti, da utilizzare come alimenti o mangimi freschi, trasformati e/o

⁶⁶ Regolamento (UE) 2023/334 della Commissione del 2 febbraio 2023, che modifica gli allegati II e V del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi di residui di clothianidin e thiamethoxam in o su determinati prodotti.

⁶⁷ È il ben noto Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

⁶⁸ Cfr. l'art. 5 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit., che individua gli *obiettivi generali* della legislazione alimentare.

⁶⁹ Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio.

⁷⁰ Regolamento (CE) n. 178/2002, cit.

compositi⁷¹, attribuisce alla Commissione europea il compito di individuare i prodotti autorizzati sulla base dei pareri scientifici dell'EFSA⁷², al fine di «garantire un elevato livello di tutela dei consumatori» attraverso «disposizioni comunitarie armonizzate relative ai livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale»⁷³.

L'obiettivo dichiarato è dunque la *tutela dei consumatori*, e pertanto la *tutela della salute umana*.

Del resto, le basi giuridiche richiamate del Reg. (CE) n. 396/2005 sono l'art. 37 del TCE sulla PAC e l'art. 152 del TCE sulla protezione della salute, e nessuna di queste due disposizioni contiene riferimenti alla *tutela della biodiversità*.

Il regolamento delegato del 2023 prosegue e, al punto (10) delle premesse per giustificare il proprio intervento sottolinea: «A livello mondiale cresce la preoccupazione che il declino degli impollinatori costituisca una grave minaccia per la biodiversità globale, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, nonché per il mantenimento della produttività agricola e della sicurezza alimentare. Secondo l'iniziativa internazionale per la conservazione e l'uso sostenibile degli impollinatori della Convenzione sulla biodiversità, l'impollinazione è uno dei meccanismi più importanti per il mantenimento e la promozione della biodiversità e, in generale, della vita sulla Terra. La qualità e la resa di molti ecosistemi, compresi gli ecosistemi agricoli e i due terzi delle principali colture alimentari, dipendono dagli impollinatori. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) invita a intervenire per affrontare le cause del declino degli impollinatori ai fini di una produzione alimentare sostenibile a livello mondiale. Fortemente dipendenti dall'impollinazione, alimenti quali frutta, verdura, frutta a guscio e semi sono le principali fonti alimentari dei micronutrienti necessari per prevenire il rischio di alcune malattie non trasmissibili negli esseri umani. Gli impollinatori svolgono quindi un ruolo importante per garantire la diversità alimentare e ridurre la minaccia per la biodiversità nell'ambiente globale».

Con questi argomenti, la Commissione riporta la protezione degli impollinatori, sia pur indirettamente, all'interno della tutela della salute umana.

Ma la frase finale della medesima premessa (10) del regolamento della Commissione dichiaratamente colloca la scelta operata nel 2023 all'interno della *tutela della biodiversità* e dunque dell'*ambiente*, piuttosto che in quella della *salute umana*.

⁷¹ V. art. 2 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

⁷² V. art. 14 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

⁷³ V. art. 1 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

Nel medesimo tempo questo regolamento dichiaratamente si propone quale regola globale applicabile ben oltre i confini della UE.

Nella premessa (11) si richiama la natura necessariamente globale di una disciplina in materia: «Poiché il declino degli impollinatori è un problema internazionale, è necessario adottare misure dell’Unione per proteggere in tutto il mondo le popolazioni di impollinatori, comprese le api, dai rischi derivanti da sostanze attive come i neonicotinoidi clothianidin e thiamethoxam. Preservare le popolazioni di impollinatori solo all’interno dell’Unione sarebbe insufficiente per invertirne il declino a livello mondiale e contrastare i suoi effetti sulla biodiversità, sulla produzione agricola e sulla sicurezza alimentare, anche nell’Unione».

Da ciò l’applicazione delle misure europee anche a produzioni extraeuropee, assoggettate a controlli alle frontiere ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625⁷⁴.

La novità rilevante è che il controllo alle frontiere di ingresso nella UE non è soltanto sui prodotti in quanto tali nella loro materialità (come avviene da sempre), ma sul ciclo di produzione e sulle tecniche di produzione “a livello mondiale”; dunque un controllo previsto da normative europee, ma destinato a operare in uno spazio giuridico extra-europeo.

Una normativa così declinata pone agli interpreti e alle strutture di controllo un problema assai delicato: i fitofarmaci in esame (che – come già ricordato – non lasciano tracce sui prodotti) non sono rilevabili nella frutta e nei prodotti vegetali presentati alle frontiere dell’Unione, e pertanto il loro uso non è in ipotesi individuabile attraverso esami di laboratorio.

Il diritto di fonte europea generato attraverso questi percorsi si fa ultranazionale, si fa «diritto nazionale altrui»⁷⁵: a far tempo dal 2026 chi vorrà esportare in Europa prodotti agricoli dovrà dimostrare, mediante idonea certificazione rilasciata da un ente di controllo operante nel Paese di origine, la non utilizzazione dei fitofarmaci in discorso in un Paese non soggetto alla sovranità europea.

⁷⁴ È il già richiamato nuovo regolamento sui controlli ufficiali, in applicazione dal 2019; v. *supra* nota 20 e par. 2.

⁷⁵ Secondo la bella ed efficace espressione di F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna, 2005; in argomento v. le ampie analisi, in chiave comparativa, sulle tendenze in essere nell’ambito delle regole di commercializzazione dei prodotti alimentari di qualità, in *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, a cura di N. Lucifero, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2023.

Si assiste, in un'arena affollata di regolatori, allo «spostamento dal coordinamento gerarchico centrato sullo Stato ad un collegamento autonomo non gerarchico tra attori (...) appartenenti a tutti i livelli di governo»⁷⁶.

Ne risultano esiti rilevanti, anche ai fini del nostro diritto interno e della concreta declinazione dei principi di tutela dell'ambiente, della biodiversità, e degli ecosistemi su cui è intervenuta la recente riforma costituzionale.

Così, quanto al nuovo perimetro del diritto agrario e alimentare, si deve prendere atto che la tutela della biodiversità (in questo caso: delle api e degli insetti impollinatori) è oggi componente interna e connotante dell'intera Politica Agricola Comune. Il diritto agrario dell'oggi si pone certamente come diritto agro-alimentare, nella misura in cui integra nell'attenzione alla filiera una fondante attenzione all'origine stessa del cibo, e si caratterizza come diritto del ciclo della vita nella sua interezza e complessità, ben oltre il perimetro della tutela della salute umana in sé considerata. L'agricoltore nella sua attività è chiamato a occuparsi in modo consapevole non solo di quello che produce, assicurandosi che sia sano e salutare per la salute umana; ma anche degli effetti che la sua attività determina su tutto ciò che lo circonda, sulla biodiversità (parola ben più ampia e comprensiva rispetto all'ambiente).

Quanto alla dimensione spaziale cui applicare le nuove regole, assistiamo alla crescente globalizzazione del diritto agroalimentare di matrice UE, in due versanti, distinti ma tra loro collegati: detta regole di produzione da applicare nei Paesi che esportano cibo in Europa, e a sua volta è conformato dal diritto internazionale, invocato espressamente a fondamento delle scelte operate.

La dimensione globale in cui si colloca il Reg. (UE) 2023-334 sotto il profilo del richiamo a fonti formalmente non cogenti di organismi internazionali, risulta evidente lì ove, alla premessa (10) si citano il Piano di azione adottato nel 2018 dalla Conferenza delle Nazioni Unite per la protezione degli Impollinatori, nonché il documento della FAO del 2019, entrambi documenti non sottoscritti dalla UE in quanto tale.

Il Reg. (UE) 2023-334 nella premessa (12) richiama altresì le Buone pratiche agricole – BPA quali definite dall'art. 3.2.(d) del Reg. (CE) n. 396/2005, ma tale disposizione non fa menzione di ambiente o biodiversità, laddove le BCAA – *Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* sono espressamente previste negli ultimi regolamenti di riforma della PAC⁷⁷. Dunque la Commissione, con il suo recente intervento, ha svolto un'operazione additiva, e

⁷⁶ Come ha osservato T.A. BÖRZEL, *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, «Stato e mercato», 54, dicembre 1998, p. 417, citato da S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 133, che richiama la tendenza alla «trasformazione dello Stato da attore in arena».

⁷⁷ V. il Reg. (UE) 2021/2115; *supra* par. 2 e nota 11.

non meramente interpretativa (secondo modelli ben noti alla nostra giurisprudenza costituzionale). E questa operazione additiva, dichiaratamente collocata all'interno delle regole della PAC, ha investito le regole della *produzione agricola*, proiettandosi ben oltre i confini dell'Unione.

9. UNA DISCIPLINA IN CAMMINO

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la nuova PAC pongono all'interprete (e così all'amministratore pubblico e alla giurisprudenza) una sfida non rinviabile: quella di costruire regole di uso e di destinazione del suolo e delle 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, della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, e di alcuni regolamenti operanti in coerenza con le prospettive soprarichiamate, consente di individuare l'emergere di un nuovo disegno, chiamato a operare anche nell'ordinamento interno, nel quale agricoltura e ambiente assumono spazi condivisi.

Mi sembra si possa concludere che l'attenzione congiunta verso le risorse naturali e umane, e dunque verso una considerazione insieme unitaria e plurale di *ambiente*, trovi nel diritto di fonte europea il suo laboratorio privilegiato di elaborazione, una *disciplina in cammino*, al cui interno i temi della tutela dell'ambiente e del paesaggio si propongono con un'identità che non può trascurare la *produzione agricola*, e con ciò un disegno ordinante ove collocare anche le ultime modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost.

Lungo questo percorso occorre coniugare *agricoltura e ambiente*, come fa da alcuni secoli l'Accademia dei Georgofili, riprendendo la risalente lezione della nostra Corte costituzionale, per la quale tutela ambientale e paesaggistica insistono su un bene per sua natura complesso e unitario.

RIASSUNTO

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la nuova PAC pongono all'interprete (e così all'amministratore pubblico e 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 a

operare anche nell'ordinamento interno, nel quale devono trovare spazi condivisi produzione agricola e tutela della biodiversità e dell'ambiente.

ABSTRACT

The reform of the articles 9 and 41 of the Constitution and the new CAP pose to the interpreter (and thus to the public administrator and to the judges) a challenge that cannot be postponed: that of building rules for the use and destination of the land and of all natural resources, capable of combining agricultural activity and protection of the environment and biodiversity.

The examination of some innovative provisions, introduced by the latest reform of the CAP and by some implementing regulations of the Commission, operating in coherence with the above-mentioned perspectives, allows us to identify the emergence of a new framework, called to operate also in the internal legal system, where shared spaces for agricultural production and the protection of biodiversity and the environment must be found.

CARLO ALBERTO GRAZIANI¹

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

¹ già Presidente del Parco Nazionale dei Monti Sibillini

I. UNA PREMESSA E UN PRIMO PROBLEMA

Il titolo della mia relazione è da interpretare estensivamente: lo sguardo infatti è quello di chi è impegnato per la conservazione della natura in generale e non solo dei parchi e delle aree naturali protette¹. Alla base di questa più ampia prospettiva vi sono due semplici dati di fatto: la natura non si arresta ai confini dei parchi, vi è tanta natura oltre ai parchi; dati ovvii che però troppo spesso non vengono presi in considerazione da chi opera nel settore, da chi lo studia e tanto meno dai decisori politici. Proprio l'assenza di un'adeguata visione olistica rappresenta, a mio avviso, uno dei limiti maggiori delle attuali politiche di conservazione e in particolare di quelle che riguardano i parchi. Ma non è questa la sede per soffermarmi su questo pur fondamentale aspetto.

Voglio invece preliminarmente chiarire che qui rappresento solo me stesso. Nel corso della mia vita, però, ho conosciuto tante persone che operano in natura: veri e propri "operai della natura" che costituiscono un mondo bello, ricco di ideali e di passioni, ma nello stesso tempo debole e fragile perché disperso e poco conosciuto, privo di rappresentanza sia associativa che politica; un mondo che soprattutto nei parchi ha realizzato esperienze particolarmente interessanti e innovative, spesso dimostratesi modelli applicati altrove. Anche queste esperienze mi rafforzano nell'idea che i parchi oggi hanno senso solo se riescono ad andare oltre i propri confini, cioè a indicare una strada.

In questa prospettiva intendo porre un primo problema che riguarda il tema al centro del nostro incontro sulla riforma dell'art. 9 Cost. e in partico-

¹ Di seguito con il termine "parchi" farò riferimento all'insieme delle aree naturali protette (sia azionali che regionali).

lare sul nuovo terzo comma: la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Sintetizzo il problema con un interrogativo: l'art. 9 della Costituzione, come novellato, fa riferimento alla natura? A questo interrogativo ne aggiungo un altro: la natura era presente nell'art. 9 prima della riforma? Sul secondo interrogativo accennerò tra breve. Sul primo il riferimento della novella alla "biodiversità" e agli "ecosistemi" apre certamente a una visione che guarda alla natura. Occorre comunque tener conto che il riferimento all'ecosistema era già presente nell'art. 117 del testo costituzionale riformato nel 2001.

Ma il problema non si chiude con l'introduzione della nuova terminologia perché la biodiversità non è solo quella che esiste in natura, vi è anche quella per così dire artificiale, risultato delle modifiche che l'uomo nella sua vicenda millenaria ha impresso all'ordine naturale delle cose: si pensi alla biodiversità agricola e in particolare agli innesti, alle colture senza terra, alla biodiversità connessa all'allevamento degli animali domestici frutto di incroci e di inseminazione artificiale, alla biodiversità conseguente alla coltivazione dei boschi. Si pensi anche allo sviluppo, per fini medici o agricoli, degli organismi geneticamente modificati (OGM) sia nel regno animale che in quello vegetale.

Un dato comunque è certo: il termine natura continua a essere estraneo alla Carta costituzionale, come del resto è stato lontano sia nel dibattito che ha accompagnato il lungo iter parlamentare della novella sia nell'attuale riflessione – almeno quella giuridica – dei commentatori del nuovo testo. È invece l'ambiente il riferimento costante e pressoché unico: ma la natura è anche ambiente.

Eppure in quel dibattito e in quella riflessione, come anche nella legislazione ordinaria, ricorrono sia, spesso, l'aggettivo naturale – aree naturali, patrimonio naturale, beni naturali, processi naturali (art. 1, co. 3, lett. a, legge 394), valori naturali (art. 3, co. 2, stessa legge) – sia, a volte, il sostantivo: nel linguaggio del legislatore ordinario si pensi alla Carta della natura (art. 3, co. 3, stessa legge).

Più in generale nel dibattito culturale e politico e nel linguaggio comune la natura è ben presente: parliamo ad esempio di diritti della natura, di contatto con la natura, di cura della natura, addirittura di immersione nella natura, perché intuiamo, pur se non ne siamo consapevoli fino in fondo, la sua fondamentale importanza e anche perché a volte viviamo esperienze molto belle di armonia con essa. Ed è proprio la natura uno degli aspetti caratterizzanti del grande messaggio di papa Francesco contenuto nell'enciclica *Laudato si'*.

Malgrado ciò manca una ricerca giuridica approfondita sul concetto di natura: mancano gli appositi lemmi nelle enciclopedie giuridiche. Per fare un

esempio, in un documento che dovrebbe essere fondamentale, cioè la Carta della natura ora citata (i cui lavori peraltro sono in corso anche perché si tratta di un documento “dinamico”) manca una riflessione dei giuristi. Mi sentirei allora di concludere – lo affermo al condizionale – che, almeno finora, natura è concetto estraneo alla cultura giuridica italiana e il relativo termine non appartiene al nostro lessico giuridico.

Del resto è significativo che, come ha rilevato Guido Alpa², la documentazione raccolta dagli uffici parlamentari per il dibattito sulla riforma dell'art. 9 riguardi la tutela dell'ambiente nelle costituzioni dei soli Paesi membri dell'Unione Europea e ignori completamente le costituzioni dei Paesi dell'America Latina e, aggiungo, dell'Africa, cioè dei Paesi dove è viva quella cultura indigena così fortemente legata alla natura e alla terra, nelle quali si parla espressamente di natura e in qualche caso addirittura si conferisce a essa soggettività giuridica.

Non ritengo che da ciò si debba necessariamente dedurre che vi sia nel legislatore italiano una precisa volontà di esclusione né che la dottrina abbia una limitata conoscenza dei problemi. Ma allora perché l'estraneità del concetto? Azzardo una risposta in chiave psicologica, ben consapevole dei suoi limiti. L'esclusione della natura è significativa di una cultura che dell'ambiente introietta il significato etimologico: ambiente dal latino *ambio*, *-is*, *ambire*, circondare, stare attorno, e perciò stare attorno alla persona umana³: una visione antropocentrica rassicurante proprio perché al centro c'è l'io e contrapposta a una visione ecocentrica o biocentrica che pone invece al centro la natura e pertanto è caratterizzata dall'incertezza perché incerti sono i suoi contenuti e i suoi confini. Quella natura che è sublime, ma nello stesso tempo terribile: tu, natura, «sei nemica scoperta degli uomini», così Leopardi faceva dire all'Islandese nel dialogo che troviamo nelle *Operette morali*.

La contrapposizione tra i due modi di guardare al mondo, che accende il dibattito generale degli ambientalisti e che sembra emergere anche in quello specifico sull'art. 9 riformato, non mi appassiona: mi rendo conto che le riflessioni sono spesso molto importanti, ma ritengo che a volte pecchino di eccessivo ideologismo sul quale sarebbe certamente interessante indagare, ma non è possibile in questa sede. Devo comunque confessare che a me non interessa sapere se la mia visione sia antropocentrica o ecocentrica; non riesco

² G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, «Contratto e impresa», 2, 2022, p. 362 (il riferimento è al Servizio studi del Senato, n. 140, ottobre 2019, e n. 396, giugno 2021).

³ Ambiente come «complesso delle condizioni esterne materiali, sociali e culturali nell'ambito delle quali si sviluppa, vive ed opera un essere umano», voce *Ambiente*, in N. ZINGARELLI, *Dizionario della lingua italiana*, XI ed., Zanichelli, Bologna, 2021.

a schierarmi né da una parte né dall'altra: mi schiero invece per la natura, la terra, le aree naturali e nello stesso tempo per coloro che ho definito operai della natura. Se sul punto volessi fare una battuta, forse un po' scontata, direi che entrambe le visioni appaiono molto spesso ego-centriche.

2. UN REVISIONE SILENZIOSA

Strana revisione costituzionale, quella di cui oggi discutiamo.

Una revisione silenziosa, come è stata chiamata⁴, quasi ignorata dai media e perciò dall'opinione pubblica, poco analizzata dagli stessi specialisti delle singole discipline direttamente o indirettamente coinvolte. Questo convegno rappresenta perciò un'iniziativa particolarmente meritoria. Nella nostra disciplina fa comunque eccezione il dibattito pubblicato da «Federalismi.it», la rivista *on line* fondata da Beniamino Caravita, che continua la sua intensa attività anche dopo la prematura scomparsa del suo fondatore.

Eppure, come è stato scritto, questa revisione silenziosa era stata preparata da tanti anni di «gestazione, caratterizzata da una lunga e meditata giurisprudenza costituzionale, da un intenso dibattito scientifico e da ripetuti tentativi di revisione costituzionale»: molteplici infatti sono stati i disegni di legge presentati da parlamentari dei vari schieramenti a partire dalla XIV legislatura (2001-2006)⁵. Poi quasi in un risveglio improvviso l'*iter* si è sviluppato in maniera rapidissima nella scorsa legislatura (la XVIII) e ha ottenuto, nelle doppie letture di Camera e Senato, quasi l'unanimità. È stata così approvata la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*.

Potremmo chiederci le ragioni di una conclusione così rapida e quasi unanime che sembra contrastare con il silenzio che l'ha accompagnata. Certamente hanno influito l'esempio delle costituzioni di tanti Paesi e la necessità, avvertita dal Parlamento, di darsi un'immagine "verde" soprattutto in un'epoca in cui è cresciuta nella società la consapevolezza della necessità di porre l'ambiente al centro di ogni programma. Ma forse vi è stata in molti anche un'altra motivazione, assai deludente, che, se dominante, renderebbe inutile ogni valutazione del risultato. Mi riferisco alla motivazione che Giuseppe To-

⁴ M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*, «Federalismi.it», 1, 11/01/2023.

⁵ Per un'ampia e interessante ricostruzione v. D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, «Federalismi.it», 14, 13/05/2020, p. 312 ss.

masi di Lampedusa mette in bocca a Tancredi nel Gattopardo: «se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi». Certo, il cambiamento dell'art. 9 non è stato totale, ma non è stato certamente irrilevante, come cercherò di sottolineare.

3. LE VALUTAZIONI DELLA RIFORMA

La riflessione giuridica sulla riforma dell'art. 9 si sviluppa attorno a tematiche molto importanti che hanno coinvolto gli studiosi da quando c'è la nostra Costituzione. Tra queste, senza pretendere di affrontarle (anche perché non sono un costituzionalista), ne indico alcune: il rapporto tra potere di revisione e potere costituente, il concetto di norma fondamentale tra intangibilità e irriducibilità (se cioè una norma fondamentale, pur intangibile nel suo contenuto essenziale, possa essere oggetto di revisione), i diritti fondamentali intergenerazionali e l'individuazione delle future generazioni (chi sono i posteri? ci si chiedeva una volta), la soggettività degli animali.

Accenno invece al contrasto sulla valutazione della riforma tra chi afferma esplicitamente “tanto rumore per nulla” (in realtà, come si è visto, un rumore “silenzioso”) e chi aderisce, a volte incondizionatamente, alle modifiche introdotte. Mi limito ad alcuni riferimenti senza alcuna pretesa di completezza.

Sul primo versante prendo in esame innanzi tutto le critiche di Tommaso Frosini articolate su tre diversi piani. Il primo piano – il più pesante – è quello della rottura di un “tabù costituzionale” e cioè dell'immodificabilità dei “principi supremi” contenuti negli artt. 1-12 Cost.. Accettando il principio della possibilità di «modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli», si crea «un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo»: si accetta cioè l'idea che i principi fondamentali «possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma». Afferma Frosini: «La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili». Gli altri due piani riguardano, l'uno, l'estrema difficoltà di verificare in concreto la violazione dell'ecosistema e della biodiversità e, l'altro, l'inutilità della novella poiché «l'ambiente e i suoi derivati sono già da tempo presenti implicitamente (...) attraverso un'interpretazione evolutiva dell'attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio “in combinato disposto” con l'art. 32 sulla tutela della salute, come spiegò mezzo secolo fa Alberto Predieri e come ha piena-

mente riconosciuto, da molti anni, la giurisprudenza prima di cassazione e poi soprattutto costituzionale»⁶.

Un accenno vorrei fare anche a un intervento di Giampiero Di Plinio, per l'estremismo acuto e frizzante, come è nello stile del personaggio, significativamente sintetizzato dal titolo⁷ che, anche se non sempre convincente, induce comunque a riflettere, e a Francesca Rescigno, secondo la quale l'«elenco» introdotto dalla novella è «fuorviante, poco chiaro e foriero di numerosi possibili conflitti in merito ad una possibile interpretazione costituzionalmente orientata»; di qui la sua conclusione: «quando si dice troppo, in realtà non si dice nulla»⁸.

Sull'altro versante, quello adesivo, mi riferisco innanzi tutto a quanto scrive Mario Libertini per il quale, anche se la riforma costituzionale ha evitato «di proclamare enfaticamente l'ambiente come oggetto di un diritto fondamentale della persona umana», nel nuovo art. 9 la tutela dell'ambiente ha «un immediato valore di principio giuridico vincolante», con la conseguenza di potere «essere richiamata – per esempio – nella ricostruzione della nozione di ordine pubblico economico e nella valutazione di meritevolezza degli interessi perseguiti» come pure nell'applicazione delle clausole generali contenute nella legislazione, tra cui quella del *neminem laedere*, nonché negli atti di autonomia privata⁹.

Per Guido Alpa le modifiche sono «certamente apprezzabili», allineano il nostro testo costituzionale a molte altre costituzioni recenti e, almeno per certi aspetti, traducono «in norma esplicita gli orientamenti interpretativi accreditatisi da lungo tempo nella nostra giurisprudenza, sulla base di una complessa e colta tradizione dottrinale», da Massimo Severo Giannini a Alberto Predieri. I riferimenti alla nostra giurisprudenza sono alla Corte costituzionale, quando sul caso Ilva ha criticato quell'interpretazione che privilegiava la continuità della produzione a scapito della tutela della salute e dell'ambiente (sentenza n. 58 del 2018), e alla Corte di Cassazione, quando per la tutela in sede civile del bene ambiente ha applicato direttamente le norme costituzionali (Cass. 3 febbraio 1998, n. 1087)¹⁰.

⁶ T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, «Federalismi.it», 16, 30/06/2021.

⁷ G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, «Federalismi.it», 16, 30/6/2021.

⁸ F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, «Federalismi.it», ivi.

⁹ M. LIBERTINI, *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, «Contratto e impresa», 1, 2023, p. 71.

¹⁰ G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, cit., p. 362.

Ma già Beniamino Caravita, audito in Commissione Affari Costituzionali della Camera il 9 dicembre 2003, aveva affermato che un intervento costituzionale non fosse «stringentemente» necessario per assicurare tutela all'ambiente perché «il punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale, confermato dopo la modifica costituzionale n. 3 del 2001, non ammette ritorni indietro: l'ambiente come "valore" è ormai un dato acquisito, con il quale si confrontano sia la legislazione nazionale e regionale che la giurisprudenza costituzionale e ordinaria»; aveva però sottolineato che un intervento del legislatore costituzionale sarebbe stato sicuramente utile: «dottrina e giurisprudenza trarranno da tale intervento nuova linfa»¹¹.

Se dunque l'ambiente era un valore già presente nel nostro ordinamento, esisteva pur sempre, anche prima della novella, il problema della rilevanza giuridica della natura, e perciò della sua definizione, ma pure allora nessuno lo aveva rilevato.

Permettetemi a questo punto di esprimere la valutazione sulla riforma dal punto di vista di chi opera per la tutela della natura: è il compito che mi sono assunto e che devo assolvere. Premetto che, a mio avviso, la forza dei principi costituzionali dipende non già dalla perfezione tecnica e lessicale delle norme che li contengono – anche se da questo punto di vista la nostra Carta, come generalmente viene riconosciuto, rappresenta un modello – ma dal loro valore intrinseco e nello stesso tempo dal se e dal come essi vengono recepiti sia dalle istituzioni che devono darne attuazione sia soprattutto dal corpo sociale che li deve accettare e far vivere.

Non c'è dubbio allora che il nuovo art. 9 ha potenzialmente una forza che la precedente versione non aveva. In particolare coloro che ho chiamato "operai della natura" possono ora trarre direttamente dalla Costituzione, e per di più da uno dei suoi principi fondamentali, la conferma dell'importanza dell'attività che svolgono e dell'impegno che vi dedicano, la convinzione di contribuire all'affermazione di un nuovo modello di vita e di futuro, il coraggio per difendere la natura anche a livello politico e giudiziario.

Aveva ragione Beniamino Caravita: questo intervento del legislatore costituzionale costituisce veramente una «nuova linfa», non solo però per la dottrina e la giurisprudenza, ma soprattutto per chi difende l'ambiente e i suoi valori.

¹¹ B. CARAVITA in «Federalismi.it», 15, 18/12/2003.

4. SULLA TUTELA DEGLI ANIMALI

Vorrei terminare con brevi considerazioni sulla tutela degli animali.

«La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Questa seconda proposizione del nuovo terzo comma dell'art. 9 solleva alcuni problemi tra i quali l'individuazione dell'ambito di applicazione della tutela, il rapporto tra competenze statali e regionali e la soggettività degli animali.

Sui primi due problemi mi limito ad accennare ad alcuni spunti importanti di Mario Libertini. Partendo dal fatto che gli animali selvatici – cioè la fauna – sono già ricompresi nella previsione dell'art. 9 «in quanto componenti essenziali di biodiversità ed ecosistemi», egli ritiene che la specifica previsione costituzionale si riferisca agli «animali domestici o randagi o simbiotici dell'uomo». Pertanto, mentre la fauna rientra nella tutela dell'ambiente che ha «immediato valore di principio giuridico vincolante», la tutela degli animali che non rientrano nella fauna è soggetta a riserva di legge con la conseguenza che gli eventuali vincoli ai diritti delle persone (ad esempio alla libertà d'impresa) necessari per permettere tale tutela dovranno essere determinati da norme di legge¹².

Quanto alla competenza regionale, che sembrerebbe esclusa dalla novella perché la riserva è formalmente circoscritta alla legge dello Stato, la riforma, per un verso, ha reso doveroso l'intervento legislativo statale a tutela degli animali, ma, per altro verso, non ha escluso la competenza delle Regioni, le quali ben possono intervenire «a seguito di ragionevole bilanciamento con altri principi costituzionali», il cui punto di equilibrio, oltre tutto, può variare anche notevolmente con il variare dei valori di riferimento, come del resto è dimostrato dalla storia e dal costume¹³.

Queste considerazioni sono da condividere, ma vi è un aspetto da chiarire: a quali animali la norma si riferisce? Se è vero che la fauna (selvatica) gode di immediata tutela costituzionale in quanto rientrante nella tutela dell'ambiente e che la tutela degli animali (domestici), quando esige l'introduzione di vincoli ai diritti dei cittadini, deve invece essere mediata dall'intervento del legislatore statale o, nei limiti anzidetti, anche a quello regionale, è pur vero la novella, quando fissa la «tutela degli animali» come principio fondamentale che il legislatore ha il dovere di assicurare, non può non riguardare l'intero regno animale.

¹² M. LIBERTINI, *Gestione "sostenibile" delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, cit., p. 71s.

¹³ Ivi, p. 72, nota 50.

In altri termini la novella, accanto al principio generale e immediatamente vincolante della tutela della biodiversità e degli ecosistemi, e quindi della fauna, introduce il principio secondo cui tutti gli animali devono essere tutelati e che è compito preciso del legislatore apprestare gli strumenti specifici per tale tutela. È pertanto alla luce di questo secondo principio che devono essere affrontati sia il problema della gestione della fauna in generale sia quelli delicatissimi relativi a quei prelievi e a quegli abbattimenti selettivi che sono necessari per contenere i danni da fauna provocati in particolare dagli ungulati.

Ciò significa, tra l'altro, che l'obiettivo della ricomposizione degli squilibri ecologici, previsto dall'art. 11, comma 4, della legge quadro sulle aree naturali protette (legge 394 del 1991) nel caso appunto dei prelievi e degli abbattimenti deve essere perseguito ponendo al centro il problema della sofferenza che tali interventi provocano sulla fauna e che finora non era stata considerata o comunque non aveva avuto la sua centralità. Per affrontare tale problema occorre allora, per un verso, individuare alla luce della novella adeguati criteri interpretativi delle norme vigenti e, per altro verso, introdurre nuove e più efficaci norme con conseguenze destinate inevitabilmente a incidere sulle scelte che gli organi competenti saranno chiamati ad assumere.

Si aggiunga infine un aspetto particolarmente importante: la tutela degli animali chiama in causa la complessa questione dei loro diritti sulla quale la dottrina giuridica da tempo si interroga anche alla luce dell'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea¹⁴ che impegna l'Unione e gli Stati membri a tener conto che gli animali sono "esseri senzienti" e perciò anch'essi soffrono. Il riferimento alla sofferenza si inserisce nel delicato problema della loro soggettività su cui però la riforma costituzionale non ha offerto una specifica indicazione, pur essendo tale questione oggetto di accesi dibattiti, caratterizzati peraltro da inevitabili venature ideologiche.

È in fondo proprio il silenzio della riforma su questo punto la ragione del giudizio negativo che, come abbiamo visto, ha espresso Francesca Rescigno, la quale nei suoi studi ha cercato di indicare la via di una riforma della Costituzione «per consentire agli esseri animali di passare da *res* a soggetti grazie proprio all'affermazione costituzionale della dignità animale». La costituzionalizzazione di tale dignità – ha scritto – «identificherebbe comunque qualcosa di differente rispetto alla dignità umana, per cui si realizzerebbe

¹⁴ «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

non già un'equiparazione, un appiattimento delle situazioni giuridiche, ma l'affermazione di un'eguaglianza parziale che, attraverso un accorto uso del principio di proporzionalità, sarebbe in grado di mediare tra "interessi" umani e taluni "interessi" animali. Ciò che verrebbe a mutare non sarebbe tanto il catalogo dei diritti, né quello dei loro titolari, quanto piuttosto il concetto di soggettività sotteso all'intero impianto costituzionale: un concetto non più assunto apoditticamente quale esclusiva prerogativa umana, bensì accolto nella propria intrinseca complessità in quanto articolato su livelli di sensibilità differenziati»¹⁵.

Ho voluto riportare in conclusione questo passo per due motivi: il primo, specifico, perché ritengo che la questione della soggettività degli animali – a parte il riferimento al concetto di dignità che può destare perplessità¹⁶ – sollevi problemi di teoria generale del diritto di particolare interesse e importanza e perciò è destinata a coinvolgere il dibattito giuridico in maniera ben più ampia di quanto finora sia avvenuto; il secondo, generale, perché dimostra come la riflessione sulla riforma dell'art. 9 Cost. apra nuovi percorsi, difficili ma affascinanti, per chi ritiene che la tutela dell'ambiente, e della natura, sia necessaria per arrestare l'attuale progressivo e folle deterioramento del pianeta e per dare così attuazione anche al principio fondamentale dell'«interesse delle future generazioni» che la novella ha inserito espressamente in Costituzione. Oggi dunque spetta ai giuristi il difficilissimo ma necessario compito di costruire la nuova base giuridica per la tutela della natura.

Personalmente avverto la tremenda responsabilità di impegnarmi in questo compito e nella conseguente azione per contribuire, nel mio piccolo, ad assicurare il futuro della nostra società.

RIASSUNTO

La natura non si ferma ai confini delle aree protette: perciò lo sguardo dell'Autore è rivolto alla natura in generale, ed è rivolto anche a coloro che sono impegnati per la tutela di essa e che egli chiama "operai della natura". L'Autore pertanto si chiede perché la riforma dell'art. 9 Cost., pur se introduce i termini biodiversità ed ecosistemi, non faccia espresso riferimento alla natura. La risposta è che questo termine è, almeno finora, estraneo al lessico giuridico italiano a conferma, sia pure in termini problematici, di una visione antropocentrica della questione ambientale.

¹⁵ F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9, cit.* Sulla soggettività degli animali v. in precedenza di F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, Torino, 2005; *Una nuova frontiera per i diritti essenziali: gli esseri animali*, «Giur. Cost.», 2006, p. 318.

¹⁶ Critico si era mostrato Beniamino Caravita nell'audizione sopra citata.

Dopo un sintetico esame delle valutazioni che la dottrina giuridica ha espresso sulla riforma, l'A. sottolinea come la forza dei principi costituzionali dipende non solo dal loro valore intrinseco, ma anche da come essi vengono recepiti sia dalle istituzioni sia dal corpo sociale: non c'è dubbio che il nuovo art. 9 possiede, almeno potenzialmente, una grande forza per il corpo sociale e in particolare per gli "operai della natura", i quali ormai possono avvalersi di un preciso principio costituzionale per continuare e rafforzare la loro azione a difesa della natura.

Infine, dopo brevi considerazioni sull'ingresso degli animali in Costituzione con riferimento alla loro individuazione, al problema delle competenze e alla delicata questione della loro soggettività, l'Autore conclude sottolineando come la nuova norma attribuisca proprio ai giuristi una grande responsabilità soprattutto nei confronti delle future generazioni perché ormai spetta a essi il compito di costruire la nuova base giuridica per la tutela della natura.

ABSTRACT

The author affirms that nature does not stop at the boundaries of protected areas: his focus is on nature and those who are committed to its protection, whom he calls "nature workers." He therefore asks why the reform of Article 9 of the Italian Constitution, even though it introduces the terms *biodiversity* and *ecosystem*, does not expressly refer to nature. The answer is that this is still a concept foreign to the Italian legal lexicon and confirms, albeit in problematic terms, an anthropocentric view of the environment.

After a brief review of the evaluations of the reform expressed by legal doctrine, the author stresses how the strength of constitutional principles depends not only on their intrinsic value, but also on how they are received both by institutions and by the social body: there is no doubt then that the new Article 9 possesses, at least potentially, great strength for the social body and in particular for "nature workers," who can now make use of a precise constitutional principle to continue and strengthen their action in defense of nature.

Finally, after brief remarks on the entry of animals into the Constitution with reference to the scope of protection, the problem of competence and the delicate question of their subjectivity, the author concludes by pointing out how the new norm assigns precisely to jurists the great responsibility, especially towards future generations, of building the new legal basis for nature protection.

EDOARDO CHITI¹

Il *Green Deal* e le declinazioni della sostenibilità

¹ Accademia dei Georgofili

I. LA COSTRUZIONE GIURIDICA DELLA SOSTENIBILITÀ NEL GREEN DEAL EUROPEO

Vorrei contribuire ai nostri lavori allargando l'oggetto della discussione che abbiamo avuto sin qui, in due direzioni: passando dalla Costituzione al *Green Deal*, cioè alla strategia europea per la neutralità climatica, che inevitabilmente inquadra anche le disposizioni della carta costituzionale; e passando da un settore specifico, quello della politica agricola comune e della sua disciplina, al quadro generale, delle varie politiche pubbliche e discipline che il *Green Deal* coinvolge.

È in questo contesto che posizionerò la questione della sostenibilità, chiedendomi in particolare in quale modo il *Green Deal* stia rivedendo la sua costruzione giuridica, stia ripensando la trama giuridica della sostenibilità.

In particolare, svolgerò tre osservazioni. Procederò in modo un po' rapido e impressionistico, nel presupposto che a questo punto dei nostri lavori l'obiettivo sia quello di presentare alcuni passaggi di un ragionamento, piuttosto che un'indagine compiuta.

2. UN CONFLITTO TRA DUE DIVERSE DECLINAZIONI

Riassumerei in questo modo la prima delle tre osservazioni: vi è un conflitto, innescato dal *Green Deal*, tra due diverse concezioni della sostenibilità: quella tradizionale, che troviamo nell'architettura costituzionale dell'Unione dal 1993, riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile; e la sostenibilità degli ecosistemi, che la Commissione è venuta sviluppando in tempi più recenti, e

soprattutto nelle iniziative messe a punto nel contesto del *Green Deal*, e che si presenta come qualitativamente diversa rispetto allo sviluppo sostenibile. La sostenibilità, dunque, non è quel terreno irenico e razionalizzante che potremmo immaginare, ma piuttosto un terreno articolato, in cui coesistono e possono entrare in conflitto tra loro distinte declinazioni della sostenibilità.

Per provare a spiegare questo punto di vista, non parto dalla costruzione consolidata nei Trattati – la sostenibilità, appunto, come sviluppo sostenibile – ma piuttosto dall'altra dimensione della sostenibilità, ovvero dallo sviluppo di un nuovo obiettivo di *policy* elaborato nelle strategie del *Green Deal* che si misurano con la protezione della biodiversità e poi tradotto in una serie di proposte regolatorie, incluse alcune contenute nel pacchetto *Fit for 55*. Questo nuovo obiettivo è quello della «sostenibilità degli ecosistemi».

In cosa consiste questo obiettivo?

Nella prospettiva della Commissione, la sostenibilità degli ecosistemi coincide con la loro salute, cioè con la loro resilienza e integrità. In particolare, è una salute intesa in senso strettamente funzionale, come capacità degli ecosistemi di fornire gli specifici servizi che sono loro propri. Le normative proposte dalla Commissione, in altri termini, mirano a fare in modo che le foreste, i suoli e tutti gli altri ecosistemi che troviamo nello spazio naturale dell'Unione siano in grado di fornire in modo continuativo, in ragione delle proprie buone condizioni, alcuni servizi e prodotti: la capacità di stoccare e sequestrare il carbonio, anzitutto; ma anche la produzione di alimenti e biomassa, la purificazione di acqua e aria, la protezione da inondazioni, desertificazione e altre conseguenze dei cambiamenti climatici. Intesa in questo senso – aggiunge la Commissione – la salute degli ecosistemi è essenziale all'interno della strategia per la neutralità climatica: non ci può essere neutralità climatica senza la salute degli ecosistemi. La sostenibilità degli ecosistemi, insomma, è una parte della soluzione, una parte del processo che deve gradualmente portarci alla neutralità climatica.

Questo sviluppo, però, pone un problema: possiamo accomodare il nuovo obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi nella costruzione dello sviluppo sostenibile? O si tratta di un obiettivo che mal si concilia con quest'ultimo?

La risposta convenzionale a questa domanda è netta: è certamente possibile, se non addirittura doveroso, alla luce dell'attuale quadro dei trattati, posizionare la sostenibilità degli ecosistemi nell'ambito dello sviluppo sostenibile. La tradizionale rappresentazione dell'ambiente cede il posto a una più moderna comprensione della natura in termini ecosistemici. E si riconosce una rilevanza maggiore che in passato alla salute degli ecosistemi. Ma quest'ultima viene bilanciata con le esigenze economiche e sociali, in piena coerenza con la logica dello sviluppo sostenibile.

La risposta che a me pare più convincente, però, è di segno diverso. L'obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi è qualitativamente diverso da quello dello sviluppo sostenibile. Per un motivo preciso: non rappresenta un obiettivo interno al mercato, come avviene per lo sviluppo sostenibile, *ma esterno*. Sebbene la salute degli ecosistemi sia strumentale alla salute e alla vita economica degli esseri umani, non sono la crescita economica e il mercato a dover essere sostenibili, ma gli stessi ecosistemi.

Il punto chiave, in altri termini, è questo: la sostenibilità degli ecosistemi presuppone inevitabilmente la «primazia ecologica», che ne rappresenta la *ratio* di fondo. Presuppone, cioè, che, nel caso di conflitto tra integrità degli ecosistemi ed esigenze sociali ed economiche, la prima prevalga sulle seconde. In questo modo, riduce – fino, in alcuni casi, ad escludere escludere del tutto – lo spazio del bilanciamento tra interessi economici, ambientali e sociali, che sta invece alla base dell'attuale costruzione dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento europeo: il bilanciamento è possibile solo a condizione che sia preliminarmente soddisfatta l'integrità degli ecosistemi.

Uno sviluppo interessante? Senz'altro. Perché mostra che il *Green Deal* sta affiancando alla tradizionale costruzione della sostenibilità – lo sviluppo sostenibile – una declinazione ulteriore – la sostenibilità degli ecosistemi – che è, almeno in linea di principio, ad essa alternativa: per l'esigenza che tutela; ma anche per il tipo di «costituzione economica» che orienta e guida l'Unione.

È questo il conflitto: non abbiamo più una sola concezione della sostenibilità, ma due, e in principio alternative tra loro.

3. UN CONFLITTO ANCORA LATENTE

Vengo, più brevemente, alla mia seconda osservazione: il conflitto tra queste diverse declinazioni della sostenibilità è ancora latente, perché la Commissione, molto netta nel tratteggiare la sostenibilità degli ecosistemi come obiettivo di *policy*, si rivela assai più cauta nella sua traduzione in normative giuridiche. Il conflitto resta quasi nascosto.

Un esempio del gradualismo della Commissione nel dare forma giuridica alla sostenibilità ecologica e della sua riluttanza a fare emergere il potenziale conflitto con lo sviluppo sostenibile è offerto dalla proposta di regolamento sul ripristino della natura.

La prima cosa da notare è che, in questa proposta normativa, la Commissione scolpisce in modo particolarmente chiaro l'esigenza di tutelare la sostenibilità degli ecosistemi. Intanto, questo obiettivo è definito in modo puntuale: *basta leggere* l'obiettivo generale della normativa: «contribuire alla ri-

presa continua, a lungo termine e duratura della biodiversità e della resilienza della natura in tutte le zone terrestri e marine dell'UE mediante il ripristino degli ecosistemi». La Commissione non avrebbe potuto usare un linguaggio più chiaro. E poi: la Commissione mostra quanto sia essenziale questo obiettivo: e lo fa chiarendo che la salute di ecosistemi è un elemento essenziale della strategia per la neutralità climatica.

Però, allo stesso tempo: la Commissione evita in ogni modo di segnalare che la primazia ecologica entra in contrasto con lo sviluppo sostenibile e con la sua logica del bilanciamento. Sembra premurarsi, anzi, di non portare in superficie il conflitto: ciò che dice è che la tutela degli ecosistemi è un aspetto dello sviluppo sostenibile.

C'è una tensione, dunque, tra la sostanza, che è quella della primazia ecologica, e il linguaggio, che è quello di uno sviluppo sostenibile modernizzato.

Quale delle due cose, allora, dobbiamo prendere sul serio? La sostanza o il linguaggio?

La sostanza, com'è inevitabile: la Commissione sta introducendo una nuova esigenza di sostenibilità che può portare a compiere scelte del tutto diverse rispetto a quelle che avremmo se restassimo nella logica dello sviluppo sostenibile. Pensiamo all'esempio più immediatamente comprensibile, quello delle foreste primarie o vetuste: una disciplina di questi ecosistemi che risponda alla logica della sostenibilità degli ecosistemi avrà contenuti completamente diversi da una disciplina orientata al bilanciamento delle esigenze ecologiche con quelle economiche e sociali e imprimerà una direzione specifica al processo di costruzione dello spazio socio-economico europeo.

Ma se il conflitto esiste, come fa la Commissione a non affrontarlo? In un modo, si dirà, semplice e perfino prevedibile: lo trasferisce agli Stati membri. L'Unione europea definisce obiettivi e obblighi, che spetta agli Stati membri raggiungere e rispettare. Con una modalità specifica: *implementation through national plans*, verrebbe da dire. Tocca ai piani nazionali portare in superficie il conflitto e – soprattutto – tentare di risolverlo: chiarire, cioè, in quali casi si possa restare nella logica dello sviluppo sostenibile e in quali casi, invece, la tutela degli ecosistemi debba essere garantita a prescindere dalle altre esigenze.

La Commissione, insomma, introduce una pistola sulla scena, ma affidandola ad altri attori, senza usarla direttamente.

4. LA GESTIONE DEL CONFLITTO

Come si può gestire questo conflitto tra primazia ecologica e bilanciamento, tra sostenibilità degli ecosistemi e sviluppo sostenibile?

In una prospettiva conservatrice, aderente al dettato normativo, la risposta è semplicemente che l'integrità degli ecosistemi non può mai prevalere. Il quadro dei trattati europei, infatti, garantisce la tradizionale architettura della costituzione economica europea, articolata in più pilastri cementati dall'obiettivo unificante dello sviluppo sostenibile.

In quella costruzione, non c'è spazio per l'obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi, o almeno per una sostenibilità degli ecosistemi presa sul serio. Si tratta, infatti, di un obiettivo che può essere perseguito come uno specifico sviluppo della tutela ambientale, cioè come particolare campo di applicazione della regolazione sociale, ma non di un obiettivo che può farsi realmente carico della integrità degli ecosistemi e rispondere alla *ratio* della primazia ecologica.

E dunque, seguendo questa linea argomentativa: non sarebbe possibile adottare nuove legislazioni ambientali che facciano prevalere radicalmente la tutela degli ecosistemi sulle esigenze economiche e sociali.

Ma questo punto di vista è contro la realtà dell'evoluzione del quadro giuridico. In una prospettiva storico-evolutiva e ispirata alle ragioni del realismo giuridico, occorre riconoscere con franchezza che quella attuale è una situazione di trasformazione giuridica, aperta al cambiamento giuridico; che la neutralità climatica mette in discussione il quadro costituzionale definito dai trattati; e tentare di mediare il conflitto attraverso normative capaci di trovare soluzioni ragionevoli.

Come mediare, in concreto? Non ho, ovviamente, alcuna soluzione o ricetta. Possiamo, però, tratteggiare la direzione. Si tratta, in particolare, di articolare la sostenibilità: di accettare, cioè, che non esiste una sola sostenibilità, ma più possibili declinazioni della sostenibilità, che si stanno facendo strada nell'ordinamento giuridico europeo. Si tratta, inoltre, di stabilire rispetto a quali ambiti e a quali situazioni ciascuna di queste declinazioni della sostenibilità sia rilevante. Si tratta, ancora, di stabilire delle relazioni di priorità tra di loro e di definire gli strumenti, organizzativi e procedurali, di gestione dei loro eventuali conflitti.

Dunque: il conflitto c'è, ma vi sono anche vie d'uscita. Le quali passano prima di tutto dalla regolazione pubblica, dalla disciplina delle politiche pubbliche, a partire da quella della politica agricola comune, che è uno dei settori nei quali questo tipo di sforzo può e deve essere realizzato.

Resta il problema sul piano dei principi costituzionali: che non è marginale, ovviamente. Ma il piano più basso, quello della costruzione di soluzioni regolatorie capaci di mediare il conflitto, di trovare soluzioni concrete nei vari settori di azione dell'Unione, resta un utilissimo punto di partenza, un terreno fondamentale sul quale la scienza giuridica si deve impegnare.

RIASSUNTO

Coesistono, nel *Green Deal* europeo, due diverse concezioni della sostenibilità: quella tradizionale, che troviamo nell'architettura costituzionale dell'Unione dal 1993, riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile; e la sostenibilità degli ecosistemi, che la Commissione è venuta sviluppando in tempi più recenti e trova un rinnovato riconoscimento nella strategia europea per la neutralità climatica. Si tratta di due concezioni della sostenibilità in principio alternative tra loro. Il conflitto è ancora latente, perché la Commissione, molto netta nel tratteggiare la sostenibilità degli ecosistemi come obiettivo di policy, si rivela assai più cauta nella sua traduzione in normative giuridiche. Ma è destinato a emergere nel prossimo futuro. Spetta alla regolazione pubblica, a partire da quella della politica agricola comune, individuare soluzioni utili alla sua composizione.

ABSTRACT

Two different declinations of sustainability coexist within the framework of the Green Deal: the traditional declination of sustainability under EU law, namely sustainable development; and the new concept of ecological sustainability, which is one of the main components of the European strategy for climate neutrality. Sustainable development and ecological sustainability encapsulate and promote two alternative approaches. Their conflict is still latent, as the Commission – rather bold in defining ecological sustainability as a policy objective – is more nuanced and cautious when it comes to shape it into legal disciplines. The conflict, though, is destined to emerge in the next future. Finding instruments for its composition is a matter for public regulation.

FERDINANDO ALBISINNI¹

Conclusioni. Quali prospettive dopo la riforma dell'art. 9?

¹ Accademia dei Georgofili

1. Le relazioni presentate durante questo incontro hanno indagato – secondo una pluralità di prospettive – sui contenuti, i presupposti, i possibili esiti della recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Come è stato sottolineato da più parti, è mancato in sede politica e legislativa un approfondito confronto sul progetto, inteso a modificare una disposizione recante principi fondamentali della Repubblica e a introdurre nuovi valori nel quadro delle regole che guidano le attività economiche svolte dai privati.

Anche dopo l'approvazione, questa riforma ha scontato una diffusa carenza di interesse in sede istituzionale; carenza di interesse ancor più sorprendente ove si consideri che è la prima volta che il Parlamento è intervenuto sul testo di un articolo contenuto fra i principi fondamentali, ovvero su disposizioni che secondo risalente e autorevole dottrina non sarebbero suscettibili di modifica neanche con l'adozione del procedimento di cui all'art. 138 Cost., proprio in ragione della loro natura fondante della costruzione repubblicana.

Nicoletta Ferrucci, nell'introduzione ai lavori¹, ha sottolineato i quesiti, tuttora largamente aperti, che la riforma pone all'interprete, a fronte dell'ingresso dell'ambiente nel testo dell'art. 9 e del mancato espresso richiamo del paesaggio tra i valori il cui rispetto è imposto all'iniziativa economica privata dal novellato art. 41, quasi a ipotizzare il riconoscimento di una posizione privilegiata all'ambiente rispetto al paesaggio. Ne emerge una trama complessa, al cui interno un ruolo centrale è quello della sostenibilità ambientale, sociale ed economica, quale disegnata dagli interventi delle istituzioni internazionali e dell'Unione Europea; con l'esigenza – anch'essa posta in rilievo nell'intro-

¹ V. la relazione introduttiva di N. Ferrucci, *supra*.

duzione – di collocare in una dimensione sistemica il recente intervento riformatore, in riferimento anzitutto ai fondanti artt. 2 e 3 sui diritti fondamentali della persona, ma anche in riferimento al razionale sfruttamento del suolo, quale individuato dall’art. 44 Cost. come elemento imprescindibile nell’utilizzazione del territorio agricolo.

Collocandosi lungo questa prospettiva la relazione del presidente Giovanni Maria Flick² ha posto in rilievo la dimensione plurale assegnata all’ambiente già nel disegno originale della Carta costituzionale, quale interpretata nel corso dei decenni dalla giurisprudenza; dimensione plurale al cui interno ambiente e paesaggio esprimono una relazione fra passato e futuro, in un processo che non deve cancellare il passato ma che insieme si nutre delle sfide poste dall’innovazione. L’intera prospettiva delle regole di governo del territorio ne risulta modificata in profondità, con un’urbanistica che ha da tempo superato la tradizionale dimensione urbana proiettandosi sul territorio nella sua interezza e complessità. “L’infelice” riforma del Titolo v della costituzione del 2001 aveva comunque introdotto «esplicitamente il riferimento all’ambiente, se pure di traverso, attraverso la attribuzione e ripartizione di competenze legislative per materia, tra Stato e Regioni», con la «distinzione molto formalistica, ambigua e causidica, fra tutela e valorizzazione come parametri della rispettiva competenza legislativa»³. La riforma del 2022, pur senza dare risposte compiute ai tanti quesiti posti dalla riforma del 2001, ha tuttavia aperto nuovi scenari idonei a guidare l’azione in un prossimo futuro, articolati – secondo quanto ha sottolineato la relazione – secondo una dimensione plurale, che comprende il tritico *passato, cultura, futuro*, che valorizza il dialogo necessario fra tutela del patrimonio artistico a noi giunto dal passato e tutela del futuro attraverso la dichiarata attenzione alle future generazioni; e il tritico *città, campagna, foresta*, destinato a trasformarsi in un “pentagono”, comprendente anche lo spazio extraterrestre e il mare. Le analisi elaborate dalle Corti costituzionali di numerosi Paesi, e analizzate in un recente incontro fra le Corti di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, hanno confermato la centralità del riconoscimento dei diritti delle future generazioni in tema di tutela della salute e dell’ambiente.

Nel medesimo tempo va emergendo il collegamento fra transizione ecologica e transizione tecnologica, presente nelle relazioni, lì ove queste hanno insistito sull’importanza del rapporto fra scienza e diritto in riferimento alla tutela delle risorse naturali.

Le ultime riforme della Politica Agricola Comune hanno dato spazio a importanti innovazioni disciplinari, adottate sulla base delle innovazioni scienti-

² V. la relazione di G.M. Flick, *supra*.

³ G.M. Flick, relazione, cit.

fiche, proprio per far fronte alle sfide poste dal cambiamento climatico. Basti citare, a titolo di esempio, la nuova disposizione che consente di utilizzare per la produzione di vini DOP non più soltanto uve da «viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera*» come prevedevano da tempo le norme in materia, risalenti e sempre confermate sia in sede nazionale che in sede europea, ma anche «uve ottenute da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*»⁴; vale a dire nuove qualità di uve ottenute attraverso la ricerca scientifica, più adatte a far fronte ai cambiamenti climatici rispetto alla tradizionale *Vitis vinifera*. Sicché proprio in un terreno disciplinare fortemente connotato dal legame con la tradizione, quale quello dei prodotti DOP, si propone nell'oggi quale strumento essenziale per costruire un'attività produttiva (quella relativa ai vini di qualità) maggiormente rispettosa dell'ambiente, non lo statico mantenimento delle vecchie regole ma l'innovazione giuridica, nella misura in cui i nuovi cultivar di *Vitis* richiedono minore utilizzo di risorse idriche, concimi, o presidi chimici rispetto alla *Vitis vinifera*.

Ne risulta confermato il *fil rouge* che ha attraversato tutte le relazioni, quanto al necessario dialogo fra *tutela dell'ambiente e innovazione* (tecnologica, scientifica, ma anche giuridica, istituzionale e sociale).

2. L'art. 9 Cost. già nel testo originario parlava di *tutela del paesaggio* (con formula ampia da intendersi comprensiva della *tutela dell'ambiente*, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale richiamata nelle relazioni⁵), ma *tutela del paesaggio* non è semplice conservazione, è anche per sua stessa natura innovazione.

Da ciò obbligate domande sulle *forme di governo dell'innovazione*, come sottolineato nella relazione di Edoardo Chiti, che ha posto in rilievo «un conflitto, innescato dal *Green Deal*, tra due diverse concezioni della sostenibilità: quella tradizionale, che troviamo nell'architettura costituzionale dell'Unione dal 1993, riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile; e la sostenibilità degli ecosistemi, che la Commissione è venuta sviluppando in tempi più recenti, e soprattutto nelle iniziative messe a punto nel contesto del *Green Deal*, e che si presenta come qualitativamente diversa rispetto allo sviluppo sostenibile»⁶.

Ne emerge l'inadeguatezza e l'intima contraddittorietà di formule largamente utilizzate nel dibattito europeo e internazionale, come sottolineato nel-

⁴ Così il vigente testo dell'art. 93.1.a)v) del reg. (UE) n. 1308/2013 quale modificato dal recente Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, che fa parte dell'ultimo pacchetto di riforme della PAC.

⁵ V. *supra*.

⁶ V. *supra* la relazione di E. Chiti.

la relazione di Paolo Carpentieri⁷, lì ove ha osservato che «Parimenti illogico a me sembra – in questo caso per una sua interna contraddittorietà – il concetto di “sviluppo sostenibile”, che mi è sempre sembrato un ossimoro. E infatti, nella storia recente lo “sviluppo sostenibile” è stato pensato e attuato, nelle politiche reali, soprattutto come “sviluppo” (crescita), ponendo l’accento sul sostantivo, e molto poco come “sostenibile” (dove l’aggettivo ha svolto un ruolo ancillare ed è spesso stato usato come rivestimento esteriore green delle solite politiche)»⁸.

Da ciò un ruolo centrale della *politica*, riscoperto sotto molti profili, dopo decenni in cui sembrava che il mercato fosse per sé solo idoneo a fornire risposte adeguate.

In più sedi si è oggi riaperto il confronto con questo termine, la *politica*, a partire dalla Politica Agricola Comune⁹.

Non è casuale che a suo tempo il disegno istitutivo delle Comunità europee abbia trovato contenuti e ragion d’essere in ragione di alcune grandi “politiche”, intimamente legate ai temi della sicurezza: la sicurezza energetica, e così le politiche sul carbone, l’acciaio, il nucleare; la sicurezza alimentare, e così la politica agricola comune (con una dichiarata *specialità* e con contenuti molto diversi dalle generali politiche di mercato).

La relazione di Carpentieri ha sottolineato come nel mercato globale operano oggi grandi operatori, che invocando lo sviluppo sostenibile finiscono con il pregiudicare le stesse risorse naturali, sicché assistiamo a un «paesaggio costretto a tenaglia tra “urbanistica” e “ambiente”», laddove «Il problema è che l’ambientalismo industriale si è piegato alla logica del laissez faire del liberismo economico, crede nella mano invisibile del mercato e ha abbandonato la transizione ecologica nelle esclusive mani del dio mercato, che colpisce là dove conviene economicamente e ignora, anzi ha in odio, la tutela del paesaggio. Occorrerebbe una più forte e coraggiosa pianificazione territoriale»¹⁰.

D’altro canto – come ha sottolineato la relazione – il tema dell’uso delle risorse naturali e del territorio si pone anche in riferimento alle tecniche alternative di produzione dell’energia elettrica, che non utilizzano carburanti fossili, ma rischiano di sottrarre alla destinazione agricola porzioni rilevanti di territorio.

⁷ V. *supra* la relazione di P. Carpentieri.

⁸ P. Carpentieri, relazione, cit.

⁹ V. le relazioni presentate nell’incontro promosso dall’Accademia dei Georgofili il 6 maggio 2022, *La Pac innanzi alle sfide del tempo presente* (relazioni di L. Costato, A. Pacciani, P. Pulina, L. Russo, A. Banterle, G. Martino, P. De Castro. F. Albisinni; <<https://www.georgofili.it/Media?c=2df30ef1-bdc9-4285-b1b6-048e35049a14>>).

¹⁰ P. Carpentieri, relazione, cit.

L'aspetto paradossale è che questa linea di tendenza si vada affermando in conflitto con le scelte che puntavano sul mercato e sulla sua capacità di autoregolarsi, ma nel medesimo tempo finisca per privilegiare alcuni grandi protagonisti del mercato mondiale dell'energia.

Su questo tema dovremo tornare a riflettere, chiedendoci se i soggetti europei di governo, in questo caso la Commissione e il Parlamento, stiano proponendo risposte adeguate alle plurime domande, che vanno emergendo sia nella dimensione locale che in quella globale.

Non a caso è emerso, all'interno delle riflessioni proposte in questo incontro, il tema dell'uso sostenibile delle risorse naturali per garantire l'accesso al cibo.

Come è noto, la Comunità Economica Europea è nata nel 1957, avendo quale fine dichiarato all'interno della PAC, quello di «garantire la *sicurezza* degli approvvigionamenti» e insieme di «assicurare lo sviluppo *razionale* della produzione agricola»¹¹.

Queste parole chiave riportano tutte a un aggettivo di straordinario rilievo, che le conforma e le disegna, *razionale*, accompagnato a un sostantivo anch'esso di straordinario rilievo, la *sicurezza* degli approvvigionamenti.

Nel tempo presente, *sviluppo razionale della produzione agricola* significa anche *sviluppo* di strumenti intesi, oltre che ad aumentare la produttività tutelando nel contempo l'ambiente e la biodiversità, anche a migliorare il tenore di vita di chi lavora in agricoltura, a prevenire gli infortuni, a mettere al bando forme di lavoro irregolari. La *sostenibilità* è il risultato del congiunto operare di questi elementi¹², ancor più rilevanti in ragione della riduzione della popolazione agricola.

Si pone dunque il problema dello spazio assicurato alla produzione agricola e all'accesso al cibo, all'interno della sostenibilità.

Dal 2017 al 2020-2021 una serie di documenti della Commissione Europea hanno dato atto del successo della PAC, ma hanno nel medesimo tempo sottolineato l'esigenza di un cambiamento profondo al fine di «aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse»¹³.

3. Nicoletta Ferrucci ha messo in evidenza come «In questo complesso scenario il principio dello sviluppo sostenibile si irradia nell'ordito del tessuto del

¹¹ V. l'art. 39 TCEE, e oggi l'art. 39 TFUE.

¹² Sul tema v. i contributi pubblicati in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, Cacucci ed., 2021.

¹³ Per i riferimenti ai documenti europei sia consentito rinviare a F. Albisinni, relazione, *supra*.

diritto, rivendicando il suo ruolo di *leading concept* che diacronicamente connota l'essenza dell'agire giuridico»¹⁴, sottolineando il ruolo crescente assunto dalle iniziative internazionali, e il ritardo delle iniziative europee per l'adozione del nuovo regolamento finalizzato al *Ripristino della natura*.

In questo orizzonte si iscrive «un più compiuto e formalizzato incardinamento del principio dello sviluppo sostenibile nel tessuto del diritto che ha raggiunto la sua apoteosi nel suo ingresso, consentitemi l'aggettivazione forte, un po' maldestro, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale»¹⁵.

La non omogeneità delle nuove previsioni introdotte nell'art. 9 e nell'art. 41 della Costituzione rischia di introdurre uno sbilanciamento verso l'ambiente, che in qualche misura privilegia tale valore rispetto al paesaggio.

Sembra muovere in tale direzione una recente sentenza della Corte costituzionale italiana¹⁶, che ha accolto il ricorso del presidente del Consiglio dei Ministri contro la legge di una regione italiana, che limitava l'installazione di pale eoliche e prevedeva tempi più lunghi rispetto a quelli originariamente previsti per la pianificazione di tali installazioni nel territorio della regione, al fine di consentire una più approfondita individuazione delle aree da assoggettare a specifica tutela paesaggistica.

La Corte ha accolto il ricorso e ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale impugnata «in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE»¹⁷.

La normativa europea, nella lettura che ne danno il governo e la stessa Corte costituzionale, sembra dunque privilegiare l'ambiente a danno del paesaggio, con una declinazione della sostenibilità sbilanciata sul primo versante.

La relazione di Massimo Morisi¹⁸ ha sottolineato come, a fronte della rilevata assenza di discussione pubblica sulla riforma costituzionale al tempo della sua approvazione, oggi sta crescendo la consapevolezza sulla criticità e rilevanza dei temi investiti, e sull'inadeguatezza degli strumenti di governo del fenomeno. Si è cercato più volte in passato di individuare definizioni di "paesaggio", ma il paesaggio non è stabile, "è un flusso", è tutt'altro che eterno, ed è legato ai luoghi, è locale. L'ambiente invece, per sua stessa natura, è globale¹⁹.

¹⁴ N. Ferrucci, relazione, *supra*.

¹⁵ N. Ferrucci, relazione, cit.

¹⁶ Corte cost. sentenza n. 27/2023. del 23 febbraio 2023, Pres. Cons. Ministri c/ Reg. Abruzzo.

¹⁷ Corte cost., sent. cit., punto 8.2. della motivazione.

¹⁸ M. Morisi, relazione, *supra*.

¹⁹ M. Morisi, relazione, cit.

Da ciò le sfide poste dal nuovo testo dell'art. 9 cost., con il rilievo attribuito al “non umano”, e insieme la necessità di individuare nuove politiche pubbliche proiettate verso il futuro.

Carlo Alberto Graziani ha aperto la sua relazione con un interrogativo: «l'art. 9 della Costituzione, come novellato, fa riferimento alla natura?», facendolo seguire da un ulteriore interrogativo, anch'esso centrale: «la natura era presente nell'art. 9 prima della riforma?»²⁰.

L'interrogativo è certamente centrale.

A cosa facciamo riferimento con il sostantivo *natura* e con l'aggettivo *naturale*?

La Corte di giustizia è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla ingannevolezza di etichette per prodotti alimentari che qualificavano un prodotto come “naturale”, senza peraltro a tutt'oggi proporre una definizione univoca di tali espressioni, che certamente rinviano al tema della protezione della natura e delle future generazioni.

Morisi ha parlato nella sua relazione del “mandante immaginario”. È una bella immagine, che rende l'idea che ci stiamo affacciando a uno scenario di complessità, che investe in misura crescente il mondo della produzione agricola e quindi ciò di cui si occupa l'Accademia dei Georgofili.

Sino ad alcuni anni fa, l'obiettivo assegnato all'agricoltore era molto semplice e banale: si misurava in termini di quantità di prodotto. L'aiuto comunitario sino all'inizio di questo secolo era un aiuto accoppiato: più quintali di produzione di grano o più animali portavano con sé maggiori aiuti per il produttore. Attualmente l'aiuto europeo ai produttori agricoli non è più un aiuto accoppiato alla produzione, ma disaccoppiato da questa, e collegato alla superficie investita ed al rispetto delle regole di condizionalità.

È pur vero che nell'oggi il vigente Regolamento (UE) 2021/2115 sui piani strategici nazionali, che ha unificato le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), indica congiuntamente fra gli obiettivi della PAC: «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»²¹.

Resta tuttavia irrisolto nella dimensione unionale il quesito sul bilanciamento fra finalità, che possono risultare tra loro conflittuali. E nella dimen-

²⁰ C. A. Graziani, relazione, *supra*.

²¹ Così l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/2115.

sione nazionale tale irrisolto quesito non sembra trovare risposte nel testo riformato degli artt. 9 e 41 Cost. Ne risulta confermata la necessità di scelte da parte dei decisori legislativi, amministrativi e giurisdizionali, e la riscoperta del ruolo della *politica*.

4. In qualche misura, penso si possa concludere – sulla base delle diverse relazioni – che le modifiche sia dell’art. 9 Cost. che dell’art. 41 Cost. (al di là delle osservazioni critiche proposte) hanno comunque posto all’ordine del giorno un tema: se vogliamo continuare a vivere in questa terra dobbiamo porci in armonia con essa. Resta aperto il decisivo quesito su quali siano i soggetti istituzionali chiamati a svolgere questo compito. In riferimento agli animali, l’art. 9 ha ribadito la competenza della legge dello Stato, ma non ha proposto un disegno compiuto, rinviando a futuri atti legislativi.

L’esperienza dei prossimi anni ci consentirà di verificare le concrete declinazioni delle nuove solenni affermazioni costituzionali, e dei possibili esiti sul territorio agricolo e sull’agricoltura. Certo, ne risulta una prospettiva singolare, perché ci prepariamo a riflettere sugli esiti della riforma su qualcosa, l’agricoltura e il territorio agricolo, che il testo della Costituzione sembra ignorare anche dopo quest’ultima riforma.

Finito di stampare
presso E. Lui Tipografia (Reggiolo - RE)
nel mese di dicembre 2023

