

Commento

al disegno di legge 17 del 13 ottobre 2022

Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio e per l'istituzione della Giornata nazionale dell'agricoltura

Dott.ssa Margherita Brunori,

Ricercatrice tipo B in diritto agrario, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Brescia.

Il disegno di legge, che istituisce la figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio, mira a prendere una posizione chiara sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura. Benché di intento senz'altro lodevole, l'iniziativa presenta, a parere di chi scrive, alcuni limiti. Il presente commento offre alla Commissione alcune osservazioni puntuali sulla formulazione del testo nonché alcuni spunti di riflessione più ampi sulla materia, gli strumenti e gli obiettivi che il disegno di legge mira a realizzare.

Articolo 2

“1. Sono riconosciuti agricoltori custodi dell'ambiente e del territorio gli imprenditori agricoli, singoli o associati, che esercitano l'attività agricola ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, nonché le società cooperative del settore agricolo e forestale [...]”

Si nota che l'attribuzione della qualità di 'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio' trova una prima delimitazione nella riconducibilità del soggetto alla qualifica di imprenditore agricolo ex art 2135 c.c., anche nella sua manifestazione associata, societaria o cooperativa. Si coglie senz'altro il senso di questa scelta, dato che la figura dell'imprenditore agricolo è centrale nella conduzione dell'attività agricola come regolata dal nostro ordinamento. Oltretutto, la figura dell'imprenditore agricolo delineata dal codice civile è ampia tanto da potervi ricomprendere sia il piccolo coltivatore diretto, in quanto 'piccolo imprenditore' ex art 2083 c.c.¹, sia la grande impresa agricola; sia l'agricoltura condotta come attività principale, sia secondaria. La scelta di tale qualifica come unico criterio selettivo preliminare presenta alcune criticità.

In primo luogo, il semplice riferimento all'articolo 2135 c.c. non permette di individuare il o i modelli di conduzione agricola che maggiormente sono in grado di realizzare gli obiettivi del disegno di legge. Non un'agricoltura qualsiasi, dunque, deve essere sottesa al raggiungimento degli obiettivi, ma una che favorisca la formazione e l'impiego regolare e stabile, che garantisca la permanenza del presidio umano nei territori rurali e permetta uno tenore di vita adeguato di coloro che vi partecipano.

Secondariamente, il solo riferimento all'art 2135 c.c. non è in grado di ricomprendere tutti quei soggetti che, pur non riconducibili per vari motivi alla figura dell'imprenditore (per difetto del requisito della professionalità, della destinazione al mercato dei prodotti, o perché familiari dell'imprenditore agricolo), svolgono attività di agricoltura e cura del territorio in cui vivono, o permettono la continuazione e lo svolgimento di tali attività.

Nell'obiettivo di riconoscere e valorizzare l'attività di custodia dell'ambiente e del territorio, si ritiene che sia propedeutico al raggiungimento dell'obiettivo porre maggiore accento sulla persona umana, e sul suo

¹ Benché in dottrina e giurisprudenza si riconosca, in determinate circostanze, al coltivatore diretto una autonomia rispetto alla figura dell'imprenditore agricolo.

apporto fisico, diretto dell'attività di cura e presidio del territorio, piuttosto che sulla forma (imprenditoriale) che essa va ad assumere. Benché, come criterio di massima, si comprenda la scelta di individuare l'imprenditore agricolo, gli estensori della norma potrebbero trovare una forma per ricomprendere anche altri soggetti che, con la loro presenza nei territori marginali, permettono a vario titolo che la funzione di cura attraverso l'attività agricola sia svolta. È utile e opportuno in tale contesto prendere in considerazione l'articolo 1 della *Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali* del 17 dicembre 2018,² la quale include nella definizione di 'contadino' una pluralità di soggetti, singoli o associati, che a vario titolo, vantano un forte legame con l'agricoltura.

Infine, l'unico riferimento all'imprenditore agricolo esclude dalle opportunità di coinvolgimento previste dal disegno di legge tutti quei soggetti che, ancorché formati, competenti e volenterosi di condurre un'attività agricola rigenerativa dell'ambiente e del territorio, si scontrano con le molte difficoltà di poter avviare proficuamente un'impresa agricola, tra cui gli ostacoli all'accesso alle risorse naturali, tra cui la terra, ed economiche. In un contesto europeo ed italiano di comprovata urgenza del ricambio generazionale, un intervento legislativo che voglia garantire nel lungo termine la cura dell'ambiente e del territorio dovrebbe integrare nei suoi contenuti una seria prospettiva intergenerazionale.

Nello stesso obiettivo, si potrebbe valorizzare la dimensione collettiva e territoriale, insieme a quella individuale, posto che questo rifletterebbe maggiormente le caratteristiche intrinseche della cura del bene comune. La dimensione collettiva permetterebbe di proteggere in maniera più proficua anche la ricca tradizione rurale a cui il testo fa riferimento. Permetterebbe di promuovere l'aspetto organizzativo e strategico, la partecipazione alle attività di indirizzo e governo del territorio, il coinvolgimento nelle misure a sostegno dello sviluppo rurale, aumentando i servizi di consulenza e formazione a supporto. Nel far questo, si potrebbero cogliere gli spunti offerti dagli strumenti guida elaborati a livello sovranazionale³, ed esplorare strumenti giuridici, quali, ad esempio, i protocolli comunitari bioculturali.⁴

Articolo 2

“[...] che si occupano prevalentemente”

Non risulta chiaro, in questo contesto, il significato di “prevalentemente”. Rispetto a quali altre attività deve essere calcolato il rapporto di prevalenza? In base a quale parametro deve essere calcolata la prevalenza? Inoltre, questa va calcolata rispetto alle attività essenzialmente agricole o a quelle connesse, ex art 2135 c.c.?

Articolo 2

“a) della manutenzione del territorio attraverso attività di sistemazione, di salvaguardia del paesaggio agrario, montano e forestale e di pulizia del sottobosco, nonché della cura e del mantenimento dell'assetto

² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, 17 dicembre 2018, doc. A/RES/73/165.

³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019), *Mo' otz Kuxtal Voluntary Guidelines for the development of mechanisms, legislation or other appropriate initiatives to ensure the “prior and informed consent”, “free, prior and informed consent” or “approval and involvement”, depending on national circumstances, of indigenous peoples and local communities for accessing their knowledge, innovations and practices, for fair and equitable sharing of benefits arising from the use of their knowledge, innovations and practices relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity, and for reporting and preventing unlawful appropriation of traditional knowledge*. Montreal (CBD Guidelines Series). (UNEP/CBD/COP/DEC/XIII/18 up. Article 8(j) and related provisions) <https://www.cbd.int/doc/publications/8j-cbd-mootz-kuxtal-en.pdf>

⁴ Si segnala, sul tema, la recente pubblicazione: Girard, Fabien, Ingrid Hall, and Christine Frison. *Biocultural rights, indigenous peoples and local communities: Protecting culture and the environment*. Taylor & Francis, 2022.

idraulico e idrogeologico e della difesa del suolo e della vegetazione da avversità atmosferiche e incendi boschivi;

b) della custodia della biodiversità rurale intesa come conservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali;

c) dell'allevamento di razze animali e della coltivazione di varietà vegetali locali;

d) della conservazione e della tutela di formazioni vegetali e arboree monumentali;

e) del contrasto all'abbandono delle attività agricole, al dissesto idrogeologico e al consumo del suolo.”

Si espongono alcuni rilievi critici relativi ai quattro criteri selettivi.

Per quanto riguarda il criterio a), è opportuno chiarire se le attività elencate siano alternative o debbano essere intraprese necessariamente in combinazione per qualificare l'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio.

I criteri b) e c) si sovrappongono al contenuto della Legge 194/2015 e successivi decreti attuativi, nonché alle leggi regionali in materia. Chi scrive è del parere che sia da evitarsi qualsiasi sovrapposizione che vada a creare dubbi interpretativi circa il coordinamento dei contenuti delle due leggi. Pertanto, un richiamo diretto alla disciplina della suddetta legge e relative leggi regionali è necessario.

Il criterio d) è peculiare, in quanto presuppone non solo un comportamento negativo, un impegno di *non facere*, di non mettere in atto comportamenti che potrebbero condurre ad uno o più dei fenomeni elencati, bensì di agire attivamente per contrastare tali fenomeni. Sarà opportuno, in sede attuativa, chiarire la portata di tale elemento. Si nota, inoltre, nello stesso punto, una ripetizione nel richiamo al contrasto al dissesto idrogeologico rispetto al punto a) con riferimento al mantenimento dell'assetto idrogeologico, dovendosi ritenere il secondo propedeutico al primo.

Infine, dovrebbe essere chiarito se, per l'attribuzione della qualifica sia necessaria la conformità a ciascuno dei criteri, o se questi siano da ritenersi alternativi.

Art 5 e 6

Si ritiene che gli Articoli 5 e 6 siano di forte impronta retorica ma presentino poca rilevanza pratica, se non perfino controproducente: essi tendono, infatti a rafforzare l'errato immaginario di una realtà agricola idilliaca e senza tempo, che oscura gli aspetti problematici del settore, quali il contributo dell'agricoltura intensiva e industrializzata all'inquinamento e al depauperamento delle risorse naturali e ai cambiamenti climatici, nonché allo sfruttamento della manodopera. Inoltre, si rinforza l'immaginario di un'unica agricoltura, oscurando l'esistenza di modelli di agricoltura dissimili tra loro, con impronte e impatti molto diversi sull'ambiente e il territorio.

“[...]incarna l'essenza della vita e la cui pratica è fondamentale al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo e al raggiungimento del benessere economico e sociale del Paese”

L'articolo 5 propone un contenuto espresso attraverso un linguaggio atecnico che, invece, opportunamente riformulato, permetterebbe di rinsaldare l'impegno dello Stato verso la realizzazione dei contenuti della Carta Costituzionale nonché degli impegni assunti in sede sovranazionale, tra i quali, *in primis*, la realizzazione del diritto ad uno stile di vita adeguato che comprende il diritto ad un'alimentazione, ad un abbigliamento ed ad una abitazione adeguati riconosciuti dal Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, all'articolo 11. Esplicitare il nesso tra l'attività agricola rigenerativa (di custodia dell'ambiente e del territorio) e la realizzazione dei diritti umani sopra citati (peraltro già esplorati nella dimensione giuridica grazie al lavoro

interpretativo svolto dal Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali, nonché dai Relatori speciali delle Nazioni Unite sul diritto al cibo e alla casa, e confermati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite attraverso la citata Dichiarazione ONU dei diritti dei contadini) avrebbe un impatto normativo e di interpretazione sistemica molto più rilevante rispetto alla formulazione attuale.

Riflessioni finali

In conclusione, si ritiene che un'azione volta a valorizzare il ruolo di alcuni modelli agricoli e dei soggetti che li realizzano sia opportuna a fronte dei preoccupanti dati del censimento ISTAT e dell'urgenza della transizione ecologica e la lotta ai cambiamenti climatici, e che pertanto l'intento di questo disegno di legge sia lodevole. Si sottolinea però che l'attuale impostazione rischia di avere un impatto pratico molto limitato, e l'astrattezza del richiamo ad una generica idea di agricoltura rischia di mascherare quegli aspetti del settore che necessitano di un netto cambiamento proprio per raggiungere gli obiettivi di custodia dell'ambiente e del territorio prefissati. Si sostiene infine che, a fianco di un riconoscimento istituzionale del ruolo che alcuni agricoltori svolgono nei confronti della tutela l'ambiente, sia necessariamente da accompagnarsi una più composita ed incisiva attività normativa volta a determinare un'azione sistemica per la lotta ai cambiamenti climatici, che peraltro rendono ogni giorno più gravose e urgenti le attività agricole oggetto del disegno di legge in esame.

Pisa, 13 febbraio 2023

Margherita Brunori