

**Sonia Carmignani**

**Relazione al Convegno ambiente e paesaggio nella riforma costituzionale**

**Grosseto 10 febbraio 2023**

## **LA TUTELA AMBIENTALE NEL CONTESTO DELLA POLITICA AGRICOLA EUROPEA**

1-Affrontare la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 impone prima di tutto di valutare la riforma e il suo impatto, sul presente e sul futuro, alla luce del diritto europeo.

In questa prospettiva, l'agricoltura rappresenta un utile angolo di osservazione per i molteplici aspetti implicati dalla tutela ambientale.

Giova, al riguardo, premettere alcune considerazioni generali, per soffermarsi poi su taluni aspetti di peculiare rilevanza

L'inserimento della tutela ambientale nell'art. 9, dunque nella parte della Costituzione relativa ai principi fondamentali, e nell'art. 41, dunque nella parte relativa ai rapporti economici, evidenzia la volontà del legislatore di sancire la tutela ambientale come principio supremo dell'Ordinamento, cioè rivolto a porre le istanze irrinunciabili dell'Ordinamento e a caratterizzare la società organizzata. In tale ottica, la riforma costituzionale sembra allinearsi a quanto previsto dal TFUE.

L'art. 11 TFUE, con il principio di integrazione, esprime una visione nella quale l'ambiente non è una semplice componente delle politiche UE ma una condizione per la definizione e l'attuazione delle stesse politiche.

La protezione ambientale è la misura e il limite della crescita economica sostenibile: l'impresa, che pure è stata una parte essenziale nel processo di costruzione economica europea, sembra perdere la centralità in seguito all'affermarsi della necessità di un equilibrio tra produzione, consumo, rispetto dell'ambiente. Il principio di integrazione segnala l'ambiente non come un limite esterno all'economia, ma come fattore integrante di uno sviluppo economico, chiamato a soddisfare le esigenze attuali senza compromettere le esigenze delle generazioni future.

Se l'art. 11 TFUE è norma per così dire procedimentale, prescrivendo l'integrazione delle esigenze di tutela ambientale nella definizione prima e attuazione poi delle politiche e azioni UE, l'art. 3 TUE come norma programmatica fondante la nuova UE sancisce la relazione sinergica tra ambiente e sviluppo: lo sviluppo sostenibile dell'Europa si fonda sulla crescita economica equilibrata e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

Il settore agricolo e agroalimentare offre un punto di osservazione privilegiato per valutare l'attuazione dei principi espressi nel TFUE e dei valori costituzionali di cui agli artt. 9 e 41 Cost.

La tenuta, per così dire, della tutela ambientale trova ampio spazio di verifica nella Politica Agricola Europea.

Nel diritto derivato la nuova PAC conferisce concretezza ai principi espressi dal Trattato. Per il periodo 2023-2027 La PAC si fonda su dieci obiettivi chiave incentrati su aspetti sociali, economici, ambientali e, in particolare: agire per contrastare i cambiamenti climatici, tutelare l'ambiente, salvaguardare il paesaggio e la biodiversità.

L'architettura ambientale della PAC si muove tra condizionalità ambientale, norme BCAA (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali) e regimi ecologici. E' rivolta ad obiettivi sfidanti in materia di qualità dell'acqua, protezione del suolo, tutela della biodiversità e mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la riduzione dei gas serra e il miglioramento della resilienza dei sistemi di produzione alimentare. La nuova PAC si affianca agli obiettivi già espressi dal Green Deal, dalla strategia Farm to Fork, dalla Strategia europea sulla biodiversità, dal Quadro europeo per il clima, dalla Legge Europea sul clima.

Esemplificativo ma significativo l'art. 31 Reg. 2115/2021 che impone agli Stati di istituire sostegni a favore di regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali. Analogamente il Reg. UE 1119/2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e disciplina la transizione verso un sistema energetico sicuro, sostenibile, ecocompatibile basato sulla diffusione delle energie rinnovabili.

Condizionalità ambientale è la parola d'ordine della nuova PAC : e non solo come affermazione di principio ma anche sul piano sanzionatorio. Gli artt. 12 e 13 del Reg. 2115/2021 prevedono, con la forza della prescrizione, che gli agricoltori rispettino criteri di gestione obbligatori e che mantengano i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali. Prevedono anche però sanzioni , definite dallo Stato, con perdita degli aiuti in

caso di violazione del diritto UE in materia di ambiente, salute pubblica, benessere animale o gestione dei suoli. La nuova PAC presenta, dunque, una tutela ambientale presidiata da sanzioni.

La nuova PAC si segnala però per significativi elementi di novità non solo sul piano sostanziale, centrata, tra l'altro, sulla tutela ambientale e sulla protezione del paesaggio e della biodiversità, ma anche sul piano attuativo.

Dopo più di 60 anni di PAC affidata per lo più a Regolamenti UE immediatamente applicabili e immediatamente operativi, regolamenti self executing che non richiedevano agli Stati interventi di attuazione se non ai meri fini di implementazione normativa, la PAC 2023-2027 dà piena attuazione al principio di sussidiarietà, che richiama gli Stati alla partecipazione nella definizione delle strategie politiche UE, tramite la definizione di Piani Strategici Nazionali.

La definizione del Piano strategico nazionale, che deve dare attuazione agli obiettivi presenti nei Regolamenti 2021 della nuova PAC, acquista significato ancora maggiore alla luce della riforma costituzionale, dovendo rispondere non solo ai principi europei e alle norme UE contenute nel pacchetto della nuova PAC, ma anche e soprattutto al valore, peraltro già riconosciuto dall'art 117 Cost. e da una copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale, ora esplicitato dagli artt. 9 e 41 Cost. della tutela ambientale. Il Piano strategico nazionale di attuazione della nuova PAC è sottoposto allora ad un doppio giudizio: di conformità, nei confronti degli obiettivi prescritti dai Regolamenti della nuova PAC, e di costituzionalità, dovendo tradurre sul piano della legislazione ordinaria i principi presenti nei novellati artt. 9 e 41 Cost.

2- Molti sono i profili che potrebbero essere affrontati. Mi limiterò a tre aspetti che ritengo particolarmente significativi legati alla tutela ambientale, sia nella prospettiva europea che interna: le agroenergie, la giustiziabilità climatica e la sovranità alimentare.

Ho già ricordato il Reg. UE 1119/2021 , con la traduzione degli obiettivi di tutela climatica e ambientale nella transizione verso le energie rinnovabili.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha destinato risorse pari a 1, 1 miliardo di euro da destinare a impianti agrivoltaici di circa 1 GW entro il 2026. Tra le misure di investimento, il PNRR prevede l'implementazione di sistemi ibridi di agricoltura e energia che non

comportino ulteriore consumo di suolo ma, al contrario, contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica, grazie alla rilevante riduzione dei costi di approvvigionamento energetico, migliorando le prestazioni climatico-ambientali.

E' forse superfluo ricordare che l'agrivoltaico si differenzia dal fotovoltaico genericamente inteso: si tratta di un sistema in cui attività agricola ed attività di produzione di energia coesistono e risiedono nella stessa porzione di territorio , preservando la destinazione agricola del terreno stesso.

In un contesto di tutela ambientale, costituzionale e europea, la tendenza di talune Pubbliche Amministrazioni di rifiuto rigido delle applicazioni di impianti agrivoltaici appare discutibile. I provvedimenti di diniego di alcune Amministrazioni al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, perché gli impianti sono non conformi al Piano Paesaggistico Territoriale se non appaiono in linea né con le norme europee, né con la normativa interna, risultano ancor più stridenti alla luce del rinnovato quadro costituzionale. E non è un caso che già una giurisprudenza, per esemplificare il TAR Lecce con sentenze che si sono susseguite a partire dal febbraio 2022 ( 12 febbraio 2022 n. 248, 12 ottobre 2022 n.. 1583, 1584, 1585, 1586), abbia dichiarato l'illegittimità e l'eccesso di potere da parte delle Amministrazioni coinvolte per gli atti di diniego dell'autorizzazione.

Ma non solo. Il D. L. n. 17/2022, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, ha previsto il limite del 10% della superficie occupabile per il fotovoltaico su suoli agricoli da intendersi riferito anche agli impianti agrivoltaici. Previsione che appare in contrasto con la tutela costituzionale dell'ambiente contenuta nei novellati artt. 9 e 41 Cost.

In sostanza tutela ambientale significa incentivo alle energie rinnovabili e tutela dei suoli, anche agricoli. La tutela ambientale deve indurre necessarie differenziazioni tra tipologie di impianti.

E deve indurre anche a interrogarsi sul trinomio ambiente, agrienerge e paesaggio, dove le seconde , indispensabili per la tutela ambientale, reagiscono sul paesaggio, disegnando un nuovo paesaggio, diverso da quel " bello di natura" tutelato dalle prime esperienze normative, per dare spazio ad un paesaggio diverso, costruito, frutto delle interazioni con la tutela ambientale.

3- Un secondo aspetto riguarda le relazioni tra tutela ambientale e clima.

Se non occorre soffermarsi sulle reciproche implicazioni, peculiare interesse riveste la c.d. giustizia climatica.

Il contenzioso climatico rimanda a quella varietà di azioni legali che sollevano questioni di diritto o di fatto concernenti il cambiamento climatico sia nei suoi aspetti scientifici sia, soprattutto, in relazione alle politiche di contrasto a tale fenomeno.

Così che, i profili economici e giuridici dell'approccio ai cambiamenti climatici si saldano necessariamente con i profili politici, ovvero con le azioni governative poste in essere per realizzare la resilienza climatica.

Gli attori, cittadini, ONG o associazioni, del "processo climatico" possono opporsi all'applicazione di politiche ritenute non coerenti rispetto agli impegni assunti dallo Stato ad esempio per il contenimento delle emissioni di gas serra, oppure alla mancata realizzazione di progetti legati allo sfruttamento di energie rinnovabili, come i parchi eolici. Oggetto di impugnazione possono essere atti ritenuti in contrasto con gli obblighi climatici derivanti da norme nazionali e internazionali, oppure atti che hanno indotto alterazioni territoriali, come il disboscamento di superfici forestali.

Il leading case è stata la causa Leghari vs Federation of Pakistan, avente ad oggetto condotte del governo pregiudicanti il buon esito delle azioni sull'ambiente e sul clima con conseguente lesione dei diritti fondamentali alla vita e alla salute. Ma ci sono esempi europei e nazionali.

Infatti, pur nella difficoltà di dimostrare il nesso di causalità tra azione e danno climatico, è storia che, facendo leva sui diritti della natura, richiamati dal Comitato Economico e Sociale Europeo, la Corte suprema olandese già nel 2015 ( caso Urgenda ) ha affermato la responsabilità dello Stato per non aver adottato misure sufficienti ad impedire i prevedibili danni derivanti dai cambiamenti climatici. E nel 2019 la medesima Corte ha condannato il governo dei Paesi Bassi a ridurre le emissioni di gas serra nella misura del 25%.

Nel mese di giugno del 2021 è stata promossa di fronte al Tribunale Civile di Roma la prima causa climatica italiana per accertare l'inadempienza dello Stato nel contrasto ai cambiamenti climatici, con richiesta di condanna a ridurre le emissioni entro il 2030.

La giustizia climatica potrebbe dispiegare i suoi effetti anche con riferimento al piano strategico della PAC presentato dall'Italia in esecuzione del modello di attuazione della nuova PAC previsto dal Reg. n. 2115/2021.

Il piano costituirà il banco di prova non solo dell'efficacia delle azioni per una agricoltura resiliente e per la lotta alle condizioni climalteranti, ma anche il terreno di confronto, sul piano giudiziario, tra la strategia delle azioni per il clima e l'effettività delle strategie di tutela ambientale.

Esemplificando, laddove l'Italia adottasse ulteriori misure per stimolare l'agricoltura di precisione, l'efficienza energetica e la transizione dalla fertilizzazione minerale a quella organica, oppure raggiungesse, come previsto nel piano strategico nazionale, il 25% della superficie agricola destinata all'agricoltura biologica nel 2027, la ricaduta effettiva di tali interventi sul clima potrà essere oggetto di valutazione da parte della magistratura, chiamata a decidere sui ricorsi presentati da cittadini e da associazioni diretti a lamentare l'inefficienza o la scarsa incisività o il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti.

Prospettiva che acquista decisa e maggiore concretezza alla luce della riforma costituzionale.

4- Infine, nella valutazione dell'impatto della riforma costituzionale, l'attenzione deve essere rivolta alla c.d. sovranità alimentare.

L'approccio al tema della sovranità alimentare non può prescindere dal ricordarne la genesi e il suo "proprium", individuato nella definizione della FAO come "un sistema più olistico della sicurezza alimentare", fondato sul riconoscimento che "il controllo sul sistema alimentare deve rimanere nelle mani degli agricoltori, per i quali l'agricoltura è sia uno stile di vita che un mezzo per produrre cibo". Si tratta, dunque, di un concetto a pluralità di contenuti, rappresentando sia un approccio di ricerca scientifica diretto a valorizzare il sapere dei piccoli produttori; sia il risultato di una serie di principi e di pratiche che migliorano la resilienza e sostenibilità dei sistemi alimentari preservando al tempo stesso la coesione sociale; sia un movimento sociopolitico, che chiede la traduzione di questi principi in politiche pubbliche locali, nazionali e globali e la piena partecipazione della società civile nella loro attuazione.

La sovranità alimentare si presenta come forza endogena che nasce e cresce all'interno dell'ordinamento economico e politico esistente ad opera di produttori e consumatori, cioè di cittadini comuni, i quali ricorrono all'autonomia auto-organizzatrice perché si traduca in politiche e provvedimenti normativi. Nell'ambito del rapporto tra autorità costituita e libertà, la sovranità alimentare sembra emergere come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale. La cura delle istanze collettive è affidata al movimento spontaneo di produttori e consumatori, i quali si rivolgono allo Stato per la definizione di politiche e programmi. Con la peculiarità che la sovranità alimentare non è il prodotto di una sussidiarietà orizzontale concessa dallo Stato ma, al contrario, di una sussidiarietà spontanea, che muove dai cittadini ed è diretta verso lo Stato, concretizzandosi in termini di pretesa ad ottenere la definizione di politiche adeguate.

Le politiche adeguate non sono però, come si tenderebbe a credere, politiche protezionistiche o comunque non sono solo politiche protezionistiche. Sono prima di tutto politiche di conservazione dei contesti produttivi, cioè di quei contesti ambientali che ai sistemi produttivi hanno consentito e consentono di svilupparsi, radicarsi e di sopravvivere.

La sovranità alimentare è la concretizzazione del verbo *colere*, che rimanda al coltivare ma anche all'abitare, all'onorare, alla cura e protezione. Protezione dell'ambiente e della biodiversità, che sono alla base della produzione di prodotti DOP e IGP ma anche dei c.d. prodotti tipici, dunque di tutta quella produzione agroalimentare di qualità che è il fiore all'occhiello della produzione agroalimentare nazionale.

Il pericolo che potrebbe nascondersi nelle pieghe della sovranità alimentare è la proposizione di una narrazione romantica della produzione agroalimentare rivolta al passato, dove le relazioni tra sistemi produttivi e comunità locali possano far intravedere il rischio di chiusura delle comunità legate ad una terra, accomunate da vincoli etnici e di sangue. A ben vedere, al contrario, la sovranità alimentare rimanda in verità ad un sistema complesso, in cui agiscono le scienze ambientali, climatiche, meteorologiche, chimiche, agrarie, giuridiche, sociologiche, economico-politiche.

La sovranità alimentare non si raggiunge con il protezionismo dei mercati ma, per così dire, con il protezionismo degli ambienti produttivi, cioè con la tutela ambientale, paesaggistica ( si pensi alla rilevanza del paesaggio agrario ), la tutela della biodiversità agricola, sia con riferimento alle varietà vegetali e alle razze animali.

Con una avvertenza. Parlare di sovranità alimentare legata alla tutela ambientale non significa rifugiarsi nel passato chiudendo le porte all'innovazione tecnologica.

Occorre, cioè, interrogarsi sul senso della tutela ambientale, che non può risolversi in un mero non fare, fatto di divieti, ma deve essere scevra da condizionamenti psicologici e da pregiudizi, per approdare ad una tutela laica, dove la produzione di cibo rispettosa dell'ambiente, con minore utilizzo di acqua, di suolo, di pesticidi e fitofarmaci può trovare supporto nelle nuove tecnologie e nelle nuove biotecnologie.

Parlare di sovranità alimentare, di tutela ambientale e di sostenibilità dei sistemi produttivi, cioè, significa abbandonare una visione magari romantica ma antistorica e guardare alla scienza con disincanto.

In altri termini, tutela ambientale non significa anti scienza né rifuggire dalle nuove biotecnologie. Occorre seria riflessione legislativa, scevra da condizionamenti. Non ci dimentichiamo che la "tradizione" che la sovranità alimentare vuole proteggere è in verità una innovazione ben riuscita e consolidata

Vorrei chiudere questa mia digressione ricordando le parole di Dario Casati, Accademico dei Georgofili : "è giunto il momento di smettere di inseguire fumosi sogni di agricolture alternative figlie dell'anti scienza o di miopi regole sulle pratiche agricole. L'agricoltura sostenibile e avanzata è sorretta dal vero progresso scientifico".

La riforma della Costituzione ce lo ricorda oggi, nel presente, chiedendoci di guardare al futuro.