

Sandro Amorosino

Viticultura e tutela del paesaggio agrario^{*}

1. Le interrelazioni giuridiche tra la disciplina giuridica della viticultura e la tutela del paesaggio agrario sono di grande interesse in quanto si collocano al crocevia di più fattori, perché ambedue i termini del rapporto presentano valenze giuridiche complesse:

- la disciplina giuridica della viticultura e della vinificazione¹;
- lo specifico regime di tutela del paesaggio agrario².

Da un lato esistono molti tipi di viticultura, in rapporto alla varietà sia dei vitigni che degli ambiti di territorio in cui sono coltivati e, quanto alla produzione, alla varietà dei luoghi nei quali i diversi vini vengono imbottigliati.

Dall'altro – quasi specularmente – esistono molti tipi di paesaggi agrari, i quali – per riprendere la classica definizione di Sereni³ – sono “*le forme che l'uomo ai fini delle sue attività produttive agricole imprime al paesaggio naturale*”.

Quella di Sereni fu una formula anticipatrice, nello specifico “agrario”, della definizione generale di paesaggio⁴ contenuta nell'art. 131, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004): “*Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*”.

* Relazione al Convegno *Vino e territorio: profili giuridici, economici e culturali di un rapporto identitario* organizzato dalla Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Padova – Sede di Treviso e dall'AIDA – Associazione Italiana di Diritto Alimentare il 20 ottobre 2017.

¹ In tema v., per tutti, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino 2015, p. 381 ss.; Id. *Wines* in AA.VV., *European and Global Food Law*, Editors L. Costato e F. Albisinni, Padova 2016, p. 521 ss.; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2017, in particolare P. Borghi, *Le nuove indicazioni geografiche dei vini: i vini DOP e IGP*, p. 149 ss.; sia consentito il rinvio a S. Amorosino, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo* in Riv. Dir. Alim. n. 1/2014, www.rivistadirittoalimentare.it.

² v. N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario* in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile *Trattato di diritto agrario*, Tomo 2, 2011, p. 202 ss.; P. Urbani, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, ibidem, p. 614 ss..

³ E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari 1961, ristampa 2006.

⁴ v. per tutti M. Immordino e M.C. Cavallaro, *Commento all'art. 131* in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Milano 2012.

È tuttora discussa l'ampiezza della nozione di paesaggio, ch'è inteso da taluni, sulla scorta della Convenzione europea del 2000, come forma visibile del(l'intero) territorio⁵, ma da altri, e soprattutto dal Codice, come la forma visibile di quella *parte* del territorio che esprime valori identitari⁶ ed è oggetto di tutela da parte del Codice stesso quale “*rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale in quanto espressione di valori culturali*” (art. 131, comma 2).

È utile sottolineare che, in linea generale, si possono distinguere diverse tipologie di significatività del paesaggio: da quello *identitario* (che sovente è già assoggettato a vincolo e *deve* essere tutelato in modo graduato dal piano paesaggistico), agli “*ulteriori contesti*” di territorio che hanno significatività paesaggistica (e *possono* essere individuati e disciplinati dal piano paesaggistico, *ex art.* 143 del Codice), sino ai paesaggi della vita quotidiana⁷ ed, infine, ai “*nuovi valori paesaggistici*” di porzioni di territorio, da realizzarsi anche nel momento presente, mediante interventi “*integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità*” (art. 131, comma 6).

Il paesaggio agrario vitato può presentare tutte le gradazioni e tipologie ora accennate.

Vi sono paesaggi vitati *iconici*, in quanto la viticoltura ne è l'elemento *dominante* e perciò rappresentativo (ad esempio: i vigneti a terrazze lungo le rive della Mosella, al confine tra Francia e Germania, o nelle Cinque Terre in Liguria, o nella Costiera amalfitana, o i vigneti collinari di Barolo, nelle Langhe, o di Montalcino, in Val d'Orcia); vi sono poi vigneti che concorrono a caratterizzare l'identità di un paesaggio (ad esempio: quelli dell'Amarone, del Prosecco o del Sauvignon, sui colli del Veneto e del Friuli; del Nerello Mascalese sulle pendici dell'Etna; dell'Aglianico, sulle pendici del Vulture in Basilicata; del Verdicchio

⁵ G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio* in Riv. Trim. Dit. Pubbl. 2013, p. 707 ss..

⁶ S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari 2010, p. 62 ss.

⁷ E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in Riv. Giur. Urb. 2009, p. 57 ss..

dei Castelli di Jesi); infine, vi sono i vigneti delle coltivazioni estensive, soprattutto in pianura, non meno pregevoli, ma non sempre espressivi di valori identitari.

Alcuni di questi paesaggi vitati sono già sottoposti a vincolo paesaggistico e – nelle poche Regioni (cinque) che si sono dotate di piani paesaggistici – ad una disciplina specifica di tutela, che in alcuni casi è estesa anche a aree non vincolate (ad esempio: in Toscana)⁸.

Taluni di essi – le Cinque Terre, le zone “classiche” dei vini piemontesi (Langhe/Roero/Monferrato) e la Val D’Orcia – sono anche ricompresi nell’elenco dei “Siti dell’Unesco” italiani⁹.

Naturalmente i paesaggi vitati – come tutti gli altri – sono soggetti a mutamenti nello *spazio* e nel *tempo*, (*diacronici*) ad opera dell’evoluzione delle attività umane relative alla viticoltura ed alla produzione vinicola.

Il profilo *spaziale* riguarda i processi di estensione, o riduzione, delle superfici vitate, determinati dalle contingenze economiche e dalle regolazioni pubbliche, in particolare dalla Organizzazione Comune del Mercato – OCM del vino, vale a dire dalla *regulation* vinicola dell’Unione europea.

Attualmente si registrano sia tendenze estensive della viticoltura (ad esempio: l’espansione verso la pianura dei vigneti del Prosecco, determinata dal suo successo mondiale), sia regolamentazioni riduttive delle superfici vitate destinate a produzioni non di qualità, e contingentamenti¹⁰ all’impianto di nuovi vigneti¹¹.

Nel primo caso siamo in presenza di una determinante economica; nel secondo di una determinante regolatoria.

Per quanto riguarda, invece, la *dimensione temporale*, come si deduce dalla stessa definizione del Codice, il paesaggio – quale risultante degli interventi

⁸ AA.VV. *La struttura del paesaggio*, a cura di A. Marson, Roma-Bari 2016.

⁹ G. Piperata, *Paesaggio* in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna 2017, p. 257-8.

¹⁰ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna 1995, p. 213.

¹¹ F. Albisinni, *Governo nazionale ed europeo della produzione vitivinicola di qualità*, relazione al Convegno *Vino e Territorio: profili giuridici, economici e culturali di un rapporto identitario*, Treviso 20 ottobre 2017.

umani sui diversi contesti naturali – è per sua natura dinamico e mutevole nel corso della storia¹² anche per l'evoluzione delle tecniche coltivate. Ed è cangiante la concezione e la percezione che la cultura e la società ne hanno nel corso del tempo.

Sono dunque antistorici i tentativi di cristallizzare i paesaggi – nel nostro caso: la struttura dei vigneti – vincolandoli alla morfologia che avevano in una certa epoca, dedotta da quadri o disegni, in una sorta di impossibile *revanche* della concezione estetica del paesaggio *versus* quella incentrata sulla forma visibile del territorio, rappresentativa dei valori identitari, dunque culturali in senso ampio.

In quest'ottica il ragionamento si raccorda alla definizione dei beni culturali come testimonianza materiale di civiltà¹³. Nel nostro caso è la *civiltà del vino*.

Le notazioni di inquadramento del paesaggio vitato nell'ambito della nozione generale di paesaggio, nelle sue varie declinazioni, consentono di richiamare ed aggiornare – sempre a fini di messa a fuoco dei concetti giuridici – l'illuminante distinzione posta quarant'anni fa da M.S. Giannini¹⁴ tra *agricoltura-produzione* ed *agricoltura-protezione* (questa seconda intesa come conservazione dei territori agricoli).

Se, fino a qualche decennio fa, la viticoltura era vista esclusivamente come produzione, con le sue specifiche connotazioni, non c'è dubbio che oggi essa sia anche funzionale alla conservazione sia della sua base materiale – il territorio – sia della forma del paesaggio.

Sul primo versante le colture vinicole gestite in modo appropriato, in particolare ma non esclusivamente con le tecniche dell'agricoltura biologica¹⁵ e con gli interventi di difesa del suolo, assicurano la *vitalità* della funzione agricola.

La seconda funzione, la conservazione attiva del paesaggio, è oggetto di queste note.

¹² C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna 2007.

¹³ G. Sciullo, *Il paesaggio tra Convenzione e Codice*, in *Aedon* n. 3/2008.

¹⁴ da ultimo ripresa in *Diritto pubblico dell'economia*, cit. p. 232 ss..

¹⁵ E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico in Trattato di diritto agrario* cit., vol. III, p. 81 ss. E, specificamente per il vino, F. Albisinni, *Strumentario* cit., p. 396-7.

2. L'accertata valenza paesaggistica delle culture vinicole pone il problema di come esse si rapportano agli istituti principali del diritto del paesaggio; in altre parole: come vengono in rilievo le attività della viticoltura ai fini – prima – della tutela del paesaggio, cui questi istituti giuridici sono funzionali, e – poi – della valorizzazione (che si avvale anche di altri meccanismi).

Per quanto riguarda la *tutela* il primo pilastro, se così si può dire, è la *dichiarazione di interesse paesaggistico* (comunemente nota come “vincolo”) la quale – com'è noto – può riguardare una specifica area, più o meno grande, ed essere contenuta in un provvedimento amministrativo singolo (artt. 138-140 del Codice), oppure può esser disposta direttamente dalla legge (art. 142) per *tipi* di situazioni geografiche (per fare gli esempi che possono rilevare in questa sede: “*i territori di protezione esterna*” dei parchi nazionali o regionali; “*le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*”; in alcuni casi “*le zone di interesse archeologico*”, soprattutto nel Mezzogiorno).

Fino ad anni recenti non erano assoggettati a vincolo i vigneti «come tali», ma in quanto inseriti in contesti paesaggistici di valore identitario; dunque quali componenti dominanti o caratterizzanti del contesto stesso.

È necessario ricordare che l'assoggettamento a vincolo fino al 2004 comportava unicamente l'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesaggistica; il vincolo aveva infatti natura meramente procedurale, strumentale alla valutazione, in sede di autorizzazione, da parte delle amministrazioni di tutela (Comune e Soprintendenza), della compatibilità dell'intervento con la tutela del paesaggio.

Soltanto a partire dal 2004 l'art. 140 del Codice ha prescritto che il provvedimento di dichiarazione di interesse pubblico contenga anche specifiche prescrizioni d'uso del bene paesaggistico¹⁶.

¹⁶ M. Quaglia e A. Rallo, *Commento all'art. 140 in AA.VV. Codice dei beni culturali e del paesaggio .. cit.*, p. 1051 ss..

Sta di fatto che a tutt'oggi quasi tutti i vincoli – sia di fonte provvedimentale che ex art. 142 del Codice – sono “nudi”, cioè privi di contenuto precettivo circa gli interventi ammissibili su quel bene paesaggistico.

Veniamo al secondo istituto cardine, l'*autorizzazione*. L'art. 149 del Codice dispone che essa non sia richiesta “*per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo pastorale che non comportino l'alterazione dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili e sempre ... che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio*”¹⁷.

In sede applicativa l'ambito di esenzione degli interventi “agricoli” dall'obbligo autorizzatorio ha formato in passato oggetto di discussioni e di orientamenti differenti in sede amministrativa e giurisdizionale.

Per fare degli esempi che possono riguardare la viticoltura: si discuteva se fossero esonerate le opere strumentali all'attività, come le realizzazioni di canaletti di adduzione o di scolo delle acque; ancora: se fossero ammessi gli interventi di ripristino di terrazzamenti; perfino se fossero sottratti ad autorizzazione gli espianti e reimpianti.

Il recente regolamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (d.PR. n. 31/2017) ha, da un lato, esplicitato i tipi di interventi esonerati dalla previa autorizzazione e, dall'altro, assoggettato a procedura autorizzatoria *semplificata* – considerandoli di lieve entità – interventi che possono riguardare anche le aree a colture viticole.

Ciò sulla base della considerazione generale che la tutela del paesaggio agrario deve essere considerata “*in chiave dinamica ed attiva e non puramente statica e conservativa*”; esso “*per essere conservato e tutelato deve poter «vivere» mediante la coltivazione dei fondi, perché senza una vita attiva dell'agricoltura*

¹⁷ R. Lombardi, *Commento all'art. 149 in AA.VV. Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 1155 ss..

*non c'è futuro, né speranza di tutela reale ed effettiva di questo patrimonio paesaggistico*¹⁸.

Di conseguenza l'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017, nella categoria A 19, comprende – per quanto qui interessa – tra gli interventi liberi quelli relativi agli impianti idraulici agrari (irrigazione) privi di valenza storica o testimoniale; di installazione di palificazioni e pergolati; di manutenzione della viabilità vicinale, poderale o forestale che non modifichino la struttura o le pavimentazioni dei tracciati; di manutenzione o realizzazione di muretti a secco (ivi comprese le terrazze).

Il *terzo istituto cardine della tutela* è quello dei *piani*: da quello paesaggistico a quelli dei parchi naturali.

Iniziamo dai *piani paesaggistici*, disciplinati dagli artt. 143-145 del Codice.

L'approvazione dei piani è obbligatoria, ma – come s'è detto – è un obbligo tuttora eluso da molte Regioni.

Sotto il profilo organizzativo (e sostanziale) devono essere redatti assieme dalla Regione e dal MIBACT (*copianificazione*) ed il loro contenuto, una volta definito assieme, forma oggetto di uno specifico accordo amministrativo.

Come s'è già accennato il piano *deve* comprendere tutte le parti del territorio assoggettate a vincoli paesaggistici dei vari tipi e può esso stesso introdurre ulteriori vincoli, ma *può* riguardare anche ambiti non vincolati, che presentano una forma del territorio significativa – cioè un paesaggio – meritevole di tutela.

Tra questi ambiti “meritevoli” – definiti nell'art. 143 “*ulteriori contesti*” – possono – ben esservi le aree vitate.

Il piano paesaggistico *deve*, per le aree vincolate e per gli “*ulteriori contesti*” da esso individuati, dettare prescrizioni d'uso per le diverse tipologie di paesaggio¹⁹.

¹⁸ P. Carpentieri, *Autorizzazione paesaggistica semplificata*, Rimini 2017, p. 158 ss.; S. Amorosino, *Il nuovo regolamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (d.P.R. n. 31/2017)*, in Urb. e App. n. 3/2017, p. 327 ss..

¹⁹ S. Amorosino, *Piani paesaggistici e concetti giuridici indeterminanti: le “aree compromesse e degradate” e gli “ulteriori contesti” di paesaggio (oltre quelli vincolati) da tutelare* in Riv. Giur. Ed. 2014, p. 115.

In proposito ci si deve guardare dalla ricorrente tentazione di onnipotenza dei pianificatori, alcuni dei quali ritengono che i piani paesaggistici possano stabilire non solo quali tipi di coltura sono ammissibili ma anche come devono essere configurati.

Una tentazione non solo illegittima ma anche velleitaria perché il piano, se è efficace in funzione di “*arresto*” (delle trasformazioni incompatibili con la tutela del paesaggio), lo è molto meno per quanto riguarda le misure di attuazione (nessuno può essere costretto a continuare una forma cristallizzata di coltivazione, anche se questa caratterizza il paesaggio).

Vengono poi in rilievo i *piani dei parchi*²⁰, nazionali o regionali (vincolati *ex art.* 142, comma 1, lettera *f*) del Codice), dei quali solo alcuni sono stati approvati.

I vigneti sono situati sia nelle zone c.d. di preparco, sia nei territori dei parchi (ad esempio: nel Pollino).

Qual è l’interazione possibile tra il piano del parco e le aree a vigneti?

Il *core business* del piano del parco – si ricorda – è la tutela delle componenti naturali ed ambientali – l’*habitat* – e delle specie animali protette. In concreto il punto di incidenza più interessante – per quanto qui interessa – è quello tra viticoltura e produzione biologica. È da ritenere che il piano, con una graduazione crescente partendo dalle zone più esterne del parco, possa prevedere l’obbligo della conversione “al biologico” (per l’evidente motivo che l’uso dei fitofarmaci può danneggiare le specie animali, volatili e non, che vivono nel Parco, nonché le fonti idriche).

A questa prima, specifica correlazione, nel piano, tra la tutela della natura, e più ampiamente dell’*habitat*, e l’attività vitivinicola se ne aggiunge un’altra, più generale.

Le attività agricole, nella specie vitivinicole, sono sicuramente tra le attività produttive da consentire e promuovere nell’ambito dei parchi nazionali e regionali.

²⁰ A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino 2014, p. 329 ss..

Deve valere anche qui l'integrazione funzionale tra agricoltura produzione ed agricoltura protezione ove non si voglia considerare il territorio del parco pressoché precluso ad ogni attività umana.

3. La *valorizzazione* del paesaggio viticolo è strumentale all'integrazione delle due funzioni della viticoltura – produzione e protezione – e, mediatamente, alla tutela attiva delle aree vincolate e/o disciplinate dal piano paesaggistico.

In linea generale la funzione di valorizzazione del patrimonio culturale²¹ è volta a promuovere la conoscenza dei beni culturali e del paesaggio e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione da parte del pubblico (art. 6 del Codice).

Con specifico riguardo al paesaggio “*le amministrazioni pubbliche promuovono apposite attività di conoscenza/informazione/formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio*” (art. 131, comma 5). In sintesi si può dire²² che il suo “nocciolo duro” consiste nel promuovere la fruizione consapevole e sostenibile.

Applicata al paesaggio agrario la valorizzazione si presenta come insieme di azioni – sia delle amministrazioni pubbliche che dei privati – volte ad assicurare la vitalità e quindi la continuità del suo valore identitario.

Il primo strumento nel quale devono esser delineate le azioni di valorizzazione è ancora il piano paesaggistico, che si presenta in questo caso non come atto di programmazione (delle attività di trasformazione del paesaggio compatibili con la sua tutela) ma come *atto programmatico* (delle azioni che si devono realizzare per promuoverne la qualità)²³.

Ancora più specificamente, con riferimento alla valorizzazione del paesaggio vitato, vengono in rilievo tre azioni: l'agriturismo; gli itinerari turistico-culturali e i contratti di collaborazione nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale regionali.

²¹ G. Severini, *Commento all'art. 6 in AA.VV., Codice dei beni culturali ... cit.*, p. 50 ss..

²² S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in Id., *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli 2012, p. 37 ss..

²³ S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, ibidem.

L'agriturismo realizza la *multifunzionalità* dell'impresa agraria: accanto alla coltivazione, ed alla possibile produzione e/o vendita del vino *in loco*, vi è anche la fruizione diretta del paesaggio da parte degli ospiti.

L'agriturismo “nei vigneti”, spesso in tenute dominate da casali o ville storici, è uno degli strumenti più incisivi per la valorizzazione del paesaggio e, più in generale, del territorio²⁴ agricolo, ed un mezzo per assicurare risorse per la manutenzione degli edifici.

L'agriturismo è una delle fattispecie più rappresentative di quello ch'è stato definito il nuovo diritto agrario territoriale²⁵, locuzione che riassume la centralità del rapporto delle attività agricole con il territorio, la quale si concretizza, da un lato, nel regime urbanistico delle aree agricole, dei parchi e delle aree protette e, dall'altro, nei distretti agricoli (quali forme di aggregazioni di filiere produttive) e – appunto – negli agriturismi (rete di presidi della qualità dei contesti).

Il secondo, complementare, strumento – per così dire connettivo delle aziende agricole – è costituito dagli itinerari turistico-culturali²⁶, dei quali le “strade del vino” (disciplinate dalla l. n. 268/1999) costituiscono una *species* qualificata.

La loro funzione è quella di promuovere e diffondere anche nei territori extraurbani il turismo culturale e lo sviluppo economico.

L'organizzazione degli itinerari spetta essenzialmente alle Regioni mediante programmi *ad hoc*, finanziamenti e convenzioni con le associazioni agricole.

Infine tra gli strumenti di finanziamento – indispensabili per un'azione efficace di valorizzazione – vengono in rilievo, oltre a varie misure dell'UE, i piani regionali di sviluppo rurale²⁷ che prevedono forme di collaborazione tra l'amministrazione e gli imprenditori agricoli, oggetto di specifiche convenzioni, riguardanti per quanto qui interessa:

²⁴ L. Paolini, *L'agriturismo e le attività di valorizzazione del territorio* in *Trattato di diritto agrario...cit.*, vol. 2, p. 540 ss..

²⁵ F. Albinetti, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004, *passim*.

²⁶ S. Amoroso, *Gli itinerari turistico-culturali: profili giuridici* in Id. *Il governo dei sistemi territoriali*, Padova 2008, p. 121 ss..

²⁷ F. Adornato, *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione* in *Trattato di diritto agrario...cit.*, vol 2, p. 545.

- la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità;
- la tutela del paesaggio agrario e forestale;
- la sistemazione e manutenzione del territorio e dell'assetto idrogeologico.