

L' AGRICOLTORE CUSTODE DELL'AMBIENTE, DEL TERRITORIO, DELLA MONTAGNA: EVOLUZIONE NORMATIVA, SERVIZI ECOSISTEMICI E PROSPETTIVE NELLA PAC 2028-2034

Eloisa Cristiani¹

Abstract: La relazione indaga la metamorfosi giuridica dell'imprenditore agricolo in custode dei servizi ecosistemici. Attraverso l'analisi della Legge 24/2024 e della L.R. Toscana 11/2025, si evidenzia il divario tra dichiarazioni normative e l'attuazione dei Pagamenti per Servizi Ecosistemici (PES). Si accenna inoltre criticamente alla proposta della PAC 2028-2034 (COM(2025) 560), focalizzandosi sulla "Farm Stewardship", sul "Payment for Transition" e sui rischi di diluizione ambientale paventati nei primi studi relativi alla proposta di Regolamento.

Keywords: Diritto Agrario, Servizi Ecosistemici, PAC 2028-2034, Sostenibilità.

Abstract: This paper investigates the juridical metamorphosis of the agricultural entrepreneur into a custodian of ecosystem services. By analyzing the Italian framework (Law 24/2024 and Tuscany's Law 11/2025), it highlights the gap between normative declarations and the implementation of Payments for Ecosystem Services (PES). Furthermore, it critically evaluates the CAP 2028-2034 proposal (COM(2025) 560), focusing on the shift to "Farm Stewardship", the "Payment for Transition", and the risks of a weakening of environmental ambition identified in the first academic assessments of the proposal.

Keywords: Agrarian law, ecosystem services, PAC 2028-2034, sustainability.

1. Introduzione: il mutevole paradigma multifunzionale del diritto agrario

Il diritto agrario contemporaneo si trova, com'è noto, al centro di una transizione epocale, un crocevia in cui le tradizionali logiche produttivistiche del mercato agricolo globale collidono e,

¹ Prof.ssa Associata Scuola Superiore Sant'Anna Pisa

progressivamente, si fondono con gli imperativi categorici della transizione ecologica e della tutela ambientale. La riflessione scientifica su questa materia non può più limitarsi all'esegesi delle norme disciplinanti la mera produzione di beni vegetali e animali, ma deve abbracciare una *vis expansiva* che riconosca e valorizzi la multifunzionalità dell'impresa agricola². L'impresa agricola, storicamente intesa come entità deputata allo "sfruttamento" del fondo rustico per il soddisfacimento dei bisogni alimentari, sta consolidando il suo ruolo di presidio insostituibile per la tenuta idrogeologica, la conservazione della biodiversità e l'erogazione di servizi ecosistemici vitali per la collettività.

Questa metamorfosi concettuale affonda le proprie radici in un mutato rapporto tra l'uomo, il territorio e il diritto. Secondo la classica partizione dottrinale, l'agricoltura rileva per il diritto sotto un duplice profilo: da un lato, l'"agricoltura-produzione", orientata al mercato e soggetta alle dinamiche della concorrenza; dall'altro, l'"agricoltura-protezione", che si esplica nella manutenzione del territorio e nella salvaguardia degli equilibri ecologici³.

In questo quadro sistemico in rapida evoluzione, emerge la possibilità di definire un nuovo statuto giuridico per l'imprenditore agricolo, che ne riconosca e ne incentivi il ruolo di "custode"⁴. L'ordinamento giuridico nazionale, con la recente Legge 28 febbraio 2024, n. 24, e gli ordinamenti regionali, con iniziative pionieristiche come la Legge Regionale Toscana 11/2025, stanno tentando di codificare questo ruolo. Contemporaneamente, la Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione Europea si trova di fronte alla sfida di ridisegnare la propria architettura finanziaria per il periodo 2028-2034, cercando di bilanciare la tenuta dei redditi agricoli con la necessità di internalizzare i costi ambientali e remunerare la fornitura di beni pubblici attraverso meccanismi quali la *Farm Stewardship* e il *Payment for Transition*. Il presente

² In questi termini uno dei pochi Autori che ha dedicato attenzione all'argomento oggetto del nostro studio: M. BROCCA, L'«agricoltore custode dell'ambiente e del territorio»: una lettura giuridica. *federalismi.it*, n. 29, 2024 p.1. Cfr. Anche F. ALBISINNI, L'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio, <https://www.georgofili.info/contenuti/lagricoltore-custode-dellambiente-e-del-territorio/28608>

³ Il richiamo immediato è ancora a M. BROCCA, op loc cit., ma il riferimento generale è, com'è noto, all'opera svolta dalla Commissione Giannini nell'individuare accanto all'agricoltura, tradizionalmente intesa nel suo ruolo produttivo, funzioni ulteriori, definite di "agricoltura protezione", nell'ambito della quale viene posto il settore "montagna e foreste". La logica sottostante ai lavori della Commissione era quella di realizzare con il d.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, un "trasferimento" di competenze alle regioni per "settori organici" di materie. L'attribuzione alle regioni in forma pressoché integrale, delle competenze nella materia agricola, intesa in questa nuova e più ricca dimensione, sembrava poter risolvere alcuni dei problemi emersi, sul piano interpretativo e applicativo, a seguito del precente decreto di traferimento del '72.

⁴ Si veda, di recente M. FLICK, Contratti di fiume e agricoltura. Punti di forza e fragilità nei nuovi modelli di governance degli ecosistemi, Milano, 2025, Ove, al Cap. VI, § 4, si parla del nuovo ruolo degli agricoltori nella tutela di acqua e suolo "da produttori agricoli a custodi del territorio" considerando, sotto questo aspetto, "emblematica" la legge 28 febbraio 2024, n.24 oggetto del nostro studio, ivi p. 207, ss

scritto mira ad inserire la figura dell'agricoltore custode in questa complessa traiettoria normativa, evidenziandone le potenzialità, senza nascondere i vuoti legislativi e le preoccupazioni politiche che fanno da sfondo alla nuova disciplina.

2. Dal Codice civile del 1942 alla multifunzionalità: cenni

Per comprendere appieno la portata innovativa – e le relative criticità – dell'introduzione della figura dell'agricoltore custode, è importante accennare alla evoluzione civilistica dell'impresa agricola nell'ordinamento italiano. Il fulcro normativo risiede nell'articolo 2135 del Codice civile italiano, che definisce i contorni dell'attività agricola. Nella sua formulazione originaria del 1942, la norma ancorava rigidamente la qualifica di imprenditore agricolo allo svolgimento di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame e alle attività connesse, purché vi fosse uno sfruttamento diretto del *fundus instructus* (il fondo rustico organizzato). Tale impostazione rifletteva un'economia prevalentemente rurale e autarchica, in cui l'esigenza primaria era la massimizzazione della produzione alimentare per garantire l'autosufficienza nazionale.

Procedendo ovviamente solo per sommi capi, possiamo dire che il salto di paradigma si è concretizzato essenzialmente con il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228, (legge di Orientamento e modernizzazione del settore agricolo), che ha profondamente novellato l'art. 2135 c.c., sancendo il passaggio da un'agricoltura meramente produttiva a un'agricoltura multifunzionale. La riforma, com'è noto, ha dilatato il concetto di agrarietà, sganciandolo dal nesso inscindibile con la terra e focalizzandolo sulla cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso. Ancora più rilevante ai fini della nostra analisi è stata l'estensione delle "attività connesse". Il nuovo terzo comma dell'art. 2135 c.c. ha ricompreso tra le attività agricole connesse anche quelle dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda, includendo esplicitamente le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità (come l'agriturismo e l'enoturismo).

Questa innovazione è stata senza dubbio determinante per il riconoscimento del ruolo “conservativo” dell'agricoltore. Come osservato in dottrina, con la riforma del 2001 “l'attività agricola fuoriesce dai confini tradizionali del *fundus instructus*, andando oltre le mere esigenze economicistiche, per investire più ampiamente il territorio, visto che al fondo viene attribuito un ruolo per le utilità che si possono ottenere dal suo semplice mantenimento in buone condizioni agronomiche ed ambientali”.⁵ Il diritto acquista una rinnovata consapevolezza⁶ della circostanza che la cura dell'assetto idrogeologico, la prevenzione del dissesto, la preservazione dei reticoli idraulici minori e la manutenzione dei boschi non sono attività estranee all'impresa agricola e forestale, ma ne costituiscono una declinazione funzionale, idonea a produrre reddito e a generare utilità sociale⁷.

Diverso ed estremamente complesso il problema di una possibile remunerazione di tali esternalità positive, anche e soprattutto nell'ambito di applicazione delle regole europee e dei principi della PAC⁸. Da qui nasce l'interesse per un intervento statale che provi a dare visibilità, sia pur in forma embrionale, a tali esternalità attraverso sussidi diretti, contratti di territorio o mercati artificiali dei crediti ecosistemici.

3. Dalla tutela genetica alla custodia del territorio: l'iter normativo nazionale

Il percorso del legislatore italiano verso l'istituzionalizzazione della figura del “custode” è stato caratterizzato da una graduale ma significativa espansione dell'oggetto di tutela. Lo studio della

⁵ Così plasticamente F. ADORNATO, La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di) Trattato di Diritto agrario, 2, Torino, 2011, p. 555,

⁶ Parlo di rinnovata consapevolezza perchè, quanto meno con riferimento all'impresa forestale, la rete di obblighi, vincoli e limitazioni imposte su boschi e foreste è antecedente persino al Codice civile e persino la dottrina più antica la lega, da sempre, alle diverse funzioni di carattere pubblico che tali beni sono chiamati a svolgere. Per tutti A. M. SANDULLI, voce Boschi (dir. amm.), in Enc. dir., V, Milano, 1959, p. 617 che parla di “importanza sociale dei boschi” mentre E. ROMAGNOLI, voce Boschi (dir. priv.), in Enc. dir., V, Milano, 1959, p. 639 li colloca nella categoria dei “beni di prevalente importanza economico sociale” analizzando “gli interessi delle collettività al mantenimento dei boschi” in Pubblico e privato nel regime giuridico dei boschi e dei pascoli montani, in Riv. dir. agr., I, 1980, p. 309.

⁷ Individua il settore agricolo, come un interessante laboratorio in cui, nell'ottica della modernizzazione, proprio con il d.lgs.n. 228/2001, intitolato “orientamento e modernizzazione del settore agricolo” sono stati introdotti dei contratti di collaborazione e delle convenzioni tra imprenditori agricoli e p.a “moduli di azione amministrativa di matrice consensuale e volontaria” M. BROCCA Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di governance ambientale, in Riv.scient. trim. dir.amm. n.3/2023 ,p.1441 <https://amministrativamente.com/index.php/formez/article/view/13449/12205>

⁸ Per un'ampia analisi del tema la cui complessità non ci consente approfondimenti, nei limiti della presente relazione, per tutti A.SABA The Legal Implications of Results-based Agri-Environmental and Climate Commitments in the EU Common Agricultural Policy (Springer 2025), si veda, in particolare, il cap. Agriculture and Ecosystem Services, pp. 11-42

legislazione dell'ultimo decennio permette di evidenziare il passaggio da un approccio prettamente genetico-conservativo a uno squisitamente ecosistemico e territoriale.

3.1. L'agricoltore e l'allevatore custode nella Legge 194/2015

Il primo pilastro normativo di questo percorso è rappresentato dalla Legge 1 dicembre 2015, n. 194, recante "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare"⁹. Questa legge ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento nazionale le qualifiche formali di «agricoltori custodi» e «allevatori custodi»¹⁰.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della L. 194/2015, tali figure sono individuate in quegli agricoltori e allevatori che si impegnano attivamente nella conservazione, nell'ambito della propria azienda agricola ovvero *in situ*, delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica, secondo le modalità operative definite dalle singole Regioni e Province autonome.

L'analisi critica di questo impianto normativo rivela una visione prospettica moderna ma intrinsecamente circoscritta. Il legislatore del 2015 era mosso dalla necessità pressante di arginare la drammatica perdita di agrobiodiversità causata dalla standardizzazione delle colture e dalla spinta verso ibridi commerciali ad alta resa promossi dall'agroindustria. L'agricoltore custode della Legge 194/2015 è, in sostanza, un curatore del germoplasma: un soggetto che preserva antiche varietà di fruttiferi, sementi autoctone o razze animali locali scarsamente produttive ma dotate di un patrimonio genetico prezioso per l'adattabilità ai cambiamenti climatici e per la resilienza ai patogeni.

Pur riconoscendo il valore scientifico e agronomico di tale disciplina, da una legge, arrivata con grande ritardo rispetto alle normative internazionali e agli sviluppi della legislazione regionale,

⁹ Legge 1 dicembre 2015, n. 194. "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare". Gazzetta Ufficiale n. 288 dell'11-12-2015.

¹⁰ La bibliografia in tema di tutela della biodiversità è molto ampia, nei limiti del presente contributo, ci limitiamo ad alcuni riferimenti essenziali relativi all'analisi della legge in esame. Cfr. L. PAOLONI, Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 162. L'A. mette in luce come in verità queste nuove figure fossero state anticipate dalla legislazione regionale di cui effettua una interessante analisi comparativa. Per puntuali riferimenti alla legislazione regionale in materia si vedano L. LEONE, La tutela della biodiversità animale in agricoltura, Milano, 2021, p. 193 che parla di complementarietà e sinergie tra la disciplina nazionale e i sistemi regionali e C. LOSAVIO, Agricoltura, pesca e caccia: oggetto e delimitazione di tre materie di potestà residuale regionale, in *Italian Papers on Federalism* n. 2/2020, p. 15. Studiano il dibattito prodromico all'emanazione della legge E. SIRSI e M. BRUNORI in *Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità: la legge 194/2015 e l'esperienza delle regioni italiane nel contesto europeo e internazionale*, in *Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità vegetale e animale in Toscana: analisi e indicazioni di policy*, a cura di, G. BELLETTI, G. CONTE, A. MARESCOTTI, M. MELE, S. SCARAMUZZI, A. SERRA. - Prima edizione. - Ebook. - Firenze, 2019 Apr, p.18.

ci si aspettava-come è stato efficacemente osservato- una dose maggiore di coraggio¹¹. L'iscrizione agli elenchi regionali degli agricoltori custodi istituiti ex L. 194/2015 ha riguardato un numero limitato di operatori, spesso operanti in aree marginali. La legge, inoltre, demandava le misure di sostegno prevalentemente alle risorse già esistenti all'interno dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziati dall'Unione Europea, senza creare un canale di finanziamento statale autonomo e robusto capace di promuovere una transizione su larga scala.

3.2. La legge 28 febbraio 2024, n. 24: una mutazione “genomica”?

L'insufficienza del modello puramente genetico di fronte all'accelerazione della crisi climatica e al diffondersi del dissesto idrogeologico ha spinto il legislatore a un intervento teoricamente ben più ambizioso. La Legge 28 febbraio 2024, n. 24, intitolata "Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio e per l'istituzione della Giornata nazionale dell'agricoltura", intende “dilatare” i confini della nuova figura, prefigurando un ventaglio di possibili attività di servizio, a tutela del territorio ¹².

Il provvedimento estende l'orizzonte teleologico dell'azione di custodia. Fermo restando l'impianto della Legge 194/2015, l'articolo 2 della L. 24/2024 eleva a "custodi dell'ambiente e del territorio" gli imprenditori agricoli (singoli, associati o in forma cooperativa, esercenti l'attività ai sensi del già citato art. 2135 c.c.) che integrano nel proprio modello di *business* una o più delle seguenti macro-attività ecosistemiche:

1. **Manutenzione del territorio e difesa del suolo:** attività di sistemazione e salvaguardia del paesaggio agrario, montano e forestale; pulizia del sottobosco; cura e mantenimento dell'assetto idraulico e idrogeologico; difesa attiva della vegetazione da avversità atmosferiche e, crucialmente, dagli incendi boschivi.
2. **Custodia della biodiversità rurale:** una riaffermazione della conservazione delle varietà colturali e delle razze animali locali, in continuità con la L. 194/2015.

¹¹In questi termini L. PAOLONI, op. cit., p.176. Evidenziano alcune criticità della legge anche R.PENNANZIO, Biodiversità, risorse fitogenetiche e diritti fondamentali in agricoltura, Bari, 2024, p. 159; S. TOMMASI La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015, in Riv.dir.agr., 2016,I, p.559.

¹² Legge 28 febbraio 2024, n. 24. "Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio e per l'istituzione della Giornata nazionale dell'agricoltura". Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14-3-2024. Reperibile su: https://www.pim.mi.it/normativa/L_245_del_28_febbraio_2024_GU_62_14-03-2024.pdf

3. **Tutela del patrimonio arboreo:** la conservazione proattiva di formazioni vegetali e alberi monumentali.
4. **Contrasto al dissesto e al consumo di suolo:** l'impegno diretto contro l'abbandono delle aree rurali interne, riconosciuto come causa primaria dell'instabilità geomorfologica del Paese, e l'opposizione al consumo di suolo agricolo per finalità urbanistiche o industriali.
5. **Servizi ecosistemici di supporto:** il contrasto alla perdita di biodiversità attraverso la tutela attiva dei prati polifiti, delle siepi, dei margini boschivi, e la fondamentale protezione delle api e degli insetti impollinatori tramite la semina volontaria di piante erbacee a comprovato potenziale nettario e pollinifero.

Sotto il profilo strettamente teorico, il dettato della Legge 24/2024 rappresenta il perfetto recepimento legislativo della teoria della multifunzionalità ma "l'attivazione" di questa disciplina, a carattere tipicamente promozionale, appare sostanzialmente rimessa all'iniziativa delle regioni e dunque alla volontà e accuratezza del legislatore regionale¹³.

4. Criticità giuridiche, vuoti contrattuali e dinamiche politiche della L. 24/2024

Una più attenta analisi della Legge 24/2024 rivela, dietro l'inequivocabile pregio delle petizioni di principio, alcune aporie giuridiche e limiti operativi che rischiano di inficiarne l'efficacia pratica. Se il legislatore ha compiuto un balzo in avanti sul piano definitorio, l'impianto contrattuale incentivante appare sorprendentemente debole.

4.1. Il contesto politico: le proteste dei trattori e il "contentino" legislativo

Il tempismo dell'iter di approvazione della L. 24/2024 non può essere ignorato per un'esatta qualificazione della normativa. Come evidenziato dalla dottrina e dagli analisti di settore¹⁴, la genesi finale del provvedimento si è intrecciata con la vasta ondata di proteste agricole che ha

¹³ In questo senso M. BROCCA, L'«agricoltore custode dell'ambiente e del territorio», cit., p. 21.

¹⁴ A. QUARANTA, La "protesta dei trattori" e la pretesa politica di difendere l'ambiente a parole", in *Ambiente & sviluppo* 10, 2024, p. 654. Le rivendicazioni del mondo agricolo erano estremamente eterogenee, ma presentavano un denominatore comune: l'insostenibilità economica degli standard ambientali imposti dalla strategia europea Farm to Fork in assenza di un'equa remunerazione lungo la filiera agroalimentare e in presenza di una concorrenza sleale da parte di Paesi terzi non assoggettati ai medesimi vincoli chimici e agronomici.

paralizzato l'Europa tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024, nota mediaticamente come la "protesta dei trattori"¹⁵. In questo clima di forte polarizzazione, in cui le istituzioni europee venivano percepite come "nemiche" dell'agricoltura produttiva, la risposta del legislatore nazionale è apparsa a molti commentatori come un mero "contentino" di natura celebrativa¹⁶. Questa chiave di lettura trova una preoccupante conferma nella dotazione finanziaria del provvedimento. La Legge 24/2024, oltre a stabilire che l'attuazione deve avvenire con le risorse "disponibili a legislazione vigente", stanziava l'irrisoria somma di 20.000 euro annui, destinata non a remunerare i servizi ecosistemici erogati, bensì esclusivamente a finanziare l'istituzione del premio al merito denominato "De agri cultura" (Articolo 10). L'approccio celebrativo è ulteriormente confermato dall'istituzione della Giornata nazionale dell'agricoltura (seconda domenica di novembre) e dalle direttive rivolte al servizio radiotelevisivo pubblico per promuovere l'immagine dell'agricoltura (Articolo 9). L'assenza di un vero strumento perequativo per gli agricoltori che subiscono le esternalità negative del mercato globale sembra rendere l'attribuzione del titolo di "custode" un riconoscimento puramente onorifico, che rischia di mascherare l'inerzia strutturale del decisore politico dietro a "parole astruse e mascherate da un gradevole suono"¹⁷.

4.2. Il Cortocircuito contrattuale nel rapporto con la Pubblica amministrazione

Sotto il profilo strettamente giuridico-amministrativo, le lacune della L. 24/2024 si palesano nell'interazione con il preesistente D.lgs. 228/2001 (Legge di Orientamento). L'articolo 4 della nuova legge stabilisce che le pubbliche amministrazioni (Regioni, Province, Comuni, Enti gestori di parchi) possono accordare un criterio di preferenza agli "agricoltori custodi dell'ambiente e del territorio" iscritti in appositi elenchi, al fine di stipulare contratti per la cura del territorio. Nello specifico, la norma fa espresso riferimento ai contratti di "collaborazione" di cui all'art. 14 del D.lgs. 228/2001 e alle "convenzioni"¹⁸. Il legislatore del 2024 ha ommesso però di citare i

¹⁵ E. RONCHI, Se la protesta dei trattori va contro l'ambiente diventa un corteo funebre per l'agricoltura, Huffingtonpost, 5 febbraio 2024. https://www.huffingtonpost.it/blog/2024/02/05/news/se_la_protesta_degli_agricoltori_fosse_spinta_contro_lambiente_diventerebbe_un_corteo_funebre_per_il_futuro_dellagricoltura-15024498/

¹⁶ In questi termini ancora A. QUARANTA, op.loc.cit.

¹⁷ Si veda la pertinente citazione di T. LUCREZIO CARO, De rerum naturae, fatta propria da A. QUARANTA, op.loc.cit.

¹⁸ Sul tema F. Bruno, Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, nn. 9-10, 2001, p. 591, G. SGARBANTI, Commento agli artt. 14 e 15 del d.lgs. 228/2001, in L. COSTATO (a cura di), *I tre decreti orientamento della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, p. 831,

"contratti di promozione", disciplinati dal comma 3 del medesimo art. 14 del D.lgs. 228/2001. Si viene così a creare un possibile paradosso interpretativo. Attenendosi al dato letterale della norma, le pubbliche amministrazioni potrebbero accordare la preferenza all'agricoltore custode esclusivamente per i contratti di collaborazione (tipicamente finalizzati alla sistemazione dei fondi e alla manutenzione ordinaria), ma non potrebbero applicare la medesima preferenza per i contratti di promozione, che sono invece specificamente finalizzati alla tutela delle risorse naturali, al miglioramento della biodiversità e alla salvaguardia del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale¹⁹.

Tale dimenticanza è tanto più grave se si considera che le finalità dei contratti di promozione coincidono perfettamente con la definizione stessa di "agricoltore custode" data dall'art. 2, lett. b), c) ed e) della L. 24/2024.

5. Il ruolo delle Regioni e i servizi ecosistemici: il modello della "Toscana Diffusa"

A fronte dell'assenza di un solido impianto di *governance* finanziaria statale, l'effettività della figura dell'agricoltore custode è stata demandata, in ossequio al principio di sussidiarietà, all'iniziativa delle Regioni. In questo ambito, la Regione Toscana ha introdotto un quadro legislativo di assoluta avanguardia con l'approvazione della Legge Regionale 4 febbraio 2025, n. 11, recante "Valorizzazione della Toscana Diffusa"²⁰.

La LR 11/2025 non si limita a recepire burocraticamente la norma statale, ma la inserisce in un progetto sistematico di contrasto allo spopolamento delle aree interne e montane. L'articolo 21 della legge regionale dà diretta e immediata applicazione all'art. 5 della L. 24/2024, istituendo formalmente a livello regionale l'Elenco degli agricoltori custodi dell'ambiente e del territorio. Un elemento di forte rottura rispetto al passato è rappresentato dai requisiti di accesso a tale

¹⁹ Sotto questo profilo facciamo nostre le interessanti osservazioni di S. MARLETTA, Lo strumento della collaborazione a tutela dell'interesse ambientale, 2024, Tesi di Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale Sapienza Università di Roma, 2024, p. 131. Reperibile su: https://iris.uniroma1.it/retrieve/1be3ab40-67c2-40acabd7818d13c70030/Tesu_dottorato_Marletta.pdf

²⁰ Legge Regionale Toscana 4 febbraio 2025, n. 11. "Valorizzazione della Toscana Diffusa". Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 10 del 10-02-2025 <https://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2025-02-04;11&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>

elenco. Il comma 2 dell'art. 21 stabilisce che possono esservi iscritti unicamente gli imprenditori agricoli che dimostrino di aver già realizzato le attività ecosistemiche (manutenzione, salvaguardia del suolo, tutela della biodiversità) "negli ultimi cinque anni", anche nell'ambito delle misure dello sviluppo rurale della PAC. Questa clausola temporale agisce come un severo filtro selettivo: la qualifica di custode non è una dichiarazione d'intenti per il futuro, ma una certificazione di *performance* ambientali pregresse e consolidate, impedendo tentativi di "greenwashing" volti ad accaparrarsi titoli preferenziali senza un reale storico di impegno ecologico.

Ancor più strutturale è la disposizione contenuta nell'articolo 14 della medesima legge regionale, esplicitamente rubricato "Tutela della biocapacità e dei servizi ecosistemici". Con questa norma, la Regione Toscana compie un passo che il legislatore nazionale ha eluso: riconosce giuridicamente non solo la figura dell'agricoltore, ma il valore intrinseco del "capitale naturale" e dei "benefici offerti dagli ecosistemi montani e delle aree interne alla società toscana nel suo complesso".

La portata innovativa dell'art. 14, comma 2, risiede nella promozione di strumenti operativi concreti:

- 1. Sistemi di contabilità ambientale:** La Regione finanzia la ricerca per l'integrazione della contabilità ambientale (valutazione economica del sequestro di carbonio, della ritenzione idrica, ecc.) nei sistemi di contabilità economica tradizionale degli enti.
- 2. Pagamenti per Servizi Ecosistemici (PES):** Viene esplicitamente promosso l'investimento degli enti territoriali per la tutela dei servizi ecosistemici attraverso l'applicazione concreta dei sistemi di pagamento previsti dall'articolo 70 della legge nazionale 28 dicembre 2015, n. 221 (legge sulla *green economy*), colmando così il divario tra l'enunciazione teorica statale e l'applicazione finanziaria.

La LR 11/2025 ha trovato immediata applicazione operativa. Nel corso del 2025 e del 2026, la Regione ha emesso bandi specifici rivolti ai Comuni montani e alle Unioni di Comuni della "Toscana Diffusa" diretti a sovvenzionare il potenziamento dei servizi ecosistemici forestali e di acqua dolce. I bandi regionali definiscono in modo analitico i servizi oggetto di finanziamento, suddividendoli rigorosamente in: servizi di supporto alla vita (formazione del suolo), servizi di

approvvigionamento (produzione di cibo e acqua), servizi di regolazione (depurazione delle acque, impollinazione) e servizi culturali (valori paesaggistici e ricreativi)²¹. Questo approccio dimostra come la figura dell'agricoltore custode possa trascendere la mera valenza onorifica solo qualora venga innestata in una solida architettura di finanziamento multilivello, che colleghi organicamente le pratiche agro-forestali a bandi dedicati alla misurazione e remunerazione delle esternalità.

6. Conclusioni

Con la Legge 24/2024, il legislatore italiano tenta di mettere in luce l'importanza strategica dei servizi ecosistemici svolti dall'impresa agricola. Tuttavia, se l'evoluzione definitoria è interessante, l'impianto finanziario statale si rivela illusorio, depotenziato da istanze puramente celebrative e da vuoti normativi sul piano contrattuale che rendono concreto il rischio che la normativa rimanga sostanzialmente inattuata.

L'impulso vitale per la tenuta di questa figura può emergere dalla dialettica sussidiaria delle Regioni. Il modello toscano della Legge 11/2025 dimostra che è possibile integrare giuridicamente la contabilità del capitale naturale, legando il titolo di custode a *performance* storiche verificabili (art. 21) e promuovendo attivamente sistemi operativi di Pagamento per i Servizi Ecosistemici (PES) capaci di contrastare il dissesto montano con fondi reali e tangibili. Tuttavia, nessuna legislazione locale potrà mai proteggere il reddito dell'imprenditore agricolo in assenza di uno scudo comunitario efficiente. Le prospettive delineate dalla proposta della Commissione per la PAC 2028-2034²² che da un lato sembrano aprire nuovi scenari, dall'altro prospettano alcune preoccupazioni proprio sul versante della tutela ambientale. Il superamento della asfissiante condizionalità GAEC (*Good Agricultural and Environmental Condition*) in favore della più flessibile *Farm Stewardship*, unito al concetto innovativo del *Payment for Transition*, appare come una saggia e necessaria correzione di rotta rispetto all'approccio punitivo e

²¹ I bandi regionali ripropongono quindi la categorizzazione classica dei servizi ecosistemici, a partire dal Millenium Ecosystem Assessment: <https://www.mase.gov.it/portale/capitale-naturale-e-servizi-ecosistemici>.

²² Si tratta della Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034. COM(2025) 560 final. Bruxelles. Reperibile su: (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0560>)

rigidamente verticistico contestato dalle piazze europee nel 2024. In particolare ex art. 10 della proposta di regolamento il “sostegno per le azioni di transizione” è concesso sulla base di un piano di azione di transizione elaborato da un agricoltore e approvato dallo Stato membro. In questo modo sembra incentivarsi l'autonomia dell'impresa che in passato si limitava, sostanzialmente ad impegnarsi nell'adozione di pratiche agronomiche “pre-individuate”. L'auspicio è che anche con tali nuovi strumenti si possa colmare la lacuna economica denunciata in sede di analisi della legislazione nazionale, offrendo magari proprio ai futuri “agricoltori custodi” italiani un volano finanziario strutturale, non limitato agli asfittici 20.000 euro previsti dalla Legge 24/2024. Al contempo, la clamorosa retromarcia sull'obbligatorietà del vincolo di bilancio ambientale (*ringfencing*) e i palesi difetti di tracciamento finanziario segnalati dagli istituti di ricerca espongono l'Unione Europea al gravissimo rischio di abdicare al proprio primato ecologico²³.

Affinché l'agricoltore possa assumere su di sé il peso della custodia territoriale senza perire sotto i colpi della competizione globale, la transizione legislativa verso i servizi ecosistemici deve tradursi in contratti esigibili, metriche severe²⁴ e bilanci rigorosamente vincolati al risultato ambientale. Solo così l'agricoltore cesserà di essere il bersaglio passivo delle politiche climatiche, assurgendo a protagonista di una moderna, equa e remunerata gestione del patrimonio naturale europeo.

²³ IEEP (Institute for European Environmental Policy). 2026. Strengthening environmental ambition in the proposal for the CAP 2028-2034. Bruxelles: IEEP. Reperibile su: (<https://ieep.eu/wp-content/uploads/2026/02/Strengthening-env-ambition-in-the-CAP.pdf>) Uno dei punti critici sollevati dall'IEEP risiede nell'architettura finanziaria. Nella PAC 2023-2027, la tutela ecologica era garantita dal meccanismo del ringfencing, che imponeva agli Stati Membri di vincolare obbligatoriamente il 25% dei fondi del Primo Pilastro agli eco-schemi, e una quota altrettanto consistente del Secondo Pilastro a misure agro-climatico-ambientali. La nuova proposta 2028-2034 elimina sostanzialmente questo vincolo obbligatorio per l'ambiente e il clima all'interno dei fondi agricoli.

²⁴ Al riguardo si osserva in dottrina che non ci possono essere metriche sicure al 100% perché le metriche ecosistemiche conservano inevitabili margini di incertezza. Pensiamo al fatto che alcuni servizi non si possono misurare direttamente ma solo attraverso dei cd. indicatori proxy (ad es. la conta delle specie vegetali chiave che sono oggi considerate indicatori di una buona biodiversità) i quali, difficilmente, potranno qualificarsi incontrovertibili: A.SABA, The Legal Implications of Results-based Agri-Environmental and Climate Commitments in the EU Common Agricultural Policy, cit.