



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

AGRONOMIA ANIMALI ALIMENTI RISORSE NATURALI E AMBIENTE

Corso di laurea magistrale in SCIENZE E TECNOLOGIE AGRARIE

PER UN PAESAGGIO EUROPEO: DAL GREEN DEAL AL  
NEXT GENERATION EU

Relatore

Dott.ssa Valeria Paganizza

Laureando

Giacomo Dalla Rosa

Matricola n. 1242395

ANNO ACCADEMICO

2021-2022





## INDICE

Introduzione.....	pagina 5
Capitolo I. Paesaggio, paesaggi: cenni sull’evoluzione della tutela paesaggistica in Italia.....	pagina 7
1.1. Definizione di paesaggio.....	pagina 7
1.2. La legge Bottai.....	pagina 7
1.3. Dalla Costituzione alla Legge Galasso.....	pagina 9
1.4. Dalla Convenzione europea del paesaggio al Codice Urbani.....	pagina 12
Capitolo II. Il paesaggio europeo: PAC e altri strumenti normativi.....	pagina 14
2.1. Green Deal: “trasformare una sfida pressante in un’opportunità unica”.....	pagina 14
2.2. From farm to fork: dal produttore al consumatore.....	pagina 19
2.3. Strategia biodiversità.....	pagina 21
2.4. Comunicazione COM/2017/713 final: il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura.....	pagina 23
2.5. PAC 2023-2027: cronistoria in breve e approccio generale.....	pagina 24
2.5.1. Cronistoria.....	pagina 24
2.5.2. Approccio generale, governance e contenuti.....	pagina 26
2.5.3. Regolamento (UE) 2021/2115.....	pagina 27
2.5.4. Altri aspetti salienti della nuova PAC 2023-2027.....	pagina 32
2.5.5. Regolamento (UE) 2021/2116.....	pagina 34
2.6. PSN Italia: l’approccio italiano alla nuova PAC.....	pagina 34
2.6.1. Processo di redazione.....	pagina 34
2.6.2. Il paesaggio nel PSN presentato a gennaio 2022.....	pagina 35
2.7. PNRR: il futuro dell’economia, del territorio e della società italiana.....	pagina 38
2.7.1. PNRR, transizione ecologica e sostenibilità.....	pagina 38
2.7.2. PNRR e agricoltura.....	pagina 42
2.7.3. Cenni sulla governance del PNRR.....	pagina 46
Capitolo III. Veneto e paesaggio: dal PTRC a “Veneto cantiere veloce”.....	pagina 48
3.1 PTRC.....	pagina 48
3.2. Piani d’Area e PTCP.....	pagina 50
3.3. Atti che influenzano la materia urbanistica e paesaggistica in Veneto.....	pagina 51
3.3.1. LR 11/2004.....	pagina 52
3.3.2. LR 14/2009 e seguenti (cd. “piano casa”).....	pagina 53
3.3.3. LR 14/2017.....	pagina 54
3.3.4. LR 14/2019.....	pagina 56

Sintesi e conclusioni: il futuro del paesaggio in Italia.....pagina 59

Bibliografia.....pagina 62

Sitografia.....pagina 63

Riferimenti normativi.....pagina 66

## INTRODUZIONE

A livello globale, di Unione Europea e nazionale, le popolazioni si trovano a dover affrontare nuove sfide. La pandemia di covid-19 ha mostrato tutte le criticità e i limiti dell'attuale modello di sviluppo, quali la perdita di biodiversità, l'aumento degli eventi meteorologici estremi, la desertificazione, l'aumento delle disuguaglianze<sup>1</sup>. La crisi climatica sta già avendo impatti reali sull'economia e sulla vita quotidiana delle persone<sup>2</sup>.

In ottica di ottenere finalmente uno sviluppo socioeconomico ed ambientale realmente sostenibile, l'Unione Europea ha messo in atto delle strategie senza precedenti e molto ambiziose, Green Deal e il "from farm to fork" ("Dal Campo alla Tavola"), oltre alla Strategia Biodiversità, che pur non comportando obblighi normativi influenzeranno in maniera via via crescente tutte le politiche dell'Unione europea. Per la prima volta non solo si prende atto della crisi climatica e ambientale in atto e dei suoi effetti sociali, economici e sulla salute, ma si vuole rendere l'ormai inderogabile necessità di cambio del modello di sviluppo un'inedita possibilità di trasformazione della produzione e dei consumi per ottenere un sistema più equo, inclusivo, climaticamente neutro e generatore di benessere durevole.

Anche la nuova Politica Agricola Comune, proposta dalla Commissione europea e approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, integra in essa gli obiettivi e le strategie del Green Deal e del From farm to fork. Proprio dall'agricoltura, il settore più esposto e più colpito dai cambiamenti climatici, si vuole ripartire per affermare nuovi modi di produrre più attenti alla biodiversità, rispettosi del cosiddetto "capitale naturale" e del territorio, senza però dimenticare i primi e originari scopi della PAC, sostenere il reddito degli agricoltori (che a livello dell'Unione europea è ancora in media fermo a circa la metà di quello dei lavoratori degli altri settori)<sup>3</sup> e garantire la sicurezza alimentare (in termini quantitativi e qualitativi). Per la prima volta la nuova PAC aggiunge un altro "pilastro" fondamentale, che si affianca alla tutela degli aspetti economici e ambientali, ovvero quello del rispetto dei diritti sociali dei lavoratori in agricoltura.

A seguito della pandemia da Sars-covid19, per far ripartire le economie e favorire allo stesso tempo la transizione ecologica, l'Unione Europea ha approvato il "Next Generation EU". Lo strumento si articola in due sotto-strumenti: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF – Recovery and Resilience Facility) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa e per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Proprio il dispositivo RRF richiede agli Stati Membri di predisporre un piano di investimenti e riforme tramite cui allocare questi fondi, in Italia chiamato PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Questo prevede corposi investimenti in moltissimi settori, per trasformare e modernizzare il Paese soprattutto – ma non solo – dal punto energetico e infrastrutturale.

Lo scopo di questa ricerca è analizzare le ricadute che avranno le strategie europee (Farm to Fork, Green Deal), i piani (PNRR) e la nuova PAC sul paesaggio e sui paesaggi italiani. Non si può infatti nella ricerca di uno

---

<sup>1</sup> Smith, P., J. Nkem, K. Calvin, D. Campbell, F. Cherubini, G. Grassi, V. Korotkov, A.L. Hoang, S. Lwasa, P. McElwee, E. Nkonya, N. Saigusa, J.-F. Soussana, M.A. Taboada, 2019: Interlinkages Between Desertification, Land Degradation, Food Security and Greenhouse Gas Fluxes: Synergies, Trade-offs and Integrated Response Options. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.- O. Portner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press.

<sup>2</sup> <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621305/bn-carbon-inequality-2030-051121-en.pdf>; <https://www.ipcc.ch/srccl/>

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_it)

sviluppo sostenibile prescindere dal Paesaggio, espressione di identità territoriali, storiche, culturali e sociali nonché base su cui poggia il benessere socioeconomico delle popolazioni.



## CAPITOLO I: PAESAGGIO, PAESAGGI: CENNI SULL'EVOLUZIONE DELLA TUTELA PAESAGGISTICA IN ITALIA

### 1.1. Definizione di paesaggio

Definire il Paesaggio è quantomai complesso. È ciò che ci circonda e con cui abbiamo a che fare ogni giorno, eppure una sua definizione non è facile da formulare senza apparire riduttiva e semplicistica. Si può partire, nel formulare una sua definizione, da quella enciclopedica di *“parte di territorio che si abbraccia con lo sguardo da un punto determinato (...) con particolare riferimento a panorami caratteristici per le loro bellezze naturali (...) ma anche a tutto il complesso dei beni naturali che sono parte fondamentale dell'ambiente ecologico da difendere e conservare”*<sup>4</sup>. Questa definizione, seppur condivisibile, appare eccessivamente concentrata sull'aspetto visivo-estetico del paesaggio, e ne ignora alcuni aspetti sostanziali. Infatti, il paesaggio è certamente frutto delle “bellezze naturali”, **ma è anche dato dalla presenza di elementi derivati dall'azione dell'uomo** (pensiamo ad esempio ai paesaggi scolpiti nel corso dei secoli dall'agricoltura) e dalla relazione e connessione, quasi una sorta di “dialogo”, che intercorre tra fattori umani e naturali. Appare dunque più corretto definire il paesaggio secondo quanto riportato dalla Convenzione Europea del Paesaggio (CEP) di Firenze, nel 2000.

Il Paesaggio, secondo la CEP, è **“una parte del territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalla loro interrelazione”**. È dunque dato dalla percezione, soprattutto visiva, che tali popolazioni hanno del proprio territorio e di ciò che lo circonda. Il paesaggio è, sempre secondo la CEP, **“base su cui si poggia lo sviluppo socioeconomico di un territorio nonché espressione del patrimonio culturale e naturale e della sua diversità e diversificazione”**; in altre parole il Paesaggio esprime l'identità della popolazione di un determinato territorio. E proprio in quanto espressione della volontà (e delle aspirazioni) degli abitanti di un territorio il governo e l'evoluzione del paesaggio debbono essere frutto di un processo di scelta, confronto, di democrazia. Proprio in merito ai processi di pianificazione territoriale e paesaggistica, Alberto Magnaghi afferma che **“ogni fase del processo di pianificazione richiede l'attivazione di specifici strumenti di democrazia partecipativa”**<sup>5</sup>: **le popolazioni debbono il loro benessere (non solo economico ma anche sociale e salutistico) al paesaggio, e non possono più “subire” i paesaggi**. In questa direzione si muove la CEP. Detta Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 14 del 2006<sup>6</sup>; il decreto legislativo 42/2004<sup>7</sup>, “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, anche detto “Codice Urbani” riprende per larga parte i contenuti della CEP. **In esso, il paesaggio ha definizione analoga (anche se non del tutto sovrapponibile poiché rispetto alla definizione della CEP non si fa riferimento alla “percezione” che del paesaggio hanno popolazioni residenti e i visitatori) a quella presente nella CEP, ovvero “territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”**.

Queste definizioni ci aiutano a comprendere meglio il ruolo che ha il Paesaggio sulla vita quotidiana, e anche i motivi che hanno portato alla necessità di una sua regolamentazione e tutela a livello politico-normativo.

### 1.2. La Legge Bottai

L'evoluzione del concetto di Paesaggio, nell'ordinamento nazionale, ha nella ratificazione della CEP attraverso il Codice Urbani la sua ideale, o quantomeno temporanea, conclusione. Originariamente, la tutela del paesaggio riguardava solamente alcuni luoghi di pregio – le cosiddette bellezze paesaggistiche. È infatti la Legge n. 1497 del 1939<sup>8</sup> (Bottai) a tutela delle bellezze naturali a introdurre per prima<sup>9</sup> il vincolo

<sup>4</sup> <https://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio/>

<sup>5</sup> Magnaghi, A. (2005), “Il ritorno dei luoghi nel progetto”, in A. Magnaghi (a cura di), La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale, Alinea, Firenze, p. 9.

<sup>6</sup> Legge 9 gennaio 2006, n. 14 Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000. GU n.16 del 20-01-2006 - Suppl. Ordinario n. 16.

<sup>7</sup> D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, GU n. 45 del 24.02.2004 - Suppl. Ordinario n. 28.

<sup>8</sup> Legge 29 giugno 1939, n. 1497, Protezione delle bellezze naturali, GU n.184 del 08-08-1939.

<sup>9</sup> La legge Bottai non fu però la prima ad occuparsi del tema: la legge Croce 11 giugno 1922, n. 778, Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico (articolo 1) già menzionava le “bellezze panoramiche”.



paesaggistico e i piani paesistici. Il vincolo paesaggistico fu una novità assoluta per l'ordinamento italiano, e riguardava le *“cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica, le ville i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza, i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”* [articolo 1 Legge 1497/1939]. Per quanto riguarda il Piano territoriale paesistico, la sua redazione, insieme a quella dell'elenco dei siti specifici da tutelare, era responsabilità del Ministro per l'Educazione Nazionale. Scopo di questo piano era la tutela di dette località, per evitare un uso improprio che ne avrebbe potuto compromettere la qualità e la bellezza *“panoramica”* (che oggi definiremmo paesaggistica). **Da notare che lo strumento del vincolo paesaggistico sarà ripreso e integrato, seppur con modalità diverse, dagli strumenti giuridici successivi.** La redazione dei piani territoriali paesistici era facoltativa, non obbligatoria. La legge sicuramente introdusse nuove forme di tutela di alcune bellezze naturali ed immobili, **ma ancora non aveva una visione complessiva del paesaggio, ed era completamente slegata dall'aspetto della pianificazione e regolazione dell'attività edilizia, attività con un fortissimo impatto diretto sulla qualità paesaggistica**<sup>10</sup>. Si può affermare che la concezione di paesaggio che traspariva da questa legge fosse in un certo senso *“elitaria”*: la norma tutelava certe opere di particolar pregio, mentre lasciava non tutelate tutte le altre zone di territorio dalla qualità paesaggistica considerata mediocre o comunque ordinaria.

Se i piani paesistici erano facoltativi, il vincolo paesaggistico aveva invece natura cogente: per modificare un immobile sottoposto a tale vincolo si sarebbe dovuta richiedere l'Autorizzazione Paesaggistica alla Regia Soprintendenza, che avrebbe dovuto esprimere un parere sul progetto di modifica entro tre mesi. Per i trasgressori, era prevista la demolizione dell'opera o il pagamento dell'indennità equivalente alla maggior somma tra danno arrecato e profitto conseguito a seguito della trasgressione. Interessante infine notare che la Legge 1497/1939, all'articolo 16, negava l'*“indennizzo per i vincoli imposti agli immobili di proprietà privata a norma dei precedenti articoli”*.

---

<sup>10</sup> Settis, S., *Il paesaggio come bene comune*, La Scuola di Pitagora, Napoli, 2013, pp. 10 ss.

## LEGGI E DECRETI

LEGGE 29 giugno 1939-XVII, n. 1497.  
Protezione delle bellezze naturali.

VITTORIO EMANUELE III  
PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE  
RE D'ITALIA E DI ALBANIA  
IMPERATORE D'ETIOPIA

Il Senato e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, a mezzo delle loro Commissioni legislative, hanno approvato: Noi abbiamo sanzionato e promulgiamo quanto segue:

### Art. 1.

Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

### Art. 2.

Delle cose di cui al nn. 1 e 2 e delle località di cui al nn. 3 e 4 del precedente articolo sono compilati, provincia per provincia, due distinti elenchi.

La compilazione di detti elenchi è affidata a una Commissione istituita in ciascuna Provincia con decreto del Ministro per l'educazione nazionale.

La Commissione è presieduta da un delegato del Ministero dell'educazione nazionale scelto preferibilmente fra i membri del Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti, ed è composta:

- del Regio soprintendente ai monumenti competente per sede;
- del presidente dell'Ente provinciale per il turismo o di un suo delegato.

Fanno parte di diritto della Commissione:

- i possessori dei Comuni interessati;
  - i rappresentanti delle categorie interessate.
- Il presidente della Commissione aggrega di volta in volta singoli esperti in materia itineraria o un rappresentante della Milizia nazionale forestale, o un artista designato dalla Confederazione professionisti e artisti, a seconda della natura delle cose e località oggetto della presente legge.
- L'elenco delle località, così compilato, e ogni variante, di mano in mano che vi s'introduca sono pubblicati per un periodo di tre mesi all'albo di tutti i Comuni interessati della Provincia, e depositati oltreché nelle Segreterie dei Comuni stessi, presso le sedi delle Unioni provinciali dei professionisti e degli artisti, delle Unioni provinciali degli agricoltori e delle Unioni provinciali degli industriali.

### Art. 3.

Entro il termine di tre mesi dall'avvenuta pubblicazione i proprietari, possessori o detentori comunque interessati possono produrre opposizione al Ministero a mezzo della So-

priintendenza. Nello stesso termine, chiunque ritenga di avere interesse, può far pervenire alle rispettive organizzazioni sindacali locali reclami e proposte in merito all'elenco, che, coordinati e riassunti ed approvati in merito saranno trasmessi al Ministero dell'educazione nazionale entro il successivo trimestre per il tramite delle Soprintendenze.

Il Ministro, esaminati gli atti, approva l'elenco, introducendovi le modificazioni che ritenga opportune.

### Art. 4.

L'elenco delle località di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1, approvato dal Ministro, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno.

Una copia del numero della *Gazzetta Ufficiale* che lo contiene è affissa per tre mesi all'albo di tutti i Comuni interessati; e altra copia, con la planimetria, è contemporaneamente depositata presso il competente ufficio di ciascun Comune ove gli interessati hanno facoltà di prenderne visione.

Entro il successivo termine di tre mesi, i proprietari possessori o detentori interessati hanno facoltà di ricorrere al Governo del Re che si pronuncia, sentiti i competenti capi tecnici del Ministero dell'educazione nazionale e il Consiglio di Stato.

Tale pronuncia ha carattere di provvedimento definitivo.

### Art. 5.

Delle vaste località incluse nell'elenco di cui ai numeri 3 e 4 dell'art. 1 della presente legge, il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica.

Il detto piano se compilato successivamente alla pubblicazione dell'elenco, è pubblicato a parte mediante affissione per un periodo di tre mesi all'albo dei Comuni interessati, e una copia di esso è depositata nella segreteria dei Comuni stessi affinché chiunque ne possa prendere visione.

Contro il piano territoriale paesistico gli interessati di cui all'art. 3, hanno facoltà di ricorrere nel termine e agli effetti di cui al terzo comma del precedente articolo.

### Art. 6.

Sulla base dell'elenco delle cose di cui ai numeri 1 e 2 dell'art. 1, compilato dalla Commissione provinciale, il Ministro per l'educazione nazionale ordina la notificazione in via amministrativa della dichiarazione del notevole interesse pubblico ai proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, degli immobili.

Tale dichiarazione trascritta a richiesta del Ministro, sui registri della Conservatoria delle ipoteche, ha efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore.

Contro la dichiarazione, così notificata, è ammesso il ricorso di cui al terzo comma dell'art. 4.

### Art. 7.

I proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto di notificata dichiarazione o sia stato compreso nei pubblicati elenchi delle località non possono distruggerlo né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge.

Figura 1. Estratto della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge 1497/1939.

### 1.3. Dalla Costituzione alla Legge Galasso

Dopo la Guerra, il paesaggio trovò una specifica menzione nella Costituzione, il cui articolo 9 recita "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione". Come notato però da Sandulli<sup>11</sup>, il paesaggio fu visto per tutti gli Anni '50 e buona parte degli Anni '60 in maniera simile, anche se non del tutto analoga, a come era considerato dalla legge Bottai: **il paesaggio cioè era ritenuto visione estetica e memoria culturale, staccato dalla fisicità del territorio**. Mancava sicuramente una relazione tra urbanistica e tutela paesaggistica, quasi come se i Costituenti e i giuristi dell'epoca considerassero l'urbanistica una materia minore, mera derivazione del diritto amministrativo<sup>12</sup>. Vi era inoltre, negli anni del boom economico ed edilizio (fine anni '50 e soprattutto inizio anni '60), **una sorta di contrasto insanabile tra tutela delle bellezze paesaggistiche, da parte dello Stato, per mezzo delle soprintendenze, e la gestione paesaggistico-urbanistica comunale**. Di particolare impatto per lo sviluppo urbanistico, in molti casi disordinato e disomogeneo, e per la distruzione di molti paesaggi di pregio fu la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 1710 del 14 maggio 1957, secondo

<sup>11</sup> Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, II, pp. 69-70.

<sup>12</sup> Salvia, Tiresi (1998), *Diritto urbanistico*, CEDAM.

cui la violazione delle norme a difesa del panorama contenute nel regolamento edilizio (comunale) configurava un “danno meritevole di risarcimento” nei confronti del privato che subiva una diminuzione del valore patrimoniale. Ecco, quindi, che un Comune – secondo la sentenza – non avrebbe potuto negare una licenza edilizia (es. permesso di costruire) per meri motivi paesaggistici. Da notare che la sentenza contraddiceva anche parte della legge Bottai del 1939 (non abrogata prima della data di tale sentenza).

La norma costituzionale fu oggetto di approfonditi studi ermeneutici. Per una maggiore tutela del paesaggio, in conformità all’articolo 9 Cost., con la Legge 310 del 26 aprile 1964<sup>13</sup>, fu istituita la Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, anche detta Commissione Franceschini. **La Commissione ebbe il riconosciuto merito di porre le basi per una nuova e più moderna visione del paesaggio in Italia, finalizzata alla sua tutela: da una visione prettamente estetizzante si passò gradualmente a concepire la tutela del paesaggio come legata alla pianificazione urbanistica<sup>14</sup>**, pur con qualche distinguo dovuto alla presenza di opposte visioni della questione da parte dei giuristi e degli urbanisti che componevano la Commissione.

Fu l’avvocato costituzionalista Alberto Predieri a fornire una innovativa interpretazione comparata della norma costituzionale, in un saggio intitolato “Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio<sup>15</sup>”, contenuto nel secondo volume dei suoi studi pubblicati nel 1969, intitolati “Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente”. Egli faceva innanzitutto come la Costituzione differenziasse tra paesaggio e patrimonio artistico e culturale; altresì, distingueva il paesaggio dalla mera identificazione con la natura, poiché esso comprendeva anche il paesaggio urbano, e lo distingueva anche dalla definizione data dalla legge Bottai del 1939 di “bellezze naturali”: per il Predieri le bellezze naturali erano piuttosto una parte del paesaggio.

Continuando con il saggio, il Predieri restituiva alcune definizioni di paesaggio, sempre nell’ottica di interpretazione dell’articolo 9 della Costituzione, che risultano incredibilmente attuali ancora oggi, alla luce della definizione data dalla CEP: definiva infatti il paesaggio “una porzione del territorio considerata dal punto di vista prospettico o descrittivo. In altre parole, il paesaggio è l’insieme di fattezze di una località (...) considerate nei loro aspetti caratterizzanti, ottenuti in via di astrazione o di generalizzazione, emancipandoli dagli aspetti di contingenza propri di un determinato paesaggio sensibile”. E continuava “questa forma composita è il risultato di più forze interagenti e infrareagenti in varia misura. **Il paesaggio è l’espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane**”. Dunque il costituzionalista individuava il paesaggio come insieme di fattori umani e naturali e soprattutto come risultato di più fattori in relazione tra loro – potremmo quasi dire un “sistema”. In più, sosteneva che il paesaggio fosse “**un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo**” e “**forma del paese (...) che produce segni della sua cultura. Di quest’ultima il paesaggio diventa forma, linguaggio, (...) contesto che cementa il gruppo. (...) è per i componenti della società l’immagine dell’ambiente in cui vivono e che essi vedono. (...) indica la forma del Paese nella sua interezza**”. Il paesaggio era per il Predieri in continuo divenire ed espressione dell’identità e della cultura di un gruppo (o popolazione, con il linguaggio della Convenzione Europea sul Paesaggio).

Questa serie di definizioni e chiarimenti dati dal Predieri comportavano alcune conseguenze, ben individuate dallo stesso nelle righe successive del suo saggio e ancora una volta di sorprendente chiarezza ed attualità. Poiché il paesaggio era forma del Paese, la sua tutela doveva investire “ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l’area in cui viene svolto” e continuava: “la tutela del

<sup>13</sup> Legge 26 aprile 1964, n. 310 Costituzione di una Commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio.

<sup>14</sup> Cantucci, M., Beni culturali e ambientali, in Nov.ssmo Dig. It., App. I, Torino 1980, p.724.

<sup>15</sup> Predieri A. (1969), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II, Le libertà civili e politiche, Firenze, Vallecchi, pp. 381-428.

*paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio (che agiscono sul paesaggio)”. Ne derivava che “la necessità di un’azione che con scelte e determinazioni puntuali, assunte da poteri pubblici ai quali è deferita la tutela – e sottratte ai soggetti (privati o pubblici) proprietari dei beni-, coordini la conservazione e la trasformazione”. Infine, “tutti i beni immobili sono oggetto della tutela paesistica, poiché tutti i beni che formano il paesaggio sono assoggettati ad essa; (...) l’articolo 9, comma 2, assoggetta alla tutela l’intero paesaggio, la dinamica delle sue trasformazioni, gli interventi sul territorio (...) ogni modificazione del suolo”.*

La conclusione del Predieri fu di importanza fondamentale: anche sulla base dell’articolo 117 della Costituzione, considerava l’urbanistica come una sub-materia della tutela del paesaggio, e riteneva che la tutela di quest’ultimo dovesse essere affidata alle Regioni proprio perché era lo stesso art. 117 che assegnava alle Regioni la competenza nel diritto urbanistico. Perciò, nel governo del territorio bisognava necessariamente basarsi sulla tutela del paesaggio. Purtroppo queste conclusioni, sicuramente all’avanguardia, non sempre furono rispettate nel contesto urbanistico e di pianificazione italiano degli anni successivi. **La competenza (regionale, statale o condivisa) sulla tutela e gestione del paesaggio, è sempre stata oggetto di dibattito**, sin dalla creazione stessa dell’articolo 9 della Costituzione (si ricordino le posizioni del Costituente Concetto Marchesi, fermamente convinto che una delega alle Regioni di una materia così complessa avrebbe potuto minare – in nome di interessi locali e regionalistici – la difesa del patrimonio artistico e culturale locale)<sup>16</sup>. **Una recente sentenza della Corte costituzionale<sup>17</sup> ribadisce che la pianificazione paesaggistica deve essere sempre effettuata tramite un’intesa generale fra Stato e regioni, secondo il principio della leale collaborazione.**

A partire dal “boom economico italiano” degli anni ‘60, lo sviluppo economico impetuoso ha accentuato fenomeni di edificazione “selvaggia” e problemi di abusivismo edilizio, con grande danno per la qualità paesaggistica italiana. Nel 1985 veniva introdotto un nuovo strumento legislativo per la tutela del patrimonio paesaggistico: la Legge 431/1985 (detta Legge Galasso)<sup>18</sup>, contestualmente all’approvazione della legge 47/1985<sup>19</sup> (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, recupero e sanatoria delle opere abusive).

La prima divideva il territorio in aree e prevedeva specifici vincoli paesaggistici (similmente, anche se con un’impostazione più moderna, alla legge Bottai del 1939). Il paesaggio veniva visto come parte integrante del patrimonio ambientale e venivano disciplinati l’uso e l’edificazione delle aree di particolare pregio paesaggistico. **Importante novità fu l’obbligatorietà per le Regioni di dotarsi di Piano paesaggistico (o Piano urbanistico con valenza paesaggistica).** La legge fu poi abrogata e integrata nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (Decreto legislativo 490/1999<sup>20</sup>). Tale testo unico conteneva una più solida disciplina in materia ambientale e in essa era ormai appurata la connessione tra pianificazione urbanistica e tutela dell’ambiente: l’articolo 150 del decreto legislativo infatti recitava che “I piani regolatori generali e gli altri strumenti urbanistici si conformano, secondo l’articolo 5 della legge 17

<sup>16</sup> C. Marchesi, Atti dell’Assemblea costituente, seduta 30 aprile 1947.

<sup>17</sup> <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=240>. Si veda anche art. 143, comma 1 del D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, GU n. 45 del 24.02.2004 - Suppl. Ordinario n. 28

<sup>18</sup> Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell’articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*, GU Serie Generale n.197 del 22-08-1985.

<sup>19</sup> Legge 28 febbraio 1985, n. 47 Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie, GU Serie Generale n.53 del 02-03-1985 - Suppl. Ordinario n. 13.

<sup>20</sup> Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352, GU n.302 del 27-12-1999 - Suppl. Ordinario n. 229.

agosto 1943, n. 1150 e le norme regionali, alle previsioni dei piani territoriali paesistici e dei piani urbanistico-territoriali”.

#### **1.4. Dalla Convenzione Europea del Paesaggio al Codice Urbani**

Si arrivò così al terzo millennio, con la CEP e poi con il Codice Urbani<sup>21</sup> (attualmente in vigore), strumenti fondamentali che non solo mostrano una concezione che possiamo definire “olistica” del paesaggio, ma che riconoscono alla tutela, valorizzazione e salvaguardia del paesaggio carattere preminente e primario nella pianificazione territoriale tutta: secondo il D.lgs. 42/2004 (Codice Urbani) gli strumenti urbanistici – dai piani regionali ai piani di assetto del territorio, piani di assetto del territorio intercomunali (PAT/PATI) e ai piani di intervento (PI) di tutti i comuni devono attenersi alle indicazioni presenti nei piani paesaggistici (o urbanistico-territoriali con valenza paesaggistica) di cui le Regioni debbono obbligatoriamente dotarsi.

L’intero titolo III del Codice Urbani è dedicato ai beni paesaggistici e al paesaggio. Esso sposa in pieno l’impostazione della CEP che tutela tutti i paesaggi, dai paesaggi di pregio (ora beni paesaggistici, evoluzione delle vecchie “bellezze naturali” e le “bellezze monumentali” - aree di notevole interesse pubblico sottoposte a specifici vincoli paesaggistici) ai paesaggi ordinari e ai paesaggi degradati. Le azioni da intraprendere da parte delle amministrazioni regionali e locali andranno dalla salvaguardia per mezzo di vincoli alla gestione e pianificazione (in ottica anche di miglioramento e/o ripristino e riqualificazione) dei paesaggi comuni o ordinari. **Sostrato su cui poggia tutta la norma è certamente l’identificazione del paesaggio come principale cardine dello sviluppo sostenibile e del benessere delle popolazioni.**

L’articolo 133 del D.lgs. 42/2004 riconosce la necessità di leale cooperazione tra amministrazioni pubbliche nella tutela (di competenza statale) e valorizzazione (di competenza regionale) del paesaggio. Questo aspetto è stato ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 17 novembre 2020 che imponeva il confronto Stato-Regioni nella redazione del piano paesaggistico regionale.

L’articolo 135 invece disciplina la pianificazione paesaggistica. Le regioni debbono suddividere il loro territorio in ambiti, e per ciascuno di essi assegnare specifici obiettivi di qualità paesaggistica. Approvato il piano con provvedimento regionale, le sue prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici.

Il paesaggio, dunque, nel nostro ordinamento è ora tutelato e riconosciuto come base dello sviluppo e pianificazione del territorio. Ciò nella realtà dei fatti si scontra ancora con molti strumenti – ad esempio i piani casa – che derogano alle previsioni stesse dei piani paesaggistici (come vedremo più avanti) e continuano a causare gravi danni all’armonia del paesaggio per cui l’Italia è sempre stata considerata nel corso dei secoli<sup>22</sup>.

Inoltre, la crisi climatica e la necessità di una transizione tecnologica, con conseguente necessità di ripensare lo sviluppo tenendo in maggior considerazione ambiente e biodiversità, nel rispetto del principio di sviluppo sostenibile, rendono ormai inderogabile il rispetto – tra tutti – dei valori paesaggistici, per garantire sostenibilità economica, sociale, ambientale. **Il territorio, plasmato dall’unione di natura ed attività umana, dovrà non più essere considerato come un mero supporto all’urbanizzazione o alla localizzazione delle attività**

<sup>21</sup> Per ulteriori approfondimenti riguardo la storia della concezione giuridica del paesaggio in Italia si rimanda allo scritto di Giuseppe Severini (2019) “L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio”, pubblicato nel volume “Il paesaggio” di Alberto Predieri, a cura di G. Morbidelli e M. Morisi, Firenze.

storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica è pubblicato anche in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 3/2019.

<sup>22</sup> A tal proposito si vedano i dati sul consumo di suolo e sulla dispersione insediativa forniti con cadenza annuale dall’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Il più recente è quello del 2021, Munafò, M. (a cura di) (2021). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Report SNPA, 22/21 Luglio 2021.

produttive ma come “fondamentale ordinatore degli spazi costruiti”, per riprendere una bella definizione di Magnaghi<sup>23</sup> riservata agli spazi aperti (es. paesaggi rurali).

All'interno di questa nuova funzione e visione del territorio, il paesaggio rappresenta “un'esigenza sociale, un bene fondamentale e collettivo, una risorsa culturale ed economica, un diritto sociale, una fonte di benessere”<sup>24</sup>, derivante dall'azione dei vari attori; solo il confronto continuo tra coloro che vivono i territori e producono paesaggi e i legislatori chiamati a governare e indirizzare tali cambiamenti può nel lungo periodo consentire nuovi e durevoli equilibri fra uomo, ambiente, tecnologie, conservazione del patrimonio storico-culturale ed utilizzo del territorio<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. Magnaghi, A. (2005), “Il ritorno dei luoghi nel progetto”, in A. Magnaghi (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze, p. 10.

<sup>24</sup> Cfr. Romani V., *Il paesaggio. Percorsi di studio*, Franco Angeli, Milano 2008, p. 19.

<sup>25</sup> Magnaghi, A. (2005), “Il ritorno dei luoghi nel progetto”, in A. Magnaghi (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Alinea, Firenze, pp. 15-17.

## CAPITOLO II. IL PAESAGGIO EUROPEO: PAC E ALTRI STRUMENTI NORMATIVI

### 2.1. Green Deal: “trasformare una sfida pressante in un'opportunità unica”

La Comunicazione COM/2019/640final, meglio nota come Green Deal, è una nuova e molto ambiziosa strategia dell'Unione Europea. Si tratta di un inedito assoluto sul piano internazionale e, pur non contenendo norme cogenti di per sé, sta già influenzando attivamente tutte le politiche dell'Unione, dai piani RRF nazionali alla politica agricola comunitaria. **Preso atto della crisi climatica, che comporta conseguenze drammatiche per la biodiversità (un ottavo delle specie presenti sul pianeta è a rischio estinzione), la salute umana, vegetale e animale (diffondersi di epidemie), la sicurezza alimentare (crisi idriche e desertificazione), l'economia<sup>2627</sup>**, si vuole trasformare detta crisi in opportunità, per ottenere nuova crescita economica e aumentare il tenore di vita delle popolazioni tramite una forma di economia più equa, rispettosa dell'ambiente e del lavoro, decarbonizzata: con il Green Deal cioè si vuole dare piena e concreta attuazione a uno dei principi cardine del diritto ambientale, il principio dello sviluppo sostenibile<sup>28</sup>. Lo sviluppo dovrà affrontare sfide inedite ma ormai inderogabili, quali la transizione energetica e il superamento delle fonti fossili, proteggendo al tempo stesso il capitale naturale<sup>29</sup> dell'UE, percepito ormai (e finalmente) come indispensabile per la vita delle popolazioni umane nel pianeta. Già nell'introduzione viene evidenziato come questa crescita debba essere inclusiva e non debba (per usare le parole del Green Deal) *lasciare indietro nessuno*, dal punto di vista sociale (tenore di vita, accesso alle risorse, etc.) ed economico. È anche ravvisabile un forte sguardo alla situazione internazionale a partire dalle prime righe del testo: per avere successo ed ottenere dei risultati apprezzabili sull'ambiente (primo tra tutti il contenimento dell'aumento delle temperature a 1,5°C entro fine secolo, ottenibile secondo l'IPCC azzerando le emissioni nette di carbonio) è indispensabile coinvolgere tutte le nazioni del pianeta convincendole ad adottare politiche simili, pena il fallimento degli obiettivi proposti.

Il documento di 26 pagine proposto dalla Commissione sotto la presidenza di Ursula Von Der Leyen contiene vari elementi, strategici e politici, dal finanziamento per la transizione al già citato “*non lasciare indietro nessuno*”, ad alcune indicazioni sugli obiettivi della politica ambientale come, ad esempio, la riduzione della produzione di sostanze inquinanti.

<sup>26</sup> <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

<sup>27</sup> <https://www.mite.gov.it/pagina/ipcc-la-scienza-e-i-cambiamenti-climatici>

<sup>28</sup> Brundtland (1987), *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.

<sup>29</sup> Definibile come lo stock delle risorse naturali rinnovabili e non rinnovabili. A tal proposito si veda la definizione proposta dal sito della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/index\\_it.html](https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/index_it.html)

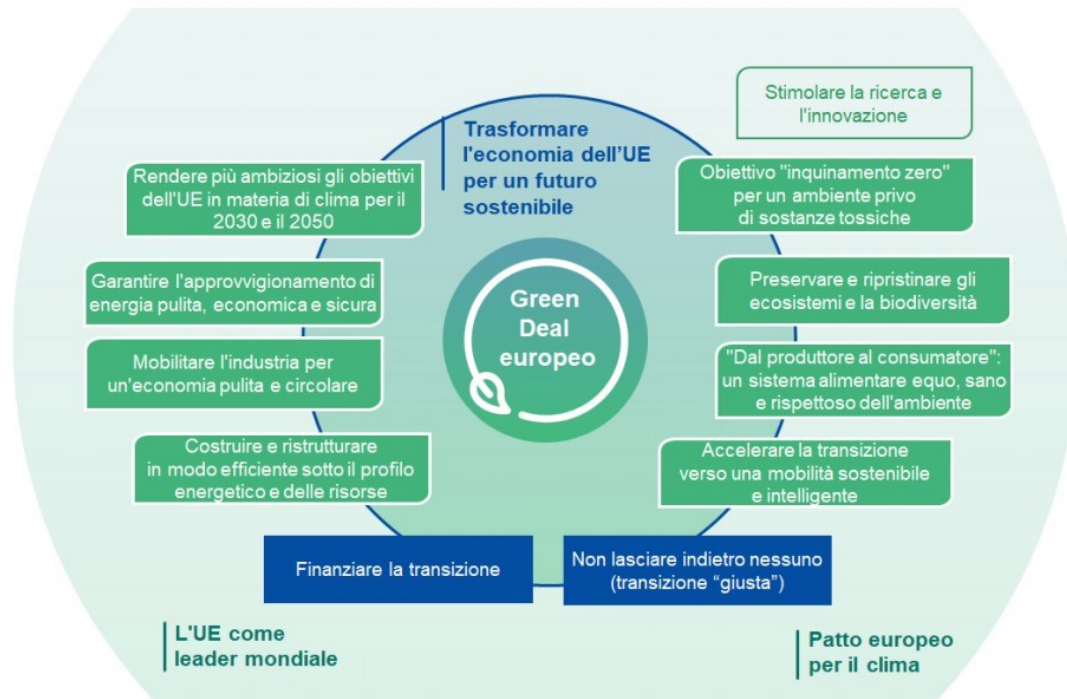


Figura 2. Green Deal Europeo in sintesi

Il Green Deal è l'ideale seguito della Comunicazione COM/2018/773 final<sup>30</sup>, che contiene le proposte e le visioni strategiche della Commissione per arrivare all'obiettivo di essere il primo continente climaticamente neutro entro il 2050, che a sua volta riprende un rapporto dell'IPCC dello stesso anno.

Il rapporto IPCC evidenziava le conseguenze drammatiche (ad esempio lo scomparire del 99% delle barriere coralline con un aumento di temperature di 2°C dai livelli preindustriali e la perdita irreversibile della calotta glaciale in Groenlandia con un innalzamento del livello del mare fino a sette metri, l'aumento vertiginoso delle spese annuali per i danni idrogeologici e meteorologici e problemi seri di sicurezza alimentare per l'Europa e per il mondo intero) e la Comunicazione COM/2018/773 final ne prendeva atto, formulando non tanto proposte politiche ma un quadro, una direzione generale in relazione al quale le politiche per il clima, le attività produttive e l'energia in UE avrebbero dovuto conformarsi, esaminando al contempo alcuni

<sup>30</sup>COM/2018/773 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Un pianeta pulito per tutti -Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra.



scenari.

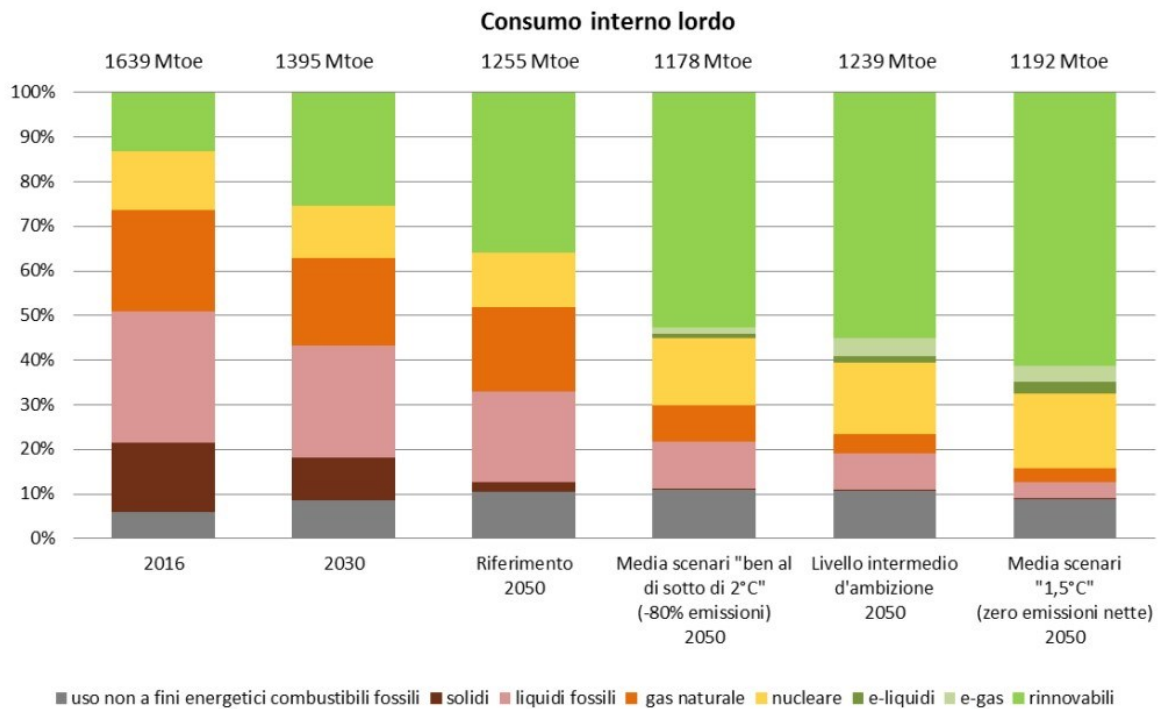


Figura 3. Proposta di mix energetico a vari scenari esaminati dalla Comunicazione COM/2018/773 final

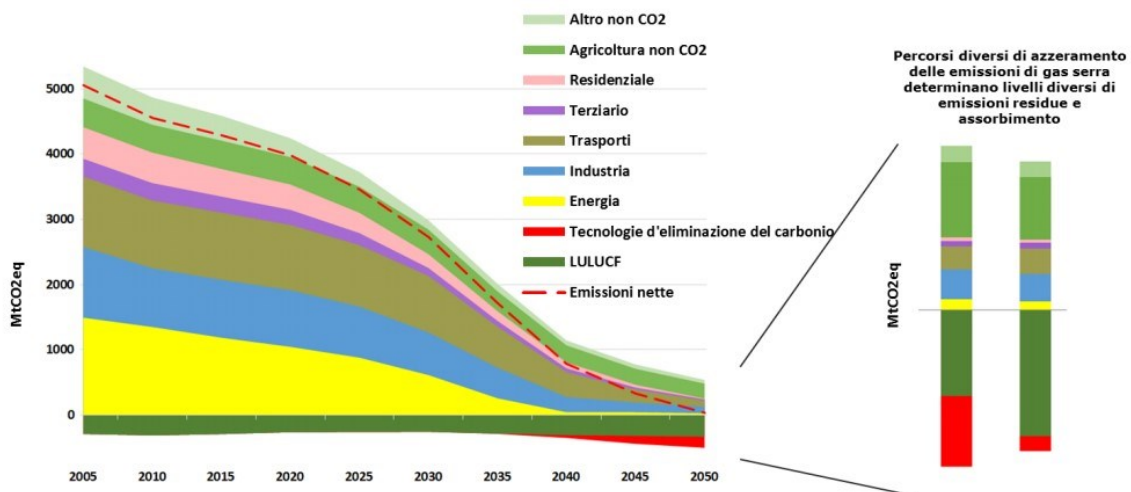


Figura 4. Emissioni di CO<sub>2</sub> per settore in UE e scenari al 2050, in Comunicazione COM/2018/773 final

La Comunicazione COM/2018/773 final era dunque un programma, una linea da seguire per orientare gli sforzi al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

L'impegno climatico dell'UE non è nuovo: tra il 1990 e il 2019 l'Unione ha ridotto del 24% le emissioni di gas serra, con una contestuale crescita economica del 60%<sup>31</sup>. Le politiche (dal mercato delle quote di carbonio emesso alle leggi contro il consumo di suolo, per la protezione della biodiversità, etc.) debbono divenire però più ambiziose se si vuole arrivare all'azzeramento entro il 2050, raggiungendo un dimezzamento delle emissioni rispetto ai livelli del 1990 già nel 2030. Per fare ciò il Green Deal ribadisce, nella parte introduttiva,

<sup>31</sup> European Union emission inventory report 1990-2019 under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (Air Convention. doi:10.2800/701303).

la necessità di evitare che le sue politiche ambientali all'avanguardia producano l'effetto opposto di esternalizzare, spostare semplicemente le emissioni di carbonio verso gli altri Paesi del mondo; **per fare ciò, si va nell'ottica di proporre un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (non si tratterebbe di un dazio quanto piuttosto di un provvedimento ambientale volto ad assicurare la trasparenza ed equità del mercato – contrastando la concorrenza sleale).**

Fin da subito, dunque, si coglie lo sguardo complessivo del Green Deal, su tutte le politiche e iniziative che dovranno essere messe in atto, a cominciare dall'energia (la produzione energetica per tutti i vari settori economici è responsabile – al 2020 – del 75% di emissione di gas climalteranti al mondo<sup>32</sup>). **Tutta la società è coinvolta e si prospettano cambiamenti sostanziali in tutti i settori (es. edilizia, digitale, agricoltura).** Proprio l'agricoltura – o per meglio dire tutto il sistema agroalimentare – è trattata specificatamente nel capitolo 2.1.6 del Green Deal, che introduce anche il concetto di “Dal Produttore al Consumatore”, ripreso dalla Comunicazione specifica “From farm to fork” che verrà trattata oltre all'interno di questa ricerca. **Il Green Deal pone l'accento sul fatto che la produzione dei cibi è basata ancora su un modello inquinante, e auspica nuove forme produttive che privilegino l'agroecologia, l'agricoltura biologica, e in generale una serie di pratiche a basso impatto sulla diversità biologica e gli ecosistemi tutti, fermo restando la necessità di garantire sicurezza alimentare a prezzi sostenibili per tutti i cittadini.** Collegato a questo aspetto il paragrafo successivo del documento (2.1.7) che tratta la difesa della biodiversità<sup>33</sup>, seriamente minacciata dai cambiamenti climatici e dal modello di produzione sussistente. La comunicazione poi insiste su un altro obiettivo fondamentale, “inquinamento zero”, per eliminare o limitare fortemente tutte le sostanze dannose per uomo e ambiente (compresi i fitofarmaci usati in agricoltura).

Tutte queste ambizioni andranno finanziate, secondo la Commissione UE, con circa 260 miliardi di euro all'anno da qui al 2030 a livello di Unione Europea, con necessaria mobilitazione di fondi sia pubblici che privati.

La Commissione sarà responsabile di proporre un piano di investimenti adeguato e concretamente realizzabile per finanziare la transizione energetica ed ecologica, ed ha già proposto di destinare il 25% delle risorse dell'Unione europea al clima e di riservare almeno il 30% della dotazione del fondo InvestEU alle politiche per contrastare i cambiamenti climatici, collaborando con la Banca Europea per gli Investimenti e con le banche nazionali e regionali al fine di assicurare la liquidità necessaria alle politiche. Anche gli Stati nazionali sono invitati, nel documento, a destinare parte crescente dei loro bilanci ai provvedimenti a favore del clima.

L'Unione Europea, con il Green Deal, vuole assumere il ruolo di leader mondiale della transizione energetica, favorendo dialogo e cooperazione tra gli Stati per tutelare il clima (con risultati positivi, anche se da molti considerati non sufficienti, alla COP26 tenutasi a Glasgow nel 2021), e ha preso atto che la transizione energetico-ecologica avrà un impatto – forse anche non del tutto prevedibile – sugli equilibri geopolitici mondiali. Il dialogo dovrà essere multilaterale e bilaterale, per rispettare gli Accordi di Parigi (vincolanti). Ultimo aspetto, ma non meno importante, evidenziato nel Green Deal è che tutte le misure prese dovranno essere efficaci ed effettive, evitando mere azioni di facciata note con l'appellativo di “greenwashing”.

Per concludere, il Green Deal è la cornice entro cui, dalla sua approvazione, si muovono tutte le normative e le strategie dell'UE, a cominciare dalle due direttamente incluse nel Green Deal, la strategia Farm to Fork e la Strategia Biodiversità.

<sup>32</sup> COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11.12.2019.

<sup>33</sup> <https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-preview>

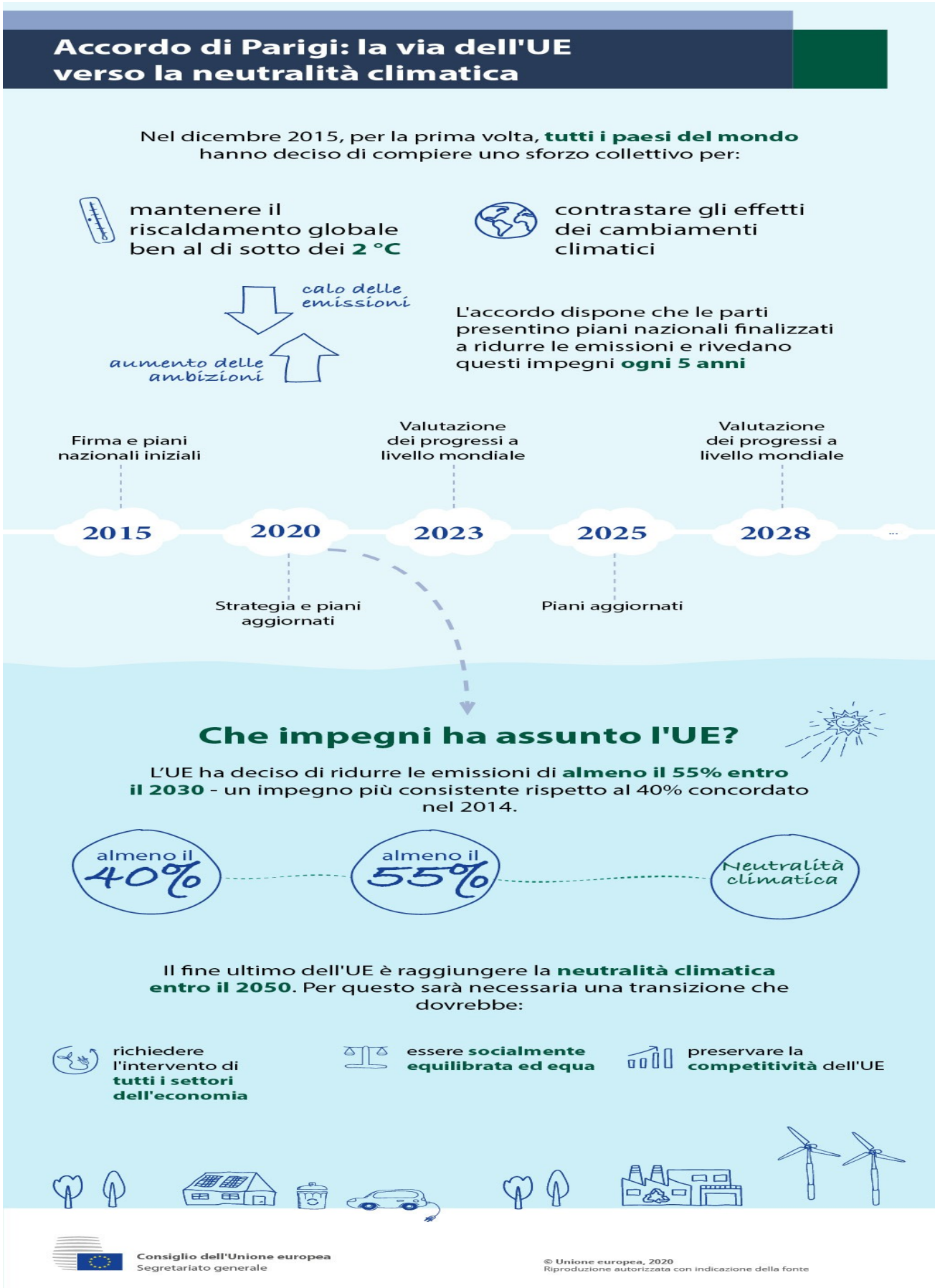


Figura 5. Gli Accordi di Parigi. <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/paris-agreement-eu/>

## 2.2. From farm to fork: dal produttore al consumatore

La Comunicazione COM/2020/381 final, “Una strategia Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente”, anche detta Farm to Fork (FTF), è la declinazione del Green Deal in ambito agroalimentare. Il concetto cardine su cui si sviluppa è quello di sostenibilità dei sistemi alimentari, in applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, per garantire stili di vita sani alla popolazione, soddisfare le esigenze in tema di sicurezza alimentare (intesa come qualità dei prodotti alimentari e sicurezza negli approvvigionamenti), tutelare l'ambiente e la biodiversità e creare contestualmente valore economico (1800 miliardi entro il 2030)<sup>34</sup>. Appare chiara dunque l'ambizione, che sta alla base anche del Green Deal, di trasformare l'impellente necessità di contrastare e adattarsi alle sfide del cambiamento climatico in opportunità e nuovo volano di crescita dell'agricoltura e dell'agroalimentare, messi a dura prova dalla crisi pandemica.

Prima direttrice secondo cui si muove la Farm to Fork è quella del rispetto dell'ambiente. In linea con lo scopo della Comunicazione COM/2020/80 final<sup>35</sup> di raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050, la strategia Farm to Fork illustra alcuni obiettivi e delinea alcune strategie per conformare l'agricoltura e il mondo della produzione alimentare alla transizione ecologica. **L'agricoltura europea, dal 1990 al 2018, ha ridotto le emissioni di gas climalteranti causate dalla sua attività del 20%**<sup>36</sup>. Per mantenere gli elevati standard qualitativi e nutritivi del sistema agro-alimentare europeo e renderlo meno impattante sull'ambiente e sulla salute, vengono individuate dalla COM/2020/381 final le linee a cui le varie politiche in tema, a partire dalla PAC, dovranno attenersi; è sottolineata anche la necessità di ripensare gli stessi consumi, rendendo i regimi alimentari europei più in linea con le raccomandazioni nutrizionali della comunità scientifica; l'attuale sistema alimentare appare ancora piuttosto sbilanciato, con oltre 33 milioni di cittadini che non possono permettersi un pasto di qualità ogni due giorni e oltre metà della popolazione adulta europea in sovrappeso<sup>37</sup>. Inoltre, secondo il rapporto EU fusions del 2016, oltre il 20% del cibo prodotto in UE vada annualmente sprecato<sup>38</sup>.

Le linee designate dalla Comunicazione sono improntate alla sostenibilità ambientale della produzione, a partire dall'agricoltura. Si vogliono potenziare in misura consistente le forme di circolarità dell'economia e creare nuove opportunità per lo sviluppo, **ad esempio premiando il sequestro di carbonio** effettuato dall'agricoltura, con politiche quali la PAC o tramite il mercato privato delle “quote di carbonio”, o con l'integrazione delle energie verdi (agrovoltaiico, produzione di energia da biomasse, etc.) in agricoltura. Sarà necessario, secondo la strategia Farm To Fork, rendere ancor più stringente la normativa sui fitofarmaci e agrofarmaci (“pesticidi” nella traduzione italiana del documento<sup>39</sup>), revocando quelli più dannosi per la salute umana o per l'ambiente e l'entomofauna utile.

Un obiettivo ambizioso, anche se piuttosto contestato da alcune associazioni dei produttori, è quello della riduzione, al 2030, dell'uso di pesticidi del 50% e dei fertilizzanti (causa di emissione di gas serra, eutrofizzazione delle acque e diminuzione della biodiversità) del 20% entro il 2030; sempre in relazione all'uso dei concimi, la strategia propone l'introduzione di un sistema di utilizzo integrato dei fertilizzanti,

<sup>34</sup> In linea con quanto previsto dal report del 2017 della Business & Sustainable Development Commission, Better business, better world, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2399BetterBusinessBetterWorld.pdf>

<sup>35</sup> COM/2020/80 final

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_02\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_10/default/table?lang=en)

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> A tal proposito si veda il report predisposto da EU Fusions nel 2016, <https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

<sup>39</sup> Dal punto di vista agronomico sarebbe più corretto utilizzare l'indicazione “fitofarmaci”, poiché pesticidi è una traduzione impropria dell'inglese “pesticides”. A tal proposito si vedano anche le indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità: <https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/p/pesticidi>

similmente a quanto già accade per i fitofarmaci. Per migliorare il benessere animale e contrastare il crescente e drammatico problema dell'antibiotico-resistenza si vuole ridurre l'utilizzo di antimicrobici in allevamento e acquacoltura della metà entro il 2030. Per la strategia il settore zootecnico, responsabile del 75% delle emissioni complessive imputabili alla produzione agricola, dovrà ridurre il suo impatto ambientale, considerato che ad oggi il 75% della superficie agricola utilizzata dell'intera Unione Europea è occupata da colture destinate alla nutrizione animale. Anche "la salute delle piante" va tutelata: oltre alla già citata diminuzione di pesticidi, ottenibile attraverso l'uso di tecnologie e tecniche innovative (come le biotecnologie), è sottolineata nella strategia l'importanza di rafforzare la vigilanza sull'importazione delle piante e assicurare la diversificazione della filiera sementiera che, oltre a garantire il perfetto stato fitosanitario delle colture, permetta anche di conservare varietà colturali diverse, cultivar nuove ed antiche, che si adattino al meglio ai cambiamenti climatici.

Il metodo di produzione biologico, secondo quanto codificato dal Regolamento (UE) 2018/848<sup>40</sup>, è fortemente incentivato dalla strategia Farm to Fork: l'obiettivo è di estendere al 25% della superficie agricola utilizzata dell'Unione europea la produzione da agricoltura biologica.

Viene poi proposto dalla comunicazione COM/2020/381/final un nuovo provvedimento di sostegno al reddito degli agricoltori, rafforzando la condizionalità ambientale per l'accesso al pagamento di base e promuovendo l'introduzione di un nuovo pagamento diretto, quello dei Regimi Ambientali (o "eco-schemi"), destinato agli agricoltori che adotteranno pratiche particolarmente rispettose nei confronti dell'ambiente (agroecologia, agricoltura biologica, agro-forestazione, carbon-farming, agricoltura di precisione).

La seconda direttrice della Strategia riguarda il mantenimento della sicurezza alimentare e il miglioramento della "resilienza" delle filiere alimentari nei confronti delle crisi. **Si manifesta la volontà da parte della Commissione di conseguire uno sviluppo socialmente sostenibile, incoraggiando nuove forme di tutela del lavoro in agricoltura, nell'ottica del rispetto del pilastro europeo dei diritti sociali.**

La terza parte delle linee programmatiche riguarda i settori della trasformazione, distribuzione e vendita al dettaglio (es. HORECA, ortofrutta, super e ipermercati). Particolare attenzione è posta sulla necessità di ridurre e rendere più eco-compatibili i materiali di imballaggio degli alimenti e sul contrasto a forme di marketing dannose per l'ambiente o per la salute umana. Si vogliono inoltre integrare i disciplinari e i quadri normativi delle Denominazioni di Origine e delle Indicazioni geografiche, includendo al loro interno criteri di sostenibilità.

La promozione di sistemi di consumo alimentare sostenibili è la quarta linea in cui si muove la Strategia. L'obiettivo è quello di rendere i regimi dietetici dei cittadini europei più ricchi di frutta, verdura e proteine vegetali e contestualmente meno improntati al consumo di carni rosse e alimenti processati. Innovativa e controversa<sup>41</sup> è la proposta di introduzione di uno strumento di valutazione nutrizionale armonizzato (es. Nutriscore) da apporre obbligatoriamente in etichetta. Viene poi proposta l'estensione dell'obbligatorietà di indicazione di provenienza geografica ad altre categorie di alimenti. È contemplata l'introduzione di una serie di incentivi fiscali (es. aliquote IVA per i mercati ortofrutticoli) per accelerare la transizione ecologica dell'agroalimentare.

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 150, 14.6.2018, p. 1–92.

<sup>41</sup> A tal proposito si vedano, tra gli altri, alcuni articoli che riportano le posizioni di varie organizzazioni e porta [https://www.ansa.it/canale\\_saluteebenessere/notizie/alimentazione/2022/01/12/olio-unaprol-studio-usa-smentisce-valenza-del-nutriscore\\_9e5f0ec7-2249-4c68-a2dc-afdc6a79906a.html](https://www.ansa.it/canale_saluteebenessere/notizie/alimentazione/2022/01/12/olio-unaprol-studio-usa-smentisce-valenza-del-nutriscore_9e5f0ec7-2249-4c68-a2dc-afdc6a79906a.html) <https://www.ilsole24ore.com/art/l-antitrust-italiana-avvia-cinque-istruttorie-contro-nutriscore-AEYgbey>

La quinta linea programmatica riguarda la riduzione degli sprechi lungo tutta la filiera agroalimentare, anche tramite nuove indicazioni (es. data di scadenza) in etichetta. La sesta ed ultima linea programmatica verte sulla necessità di contrastare l'azione repressiva contro le frodi alimentari.

Per favorire questo cambiamento così sostanzioso, la Comunicazione individua come strumenti principali l'innovazione, la ricerca scientifica (impiego di nuove tecnologie), la digitalizzazione dei territori rurali, l'impiego di nuovi alimenti in zootecnia e per il consumo umano, il potenziamento dei servizi di consulenza tecnica, la formazione e l'assistenza al servizio degli agricoltori, per guidarli e sostenerli al meglio e per "non lasciare indietro nessuno".

Chiosa del Documento è l'indicazione del bisogno di estendere la strategia al di fuori dell'Unione Europea, formando "alleanze verdi" che garantiscano a livello globale la sostenibilità ambientale e sociale dei sistemi di produzione alimentare, in linea con l'obiettivo del Green Deal di evitare l'esternalizzazione verso l'estero dell'inquinamento per diminuire l'impronta ecologica dell'UE. Per raggiungere gli obiettivi della Strategia "FTF" sarà necessario infine garantire e favorire la partecipazione dei cittadini al dialogo per la formazione delle politiche alimentari e rendere il sistema di produzione alimentare UE uno "standard a livello globale in materia di sostenibilità".

### **2.3. Strategia Biodiversità: "riportare la natura nella nostra vita"**

La Comunicazione COM/2020/380 final ("Strategia Biodiversità") è la strategia delineata dalla Commissione UE per tutelare e se possibile migliorare la presenza di diversità biologica in Europa; in linea con le aspettative del Green Deal, **la biodiversità deve essere ripristinata perché fonte di servizi ecosistemici indispensabili, responsabile del benessere dei popoli e della crescita economica (si pensi solo all'importanza della biodiversità nello sviluppo, ad esempio, di nuovi cloni e/o varietà di colture)**. L'economia è molto presente nella Comunicazione, ed essa mette in luce come investimenti in biodiversità e cd. "capitale naturale" possono portare – se effettuati nell'ambito di un programma mondiale per "la conservazione della natura ancora allo stato selvatico" – a un rapporto benefici/costi di 100 a 1<sup>42</sup>. I servizi ecosistemici forniti dalla diversità biologica hanno diretto impatto sulla produzione agricola mondiale ed europea, basti pensare al fatto che oltre il 75% della produzione agricola mondiale dipende dall'impollinazione degli animali<sup>43</sup>. Il panel dell'Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) individua cinque cause principali come fonti continue di perdita di biodiversità a livello mondiale: **cambiamenti dell'uso del suolo e del mare, sfruttamento eccessivo delle risorse, cambiamenti climatici, inquinamento e specie esotiche invasive**. In particolare, secondo lo studio, si stima che dal 1997 al 2011 i cambiamenti nella copertura del suolo abbiano causato perdite tra i 3.500 e i 18.500 miliardi di euro l'anno in servizi ecosistemici a livello mondiale e che il degrado del suolo sia costato tra i 5.500 e i 10.500 miliardi di euro/anno<sup>44</sup>.

Preso atto di questi dati, la Comunicazione COM/2020/380 final entra nel dettaglio del suo obiettivo principale, riportare la natura e la diversità biologica nelle nostre vite entro il 2030. **Non si tratta solamente di un desiderio di proteggere le aree naturali ancora esistenti, ma anche di re-introdurre la natura nelle città e nei terreni agricoli**. Si vuole inoltre ridurre il consumo di suolo e l'inquinamento. Per quanto concerne le zone protette (zone "Natura2000"<sup>45</sup>) l'impegno è di arrivare al 2030 ad avere il 30% delle zone terrestri e marine protette, e, di queste, il 10% protetto in maniera rigorosa. Nell'ambito poi di una rete ecologica, si

<sup>42</sup> Balmford et al., 2002. Economic Reasons for Conserving Wild Nature in Science n. 297 (pagine 950-953). DOI: 10.1126/science.1073947.

<sup>43</sup> A tal proposito si veda il rapporto IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673> (pagine 5-7).

<sup>44</sup> Ibidem

<sup>45</sup> 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.

vogliono mantenere “corridoi ecologici” aperti ed efficienti, in modo da favorire lo scambio genico e migliorare gli ecosistemi.

L’agricoltura è grande protagonista della Strategia sulla Biodiversità, che inizia a trattarne nello specifico a partire dalla sezione 2.2.2. Viene specificato che la Strategia sulla Biodiversità procederà “di comune accordo” con la nuova PAC (2023-2027) e con la Strategia dal produttore al consumatore. Scopo è incentivare forme di coltivazione (es. agroecologia, agricoltura biologica, prati permanenti etc.) che garantiscano più elevati livelli di diversità biologica (flora e fauna) all’interno degli spazi destinati alla coltivazione o all’allevamento, anche in virtù del fatto che mediamente i terreni più ricchi di biodiversità sono anche quelli maggiormente produttivi. La linea indicata per l’agricoltura è piuttosto chiara: destinare (almeno) il 10% delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio (intrinsecamente legato alla e se vogliamo anche “plasmato” dalla varietà colturale e biologica) **con elevata diversità, ad esempio “fasce tampone, maggese, (...), siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni”**, per ampliare lo stock di carbonio nei terreni, adattarsi al meglio al clima che cambia, prevenire erosione e impoverimento (soprattutto per quanto riguarda la percentuale di sostanza organica, in molti terreni europei ed italiani sotto la soglia minima dell’1%<sup>46</sup>) dei terreni. Da non sottovalutare l’effetto che hanno queste misure (es. fasce tampone), sulla filtrazione dell’acqua (ad esempio in relazione ai residui di fitofarmaci impiegati in campo). Come la Strategia Farm to Fork, anche quella sulla Biodiversità sostiene in maniera molto forte la forma di agricoltura detta agroecologia e nello specifico l’agricoltura biologica (tanto da volere, in linea con la Strategia “dal produttore al consumatore”, portare entro il 2030 al 25% la superficie agricola utilizzata condotta secondo il metodo biologico).

**Altri campi d’azione della Strategia sulla Biodiversità sono la diversità genetica, sempre più compromessa, e la lotta al consumo e all’impermeabilizzazione del suolo.** In linea col rapporto ISPRA 2021<sup>47</sup> e a livello europeo con il rapporto EEA signals 2019<sup>48</sup> in Italia e in Europa non si arresta il consumo di suolo, che crea erosione, problemi di dissesto idrogeologico, perdita di biodiversità. In particolare, l’utilizzo agricolo del suolo deve evitarne il deterioramento, e deve essere rivolto a pratiche meno impattanti e che mirino a rinforzare la struttura del terreno, ad esempio favorendo il rilascio di sostanza organica (es. lavorazioni minime, strip-tillage, etc.).

La riforestazione a tutti i livelli è fondamentale per la Strategia sulla Biodiversità. L’obiettivo principale è di piantare almeno 3 miliardi di alberi a livello UE entro il 2030, nel rispetto delle differenze dei territori e in ossequio ai principi ecologici. La riforestazione dovrà avvenire anche a livello urbano (Green City). Nel testo della Comunicazione è ben evidenziato come *“piantare alberi (sia) particolarmente vantaggioso per le città, e possa anche in campagna coniugarsi perfettamente con l’agro-forestazione, gli elementi caratteristici del paesaggio e l’intensificazione della cattura del carbonio”*. L’attenzione della Strategia sulla Biodiversità è riservata anche alla circolarità dell’economia e al rafforzamento della filiera energetica da biomasse.

**In linea con la From farm to fork, per ridurre l’inquinamento, essa pone l’obiettivo di arrivare alla riduzione dell’impiego dei fertilizzanti del 20% e dei “pesticidi” del 50% in agricoltura entro il 2030.**

La Strategia lega esplicitamente il successo delle misure che saranno messe in atto alla riforma e revisione del diritto ambientale dell’UE e alla partecipazione democratica del pubblico, imprese e cittadini tra tutti. Il principio da seguire resta il “chi inquina paga”, e verranno proposti dalla Commissione una serie di incentivi economici volti a garantire la conservazione della diversità biologica acquatica e terrestre. Importante spazio sarà dato anche alle misure di monitoraggio, a partire dal primo obiettivo – la rinaturalizzazione – con ogni

<sup>46</sup>COM/2018/773 final.

<sup>47</sup> Munafò, M. (a cura di) (2021), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2021. Report SNPA 22/21.

<sup>48</sup> <https://www.eea.europa.eu/it/publications/eea-segnali-2019-suolo-e>

intervento che dovrà essere sottoposto a una preventiva verifica di compatibilità ambientale e poi, una volta realizzato, verificato nei risultati tramite indici quantitativi (punti 2.2.10 3.3.3, 3.3.4).

Nella sezione 4 è ribadito il fatto che l'Unione Europea vuole assumere un ruolo di leader e di promotore a livello internazionale della protezione della biodiversità, attraverso conferenze internazionali (es. 15° Conferenza delle parti della Convenzione sulla Diversità Biologica), impegni bilaterali e multilaterali da trasformare in accordi giuridicamente vincolanti, cooperazione internazionale e politica commerciale, che la Comunicazione COM/2020/380 final ritiene dover essere sostegno attivo e parte integrante della transizione ecologica [punto 4.2.2].

#### **2.4. Comunicazione COM/2017/713 final: il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura**

La Comunicazione COM/2017/713 final è la Comunicazione che, insieme alle più recenti Green Deal, Farm to Fork e Strategia Biodiversità, ha ispirato la nuova PAC 2023-2027. Datata novembre 2017, è stata una sorta di guida nella redazione della PAC 2023-2027, in quanto ha introdotto gli indirizzi verso cui avrebbe dovuto orientarsi l'azione del legislatore, per ottenere un modello agricolo più efficiente, snello ("ridurre l'onere amministrativo della PAC"), moderno ("digitalizzazione, formazione degli agricoltori, introduzione delle innovazioni, agricoltura di precisione") ed equo (veniva sottolineato, nella Comunicazione, come il 20% degli agricoltori riceva ancora l'80% dei pagamenti europei della PAC).

Il nuovo modello agricolo proposto dalla Comunicazione avrebbe dovuto poi assicurare l'adeguato ammodernamento delle strutture e il ricambio generazionale in agricoltura, un sostegno concreto al reddito delle imprese agricole e degli agricoltori (non solo tramite pagamenti diretti e strumenti per favorire lo sviluppo e la digitalizzazione delle aree rurali, ma anche con strumenti per migliorare la competitività e la posizione di mercato delle aziende agricole e tramite strumenti di gestione del rischio) e avere un occhio di riguardo nei confronti dell'ambiente: la tematica ambientale è particolarmente presente nella Comunicazione, che dedica ad ambiente e clima uno specifico capitolo (3.3); **essa evidenzia inoltre la vulnerabilità intrinseca dell'agricoltura nei confronti dei cambiamenti climatici. Gli agricoltori poi vengono individuati come "gestori degli ecosistemi degli habitat e dei paesaggi"**. La protezione e valorizzazione dei valori paesaggistici ritorna nelle righe successive, ove si sostiene che l'agricoltura debba continuare a essere "multifunzionale" (cioè capace di garantire non solo la produzione alimentare ma anche servizi ecosistemici e di gestione del territorio) e continuare a impegnarsi per fornire, tra le altre cose, "bellezze paesaggistiche". Il raggiungimento degli obiettivi della PAC, compreso quella della tutela del paesaggio, deve essere strategico e misurabile, ovvero basato su indicatori quantitativi. Si legge che "la Commissione valuterà come prevedere misure ad alto valore aggiunto ambientale europeo" tra cui "il mantenimento e la creazione di elementi paesaggistici". Il sostegno al reddito degli agricoltori fornito dalla PAC, anche per quanto riguarda il pagamento di base, dovrà essere subordinato al rispetto da parte loro di alcune pratiche ambientali e climatiche.

Tutta la nuova PAC, secondo la visione delle Comunicazione COM/2017/713 final, deve essere improntata a un approccio basato sui risultati, che dovranno essere periodicamente misurati. Fondamentale è il rispetto delle condizionalità (ambientale e climatica) nella concessione di aiuti agli agricoltori. Importante anche il soddisfacimento delle attese dei cittadini, in tema di riduzione dell'impronta ambientale dell'agricoltura e lotta agli sprechi alimentari lungo la filiera (capitolo 3.5). Negli ultimi capitoli e sotto-capitoli (4, 4.1, 4.2) vengono affrontate le questioni relative all'agricoltura europea nel contesto mondiale, che deve adeguarsi al principio dello sviluppo sostenibile; è inoltre confermato il mantenimento di un orientamento verso il mercato della nuova politica, fermo restando che "non si può ignorare che determinati settori agricoli non possono reggere ad una completa liberalizzazione degli scambi e alla concorrenza incondizionata delle



importazioni”, assicurando dunque che “in nessun caso” vi sarà un abbassamento “degli elevati standard (qualitativi) UE” derivante da importazioni a prezzi più competitivi. Da notare che quest’ultimo punto è presente anche nella visione del Green Deal: l’applicazione di pratiche virtuose UE non deve comportare un aumento delle importazioni dall’estero, non tanto in una visione protezionistica quanto piuttosto per assicurare una concorrenza il più leale possibile.

## **2.5. PAC 2023-2027: cronistoria in breve e approccio generale**

### *2.5.1. Cronistoria*

La nuova PAC ha avuto un lungo e travagliato percorso nella sua redazione, risultato della sintesi tra variegati e in molti casi contrapposti interessi. Un percorso di mediazione piuttosto difficile tra ragioni ambientali *stricto sensu* e ragioni di tutela del reddito degli agricoltori frutto di un’evoluzione pluridecennale; il 12 dicembre la Commissione ha dunque presentato al Consiglio la Comunicazione sopra citata COM/2017/713 final, “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”.

Nel 2018 si è proceduto ad un primo dibattito (29 gennaio) tra i Ministri dell’agricoltura degli Stati Membri. I principali temi oggetto di discussione in Consiglio sono stati il futuro della PAC e i suoi obiettivi e come ottenere appropriati livelli di sussidiarietà. Un altro dibattito, analogo, si è svolto il 19 febbraio, concentrandosi particolarmente su sostegno diretto, ambiente e sviluppo rurale. A metà 2018, la Commissione Europea ha presentato le proposte legislative relative ai futuri regolamenti PAC per il post-2020<sup>49</sup>.

Il 18 giugno, il Consiglio ha avuto la possibilità di procedere ad un primo scambio formale di opinioni sulle proposte della Commissione. Molte perplessità riguardavano il taglio previsto dei fondi PAC e la reale capacità di semplificazione delle riforme proposte. Altre discussioni si sono svolte nei mesi successivi, con i Ministri degli Stati Membri particolarmente attenti ad aspetti quali sussidiarietà, semplificazione, flessibilità e architettura verde della PAC.<sup>50</sup>

Il 28 gennaio 2019 il Consiglio procedeva a un dibattito sul nuovo modello di attuazione PAC: le novità più importanti e più discusse riguardavano le scadenze annuali, l’architettura verde, l’approccio progressivo in materia di obiettivi ed eventuali deviazioni. Due mesi dopo, il 18 marzo, in Consiglio si svolgeva una discussione pubblica sulle tre proposte di riforma PAC (regolamento Piani Strategici della PAC, regolamento OCM unica, regolamento su gestione, finanziamento e monitoraggio della PAC). I dibattiti sono proseguiti nei mesi successivi, concentrandosi ancora una volta sull’architettura verde della nuova PAC, sulla condizionalità rafforzata, sugli obiettivi per il clima e per l’ambiente e, non da ultimo, sui regimi ecologici (anche detti “eco-schemi”). In particolare, nella seduta del Consiglio del 15 luglio, molti Ministri dell’agricoltura sottolinearono come fosse necessario garantire flessibilità agli Stati Membri in tema di obiettivi e vincoli climatico-ambientali. Verso fine anno veniva presentata la Comunicazione Green Deal, che andrà ad impattare notevolmente, come accennato prima, sulla struttura complessiva della nuova PAC.

Il 2020 si apriva con uno shock a livello mondiale: a partire da gennaio, la pandemia di sars-cov2 investiva via via tutti gli Stati Membri. Si rendevano necessarie, dapprima a livello italiano e poi europeo, nuove ed inedite misure, quali “lockdowns”, chiusura di attività e interruzione degli spostamenti non necessari<sup>51</sup>. La crisi metteva in evidenza la centralità del settore agricolo e la sua importanza, ma anche qualche problema (ad

<sup>49</sup> <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/287>

<sup>50</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>

<sup>51</sup> Decreto del Presidente Del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. (20A01558) (GU Serie Generale n.62 del 09-03-2020).

esempio come il blocco degli spostamenti abbia privato il settore di molti lavoratori stagionali, dell'Unione Europea ed extra UE, causando danni economici talvolta importanti).

Il 20 ottobre 2020 i Ministri dell'agricoltura degli Stati Membri hanno raggiunto un accordo sulla riforma PAC per il post 2020, dopo 2 giorni di negoziati. Il 27 novembre il Consiglio ha concluso un accordo con il Parlamento circa l'estensione della PAC 2014-2020 al periodo 2021-2022. Sono stati erogati fondi per 80 miliardi di euro per il biennio<sup>52</sup> [Regolamento (UE) 2020/2220].

Nel 2021 sono proseguiti i negoziati. Le discussioni nel Consiglio in formazione agricoltura e al Parlamento europeo si sono concentrate in particolare sull'aggiunta di un nuovo tipo di condizionalità da rispettare da parte degli agricoltori per avere accesso ai fondi UE, la condizionalità sociale. Il 25 giugno la Presidenza del Consiglio raggiungeva un accordo provvisorio con il Parlamento per la riforma PAC 2023-2027, poi confermato dai Ministri dell'agricoltura in Consiglio il 28 giugno. Successivamente le discussioni vertevano principalmente sulla relazione e sul contenuto dei PSN (piani strategici nazionali della PAC). Il 2 dicembre, è stata finalmente adottata la nuova PAC 2023-2027 da parte del Consiglio.

Per riassumere brevemente, le principali tappe di adozione della PAC 2023-2027 sono state:

- Proposta nuova PAC ad opera della Commissione (2018);
- Consiglio e Parlamento Europeo adottano le loro rispettive posizioni (ottobre 2020);
- Nove mesi di negoziati a partire da quella data;
- Accordo di giugno (2021);
- Il Consiglio adotta formalmente nuova PAC 2023-2027;
- Pubblicazione in Gazzetta ufficiale dei tre regolamenti definitivi della PAC<sup>53</sup> (6 dicembre 2021).

Dunque, i tre nuovi regolamenti che disciplinano la nuova PAC sono:

- Regolamento (UE) 2021/2115 (sui FEAGA e FEASR, che abroga i regolamenti (UE) nn. 1305/2013 e 1307/2013);
- Regolamento (UE) 2021/2116 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della nuova PAC, che abroga il regolamento (CE) n. 1306/2013);
- Regolamento (UE) 2021/2117 (sull'OCM unica, che modifica parzialmente il regolamento (CE) n. 1308/2013).

<sup>52</sup> Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020, che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022.

<sup>53</sup> 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.

Viene ora analizzata l'impostazione generale e le novità nei contenuti presenti nella PAC 2023-2027, fermo restando che essa si applicherà a partire dal 1° gennaio 2023.

### 2.5.2. *Approccio generale, governance e contenuti*

La nuova PAC introduce importanti novità, pur continuando dal punto di vista economico con l'impostazione seguita a partire dagli anni '90, **quella del sostegno in larga parte disaccoppiato al reddito degli agricoltori, ovvero tramite un sostegno diretto ai loro redditi, slegato dal sostegno ai prezzi**<sup>54</sup>. L'evoluzione della PAC, dal 1962 ad oggi, ha infatti visto un progressivo mutamento dei suoi strumenti; inizialmente era previsto, soprattutto per le colture e le produzioni zootecniche continentali ("latte, carne e cereali"), un sostegno diretto ai prezzi al fine di garantire redditi equi e sicuri ai produttori e raggiungere l'autosufficienza alimentare a livello di Unione Europea. Questa politica, sicuramente facile nell'applicazione e che ha portato (insieme al miglioramento delle tecnologie e delle cultivar) ad aumenti di resa delle colture e della produzione animale – ha causato però qualche distorsione, principalmente perché provocava croniche eccedenze produttive di difficile e costoso smaltimento, oltretutto una crescita della percentuale del budget europeo destinato a finanziare la politica agricola.

È con la riforma Mac Sharry del 1992 che comincia progressivamente ad affermarsi nella PAC il sostegno al reddito disaccoppiato citato prima; questo tipo di approccio, sicuramente di più difficile applicazione, si è reso necessario non solo per garantire una maggiore equità nei finanziamenti (la politica del sostegno ai prezzi aveva favorito maggiormente le aziende più grandi e maggiormente produttive) ma anche e soprattutto per adeguarsi agli standard del commercio internazionale (GATT, poi integrato, dal 1995, negli accordi dell'OMC); si voleva dunque evitare di distorcere i mercati (una buona parte delle eccedenze produttive della UE erano esportate verso Paesi terzi a prezzi inferiori a quelli di mercato) e al tempo stesso favorire la produzione agricola tramite il sostegno diretto agli imprenditori agricoli. A partire dagli anni '90 dunque si va via via verso questa direzione, di liberalizzazione e disaccoppiamento; inizia a farsi strada anche un nuovo modo di considerare l'agricoltura e l'attività degli imprenditori agricoli, evidenziandone aspetti ulteriori rispetto alla mera produzione, quali la gestione del suolo, delle acque e il presidio della biodiversità, dei territori e degli elementi caratteristici del paesaggio (multifunzionalità dell'impresa agricola) e meritevoli del sostegno fornito dalla politica comune. A questo si aggiunge la crescente importanza riservata, anche in termini economici, al secondo pilastro della PAC (lo Sviluppo Rurale, finanziato dal fondo FEASR), a partire da Agenda2000<sup>55</sup> prima (1997) e dalla riforma Fischler<sup>56</sup> (2003) poi. Vengono spostate risorse finanziarie dal primo al secondo pilastro (processo, questo, detto di "modulazione"). **Sempre la riforma Fischler, oltre a disaccoppiare in maniera significativa e quasi totale gli aiuti (è da qui che nascono i titoli della PAC - o diritti all'aiuto – calcolati su base storica per il periodo 1999 -2002), introduce la "condizionalità", ovvero una serie di norme e buone pratiche agricole da rispettare per accedere al supporto del reddito da parte degli agricoltori.** A partire dai primi anni 2000 e poi continuando con le riforme 2007-2013 e 2014-2020, la PAC diviene più attenta alle tematiche ambientali e alla lotta contro il cambiamento climatico<sup>5758</sup>.

<sup>54</sup> Frascarelli, A., L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento in "Agriregionieuropa" n° 50, settembre 2017.

<sup>55</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A160001>

<sup>56</sup> [COM/2003/554/FINAL](#). Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero.

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_it)

<sup>58</sup> Frascarelli, A., L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento in "Agriregionieuropa" n° 50, settembre 2017.

La nuova PAC si basa, fondamentalmente, su tre regolamenti (il 2021/2115, il 2021/2116 e il 2021/2117), cui vanno aggiunti il regolamento (UE) 2021/1060<sup>59</sup>, i regolamenti (UE) n. 1308/2013<sup>60</sup> (“OCM unica”), (UE) n. 1151/2012<sup>61</sup> (dei “regimi di qualità dei prodotti agricoli”), (UE) n. 251/2014<sup>62</sup>, (UE) n. 228/2013<sup>63</sup> e (UE) n. 229/2013<sup>64</sup> (sostegno dell’agricoltura nelle regioni ultra-periferiche; sostegno dell’agricoltura nelle isole minori del mar Egeo) e il reg. (UE, Euratom) 2020/2093<sup>65</sup> (che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il settennio 2021-2027). Verranno ora brevemente analizzati i regg. (UE) 2115 e 2116 del 2021 per illustrare la struttura e alcune delle principali novità sostanziali della PAC 2023-2027.

### 2.5.3. Regolamento (UE) 2021/2115

Nel capo II del titolo III del Regolamento (UE) 2021/2115, all’articolo 16, sono codificate le 4 forme di sostegno disaccoppiato al reddito degli agricoltori finanziate dal primo pilastro della PAC:

- **Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità (BISS);**
- **il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità (CRISS);**
- **il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori;**
- **i regimi per il clima, l’ambiente e il benessere animale (anche detti “Eco-schemi”).**

Tutti questi pagamenti sono legati “all’ettaro ammissibile”. Secondo quanto stabilito dall’articolo 4, par. 4, l’ettaro ammissibile è determinato *“in modo tale da comprendere superfici che sono a disposizione dell’agricoltore e che consistono in: a) qualsiasi superficie agricola dell’azienda che, durante l’anno per il quale è richiesto il sostegno, sia utilizzata per un’attività agricola o, qualora la superficie sia adibita anche ad attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole; in casi debitamente giustificati per ragioni ambientali connesse o alla biodiversità e al clima, gli Stati membri possono decidere che gli ettari ammissibili comprendano anche determinate superfici utilizzate per attività agricole solo ogni due anni;*

*b) qualsiasi superficie dell’azienda che:*

*i) presenta elementi caratteristici del paesaggio soggetti all’obbligo di mantenimento ai sensi della norma BCAA 8<sup>66</sup> indicata nell’allegato III;*

<sup>59</sup> Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

<sup>60</sup> Regolamento (UE) N. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

<sup>61</sup> Regolamento (UE) N. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>62</sup> Regolamento (UE) N. 251/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e che abroga il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio.

<sup>63</sup> Regolamento (UE) N. 228/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio.

<sup>64</sup> Regolamento (UE) N. 229/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1405/2006 del Consiglio.

<sup>65</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

<sup>66</sup> L’acronimo BCAA individua le norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali, elencate nell’allegato III al Regolamento.

ii) è utilizzata per raggiungere la quota minima di seminativo destinato a superfici ed elementi non produttivi, compresi i terreni lasciati a riposo, ai sensi della norma BCAA 8 elencati nell'allegato III; o

iii) per la durata del corrispondente impegno dell'agricoltore, è impegnata o mantenuta a seguito di un regime per il clima e l'ambiente di cui all'articolo 31.

**Se gli Stati membri decidono in tal senso, l'ettaro ammissibile può contenere altri elementi caratteristici del paesaggio, purché questi non siano predominanti e non ostacolino in modo significativo lo svolgimento dell'attività agricola a causa della superficie da essi occupata sulla parcella agricola. Nell'attuare tale principio, gli Stati membri possono fissare una quota massima della parcella agricola che può essere coperta da tali altri elementi caratteristici del paesaggio.**

Per quanto riguarda i prati permanenti con elementi sparsi non ammissibili, gli Stati membri possono decidere di applicare coefficienti fissi di riduzione per determinare la superficie considerata ammissibile;

c) qualsiasi superficie dell'azienda che abbia dato diritto a pagamenti a norma del titolo III, capo II, sezione 2, sottosezione 2, del presente regolamento o del regime di pagamento di base o del regime di pagamento unico per superficie di cui al titolo III del regolamento (UE) n. 1307/2013 e che non sia un «ettaro ammissibile» secondo quanto determinato dagli Stati membri sulla base dei punti i) e ii) del presente paragrafo:

i) in seguito all'applicazione delle direttive 92/43/CEE, 2009/147/CE o 2000/60/CE a tale superficie;

ii) in seguito a interventi basati sulle superfici a norma del presente regolamento e rientranti nel sistema integrato di cui all'articolo 65, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/2116, che consente la produzione di prodotti non elencati nell'allegato I TFUE mediante paludicoltura, o ai sensi di regimi nazionali per la biodiversità o la riduzione dei gas a effetto serra le cui condizioni siano conformi a tali interventi basati sulle superfici, a condizione che tali interventi e regimi nazionali contribuiscano al conseguimento di uno o più obiettivi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettere d), e) e f), del presente regolamento;

iii) per la durata di un impegno di imboschimento dell'agricoltore a norma dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1257/1999, dell'articolo 43 del regolamento (CE) n. 1698/2005, dell'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1305/2013 o dell'articolo 70 o dell'articolo 73 del presente regolamento, oppure in virtù di un regime nazionale le cui condizioni siano conformi all'articolo 43, paragrafi 1, 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1698/2005, all'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1305/2013 o all'articolo 70 o all'articolo 73 del presente regolamento;

iv) per la durata di un impegno del l'agricoltore che comporta il ritiro dalla produzione della superficie a norma degli articoli 22, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1257/1999, dell'articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005, dell'articolo 28 del regolamento (UE) n. 1305/2013 o dell'articolo 70 del presente regolamento”.

**È da notare che gli elementi caratteristici del paesaggio fanno parte di tali aree e sono perciò suscettibili di ricevere il pagamento di sostegno al reddito, qualora questi “non siano predominanti e non ostacolino in modo significativo lo svolgimento dell'attività agricola”. Gli Stati possono determinare una superficie massima occupabile da tali elementi<sup>67</sup>.**

Per aiutare produzioni in particolare difficoltà o in territori difficili, o per rilanciare talune colture considerate di importanza strategiche e non effettuabili con redditività sufficiente per l'agricoltore nelle normali condizioni del mercato, la PAC prevede anche il finanziamento accoppiato, in due forme:

<sup>67</sup> 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, articolo 4, comma 4, lettera b.

- Sostegno accoppiato al reddito
- Pagamento specifico per il cotone (che non riguarda l'Italia).

Questi strumenti di sostegno vengono trattati nel dettaglio a partire dagli articoli 32 e seguenti del regolamento.

Il titolo II del regolamento chiarisce gli obiettivi generali e specifici della nuova politica. Gli obiettivi generali sono gli stessi riscontrabili nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, articolo 39) per quanto concerne la PAC e sono 5:

- Incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura;
- Stabilizzare i mercati;
- Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- Assicurare ai consumatori prezzi ragionevoli.

A questi vanno aggiunti, o per meglio dire integrati e sovrapposti, gli obiettivi di Agenda 2030 in tema di agricoltura, ovvero promuovere un settore agricolo *"intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine"*, sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente e della biodiversità, sostenere l'impegno nella lotta contro il cambiamento climatico e infine rafforzare il tessuto socioeconomico nelle zone rurali. Gli obiettivi generali della PAC sono dunque strettamente legati al principio dello sviluppo sostenibile, che permea ormai tutte le politiche europee.

Gli obiettivi specifici della nuova PAC, individuati dall'articolo 6 del Regolamento (UE) 2021/2115 sono 10 (9, più un obiettivo trasversale):

- sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione;
- migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività delle aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
- contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile;
- promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche;
- contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali;
- promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile;
- migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile,

ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche.

L'obiettivo trasversale è invece quello di *“ammodernare l'agricoltura e le zone rurali, attraverso la digitalizzazione, lo scambio di informazioni, la formazione, la ricerca e l'innovazione”*.

Uno dei nove obiettivi specifici è direttamente incentrato sul “preservare” i paesaggi. La scelta del termine può far pensare a un approccio basato solamente sulla conservazione e poco in linea con il concetto di paesaggio dinamico e inteso come sistema contenuto nella CEP; il tema verrà affrontato nei capitoli successivi di questo lavoro.

Questi obiettivi dovranno essere raggiunti, secondo quanto disposto dal Regolamento (UE) 2021/2115, tramite la redazione da parte degli Stati Membri di Piani Strategici alla PAC nazionali (PSN); questi piani dovranno assicurare il rispetto e il raggiungimento degli obiettivi, tramite l'utilizzo di opportuni indicatori da tenere in considerazione (indicatori di output, di risultato, di impatto e di contesto). Nell'elaborare i PSN, gli Stati Membri dovranno garantire il rispetto di alcune pratiche da parte degli agricoltori (le cosiddette BCAA, buone condizioni agronomiche ed ambientali in cui mantenere i terreni e gli spazi destinati all'attività primaria) e dei principi e delle norme base del diritto europeo (TFUE, TUE, etc.) e delle norme e principi che regolano il funzionamento dell'Unione Europea (ad esempio evitare di distorcere il mercato, prevedere aiuti agli agricoltori in base a norme oggettive e non discriminatorie, etc.).

Ecco dunque una prima, e sostanziale novità della nuova PAC: all'interno degli “schemi generali” fissati dall'Unione europea, ogni Stato Membro dovrà procedere alla redazione (entro il 1° gennaio 2022) di un proprio Piano Strategico Nazionale da sottoporre alla Commissione. In particolare, ogni PSN dovrà essere corredato, a norma dell'articolo 107, di diversi contenuti quali:

- a) valutazione delle esigenze;
- b) strategia di intervento;
- c) elementi comuni a più interventi;
- d) interventi sotto forma di pagamenti diretti, gli interventi in taluni settori e interventi di sviluppo rurale precisati nella strategia;
- e) piani dei target finali e i piani finanziari;
- f) sistema di governance e di coordinamento;
- g) elementi che assicurano la modernizzazione della PAC;
- h) qualora vi siano elementi del piano strategico della PAC stabiliti a livello regionale, una breve descrizione dell'assetto nazionale e regionale dello Stato membro, in particolare gli elementi che sono stabiliti a livello nazionale e regionale.

Dovranno inoltre essere presenti:

- a) l'allegato I sulla valutazione ex ante e sulla valutazione ambientale strategica (VAS) di cui alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (da notare la centralità della tematica ambientale nella nuova PAC);
- b) l'allegato II sull'analisi SWOT;
- c) l'allegato III sulla consultazione dei partner;
- d) ove opportuno, l'allegato IV sul pagamento specifico per il cotone;
- e) l'allegato V sui finanziamenti nazionali integrativi forniti nell'ambito del piano strategico della PAC;
- f) ove opportuno, l'allegato VI sugli aiuti nazionali transitori.

Infine, i PSN dovranno contenere anche le norme dettagliate concernenti il contenuto delle loro sezioni e dei loro allegati (stabilite agli articoli da 108 a 115).

Per ciascun obiettivo specifico della nuova PAC vanno dunque indicate nei PSN una serie di strategie di intervento, quantificabili e misurabili; per meglio dire, va indicato verso quali pratiche allocare al meglio le risorse finanziarie provenienti dai due pilastri per ottenere i risultati desiderati. I target finali vengono specificati dettagliatamente nell'allegato I del regolamento. La procedura di approvazione ed eventuali modifiche dei PSN è trattata dettagliatamente a partire dal Capo III, del Titolo V (artt. 118 ss).

La Commissione valuterà non solo la coerenza del PSN con gli strumenti legislativi dell'Unione, ma anche la sua adeguatezza a raggiungere i target prefissati. L'Istituzione avrà tre mesi di tempo per formulare osservazioni e proporre modifiche del piano agli Stati Membri che, in caso di incompletezza, saranno tenuti ad apportare le dovute correzioni o integrazioni al piano. La Commissione, entro sei mesi dalla presentazione del PSN, approverà il piano. L'approvazione o la richiesta di modifiche ai piani possono avvenire solo ed esclusivamente sulla base di atti giuridici dell'Unione vincolanti. Esistono comunque eccezioni per cui un PSN può essere approvato anche se incompleto, con l'obbligo però per lo Stato Membro di integrarlo entro 3 mesi dall'approvazione. I PSN producono effetti giuridici solamente dopo la loro approvazione da parte della Commissione.

La modifica dei PSN è trattata nello specifico nell'articolo 119; in generale, ogni modifica deve avvenire previa presentazione di domanda dello Stato Membro alla Commissione, che può a sua volta formulare osservazioni entro 30 giorni lavorativi dalla richiesta, cui gli Stati Membri dovranno attenersi nel modificare i loro piani. L'approvazione delle modifiche, sempre ad opera della Commissione, deve avvenire non oltre i 3 mesi dalla presentazione della richiesta.

Il titolo V del Regolamento (UE) 2021/2115 tratta nello specifico il coordinamento e la governance della PAC e dei PSN. Ciascuno Stato Membro deve designare un'autorità di gestione (AG) nazionale (ed eventualmente anche delle AG regionali, a seconda delle proprie disposizioni costituzionali) responsabile per il proprio PSN. L'AG è responsabile di garantire l'efficacia, l'efficienza e la corretta gestione e attuazione del Piano, in particolare nei confronti del coinvolgimento dei beneficiari nell'esecuzione degli interventi, dell'esistenza e funzionamento di un sistema di informazione elettronico, etc. L'AG figura dunque come unico referente a livello nazionale per la Commissione.

Nel caso di Stati regionalizzati, l'AG nazionale deve anche garantire il coordinamento, la coerenza e l'uniformità delle AG regionali al PSN. Ciascuno Stato Membro deve poi nominare ed istituire un Comitato Nazionale che monitori l'attuazione del PSN, il cui compito è fornire pareri sullo stato dell'arte del PSN.

Il titolo VI fornisce informazioni riguardo alle attività di monitoraggio, rendicontazione e valutazione, fondamentali per la reale ed effettiva applicazione dei PSN e per far sì che essi risultino efficaci per il conseguimento degli obiettivi degli Stati Membri. L'articolo 128 istituisce un Quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione, sotto la responsabilità condivisa SM-Commissione, e comprendente una serie di indicatori (definiti dall'articolo 7), i quali saranno utilizzati per le periodiche valutazioni e per i monitoraggi dei target intermedi e finali stabiliti, per la raccolta e conservazione dei dati, per la stesura delle periodiche relazioni (su efficacia attuazione, monitoraggio e attività di valutazione e le valutazioni (ex ante, intermedie, ex post) connesse al PSN. Il compito di monitoraggio dell'andamento del PSN spetta all'AG e al Comitato di Monitoraggio (art. 124).

Gli Stati Membri sono tenuti alla redazione, con cadenza annuale, di una relazione sull'efficacia dell'attuazione della PAC. Questa deve contenere informazioni quantitative (ad esempio in relazione agli output realizzati, alle spese dichiarate, al rapporto spese/output conseguiti e ai risultati relativi ai target intermedi). La Commissione elabora, sulla base di tale rapporto annuale, un esame dell'efficacia dell'attuazione dei PSN. Se uno o più indicatori di risultato comunicati dagli Stati Membri risultassero deficitari (oltre il 35% per il 2024 e oltre il 25% per il 2026) rispetto ai target intermedi individuati all'allegato I, lo Stato Membro avrà l'obbligo di fornire una giustificazione di tale divario; la Commissione potrà chiedere allo Stato Membro in questione di presentare un piano d'azione (art. 41, par. 1 regolamento UE 2021/2116)



che descriva le misure che esso intende adottare per correggere il divario. La Commissione potrà richiedere agli Stati Membri misure correttive.

Ecco dunque, in estrema sintesi, il modello di applicazione della nuova PAC: obiettivi generali fissati dai regolamenti dell'Unione europea, declinati poi da ciascuno Stato Membro attraverso un PSN, che dovrà essere valutato annualmente in relazione al suo andamento dagli Stati Membri e dalla Commissione. La liquidazione degli aiuti agli Stati Membri sarà dunque annuale e basata sui risultati ("output") conseguiti; senza il raggiungimento di output, le spese (in linea generale) non saranno considerate ammissibili.

#### 2.5.4. Altri aspetti salienti della nuova PAC 2023-2027

Rimane come nel caso della PAC precedente la condizionalità ambientale (art. 12) per tutte le aziende che vorranno accedere al sostegno dell'Unione europea. Esse dovranno rispettare i criteri di gestione obbligatori (CGO); gli Stati Membri dovranno anche assicurare il rispetto delle buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA, art.13) in tutti i terreni agricoli, anche quelli non direttamente o non più interessati dall'attività agricola. Le aziende beneficiarie dei finanziamenti unionali dovranno rispettare un'altra condizionalità, la condizionalità sociale (articolo 14). Questa è una grande novità introdotta proprio dall'ultima riforma: dal 1° gennaio 2025 saranno comminate sanzioni ai beneficiari PAC che non osserveranno i diritti del lavoro o gli obblighi a carico del datore di lavoro (allegato IV). Rimane l'obbligo per gli Stati Membri di istituire o mantenere sistemi o servizi di consulenza aziendale (tecnici, agronomi, etc.), in particolare circa le tecniche innovative, le produzioni più orientate al mercato, le tecniche per il contrasto al cambiamento climatico.

Gli Stati Membri hanno facoltà di applicare (articolo 17) il "capping", ovvero la limitazione a massimo €100.000 del BISS erogabile a ciascun agricoltore e la "degressività", ovvero la riduzione all'85% (massimo) dell'importo BISS che eccede i €60.000 per anno. Da tale importo gli Stati Membri potranno sottrarre l'elemento costo del lavoro, in modo che il provvedimento sia uno strumento di equità e redistribuzione e non vada invece ad incidere negativamente sull'occupazione in un determinato territorio rurale<sup>68</sup>. Le risorse derivanti dall'applicazione di queste due misure finanzieranno lo strumento CRISS.

L'articolo 23 disciplina i diritti all'aiuto (o "titoli" PAC). Gli Stati Membri possono continuare ad applicare tale metodo di pagamento, al fine di mantenere una certa quota di differenziazione tra regioni e colture diverse; debbono però, al più tardi entro il 2026, assicurarsi che ogni titolo abbia un valore almeno uguale all'85% dell'importo unitario medio nazionale previsto per il BISS. Questo provvedimento va sotto il nome di "Convergenza interna". Come chiarisce anche il MiPAAF<sup>69</sup>, in un suo bollettino informativo, il pagamento BISS è concesso solo agli agricoltori che detengono diritti all'aiuto al momento della loro domanda di sostegno PAC, da effettuarsi con cadenza annuale e dichiarando gli ettari ammissibili, che comporteranno un certo numero di titoli.

Con questo strumento di convergenza si vuole finalmente ovviare alla situazione presente in alcuni Stati Membri, compresa l'Italia, in cui il sostegno varia moltissimo in funzione di zone e colture (da poco più di €100 fino a €40.000 all'ettaro), e riferiti in molti casi a produzioni non più effettuate (poiché i titoli furono calcolati, a partire dalla riforma PAC del 2005) sulla base dello storico 1999-2002. Persiste ancora oggi il paradosso secondo cui alcuni individui percepiscono sostegni per produzioni che non conducono più nei loro

<sup>68</sup> L'esclusione del costo del lavoro dalla degressività del sostegno di base al reddito rappresenta un metodo per incentivare il mantenimento di posti di lavoro – e conseguentemente dell'attività agricola – in un determinato territorio.

<sup>69</sup> <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12126>

terreni. La convergenza, già adottata in Italia dal 2014 (decreto ministeriale n. 6513/2014<sup>70</sup>) troverà ampio spazio nella PAC post 2023, e potrà essere totale (tutti i titoli saranno di egual valore) o parziale, secondo le modalità mostrate in precedenza.

Una delle novità più discusse della nuova politica riguarda il sostegno detto degli “eco-schemi” (art. 31); si tratta di un aiuto supplementare a quegli agricoltori che adottano talune pratiche rispettose del clima, dell’ambiente, del benessere animale; tali pratiche saranno selezionate dagli Stati Membri, e dovranno comunque essere più restrittive rispetto ai CGO. Il sostegno è concesso annualmente, a tutta la superficie dell’azienda sottoposta a tali impegni, come pagamento aggiuntivo al BISS o come rimborso totale o parziale dei maggiori costi e/o minori ricavi derivanti dall’applicazione di tali pratiche.

Il Regolamento disciplina poi lo sviluppo rurale, finanziato dal FEASR. In particolare, le misure del secondo pilastro (FEASR) saranno cofinanziate dall’Unione europea e dagli Stati Membri, a differenza di quelle del FEAGA che saranno interamente finanziate dal bilancio europeo. Tutti i tipi di intervento finanziati dalla PAC faranno riferimenti a 8 indicatori (art. 69):

- a) gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione;
- b) i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici;
- c) gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori;
- d) gli investimenti, compresi gli investimenti nell’irrigazione;
- e) l’insediamento dei giovani agricoltori e dei nuovi agricoltori, e l’avvio di imprese rurali;
- f) gli strumenti per la gestione del rischio;
- g) la cooperazione;
- h) lo scambio di conoscenze e la diffusione dell’informazione”.

Questi debbono essere sovvenzionati, a norma dell’articolo 83, tramite:

- a) rimborso dei costi ammissibili effettivamente sostenuti da un beneficiario;
- b) costi unitari;
- c) somme forfettarie;
- d) finanziamento a tasso fisso.

Il titolo IV del regolamento riguarda le disposizioni finanziarie della PAC. A norma dell’articolo 85, il FEAGA finanzia i pagamenti di cui all’articolo 16 e gli “interventi in taluni settori di cui al titolo III, capo III”, mentre il FEASR finanzia gli interventi “di cui al titolo III, capo IV” e l’assistenza tecnica su iniziativa degli Stati Membri, “di cui all’articolo 94”. Le spese ammissibili di finanziamento PAC sono quelle effettuato dal 1° gennaio dell’anno successivo all’approvazione del PSN da parte della Commissione per il FEAGA e quelle effettuate a partire dalla presentazione del piano, ma comunque non prima del 1° gennaio 2023. Per quanto concerne le dotazioni finanziarie, ovvero le somme effettivamente disponibili per la nuova PAC, gli artt. 87-89 rimandano all’allegato V (e agli allegati VII e IX e artt. 16, 17, 101, 103, 88, 112, 152) per il FEAGA. Per quanto riguarda il FEASR invece (art. 89) la dotazione finanziaria per il quinquennio della PAC sarà pari a €60.544.439.600 a prezzi correnti del 2021 in conformità al Regolamento (UE) 2020/2093<sup>71</sup>.

Gli articoli successivi mettono in luce alcune restrizioni circa l’allocazione dei pagamenti; ad esempio, almeno il 35% dei fondi FEASR dovranno essere riservati ad interventi di cui all’articolo 6, paragrafo 1, lettere d), e), f), i) (articolo 93): in particolare la lettera f) riguarda la salvaguardia e gestione della biodiversità e del paesaggio. Agli “eco-schemi” va invece (a norma dell’art. 97) destinato almeno il 25% delle dotazioni di cui

<sup>70</sup> Decreto Ministeriale n. 6513 del 18 novembre 2014, Regolamento transitorio che modifica il regime di pagamento unico per l’anno 2013.

<sup>71</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

all'allegato IX. Da queste misure appare ancora più evidente quanto la tematica del cambiamento climatico e della salvaguardia dell'ambiente siano una parte fondamentale e di primaria importanza nella nuova PAC.

Nel proprio PSN, ciascuno SM (art. 101) dovrà stabilire una dotazione finanziaria indicativa per ogni intervento con cadenza annuale. Tale dotazione rappresenterà il livello atteso dei pagamenti nell'ambito del PSN per l'intervento, nell'esercizio di riferimento. Ogni Stato Membro definirà poi uno o più "importi unitari" previsti per ciascun intervento del PSN. Tali importi rappresentano il pagamento previsto agli agricoltori per il raggiungimento di un relativo output. Infine, l'articolo 103 informa di una novità presente in questa nuova PAC: la flessibilità tra fondi. Nella redazione del suo PSN, lo Stato Membro può decidere di trasferire fino al 25% dei pagamenti diretti (vedasi allegato V) verso il FEASR per gli esercizi 2024-2027, o viceversa (dal FEASR al primo pilastro) per gli esercizi 2023-2026.

### 2.5.5. Regolamento (UE) 2021/2116

In questo regolamento sono codificate le norme riguardanti il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della nuova PAC. Esso abroga il reg. (UE) n. 1306/2013. Stabilisce a partire dall'articolo 4 che il finanziamento delle spese in agricoltura dovrà avvenire mediante due fondi, il FEAGA e il FEASR. Centrale, per tutta la PAC, è l'articolo 8: in esso si impone agli Stati Membri l'obbligo di designare a livello di Ministero dell'Agricoltura un'autorità competente (AC). Questa ha molti compiti fondamentali per il corretto funzionamento della PAC tra cui la designazione, la revoca e il monitoraggio dell'organismo pagatore (OP), dell'organismo di coordinamento (OC) e dell'organismo di certificazione (OCe). AC dovrà svolgere le sue azioni sempre con atti formali e informando la Commissione. È prevista la nomina di un unico organismo pagatore per Stato Membro o, per gli Stati regionalizzati quali l'Italia, un Organismo pagatore nazionale, oltre ad un organismo per ciascuna regione.

Compito dell'Organismo di Coordinamento è appunto quello di coordinare gli Organismi pagatori regionali nella loro azione.

L'Organismo di Certificazione deve essere indipendente sia dall'Organismo di Coordinamento che dagli Organismi Pagatori. Nominato da ciascuno Stato Membro per un periodo di tre anni, è un organismo di audit pubblico. Deve monitorare, con relazioni annuali, il funzionamento dei sistemi di governance, il raggiungimento degli obiettivi PAC tramite indicatori di output, la legittimità delle spese e deve assicurarsi che i conti forniscano "un quadro fedele e veritiero" (art. 12).

## 2.6. PSN Italia: l'approccio italiano alla nuova PAC

### 2.6.1. Processo di redazione

Il Piano strategico nazionale (PSN), a norma dei nuovi regolamenti PAC, riguarda la gestione, il finanziamento e il monitoraggio di entrambi i pilastri della PAC; in particolare la gestione del secondo pilastro, lo sviluppo rurale, che in Italia è sempre stata demandata alle Regioni<sup>72</sup>. Nella compilazione del PSN, dunque, si è tenuto in considerazione anche questo aspetto.

A livello italiano già a partire dal 2019 il MiPAAF, in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, nonché con il supporto della Rete rurale nazionale (RRN), ha avviato il cosiddetto *policy brief*, ovvero la preliminare descrizione del contesto in cui intervenire (situazione dell'agricoltura e delle imprese in Italia) in

<sup>72</sup> "PSN, dalla diagnosi alla definizione delle esigenze di intervento negli Stati membri regionalizzati. Una comparazione dei percorsi di definizione del Piano strategico nazionale tra Paesi regionalizzati", consultabile al link <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2598>.

relazione agli obiettivi della politica europea<sup>73</sup>. Si è poi redatta la matrice SWOT, in ottemperanza alle richieste dell'Unione Europea. A fine 2020 si è svolto il confronto tra le varie Autorità di Gestione statali, regionali, provinciali, e gli stakeholder (ovvero i portatori di interessi, quali le associazioni di categoria) e gli esperti della RRN. Nel confronto sono state delineate le linee principali di intervento, con relativa "priorizzazione" dell'assegnazione dei fondi. L'8 settembre 2021 si è tenuto il Tavolo di partenariato, indetto dal MiPAAF. Una seconda riunione ha prodotto, in data 22 novembre 2021, le prime bozze di PSN<sup>74</sup>, con particolare riguardo alle definizioni (ad esempio quella di "agricoltore attivo") e all'allocazione delle spese. Dalla bozza del PSN si ricava la necessità di applicazione della convergenza interna. La definizione delle priorità della PAC ha tenuto anche conto delle caratteristiche orografiche dei territori (montagna, pianura, collina). Per ogni obiettivo PAC sono state ricavate le scelte strategiche (es. convergenza interna, giovani agricoltori, etc.) e la prima lista degli interventi, specificando da quale fondo dovranno essere finanziate (FEASR o FEAGA). Nella redazione degli scenari possibili in caso di diverse scelte strategiche per l'allocazione dei fondi di pagamento diretto PAC, si sono considerati i dati forniti dall'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura).

### 2.6.2. Il paesaggio nel PSN presentato a gennaio 2022

A inizio gennaio, il Piano strategico nazionale alla PAC è stato presentato alla Commissione Europea<sup>75</sup>. Nel documento vengono chiarite le scelte nazionali circa l'allocazione dei fondi e le misure e gli strumenti per ottenere un sistema agroalimentare *sostenibile ed inclusivo*<sup>76</sup>. L'Italia ha scelto di puntare sul sostegno a pratiche agricole con finalità eco-climatico-ambientali, sul riequilibrio nel sistema di pagamenti e aiuto al reddito (convergenza interna), sul rispetto del benessere animale, sugli investimenti a favore dei giovani agricoltori e dei settori agricoli in particolare difficoltà, sul sostegno deciso ad agricoltura e zootecnia biologiche, sulla valorizzazione delle aree rurali, sugli investimenti per assicurare assicurazioni a carattere agevolato agli agricoltori e sul rafforzamento della competitività delle filiere e della posizione degli agricoltori lungo la catena del valore<sup>77</sup>.

Da quanto si legge nella *Dichiarazione strategica* del documento, il 25% delle risorse finanziarie saranno destinate a cinque specifici eco-schemi, che opereranno in sinergia con 26 interventi agro-climatico-ambientali presenti nel secondo pilastro<sup>78</sup>. Gli eco-schemi scelti dall'Italia sono:

- ECO 1: Pagamento per la riduzione della antimicrobico-resistenza e il benessere animale;
- ECO 2: Inerbimento delle colture arboree;
- ECO 3: Salvaguardia di olivi di particolare valore paesaggistico;
- ECO 4: Sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento;
- ECO 5: Misure specifiche per gli impollinatori.

L'eco-schema 3 prevede la *"Salvaguardia di olivi di particolare valore paesaggistico"*, *"definiti tali dalla Regione o Provincia autonoma competente per territorio, fino ad un massimo di 300 piante per ettaro, in base ad elementi oggettivi, quali l'architettura degli impianti, le tecniche di allevamento ed altre pratiche"*

<sup>73</sup> Pierangeli, F. (2020). La riforma della PAC 2021-2027: il percorso di programmazione strategica in Italia. PianetaPSR, 88. <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2324>

<sup>74</sup> A tal proposito si vedano <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16811> e il documento proposto dalla Rete rurale nazionale, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22483>

<sup>75</sup> <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17717>

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagine 40-42).

<sup>78</sup> Ibidem.

*tradizionali*<sup>79</sup>”. Per accedere a tale eco-schema i beneficiari dovranno “*aderire anche agli impegni previsti da ECO-2, con possibilità di cumulo dei pagamenti*”<sup>80</sup>”.

Il tema del paesaggio e della tutela paesaggistica è ben presente nel Piano e ricorre in molti settori (ad esempio nel settore viticolo<sup>81</sup>, oltre al già citato settore dell’olivicoltura). I riferimenti al paesaggio (“paesaggio”, “paesaggi” e “paesaggistico”) sono ben 278 nelle oltre 1500 pagine che compongono il documento. Vengono affrontate, nelle analisi SWOT redatte per ciascun obiettivo specifico della PAC, i punti di forza e le minacce che incombono sui paesaggi rurali italiani<sup>82</sup>. È evidenziato la necessità di migliorare il sistema normativo e armonizzare gli strumenti programmatici per la tutela della biodiversità e del paesaggio (Legge 194/2005; PAF; PTR)<sup>83</sup>.

Nelle pagine 849-860 del Piano strategico è direttamente trattato il tema dell’agricoltura nelle aree sottoposte a vincolo naturale; tra queste figurano anche le aree sottoposte a vincolo paesaggistico ex articolo 136 del codice Urbani<sup>84</sup>. È interessante notare come sia evidenziato, nel documento, che le azioni di sostegno agli agricoltori in queste aree, in cui la produzione risulta molto spesso insostenibile dal punto di vista economico, è anche volto ad arginare l’abbandono dell’attività agricola, il quale comporta una serie di esternalità negative quali l’aumento delle fitopatie, il peggioramento del dissesto idrogeologico e il rischio di incendi<sup>85</sup>.

Appare dunque chiara la presa di coscienza del valore sociale, economico ed ecologico del paesaggio (e di come questi valori siano indissolubilmente legati tra loro) nel Piano strategico alla Politica agricola comunitaria.

La Commissione Europea sarà chiamata ad esprimersi circa il Piano strategico alla PAC nei prossimi mesi.

<sup>79</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagine 132-133).

<sup>80</sup> Ibidem. La *ratio* principale dell’ECO-2 è quella di evitare l’erosione dei terreni ed aumentare lo stock di carbonio nei suoli. Da notare che l’inerbimento (o comunque la non lavorazione del suolo) degli oliveti può andare a modificare il paesaggio tradizionale, specialmente in quelle regioni italiane in cui storicamente è diffusa la lavorazione nell’interfilare. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Loreti, F. (2012) (a cura di), La gestione del suolo in “Volume VIII della Collana divulgativa dell’Accademia Nazionale dell’Olivo e dell’Olio Spoleto”, Accademia Nazionale dell’Olivo e dell’Olio, Spoleto. ISSN 2281-4930 (pagine 9-15).

<sup>81</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagine 166-168).

<sup>82</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagine 90-92). Alcuni esempi: M6.11 Presenza di fenomeni speculativi connessi alla percezione dei pagamenti diretti della PAC in contrasto con gli obiettivi di salvaguardia della biodiversità, del paesaggio e della valorizzazione delle filiere zootecniche; F6.3 Complessità ed elevata diversificazione del paesaggio rurale, caratterizzato da una diffusa presenza di elementi caratteristici, con alcune eccezioni in aree agricole intensive.

<sup>83</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (O 6.11, pagina 90).

<sup>84</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagina 850); Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, articolo 136.

<sup>85</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagine 849-860).

Formulazione finale delle esigenze	Fascia	Livello di priorità	OS
1.1: Accrescere la redditività delle aziende agricole, agroalimentari e forestali, attraverso il sostegno alla ristrutturazione, digitalizzazione, innovazione e gestione sostenibile degli input produttivi	Pianura	Strategico	OS2
	Collina	Strategico	
	Montagna	Strategico	
1.2: Promuovere l'orientamento al mercato delle aziende agricole, agroalimentari e forestali favorendo processi di ammodernamento, anche gestionale, di riconversione, di internazionalizzazione, di adeguamento dimensionale delle strutture produttive in termini economici e fisici, anche ai fini di superare la frammentazione fondiaria	Pianura	Strategico	OS2
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
1.3: Favorire la diversificazione del reddito delle aziende agricole e forestali attraverso lo sviluppo di attività connesse	Pianura	Specifico	OS2
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
1.4: Facilitare l'accesso al credito da parte delle aziende agricole, agroalimentari e forestali attraverso l'attivazione di strumenti e servizi finanziari dedicati	Pianura	Complementare	OS2
	Collina	Complementare	
	Montagna	Complementare	
1.5: Rafforzare la qualità e l'accessibilità alle reti di infrastrutture, materiali e digitali, a servizio delle aziende agricole, agroalimentari e forestali	Pianura	Specifico	OS2
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	

Formulazione finale delle esigenze	Fascia	Livello di priorità	OS
2.6: Sostenere l'agricoltura e la zootecnia biologica, favorire ed estendere le superfici gestite con metodi di produzione e di allevamento ecocompatibili e la gestione forestale sostenibile	Pianura	Strategico	OS5
	Collina	Strategico	
	Montagna	Strategico	
2.10: Promuovere l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, favorendo la riduzione degli impieghi e dei rischi connessi al loro uso	Pianura	Strategico	OS5
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Qualificante	
2.11: Promuovere la gestione attiva e sostenibile delle foreste, la prevenzione dei rischi di calamità naturali (es. rischio idrogeologico, incendi) e biotiche e la ricostituzione e il ripristino del patrimonio forestale danneggiato	Pianura	Specifico	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Qualificante	
2.12: Favorire la conservazione ed il ripristino della fertilità, struttura e qualità del suolo promuovendo tecniche di coltivazione e gestione sostenibile, anche al fine di ridurre i rischi di degrado, inclusi l'erosione ed il compattamento	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Qualificante	
	Montagna	Complementare	
2.13: Efficientare e rendere sostenibile l'uso delle risorse idriche nel comparto agricolo ed agroalimentare, valorizzando i sistemi irrigui a livello aziendale e consortile, promuovendo lo stoccaggio e il riuso della risorsa anche attraverso pratiche agronomiche	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.14: Tutelare le acque superficiali e profonde dall'inquinamento dovuto all'utilizzo di prodotti fitosanitari e fertilizzanti	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.15: Ridurre le emissioni di ammoniaca e dei gas collegati al potenziale inquinamento dell'aria (metano e protossido di azoto) da agricoltura e zootecnia lungo tutto il processo produttivo	Pianura	Qualificante	OS5
	Collina	Complementare	
	Montagna	Specifico	
2.16: Favorire e valorizzare i servizi ecosistemici e la diffusione di sistemi di mercato volontario	Pianura	Specifico	OS5
	Collina	Specifico	
	Montagna	Complementare	

Figura 6. Formulazione finale delle esigenze a seguito del Tavolo di Partenariato del novembre 2021. Elaborazione RRN, 2021.

## 2.7. PNRR: il futuro dell'economia, del territorio e della società italiana

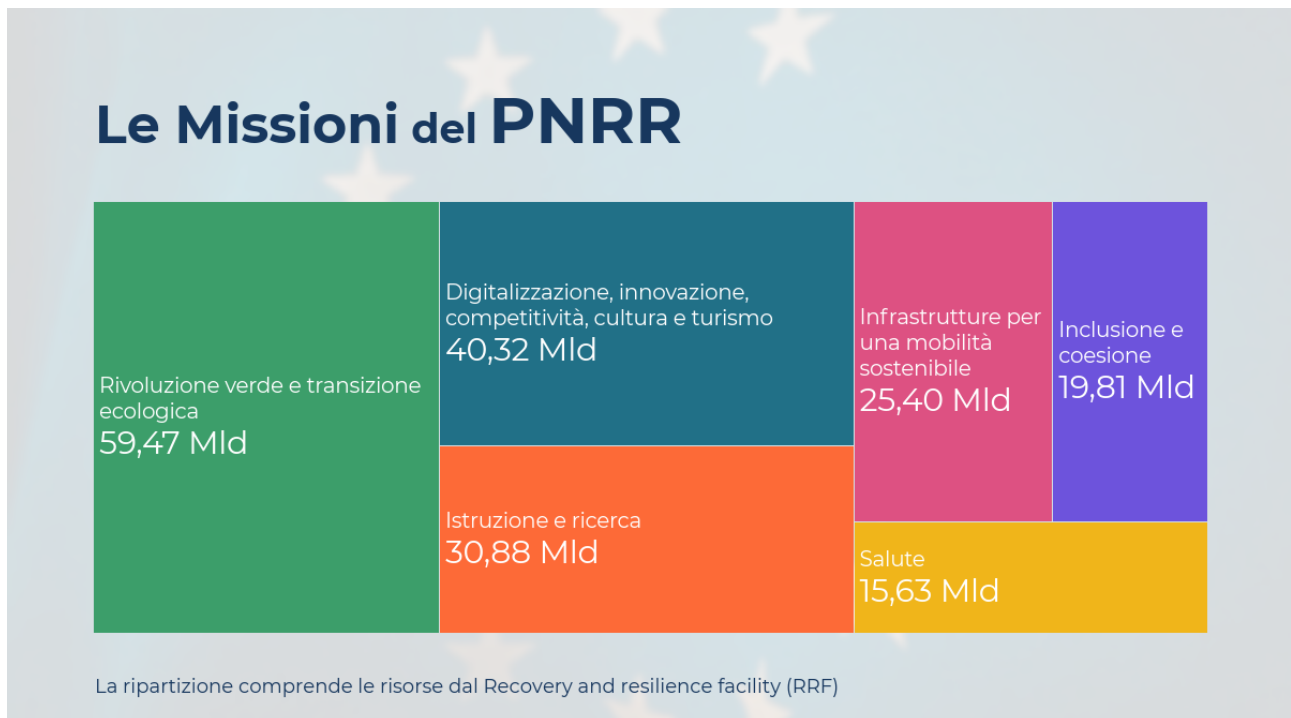


Figura 7: Ripartizione per missione degli investimenti previsti dal PNRR. Fonte: PNRR, Governo italiano (maggio 2021).

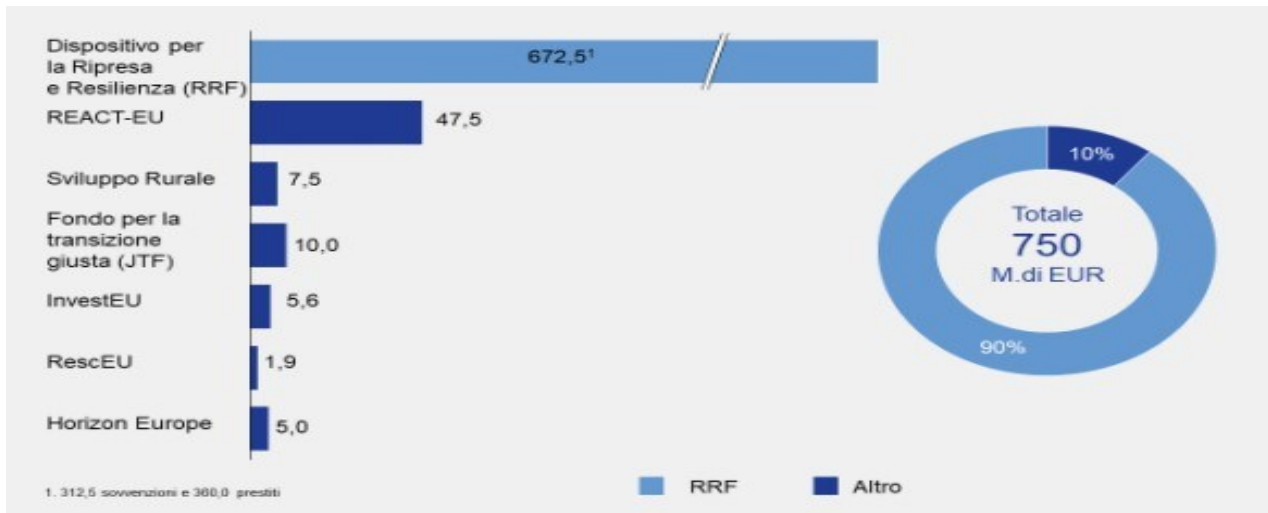
### 2.7.1. PNRR, transizione ecologica e sostenibilità

A seguito della crisi pandemica da Coronavirus, le economie dei Paesi europei sono state fortemente colpite. Il PIL è sceso di più di sei punti percentuali a livello europeo e di quasi il 9% a livello italiano<sup>86</sup>. Tutto questo è avvenuto in un Paese già caratterizzato da decenni di crescita molto lenta (dal 1999 al 2019 il PIL/ora lavorata è cresciuto del 4,2%, un dato molto più basso se comparato con quello di Germania e Francia, ove la crescita è stata superiore al 20% nel ventennio in entrambi i casi). Addirittura, dal 2001 al 2009 la produttività totale dei fattori è diminuita in Italia (-6,2%), dato preoccupante e in controtendenza rispetto alla maggior parte dei Paesi europei<sup>87</sup>. Dunque, la crisi italiana, o quantomeno la stagnazione, non sono una novità, ma il Covid ha sicuramente peggiorato la situazione. A ciò va aggiunta una situazione mondiale, in termini di disuguaglianze, ormai paradossale e insostenibile: secondo il rapporto Oxfam 2020, l'1% della popolazione mondiale più ricca deteneva, al 2019, oltre il doppio della ricchezza (patrimoniale) netta posseduta da 6,9 miliardi di persone. In Italia, un 10% di individui più ricchi possedeva, alla stessa data, 6 volte la ricchezza posseduta dal 50% degli italiani più poveri; in termini patrimoniali, l'1% della popolazione italiana superava il 70% dei connazionali più poveri. Nel 2021, dopo la pandemia, le cose non sono migliorate: a livello mondiale, i 10 uomini più ricchi hanno addirittura aumentato il loro patrimonio da inizio pandemia (e si tratta di cifre importanti, attorno ai 540 miliardi di dollari), a fronte di un generale aumento (seppure con distinzioni da Stato a Stato) della povertà e disoccupazione a livello mondiale<sup>88</sup>. Nel mondo, dunque, si avverte la necessità della sostenibilità sociale dello sviluppo, che deve essere finalmente equilibrato ed inclusivo.

<sup>86</sup> [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto\\_Annuale\\_2021.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto_Annuale_2021.pdf) (pagine 17 e seguenti). Sempre l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) fornisce, anche sulla base dei finanziamenti previsti dal PNRR, un quadro incoraggiante per quanto riguarda il 2022: [https://www.istat.it/it/files/2021/12/Prospettive-economia-italiana\\_2021\\_2022.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/12/Prospettive-economia-italiana_2021_2022.pdf)

<sup>87</sup> <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

<sup>88</sup> [https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/Sintesi\\_report\\_-Il-Virus-della-Disuguaglianza\\_FINAL.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/Sintesi_report_-Il-Virus-della-Disuguaglianza_FINAL.pdf)



*Grafico 1: allocazione dei fondi derivanti dal dispositivo NGEU. Elaborazione fornita dalla Commissione Europea.*

Per reagire alla crisi causata dalla pandemia, l'UE ha dato vita al Next Generation EU (NGEU)<sup>89</sup>. Si tratta di un piano con due strumenti principali: il RRF (dispositivo per la Ripresa e la Resilienza) e il REACT-EU (ovvero il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa). Il RRF mette a disposizione del "Belpaese" 191,5 miliardi di euro per il 2021-2026, di cui 68,9 miliardi a fondo perduto. Per poter usufruire di questo strumento, ogni Stato Membro deve presentare un piano di investimento e di riforme. Il PNRR è proprio questo, la declinazione a livello nazionale del piano RRF. Nel caso italiano, il PNRR si articola in 16 componenti raggruppate in 6 "missioni", ovvero obiettivi principali:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, turismo;
- Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- Istruzione e ricerca;
- Inclusione e coesione;
- Salute.

Il PNRR rappresenta dunque molto di più di una semplice forma di sussidio all'economia per favorirne la ripartenza: esso è lo strumento per modernizzare e digitalizzare l'economia e la società tutta, dalla pubblica amministrazione alle infrastrutture; è inoltre l'occasione per realizzare la tanto agognata – e ormai non più rinviabile – transizione ecologica verso forme energetiche meno legate ai combustibili fossili e in generale rinnovabili e meno suscettibili di produrre emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas serra. Sono numerose le conferenze e gli accordi internazionali (basti ricordare l'Accordo di Parigi e il recente – seppur contestato – esito della COP26 di Glasgow) che hanno obbligato i vari Stati a confrontarsi con la realtà dell'emergenza climatica in atto e a prendere provvedimenti; uno dei più famosi è sicuramente il piano d'azione Agenda 2030, sottoscritto nel 2015 da 193 Paesi membri dell'ONU. Si tratta di un documento con 17 obiettivi strategici di sviluppo sostenibile (SDG – sustainable development goals). Nello specifico, questi riguardano la fine della povertà, a livello mondiale, la tutela di salute e benessere, dell'istruzione, dell'uguaglianza di genere, della tutela di un lavoro dignitoso per tutti, della riduzione delle disuguaglianze e della promozione di energia pulita ed accessibile. Alcuni di questi obiettivi sono profondamente legati all'attività agricola e agro-alimentare: obiettivo fame zero, consumo e produzione responsabili, "agire per il clima" e "la vita sulla Terra".

<sup>89</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)





Figura 8: Obiettivi di Sviluppo Sostenibile Agenda 2030

Dunque, il PNRR muove proprio nella direzione designata da questi obiettivi in termini di uno sviluppo nuovo, sostenibile nei tre cardini fondamentali (economico, sociale e ambientale-climatico) in una realtà, l'Unione Europea, che nutre già grandi ambizioni in termini climatici. Anche nel rispetto del Green Deal l'obiettivo è quello di ridurre le emissioni nette di gas climalteranti al 2030 del 55% rispetto ai livelli di riferimento del 1990, in modo da poter successivamente diventare, al 2050, il primo continente climaticamente neutro (ovvero con emissioni nette pari a zero). Conciliare nuovo sviluppo economico e infrastrutturale con impegni climatici così stretti e stringenti non sarà facile e rappresenta una sfida: non sarà più possibile pensare di realizzare una mediazione tra crescita economica e tutela dell'ambiente ma bisogna creare un nuovo modello in cui la tutela dell'ambiente è insita nello sviluppo dell'economia di cui sarà, al tempo stesso, motore.

Fondamentale a livello italiano sono le 4 riforme principali "di contesto" annunciate dalle note introduttive al piano: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza. Proprio la tutela della concorrenza, in piena coerenza con TFUE e TUE e con i principi ispiratori dell'UE, è vista anche come un importante fattore per garantire maggior equità sociale. Principio ispiratore del PNRR, come del resto dell'intero piano NGEU, è riassumibile in "Do no significant harm" (DNSH), cioè non provocare o quantomeno minimizzare gli impatti ambientali creati da tutte le infrastrutture e in generale attuando le riforme previste dal piano.

In accordo con i regolamenti NGEU, non meno del 37% dei fondi dei PNRR dovrà essere impegnato in obiettivi correlati al contenimento dell'emergenza climatica<sup>90</sup>.

In Italia, il PNRR ha preso forma a partire da settembre 2020, mese in cui sono state approvate le linee guida per la redazione del PNRR; nei mesi successivi vi è stata un'intensa attività di confronto fra Governo, enti pubblici, privati, enti locali: il 15 gennaio 2021 il Governo Conte II ha presentato al Parlamento una prima proposta di PNRR, discussa per 3 mesi (fino ad aprile 2021); tenuto conto delle osservazioni del Parlamento, il nuovo Governo a guida di Mario Draghi ha successivamente riscritto in alcune parti il piano, che è poi stato presentato il 25 aprile 2021, ed è stato oggetto di comunicazione del Presidente del Consiglio in Camera e

<sup>90</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, OJ L 4331, 22.12.2020, p. 23–27; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, OJ L 57, 18.2.2021, p. 17–75.

Senato nei due giorni successivi<sup>91</sup>. Il 30 aprile 2021 il piano è stato trasmesso alla Commissione europea e al Parlamento italiano; il 13 luglio 2021 su proposta della Commissione europea<sup>92</sup> il PNRR italiano è stato approvato tramite decisione di esecuzione del Consiglio<sup>93</sup>. Tale decisione è anche corredata da un allegato fornito dal Consiglio, ove si analizza caso per caso (ovvero per ciascuna missione, obiettivo e investimenti previsti) le scadenze e le date da rispettare. Le risorse economiche saranno erogate all'Italia ogni sei mesi<sup>94</sup>. Una prima tranche di questi sostegni è stata erogata dalla Commissione il 13 agosto 2021 (si tratta in totale di 24,9 miliardi).

Da notare che tutti gli investimenti effettuati tramite PNRR, e dunque tramite fondi europei, dovranno essere rendicontati alla Commissione UE. I fondi europei RRF declinati nel PNRR saranno disponibili per il periodo 2021-2026. È previsto in aggiunta al PNRR un ulteriore stanziamento di 30,6 miliardi di euro da parte del governo italiano. Tale investimento è detto "Piano Complementare al PNRR" poiché, nonostante sia finanziato interamente con fondi nazionali, riguarda piani e progetti strettamente correlati a quelli del PNRR. Almeno il 40% dei fondi del PNRR dovranno essere riservati a fondi specifici per il Mezzogiorno.

Tre sono gli "assi strategici" lungo cui si muove il piano: inclusione sociale, transizione verde, digitalizzazione e innovazione. Come già riportato, sono 6 le missioni e 16 le componenti principali del piano. Il grafico 2 mostra come sono ripartite le risorse economiche tra queste.



Grafico 2: allocazione delle risorse per missione. Fonte: PNRR, versione consolidata

M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
<b>Totale Missione 2</b>	<b>59,47</b>	<b>1,31</b>	<b>9,16</b>	<b>69,94</b>

Figura 9: PNRR, missione 2, e allocazione delle risorse tra i vari obiettivi. Fonte: PNRR, versione consolidata

Prima di proseguire con la disamina del PNRR, è necessaria una precisazione sulla strutturazione generale del PNRR. Ad ognuna delle 6 missioni corrisponde una serie di obiettivi (in totale, 16 obiettivi); per ciascun

<sup>91</sup> <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

<sup>92</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf)

<sup>93</sup> COM(2021) 344 final. Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia;

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>

<sup>94</sup> <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

obiettivo sono previsti vari ambiti di intervento (es. “2: sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile”). Per ogni specifico ambito di intervento (anche detto “componente”) sono previsti investimenti (es. “agri-solare”) e/o riforme (ad esempio “Riforma 1.1: Strategia nazionale per l'economia circolare”). In questo modo le ambizioni più generali vengono concretamente trasformate in stanziamenti e finanziamenti di piani e progetti che permetteranno di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile del PNRR.

### 2.7.2. PNRR e agricoltura

Per il settore agricolo, sicuramente il più esposto alle conseguenze del cambiamento climatico e all'intensificarsi di fenomeni meteorologici estremi, sono previste varie misure. In totale, all'agricoltura sono destinati, per l'obiettivo specifico M2C1 (“Agricoltura sostenibile ed economia circolare”) 6,97 miliardi di euro. È proprio la componente M2C1 la più importante per il settore. Essa punta su innovazione, digitalizzazione e in generale su un processo di modernizzazione dell'agricoltura rivolta a ottenere una maggiore sostenibilità e produttività, in coerenza con le strategie “Green Deal” e “Dal campo alla tavola”. M2C1 si sviluppa in 3 sottocomponenti: (1) il miglioramento della capacità di gestione dei rifiuti e l'economia circolare (finanziato con 2,10 miliardi di euro), (2) lo sviluppo di una filiera agroalimentare sostenibile (finanziata con 2,80 miliardi di euro) e (3) lo sviluppo di progetti integrati (finanziato con 0,37 miliardi di euro). La sottocomponente 2, sicuramente la più focalizzata sui temi dell'agricoltura, prevede tre linee di investimento principali:

- 0,80 miliardi di euro saranno destinati a sostenere lo sviluppo della logistica per l'agricoltura, la floricoltura, l'acquacoltura, la silvicoltura, la pesca, il vivaismo;
- 1,50 miliardi di euro saranno invece destinati all'agri-solare;
- Mezzo miliardo di euro sarà destinato all'innovazione e alla meccanizzazione in agricoltura e nel settore dell'alimentazione (trasformazione, distribuzione, etc.).

La logistica assume un ruolo fondamentale per le produzioni agricole e un suo sviluppo sarà determinante per migliorare la competitività e l'accesso ai mercati delle imprese agricole e per ridurre gli sprechi alimentari, molto spesso concentrati in larga misura proprio nelle fasi di distribuzione e stoccaggio delle merci. Il PNRR prevede investimenti per esempio volti a migliorare la circolazione delle merci intervenendo sulle “zone di traffico maggiormente congestionate”, diminuendo l'impatto ambientale della produzione di cibo, permettere alle PMI di accedere al meglio ai maggiori “hub” agroalimentari (mercati, magazzini, etc.) e digitalizzare la logistica, garantendo in questo modo non solo maggior efficienza, ma anche la completa tracciabilità lungo tutta la filiera.

Per quanto riguarda l'agri-solare, il PNRR punta all'efficientamento energetico delle imprese agroalimentari italiane, per le quali (in media), l'approvvigionamento energetico pesa per oltre il 20% delle spese annue. Si punta ad installare pannelli solari sui tetti di edifici agricoli, agroalimentari e zootecnici, in funzione o da riqualificare, al fine di produrre 0,43 GW di energia. Le stime del PNRR riferiscono che questi saranno installati su circa 43 milioni di metri quadrati, senza consumo di suolo e dunque con un impatto molto positivo dal punto di vista ambientale (e anche paesaggistico, nella misura in cui questi verranno effettivamente installati sui tetti e non occupando altro suolo magari destinato all'agricoltura; il tema è tuttora molto dibattuto in Italia<sup>95</sup>).

L'innovazione e la meccanizzazione in agricoltura, tema molto presente anche nella nuova PAC, saranno insieme uno dei crocevia principali per la riuscita di una serie di politiche agricole ed ambientali: solo tramite un efficientamento dei mezzi di produzione sarà possibile applicare un'agricoltura di precisione del tipo 4.0, al fine di aumentare le produzioni riducendo gli input, le emissioni di CO<sub>2</sub>, l'utilizzo di fertilizzanti e l'utilizzo di fitofarmaci, per arrivare ad ottenere una produzione agricola completamente sostenibile e poter

<sup>95</sup> Ad esempio in [https://www.corriere.it/cronache/21\\_novembre\\_05/italia-sfida-conciliare-nuove-pale-eoliche-antica-bellezza-faab9ffc-3e81-11ec-b8f4-254f69e7c034.shtml](https://www.corriere.it/cronache/21_novembre_05/italia-sfida-conciliare-nuove-pale-eoliche-antica-bellezza-faab9ffc-3e81-11ec-b8f4-254f69e7c034.shtml)

raggiungere le ambizioni della strategia From farm to fork. Nel PNRR si legge che il solo ammodernamento del parco mezzi (trattori e macchine operatrici) ridurrebbe le emissioni dell'agricoltura italiana di un sorprendente 95% passando dagli attuali mezzi Euro1 (che rappresentano oltre l'80% del parco mezzi italiano attuale) a mezzi almeno Euro5. Nondimeno, la modernizzazione dei mezzi e infrastrutture lungo tutta la catena produttiva della trasformazione porterebbe anche a una maggiore capacità di realizzare una filiera circolare, ad esempio riutilizzando reflui e rifiuti agricoli a fini energetici.

Molto interessante la componente M2C1.3 "sviluppare progetti integrati". Essa prevede tre investimenti principali. Il primo è volto a rendere le piccole isole autosufficienti dal punto energetico tramite eolico e solare e altre fonti (es. da biomasse o biogas), migliorando la gestione dei rifiuti e puntando ad installare dispositivi di accumulo energetico. L'investimento, seppur relativamente modesto (0,20 miliardi di euro), desta particolare interesse poiché queste piccole isole faranno da modello in termini di futuro sviluppo energetico. Il secondo investimento riguarda le "green communities" (0,14 miliardi di euro). Si tratta di sostenere lo sviluppo "sostenibile e resiliente" di territori montani e rurali, attraverso lo sfruttamento (o per meglio dire l'utilizzo) delle risorse a loro disposizioni individuate dal PNRR "in primo luogo" come "acqua, boschi e paesaggio". I piani riguarderanno 30 "green communities" (che faranno da modello, similmente alle piccole isole) per cui si sosterrà economicamente la "transizione verso una gestione integrata del patrimonio agroforestale" e "delle risorse idriche", la produzione di energia da fonti rinnovabili rinvenibili localmente (dal biogas, all'idroelettrico, all'eolico: l'ambizione è quella di utilizzare le fonti più abbondanti e più efficienti in un territorio; sarà in questo fondamentale il coinvolgimento di tecnici e amministratori, nonché di tutti i cittadini dei luoghi indicati), lo sviluppo di un turismo sostenibile (per cui sarà fondamentale la salvaguardia e la gestione del paesaggio e dei paesaggi locali) e l'infrastrutturazione (patrimonio edilizio e infrastrutture) della montagna e dei territori rurali. Infine, sarà fondamentale puntare, in questi territori, all'efficientamento energetico anche tramite l'integrazione "intelligente" di impianti e reti e dei "servizi di mobilità", allo sviluppo sostenibile di tutte le attività produttive (con l'obiettivo dichiarato del "zero waste production") tra cui l'agricoltura (e "l'azienda agricola").

All'agricoltura italiana saranno destinati da Piano Complementare al PNRR ulteriori 1,20 miliardi di euro, a favore della creazione di contratti e accordi di filiera e di distretto produttivo. Questi, oltre che migliorare la posizione contrattuale di molti imprenditori agricoli e garantire loro un miglior reddito, saranno anche fondamentali per l'applicazione delle innovazioni in agricoltura, molto spesso eccessivamente onerose per aziende con pochi ettari, che giocoforza saranno costrette ad unirsi attraverso patti e accordi di filiera<sup>96</sup>.

Anche la M2C2.1 contiene alcuni provvedimenti direttamente correlati al settore agricolo. In particolare la misura 1, produrre energia da fonte rinnovabili, destina 1,10 miliardi di euro allo sviluppo del settore agro-voltaico e 1,92 miliardi alla produzione di biometano. Per quanto riguarda l'agro-voltaico, si vuole installare impianti da 1,04 GW di capacità produttiva, che a regime dovranno garantire circa 1.300 GWh all'anno<sup>97</sup>. Si tratta essenzialmente di sfruttare l'agro-voltaico, ovvero la combinazione di coltivazione e produzione di energia fotovoltaica. L'inserimento di una serie di pannelli fotovoltaici sopraelevati dai suoli agricoli permetterà la normale coltivazione tramite mezzi meccanici al di sotto di essi e dunque non consumando suolo. Da notare che questo produrrebbe effetti molto positivi anche alle economie delle stesse aziende agricole. Sarà importante il monitoraggio degli effetti sul micro-clima, sulla produttività e fertilità del suolo e sul risparmio idrico derivanti dall'installazione nei terreni dei pannelli. Il PNRR non fa riferimento a un possibile studio sugli effetti paesaggistici dei pannelli.

<sup>96</sup> A tal proposito si veda anche l'articolo de Il Sole 24 Ore che riporta anche le dichiarazioni dei rappresentanti di alcune associazioni di categoria: <https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-l-agricoltura-poco-accessibili-piccoli-servono-patti-filiera-AEUMBNT>

<sup>97</sup> Si veda anche <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/sviluppo-agro-voltaico.html>

Per quanto concerne il biometano, il PNRR vuole implementarne la produzione, in modo di avere del gas da integrare alla rete del gas nazionale arrivando a 2,5 miliardi di metri cubi. Per fare ciò, si vuole “riconvertire e migliorare l’efficienza degli impianti di biogas agricoli esistenti verso la produzione totale o parziale di biometano” da utilizzare nei settori industriali e terziari, dei trasporti e anche per il riscaldamento a fini residenziali; è incentivata anche la diffusione di pratiche agronomiche favorevoli a combinare produzione di biometano e minor emissione di CO<sub>2</sub> (quali distribuzione di digestato a basse emissioni, minime lavorazioni del suolo, etc.) e destinando un contributo del 40% agli investimenti (privati) in impianti e infrastrutture per produrre biometano. Questo, si legge sempre nel PNRR, potrebbe anche essere utilizzato come fonte combustibile per macchine agricole (trattrici e macchine operatrici). Possiamo dunque asserire che il PNRR rilevi l’agricoltura come beneficiaria della produzione e al tempo stesso produttrice di materia prima per il biometano.

La M2C2.1 per essere applicata necessiterà di due fondamentali interventi di riforma amministrativa: la *“semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore, nuovo quadro giuridico per sostenere la produzione da fonti rinnovabili e proroga dei tempi e dell’ammissibilità degli attuali regimi di sostegno”* e la *“nuova normativa per la promozione della produzione e del consumo di gas rinnovabile”*. In particolare, la prima riforma di semplificazione delle procedure di autorizzazione (principalmente la VAS e la VIA, che dovrebbero essere integrate in un’autorizzazione ambientale unica) è controversa, seppur necessaria: potrebbe provocare impatti significativi sul patrimonio paesaggistico nazionale. La questione verrà discussa successivamente in questo lavoro. Comunque, anche secondo quanto scritto nel PNRR, sarà di vitale importanza per minimizzare tutti gli impatti (inevitabili) sul paesaggio e sull’ambiente il confronto tra Stato, Regioni ed Enti Locali.

L’agricoltura è direttamente coinvolta dagli obiettivi e dai finanziamenti previsti dalla M2C4, tutela del territorio e della risorsa idrica. Questa prevede in totale di 15,06 miliardi di euro di finanziamenti, ripartiti in 4 sottocomponenti: (1) “rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico”, (2) “prevenire e contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio” (8,49 miliardi di euro in 2 linee di investimento), (3) “salvaguardare la qualità dell’aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo, delle aree marine” e (4) “garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l’intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime” (4 linee di investimento e 2 riforme). Se direttamente o indirettamente tutte queste misure riguardano l’attività degli agricoltori, è sicuramente la quarta misura quella più importante. Infatti, uno degli investimenti per questa linea è l’investimento 4.3, “Resilienza dell’agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche” (0,88 miliardi di euro). Con questo si vuole favorire investimenti “infrastrutturali” su reti e sistemi irrigui per consentire un approvvigionamento costante di acqua (ad esempio tramite la costruzione di invasi) agli imprenditori agricoli. Si vuole investire in sistemi irrigui più efficienti che richiedano meno acqua a parità di risultati produttivi. Per fare ciò, si legge dal PNRR, occorrerà intervenire sull’articolo 1 della Legge 205/2017<sup>98</sup> (Piano nazionale per gli interventi nel settore idrico), semplificando le procedure e di redazione (“formazione e aggiornamento”) e di investimento nelle infrastrutture idriche e nel suo controllo (“rendicontazione e monitoraggio degli investimenti finanziati”). La scarsità idrica è un problema con cui molte aree del Paese debbono già fare i conti ed è destinata ad aumentare a seguito del riscaldamento globale.

---

<sup>98</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62).

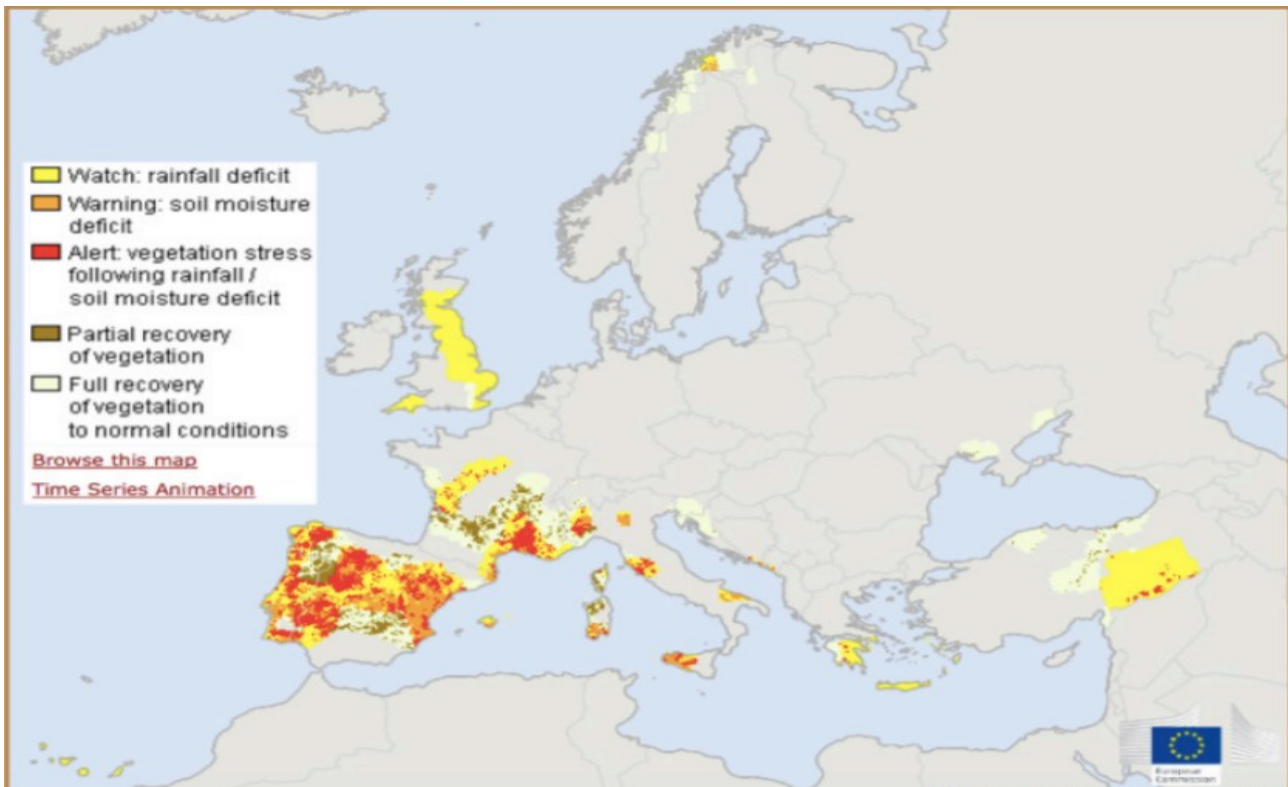


Figura 10: regioni europee a rischio siccità secondo il “Combined drought indicator” (indicatore combinato di siccità. Elaborazione del JRC, 2018<sup>99</sup>)

È da notare che l’approvvigionamento costante di acqua agli agricoltori, specialmente in alcune regioni europee caratterizzate da fiumi a regime torrentizio, compresa larga parte dell’Italia, può essere messo a rischio dall’applicazione del principio del cosiddetto “Deflusso minimo ecologico”, che secondo la direttiva 2000/60/CE<sup>100</sup> (anche nota come “direttiva acque”) dovrà essere applicato a partire dalla fine del 2021. Questo principio consiste nel mantenere in ogni sezione di un corso d’acqua naturale una portata transitante con caratteristiche di naturalità, mantenendo valori non inferiori a quanto il fiume necessita per assicurare buone caratteristiche ecologiche<sup>101</sup>. In Italia è sempre stato applicato il deflusso minimo vitale, ovvero garantire la presenza almeno della portata volumetrica minima di un corso d’acqua tale da permettere la sua tutela e salvaguardia. Il concetto, seppur lodevole, ha destato critiche da molte associazioni e consorzi, poiché sarebbe basato su considerazioni effettuate sui grandi fiumi nordeuropei, a regime abbastanza costante; (interessante e ben supportato da dati scientifici è l’articolo apparso sul Corriere della Sera: [https://www.corriere.it/pianeta2020/21\\_novembre\\_24/ultima-battaglia-piave-difendere-portata-fiume-insieme-sua-energia-1d251f0c-4ac3-11ec-be32-a40a18c10418.shtml](https://www.corriere.it/pianeta2020/21_novembre_24/ultima-battaglia-piave-difendere-portata-fiume-insieme-sua-energia-1d251f0c-4ac3-11ec-be32-a40a18c10418.shtml)<sup>102</sup>).

Infine, l’agricoltura è coinvolta anche nella componente M1C3 (“turismo e cultura”), in cui si legge che “la transizione verde e la sostenibilità ambientale nel nostro Paese non possono che fondarsi sulla tutela e sulla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, attraverso politiche intrinsecamente ecologiche che comportino la limitazione del consumo di suolo”. In particolare la misura 2 (“rigenerazione di piccoli siti

<sup>99</sup> Per il report completo si rimanda al sito del JRC, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC115957>

<sup>100</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria in materia di acque, OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1–73.

<sup>101</sup> Ibidem.

<sup>102</sup> A tal proposito si veda anche Spitale e Bruno (2018), *Criticità nella determinazione del Deflusso Ecologico in Italia mediante gli invertebrati bentonici* in *Biologia Ambientale* n. 32 pp. 67-73. DOI 10.30463/ao181.007.

culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”) prevede una linea di finanziamento specifica per la “*Tutela e valorizzazione dell’architettura e del paesaggio rurale*”, cui sono destinati 0,60 miliardi di euro.

Abbiamo dunque visto come l’agricoltura e lo sviluppo dei territori rurali siano molto presenti nel PNRR, e non potrebbe essere altrimenti, poiché è il settore tra i maggiori responsabili della gestione del territorio e delle sue risorse, e poiché i benefici che crea in termini di tutela del capitale naturale, della biodiversità e della salvaguardia dell’assetto idrogeologico hanno e avranno sempre di più una grande importanza per la mitigazione e per l’adattamento (“resilienza”) al cambiamento climatico. Occorre dunque una sintesi, talvolta molto difficile ma necessaria, tra la salvaguardia dell’ambiente e la tutela del reddito degli agricoltori, poiché senza un reddito sufficiente e col conseguente abbandono dell’attività agricola non sarebbe possibile garantire alla società e all’ambiente questi servizi.

### 2.7.3. Cenni sulla governance del PNRR

La responsabilità della governance, definita dapprima dalla legge 178/2020<sup>103</sup>, dal comma 1037 al comma 1050 compreso (legge di bilancio per il 2021), e dal DL 77/2021<sup>104</sup>, poi convertito nella legge 108/2021<sup>105</sup> (riguardante le misure per l’attuazione del programma Next Generation EU) dell’indirizzo del PNRR (inclusa l’agricoltura), è di competenza del Presidente del Consiglio, che presiede la cosiddetta “Cabina di Regia” (un istituto che esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sullo stato di attuazione degli interventi del PNRR). Tale cabina di regia è composta, oltre ai Ministri e Sottosegretari competenti in materia (es. Ministro dell’Agricoltura), anche da Presidenti di Regioni e Province autonome, dal Presidente della Conferenza Stato-Regioni e dai Presidenti di ANCI e UPI qualora i temi trattati riguardino progetti locali<sup>106</sup>.

Alla Cabina di Regia possono essere invitati anche rappresentanti dei soggetti attuatori dei piani. Compito della Cabina di Regia è quello di redigere una relazione semestrale da consegnare al Parlamento circa lo stato di avanzamento dei lavori e fornire allo stesso, su espressa richiesta delle Commissioni parlamentari, elementi utili a valutare lo stato di attuazione del PNRR. Ad essa si affiancano i Comitati Interministeriali per la Transizione Digitale e la Transizione Ecologica (secondo quanto previsto dal DL 22/2021<sup>107</sup>), che esercitano funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico. Altri soggetti responsabili della governance del PNRR sono la Segreteria tecnica e il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale (composto da Governo, Regioni, Parti sociali, Associazioni di categoria, Università e enti di ricerca); quest’ultimo fornisce un ruolo consultivo alla Cabina di Regia. Per quanto concerne il monitoraggio e per le fasi relative alla rendicontazione del PNRR, essi sono affidati al “Servizio centrale per il PNRR”, organismo istituito presso la Ragioneria generale dello Stato: esso è il trait d’union tra lo Stato italiano e la Commissione europea per l’attuazione del piano<sup>108</sup>. La Corte dei conti esercita compito di controllo sulla gestione del PNRR.

Per quanto riguarda invece i singoli interventi, la responsabilità è dei soggetti attuatori, e in particolare Regioni, Province, Amministrazioni centrali ed Enti locali, ciascuno in base alle proprie competenze, in ossequio ai principi del diritto amministrativo; in caso di inadempienza degli enti locali è prevista la possibilità per l’Amministrazione Centrale di esercitare potere sostitutivo.

<sup>103</sup> Legge 30 dicembre 2020, n. 178 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

<sup>104</sup> Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. (21G00087)

<sup>105</sup> Legge 29 luglio 2021, n. 108 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

<sup>106</sup> <https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>.

<sup>107</sup> Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.

<sup>108</sup> <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

Secondo quanto disposto dalla Legge 178/2021, il Consiglio dei ministri è tenuto a trasmettere una relazione annuale dal 2021 al 2027 alle Camere, sui risultati raggiunti e le possibilità di miglioramento nella gestione dei fondi europei per il PNRR.



## CAPITOLO III. VENETO E PAESAGGIO: DAL PTRC A “VENETO CANTIERE VELOCE”

### 3.1 PTRC

Dopo aver esaminato l'evoluzione della tutela del paesaggio, e dopo aver brevemente introdotto le principali misure stabilite dalla nuova PAC e dal PNRR con particolare riguardo al settore agricolo che, come va ricordato ulteriormente, ha plasmato nel corso della storia i paesaggi ed è il principale gestore del territorio nazionale, passiamo ad esaminare gli strumenti legislativi e di pianificazione territoriale locale che riguardano il paesaggio. L'esempio è quello della Regione Veneto. Come ricordato al capitolo 1, il Codice Urbani demanda alle Regioni, in collaborazione con lo Stato, la pianificazione paesaggistica. A livello nazionale c'è ancora molto da fare, visto che al 2021 molte Regioni dovevano ancora dotarsi di un Piano Paesaggistico. La redazione del nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) della Regione Veneto ha avuto inizio quasi venti anni fa, ed ha avuto conclusione nella metà del 2020, con la sua approvazione definitiva il 30 giugno 2020<sup>109</sup>. La scelta dello strumento è ricaduta non su un Piano Paesaggistico ma su un Piano Territoriale (il PTRC – Piano Territoriale Regionale di Coordinamento) con considerazione dei valori ambientali e paesaggistici; la scelta è stata effettuata (secondo quanto motivato dalla nota informativa allegata al primo volume del PTRC) per avere più libertà negli strumenti urbanistici sottostanti il PTRC. La valenza paesaggistica del piano, inizialmente attribuita con la variante al PTRC del 2009, risulta “sfumata” nella versione definitiva approvata il 30 giugno 2020.

L'obiettivo del piano, ripetuto più volte già dalle prime pagine della relazione illustrativa, è quello di dare pari dignità (ovviamente con strumenti e sistemi di tutela diversi) alle ville venete come al paesaggio “agropolitano”, ai paesaggi industriali e residenziali (es. villette a schiera, centri commerciali, capannoni utilizzati o abbandonati, etc.). Il Paesaggio è espressione della volontà, delle esigenze e delle aspirazioni delle popolazioni residenti, e dunque la pianificazione paesaggistica deve tenere in grande considerazione questo aspetto [note introduttive alla Relazione Illustrativa del PTRC Veneto, Volume 1]. Il piano non vuole partire da considerazioni e idee di “Paesaggio” astratte, ma dai paesaggi concreti realmente presenti in Veneto; la natura complessa e molte volte frazionata e atomizzata del paesaggio veneto sono il punto di partenza per la pianificazione.

Tre sono le principali categorie di riferimento della pianificazione territoriale-paesaggistica del PTRC:

- Il paesaggio, definito come *“una complessa espressione dinamica delle relazioni fra fattori e processi naturali e culturali, comprensiva della influenza della percezione sociale sulle sue identificazioni ed evoluzioni”*, nonché *“entità essenziale in quanto sistema degli habitat delle popolazioni di esseri viventi, dei loro spazi di vita percepiti”* [PTRC, Vol. 2, pag. 15];
- I paesaggi (concreti ed esistenti, non semplici concetti astratti, sono descritti come *“entità sistemiche e, in quanto tali, relazionali e contestuali, di natura composita, materiale e immateriale, la seconda delle quali non è relativa alle soggettività individuali, non rilevanti ai fini del piano, bensì si riferisce alle soggettività collettive espresse dalle percezioni sociali”* [PTRC, Vol. 2, pag. 15]<sup>110</sup>.
- I beni paesaggistici, ovvero le eccellenze, come definiti dal Codice Urbani.

Nelle note introduttive al PTRC il territorio viene definito “bene pubblico indivisibile” [Relazione Illustrativa del PTRC Volume 1, pag. 19]. Su questo cardine si basa tutta la pianificazione territoriale e paesaggistica regionale: l'iniziativa privata va regolata e armonizzata, poiché al contrario le forze libere del mercato tendono a perseguire obiettivi di “speculazione” immobiliare, che creano valore nel breve periodo ma che contribuiscono a far scadere il territorio e a renderlo meno appetibile, anche dal punto di vista economico,

<sup>109</sup> <https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc-2020>. A tal proposito si veda anche la Relazione illustrativa al PTRC, presente in allegato A e consultabile allo stesso link.

<sup>110</sup> Le definizioni sono a loro volta tratte da Paolinelli, G. (2010) “Il piano paesaggistico regionale del Veneto: indirizzi tecnico scientifici”.

nel medio-lungo termine. Le regole e i vincoli posti in essere dai vari strumenti di pianificazione non debbono avere un'impostazione meramente restrittiva, ma sono al contrario funzionali a garantire che l'iniziativa privata ingeneri uno sviluppo positivo e durevole, proteggendo l'ambiente e valorizzando il paesaggio.

Il PTRC, come ricordato, è innanzitutto un piano territoriale. La scelta di questo strumento e non di quello del Piano paesaggistico è dettata dalla volontà di dare al piano una valenza di quadro di insieme, all'interno del quale lasciare un certo grado di libertà agli strumenti territoriali provinciali e comunali. Esso è più un "contratto sociale" che un mero strumento tecnico [Relazione illustrativa al PTRC, Vol.1, pag. 55]. La volontà del legislatore è quella di non cercare di imporre limiti basati su una posizione gerarchica superiore, ma piuttosto di confrontarsi e collaborare con le Soprintendenze e con le autorità degli enti locali. È perciò da considerare una strategia, una cornice in cui muoversi nonché un supporto al governo del territorio degli altri strumenti di pianificazione. Va quindi letto e giudicato anche in relazione agli altri strumenti di governo del territorio (es. LR 14/2004, "VENETO 2050", etc., approfondite nei paragrafi successivi) o che comunque possono avere efficacia significativa nell'utilizzo dello spazio pubblico e privato. Il paesaggio trova comunque ampio risalto nel piano, ed è trattato approfonditamente nel "Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto". Il piano sarà poi integrato da specifici Piani Paesaggistici Regionali d'Ambito [Norme Tecniche PTRC, Vol. 1].

Lo sviluppo sostenibile è ciò che ispira il piano; questo riguarda innanzitutto la protezione e conservazione di risorse non riproducibili a partire dal suolo. Nelle fasi di redazione del piano, ha avuto grande importanza la VAS<sup>111</sup>; il rapporto ambientale conseguente è parte integrante del piano stesso. La volontà è dunque quella di pianificare il territorio dal punto di vista urbanistico, funzionale ed economico, tutelando e migliorando i paesaggi e proteggendo gli habitat e la biodiversità; non può esservi sostenibilità senza la sostenibilità ambientale, garante di servizi ecosistemici il cui valore è spesso difficilmente quantificabile in termini monetari<sup>112</sup>. Non da ultimo, la tutela è riservata anche all'identità culturale e storica del territorio (ad esempio i paesaggi rurali).

Nel piano, ai sensi dell'art. 45 ter, comma 1, della LR 11/2004, e dell'art. 135, comma 2, del D.Lgs 42/2004, il territorio è stato diviso in 14 Ambiti di Paesaggio. Per ciascuno di questi verrà redatto uno specifico strumento, come pocanzi sottolineato: il Piano Paesaggistico Regionale D'ambito (PPRA), con specifica valenza paesaggistica e in co-pianificazione con il Ministero della Cultura e con il coordinamento del Comitato tecnico per il Paesaggio (CTP).

Gli ambiti di paesaggio della Regione Veneto sono:

1. Alta montagna bellunese
2. Montagna bellunese
3. Altipiani vicentini e monte Grappa
4. Lessinia e piccole Dolomiti
5. Alta marca trevigiana
6. Alta pianura veneta
7. Alta pianura tra Piave e Livenza
8. Pianura centrale veneta
9. Colli euganei e monti Berici
10. Verona, lago di Garda, monte Baldo
11. Bonifiche orientali dal Piave al Tagliamento
12. Pianura veronese e alto Polesine

<sup>111</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

<sup>112</sup> Capriolo, A., 2018. Secondo rapporto sullo stato del Capitale Naturale in Italia. DOI: [10.13140/RG.2.2.16623.94889](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.16623.94889).

13. Bassa pianura veneta
14. Arco costiero adriatico, laguna di Venezia e delta del Po

Per ognuno di questi sono fissati, in accordo col Codice Urbani, degli obiettivi di qualità paesaggistica che saranno preliminari alla redazione dei PPRA. Sono anche fissate delle linee (generali) di sviluppo edilizio ed urbanistico. Da notare che gli ambiti non sono stati selezionati solo su criteri geografici, ma anche tenendo in considerazione aspetti di analogia tra più Comuni di uno stesso ambito quali direzioni di trasformazione paesaggistica, radici storico-culturali, natura e valori ambientali preminenti. Al momento di redazione di questo lavoro, solamente per l'ambito 14 si è a buon punto circa la redazione del PPRA, per il quale sono già stati adottati il Documento preliminare al PPRA e il rapporto ambientale preliminare<sup>113</sup>; si è poi proceduto, nel 2013, a 4 incontri pubblici con gli stakeholders e gli enti locali (fase di concertazione), per definire elementi di pregio degni di tutela e obiettivi di qualità paesaggistica da perseguire. Nel 2015 la Giunta Regionale ha presentato vari elaborati per la redazione del piano. Anche i PPRA per gli ambiti 9 e 10 sono in una discreta fase di avanzamento<sup>114</sup>.

### 3.2. Piani d'Area e PTC

In contiguità allo strumento del PTRC vi sono i Piani d'Area, strumenti "di specificazione" dei PTRC stessi, sviluppati per determinati ambiti. I Piani d'Area derivano dalla LR n. 61 del 1985<sup>115</sup>, e hanno assunto valenza paesistica con la LR n. 9 del 1986<sup>116</sup> (che adeguava gli strumenti regionali alla Legge Galasso del 1985). Anche i piani d'area (PdA) hanno carattere sovra-ordinario rispetto agli altri strumenti di gestione del territorio. Sono uno strumento ormai poco usato in favore dei PTRC e rispettivi PPRA. Riguardano specifiche aree es. Massiccio del Grappa, Montello, Delta del Po, Auronzo e Misurina, etc. Come ogni piano debbono essere adottati e poi approvati in Giunta Regionale. Si compongono di norme tecniche di attuazione, cartografia e relazione illustrativa. Vi sono all'interno norme prescrittive e di orientamento generale.

#### TITOLO I DISPOSIZIONI GENERALI

- 12 -

##### Articolo 1 Elaborati del Piano di Area

Il Piano di Area con valenza paesistica ai sensi e per gli effetti della legge 29 giugno 1939, n.1497 e della legge 8 agosto 1985, n.431 comprende parte dei territori dei comuni di Bassano del Grappa, Pove del Grappa, Romano d'Ezzelino, Borso del Grappa, Crespano, Paderno del Grappa, Possagno, Cavaso del Tomba, Pederobba, Alano di Piave, Quero, Feltre, Seren del Grappa, Arsè, Fonzaso, Cison del Grappa, S. Nazario, Solagna, secondo il perimetro indicato nella cartografia alla scala 1:50.000.

Fanno parte integrante del Piano di Area i seguenti elaborati:

##### A. Elaborati di analisi.

1. Carta altimetrica;
2. Carta della acclività;
3. Carta geologica;
4. Carta geomorfologica;
5. Carte dell'uso del suolo agricolo;
6. Carta forestale e delle malghe;
7. Aree di interesse naturalistico;
8. Aree di interesse storico-culturale ed evoluzione del sistema viario;
9. Patrimonio edilizio d'interesse storico-ambientale;
10. Patrimonio edilizio: stato attuale e grado di trasformazione;
11. Sistema della viabilità;
12. Mosaico degli strumenti urbanistici esistenti.

##### B. Elaborati di Progetto.

1. Carta dei sistemi ambientali e degli ambiti visuali e panoramici;
2. Carta dei valori, naturalistici e storici;
3. Carta del sistema insediativo, infrastrutturale e turistico;
4. Vincoli esistenti.

##### C. Relazione

##### D. Norme Tecniche di Attuazione

Le indicazioni contenute negli elaborati di progetto sono soggette alle disposizioni contenute nelle Norme Tecniche di Attuazione.

a. sono consentite solamente costruzioni pertinenti alla conduzione agricola, con volumetria, riferita alla sola residenza non superiore a 0,001mc/mq e comunque non oltre i 1300 metri di altitudine, nonché le relative strade d'accesso;

b. tutti i nuovi interventi edilizi sugli edifici destinati all'agricoltura, con esclusione delle malghe, concessi in attuazione della legge regionale 5 marzo 1985, n.24 e nel rispetto dell'indice di fabbricazione di cui alla lettera A, possono essere attuati solamente dopo l'adozione dei sussidi operativi di cui all'art.19;

c. per gli edifici esistenti sono consentiti unicamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, adeguamento igienico e sanitario, ristrutturazione ed ampliamento, fino all'adozione dei sussidi operativi precedentemente richiamati;

d. non sono consentite nuove recinzioni delle proprietà se non con siepi, salvo le recinzioni temporanee a protezione delle attività silvo-pastorali e quelle strettamente pertinenti agli insediamenti edilizi e agli usi agricoli e zootecnici.

Sono fatte salve le previsioni contenute nello strumento urbanistico comunale vigente del comune di Quero relativamente alle frazioni di Val di Prada, Cilladon e Schievenin.

##### Articolo 13 Zone boscate

Nella tav. 4 sono individuate le zone boscate che vanno gestite e utilizzate in conformità di appositi piani economico-culturali (legge regionale 13 settembre 1978, n. 52, art. 23) regolarmente approvati e/o secondo le prescrizioni di massima di polizia forestale.

I comuni, in sede di variante di adeguamento al P. di A. sulla base di rilevamenti precisi e dettagliati, possono modificare le indicazioni cartografiche riportate nella tav.4 adeguandole allo stato di fatto.

<sup>113</sup> A tal proposito si veda <https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ppra>

<sup>114</sup> ALLEGATO B3 Dgr n. 427, 10/04/2013 in Deliberazione della Giunta regionale n. 372 del 17 febbraio 2009, Adozione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento. Legge regionale 23 aprile 2004, n.11 (articoli 25 e 4).

<sup>115</sup> Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 (BUR n. 27/1985) - Norme per l'assetto e l'uso del territorio.

<sup>116</sup> Legge regionale 11 marzo 1986, n. 9 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 giugno 1985, Legge regionale n. 61 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio")

*Figura 11. Due estratti del PdA con valenza paesaggistica del Massiccio del Grappa, approvato nel giugno 1994 e modificato in seguito all'intesa Stato-Regioni dell'aprile del 1994. Da notare sulla destra le specifiche indicazioni individuate per le aree di interesse naturalistico. Per il materiale cartografico si rimanda al sito della Regione Veneto<sup>117</sup>*

Infine, l'ultimo strumento di pianificazione, insieme ai PTRC e ai PPRA (oltre agli appena citati Piani d'Area, che come ricordato sono strumenti ancora in vigore ma parzialmente superati al seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 42/2004), vi sono i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP). Previsti dalla Legge regionale 11/2004, sono gli strumenti di pianificazione per i territori provinciali; tengono in considerazione tutte le caratteristiche di una specifica Provincia (orografia, geo-morfologia ma anche sviluppo socio-economico e valori paesaggistici). L'elaborazione dei PTCP è demandata alle Provincie, mentre l'approvazione, a seguito dell'analisi dei contenuti, è affidata alla Regione. I PTCP debbono essere conformi agli indirizzi espressi nel PTRC. Sono 7 i PTCP attualmente approvati all'interno della Regione, uno per ogni Provincia. Il PTCP di Treviso, approvato con DRG 1137/2010, ad esempio, è composto da vari elaborati cartografici (es. Carta dei vincoli e della pianificazione territoriale, Aree soggette a tutela; pianificazione di livello superiore; aree naturalistiche protette; carta delle fragilità, etc.), dalla Tavola del rapporto ambientale, dalla Relazione illustrativa del piano, dalle norme tecniche di attuazione del piano, da una sintesi non tecnica, dal rapporto ambientale, dal provvedimento di VIA (valutazione di impatto ambientale) e dagli allegati (es. linee guida per regolamenti edilizi, beni culturali, rischio incidenti rilevanti, etc.).

### **3.3. Atti che influenzano la materia urbanistica e paesaggistica in Veneto**

Accanto agli strumenti prettamente di pianificazione territoriale-urbanistica quali il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), i piani d'area (PdA), i piani territoriali provinciali di coordinamento (PTPC), oltre ai vari piani regolatori generali (PRG), piani di assetto del territorio e piani di assetto del territorio intercomunali (PAT e PATI) e relativi piani di intervento (PI) dei Comuni, sono varie le leggi che governano il territorio e influenzano la materia urbanistica e paesaggistica in Veneto. Possiamo citare:

- Legge regionale 14/2019<sup>118</sup>: "VENETO 2050: Politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio";
- Legge regionale 14/2017<sup>119</sup>: "Legge per il contenimento del consumo di suolo".
- Legge regionale 11/2004<sup>120</sup>: "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e suoi atti di indirizzo.
- Legge regionale 61/1985<sup>121</sup>: "Norme per l'assetto e l'uso del territorio". Recepiva la legge Galasso. In parte è stata abrogata.
- Legge regionale 14/2009<sup>122</sup> "Piano casa". La legge, che aveva carattere temporaneo e straordinario ma è stata più volte prorogata nelle scadenze (similmente a quanto è avvenuto per i "piani casa" di altre Regioni italiane), derivava a sua volta da un atto nazionale (DL 112/2008<sup>123</sup>, titolo IV dall'articolo 11 in poi, più volte modificata da sentenze della Corte costituzionale) ed era pensata per fornire degli

<sup>117</sup> <https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/massiccio-del-grappa>

<sup>118</sup> Legge regionale n. 14 del 04 aprile 2019, Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".

<sup>119</sup> Legge regionale n. 14 del 06 giugno 2017, Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".

<sup>120</sup> Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (BUR n. 45/2004), Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio.

<sup>121</sup> Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 (BUR n. 27/1985).

<sup>122</sup> Legge regionale n. 14 del 08 luglio 2009, Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche.

<sup>123</sup> Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria (Capo IV).

incentivi a favore del settore edilizio, che proprio nel 2009 era stato gravemente colpito dalla crisi economica. È stata sostituita dallo strumento “VENETO 2050”. Sarà però brevemente trattata per i forti impatti che essa ha avuto nel Paesaggio regionale;

- Legge regionale 27/2021<sup>124</sup>: “Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente”;
- Legge regionale 19/2021<sup>125</sup>: “Semplificazioni in materia urbanistica e edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - Veneto Cantiere Veloce”. L’articolo 7 della legge è stato impugnato dal Governo presso la Corte costituzionale per violazione dell’articolo 117 (al comma 3) della Costituzione.

Appare evidente sin da subito che la gestione del Paesaggio è effettuata da un insieme variegato di norme che riguardano discipline diverse (dalla pianificazione vera e propria, all’agricoltura, all’edilizia).

### 3.3.1. Legge regionale 11/2004

La prima legge fondamentale per il paesaggio veneto è sicuramente la L.R. 11/2004. Essa “*detta norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio*”, definendo “*le competenze di ciascun ente territoriale, le regole per l’uso dei suoli secondo criteri di prevenzione e riduzione o eliminazione dei rischi, di efficienza ambientale e di riqualificazione territoriale*” [art.1]. Secondo la L.R. 11/2004, nella redazione di ogni strumento urbanistico Comuni, Province o Regioni debbono necessariamente predisporre una VAS, nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile. Nella norma vengono esaminati – a partire dal titolo II - gli strumenti urbanistici (es. PAT), le modalità con cui essi debbono essere redatti al fine dell’approvazione, le competenze; vengono anche esaminate le forme della partecipazione pubblica e dei portatori di interessi [titolo II, sez. II, capo II – forme di concertazione e partecipazione nella pianificazione, artt. 5-7], oltre che le forme di attuazione di tali strumenti urbanistici (es. PUA – piani urbanistici di attuazione).

Il titolo IV, “norme specifiche”, introduce interessanti strumenti che saranno anche ripresi da norme successive, quali quella sulla perequazione urbanistica e sui crediti edilizi. I crediti edilizi sono, a norma dell’articolo 36, “*una capacità edificatoria riconosciuta a seguito della realizzazione di interventi (...) quali quelli al comma 3 (...). Sono annotati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi e sono liberamente commerciabili*”. Il credito edilizio sorge conseguentemente a demolizione di opere incongrue ed elementi di degrado oppure a seguito di realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica ed architettonica. L’idea alla base del credito edilizio è quella di premiare la razionalizzazione del paesaggio, eliminando gli elementi degradanti e coniugare lo sviluppo dell’attività edilizia con il contenimento del consumo di suolo. È lo strumento urbanistico del PI a disciplinare gli ambiti e le aree comunali in cui è possibile l’utilizzo dei Crediti Edilizi (art. 37, commi 3 e 4 della L.R. 11/2004).

Il titolo V si occupa di “*tutela ed edificabilità del territorio agricolo*”; l’edificabilità in territorio agricolo è generalmente concessa solo a coloro che esercitano l’attività agricola (imprenditori agricoli, etc.), a fini produttivi e residenziali.

Il titolo VI disciplina specificatamente il paesaggio, a partire dall’articolo 45. La tutela del paesaggio – spiega l’articolo – è esercitata da Regioni ed enti locali a norma del Codice Urbani, rispettando i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione. Il titolo disciplina in particolare la responsabilità amministrativa riguardo il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, l’accertamento della compatibilità paesaggistica dei

<sup>124</sup> Legge regionale n. 27 del 21 settembre 2021, Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente.

<sup>125</sup> Legge regionale n. 19 del 30 giugno 2021, Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce".

lavori eseguiti in assenza o in difformità dall'autorizzazione e i provvedimenti cautelari e/o le sanzioni previste per lavori eseguiti senza autorizzazione o in difformità da essa (articolo 167 Codice Urbani).

Ai sensi dell'articolo 45 ter, è di competenza della Giunta Regionale la funzione amministrativa in materia, tra le altre, di esecuzione di lavori di *“trasformazione urbanistico-edilizia di rilevante impatto paesaggistico”*, di redazione di atti *“di indirizzo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica”*, di arresto della *“dispersione insediativa e (...) conseguente contenimento del consumo del suolo”*, tramite costituzione di *“parchi agro- paesaggistici sovracomunali per la tutela e valorizzazione del territorio rurale”*. L'articolo 45 septies istituisce l'Osservatorio regionale per il paesaggio (presso le strutture della Giunta), ai sensi dell'articolo 133 del Codice Urbani; questo ha finalità di predisporre studi, raccogliere dati e formulare proposte per determinare gli obiettivi di qualità del paesaggio. L'articolo 45 octies istituisce, *“presso la Giunta Regionale”*, la Commissione regionale per il paesaggio (ai sensi dell'articolo 137 del Codice Urbani). Questa è composta di vari membri (tra cui il dirigente e un funzionario della struttura regionale della Giunta regionale competente in materia di paesaggio, il Soprintendente per i beni architettonici per il paesaggio competente per il territorio, due esperti in materia di paesaggio designati dalla giunta, etc.) ed è nominata dal Presidente della Giunta regionale. I suoi compiti sono la proposizione delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico paesaggistico (art. 140 D.Lgs. 42/2004), in particolare specificando *“le prescrizioni, le misure e i criteri di gestione degli ambiti individuati e i relativi interventi di valorizzazione”*; la Commissione può altresì proporre l'integrazione delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico di competenza regionale (art. 141 Codice Urbani) e deve comunicare alla Giunta regionale (entro 15 giorni dalla richiesta) la propria valutazione ai fini *“dell'espressione del parere di cui all'articolo 138, comma 3, del Codice”* (ovvero l'avvio del procedimento amministrativo di dichiarazione di notevole interesse pubblico per la successiva apposizione del vincolo paesaggistico).

La L.R. 11/2004 dunque disciplina gli strumenti di governo del territorio e introduce norme specifiche sulla tutela del paesaggio. Nata nello stesso anno del Codice Urbani, ne recepisce alcune parti. È stato strumento faro nella redazione del nuovo PTRC.

### 3.3.2. Legge regionale 14/2009 e seguenti, cd. *“Piano Casa”*

Uno strumento che ha avuto un impatto dirompente<sup>126</sup> nel paesaggio veneto è stata la LR 14/2009 *“Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche”*, anche noto come *“Piano casa”*.

Lo strumento derogava a tutti gli strumenti urbanistici e territoriali tra cui i regolamenti comunali, provinciali e regionali e consentiva l'ampliamento degli edifici esistenti nei limiti del 20% del volume (metri cubi) se per fini residenziali, e del 20% della superficie coperta se gli edifici sono ad uso non residenziale, da realizzarsi in aderenza (contiguità) rispetto al fabbricato esistente o *“realizzando un corpo edilizio separato qualora l'ampliamento comprometta l'armonia estetica del fabbricato già esistente”*. Per gli edifici residenziali in zona agricola, l'ampliamento del 20% era calcolato sulla volumetria massima assentibile, e non sull'effettiva cubatura del fabbricato esistente (articolo 9). Inoltre, nel caso di edifici composti da più unità immobiliari *“l'ampliamento può (poteva) essere realizzato anche separatamente per ciascuna di esse”* [L.R. 14/2009 articolo 2]. Le percentuali potevano essere aumentate di un ulteriore 10% qualora nella costruzione si fossero utilizzate tecnologie di energia rinnovabile che permettessero una produzione elettrica non inferiore ai 3kWh.

<sup>126</sup> Si vedano a tal proposito i rapporti sul consumo di suolo redatti annualmente dall'ISPRA, tra cui [https://www.isprambiente.gov.it/files2017/pubblicazioni/rapporto/copy2\\_of\\_RapportoConsumoSuolo2017\\_0615\\_we\\_b\\_light.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2017/pubblicazioni/rapporto/copy2_of_RapportoConsumoSuolo2017_0615_we_b_light.pdf)

L'articolo 3 si occupava di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e prevedeva la possibilità, anch'essa in deroga a tutti gli strumenti regionali, provinciali e comunali, di demolire e ricostruire un edificio (realizzato prima del 1989) aumentando del 40% la sua cubatura (per edifici residenziali) o la superficie coperta (per edifici non residenziali) dell'edificio stesso, qualora si utilizzassero tecniche di architettura sostenibile nella realizzazione del nuovo fabbricato<sup>127</sup> (ai sensi della L.R. 4/2007, in particolare all'articolo 2). Si poteva arrivare a un aumento volumetrico o di superficie del 50% rispetto al vecchio fabbricato demolito qualora l'intervento comportasse una *“ricomposizione planivolumetrica con forme architettoniche diverse da quelle esistenti comportanti la modifica dell'area di sedime nonché delle sagome degli edifici originari”* e fosse oggetto di *“un piano attuativo ai sensi della LR 11/2004”*. Gli interventi di ampliamento, ai sensi dell'articolo 6, dovevano essere preceduti dalla DIA (dichiarazione di inizio attività), corredata da *“attestazione del diritto di legittimazione, asseverazione del professionista abilitato che sottoscrive la DIA, (...) elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio e dallo strumento urbanistico vigente, parere dell'autorità competente (...), autocertificazione sulla conformità del progetto alle norme di sicurezza e a quelle igienico-sanitarie”*. L'articolo 9 specificava gli ambiti di applicazione della norma, ed escludeva ad esempio gli edifici sottoposti a vincolo paesaggistico (beni paesaggistici), gli edifici all'interno dei centri storici, gli edifici abusivi e le aree di inedificabilità assoluta (ai sensi dell'art. 33 della Legge 47/1985<sup>128</sup>). La norma ha avuto e continua ad avere effetto significativo sul Paesaggio veneto; tutelava sì i paesaggi di pregio, ma derogava a tutti gli strumenti urbanistici, rischiando di ampliare un drammatico problema come quello del consumo di suolo e della dispersione insediativa.

I dati ISPRA circa il consumo di suolo in Veneto fotografano l'andamento preoccupante, mostrando un allarmante primato nazionale per quanto concerne l'aumento annuo del suolo consumato<sup>129</sup>.

Da notare infine che il Piano casa del 2009 è stato più volte prorogato e modificato; in particolare, la L.R. 32/2013<sup>130</sup> aggiungeva norme alla L.R. 14/2009 precisando le regole da adottare per l'edificazione in zona agricola, le norme in materia di barriere architettoniche e quelle relative all'efficientamento energetico degli edifici.

### 3.3.3. Legge regionale 14/2017

La Legge regionale 14/2017 è rivolta alla tutela del suolo e alla riqualificazione e riorganizzazione dell'attività insediativa. L'articolo 1 introduce le finalità della norma, che sono *“la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale, la tutela del paesaggio, delle reti ecologiche, delle superfici agricole e forestali e delle loro produzioni, la promozione della biodiversità coltivata, la rinaturalizzazione del territorio impropriamente occupato”*.

In accordo con la L.R. 11/2004, va sempre data preferenza, negli strumenti di governo territoriale, nella costruzione di infrastrutture e di edifici alla riqualificazione dell'esistente; l'utilizzo di nuovo territorio deve essere valutato solamente quando non esistano alternative.

Obiettivi della pianificazione territoriale urbanistica debbono essere, in accordo con l'articolo 3, comma 3, ridurre progressivamente il consumo netto di suolo, per adeguarsi agli obiettivi europei di azzerarlo entro il 2050, individuare funzioni eco-sistemiche dei suoli e orientare le azioni per ripristinare la loro permeabilità e naturalità, individuare le aree a particolare pericolosità idraulica, incentivare il recupero del patrimonio

<sup>127</sup> Ai sensi della Legge regionale n. 4 del 09 marzo 2007, Iniziative ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile.

<sup>128</sup> Legge 28 febbraio 1985, n. 47 Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie.

<sup>129</sup> <https://www.isprambiente.gov.it/files2020/area-stampa/comunicati-stampa/suolo-2020.pdf>; <https://www.isprambiente.gov.it/files2021/area-stampa/comunicati-stampa/comunicato-suolo.pdf>. Nel 2020 è stata invece la Lombardia a classificarsi al primo posto, con il Veneto secondo.

<sup>130</sup> Legge regionale n. 32 del 29 novembre 2013, Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia.

edilizio e valutare con attenzione gli effetti delle trasformazioni edilizie sull'ambiente, sugli ecosistemi, sulla qualità dell'aria e sul paesaggio, *“inteso quale elemento identitario delle comunità locali”*.

Per quanto concerne l'agricoltura, la L.R. 14/2017 individua come obiettivi specifici il ripristino del prevalente uso agricolo degli ambiti con grande frammentazione territoriale, anche prevedendo il recupero *“dei manufatti storici e del paesaggio naturale agrario e il collegamento con i corridoi ecologici ed ambientali”* e l'adozione di pratiche agricole sostenibili che favoriscano il recupero e la valorizzazione dei suoli agricoli. Secondo l'articolo 4, il consumo di suolo deve essere progressivamente ridotto ed è *“soggetto a programmazione regionale e comunale”*. La quantità massima di suolo deve essere stabilita dalla Giunta regionale (sentita la competente Commissione consiliare) entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. A norma dell'articolo 13 della legge, i Comuni dovranno approvare una variante con procedura semplificata al proprio strumento urbanistico (PAT/PATI) in modo da adeguarsi agli indirizzi regionali per quanto riguarda il consumo di suolo.

Lo strumento normativo punta molto sulla riqualificazione e sulla rinaturalizzazione del suolo ma vuole anche tutelare l'attività edile: alla rinaturalizzazione di un suolo in ambiti degradati o non consoni dal punto di vista architettonico e paesaggistico si accompagnano crediti edilizi e premi volumetrici o di superficie, nonché la riduzione degli oneri di urbanizzazione per l'edificazione in altre aree, privilegiando sempre *“le aree ad urbanizzazione consolidata”*. Viene inoltre incoraggiato (L.R. 14/2017, articolo 8) il riutilizzo temporaneo del patrimonio edilizio esistente, purché sia ubicato in zona diversa da quelle agricola, ad esempio per avvenimenti culturali, lavoro di prossimità, etc.

Sempre secondo la norma, i finanziamenti regionali in materia di governo del territorio saranno corrisposti preferenzialmente a quei comuni che prevederanno *“azioni per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana sostenibile nonché di interventi volti a favorire l'insediamento di attività agricola urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati (...)”*. Si vuole quindi non solo ri-naturalizzare le città ma anche favorire una corretta gestione dei terreni evitando l'abbandono dell'attività agricola che, specie nei terreni collinari o di montagna, può provocare gravi danni dal punto di vista dell'assetto idrogeologico e nondimeno dal punto di vista della banalizzazione del paesaggio.

Le disposizioni circa il contenimento del consumo di suolo, ai sensi dell'articolo 12, non si applicano, tra gli altri, alle attività di cava (che sono disciplinate da normativa specifica), alle opere di interesse pubblico, agli interventi previsti dagli strumenti urbanistici in ambiti di urbanizzazione consolidata, a tutti gli interventi connessi all'attività dell'imprenditore agricolo e gli interventi previsti dal Piano casa (L.R. 14/2009). Sono comunque consentiti (in deroga al comma 1, lett. a. dell'articolo 13 della stessa L.R. 14/2017) gli interventi negli ambiti ineditati nella misura del 30% della capacità edificatoria complessivamente assegnata dal PAT (Articolo 13, L.R. 14/2017). Per quanto concerne la quantità massima di suolo consumabile in Regione e la sua ripartizione tra i vari ambiti comunali e sovramunicipali fanno fede la DGR n. 668/2018<sup>131</sup> (pubblicata in

---

<sup>131</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018, Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. Deliberazione n. 125/CR del 19 dicembre 2017.



BUR n. 51/2018) e la DGR n. 1325/2018<sup>132</sup> (pubblicata in BUR n. 97/2018), successivamente modificate e integrate da altri atti (DGR 30/2019<sup>133</sup>, DGR 1596/2019<sup>134</sup> e DGR 92/2020<sup>135</sup>).

La quota massima di consumo di suolo è pari a poco più di 21.000 ettari dall'entrata in vigore della norma sino al 2050<sup>136</sup>. Nel rispetto dell'allegato B della DGR 668/2018, e ai sensi dell'articolo 4 della L.R. 14/2017, tale quantità massima di suolo consumabile può essere ripartita per i 14 ambiti della pianificazione paesaggistica, anche sulla base dell'allegato B3 alla DGR 427/2013 ("Documento per la pianificazione paesaggistica")<sup>137</sup>.

ASO	Codice ISTAT	Comune	Provincia	RESIDUO	CORRETTIVO INDICATORI PER A.S.O.			CORRETTIVO INDICATORI PER I COMUNI				
					RESIDUO RIDOTTO DEL 40%	percentuale dopo CORRETTIVO	RESIDUO DOPO CORRETTIVO	Variazione per classe sismica (2=-0,5%; 3=0%; 4=+0,5%)	Variazione per tensione abitativa (n=0%; si=+0,5%)	Variazione per varianti verdi (0,0001+0,05=-0,50%; 0,06=-0,10=-1%; 0,11+1,4=-1,5%)	QUANTITÀ MASSIMA DI CONSUMO DI SUOLO AMMESSO	Riferimento Tabelle Allegato D
					ha	ha	%	ha	%	%	%	ha
26	28001	Abano Terme	Padova	76,57	45,94	90,00%	41,35	0,50%	0,50%	-1,50%	41,13	②
23	29001	Adria	Rovigo	83,77	50,26	100,00%	50,26	0,50%	0,00%	-0,50%	22,24	① ②
16	23001	Affi	Verona	7,95	4,77	75,35%	3,59	0,00%	0,00%	-0,50%	3,58	
21	28002	Agna	Padova	27,73	16,64	92,13%	15,33	0,50%	0,00%	0,00%	15,41	
1	25001	Agordo	Belluno	7,17	4,30	100,00%	4,30	0,00%	0,00%	0,00%	4,30	
14	24001	Agugliaro	Vicenza	16,13	9,68	93,18%	9,02	0,50%	0,00%	0,00%	9,06	
4	25002	Alano di Piave	Belluno	6,61	3,97	95,39%	3,78	-0,50%	0,00%	-0,50%	3,75	

Figura 12. Massima quantità di suolo consumabile ripartita per comune. Per ASO si intende ambito sovracomunale omogeneo. Da notare una serie di indici correttivi che tengono in considerazione le esigenze abitative, il rischio sismico, le varianti verdi agli strumenti urbanistici presenti in ogni singolo comune della Regione. Da elaborazione presente nell'allegato C, punto 1 della DGR 668/2018.

### 3.3.4. Legge regionale 14/2019

Dopo aver analizzato i punti salienti della norma regionale sul consumo di suolo, analizziamo una delle più recenti leggi in tema di governo del territorio e paesaggio: la Legge regionale 14/2019, anche detta VENETO 2050, "politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio". A partire dal titolo II,

<sup>132</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 1325 del 10 settembre 2018, Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, per i Comuni che hanno trasmesso tardivamente i dati e per i Comuni inadempienti. Integrazioni alla deliberazione di Giunta regionale 668/2018. Deliberazione n. 72/CR del 26 giugno 2018.

<sup>133</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 30 del 15 gennaio 2019, Rideterminazione della quantità massima di consumo di suolo per alcuni Comuni. Integrazioni e modifiche alle deliberazioni della Giunta regionale n. 668/2018 e n. 1325/2018. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

<sup>134</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 1596 del 29 ottobre 2019, Rideterminazione della quantità massima di consumo di suolo per alcuni Comuni. Integrazioni e modifiche alle deliberazioni della Giunta regionale n. 668/2018 e n. 1325/2018. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

<sup>135</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 92 del 27 gennaio 2020, Rideterminazione della quantità massima di consumo di suolo per alcuni Comuni. Integrazioni e modifiche alle deliberazioni della Giunta regionale n. 668/2018 e n. 1325/2018. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

<sup>136</sup> Ai sensi dell'allegato B della DGR 668/2018.

<sup>137</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 427 del 10 aprile 2013, Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC 2009). Adozione variante parziale con attribuzione della valenza paesaggistica. L.R. 23 aprile 2004, n. 11 - art. 25 e art. 4.

articolo 4, lo strumento predispone una serie di misure per favorire la rinaturalizzazione del suolo e un più armonico sviluppo insediativo. Sono molto considerati i crediti edilizi da rinaturalizzazione (CER), ovvero crediti edilizi derivanti dalla demolizione totale di edifici (pubblici o privati) e alla conseguente rinaturalizzazione del suolo sui quali poggiavano (e conseguente recupero, totale o parziale, della permeabilità di tale suolo). Possono essere definiti anche come *“la capacità edificatoria riconosciuta dalla strumentazione urbanistica comunale (in attuazione dell’art. 5 LR 14/2017) a seguito della completa demolizione dei manufatti ritenuti incongrui e della rinaturalizzazione del suolo (art. 4 LR 14/2019)”*.<sup>138</sup>

L’idea alla base dei crediti da rinaturalizzazione è quella di eliminare gli elementi detrattori dal punto di vista architettonico e paesaggistico, favorire l’urbanizzazione privilegiando ambiti di urbanizzazione diffusa, sostenere l’edilizia perseguendo però al contempo l’obiettivo della riduzione del consumo netto di suolo. Sui territori ri-naturalizzati grava un vincolo di inedificabilità decennale. Inoltre, un credito edilizio da rinaturalizzazione non può essere utilizzato per una nuova edificazione in zona agricola. La relativa brevità del vincolo di inedificabilità potrebbe rendere vana la rinaturalizzazione ottenuta.

Il titolo III, a partire dagli articoli 6 e 7, è sicuramente quello più interessante dal punto di vista della tutela e gestione del paesaggio. Esso riguarda le misure a favore della riqualificazione del patrimonio edilizio già esistente. È consentito, a norma dell’articolo 6, l’ampliamento degli edifici di un 15% in volume, aumentabile di un 25% se si adottano specifiche misure (descritte nell’apposito allegato A: esempi sono l’efficientamento energetico, l’utilizzo di sistemi di recupero dell’acqua, isolamento acustico, etc.). L’ampliamento volumetrico degli edifici a seguito della riqualificazione può dunque arrivare al 40% del volume dell’edificio originario, e raggiungere un massimo di +60% in volume se si utilizzano contestualmente anche dei crediti edilizi da rinaturalizzazione [articolo 6 L.R. 14/2019]. Per quanto concerne la riqualificazione del tessuto edilizio con demolizione e ricostruzione [articolo 7, “VENETO 2050”] sono previsti premi volumetrici o di superficie del 25% se si adottano tecniche di efficientamento energetico; si può aggiungere un ulteriore 35% rispetto alla superficie occupata o cubatura originaria se l’intervento di ricostruzione è interamente realizzato con le tecniche descritte nell’allegato A. Si tratta dunque di un possibile aumento di superficie del 60%, e con l’utilizzo totale o parziale dei crediti edilizi da rinaturalizzazione si può raggiungere il 100% di aumento, ovvero raddoppiare il volume o la superficie occupata dal vecchio edificio [articolo 7, comma 5 L.R. 14/2019]. L’articolo 8 si occupa specificamente degli interventi realizzabili in zona agricola: in questa zona non è consentito l’utilizzo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione, mentre sono consentiti gli interventi di ampliamento e riqualificazione (artt. 6-7) per quanto riguarda le prime case di abitazione e le relative pertinenze; gli interventi sono eseguibili “in sopraelevazione o in aderenza” e non è necessario essere imprenditore agricolo e presentare un piano aziendale per poterli eseguire, a differenza di quanto previsto dall’articolo 44 della L.R. 11/2004. Tutti i lavori debbono essere eseguiti non prima della presentazione all’amministrazione competente della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività. A norma dell’articolo 49 della Legge 122/2010, la SCIA ha “sostituito” la DIA)<sup>139</sup>.

Secondo l’articolo 11, gli interventi di ampliamento e ristrutturazione possono essere realizzati in deroga ai parametri edilizi di altezza, volume e superficie previsti dagli strumenti comunali (regolamenti e piani urbanistici e territoriali), similmente a quanto accadeva per gli interventi codificati dal Piano casa 2009 e da quello modificato nel 2013 (“terzo piano casa veneto”).

Il titolo IV della norma si occupa di monitoraggio del livello e della qualità dell’attività edificatoria. È istituita la Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica (articolo 13). Essa può predisporre studi,

<sup>138</sup> Ferri V., Gastaldi G. (2021). Il riuso degli immobili a destinazione produttiva dismessi e il ruolo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione istituiti dalla legge veneto 2050’. DOI: 10.13128/contest-12622.

<sup>139</sup> Legge 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (G.U. del 30 luglio 2010, n. 176).

raccogliere dati e formulare proposte finalizzate alle *“promozione della qualità e della bellezza nella progettazione architettonica, urbanistica e del paesaggio”*. La Commissione redige inoltre un rapporto biennale con i risultati della sua attività di monitoraggio e può esercitare funzione consultiva (anche se non vincolante) per quanto concerne gli interventi che hanno un notevole impatto sulla *“forma urbana”*, sull’assetto del territorio e sul paesaggio.

La norma sembra più concettualmente vicina allo spirito dei piani casa (2009 e successivi) che a quello della L.R. 14/2017 contro il consumo di suolo. Ancora una volta sono previsti aumenti della volumetria o superficie degli edifici a seguito del loro ampliamento, ristrutturazione o ricostruzione. Inoltre, essa va a introdurre una serie di misure in deroga agli strumenti pianificatori comunali e regionali di fatto delegittimando tali strumenti, tra cui il PTRC; sarà interessante valutare nei prossimi anni gli effetti che avrà l’applicazione di tale norma non solo sul settore dell’edilizia ma anche e soprattutto dal punto di vista ambientale e paesaggistico. Le Leggi regionali 14/2017 e 14/2019 sembrano, in certi aspetti, in contrasto e mosse da obiettivi a volte diametralmente opposti.

## SINTESI E CONCLUSIONI: IL FUTURO DEL PAESAGGIO ITALIANO

La nuova Politica agricola comunitaria considera fondamentali, per preservare i paesaggi rurali, sia la tutela dell'attività agricola che il mantenimento della destinazione agricola dei suoli<sup>140</sup> (anche per contrastare fenomeni erosivi e di impermeabilizzazione) tramite un sostegno al reddito degli agricoltori, definiti “*custodi del paesaggio*”, *della biodiversità e fornitori di servizi ecosistemici*<sup>141</sup>. Migliorare la varietà paesaggistica a livello dell'Unione Europea è uno dei modi per conciliare al meglio la produttività (che va mantenuta e, se possibile, migliorata) con il rispetto dell'ambiente (che, tra le altre cose, è il sostrato fondamentale su cui poggia e che rende possibile l'attività primaria)<sup>142</sup>. Il termine *preservare* non deve essere interpretato come mero mantenimento dello status quo, ma va piuttosto nella direzione di conciliare paesaggi tradizionali e nuove forme di agricoltura che permettano la redditività delle imprese agricole e conseguentemente la prosecuzione dell'attività primaria, proprio quella che ha ingenerato tali paesaggi<sup>143</sup>.

Tra gli obiettivi specifici della PAC vi è infatti quello che riguarda espressamente “la biodiversità e i paesaggi agricoli”<sup>144</sup>. La perdita di biodiversità coltivata è *strettamente correlata* all'impovertimento dei paesaggi rurali; nelle scorse decadi, infatti, la meccanizzazione (che ha avuto sicuramente degli enormi pregi in termini di aumento di rese e semplificazione delle operazioni) è stata spesso adottata a discapito degli elementi che costituivano tali paesaggi agricoli, quali alberate, campi chiusi, siepi, sistemazioni tradizionali<sup>145</sup>.

Va ricordato che il regolamento (UE) 2021/2115 include nella definizione di “*ettaro ammissibile*” (ovvero suscettibile dei sostegni al reddito) anche gli elementi lineari del paesaggio, purché essi *non comportino eccessivo intralcio all'attività agricola (gli Stati membri possono stabilire la superficie massima occupata da tali elementi)*<sup>146</sup>.

Per quanto concerne i cambiamenti futuri nello specifico caso del paesaggio italiano, ai sostegni della politica agricola comune a favore del paesaggio si affiancheranno le riforme e gli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Essi potranno avere effetti positivi o negativi a seconda di come verranno effettivamente gestiti e applicati<sup>147</sup>. La necessità di produrre energia per mantenere ed auspicabilmente migliorare gli attuali livelli di benessere comporterà l'esigenza di installare una serie di strutture che

<sup>140</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it)

<sup>141</sup> Ibidem; La definizione di agricoltori come “custodi del paesaggio” è presente a pagina 91 del Piano strategico alla PAC: [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf) (pagina 91)

<sup>142</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it)

<sup>143</sup> Non va dimenticato l'obiettivo trasversale di “modernizzare l'agricoltura e le zone rurali promuovendo e condividendo le conoscenze e l'innovazione”. Inoltre, l'obiettivo 6 circa “biodiversità e paesaggi rurali” implica che tutte quelle forme di produzione volte a migliorare la presenza di diversità biologica nei terreni agricoli, che possono anche incidere sui paesaggi, sono da preferire. L'obiettivo 6 sembra, dunque, voler coniugare rispetto dei paesaggi tradizionali e creazione di nuovi paesaggi (ad esempio laddove gli elementi paesaggistici risultino banalizzati – es. monoculture), nel pieno rispetto dello spirito presente nella Convenzione europea del paesaggio. A tal proposito si veda anche la nota 76 di questo lavoro.

e la digitalizzazione nell'agricoltura e nelle zone rurali e incoraggiandone l'utilizzo

<sup>144</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it)

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> 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 (articolo 4, comma 4).

<sup>147</sup> A tal proposito si vedano anche gli interessanti report di ISPRA a tema infrastrutture e paesaggio: <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/ambiente-paesaggio-e-infrastrutture-volume-1;>

<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/Ambiente-Paesaggio-e-Infrastrutture-Volume-II.>

comporteranno un impatto paesaggistico non indifferente<sup>148</sup>. Si dovrà procedere con intelligenza, evitando ulteriore consumo di suolo e compromissione di paesaggi storici, tenendo conto che tali strutture, come tutte le infrastrutture, possono essere anche un modo per riqualificare territori e paesaggi degradati<sup>149</sup> o “inesistenti”<sup>150</sup>.

La semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (soprattutto VIA e VAS) prevista per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza non dovrà essere effettuata a discapito della tutela dell’ambiente e dei paesaggi. Va ricordato che con l’articolo 29 del decreto-legge n. 77/2021<sup>151</sup> il Governo ha istituito la figura della soprintendenza speciale per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (anche detta “super-tutore del paesaggio”)<sup>152</sup>. A questa sarà demandato il compito di dare pareri di impatto paesaggistico in procedure di valutazione di impatto ambientale per progetti di interesse statale o che comunque coinvolgono due o più soprintendenze territoriali.

Altre novità sostanziali previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, per quanto concerne l’attività agricola, saranno l’installazione di tecnologie dette “agri-solare” ed “agri-voltaico”. Anche in questo caso il successo e l’impatto paesaggistico di questi strumenti dipenderanno dalla “bontà” della loro applicazione. Esse dovranno essere un metodo per migliorare la redditività delle aziende agricole (senza comprometterne il fine primario di produzione di alimenti e di servizi ecosistemici) e rendere più sostenibile l’approvvigionamento energetico delle stesse, e non dovranno essere uno strumento speculativo che rischia di compromettere la natura e la destinazione d’uso dei terreni in cui verranno installate<sup>153</sup>.

Gli strumenti forniti dalla nuova Politica agricola europea e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza potranno dunque allinearsi agli obiettivi della Convenzione europea del paesaggio (che, come più volte ribadito in questo lavoro, considera il paesaggio “manifestazione della volontà e delle aspirazioni delle popolazioni” che vivono in un determinato territorio), combinando al meglio le esigenze di sviluppo economico, transizione eco-energetica, riqualificazione di determinati paesaggi e tutela dei paesaggi rurali, storici e di pregio, a patto che essi siano applicati con criterio e lungimiranza.

Sarà fondamentale, nella pianificazione territoriale e paesaggistica, nonché in tutti i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e nell’applicazione dei sostegni previsti dal Piano strategico alla PAC, monitorare<sup>154</sup> lo stato dei paesaggi sulla base di dati quantitativi e quantificare economicamente il valore del

<sup>148</sup> Come sottolineato anche dal Ministro della Transizione Ecologica, Roberto Cingolani, in più interviste; si vedano a tal proposito <https://www.c3dem.it/wp-content/uploads/2021/09/un-patto-sociale-per-il-clima-int-r-cingolani-espresso.pdf> ; [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/energia/2021/05/05/rinnovabili-cingolani-dobbiamo-arrivare-a-6-7-gw-allanno\\_b0e98374-74c1-4e4f-99ce-d702dadff220.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/energia/2021/05/05/rinnovabili-cingolani-dobbiamo-arrivare-a-6-7-gw-allanno_b0e98374-74c1-4e4f-99ce-d702dadff220.html) ; <https://www.open.online/2021/12/20/governo-draghi-politiche-ambientali-cingolani-intervista-ft/>.

<sup>149</sup> Oppido, S. (2014) Landscape management e sviluppo locale sostenibile. I percorsi storici nelle strategie di valorizzazione del paesaggio, Editoriale Scientifica, Napoli (pagine 18-20).

<sup>150</sup> A. Magnaghi, “Il ritorno dei luoghi nel progetto”, in A. Magnaghi (a cura di), La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale, Alinea, Firenze 2005 (pagina 16).

<sup>151</sup> Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, articolo 29.

<sup>152</sup> a tal proposito si veda anche l’interessante articolo apparso sul Sole 24 Ore <https://www.ilssole24ore.com/art/supertutore-paesaggio-pieno-regime-dicembre-grandi-progetti-pnrr-piu-rapidi-AEwH5Wr>

<sup>153</sup> A tal proposito si è anche espresso il Ministro della Transizione Ecologica Roberto Cingolani, in una serie di interviste rilasciate a vari quotidiani e periodici: [https://espresso.repubblica.it/inchieste/2021/12/20/news/fotovoltaico\\_cingolani\\_terreni\\_agricoli-330912966/](https://espresso.repubblica.it/inchieste/2021/12/20/news/fotovoltaico_cingolani_terreni_agricoli-330912966/) [https://www.corriere.it/economia/21\\_settembre\\_20/cingolani-transizione-energeticaabbiamo-nove-anni-dobbiamo-accelerare-adesso-3f62dc02-1a27-11ec-bad4-fdee4b3553ca.shtml](https://www.corriere.it/economia/21_settembre_20/cingolani-transizione-energeticaabbiamo-nove-anni-dobbiamo-accelerare-adesso-3f62dc02-1a27-11ec-bad4-fdee4b3553ca.shtml)

<sup>154</sup> <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/projects/lucas>. Il Land Use/Cover Area frame statistical Survey (LUCAS, effettuato nel 2010, 2012 e 2015) è un sondaggio per raccogliere dati circa l’uso del suolo a livello dell’Unione e che è volto a mettere in evidenza la presenza di elementi lineari del paesaggio quali siepi, muretti a secco, etc.

<https://www.copernicus.eu/it>. Il Copernicus, in passato noto come GMES (monitoraggio globale per l’ambiente e la sicurezza), è il programma europeo finalizzato alla creazione di una capacità europea di osservazione della Terra. Si tratta di un programma per l’osservazione della Terra basato sull’utilizzo di satelliti; tali osservazioni hanno una

paesaggio<sup>155</sup>: questo non tanto per banalizzare il paesaggio, considerandolo semplicemente sotto il punto di vista finanziario-patrimoniale, quanto piuttosto per allocare al meglio le risorse per la sua tutela, stabilire le priorità nella ripartizione di tali fondi e individuare (caso per caso) la tipologia migliore di incentivi economici per massimizzare i benefici pubblici dei paesaggi<sup>156</sup> ovvero “fornire un punto di riferimento (ordine di grandezza) per il decisore chiamato a compiere le scelte<sup>157</sup>”.

Non bisogna infine dimenticare che il ruolo di tutela del paesaggio e dei paesaggi deve coinvolgere tutti i settori dell’economia, dall’agricoltura, all’edilizia, all’edilizia e ai servizi<sup>158</sup>. Soprattutto in Italia, serve<sup>159</sup> un impegno forte (anche tramite leggi o atti aventi forza di legge) per arrestare il consumo di suolo<sup>160</sup>, ancor oggi favorito da molti strumenti normativi locali e regionali (come approfondito nel caso esaminato della regione del Veneto) che rischiano di aumentare ulteriormente la dispersione insediativa<sup>161</sup>, peggiorando tra le altre cose la qualità paesaggistica<sup>162</sup>. Per governare il paesaggio<sup>163</sup> va innanzitutto compreso<sup>164</sup> l’insieme di regole insediative, economiche, culturali e sociali che hanno portato alla sua formazione, in modo da gestirlo

---

risoluzione di 25 metri e dunque debbono essere raffinate per poter essere utilizzate in ambito paesaggistico (non discriminano, ad esempio, la presenza di elementi quali piccoli gruppi di alberi, fasce inerbite, etc.).

<sup>155</sup> Non verranno approfonditi in questo lavoro i metodi di valutazione visivo-qualitativa e di quantificazione economica del paesaggio. Si ricordino i contributi di diversi autori a livello italiano e internazionale quali: Santos J.M.L. (1988). *The Economic Valuation of Landscape Change. Theory and Policies for Land Use and Conservation*. Cheltenham, Edward Elgar.

Signorello G., Missiato A., De Salvo M. (2005), *The Economic Valuation of Landscape. An Annotated Bibliography*, Envalab, Catania.

Daniel Joly , Thierry Brossard , Jean Cavailhès , Mohamed Hilal , François-Pierre Tourneux , Céline Tritz & Pierre Wavresky (2009) *A Quantitative Approach to the Visual Evaluation of Landscape*, *Annals of the Association of American Geographers*, 99:2, 292-308, DOI: 10.1080/00045600802708473.

Tempesta T., Thiene M. (2006) (a cura di, *Percezione e valore del paesaggio*. Milano: Franco Angeli.

<sup>156</sup>Signorello (2007) “La valutazione economica del paesaggio: aspetti metodologici e operativi” in XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T., pp. 83-102, ISSN 1826-249X, Firenze University Press.

<sup>157</sup> Ibidem.

<sup>158</sup> E in generale tutta la comunità: diversi autori sono concordi nell’asserire che la tutela e valorizzazione del paesaggio e dei paesaggi sono efficaci nella misura in cui le amministrazioni locali riescono a coinvolgere le comunità locali nella cura e gestione del territorio. Si veda a tal proposito:

Castiglioni B., De Marchi M. (2007), a cura di, *Paesaggio, sostenibilità, valutazione*, Quaderni del Dipartimento di Geografia, n. 24, Università di Padova, Padova;

Jones M., Stenseke M. (2011), eds., *The European Landscape Convention: Challenges of Participation*, Landscape Series Vol. 13, Springer, Dordrecht;

Donadieu P. (2006), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli Editore, Roma (pagina 112).

<sup>159</sup> Munafò, M. (a cura di), 2021. *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2021. Report SNPA 22/21.

<sup>160</sup> In Italia, al 2020, oltre il 7% del suolo risulta consumato, con punte di oltre il 10% in Lombardia, Campania e Veneto. [https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/Schede\\_di\\_sintesi\\_consumo\\_di\\_suolo.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/Schede_di_sintesi_consumo_di_suolo.pdf)

<sup>161</sup> Ibidem.

<sup>162</sup> Manca, al momento della redazione di questo lavoro, un atto nazionale contro il consumo di suolo. Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a:

<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/i-dati-sul-consumo-di-suolo>  
[https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf).

<sup>163</sup> Nel senso di landscape management, come definito dalla Convenzione europea del paesaggio (articolo 1): “Gestione dei paesaggi” indica *le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali*.

<sup>164</sup> Interessante, a proposito, anche una breve nota informativa reperibile sul sito della regione Emilia-Romagna: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/il-paesaggio/il-paesaggio>

al meglio e conciliare la conservazione di aspetti storico-culturali caratterizzanti che lo hanno creato con le esigenze delle popolazioni e dell'economia<sup>165</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

Balmford et al., *Economic Reasons for Conserving Wild Nature*, in *Science* n. 297, pp. 950-953, 2002. DOI: 10.1126/science.1073947.

Brundtland , *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development, Oxford, 1987.

Calcagno Maniglio A., *L'azione positiva della Convenzione Europea del Paesaggio per la progettazione e valorizzazione di paesaggi e itinerari culturali*, in Falqui, Serenelli, Idone, Minichino, Galeotti (a cura di), *Camminare il paesaggio. L'itinerario culturale come strumento di progetto lungo la via Lauretana*, Pisa, 2013, pp. 27-28.

Cantucci M., *Beni culturali e ambientali*, in *Nov.ssmo Dig. It.*, App. I, Torino, 1980, p. 724.

Capriolo A., *Secondo rapporto sullo stato del Capitale Naturale in Italia*, Roma, 2018. DOI: 10.13140/RG.2.2.16623.94889.

Castiglioni e De Marchi (a cura di), *Paesaggio, sostenibilità, valutazione*, in *Quaderni del Dipartimento di Geografia*, n. 24, Padova, 2007.

Donadieu P., *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma, 2006.

Ferri V. e Gastaldi G., *Il riuso degli immobili a destinazione produttiva dismessi e il ruolo dei crediti edilizi da rinaturalizzazione istituiti dalla legge "Veneto 2050"*, Venezia, 2021. DOI: 10.13128/contest-12622.

Frascarelli A., *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento in Agriregionieuropa* n° 50, settembre 2017 (online).

IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (eds)., Bonn, 2019. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3831673>.

Joly D. et al., *A Quantitative Approach to the Visual Evaluation of Landscape*, *Annals of the Association of American Geographers*, 99:2, Washington D.C., 2009, pp. 292-308, DOI: 10.1080/00045600802708473.

Jones M. e Stenseke M. (a cura di), *The European Landscape Convention: Challenges of Participation in Landscape Series Vol. 13*, Dordrecht, 2013.

Loreti F. (a cura di), *La gestione del suolo in Volume VIII della Collana divulgativa dell'Accademia Nazionale dell'Olio e dell'Olio Spoleto*, Spoleto, 2012 pp. 9-15.

Magnaghi A., *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

Magnaghi A. (a cura di), *Il ritorno dei luoghi nel progetto*, in Magnaghi A. (2005), *La rappresentazione identitaria del territorio: atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale*, Firenze, 2005.

---

<sup>165</sup> Calcagno Maniglio A. (2013), "L'azione positiva della Convenzione Europea del Paesaggio per la progettazione e valorizzazione di paesaggi e itinerari culturali", in Falqui E. Serenelli C., Idone M.T., Minichino S., Galeotti D., a cura di, *Camminare il paesaggio. L'itinerario culturale come strumento di progetto lungo la via Lauretana*, Edizioni ETS, Pisa, (pagine 27-28); Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino (pagina 90).

Munafò M. (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2021. Report SNPA 22/21, Roma, 2021.

Oppido S., *Landscape management e sviluppo locale sostenibile. I percorsi storici nelle strategie di valorizzazione del paesaggio* in *Editoriale Scientifica*, Napoli, 2014.

Paolinelli G., *Il piano paesaggistico regionale del Veneto: indirizzi tecnico scientifici. Atti non pubblicati*, 2010. Per altri contributi dell'autore sul tema si rimanda al sito: [http://www.umbriageo.regione.umbria.it/resources/Pianificazione/PPR-Formazione/StatoPianificazionePaesaggistica\\_Paolinelli.pdf](http://www.umbriageo.regione.umbria.it/resources/Pianificazione/PPR-Formazione/StatoPianificazionePaesaggistica_Paolinelli.pdf)

Pierangeli F., *La riforma della PAC 2021-2027: il percorso di programmazione strategica in Italia*. PianetaPSR, 88 2020 (online).

Predieri A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II, Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969.

Romani V., *Il paesaggio. Percorsi di studio*, Milano, 2008.

Salvia F. e Tiresi F., *Diritto urbanistico*, Padova, 1998.

Sandulli A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, vol. II, 1967.

Santos J.M.L., *The Economic Valuation of Landscape Change. Theory and Policies for Land Use and Conservation*, Cheltenham, 1988.

Settis, S., *Il paesaggio come bene comune*, Napoli, 2013.

Severini G., *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in Morbidelli e Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze, 2018. pp. 1-30.

Signorello G., *La valutazione economica del paesaggio: aspetti metodologici e operativi*, in *XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T.*, Firenze, 2007. pp. 83-102.

Signorello G. Missiato A. e De Salvo M., *The Economic Valuation of Landscape. An Annotated Bibliography*, Catania, 2005.

Smith P. et al., *Interlinkages Between Desertification, Land Degradation, Food Security and Greenhouse Gas Fluxes: Synergies, Trade-offs and Integrated Response Options in Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, 2019, In stampa.

Spitale D. e Bruno M. C., *Criticità nella determinazione del Deflusso Ecologico in Italia mediante gli invertebrati bentonici* in *Biologia Ambientale*, Reggio Emilia, 2018 n. 32 pp. 67-73. DOI 10.30463/ao181.007.

Tempesta T. e Thiene M. (a cura di), *Percezione e valore del paesaggio*, Milano, 2006.

## SITOGRAFIA

Business & Sustainable Development Commission, Better business, better world. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2399BetterBusinessBetterWorld.pdf>

European Union emission inventory report 1990-2019 under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (Air Convention. doi:10.2800/701303): <https://www.eea.europa.eu/publications/Irtap-1990-2019/file>



<http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2598>.

<http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2324>

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/it/pdf>

[https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/index\\_it.html](https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/index_it.html)

[https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf)

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_02\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_02_10/default/table?lang=en)

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it)

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_it)

[https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_it](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_it)

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd\\_2021\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd_2021_it.pdf)

[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

<https://esdac.jrc.ec.europa.eu/projects/lucas>

[https://espresso.repubblica.it/inchieste/2021/12/20/news/fotovoltaiico\\_cingolani\\_terreni\\_agricoli-330912966/](https://espresso.repubblica.it/inchieste/2021/12/20/news/fotovoltaiico_cingolani_terreni_agricoli-330912966/)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A160001>

<https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-preview>

<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/sviluppo-agro-voltaico.html>

<https://oxfamibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621305/bn-carbon-inequality-2030-051121-en.pdf>; <https://www.ipcc.ch/srccl/>

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC115957>

<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/paesaggio/il-paesaggio/il-paesaggio>

[https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/energia/2021/05/05/rinnovabili-cingolani-dobbiamo-arrivare-a-6-7-gw-allanno\\_b0e98374-74c1-4e4f-99ce-d702dadff220.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/energia/2021/05/05/rinnovabili-cingolani-dobbiamo-arrivare-a-6-7-gw-allanno_b0e98374-74c1-4e4f-99ce-d702dadff220.html)

[https://www.ansa.it/canale\\_saluteebenessere/notizie/alimentazione/2022/01/12/olio-unaprol-studio-usa-smentisce-valenza-del-nutriscore\\_9e5f0ec7-2249-4c68-a2dc-afdc6a79906a.html](https://www.ansa.it/canale_saluteebenessere/notizie/alimentazione/2022/01/12/olio-unaprol-studio-usa-smentisce-valenza-del-nutriscore_9e5f0ec7-2249-4c68-a2dc-afdc6a79906a.html)

<https://www.open.online/2021/12/20/governo-draghi-politiche-ambientali-cingolani-intervista-ft/>

<https://www.c3dem.it/wp-content/uploads/2021/09/un-patto-sociale-per-il-clima-int-r.-cingolani-espresso.pdf>

<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/paris-agreement-eu/>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>

<https://www.copernicus.eu/it>

[https://www.corriere.it/cronache/21\\_novembre\\_05/italia-sfida-conciliare-nuove-pale-eoliche-antica-bellezza-faab9ffc-3e81-11ec-b8f4-254f69e7c034.shtml](https://www.corriere.it/cronache/21_novembre_05/italia-sfida-conciliare-nuove-pale-eoliche-antica-bellezza-faab9ffc-3e81-11ec-b8f4-254f69e7c034.shtml)

[https://www.corriere.it/economia/21\\_settembre\\_20/cingolani-transizione-energeticaabbiamo-nove-anni-dobbiamo-accelerare-adesso-3f62dc02-1a27-11ec-bad4-fdee4b3553ca.shtml](https://www.corriere.it/economia/21_settembre_20/cingolani-transizione-energeticaabbiamo-nove-anni-dobbiamo-accelerare-adesso-3f62dc02-1a27-11ec-bad4-fdee4b3553ca.shtml)

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=240>

<https://www.eea.europa.eu/it/publications/eea-segnali-2019-suolo-e>

<https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

<https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

<https://www.ilsole24ore.com/art/fondi-l-agricoltura-poco-accessibili-piccoli-servono-patti-filiera-AEUMBNT>

<https://www.ilsole24ore.com/art/l-antitrust-italiana-avvia-cinque-istruttorie-contro-nutriscore-AEYgbey>

<https://www.ilsole24ore.com/art/supertutore-paesaggio-pieno-regime-dicembre-grandi-progetti-pnrr-piu-rapidi-AEW5Wr>

<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

<https://www.isprambiente.gov.it/files2020/area-stampa/comunicati-stampa/suolo-2020.pdf>

<https://www.isprambiente.gov.it/files2021/area-stampa/comunicati-stampa/comunicato-suolo.pdf>

<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/i-dati-sul-consumo-di-suolo>

<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/ambiente-paesaggio-e-infrastrutture-volume-1>

<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/Ambiente-Paesaggio-e-Infrastrutture-Volume-II>

[https://www.istat.it/it/files/2021/12/Prospettive-economia-italiana\\_2021\\_2022.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/12/Prospettive-economia-italiana_2021_2022.pdf)

[https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto\\_Annuale\\_2021.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Rapporto_Annuale_2021.pdf)

<https://www.issalute.it/index.php/la-salute-dalla-a-alla-z-menu/p/pesticidi>

<https://www.mite.gov.it/pagina/ipcc-la-scienza-e-i-cambiamenti-climatici>

[https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/Sintesi\\_report\\_-Il-Virus-della-Disuguaglianza\\_FINAL.pdf](https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/Sintesi_report_-Il-Virus-della-Disuguaglianza_FINAL.pdf)

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12126>

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/287>

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16811>

<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22483>

<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17717>

<https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ppra>

<https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc-2020>

[https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf)

[https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/Schede\\_di\\_sintesi\\_consumo\\_di\\_suolo.pdf](https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/Schede_di_sintesi_consumo_di_suolo.pdf)

<https://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio/>

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

COM (2021) 344 final. Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

COM (2019) 640 final Bruxelles, 11.12.2019.

COM/2003/554/final. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Realizzazione di un modello agricolo sostenibile per l'Europa mediante la riforma della PAC: settori del tabacco, dell'olio d'oliva, del cotone e dello zucchero.

COM/2018/773 final. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Un pianeta pulito per tutti -Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra.

COM/2020/80 final.

D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, GU n. 45 del 24.02.2004 - Suppl. Ordinario n. 28.

D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, GU n. 45 del 24.02.2004 - Suppl. Ordinario n. 28.

D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, GU n. 45 del 24.02.2004 - Suppl. Ordinario n. 28, (art. 143, comma 1).

Decreto del Presidente Del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale. (20A01558) (GU Serie Generale n.62 del 09-03-2020).

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, articolo 136.

Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352.

Decreto Ministeriale n. 6513 del 18 novembre 2014, Regolamento transitorio che modifica il regime di pagamento unico per l'anno 2013.

Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri.

Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria (capo IV).

Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. (21G00087).

Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, articolo 29.

Deliberazione della Giunta regionale n. 1325 del 10 settembre 2018, Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, per i Comuni che hanno trasmesso tardivamente i dati e per i Comuni inadempienti. Integrazioni alla deliberazione di Giunta regionale 668/2018. Deliberazione n. 72/CR del 26 giugno 2018.

Deliberazione della Giunta regionale n. 1596 del 29 ottobre 2019, Rideterminazione della quantità massima di consumo di suolo per alcuni Comuni. Integrazioni e modifiche alle deliberazioni della Giunta regionale n. 668/2018 e n. 1325/2018. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

Deliberazione della Giunta regionale n. 30 del 15 gennaio 2019, Rideterminazione della quantità massima di consumo di suolo per alcuni Comuni. Integrazioni e modifiche alle deliberazioni della Giunta regionale n. 668/2018 e n. 1325/2018. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

Deliberazione della Giunta regionale n. 372 del 17 febbraio 2009, Adozione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento. Legge regionale 23 aprile 2004, n.11 (articoli 25 e 4).

Deliberazione della Giunta regionale n. 427 del 10 aprile 2013, Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC 2009). Adozione variante parziale con attribuzione della valenza paesaggistica. L.R. 23 aprile 2004, n. 11 - art. 25 e art. 4.

Deliberazione della Giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018, Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. Deliberazione n. 125/CR del 19 dicembre 2017.

Deliberazione della Giunta regionale n. 92 del 27 gennaio 2020, Rideterminazione della quantità massima di consumo di suolo per alcuni Comuni. Integrazioni e modifiche alle deliberazioni della Giunta regionale n. 668/2018 e n. 1325/2018. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

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.

Legge 11 giugno 1922, n. 778, Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico.

Legge 26 aprile 1964, n. 310 Costituzione di una Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio.

Legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020. (17G00222) (GU Serie Generale n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62).

Legge 28 febbraio 1985, n. 47 Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie.

Legge 29 giugno 1939, n. 1497, Protezione delle bellezze naturali.

Legge 29 luglio 2021, n. 108 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Legge 30 dicembre 2020, n. 178 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.

Legge 30 luglio 2010, n. 122, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (G.U. del 30 luglio 2010, n. 176).

Legge 8 agosto 1985, n. 431, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Legge regionale 11 marzo 1986, n. 9 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 27 giugno 1985, Legge regionale n. 61 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio").

Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (BUR n. 45/2004), Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio.

Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 (BUR n. 27/1985).

Legge regionale n. 14 del 04 aprile 2019, Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".

Legge regionale n. 14 del 06 giugno 2017, Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio".

Legge regionale n. 14 del 08 luglio 2009, Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche.

Legge regionale n. 19 del 30 giugno 2021, Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce".

Legge regionale n. 27 del 21 settembre 2021, Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente.

Legge regionale n. 32 del 29 novembre 2013, Nuove disposizioni per il sostegno e la riqualificazione del settore edilizio e modifica di leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia.

Legge regionale n. 4 del 09 marzo 2007, Iniziative ed interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile.

Marchesi, C., Atti dell'Assemblea costituente, seduta 30 aprile 1947.

Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio.

Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022.

Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

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.

Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Regolamento (UE) N. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Regolamento (UE) N. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

Regolamento (UE) N. 228/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 247/2006 del Consiglio.

Regolamento (UE) N. 229/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 marzo 2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1405/2006 del Consiglio.

Regolamento (UE) N. 251/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e che abroga il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio.

Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.