

## Ricerche

### Il paesaggio del vino\*

Sandro Amorosino

#### 1.- Paesaggio in generale e paesaggio a vigneto

I paesaggi italiani costituiti da vigneti rispondono pienamente alla definizione contenuta nell'art. 131, comma 1, del Codice dei beni culturali (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"<sup>1</sup>.

È tuttora discussa l'ampiezza della nozione giuridica di paesaggio, ch'è inteso da taluni, sulla scorta della Convenzione europea del 2000, come forma visibile dell'intero territorio<sup>2</sup>, ma da altri, e soprattutto dal Codice, come la forma visibile di quella parte del territorio che esprime valori identitari<sup>3</sup> ed è oggetto di tutela, 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 diversi gradi e tipi 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 rilevanza paesaggistica (e possono essere individuati, e disciplinati, dal piano paesaggistico, ex art. 143 del Codice), sino ai paesaggi della vita quotidiana<sup>4</sup> ed, infine, ai "nuovi valori paesaggistici" di porzioni di territorio, da realizzarsi mediante interventi "integrati e coe-

renti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità" (art. 131, comma 6).

Il paesaggio agrario costituito da vigneti può presentare tutte le gradazioni e tipologie ora accennate.

Vi sono paesaggi vitati iconici, in quanto la viticoltura ne è l'elemento *dominante* (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 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 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)<sup>5</sup>.

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" italiani<sup>6</sup>.

Naturalmente i paesaggi vitati – come tutti gli altri – sono soggetti a mutamenti nello *spazio* e nel *tempo* (*diacronici*) determinati da cause naturali e dall'evoluzione delle attività umane relative alla viticoltura

(\*) Questo scritto è destinato agli *Studi in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Maestro di diritto, cultura ed impegno civile.

(<sup>1</sup>) 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.

(<sup>2</sup>) G. F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, p. 707 ss.

(<sup>3</sup>) S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, p. 62 ss.

(<sup>4</sup>) E. Boscolo, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2009, p. 57 ss.

(<sup>5</sup>) AA.VV., *La struttura del paesaggio*, a cura di A. Marson, Roma-Bari, 2016.

(<sup>6</sup>) G. Piperata, *Paesaggio*, in C. Barbatì, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Scullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna 2017, p. 257-8.

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 successo mondiale di tale vino), sia regolamentazioni riduttive delle superfici vitate destinate a produzioni non di qualità, e contingentamenti<sup>7</sup> all'impianto di nuovi vigneti<sup>8</sup>.

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 umani sui diversi contesti naturali – è per sua natura dinamico e mutevole nel corso della storia<sup>9</sup>, 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 civiltà<sup>10</sup>. 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. Giannini<sup>11</sup> 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 terreno – 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 biologica<sup>12</sup> e con i necessari interventi di difesa del suolo, assicurano la *vitalità* della funzione agricola.

La seconda funzione, la conservazione attiva del paesaggio, va vista nell'ambito dell'amministrazione del patrimonio culturale.

## 2.- *Gli strumenti di tutela: i vincoli paesaggistici, l'autorizzazione semplificata ed il piano paesaggistico*

L'accertata valenza paesaggistica delle colture vinicole pone infatti il problema di come esse si rapportano agli istituti principali del diritto amministrativo di settore; 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

(7) M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1995, p. 213.

(8) 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, in corso di pubbl. in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 2-2018.

(9) C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna 2007.

(10) G. Sciallo, *Il paesaggio tra Convenzione e Codice*, in *Aedon*, n. 3/2008.

(11) Ripresa in Id., *Diritto pubblico dell'economia*, cit. p. 232 ss.

(12) E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, Torino 2011, vol. III, p. 81 ss. E, specificamente per il vino, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, III ed., Utet, 2017, p. 455.

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 nel nostro caso: “*i territori di protezione esterna*” dei parchi nazionali o regionali; “*le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civili*”; 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 fino al Codice del 2004 l'assoggettamento a vincolo 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 paesaggistico<sup>13</sup>.

Sta di fatto che, a tutt'oggi, quasi tutti i vincoli esistenti – 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 debba essere 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*”<sup>14</sup>.

In sede applicativa l'ambito di esenzione degli inter-

venti “agricoli” dall'obbligo autorizzatorio ha formato oggetto, in passato, di discussioni e di orientamenti differenti in sede amministrativa e giurisdizionale.

Il recente regolamento di liberalizzazione e semplificazione delle autorizzazioni paesaggistiche (d.P.R. 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 – tipi di 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 non c'è futuro, né speranza di tutela reale ed effettiva di questo patrimonio paesaggistico*”<sup>15</sup>.

Di conseguenza l'Allegato A al d.P.R. n. 31/2017, nella categoria A 19, comprende – per quanto interessa la viticoltura – 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 organizzatorio (e sostanziale) i piani devono essere redatti, *assieme*, dalla Regione e dal MIBACT (*copianificazione*) ed il loro contenuto, una volta concordato, forma oggetto di uno specifico accordo amministrativo.

<sup>(13)</sup> M. Quaglia e A. Rallo, *Commento all'art. 140*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1051 ss.

<sup>(14)</sup> R. Lombardi, *Commento all'art. 149*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 1155 ss.

<sup>(15)</sup> 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.

Come s'è già accennato il piano *deve* comprendere tutte le parti del territorio assoggettate a vincoli paesaggistici dei due tipi accennati (provvedimentali ed *ex lege*); può – inoltre – esso stesso introdurre ulteriori vincoli e *può* riguardare anche ambiti non vincolati, che presentano una forma del territorio significativa – cioè un paesaggio – meritevole di tutela. Tra questi ambiti “meritevoli” – che l’art. 143 definisce “*ulteriori contesti*” – possono ben esservi le aree vitate.

Il piano paesaggistico deve, sia per le aree vincolate che per gli “*ulteriori contesti*”, da esso individuati, dettare prescrizioni d’uso per le diverse tipologie di paesaggio<sup>16</sup>.

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 siano ammissibili, ma anche come debbano 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 obsoleta di coltivazione, anche se questa caratterizza il paesaggio).

Veniamo ai *piani dei parchi*<sup>17</sup>, nazionali o regionali (i cui ambiti sono vincolati *ex art.* 142, comma 1, lettera f) del Codice), dei quali solo pochi sono stati approvati.

I vigneti sono situati sia nelle zone c.d. di “preparco”, sia nei territori dei parchi (ad esempio: nel Parco Regionale del Conero, nelle Marche).

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 incentivi per la conversione “al biologico” sino a renderla obbligatoria (per l’evidente motivo che l’uso dei fitofarmaci può danneggiare le specie animali, volatili e non, che vivono nel Parco, nonché le falde 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.

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

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

In linea generale la funzione di valorizzazione del patrimonio culturale<sup>18</sup> 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 dire<sup>19</sup> che il suo “nocciolo duro” consiste nel promuovere la fruizione consapevole e

<sup>(16)</sup> 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.

<sup>(17)</sup> A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014, p. 329 ss.

<sup>(18)</sup> G. Severini, *Commento all’art. 6*, in AA.VV., *Codice dei beni culturali*, cit., p. 50 ss.

<sup>(19)</sup> S. Amorosino, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in Id., *Beni naturali, energie rinnovabili, paesaggio*, Napoli 2012, p. 37 ss.

sostenibile.

Applicata al paesaggio del vino la valorizzazione si presenta come insieme coordinato 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)<sup>20</sup>.

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

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 territorio agricolo<sup>21</sup>, ed un mezzo per assicurare risorse per il recupero e la manutenzione degli edifici.

L'agriturismo è una delle fattispecie più rappresentative di quello ch'è stato definito il nuovo diritto agrario territoriale<sup>22</sup>, locuzione che riassume la centralità del rapporto delle attività agricole con il territorio, la quale si concretizza, da un lato, nel regime urbanistico di tutela 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 (che costituiscono una rete di presidi della qualità dei contesti).

Il secondo, complementare, strumento – connettivo

delle aziende agricole – è costituito dagli itinerari turistico-culturali<sup>23</sup>, 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 rurale<sup>24</sup> che prevedono forme di collaborazione tra l'amministrazione e gli imprenditori agricoli, oggetto di specifiche convenzioni, riguardanti, per quanto qui interessa:

- 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.

## ABSTRACT

*Il paesaggio del vino.*

*I vigneti sono una parte significativa del paesaggio agrario, perché costituiscono una componente dell'identità storica e culturale dell'Italia.*

*Il Codice dei beni culturali tutela i paesaggi proprio perché sono elementi rappresentativi dell'identità nazionale.*

*Gli strumenti giuridici per tutelare il paesaggio delle vigne sono il provvedimento di vincolo ed il piano paesaggistico.*

<sup>(20)</sup> S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, ibidem.

<sup>(21)</sup> L. Paoloni, *L'agriturismo e le attività di valorizzazione del territorio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, cit., vol. III, p. 540 ss.

<sup>(22)</sup> F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004, passim.

<sup>(23)</sup> S. Amorosino, *Gli itinerari turistico-culturali: profili giuridici*, in Id., *Il governo dei sistemi territoriali*, Padova 2008, p. 121 ss.

<sup>(24)</sup> 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., Tomo 2, p. 545.

*Il Codice prevede oltre alla tutela la valorizzazione del paesaggio che avviene mediante programmi specifici/speciali: promozione dell'agriturismo e della qualità dei vini e finanziamenti pubblici specifici.*

*The wine landscape.*

*Vineyards are an important part of the agricultural landscape, being a component of the historical and*

*cultural identity of Italy.*

*The Cultural Heritage Code protects the landscapes just because they are representative elements of the national identity.*

*Restriction provisions and landscape programs are the legal tools to protect vineyards landscapes.*

*The Code not only protects, but also supports the development of the landscape through specific/special programs: promotion of the agritourism and of the wine's quality and specific public financings.*