

# Pubblica amministrazione e agricoltura sostenibile: quando il diritto produce futuro<sup>1</sup>

di Marcella Gola

SOMMARIO: 1. Introduzione. Agricoltura e diritto amministrativo. - 2. Amministrazione Pubblica, agricoltura e PNRR. - 3. Segue. Amministrazione e agricoltura alla luce del nuovo testo dell'art. 9 cost. - 4. Il ruolo delle P.a. in ambito agricolo: nuovi obiettivi, nuove collaborazioni per l'innovazione del sistema.

## 1. *Introduzione. Agricoltura e diritto amministrativo*

L'agricoltura, nella prospettiva giuridica, deve oggi più che mai essere considerata come una materia a vocazione fortemente internazionale, sia per la sua rilevanza nei mercati sia per la destinazione e l'impatto delle produzioni su salute e ambiente.

Si tratta di due profili certo non nuovi per le coltivazioni destinate al consumo umano, diretto o indiretto, entrambi incidenti sulla qualità della vita per quantità e caratteristiche specifiche, e perciò oggetto di crescente attenzione da parte delle organizzazioni inter o sovra statali, impegnando quindi quelle nazionali ad assumere una più ampia prospettiva d'azione.

Anche dal punto di vista dei tempi, inoltre, l'intervento pubblico riferibile all'agricoltura riflette un tema rilevante per evidenziare la necessaria innovazione dell'approccio amministrativo, invitando le Amministrazioni competenti a rapportarsi a una dimensione più ampia, non solo per spazio ma anche per orizzonte temporale, rispetto a quella sulla quale normalmente si concentrano le decisioni delle P.a.

L'agricoltura, infatti, per molti versi ha tempi propri, ai quali è l'Amministrazione a doversi armonizzare, e non viceversa, vincolando la governance di settore a contenuti tecnici solo parzialmente bilanciabili con altre situazioni giuridiche rilevanti nello stesso ambito d'intervento<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il presente studio trae spunto dalla ricerca svolta in occasione del Convegno italo-brasiliano dei Professori di Diritto Amministrativo e Costituzionale (AIBDAC) su "Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?" tenutosi all'Università di Palermo, 15 e 16 settembre 2022.

<sup>2</sup> Un quadro di riferimento per la disciplina amministrativistica si deve a A. FIORITO, voce *Agricoltura (amministrazione della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 1, Tori-

Anche sotto il profilo delle responsabilità assegnate alle P.a. il citato criterio temporale, riportato all'ordinamento nazionale, se può agevolmente essere ritenuto insito nell'approccio fondato su di un'ottica di mercato che già richiede continuità, trova oggi anche giuridicamente ampio riscontro nel principio sancito dall'art. 9 della Costituzione italiana, riferibile all'uso delle risorse naturali.

Il comma 3, prima parte, aggiunto con l. cost. n. 1 del 2022<sup>3</sup>, dispone infatti che la Repubblica è obbligata alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi “anche nell'interesse delle future generazioni”<sup>4</sup>. La misura del consenso da un lato, e dell'adeguatezza dall'altro, non hanno quindi termini determinati e condizionano l'Amministrazione a proiettare il risultato del proprio intervento prefigurandone gli impatti il più estesamente possibile.

Ancora, le implicazioni che l'agricoltura riflette su altri, distinti, ambiti materiali – salute, alimentazione<sup>5</sup>, ambiente, economia, cultura, lavoro,

---

no, 1987, p. 118 ss.; Id., voce *Agricoltura*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Milano, 2006, p. 181 ss. Dello stesso Autore, in prospettiva europea, v. *Agricoltura*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. Chiti e G. Greco, coordinato da G. F. Cartei e D. U. Galetta, Parte speciale, Tomo I, II ed., Milano, 2007, p. 25 ss.

<sup>3</sup> Tra i primi commenti v. F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, p. 15 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, p. 1 ss.

<sup>4</sup> L'attenzione agli interessi delle generazioni future è già da tempo presente negli studi pubblicistici: cfr tra i primi contributi R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amm.*, 2010, (0), p. 13 ss.e, in generale AA.VV., *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, (Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009), a cura di F. Astone, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta, Catanzaro, 2010. Per la dottrina più recente, nella prospettiva della revisione costituzionale in seguito introdotta, v. L. VIOLINI; G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 32 ss.

<sup>5</sup> Questa prospettiva, destinata a incidere anche sulla produzione e quindi di riflesso anche sull'agricoltura, è particolarmente interessante perché evidenzia l'influenza europea nella considerazione dei prodotti alimentari e il superamento dell'approccio tradizionale basato sul *command and control* e concentrato sull'igiene degli alimenti ai sensi del t.u. delle leggi sanitarie: v. anche infra e nota (16). Sul tema della sicurezza alimentare in dottrina, con prospettiva amministrativistica, v. tra gli altri S. CASSESE, *La nuova disciplina alimentare*, in AA.VV., *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, a cura di S. Cassese, Milano 2002, p. 13 ss.; Id., *Proposte per un'autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giornale di dir. amm.*, 2002, p. 799 ss.; A. MALTONI, voce *Sicurezza alimentare*, in AA.VV.,

tanto per citarne alcuni – la rendono materia trasversale - oltre che interdisciplinare, anche in questo senso non strettamente legata alle Amministrazioni settoriali e, in generale, dei territori sui quali la sua pratica incide.

È inoltre da sottolineare il fatto che la materia agricoltura conosce molte fonti di regolamentazione, di diverso livello: da un lato la prevalenza di quelle euro-unitarie, dall'altro prima la concorrenza, oggi l'esclusività di quelle regionali – che concorrono però in materia di alimentazione - rispetto a quelle statali, pur in presenza di molte condizioni e distinguo che rendono meno perentoria l'affermazione basata sul dato testuale dell'art. 117 cost. L'apparente doppia esclusività, europea e regionale, finisce per riattribuire rilevanza al centro, anche in funzione di coordinamento tra diversi i livelli altrimenti privi di coerenza.

Considerato il quadro appena delineato, quelle che seguono rappresentano una prima condivisione di alcune riflessioni che chi scrive si propone di approfondire in un più ampio studio dedicato all'agricoltura in prospettiva amministrativistica.

L'interesse manifestato dal mondo del diritto per l'agricoltura è naturalmente molto antico e profondo, approfondito in particolare nell'ambito degli studi riconducibili al settore scientifico disciplinare specializzato dedicato questa materia <sup>6</sup>.

Lo sviluppo del diritto agrario nazionale – nei limiti in cui tale circoscritta visione possa ancora consentire un'autonomia interpretativa rispetto a quella europea – ha come punto di riferimento vigente il Titolo II, Libro quinto, capo II del Codice civile, che regola i rapporti giuridici riferibili al settore agrario, con specifica attenzione alla tipologia contrattuale ad essi relativi.

Il capo richiamato è destinato in particolare all'approfondimento dell'impresa agricola, a partire dalla figura dell'imprenditore agricolo trac-

---

*Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, p. 5545; D. BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012; L.R. PERFETTI, *Principi della disciplina pubblicistica dell'alimentazione*, in *Riv. Dir. agr.*, 2014, p. 3 ss.; V. PARISIO, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno e europeo*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ea europeo*, a cura di C. Bottari, Santarcangelo, 2015, p. 75 ss.

<sup>6</sup> In base alla classificazione disposta dal MIUR, d.m. 4 ottobre 2000, Allegato A, il Diritto agrario (IUS 03) è incluso tra i 21 settori scientifico disciplinari SSD in cui si riparte attualmente l'Area 12 - Scienze giuridiche.

ciata dall'art. 2135 cod.civ.<sup>7</sup>, cui si deve oggi affiancare una vasta raccolta di norme - una sorta di 'codice' ufficioso -, dal 'taglio' prevalentemente privatistico, dedicata agli specifici contratti del settore e ai rapporti giuridici che ne derivano.

Norme che regolano diritti oggetto di negoziazioni, espressione di autonomia privata. A una prima sommaria lettura, quindi, quello qui proposto potrebbe apparire come un ordinamento settoriale che lascia poco spazio al diritto amministrativo o, se si preferisce, alla P.A. e al suo diritto.

La realtà, soprattutto affrontata dalla corretta prospettiva della pluralità degli interessi coinvolti, proiettati nello spazio e tempo come sopra indicato, porta a diversa conclusione, rendendo l'Amministrazione pub-

---

<sup>7</sup> La norma, nel testo vigente in seguito alla sua sostituzione disposta dall'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 5), così recita:

“È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse.

Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge”.

A questa definizione deve essere aggiunto che, in seguito alla modifica del d.lgs. n. 218 del 2001 disposta dal d.l. 20 giugno 2017, n. 91 (conv. dalla L. 3 agosto 2017, n. 123), (art. 1, comma 2), “Si considerano imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135, terzo comma, del Codice civile, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico”.

La nozione aggiornata risulta quindi molto più ampia rispetto alla scarna previsione originaria, in base alla quale, come disponeva il testo del 1942, “È imprenditore agricolo chi esercita un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla selvicoltura, all'allevamento del bestiame e attività connesse. Si reputano connesse le attività dirette alla trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura”.

blica parte imprescindibile per il buon funzionamento e lo sviluppo del settore agricolo.

## 2. *Amministrazione pubblica, agricoltura e PNRR*

L'approccio giuridico all'agricoltura si concentra dunque originariamente sulla proprietà terriera, ravvisando nelle vicende dominicali connesse all'uso produttivo del territorio la base per definire i corrispondenti rapporti contrattuali.

Oggi, tuttavia, il settore richiama l'attenzione del Diritto amministrativo perché la sua trasformazione riflette in gran parte quella dei nuovi compiti affidati alla Pubblica amministrazione, concentrati nell'impegno a garantire la – migliore - qualità della vita e la sostenibilità delle azioni da punto di vista sanitario, ambientale ed economico.

L'agricoltura, come sopra anticipato, proietta l'attività amministrativa non solo in una nuova accezione territoriale - nel senso reale della parola -, assegnando a tutela e uso del 'suolo' una rilevanza spaziale dimensionata in ragione delle sue caratteristiche oggettive e delle sue vocazioni produttive, ma anche in una dimensione temporale nuova. Essa presuppone una fruizione delle risorse naturali reiterata, equilibrata, conciliante attese umane ed esigenze ambientali entrambe di durata.

In stretta correlazione con l'ambito territoriale, nell'accezione appena delineata – e quindi non necessariamente coincidente sul piano organizzativo con la competenza territoriale, basata sui confini tra enti autonomi -, anche l'osservanza dei tempi imposti dalla natura delle produzioni per l'appunto diventa rilevanti per le scelte amministrative.

Oltre alla sempre doverosa tempestività dell'azione amministrativa, legata al momento di avvio dell'intervento pubblico e condizionata dall'efficacia della misura, rileva infatti nello specifico la stagionalità, variabile in base alle condizioni e alle fasi delle coltivazioni. Tempistica settoriale che, per il carattere rappresentativo degli enti, non coincide con l'arco temporale preso in considerazione dalle decisioni da assumere nell'esercizio delle funzioni, di norma commisurato alla durata dei governi territoriali, cui compete l'adozione delle scelte politiche che dovranno indirizzare l'attività amministrativa.

Come si è già avuto modo di affermare in principio a queste note,

si intendono evidenziare queste caratteristiche in quanto l'adeguatezza dell'amministrazione, conseguentemente, deve sapere utilizzare parametri differenziati per determinare spazio e tempo dell'azione in modo armonico ed efficace rispetto agli obiettivi complessi.

Quanto appena ribadito a proposito delle rilevanti specificità proprie dell'agricoltura, trova ulteriore ragione di essere sottolineato in quanto il diritto amministrativo, in generale, sinora si è concentrato molto sul settore secondario e – soprattutto - terziario dell'economia, assumendo quindi una visione incompleta dei fenomeni economici.

Oggi, anche in un'ottica globale, è più che mai necessario concentrarsi attentamente anche sul settore primario, cui per l'appunto l'agricoltura appartiene, riavviando un confronto quanto mai opportuno e reciprocamente utile con gli studiosi dell'economia, oltre che con gli scienziati ed esperti dello specifico settore, per un approccio integrato dal quale si possono attendere soluzioni per il suo efficientamento e consolidamento, come condizione per una buona qualità della vita.

L'adozione del Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR, presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 e da essa accolto, offre un'occasione importante in questa direzione, utile a svolgere una complessiva e organica riconsiderazione di questi temi e, prima ancora che con i contenuti, soddisfa con il metodo l'approccio qui auspicato <sup>8</sup>.

La seconda delle missioni stabilite, infatti, dedicata “Rivoluzione verde e alla transizione ecologica”, indica come componente si può dire essenziale l'agricoltura sostenibile insieme all'economia circolare <sup>9</sup>, offrendo valida testimonianza della tendenza che, opportunamente, si sta affermando, inclusiva di un ambito di primaria importanza come quello

---

<sup>8</sup> In dettaglio, secondo quanto esplicitato sul sito del Masaf, le misure attuative sono le seguenti: “- Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, con una dotazione di 800 milioni di euro; - Parco Agrisolare, con una dotazione di 1,5 miliardi di euro; - Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo ed alimentare, con una dotazione di 500 milioni di euro; - Investimenti nella resilienza dell'agro-sistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche, con una dotazione di 880 milioni di euro; - Contratti di filiera e di distretto, con una dotazione di 1,2 miliardi di euro (finanziati con risorse a valere sul Fondo per gli investimenti complementari al PNRR)”.

<sup>9</sup> Sul tema dell'economia circolare v. i contributi interdisciplinari pubblicati in AA.VV., *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, a cura di S. Gardini, numero speciale della Rivista *Diritto dell'economia*, Milano, 2023.

dell'agricoltura <sup>10</sup>.

Il PNRR, tuttavia, pur rivestendo grande importanza e rappresentando un efficace impulso anche verso il generale rinnovamento della P.A., è atto necessariamente transitorio: starà anche alle P.a. sapere cogliere e continuare la linea tracciata, condivisa a livello europeo, anche oltre l'auspicato superamento della contingenza critica che lo ha originato.

Al tempo stesso, la sua coerente attuazione è da ritenere non episodio isolato, *una tantum*, autoreferenziale, ma come avvio di un processo duraturo, da implementare e interpretare alla luce delle ulteriori innovazioni che, contemporaneamente, stanno determinando un nuovo modello di P.a.

Nello specifico, emerge con forza la rilevanza della materia per la tutela dell'ambiente, disponendo un punto di saldatura stabile tra i due settori, distinti sul piano giuridico ma inscindibili sul piano reale, in aggiunta a quanto già noto specie in tema di proprietà terriera e salubrità delle coltivazioni <sup>11</sup>.

In premessa è già stata ricordata la revisione della Carta costituzionale e la recente introduzione tra i principi fondamentali di quello della tutela ambientale e della biodiversità. Quest'ultimo in particolare caratterizza proprio l'agricoltura, così come particolarmente calzante è la proiezione verso le future generazioni. L'agricoltura di per sé è un settore che non può vivere solo dell'oggi, come più volte si è evidenziato, ma si deve strutturalmente basare, anche da un punto di vista pratico, sulla programma-

---

<sup>10</sup> Si deve per inciso ricordare che ai sensi del d.l. n. 22 del 2021, convertito dalla l. n. 55 dello stesso anno, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha assunto la denominazione di Ministero della Transizione Ecologica, adottando tale concetto come indicatore della politica settoriale dell'organizzazione statale: sulla vicenda v. A. MARTINI, *Amministrazione in transizione: riflessioni sulla transizione ecologica e sull'organizzazione amministrativa al suo servizio*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021 p., 150 ss. In dottrina sul tema v. A. MOLITERNI, *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, (4), p. 439 ss. In generale, sulla transizione ecologica, v. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, (4), p. 779 ss.; S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, p. 1 ss.; A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. comp.* 2022, p. 395 ss. Con specifico riferimento al settore qui in esame v. S. MASINI, *"Transizione ecologica" dell'agricoltura*, in *Dir. Agroalimentare*, 2022, (1), p. 45 ss.

<sup>11</sup> V. G.P. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quadr. dir. amm.*, 2015, (1), p. 3 ss.

zione degli interventi per il corretto uso delle risorse cui attinge, variandoli e cadenzandoli per una proficua e duratura produttività delle stesse.

3. *Segue. Amministrazione e agricoltura alla luce del nuovo testo dell'art. 9 cost.*

Da quanto sopra affermato, risulta essere – deve essere - interesse primario anche di chi pratica l'agricoltura non consumare il suolo ma salvaguardarlo e tenerlo vivo per la continuazione della propria attività.

Questa osservazione dovrebbe in teoria semplificare la relazione tra P.a. e chi opera in agricoltura, partendo da una convergenza di interessi che porta alla collaborazione tra le due parti, pubblica e privata, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale.

Si rafforza perciò una nuova prospettiva, in attuazione di quanto sancito espressamente dal già richiamato art. 9 cost. con riferimento la Repubblica e quindi, implicitamente, a tutti i soggetti che la costituiscono secondo l'enumerazione disposta nel successivo art. 114 da combinare con il criterio di attribuzione delle funzioni disposto dal successivo art. 118.

Sempre in seguito alla revisione dell'art. 9 cost., merita di essere ricordato anche il riferimento alla tutela degli animali, posta espressamente a carico della legge dello Stato – e di conseguenza non delle Regioni -, cui si affida la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, componenti viventi dell'ordinamento giuridico. Affermazione che, in base a un'interpretazione ampia della norma, può comportare anche l'ampliamento del contesto soggettivo da considerare, con la definizione di modelli differenziati e strumenti adeguati da parte del Legislatore.

La rilevanza dell'allevamento in agricoltura e l'impatto anche ambientale delle pratiche che lo concernono è del resto tema ben noto agli studi scientifici di settore, da tempo impegnati nella definizione e misurazione dell'*impronta ecologica*, coniugando insieme esigenze e abitudini alimentari, correlate agli allevamenti di animali destinati al consumo umano, e impatto sull'ambiente degli stessi <sup>12</sup>, fino a rilevare uno stretto nesso di causalità

<sup>12</sup> Si veda l'interessante ricerca svolta da Fondazione Barilla intitolata "Doppia piramide per connettere cultura alimentare, salute e clima", adottando un modello che affianca la piramide alimentare a quella del clima per evidenziare gli impatti dei cibi sui due fattori dalla cui lettura si evince una dieta equilibrata, sana e sostenibile al fine di "incoraggiare l'adozione di stili alimentari che siano salutari per l'uomo e rispettosi del

tra alcune metodologie adottate – specie quelle a carattere intensivo – e crisi climatica.

Anche per questo profilo, dunque, la sfera di responsabilizzazione delle P.a. risulta implementata e da adeguare rispetto all'emersione di nuove esigenze, fino a comprendere i consumi finali, da sensibilizzare e orientare verso scelte più sostenibili.

Si intende quindi, in questa prospettiva ampia ma irriducibile per garanzia di efficacia, coordinare le azioni singole e sperimentali localizzate anche con gli orientamenti adottati a livello internazionale sul mai risolto e ben noto tema basilare del contrasto alla fame nel mondo, anche in seguito alle riflessioni svolte in occasione dell'Expo 2015 ad esso dedicata, evento che ha visto opportunamente accrescere l'attenzione per questi temi anche da parte del mondo scientifico che confidiamo non lo abbandoni.

È emerso con grande chiarezza in quella sede come l'agricoltura, i cui prodotti siano destinati all'alimentazione umana o animale, debba attenersi al principio dello sviluppo sostenibile<sup>13</sup>, dovendo combinare quantità e qualità necessarie a garantire contestualmente libertà dalla fame<sup>14</sup>, salute umana e animale, tutela dell'ambiente.

A quel fine, sino ad ora, ha prevalso la tendenza alla specializzazione delle culture e degli allevamenti per il perseguimento della quantità immediata, non in modo coerente con la natura degli stessi.

Oggi è chiaro che la scelta da adottare debba andare nella direzione opposta, cioè quella di garantire e tutelare le biodiversità<sup>15</sup>, orientare i con-

---

pianeta, riducendo l'impatto delle scelte alimentari sull'ambiente e sul cambiamento climatico": v. gli esiti in <https://www.fondazionebarilla.com/doppia-piramide/>.

<sup>13</sup> In tema di sviluppo sostenibile la dottrina è ampia, prevalentemente concentrata sulle implicazioni ambientali del principio: v., tra i primi, F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 238 ss.; M. CAFAGNO, *Principio dello sviluppo sostenibile*, art- 3-quater, in AA.VV., *Codice ambientale*, Milano, 2008, p. 87 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 509 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M.Renna, F.Saitta, Milano, 2012, p. 433 ss.

<sup>14</sup> Cfr. C. RICCI, *Contenuti normativi del diritto a un cibo "adeguato" a livello internazionale*, in AA.VV., *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, 2007, p. 33 ss.

<sup>15</sup> V. M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in *Riv. quadrim. di dir. dell'amb.*, 2015, (1), p. 88 ss.; ID., *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia del diritto*, in *Riv. quad.*

sumi applicando al settore in esame la specificazione del principio generale sulla produzione ‘dalla culla alla tomba’, declinato come ‘dalla fattoria - o dal campo - alla tavola’, che si prefigge per l’appunto ad assicurare la sostenibilità dell’agricoltura <sup>16</sup>.

In proposito occorre evidenziare che sostenibilità<sup>17</sup> e sovranità assumono un significato del tutto peculiare nell’ambito agroalimentare, mirando entrambi alla garanzia dell’accesso al cibo con concentrandosi l’uno sulla produzione e relativo impatto, l’altro sui diritti delle popolazioni coinvolte. Il secondo termine, presente nella locuzione ‘sovranità alimentare’, fa parte della denominazione del Dicastero di settore, rinominato infatti ‘Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste’ come disposto con d.l. 173 del 2022 convertito con l. n. 204 dello stesso anno, che ha così sostituito la precedente denominazione di Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali <sup>18</sup>.

---

*dir. amb.*, 2019, p. 4 ss.; S.TOMMASI, *Biodiversità agraria e alimentare e tutela del benessere della persona umana: l’approccio ecosistemico*, in AA. VV., *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, a cura di G. De Giorgi Cezzi, G. Greco, G. Morbidelli, P.L. Portaluri, F.G. Scoca, Napoli, 2018, (2) p. 1525 ss. e, con riferimento all’art. 9 cost. revisionato, v. l’ampio studio di A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

<sup>16</sup> Una completa enunciazione dell’orientamento Europeo si legge nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Una strategia “dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Com/2020/381 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/>

<sup>17</sup> Cfr E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. Dir. Agrario*, 2021, (1) p. 54 ss., per un’attenta analisi del principio in relazione alla strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030.

<sup>18</sup> Il concetto di *sovranità alimentare* che identifica la linea politica agricola del Governo insediato nell’ottobre 2022, XIX Legislatura, intende affermare “ il diritto di una nazione di scegliere e difendere il proprio sistema alimentare e decidere il proprio modello produttivo, in alternativa all’omologazione alimentare globale e al cibo sintetico”; in quest’ottica “la sovranità alimentare garantisce da un lato il produttore ed il collegamento al rispetto alla capacità di produrre e dall’altro il consumatore finale con la garanzia di cibo disponibile per tutti e di qualità”, con particolare attenzione alla difesa della dieta mediterranea e i suoi prodotti d’eccellenza, testimonianza di valori storico-culturali, come si legge tra le linee programmatiche pubblicate nella *home page* del Masaf , <https://www.politicheagricole.it/>.

Il ‘diritto alla sovranità alimentare’ è riconosciuto anche in ambito UE, come si legge al paragrafo 23, nota (20) della Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 (2023/C 47/11) rubricata ‘Affrontare la questione della sicurezza alimentare nei

Anche l'idea di economia circolare<sup>19</sup> trova un'interessante applicazione, pur indirettamente, nel settore dell'agricoltura.

Già nel 2016 è stata adottata la l. n. 166 del 2016, c.d. 'legge antisprechi', proprio per garantire ogni giorno il completo e razionale utilizzo delle risorse alimentari (e dei prodotti farmaceutici) destinate al consumo umano, con dichiarate finalità anche di solidarietà<sup>20</sup>. È indubbio che il sostegno legislativo possa solo parzialmente conseguire gli obiettivi prefissati, essendo essenziale l'adesione autonoma e volontaria dei destinatari, culturalmente preparati: questo aspetto sarà evidenziato in fine al presente scritto.

Altro spunto interessante per la futura attuazione dell'art. 9 della Costituzione è che questo fornisce una chiave di interpretazione nuova per le attività economiche oggetto dello stesso testo costituzionale, affermazione tanto più valida ove si consideri che la stessa legge di revisione ha modificato anche l'art. 41 nella stessa direzione di tutela ambientale.

È inoltre implicito il collegamento con l'art. 44 cost.<sup>21</sup>, pur non

---

paesi in via di sviluppo. Nel documento richiamato si afferma infatti che “la sovranità alimentare è definita da Via Campesina come il diritto dei popoli a un'alimentazione sana e culturalmente appropriata, prodotta con metodi ecologicamente sani e sostenibili, e a definire i propri sistemi alimentari e agricoli”. Il testo europeo richiama l'organizzazione nota come Via Campesina, *International peasants' movement* (<https://viacampesina.org>), cui si riconduce l'espressione “sovranità alimentare”, formalizzata in Belgio, a Mons, nel 1993; la stessa espressione è stata adottata con la Declaration of the Forum for Food Sovereignty, Nyéléni Village, Sélingué, Mali, 27 February 2007, in <https://nyeleni.org/en/declaration-of-nyeleni/>.

La risoluzione EU citata pone come complemento del diritto alla sovranità la *sicurezza alimentare* ricordando che, “secondo la definizione del Comitato delle Nazioni Unite per la sicurezza alimentare mondiale, è la condizione in cui ogni individuo, in ogni momento, ha accesso sul piano fisico, sociale ed economico a un'alimentazione sufficiente, sana e nutriente, in grado di soddisfare il proprio fabbisogno nutrizionale e le proprie preferenze alimentari a beneficio di una vita attiva e sana”.

<sup>19</sup> Sul tema v. rinvio a opere cit. *supra*, nota (9).

<sup>20</sup> La l. n. 166 del 2016 è nota anche come 'Legge Gadda' o 'legge antisprechi'. In dottrina, sul tema v., di recente, C. Scrimieri, M. Colurcio, A. Pastore, *Sostenibilità e ristorazione: una nuova prospettiva per combattere gli sprechi alimentari*, in AA. VV. *Percorsi di circolarità*, cit., p. 171 ss., in prospettiva economica – aziendale.

<sup>21</sup> Si riporta per comodità del lettore il testo dell'art. 44 cost.: “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione

direttamente inciso, espressione di un momento storico che ha portato a considerare in modo specifico e differenziato la proprietà terriera rispetto alla proprietà degli altri beni, evidenziandone la necessità di utilizzo, qualificando lo sfruttamento del suolo attraverso l'intervento del legislatore finalizzato a garantirne *in primis* la razionalità.

Anche se il contesto di riferimento è profondamente cambiato, si tratta di un approccio che conserva la sua grande attualità, specie se ad esso si aggiunge il fine ulteriore di stabilire equità nei rapporti sociali, anticipando principi in perfetta armonia con quanto si trova oggi sancito nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, rispetto alle cui norme il concetto di razionale uso del suolo, suo razionale sfruttamento è perfettamente coerente.

Si tratta in sostanza di un vincolo al godimento della proprietà, funzionalizzata nella direzione della razionalità dei suoi usi, anche a garanzia della realizzazione di precisi obiettivi enunciati dal testo, che prevedono per la loro realizzazione anche interventi pubblici diretti come quello della bonifica.

La razionalità, quindi, per il settore qui in esame è principio rafforzato, caratterizzante tanto l'azione legislativa quanto quella amministrativa, parametro fondamentale per affermare la conformità costituzionale degli interventi pubblici in tema di agricoltura. Il principio generale, già declinato nell'art. 44, trova una ancor più penetrante definizione con il contributo dell'art. 9 cost., con particolare riferimento al vincolo della sostenibilità ivi affermato.

#### 4. *Il ruolo delle P.a. in ambito agricolo: nuovi obiettivi, nuove collaborazioni per l'innovazione del sistema.*

Il ruolo attuale delle P.a. destinato a incidere sull'agricoltura, oltre alla rilevante considerazione del relativo mercato, si riempie di nuovi significati, che derivano in particolare da ciò che è stato condiviso a livello internazionale, accentuando l'attenzione per la sostenibilità.

---

del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.”

Per la dottrina più recente si veda lo studio di C. GUADAGNOLO, *L'art. 44 della Costituzione: dagli intenti sociali e solidaristici dei costituenti all'odierna interpretazione in chiave ambientalista*, in *Foro napoletano*, 2015, p. 361 ss.

Questa condizione specifica, come sopra affermato riconducibile alla più generale ragionevolezza, ha carattere relazionale, e presuppone la comparazione tra più aspirazioni confluenti sul medesimo bene. La sostenibilità si misura e si raggiunge attraverso la ponderazione in concreto di aspirazioni e situazioni giuridiche tutte meritevoli di considerazione da parte dell'ordinamento, svolgendo un'attività di bilanciamento che esprime la funzione tipica delle Pubbliche amministrazioni.

È la Pa., nell'esercizio dei poteri che il legislatore le attribuisce e in conformità con le disposizioni dei trattati UE e della costituzione, ad essere come sempre tenuta a trovare il punto di equilibrio tra la pluralità delle diverse esigenze da soddisfare.

Ciò che occorre tenere presente è che quello in esame è un settore che si presta a un confronto molto complesso perché, tra le diverse aspirazioni che si possono contrapporre nella sua realtà, parte già con l'esigenza di dover combinare da un lato pretese inevitabilmente sovra nazionali - globali, in ottica di mercato -, ed altre che sono altrettanto meritevoli ma di dimensione locale.

Ciò che si deve avvalorare è che i due livelli dimensionali non sono sempre antitetici e antagonisti ma che entrambi possono trovare adeguata soddisfazione riconoscendo e preferendo le specificità locali, quando siano espressione di valori identitari e culturali, oltre che di valore economico per le comunità interessate che anche ne traggono reddito<sup>22</sup>.

Non si tratterà quindi di procedere in via di eccezione rispetto alla tendenza all'uniformazione, anch'essa nei casi che vi si prestano utile tecnica di equilibrio tra istanze e rapporti, ma di buona amministrazione della complessità da salvaguardare, analogamente del resto alla garanzia di tutela specifica della biodiversità ora sancita in Costituzione<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Una concreta azione in tal senso è prefigurata dal recente d.d.l. approvato dal Consiglio dei ministri del 28 marzo 2023, n. 26, recante "*Disposizioni in materia di divieto di produzione e di immissione sul mercato di alimenti e mangimi sintetici*". L'obiettivo dichiarato, con approccio precauzionale, è quello di "assicurare la tutela della salute umana e degli interessi dei cittadini nonché preservare il patrimonio agroalimentare, quale insieme di prodotti espressione del processo di evoluzione socio-economica e culturale dell'Italia, di rilevanza strategica per l'interesse nazionale".

<sup>23</sup> Si ricordi in tal senso il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, ratificato con l. n. 101 del 2004 e la l. n. 194 del 2015, con particolare attenzione alla tutela del territorio rurale. La disciplina così risultante prevede un sistema di livello nazionale, anche allo scopo di armonizzare le azioni adottate su base regionale, articolato nell'istituzione dell'Anagrafe nazionale, della Rete nazionale, dal

Altro aspetto da accennare per rimarcare l'ampiezza del ruolo richiesto alle P.a. in materia di agricoltura da un punto di vista locale e culturale riguarda il pregio estetico dei luoghi interessati, cui l'agricoltura delinea tratti e contorni: il *paesaggio rurale* è indubbiamente un oggetto meritevole di una tutela da parte dell'ordinamento.

Esso riflette la particolarità dei luoghi non solo in termini geografici ma anche per il rapporto con la città, tra città e campagna oltre al rapporto tra le collettività insediate e le coltivazioni: la differenziazione dei luoghi riflette il cambiamento anche delle scelte di natura etica, legate all'evoluzione dell'approccio storico, quanto alle prime forme dell'intervento pubblico, rivolto alle coltivazioni nel perseguimento del fine ultimo di garantire la salubrità degli alimenti.

È immediato il riferimento alla produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico, oggetto della recentissima l. n. 23 del 2022 che ne vuole sostenere lo sviluppo e la competitività, legge che testimonia la crescente attenzione del Legislatore per il settore, soggetto a importanti innovazioni sia nei processi produttivi sia gli utenti finali: dal campo, o dalla fattoria, alla tavola, appunto.

Il quadro delle competenze, multilivello e multisettoriali, che si intrecciano nella materia si rivela efficiente ed efficace solo se tutti i soggetti coinvolti dimostrano la stessa sensibilità e hanno eguali capacità di adeguare i propri interventi alle innovazioni che stanno ridisegnando il settore dell'agricoltura, talvolta anche segnando un – apparente – passo indietro rispetto a quanto si era ritenuto più performante in precedenza: il recupero di antiche coltivazioni, di specie abbandonate per strategie di mercato, di tecniche lavorative tradizionali ne sono una significativa esemplificazione.

La sovrapposizione dell'agricoltura alla categoria di merce, cui i suoi prodotti sono riconducibili, ne privilegia il momento della trasformazione industriale, legata al prevalere dell'approccio destinato a regolare il mercato comune appare oggi sintesi quanto mai riduttiva: la stessa Unione europea, concentrata in fase iniziale sull'obiettivo della creazione del mercato comune, ha da tempo ampliato il proprio ambito d'azione, specie con riguardo alla sicurezza alimentare e alla tutela ambientale, come emerge dalla Politica agricola comune – PAC, che, riformata nel 2003, coniuga

---

Portale nazionale e da un Comitato permanente: sul punto v. in dottrina A.M. Chiariello, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità, cit.*, p. 206 ss.

temi sociali, economici ed ambientali nell'ottica della realizzazione di un sistema agricolo sostenibile dell'UE <sup>24</sup>.

Il contributo alla sicurezza da riconoscere al regolamento europeo n. 178 del 28 gennaio 2002, adottato in seguito alla redazione di un Libro verde (1997) e di un Libro bianco (2000) è fondamentale. Sono in particolare da segnalare l'affermazione dell'obbligo di tracciabilità dei prodotti alimentari, che segue una metodologia analoga a quella già sperimentata in campo ambientale, l'introduzione del principio dell'analisi del rischio e di quello di precauzione, oltre all'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare – EFSA, dotando opportunamente di organizzazioni, strumenti e metodologie i nuovi obiettivi fissati: alimenti sì, ma frutti dell'agricoltura, che ne è quindi attrice principale pur non essendo oggetto primario dell'intervento.

In questa ampia prospettiva, oltre al necessario coordinamento tra le amministrazioni competenti – ivi compresa la corretta gestione delle intersecazioni tra le competenze ministeriali plurime incidenti sulla materia, dove pure è presente il Dicastero settorialmente dedicato – anche il rapporto coi privati deve avere una più precisa collocazione, in termini di sussidiarietà orizzontale intesa sia come limite all'intervento pubblico – non necessario e proporzionato - sia come sostegno alle autonome iniziative che contribuiscono alla innovazione del settore nella linea tracciata dalle norme vigenti.

Quanto al primo aspetto, è da segnalare che in linea di massima l'intervento pubblico non è considerato dagli operatori del settore come un'indebita ingerenza, lesiva dell'autonomia imprenditoriale, bensì è spesso richiesto in forma di tutela – si pensi ad esempio alla politica dei prezzi e delle quantità di produzione a tutela del mercato interno – ma anche come sostegno al riconoscimento delle qualità e tipicità dei prodotti che si intendono valorizzare, assumendo un ulteriore ruolo, quello premiale, a favore delle specificità meritevoli.

È ad esempio il caso dei marchi - a loro volta ricchi di implicazioni, evidenziando profili diversi come il rispetto per l'ambiente, le proprietà nutrizionali, il risparmio energetico, la sostenibilità ed equità delle produzioni -, e delle denominazioni d'origine e può comprendere anche iniziative normalmente d'impulso privato come le 'strade dei vini e dei sapori'

---

<sup>24</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Rin. dir. agr.*, 2020, (1), p. 23 ss.

fino a includere, in questa variegata esemplificazione, l'agriturismo, disciplinato da apposita legge quadro, la l. n. 96 del 2006, introdotta a sostegno delle zone rurali e dell'imprenditoria del settore.

Emerge quindi l'opportunità di dare nuovo impulso al partenariato pubblico privato, da realizzare attraverso una progettualità che, contenutisticamente, sappia dare conto della pluralità degli interessi da soddisfare e della rilevanza del contributo offerto dal confronto con la pluralità di competenze tecniche e scientifiche insite nella complessità del settore, che sappia prefigurare e integrare gli effetti anche a obiettivo conseguito.

Un'intensa e diffusa attività di educazione ai valori che l'agricoltura esprime, alcuni dei quali sono stati sopra richiamati senza pretesa di esaustività, senza dubbio, è una delle sfide che Pubbliche amministrazioni e privati – anche orientando qualitativamente i consumi finali - devono sapere mettere in campo con una sinergia sino ad oggi purtroppo non utilizzata rispetto alle potenzialità che essa presenta.

Peraltro, l'insufficienza e il necessario superamento dell'approccio basato sul modello del *command and control* già da tempo ha rivelato i suoi limiti configurando una P.a. limitata a conformare le attività private, essendo appunto preferibile un intervento condiviso, equilibrato ed educatore che combini, come più volte affermato in queste note, quantità da garantire all'accesso il più diffuso possibile, qualità basate su elementi scientifici olistici<sup>25</sup>, coinvolgendo il comportamento dei consumatori, in grado di orientare il mercato se adeguatamente informati.

Come esempio di chiusura di queste brevi note si può ancora citare il caso della disciplina riguardante le terre confiscate alla mafia, disposta con l. n. 109 del 1996 e d.lgs. 159 del 2011, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. In particolare, art. 48, comma 3 lett. c) del Codice, riguardo alla destinazione dei beni confiscati, dispone che i beni immobili siano "trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del Comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio indisponibile della Provincia, della Città metropolitana o della Regione. In forza della norma richiamata l'ente territoriale così individuato, anche in forma consorziata o associata ad altri, potrà amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione - che determini

---

<sup>25</sup> V. *supra*, nota (5). Cfr. V. RUBINO, *Aspetti di interazione fra qualità e sicurezza alimentare*, in *Diritto&Diritti*, (2002). [www.diritto.it](http://www.diritto.it)

la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo -, assegnarlo in concessione, “a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a una pluralità”, a categorie di soggetti indicati tra le quali sono espressamente nominati gli “operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti”<sup>26</sup>.

Quella da ultimo richiamata concreta quindi una fattispecie in cui l'agricoltura diviene lo strumento per raggiungere finalità diverse da quelle più strettamente legate alla materia in sé ma che ne riflettono la sua rilevanza fondamentale per il sistema produttivo - di cui come sopra ricordato rappresenta il settore primario -, per la tutela dell'ambiente e della salute, per la cultura che in tal modo comprende anche quella essenziale della legalità. Il modello richiamato è reso vincente anche grazie alla sensibilità dei consumatori che, scegliendo quei prodotti, aderiscono e sostengono il fine di riqualificazione ambientale comprensiva anche della componente sociale.

L'Amministrazione del futuro, quindi, anche in un settore la cui rilevanza pubblica trova espresso riscontro in Costituzione ha quindi ampi ambiti da gestire con un approccio innovativo.

---

<sup>26</sup> Ai sensi della successiva lett. *c-bis*), stesso comma, art. 48 del d.lgs n. 159 del 2011, l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata, ente pubblico vigilato dal Ministero dell'Interno, può disporre direttamente l'assegnazione alle stesse categorie di soggetti sopra elencati “sulla base di apposita convenzione nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, ove risulti evidente la loro destinazione sociale secondo criteri stabiliti dal Consiglio direttivo dell'Agenzia”; per un approfondimento sulle iniziative avviate cfr. il sito dell'Agenzia, <https://www.benisequestraticonfiscati.it/agenzia/>. Nuovi sviluppi su questo approccio si potranno riscontrare anche con l'attuazione del PNRR, la cui Missione 5 - Inclusione e coesione - Componente 3 – Interventi speciali per la coesione territoriale - Investimento 2 - è dedicata alla “Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie”. Su quest'ultimo tema v. in particolare il Rapporto della Corte dei conti, sez. centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, approvato con la deliberazione del 28 giugno 2022, n. 44/2022/G, su “*La valorizzazione dei beni confiscati alle mafie nel PNRR*”: [https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Controlli-Rilievi/RilieviCorteConti/2022/Deliberazione\\_Beni%20Confiscati\\_Np%20191.pdf](https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Controlli-Rilievi/RilieviCorteConti/2022/Deliberazione_Beni%20Confiscati_Np%20191.pdf)

### Abstract

Il settore dell'agricoltura richiede una rinnovata attenzione da parte delle Pubbliche amministrazioni, in conseguenza anche di alcune rilevanti novità legislative che direttamente o indirettamente lo condizionano e caratterizzano. Occorre quindi che le Amministrazioni trovino nuove forme di coordinamento tra livelli territoriali diversi e pluralità delle competenze confluenti, di collaborazione con i privati, di confronto con i detentori di conoscenze tecnico scientifiche per agire in modo efficiente, efficace e proiettato al futuro.

Public administration and sustainable agriculture: when law produces a future

*Abstract: The agricultural sector requires renewed attention from public administrations, also as a result of some significant legislative changes that directly or indirectly condition and characterize it. It is therefore necessary that the Administrations find new forms of coordination between different territorial levels and plurality of confluent competences, collaboration with private individuals, comparison with holders of technical and scientific knowledge to act efficiently, effectively and projected towards the future.*