

Capitolo 5 Le politiche ambientali

Il concetto di “sviluppo sostenibile” è alla base delle odierne politiche in materia di ambiente e conservazione della natura. Gran parte delle normative europee e nazionali fanno infatti riferimento a questo termine, ormai forse fin troppo sfruttato. L’interpretazione del suo significato e soprattutto le sue applicazioni concrete hanno però un riflesso diretto e indiretto sul paesaggio, soprattutto con le norme in materia di conservazione della natura e le loro ricadute anche nello sviluppo rurale.

5.1 Lo sviluppo del concetto di sostenibilità

La dichiarazione prodotta dall’United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE) tenuta a Stoccolma nel 1972 non parla esplicitamente di “sviluppo sostenibile”, ma il principio espresso nella dichiarazione evidenzia come un obiettivo primario la necessità di difendere e migliorare l’ambiente per le generazioni presenti e future. Nei principi enunciati all’interno del documento vengono indicati come elementi che devono essere preservati, attraverso la pianificazione e la gestione per le presenti e future generazioni, “le risorse naturali della Terra ivi comprese l’aria, l’acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali”. L’attenzione risulta quindi concentrata esclusivamente sulla conservazione della natura e ciò riflette l’approccio “conservazionista” dei movimenti ambientalisti, che iniziarono a svilupparsi in questo periodo, che si fondavano sul concetto di *wilderness*, inteso come preservazione della “naturalità”, mentre il paesaggio culturale non viene considerato tra gli elementi qualificanti.

Negli anni Ottanta il tema dello sviluppo sostenibile ebbe un’ulteriore diffusione. Nel 1987 la World Commission on Environment and Development, nel Brundtland Report, formulò 22 principi concludendo che la crescita economica è essenziale, ma occorre virare verso lo “sviluppo sostenibile” vale a dire verso uno “sviluppo capace di soddisfare i bisogni dell’attuale generazione senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle future generazioni”. Anche il Brundtland Report non prende in considerazione il paesaggio, ma concentra l’attenzione sulla tensione esistente tra crescita economica e protezione dell’ambiente. In particolare, si raccomanda di mantenere la biodiversità, gli ecosistemi e i processi ecologici essenziali al funzionamento della biosfera. Le specie e gli ecosistemi sono infatti considerati delle risorse per lo sviluppo. Benché il motivo principale della conservazione sia per l’utilità che si può ricavare dallo sfruttamento delle risorse il documento evidenzia che il mantenimento della biodiversità è necessario anche per motivi etici,

morali, culturali e scientifici. Si tratta evidentemente di elementi intrinseci anche al concetto di paesaggio, ma non esplicitati in questa forma, né abbinati all'azione dell'uomo come coltivatore.

5.2 La dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992

La visione evidenziata nei documenti precedenti, viene confermata anche nella United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, la quale oltre alla famosa “Rio Declaration” ha prodotto un articolato documento chiamato “Agenda 21”. Nella dichiarazione di Rio lo sviluppo sostenibile risulta inscindibile dalla tutela dell'ambiente. Viene inoltre promossa la cooperazione tra gli Stati, mediante il miglioramento della conoscenza scientifica e lo scambio di conoscenze e tecnologie, per “conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre”. Gli Stati devono agevolare la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico al quale deve essere garantito un facile accesso a tutte le informazioni disponibili ed adottare proprie politiche in materia ambientale, che riflettano il contesto ambientale ed economico in cui sono sviluppate, come in effetti è successo in Europa. La Dichiarazione fa inoltre riferimento ad uno strumento importante: la valutazione di impatto ambientale. Gli stati dovranno infatti utilizzare tale strumento nel caso di attività che possano avere ripercussioni negative rilevanti sull'ambiente. Sebbene la Dichiarazione di Rio si focalizzi soprattutto sull'ambiente e sui problemi di degrado ambientale, rispetto ai documenti precedenti viene introdotto un elemento importante per la conservazione del paesaggio. Viene difatti riconosciuta l'importanza delle “conoscenze e pratiche tradizionali” delle comunità indigene e delle collettività locali nella gestione dell'ambiente. Gli Stati dovranno quindi riconoscere e sostenere le identità, la cultura e gli interessi di queste comunità per permettere la loro collaborazione per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile.

5.2.1 Agenda 21

Il documento in questione è il piano d'azione dei principi contenuti nella Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo. Tale strumento viene presentato come un programma dinamico, che può evolvere nel tempo in accordo alle diverse situazioni, capacità e priorità che caratterizzano i vari paesi. Agenda 21 indica la necessità di adottare un approccio integrato per la pianificazione e gestione del suolo e delle risorse naturali e questo può essere considerata una visione utile anche per il problema del paesaggio. Uno dei capitoli più importanti è sicuramente il quattordicesimo: “Promozione dell'agricoltura sostenibile e dello sviluppo rurale”. Anche se il paesaggio non è trattato direttamente, vengono presi in considerazione temi e vengono proposte azioni che comunque lo riguardano. L'incremento dell'agricoltura, seppure finalizzato all'aumento delle

disponibilità alimentari, deve dunque passare attraverso una diversificazione dei sistemi di produzione, seguendo tecnologie valide dal punto di vista ambientale, comprese le tecnologie indigene e i processi ecologici e biologici, utilizzando le risorse locali e minimizzando i rischi ambientali ed economici. È necessario quindi definire procedure di pianificazione che prevedano il coinvolgimento degli agricoltori istituendo organi di pianificazione per l'agricoltura a livello nazionale e locale che indichino le priorità e stabiliscano dei piani di azione. I governi dovrebbero inoltre promuovere gruppi per la pianificazione delle risorse agrarie dei distretti e dei villaggi, la gestione e la conservazione, finalizzati all'assistenza nell'identificazione dei problemi, lo sviluppo di progetti e di soluzioni tecniche e gestionali.

Un altro dei temi affrontati da Agenda 21 è la conservazione della biodiversità. In particolare viene sottolineato come i beni e servizi essenziali dipendano dalla varietà e dalla variabilità dei geni, delle specie, delle popolazioni e degli ecosistemi. Viene però fatto riferimento soprattutto agli ecosistemi naturali, tra i quali vengono inseriti le foreste, le savane, i pascoli, i deserti, le tundre, i fiumi, i laghi e i mari. Ma è soltanto accennata l'importanza degli orti dei contadini e dei giardini come luoghi deputati alla conservazione, alla stregua delle banche dei geni, dei giardini botanici, degli zoo ecc. Il programma di azione non prende dunque in considerazione la diversità di ambienti, nei quali l'opera dell'uomo, interagendo con la natura, ha contribuito a incrementare la diversità, creando paesaggi di elevato valore che rappresentano l'espressione della positiva integrazione tra fattori sociali, economici ed ambientali nel tempo.

5.3 Il summit di Johannesburg

Al World Summit on Sustainable Development (WSSD) di Johannesburg (26 agosto – 4 settembre 2002) sono stati riaffermati i principi enunciati a Stoccolma e a Rio. In particolare è stato confermato che la tutela dell'ambiente e il progresso socio-economico sono fondamentali per raggiungere uno sviluppo sostenibile. Nella dichiarazione di Johannesburg vengono enunciate una serie di sfide da affrontare per perseguire uno sviluppo sostenibile. Tra queste sono indicate come un obiettivo fondamentale e come basi per lo sviluppo sociale ed economico la riduzione della povertà, il cambiamento dei modelli di consumo e produzione insostenibili, la protezione e gestione delle risorse naturali.

Uno dei documenti chiave adottato dal summit è il Piano d'Azione che definisce le modalità con cui trasformare i principi espressi nella Dichiarazione in realizzazioni concrete, indicando gli obiettivi da perseguire in relazione ai temi discussi. Tra i punti fondamentali nei quali si articola il piano, appare di particolare importanza la “protezione e gestione della base di risorse naturali dello

sviluppo economico e sociale”. A questo riguardo occorre specificare che il paesaggio non viene indicato tra le risorse da tutelare. L’attenzione è infatti concentrata sugli ecosistemi che forniscono risorse e servizi essenziali al benessere umano e alle attività economiche. Le attività umane stanno infatti progressivamente degradando le risorse naturali per cui occorre intervenire a livello nazionale per proteggere gli ecosistemi e gestire in modo integrato le risorse terrestri, idriche e viventi.

Tra le azioni proposte quelle riguardanti l’agricoltura rappresentano un argomento importante in quanto direttamente collegate agli assetti del territorio rurale. Nel piano di azione all’agricoltura viene riconosciuto un ruolo primario poiché è indispensabile per affrontare le necessità della popolazione, che a livello mondiale risulta in aumento. L’agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale sono considerati mezzi essenziali per garantire l’aumento della produzione alimentare e il potenziamento della sicurezza dei prodotti alimentari in un modo sostenibile dal punto di vista ambientale. Tra le azioni viene indicata l’approvazione di misure che proteggano l’utilizzo e la gestione sostenibili dei sistemi agricoli tradizionali e indigeni, e che rafforzino i modelli indigeni di produzione agricola, un tema che ha un diretto riferimento ai paesaggi tradizionali. Viene inoltre promossa l’integrazione dei sistemi informativi sulle pratiche di uso del suolo attraverso il potenziamento della ricerca ed i mezzi di divulgazione esistenti nel settore agricolo per avviare scambi tra gli agricoltori sulle pratiche corrette, come l’uso di tecnologie sicure dal punto di vista ambientale o a basso costo, con l’assistenza delle organizzazioni internazionali competenti.

5.4 La FAO

La FAO si è occupata di sviluppo sostenibile sia nel campo forestale che in campo agrario, sostenendo la gestione sostenibile delle foreste e l’agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale.

L’importanza della SARD (Sustainable Agriculture and Rural Development) come abbiamo visto è stata riconosciuta al summit di Rio nel 1992 nel capitolo 14 dell’Agenda 21 e riaffermata a Johannesburg nel 2002. La FAO contribuisce alla SARD attraverso propri programmi e progetti delle Nazioni Unite per il capitolo 14. Secondo la definizione data dalla FAO, l’agricoltura e lo sviluppo rurale sono sostenibili quando sono ecologicamente validi, economicamente praticabili, socialmente giusti, culturalmente appropriati, umani e basati su un approccio scientifico olistico.

In questo ambito, uno dei progetti FAO più importanti per il paesaggio è il GIAHS (Globally Important Ingenious Agricultural Heritage Systems). I sistemi agricoli sviluppati localmente per adattarsi alle condizioni svantaggiose dell’ambiente, sono secondo questo progetto di importanza

mondiale, i paesaggi ad essi associati sono stati creati, modellati, mantenuti e passati di generazione in generazione da agricoltori, contribuendo alla biodiversità agricola e al patrimonio naturale e culturale del mondo attraverso l'uso di combinazioni efficaci di pratiche di gestione e di tecniche. Il progetto GIAHS mira a stabilire le basi per il riconoscimento, la conservazione dinamica e la gestione sostenibile di questi sistemi contro la globalizzazione economica e culturale e la politica e gli incentivi inappropriati. Essi riflettono inoltre l'evoluzione dell'umanità, la sua profonda armonia con la natura e sono caratterizzati non solo da eccezionale bellezza estetica, dal mantenimento della significativa biodiversità agricola, di ecosistemi resilienti e della preziosa eredità culturale, ma forniscono beni e servizi multipli come cibo e qualità della vita. I processi di gestione dinamica ad essi associati sono trasferiti fra le generazioni e scambiati con altre comunità, determinando una grande ricchezza di conoscenze che rappresentano una risorsa d'importanza mondiale da preservare e alla quale deve essere permesso di evolvere.

Secondo questo importante documento in materia di paesaggio la rapidità e l'estensione degli odierni cambiamenti tecnologici, culturali ed economici minaccia molti di questi sistemi agricoli, incluso la biodiversità sulla quale sono basati, determinando il rischio di erosione genetica e perdita dei sistemi di conoscenza e delle culture associate.

Il progetto ha evidenziato tre obiettivi principali. Il primo è accrescere a livello mondiale la comprensione ed il riconoscimento dei GIAHS, attraverso l'informazione e facendo leva su incentivi istituzionali, finanziari e della politica globale per supportare la loro salvaguardia e la continua evoluzione. Il secondo obiettivo è dimostrare la possibilità di conservazione dinamica attraverso lo sviluppo e la verifica di strategie e metodi partecipativi per la salvaguardia dei GIAHS e la gestione sostenibile. Tutto questo deve passare attraverso la formazione della capacità delle comunità e popolazioni rurali e delle istituzioni nazionali a gestire in modo sostenibile tali sistemi, come pure la creazione di opportunità economiche e incentivi per accrescere la variabilità e i benefici che essi generano. Il terzo obiettivo è accrescere la consapevolezza e la capacità dei politici nazionali e locali circa la specifica politica e i bisogni legali per la gestione sostenibile e la variabilità dei GIAHS, conducendo a politiche e strumenti regolatori innovativi per la loro salvaguardia.

La metodologia sulla quale si basa il progetto è la "conservazione dinamica", vale a dire una metodologia, adattabile alle specifiche caratteristiche di ogni sistema, che consenta di conservare il patrimonio di caratteristiche dei sistemi agrari, garantendo allo stesso tempo la loro evoluzione e l'adattamento ai cambiamenti socio-economici e dei contesti ambientali e soprattutto che assicuri lo sviluppo sostenibile delle loro popolazioni. Il progetto, articolato in due fasi, prevede uno stage

della durata di due anni durante il quale è prevista la selezione di sistemi pilota, potenziali siti GIAHS, sulla base di criteri rigorosi che prendono in considerazione la biodiversità dal punto di vista agrario, la conoscenza associata e le strategie e pratiche di gestione innovative. In questo periodo occorre sviluppare una struttura metodologica ed un approccio passo per passo per lo sviluppo, seguendo un processo partecipatorio. La seconda fase riguarda invece il progetto a larga scala, della durata di 5-7 anni, e prevede la realizzazione delle attività all'interno dei sistemi pilota mirando a dimostrare la conservazione dinamica e la generazione di benefici globali, nazionali e locali. In questa fase del progetto occorre stabilire meccanismi internazionali per il riconoscimento e supporto ai GIAHS e sviluppare un programma a lungo termine per supportare i GIAHS, considerando anche l'estensione dell'iniziativa ad altri possibili sistemi.

Allo stato questo sembra il più importante progetto direttamente collegabile al paesaggio in ambito FAO, anche se altri importanti iniziative quali il trattato internazionale sulle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura, adottato a Roma il 3 novembre 2001 dalla trentunesima riunione della Conferenza della FAO propone interessanti opportunità. Nonostante l'importanza per la sopravvivenza umana, la biodiversità agricola sta infatti riducendosi ad un ritmo sempre più elevato. Si stima che nella storia siano state utilizzate circa diecimila specie per l'alimentazione umana e l'agricoltura, mentre durante gli ultimi cento anni, si è verificata un'enorme perdita della diversità genetica nell'ambito delle cosiddette "principali specie alimentari". Centinaia di migliaia di varietà eterogenee di piante coltivate per generazioni, sono state sostituite da un numero ridotto di varietà commerciali moderne e notevolmente uniformi.

5.5 La politica comunitaria

Dalla trattazione precedente appare evidente come il paradigma interpretativo comune a tutti gli approcci in materia di conservazione dell'ambiente e della natura, sia basato su una visione "degradazionista" del rapporto uomo-natura. Tale visione ha influenzato anche le normative sviluppate in ambito europeo, sebbene in questo caso sia evidente una interpretazione più consona al ruolo storico giocato dall'uomo nell'ambito del continente europeo. In seguito alla conferenza di Rio de Janeiro circa 180 Nazioni, tra cui l'Unione europea nel 1993 e l'Italia nel 1994, hanno ratificato l'accordo internazionale proposto in quella occasione. Nel 1998, con la comunicazione COM (1998) 42, l'Unione europea adotta la "Strategia comunitaria per la diversità Biologica", in seguito alla quale è stata data piena applicazione alle Direttive comunitarie 79/409 "Uccelli" e 92/43 "Habitat", che costituiscono oggi al base della rete "Natura 2000", che riguarda ormai il 10%

del territorio nazionale. Sui meccanismi alla base della selezione delle aree protette che la costituiscono è comunque bene proporre alcune riflessioni.

Sebbene la Direttiva Habitat riguardi in modo specifico la conservazione degli habitat naturali e quelli seminaturali della flora e della fauna selvatiche, dove per seminaturali si intendono quegli habitat in cui è stata importante per la loro caratterizzazione l'attività dell'uomo, è evidente che essa non concede spazio alla questione paesaggistica se non per il parziale collegamento con alcuni aspetti della biodiversità. Infatti, la lista europea ufficiale di habitat protetti, integrata dalle indicazioni nazionali, costituisce un sistema in cui il meccanismo di istituzione di un'area protetta è soprattutto finalizzato alla conservazione di specie naturali considerate a rischio, senza un particolare accento sul fatto che in situazioni come quelle tipiche del territorio nazionale, la diversità di spazi legati agli usi del suolo tradizionali agricoli e forestali è uno degli aspetti più qualificanti della biodiversità complessiva

Allo stesso tempo, non esistendo ambienti interamente naturali sul territorio nazionale, ma invece situazioni in cui l'influenza dell'uomo si è interrotta da periodi di tempo più o meno lunghi, quasi tutte le aree protette sono state create su situazioni di origine antropica in cui l'uomo, come coltivatore, non è spesso elemento di disturbo ma componente essenziale del processo di costruzione di tali habitat. Va poi sottolineato che gli habitat creati dalle attività agricole, legati per esempio a piante e formazioni arboree che svolgevano varie funzioni (gelsi per la produzione di ste, aceri per le colture promiscue, capitozze per la produzione di frasche ecc.) ed oggi in via di estinzione, non appaiono considerati come specie a rischio, o come ma piuttosto valutati come elementi di utilità per il loro contributo al valore naturalistico di un'area. In questo ambito in realtà si situano le maggiori convergenze con il documento sulla biodiversità redatto per PSN, quando questo riconosce la necessità salvaguardare attraverso varie misure il contributo alla biodiversità di usi del suolo quali le praterie o elementi puntuali dei paesaggi tradizionali quali siepi e filari. Ciò senza dimenticare che la superficie agricola utilizzata (SAU) nazionale inclusa nella Rete Natura 2000 che ammonta a circa il 10%, rappresenta un territorio dove l'uomo esercita un'azione ancora attiva e continua, mentre non abbiamo dati sulle attività forestali che insistono nelle aree protette.

Per quanto riguarda invece le superfici forestali rientranti nella Rete Natura 2000, esse ammontano a circa il 15% del patrimonio forestale nazionale. A conferma del valore dell'agricoltura all'interno delle aree della Rete Natura 2000, l'analisi condotta su dati AGEA (PAC 2004), mostrano che la superficie agricola all'interno delle ZPS e dei SIC è pari a circa il 20% della superficie totale dei

siti. Spostando l'analisi a livello regionale si evidenzia un maggior peso della componente agricola nelle aree Natura 2000 nelle regioni del Sud. Infine, si sottolinea che la superficie complessiva delle aree protette, inclusi i 2.256 SIC e le 503 ZPS della Rete Natura 2000, tolte le eventuali sovrapposizioni con le aree già protette, è pari a circa il 19% della superficie nazionale.

Da questo punto di vista le misure agro-faunistiche, conseguenti alla legge 157/92 e le misure agro-ambientali di origine comunitaria, sono sicuramente interventi utili, ma solo se legati al recupero dei paesaggi tradizionali delle zone interessate. In questo senso le attività coordinate dal MIPAF sia con il Comitato Consultivo tecnico scientifico per l'Agricoltura Sostenibile (D.M. n. 178 del 3 agosto 2000), che ha promosso un coordinamento delle attività legate alla biodiversità ed alle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, sia le attività affidate al Corpo Forestale dello Stato che riguarda 132 Riserve naturali ed i Parchi Nazionali del Circeo e della Calabria, dovrebbero forse dare un taglio specifico alle azioni di conservazione in relazione al paesaggio agro-forestale.

Il rischio di realizzare un modello di conservazione che proponga una naturalità non legata alle caratteristiche originarie del paesaggio italiano è stato in parte mitigato nel caso della Regione Toscana con la realizzazione delle "Linee guida per la conservazione e valorizzazione del paesaggio nel sistema delle aree protette". In questo caso il recupero di elementi puntuali ed i criteri di gestione proposti non sono vincolati alla lista degli habitat proposti dalla Direttiva Habitat e fatti propri dalla Regione Toscana con la Legge 56/2000, ma ad uno studio preliminare sui caratteri storici del paesaggio, volto ad evidenziare le variazioni della diversità in termini di usi del suolo, cioè habitat derivanti dalle attività agro-forestali, e su questi risultati sono stati identificati gli elementi e gli assetti oggetto di recupero e conservazione.

Come sottolineato dal documento sulla biodiversità un altro elemento importante per la biodiversità è costituito dalle aree agricole e forestali ad alto valore naturalistico. Si può infatti condividere l'affermazione che i sistemi agricoli tradizionali hanno dato una forma particolare al paesaggio italiano creando contemporaneamente habitat specifici per un grande numero di specie (vegetali e animali) e che esse includono "elementi di criticità" per la biodiversità nelle aree rurali. Secondo la definizione riportata nel documento queste sono "prevalentemente aree caratterizzate da pratiche agricole estensive e vulnerabili ai cambiamenti, associate alla presenza di un'elevata diversità di specie e di habitat, o da specie che l'Unione Europea è interessata a conservare. Per aree agricole ad elevato valore naturalistico (*high nature value farmland*) si intende: "aree semi-naturali dove è praticata una agricoltura estensiva (in particolare prati permanenti e pascoli), particolari habitat,

elementi naturali come siepi, filari, fasce inerbite, piccole formazioni forestali e manufatti (fossi, muretti a secco)”. La quantificazione di tali aree secondo il CORINE Land Cover è evidentemente determinata dalla scala di dettaglio utilizzata e dalle legende, ed infatti le “aree agricole eterogenee” (18% della superficie territoriale), incluse in questa categoria non corrispondono a quanto osservato con i progetti a scala 1:5.000 fatti ad esempio per la Regione Toscana (Agnoletti 2005b), che ad esempio mostrano la presenza di matrici paesistiche complesse anche nelle aree definite a matrice boscata. L’analisi dei trend in queste aree è già stata affrontata nel capitolo sul quadro conoscitivo.

5.6 La problematica ambientale nella politica agricola comunitaria³²

Il Consiglio d’Europa ha da tempo posto la problematica dell’integrazione ambientale nella politica agricola comunitaria. Nel 1998 il Consiglio europeo di Cardiff, ribadito nel Consiglio di Vienna, ha chiesto a tutti i servizi competenti del Consiglio di delineare le strategie per integrare la problematica ambientale e giungere allo sviluppo sostenibile nelle diverse politiche di settore ed in particolare nel settore agricolo.

Come si è osservato nel documento COM (1999) 22, “Orientamenti per un’agricoltura sostenibile”, le riforme intraprese nell’ambito di agenda 200 hanno impresso un possente slancio all’integrazione della problematica ambientale nella politica agricola. Con la comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo del 26.01.2000 COM (2000) 20 sono stati individuati alcuni indicatori per la valutazione dell’integrazione della problematica ambientale nella politica agricola comune ed in particolare nelle politiche di sviluppo rurale. Nelle politiche di sviluppo rurale, ai sensi del Reg. CE 1257/99, è stato dato largo spazio a possibili scelte “ambientali” nei processi di sviluppo e gestione dello spazio rurale.

Con la conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo del novembre 2003 uno dei principi cardini è: *“la gestione dell’ambiente agricolo e delle superfici forestali servirà a salvaguardare e a valorizzare il paesaggio naturale e la ricchezza del patrimonio culturale europeo, soprattutto nelle zone rurali più periferiche, in cui sono presenti siti di grande valore naturale.”*. Un principio che coniuga gli aspetti naturalistici del sistema ambiente con il paesaggio ponendo sostanzialmente l’attenzione sulle modalità di gestione dello spazio rurale. Tale ultimo passaggio appare di fondamentale importanza nell’inquadramento generale delle scelte comunitarie sull’integrazione dell’ambiente in materia di sviluppo rurale, ed in particolare sul rapporto natura-paesaggio. È infatti evidente che la politica ambientale dell’Unione Europea è stata fortemente settorializzata

³² Capitoli 5.6 e 5.7 a cura di Andrea Sisti

dalle Direttive “*Habitat*” ed “*Uccelli*” ai Programmi Life hanno rappresentato scelte autonome e poco integrate nel contesto dello sviluppo rurale: si può certamente affermare che, i programmi life hanno rappresentato delle iniziative pilota-dimostrative di come le problematiche ambientali potessero essere integrate in contesti di politiche più ampie.

Come queste politiche ambientali di settore hanno recepito il paesaggio: strumento o componente? Certo l’analisi non può prescindere dalla considerazione sulla cronologia dei documenti: dalla conferenza di Rio de Janeiro del 1992, finalizzata alla salvaguardia della biodiversità del Pianeta è derivata la direttiva Habitat (la direttiva Uccelli è precedente 1979), conseguentemente è stata costituita la rete ecologica europea “Natura 2000” che rappresenta la rete dei siti comunitari particolarmente rilevanti ai fini naturalistici.

Una prima analisi dei documenti normativi sopracitati porta ad affermare che il paesaggio viene trattato come componente sia a livello comunitario che a livello nazionale e locale. La rilevanza del paesaggio nell’applicazione pratica delle direttive sopracitate appare limitata se non in molti casi trascurabile. Le direttive se da un lato hanno posto al centro dell’attenzione il problema ed il ruolo della biodiversità naturale nelle politiche ambientali dall’altro non hanno risolto il conflitto perenne dell’opera dell’uomo con l’ambiente. L’individuazione dei siti Natura 2000, può costituire un utile strumento di conoscenza e valorizzazione dei paesaggi locali se gli habitat tutelati vengono messi in relazione ai paesaggi che essi esprimono.

La rete Natura 2000, nella programmazione 2007-2013, rappresenta uno dei cardini dell’asse 2 del regolamento CE 1698 del 2005 sia per quanto riguarda gli interventi diretti agli operatori che per quanto riguarda la redazione dei piani di gestione. Se da un lato, molto spesso nell’esperienza italiana di Natura 2000, i siti individuati nella loro perimetrazione non sono rappresentativi di habitat associabili a Unità di paesaggio o ad moduli di esse, tale mancanza può essere recuperata nell’attività di pianificazione ponendo al centro il paesaggio come strumento di analisi e proposizione.

Nella riforma del I° pilastro della PAC (REG CE 1782/2003) l’integrazione ambientale è caratterizzante tanto che il concetto di condizionalità ambientale viene introdotto come modalità di comportamento per la gestione aziendale al fine dell’ottenimento del PUA (Premio Unico Aziendale). Gli articoli 3 e 4 del regolamento 1782/2003 definiscono le norme obbligatorie che devono essere rispettate, tra le quali troviamo le direttive “Uccelli” ed “Habitat”, mentre all’art 5

sono individuate attraverso l'allegato IV le buone condizioni agronomiche ed ambientali che devono essere rispettate per la gestione delle terre oggetto del PUA.

Nei capitoli successivi si affronterà il tema del paesaggio nell'integrazione ambientale del regolamento CE 1698/2005 - Sviluppo Rurale e degli Orientamenti Strategici Comunitari.

Appare infatti di fondamentale importanza evidenziare la compatibilità delle politiche paesaggistiche, o meglio, la linea di demarcazione tra gli interventi proponibili nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e la condizionalità ambientale del Reg. CE 1782/2003.

5.7 Condizionalità ambientale e politiche paesaggistiche nell'ambito dello sviluppo rurale

Se da un lato la condizionalità ambientale del Reg. CE 1782/03 integra in modo sostanziale e definitivo la politica agricola comunitaria con l'ambiente, di fatto la gestione di una azienda agricola è volta fondamentalmente al rispetto di criteri di gestione ambientali, il regolamento Ce 1698/2005 introduce soprattutto con l'asse 2 e con l'asse 3 gli interventi "compensativi" o "strutturali" finalizzati alla completa integrazione dello sviluppo delle aziende agricole ed agroalimentari nonché degli operatori dello spazio rurale con l'ambiente. La linea di demarcazione, quindi tra condizionalità ambientale ed interventi ambientali di sviluppo rurale riguarda quindi l'ordinarietà (requisiti minimi) e la straordinarietà degli interventi: nella condizionalità ambientale tali interventi sono diretti alla gestione ordinaria dell'azienda mentre nello sviluppo rurale gli interventi ambientali sono diretti allo sviluppo dell'azienda o al soddisfacimento di benefit ambientali richiesti dalla comunità locale.

All'interno della cross-compliance (condizionalità) il paesaggio viene inserito nell'allegato VI del Regime Unico tra gli obiettivi della conservazione degli Habitat: *Mantenimento degli elementi caratteristici del Paesaggio*. È evidente quindi che le linee guida per gli interventi paesaggistici nell'ambito dello sviluppo rurale dovranno essere improntati alla conservazione innovativa, al ripristino o alla creazione di elementi paesaggistici caratteristici dei vari contesti del territorio nazionale.

Dall'analisi del regolamento di sviluppo rurale e soprattutto degli orientamenti strategici comunitari si evidenzia in maniera forte ed inequivocabile il ruolo del Paesaggio nelle politiche di sviluppo rurale e quindi dell'impresa agricola nella gestione dei "paesaggi": "la *multifunzionalità dell'azienda agricola per la ricchezza e diversità dei paesaggi nonché delle produzioni agricole ed agroalimentari e di retaggio culturale e naturale*". Gli interventi paesaggistici quindi dovranno caratterizzare non solo l'asse 2 ma l'intero complesso delle Misure appartenenti ai tre assi in modo da essere significativo "lo strumento paesaggio" rappresenta l'indicatore della compatibilità delle

trasformazioni o della gestione straordinaria di una azienda agricola – forestale nel contesto rurale di riferimento.

È per tale motivo che gli orientamenti strategici nazionali hanno interessato l'intero corpus delle misure previste dal regolamento di sviluppo rurale ed in particolare sono state individuate **raccomandazioni** ed **azioni**, dove per **raccomandazioni** si è inteso definire quel comportamento paesaggistico che ogni soggetto beneficiario dovrà assicurare nella realizzazione dei vari interventi inerenti l'attuazione delle misure mentre per **azione** si è inteso definire l'operazione materiale o immateriale “paesaggistica” finalizzata all'attuazione di specifiche misure di sviluppo rurale.



I filari di colture promiscue che ancora punteggiano il paesaggio rurale, spesso su ciglioni o terrazzi, sono solitamente mantenuti da anziani contadini. Essi non sono oggetto di una politica organica di conservazione, ma più spesso vittima di azioni che favoriscono la loro trasformazione in colture specializzate.

