

D. Fanfani

Introduzione

Ripensare politiche, piano e progetto nel territorio agro urbano*

I. Una nuova prospettiva per la pianificazione: territorio agro forestale e forma urbana

La evoluzione della città e dei nostri ambienti insediativi ha prodotto in Italia e in Europa, almeno negli ultimi due decenni, un insieme di questioni relative al cambiamento di prospettiva delle relazioni fra la dimensione urbana –fisica e sociale– e il più ampio sistema agro ambientale nel contesto del quale la città si colloca e si sviluppa. Si è assistito al, solo apparentemente, paradossale fenomeno per cui al crescere della città in forme sempre meno compatte e sempre più ‘a bassa densità’ ha corrisposto la produzione di ‘paesaggi insediativi’ in cui il ruolo degli spazi agricoli e forestali, è stato interpretato come elemento ‘fondativo’ di una nuova forma ‘sostenibile’ di città ed insediamento.

Consistenti parti della riflessione delle discipline urbanistiche e delle scienze territoriali in genere sono state dunque dedicate a ‘ricollocare’ al giusto posto, nell’ambito della pianificazione e delle strategie di governo del territorio, il ruolo strategico e ‘strutturale’ svolto dal sistema che solo riduttivamente si può denominare degli ‘spazi aperti’, sistema che invece svolge un ruolo fondamentale non solo in relazione alla riproduzione delle condizioni di base – ecosistemiche – per la rigenerazione di un salubre ambiente di vita ma che diviene anche, di conseguenza, elemento generativo per la definizione delle regole di costruzione della forma urbana e dei suoi elementi costitutivi (spazi pubblici, infrastrutture, reti tecnologiche, tessuto urbano, ecc.) (Boscacci, Camagni 1995; Camagni 1999; Antrop 2004; Magnaghi 2000).

* Il presente testo è esito di una elaborazione originale, solo il paragrafo 4 costituisce una parziale rielaborazione di un contributo già presentato dall'autore in Fanfani, Magnaghi 2009.

A fronte dei sempre più evidenti disastri prodotti dalla assoluta deriva privatistica – nel migliore dei casi – del progetto urbano verificatasi in Italia, anche i più strenui ed attenti osservatori delle ‘novità’ emerse negli anni ‘80-’90 dai cosiddetti paesaggi della ‘città diffusa’ sembrano volgersi adesso, qualche volta in maniera un po’ semplicistica invero, con maggiore attenzione ai considerevoli problemi posti da essa e alla necessità di riattribuire un valore centrale di tipo strutturale e simbolico al territorio agricolo periurbano. I processi, parossistici in alcuni casi regionali, di consumo di suolo, combinati con la crescente frammentazione del territorio agricolo che amplifica gli effetti del primo (cfr. Slak, Vivière 1999; Romano, Paolinelli 2007), pongono con stringente evidenza la necessità di un recupero di alcune regole progettuali di base per la ridefinizione della organizzazione urbana in stretta relazione con il più ampio contesto agro forestale in cui l’insediamento si inserisce.

Appare sempre più evidente, infatti, come il sistema del territorio agro forestale e degli spazi aperti assolvano il ruolo di vera e propria «impalcatura eco relazionale» (Romano 2003) che in quanto tale, data la sua potenziale latitudine ‘prestazionale’ (simbolica, produttiva, ecologica, fruitiva, culturale, paesaggistica ecc.) (Gallent *et al.* 2006) non è riconducibile esclusivamente alle sue caratterizzazioni di tipo ambientale, anche se queste svolgono, ovviamente, un ruolo primario ed imprescindibile.

Questo cambiamento di prospettiva si è consolidato ed espresso nella crescente consapevolezza della necessità di superare un approccio ‘urbanocentrico’ alla pianificazione – per il quale ciò che è esterno alla città non è altro che un ‘vuoto’ da riempire progressivamente di funzioni urbane più o meno nobili – per assumere una prospettiva ‘olistica’ (Selman 2006), bene espressa dalla locuzione «governo del territorio», ove il territorio agro forestale, ed in particolare quello periurbano, svolge un ruolo regolativo di carattere strutturale e fondativo della *forma urbis*, ruolo rispetto al quale si incrociano, competenze e discipline diverse, così come varie forme e settori delle politiche pubbliche.

Questo tipo di approccio comporta per la pianificazione urbano territoriale la necessità di abbandonare visioni monodimensionali del territorio aperto in quanto ancora troppo centrate sulla ‘lente’ urbana e, al tempo stesso, una domanda di innovazione che riguarda sia gli aspetti analitico/descrittivi degli strumenti ed atti di pianificazione (Magnaghi 2009; Socco *et al.* 2005) sia la dimensione più strettamente progettuale e normativa dei piani. In particolare il riconosciuto valore fondativo del territorio aperto e degli aspetti agroambientali pone la necessità della definizione di valori e figure strutturali del piano – dal livello regionale a quello comunale- coerenti con tale riconoscimento. Inoltre, ad un livello attuativo, si pone la questione di arricchire ed innovare le parti più direttamente operative del piano stesso troppo spesso derivate dalla matrice urbana della disciplina. Appare sempre più necessario il ricorso a strumenti gestionali caratterizza-

ti da tipi di *partnership* e convenzione fra attori in cui le forme dello scambio siano orientate a generare servizi e beni pubblici di tipo innovativo, definiti, in particolare, attraverso nuove categorie qualitative e prestazionali di «standard agro-ambientali» (Fabbri 2006; 2007)¹.

2. Campagne urbane: per una nuova produzione di valore

Una significativa conseguenza di questo allargamento di orizzonte rispetto al territorio agro forestale e alle sue dotazioni patrimoniali è costituita anche dalla necessità di integrare la osservazione morfologico funzionale del territorio aperto con una nuova attenzione al profilo e ruolo sociale ed economico che esso riveste, in particolare sotto un duplice ordine di aspetti strettamente collegati:

- Il valore identitario che il sistema agro ambientale genera rispetto alla città, in particolare attraverso le specifiche regole fondative locali di ‘lunga durata’ che esso ancora esprime ed in relazione agli unici e specifici elementi patrimoniali che esso contiene;
- Il valore sociale ed economico, che esso è in grado di produrre attraverso la messa in valore delle sue risorse ed il recupero di saperi contestuali – e relazioni sociali ad essi collegati – in grado anche di formare nuove ‘catene di valore’ e di scambio fra città e campagna e, in definitiva, nuove forme di capitale sociale.(Ferraresi, Coviello 2007; 2009).

Come si vede si tratta di un cambiamento di prospettiva non da poco che riporta al centro della riflessione e della pratica di piano e di progetto urbano il tema della città e dell’insediamento umano come «neoecosistema territoriale» (Magnaghi 2000) e del territorio periurbano come luogo di creazione di nuovo valore di scambio e di senso.

In questa prospettiva non si può non tenere conto del significativo sviluppo di una nuova domanda di ruralità in termini di produzione di ‘beni pubblici’ extramercato (sicurezza e salubrità ambientale), di mercato (filie e sicurezza alimentare, *loisir*) e di servizi (cultura, servizi sociali e ambientali, didattica) che dal contesto urbano si orienta verso la campagna e verso le attività che vi si svolgono, per lo sviluppo di nuove reti di relazione e scambio di prossimità.

Una domanda cui corrisponde peraltro un significativo e progressivo cambiamento delle politiche pubbliche, in particolare comunitarie, in

¹ Si tratta di temi di ricerca aperti e significativi che richiedono uno spazio non disponibile in questo testo. Tuttavia alcune problematiche riconducibili a tali questioni possono essere individuate, nel presente volume, sia nei testi di Magnaghi (la rete ecologica regionale e l’invariante «bioregione policentrica») che di Gorelli-Scatarzi (strutture agro paesistiche della durata e matrice agro ambientale alla scala comunale) e di Fanfani (la gestione delle «nuove centralità agro-ambientali» di livello urbano).

materia di agricoltura. Qui si evidenzia infatti un movimento di lungo periodo che riconosce ormai il valore ed il ruolo della agricoltura periurbana e della sua multifunzionalità (OECD 1979; 1998; CESE 2004), come risorsa strategica per il mantenimento di un presidio agricolo vitale nelle aree di frangia urbana e per il miglioramento delle condizioni di vita in tali contesti². Di fatto il cosiddetto «secondo pilastro» della Politica agricola comunitaria (PAC), incentrato sul concetto di «sviluppo rurale», si orienta a sostenere il ruolo di una presenza e di una impresa agricola multifunzionale le cui attività contribuiscono, in maniera integrata, alla riproduzione di elementi patrimoniali e servizi di carattere fondamentale in particolare in territori ‘fragili’ dal punto di vista agro ambientale e svantaggiati, se visti in un’ottica di mercato tradizionale, come quelli dei contesti periurbani.

I possibili scenari di ‘uscita’ dai modelli agro industriale e ‘produttivi’ evidenziano infatti la necessità e plausibilità, in particolare per il contesto italiano, poco adatto, per caratteristiche geomorfologiche del paese e per la struttura delle aziende, a seguire altri modelli di competitività, di aderire ad un modello di agricoltura di qualità e ‘di servizio’ e multifunzionale (Sotte, Guihéneuf 2002; Magni, Costantini 2004) ove il valore aggiunto del territorio e del suo portato identitario costituisce, uno specifico vantaggio competitivo fondato su valori non trasferibili e non reperibili altrove, in stretta integrazione con il sistema insediativo in senso lato. Su questa possibilità di valorizzazione delle *embedded assets and spatialities* (Clark 2005: 475), la cui caratterizzazione si connette sostanzialmente ad un nuovo modello *farm based* di agricoltura e su di una nuova figura di imprenditore (e impresa) agricolo multifunzionale, si fonda la ragionevole assunzione di una possibile via alternativa della agricoltura centrata sul concetto di ‘sviluppo rurale’.

Questa prospettiva ‘incontra’, come accennato, una crescente domanda che proviene dalla città, orientata a nuovi stili di vita, di pratica ed uso del territorio, di consumo etico e responsabile, verso nuove relazioni sociali improntate alla solidarietà e reciprocità – anche nell’ambito della economia di impresa – molto affini ai principi di una nuova ‘economia’ civile (Zamagni, Bruni 2004). Si tratta di processi che ormai hanno sedimentato importanti esperienze e pratiche (Calori 2009; Viljioen 2005) e che configurano una collocazione non più marginale della agricoltura periurbana ma portano ad attribuirle il ruolo di nuovo ‘motore’ a molte dimensioni della economia locale, capace di integrare – in relazione anche ai differenti contesti agro urbani – forme più tradizionali di impresa agricola con modalità di fare azienda più innovative spinte anche verso le funzioni della agricoltura con caratterizzazione ambientale e sociale.

² Su questo si veda l’efficace contributo di Callau e Montasell in questo volume.

3. Verso nuove politiche integrate: territorio, paesaggio e sviluppo rurale

Si assiste dunque, per molti versi, ad un superamento di una lettura 'oppositiva' fra città e campagna. Ciò è legato all'abbandono di una idea residuale, 'insularizzante' ed estetizzante del territorio agro forestale ove definire ciò che vale la pena conservare rispetto a ciò che si può lasciare preda di 'appetiti' ed usi di diversa natura. Il territorio periurbano assume un ruolo 'vitale' ed attivo, che ha il suo centro in una funzione produttiva multidimensionale e creatrice di valore complesso (socio culturale, economico, ambientale). Ciò pone la necessità di un nuovo modello ed approccio integrato alle politiche territoriali e al progetto insediativo, in grado di rappresentare in maniera adeguata le diverse domande che su questo territorio si depositano. Si tratta da questo punto di vista di pensare in termini di una nuova 'etica della campagna' (Alexander 1977), ove né un uso privatistico e 'produttivistico' del territorio agricolo, né una idea 'morta' di conservazione di 'reliqui testimoniali', destinati a scomparire perché isolati dal proprio contesto – l'idea tradizionale di 'parco' –, sono compatibili con la ricostruzione di un progetto vitale e (auto)sostenibile, ove dimensione economico/produttiva, agro paesistica ed ambientale e sociale, si sostengono a vicenda.

In questo caso il modello di pianificazione e progetto di territorio che si rende necessario – come bene illustrato nel contributo di Magnaghi in questo volume – deve essere in grado di riflettere un approccio di tipo olistico radicato almeno in una triplice dimensione dell'ambiente naturale, costruito ed antropico (Magnaghi 1994) in grado di esprimere (tradotto e modificato da Selman 2006: 174):

- le valenze strutturali e riproduttive degli ecosistemi e delle funzioni idrogeologiche;
- i valori identitari e culturali, di produzione e consumo che hanno prodotto e che continuano a generare le forme del senso di appartenenza di una società (o delle sue parti) ad un territorio;
- le forme della *governance* territoriale in grado di rispecchiare e riprodurre, più che le divisioni amministrative, le effettive interazioni radicate all'interno di un paesaggio culturale e naturale.

Questo tipo di approccio pone in maniera stringente un problema che, dal punto di vista della pianificazione, appare non più eludibile e che si riferisce alla necessità di integrazione fra pianificazione territoriale e politiche e piani di sviluppo rurale.

Fino ad oggi la pianificazione dello sviluppo rurale, così come gli stessi aiuti diretti all'agricoltura attraverso il meccanismo dei pagamenti, non hanno tenuto conto del necessario riferimento ad una valutazione e sce-

nario di effetti di insieme delle politiche stesse rispetto ad una specifica base o ambito territoriale. Gli aiuti nell'ambito dei Piani di Sviluppo Rurale Locale sono stati erogati 'a pioggia' secondo i diversi assi e misure attivati a livello regionale senza un effettivo e strutturato confronto con più generali obiettivi di governo del territorio. Ciò ha avuto conseguenze anche più rilevanti in quei contesti che, come quelli periurbani, presentano simmetriche problematiche di fragilità socio economica dell'impresa e la presenza di aziende talvolta consistenti ma che hanno perduto quasi del tutto una base residenziale di conduzione e che hanno svolto, e in parte svolgono ancora, una agricoltura estensiva 'di attesa' in vista di usi urbani più remunerativi. Orientare e coordinare le politiche ed i piani di sviluppo rurale con gli strumenti di governo del territorio appare, in tal senso, una necessità prioritaria per riferire gli strumenti di incentivo ed orientamento delle attività agricole ad obiettivi coordinati con un quadro progettuale territoriale adeguato a integrare dimensione urbana e rurale del territorio.

In questo contesto problematico, dal punto di vista del governo del territorio, il paesaggio, con gli strumenti di pianificazione che ad esso fanno riferimento, può forse svolgere il ruolo di elemento unificatore, sia in termini di costruzione di visioni strategiche e progetti locali, sia come supporto normativo per orientare le azioni e gli interventi anche rispetto ad usi impropri del territorio agricolo. Questa ipotesi trova fondamento nel riconoscimento del valore 'estensivo' ed 'espansivo' sul territorio attribuito al concetto di paesaggio dalla Convenzione Europea del Paesaggio (CEP, Firenze 2000) riconoscimento cui sottendono i principi di sussidiarietà istituzionale e partecipazione degli abitanti come elementi fondamentali per il riconoscimento e tutela dei valori paesaggistici medesimi³.

Il recepimento in Italia, anche se parziale, di tale approccio è avvenuto tramite il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (Codice Urbani 2004)⁴. Il Codice definisce, attraverso il relativamente complesso apparato normativo ed attuativo che mette in campo, un sistema di «ambiti territoriali di paesaggio» e relativi «obiettivi di qualità» cui ricondurre norme anche fortemente cogenti dal punto di vista prescrittivo che potenzialmente potrebbero essere in grado, quindi, di esercitare una sensibile influenza sulle modalità di utilizzazione del territorio rurale anche negli ambiti di tipo periurbano. Ciò può favorire la possibilità di tutela e riqualificazione anche di aree che più di altre esprimono il carattere multifunzionale e di 'agricoltura protezione' di alcuni paesaggi 'ordinari' e svolgono quindi un ruolo di

³ La Convenzione Europea del Paesaggio è stata ratificata dall'Italia con la L. n.14 del 9 Gennaio 2006.

⁴ Il Codice per i Beni Culturali ed il Paesaggio è stato approvato con il Dlgs 42/2004 e successivamente modificato tramite il DLgs 157/2006 e il DLgs 63/2008. Esso mantiene in generale un approccio al paesaggio ancora fortemente legato alla idea di individualità ed eccezionalità del bene piuttosto che, come sostenuto dalla CEP, al valore, anche sociale e locale ed esteso a tutto il territorio, del concetto di paesaggio.

carattere 'sistemico' che va oltre l'eccezionalità del bene (Urbani 2005). Ciò consente di superare peraltro una visione residuale di quei territori che, come quelli agricoli periurbani, sono usualmente considerati, 'perduti' sul piano paesaggistico e che invece contribuiscono grandemente a qualificare ambiente insediativo e lo stesso 'paesaggio urbano'.

Facendo riferimento al caso Toscano, si può osservare come, tale tipo di esito normativo, che estende il carattere 'statutario' del paesaggio a tutto il territorio, sia stato originariamente interpretato, attraverso il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT)⁵, sostenendo la necessità, nella redazione del Piano Paesaggistico regionale, di sviluppare la collaborazione fra livello regionale, provinciale e Soprintendenze, soprattutto in termini di riconoscimento di valori ed obiettivi di tutela e recupero del paesaggio⁶. Ciò va sicuramente nella direzione di sviluppare un sistema regolativo e di *governance* del territorio agricolo periurbano che potenzia le possibilità normative che le province potevano esercitare esclusivamente tramite PTCP e la relativa individuazione delle «zone ad esclusiva e prevalente funzione agricola» (cfr. L.R.1/2005 artt. 39-47). Questo 'potenziamento' regolativo della disciplina paesaggistica, pareva poter essere declinato dalle Province – anche se nel contesto del Piano Paesistico regionale – proprio attraverso un più diretto coordinamento fra criteri ed obiettivi di qualità per il governo del paesaggio, regole territoriali di trasformazione del territorio rurale, e strumenti finanziari di sostegno ad imprese agricole e sviluppo rurale attivati dal Piano di Sviluppo Rurale (P.S.R.).

I più recenti provvedimenti di revisione del Codice⁷ hanno purtroppo fortemente ricentralizzato le competenze in materia paesaggistica ribadendo la competenza unica regionale in materia di pianificazione paesaggistica e depotenziando molto, quindi, la prospettiva di copianificazione e sussidiarietà appena richiamata.

Malgrado ciò, si può comunque sostenere che la articolazione dell'intero territorio in ambiti di paesaggio può costituire la base conoscitiva ma anche di indirizzo strategico e normativo, per la armonizzazione e definizione delle diverse azioni e politiche di governo del territorio. Tale articolazione in ambiti, e relativi obiettivi di qualità, può essere in grado supportare –ancora secondo il linguaggio della Convenzione Europea- non solo finalità di tutela ma anche positive azioni di pianificazione, recupero, progetto e gestione dei territori ordinari e dei 'nuovi paesaggi agrourbani', coerenti con obiettivi originali e plurali di sviluppo rurale integrato⁸.

⁵ Il PIT è stato approvato con DCR, n.72 del 24/07/2007.

⁶ La Regione Toscana, sulla scorta di una Intesa con Ministero dei Beni Ambientali e Culturali (23 gennaio 2007), aveva definito un percorso per la definizione del Piano Paesistico Regionale, che avrebbe dovuto avvalersi anche del contributo delle Province.

⁷ D.Lgs 24/03/2006 n.157; DLgs 26/03/2008 n.63, recepiti nella L.R.1/2005 della Regione Toscana con L.R. n. 62 del 22/11/2008.

⁸ Non va peraltro dimenticato che, malgrado la disciplina di tutela dei beni paesaggistici

L'aspetto interessante di questa possibile interpretazione delle relazioni fra obiettivi di qualità e misure 'positive' di sviluppo rurale è che esso consente di adottare un approccio dinamico al governo dei processi attivi nel territorio agro urbano e agli elementi di struttura che regolano tali dinamiche (Abelee, Leinfelder 2007), in luogo di un approccio vincolistico di carattere più statico, adatto a disciplinare specifiche categorie di beni, o di inapplicabili restrizioni relative agli usi colturali del suolo agricolo⁹.

Si tratta ovviamente di una prospettiva di azione che, anche per le richiamate modifiche restrittive del Codice, richiede la ricerca di un coinvolgimento collaborativo e delle possibili modalità di raccordo, in termini di *governance*, con il livello amministrativo provinciale e con quello comunale, il regolatore 'ultimo' degli usi del suolo, prospettiva che appare per niente scontata in considerazione della cultura della *governance* interistituzionale e delle pratiche ordinarie di 'co-pianificazione' che, al di là delle petizioni di principio, sono usualmente praticate nel nostro paese.

In ogni caso nessun progetto e prescrizione normativa, anche di tipo paesaggistico o ambientale, può rivelarsi attuabile ed efficace, anche in presenza della massima collaborazione fra enti e fra settori, in assenza di un reale, articolato e profondo processo di mobilitazione degli attori e della progettualità sociale di cui, spesso, essi sono portatori. Si tratta anche di un processo che inevitabilmente deve assumere le caratteristiche di un apprendimento reciproco, sia in riferimento al recupero di saperi contestuali e problematiche di cui gli attori locali sono portatori sia, in termini

sia stata confermata essere ambito di competenza esclusiva di Stato e Regioni, alle Province spettano specifiche competenze in tema di Paesaggio che interessano ciò che la Convenzione Europea richiede in merito alla 'salvaguardia' e alla 'gestione dei paesaggi' quali politiche essenziali per la loro valorizzazione.

⁹ A questo riguardo appare opportuno rilevare la necessità di un maggiore approfondimento circa la relazione fra ciò che attiene al difficilmente comprimibile diritto dell'agricoltore a coltivare ciò che vuole secondo i suoi obiettivi di impresa, e i mezzi e strumenti che a tal fine sono necessari e che spesso rendono l'agricoltura qualcosa di fortemente modificativo degli assetti fisici, geomorfologici, agro ambientali e paesaggistici del territorio. In merito, penso si potrebbe esplorare la opportunità di distinguere tali due profili della attività agricola, cercando di disciplinare – in coerenza anche con gli obiettivi di qualità – attraverso opportuni regimi autorizzativi e 'condizionali', alcune modalità di conduzione e di assetto agrario riferibili al secondo aspetto (p.e. serre, attività florovivaistiche in vasetteria, estensivizzazione agricola con rarefazione del reticolo idraulico minore, opere idrauliche, impianti energetici, modifiche di versante e acclività, ecc.). Da questo punto di vista un ruolo da potenziare è quello svolto dalla stessa disciplina dei Piani di Miglioramento Agricolo Ambientale (PMAA, in Toscana), rendendo a tal fine più efficace il coordinamento fra normative agronomiche ed indirizzi e norme di carattere paesaggistico ed agro ambientale. Su questo ultimo argomento, per la individuazione di un possibile modello operativo, si rimanda a: Rappuoli 2008, *Programmi di miglioramento agricolo ambientale: un approccio metodologico*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura, Corso di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale ed Ambientale., Relatore: prof. I Bernetti, Correlatori, prof. D. Fanfani, prof. A. Valentini, A.A.2008/09. Gli aspetti più direttamente colturali potrebbero invece essere orientati tramite l'adozione di criteri premiali, nell'ambito del PSR, per interventi che adottano misure ed azioni coerenti con gli obiettivi di qualità definiti tramite la disciplina degli ambiti di paesaggio.

di ricostruzione di una consapevolezza ambientale e territoriale che molto spesso è carente in territori ormai presidiati da una 'agricoltura senza agricoltori'.

4. Il tema del parco agricolo

Da questo punto di vista una delle possibili modalità e strumentazioni che la pianificazione del territorio sta sperimentando da alcuni anni a questa parte, per tentare di consolidare in un modello gestionale e normativo secondo la prospettiva di integrazione descritta in precedenza, riferita in particolar modo alla relazione fra sviluppo rurale e pianificazione urbanistica/territoriale, è costituito dalla figura del «Parco agricolo». Le esperienze condotte in Europa su questo tema sono ormai numerose (Fanfani, Magnaghi 2009), alcune di queste sono descritte anche in questo testo. Non si tratta in genere di uno strumento formalizzato in qualche codice normativo¹⁰ e, quasi mai, del prodotto di un confinamento e regolazione di tipo vincolistico collocata sul territorio rurale secondo la 'vecchia' idea di area protetta. In genere il parco agricolo, anche quando definito attraverso fondamentali forme di tutela del territorio agricolo dalla pressione urbana (Donadieu 2004a) e da un riconoscimento formale sia sul piano gestionale che di disciplina uso del suolo, è il prodotto di una concertazione e progettazione sociale ed istituzionale che muove da una visione strategica e condivisa di tutela del territorio agricolo periurbano, secondo una combinazione ed accentuazione variabile dei requisiti che abbiamo visto in precedenza (produzione, paesaggio, ambiente, società).

Il profilo di questo strumento gestionale e di piano è stato in particolare sviluppato nell'ambito del Comitato Economico e Sociale Europeo che, in uno specifico parere relativo all'Agricoltura Periurbana (CESE 2004), ne ha disegnato i profili almeno dal punto di vista delle finalità e della organizzazione ed articolazione funzionale.

In questo documento, vengono evidenziati i temi del governo della agricoltura periurbana come produttrice di beni pubblici¹¹. In particolare

¹⁰ Anche se esistono ormai molti manuali per la strutturazione di politiche di questa natura. Su questo si veda, in bibliografia, l'altro mio contributo su questo stesso volume.

¹¹ Gli obiettivi generali sono tre: riconoscere, sul piano sociale, politico e amministrativo, l'esistenza di spazi agricoli periurbani considerandoli zone soggette a difficoltà dovute a limitazioni specifiche; evitare che gli spazi agricoli periurbani siano sottoposti ad un processo di urbanizzazione, mediante la pianificazione, l'assetto territoriale e gli incentivi a livello comunale; garantire uno sviluppo dinamico e sostenibile dell'agricoltura periurbana e degli spazi in cui viene praticata. A loro volta gli obiettivi sono articolati in sub-obiettivi. In particolare risulta di grande interesse il punto 2.2.1. ove si sostiene la necessità di «Potenziare un tessuto dinamico e forte di "città intermedie" [...] definite non tanto per la loro dimensione demografica quanto per l'attività di mediazione che esercitano tra i territori rurali ed urbani della loro zona di influenza». Per converso, si osserva come «questo tessuto è possibile solo se esistono intorno ad esso spazi agricoli e naturali, vale a dire spazi periurbani, che svolgano, tra le altre

viene individuata la necessità che «i diversi territori periurbani si uniscano e si dotino di un organismo che persegua, come obiettivo fondamentale, non solo la difesa ma anche il rilancio degli spazi agricoli e dell'attività agricola, mediante piani sovracomunali di conservazione uso e gestione del suolo» (CESE 2004: 7)¹².

Fondamentale, nell'azione di tali organismi, sarà la messa a punto di veri e propri «progetti rurubani» ispirati a principi di multisettorialità ed integrazione, riferiti alla costruzione di «piani strategici di gestione e sviluppo sostenibile» del territorio agricolo periurbano, fondati su specifici «accordi istituzionali tra i soggetti coinvolti nella gestione di detto spazio (le amministrazioni, in particolare quelle locali, e il settore agricolo)» (CESE 2004: 8).

Il documento del CESE propone un modello di governo ed una fisionomia istituzionale; che trova riferimento in numerose esperienze di valorizzazione della agricoltura periurbana già condotte sia in Italia che all'estero¹³ e che può costituire una efficace rappresentazione nel concetto istituzionale ed operativo del parco agricolo.

Una analisi dei principali casi di parchi agricoli sviluppati nel contesto europeo ed internazionale in genere¹⁴ evidenzia, sostanzialmente due possibili interpretazioni 'ideatipiche' di base di questo strumento che, ovviamente, stanno agli estremi di un campo molto vario di pratiche e che sostanzialmente riflette la combinazione di modalità *top-down* e *bottom-up* descritte in precedenza:

cose, la funzione di separare tra loro gli spazi edificati e un ruolo di collegamento tra spazi naturali, favorendo e consolidando la personalità dei comuni, promuovendo la biodiversità e rendendo possibile un'attività agricola sostenibile» (CESE 2004: 4-5).

¹² Oltre alla valorizzazione della dimensione intercomunale – le caratteristiche di questo organismo, i suoi principi ispiratori e le modalità operative vengono enumerate nei punti del documento che seguono e che riguardano: carattere partenariale delle relazioni fra attori pubblici ed operatori privati, in particolare agricoltori, ispirato al principio di sussidiarietà e collaborazione orizzontale e verticale; sviluppo di azioni fondate su modalità pattizie e contrattuali di impegno; creazione di un'«ente di partecipazione e gestione» in grado di coordinare le diverse azioni e di stimolare e valorizzare la creazione di reti di cooperazione fra i diversi attori. «[...] un ente che stabilisca le condizioni generali, sorvegli la loro applicazione e promuova azioni di sostegno e sviluppo rivolte allo spazio urbano che le vuole dinamizzare» (CESE 2004: 7).

¹³ Tali esperienze si sono ormai consolidate, o trovano comunque riferimento, in importanti forme associative e 'federative', volte alla promozione delle diverse forme di agricoltura multifunzionale e periurbana, talvolta nate tramite progetti comunitari europei. Fra le più note ricordiamo: PURPLE (Piattaforma Europea delle Regioni Periurbane), <<http://www.purple-eu.org/>>, Associazione Terres en Villes, <<http://www.terresenvilles.org/>>, le reti FEDENATUR, <<http://www.fedenatur.org/>>, Metropole Nature, <http://www.metropolenature.org/it/the-mepole.php?numid=1002&tablecateg=categ_grenoble>, e la associazione SAGE (Sustainable agriculture educational) in Nord America. Fra quelle che accentuano maggiormente la dimensione sociale della agricoltura periurbana ricordiamo le francesi AMAP (Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysan) e le esperienze di Community Supported Agriculture (CSA) nel Regno Unito.

¹⁴ Si veda Magnaghi A., Fanfani D. (a cura di) 2009.

- una ‘istituzione’ di governo del territorio, formalizzata ed esplicitamente riconducibile a normative quadro di carattere territoriale od ambientale;
- una ‘aggregazione volontaria’ ed attiva di attori, prevalentemente locali – istituzionali e non- che sviluppano un processo ed un soggetto gestionale e di progetto relativo al territorio agricolo periurbano.

In ogni caso le condizioni di base per lo sviluppo di questo processo non possono comunque prescindere, al di là del modello scelto, da un ruolo attivo di coordinamento e garanzia svolto dall’attore pubblico data anche la frequente, e già ricordata, debolezza, pluralità e frammentazione degli attori coinvolti (Donadieu 2004a; Magni, Costantini 2004 : 99; Marsden 2002: 821)¹⁵.

In questo tipo di lettura il parco agricolo può essere dunque strutturato al contempo secondo una triplice dimensione di:

- *territorio di progetto*, come processo di mobilitazione ‘dal basso’ degli attori locali volto a ricercare una visione progettuale condivisa ed animato dal ruolo di *governance* della pubblica amministrazione;
- *progetto di territorio*, orientato alla messa in valore e salvaguardia patrimoniale congiunta delle risorse agro ambientali e storico culturali, facendo leva su una nuova integrazione fra pianificazione urbano-territoriale, programmazione dello sviluppo rurale e pianificazione del paesaggio;
- *laboratorio di nuove economie locali*, per la promozione e sviluppo di una *stewardship* (Alexander 1977: 38), o cura, del territorio agro urbano, volta anche alla produzione di beni e servizi, pubblici e di mercato, anche attraverso nuove forme di fruizione ed «economie della itineranza» (Donadieu 2004b), filiere corte e il recupero di valori e saperi contestuali.

5. Questo libro e la sperimentazione locale

I temi sinteticamente descritti, rappresentano, come detto, elementi rilevanti della agenda disciplinare del pianificatore e, anche, alcune questioni urgenti da affrontare per un generale miglioramento e riqualificazione dei nostri insediamenti urbani. L’obiettivo di questo libro non è ovviamente quello di affrontarli tutti ma, più semplicemente, esso rappresenta il tentativo di cogliere alcuni di questi nodi nella specifica ottica di un processo progettuale e di mobilitazione sociale riferito al caso dello Scenario per il Parco agricolo

¹⁵ L’insieme degli elementi e precondizioni per la progettazione e sviluppo del parco agricolo riconosciuti dalla ricerca possono essere così sintetizzati: la necessità di una politica integrata di pianificazione territoriale e sviluppo rurale; tutela fondiaria ed urbanistica delle aree agricole periurbane; presenza di un progetto di territorio condiviso fra attori pubblici, privati ed associazioni in genere; propensione degli attori locali a ‘fare rete’ e a costruire strategie e progetti condivisi; disponibilità degli agricoltori e delle loro associazioni rispetto alla iniziative di creazione del parco agricolo; collaborazione, o almeno non ostilità, da parte dell’apparato amministrativo pubblico.

di Prato¹⁶, processo che probabilmente segna anche un momento significativo di inversione di tendenza per un'area storica della distrettualità manifatturiera come quella pratese, ove la dimensione periurbana esprime in maniera esemplare gran parte delle problematiche evidenziate in precedenza.

Il convegno tenutosi nel Maggio 2008 presso il Parco Mediceo delle Cascine di Tavola di Prato¹⁷ è stato un primo momento di verifica di tale processo ed il tentativo di sviluppare temi e questioni che potessero, guardati anche attraverso approcci teorici e casi diversi, portare un utile contributo allo sviluppo di un approccio adeguato alle politiche e ai progetti per il territorio agriurbano locale e, in particolare, alla definizione di una coerente ed efficace azione per il Parco Agricolo di Prato.

A tale fine i materiali qui presentati, seppure con alcuni comprensibili modifiche ed integrazioni, ripercorrono dunque il filo logico di quel momento di studio, proponendo più livelli di riflessione sia dal punto di vista della caratterizzazione metodologico/operativa che della scala dei temi e degli esempi trattati.

In ragione di tale impostazione il lavoro è articolato in tre parti.

La prima, più di carattere generale, fornisce alcuni riferimenti di contesto entro i quali collocare il tema del governo e sviluppo del territorio agri urbano.

Il saggio di Alberto Magnaghi, attraverso il caso di studio della «regione urbana policentrica della Toscana centrale», evidenzia la necessità di recuperare il valore fondativo del territorio agroforestale e coglie in particolare nel modello della «bioregione policentrica» il riferimento per perseguire ed attuare un rinnovato «patto città-campagna» per la Toscana. Patto incentrato in particolare sulla riduzione del consumo di suolo agricolo e su un rinnovato ruolo multifunzionale svolto dalla agricoltura stessa. La fattibilità ed opportunità di tale patto viene evidenziata ed approfondita sul piano della lettura socio economica, dal contributo di Bernetti. Il contributo coglie, nella immagine del *milieu innovateur* rururbano e nella sua attivazione, il paradigma di riferimento per perseguire adeguate politiche per la tenuta e sviluppo della agricoltura multifunzionale periurbana e per la stessa formazione dei parchi agricoli. Restando nell'ambito socio economico, il contributo di Blasi illustra infine, sinteticamente, gli orientamenti delle politiche agricole comunitarie a sostegno della multifunzionalità e i possibili incentivi ed opportunità che da esse possono derivare nel contesto italiano.

Il tema del Parco Agricolo, come strumento di politiche e di progetto per una rinnovata ed integrata *governance* del territorio aperto periurbano costi-

¹⁶ Il caso è strettamente collegato ad un intervento di ricerca azione condotto nell'ambito del Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) cofinanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca: "Il Parco agricolo: un nuovo strumento per la pianificazione territoriale degli spazi aperti" (coord. Nazionale A.Magnaghi).

¹⁷ Città, Parco Agricolo e nuove economie agro ambientali. Colture e culture della nuova ruralità per il territorio di Prato, Comune di Prato, Parco delle Cascine di Tavola, 29 Maggio 2008.

tuisce il focus tematico della seconda parte del testo. I casi esposti esprimono bene, per quanto limitati di numero, la pluralità che caratterizza le esperienze in questo ambito. I primi due – Barcellona e Milano – restituiscono forse due degli esempi più significativi a scala continentale. Entrambi di ampia dimensione, in particolare Milano, si collocano in aree metropolitane di rango europeo con tutte le conseguenze, in termini di opportunità ma anche di pressione antropica che da ciò derivano. L'esperienza del Baix Llobregat a Barcellona evidenzia in particolare quanto sia centrale, ai fini del funzionamento del parco, il ruolo svolto dagli operatori agricoli, la loro volontà, accordo e determinazione e come sia necessario sviluppare una solida forma di *partnership* fra soggetti pubblici ed operatori privati che risulti alla fine un soggetto 'terzo' non facilmente condizionabile da entrambe le parti.

Nel caso di Milano la prospettiva della 'messa in valore' del patrimonio rurale ed agro ambientale legata alla creazione del Parco è forse più marcata e ciò fa emergere, in particolare, il ruolo e le potenzialità in termini di multifunzionalità agricola che la creazione del parco può sostenere e sviluppare. In questo caso il contesto istituzionale del parco, rispetto a Barcellona, è più legato alla dimensione pubblica, ai ruoli e alle funzioni delle amministrazioni locali e, in particolare, della Provincia. Ciò, anche in considerazione della scala territoriale, rende più complesse le politiche e le azioni di sviluppo del parco così come, a dispetto del riconoscimento formale del perimetro del parco, la stessa tutela del territorio agricolo da 'appetiti' di altra natura.

I casi di Bologna e Prato si riferiscono invece a due realtà più contenute ed in fase di sviluppo progettuale ed implementazione, non ancora consolidate, quindi, in termini di forme di tutela e modalità gestionali. Entrambe si riferiscono tuttavia a due importanti contesti periurbani ove, al di là del livello amministrativo interessato – il comune per Prato, più comuni e la Provincia per Bologna – il tema del progetto e della azione riveste sicuramente un interesse di livello metropolitano.

Per il caso bolognese il processo, che interessa cinque comuni, un'area di oltre 8000 ettari, è promosso e coordinato, in forma sicuramente non gerarchica, dalla Provincia di Bologna, che, attraverso la costituzione di un tavolo con i diversi attori in gioco, cerca progressivamente di implementare il quadro progettuale valorizzando e mettendo in rete, al contempo, le diverse progettualità locali che, alla scala comunale, attuano già in termini operativi, interessanti sperimentazioni. Un po' diverso il caso di Prato, riferito al solo territorio comunale, ma consistente sul piano dimensionale (circa 2800 ha). Qui l'iniziativa per lo *start up* del processo progettuale e di 'animazione sociale' è nata 'dal basso', riprendendo una idea progettuale del PTCP del 2003 mai sviluppata dalla Provincia stessa. Un 'Forum' di attori locali rappresentativi del mondo associativo, del decentramento amministrativo (Circoscrizione sud), del terzo settore e dell'università, ha progressivamente sviluppato un processo di mobilitazione e sensibilizzazione sociale sul tema, implementando uno scenario strategico relativo al

Parco Agricolo di Prato che è divenuto un elemento di riferimento per le politiche degli attori pubblici, in particolare per quelle comunali.

La terza e quarta parte del libro rivestono un carattere più 'locale' e cercano di esplorare, in termini concreti, quali possono essere le problematiche, le specificità e le opportunità con cui confrontarsi per la definizione di politiche integrate per il territorio periurbano adeguate a sostenere lo scenario del Parco agricolo di Prato.

Alcuni aspetti relativi ad una lettura di carattere multifunzionale al governo e sviluppo del territorio periurbano sono approfonditi in particolare nella terza parte. Il contributo di Gorelli e Scatarzi espone una metodologia di approccio, dal punto di vista della pianificazione urbano territoriale, alla analisi del territorio agro urbano di Prato. Tale approccio evidenzia, in particolare, una lettura volta a cogliere il valore 'statutario' e strutturale, anche in termini morfogenerativi, delle forme di lunga durata (permanenze e persistenze) dell'agro ecosistema e, di conseguenza, il significato che tale struttura riveste sia per la rigenerazione ambientale che per quella paesistica delle aree periurbane comunali. Significato da mettere in relazione, in particolare, con gli indirizzi del piano ma anche, auspicabilmente, con le diverse azioni di sviluppo rurale.

Il tema del paesaggio culturale e dei valori storico archeologici come elementi da integrare nelle politiche per il territorio periurbano è sviluppato nel lavoro di Centauro. Nodo tematico centrale del contributo è costituito dalla complessa vicenda legata alla straordinaria scoperta, pochi anni orsono, della «città etrusca di Gonfienti». Questo è unanimemente riconosciuto essere il più importante rinvenimento archeologico in Toscana degli ultimi decenni, rinvenimento che ridisegna completamente la storia della colonizzazione dell'area pratese. Su questo tema l'autore evidenzia alcuni punti critici che fanno riferimento, in particolare, alla necessità di superare una visione meramente 'vincolistica' e autoriferita del bene archeologico, per costruire intorno ad esso, in forma partenariale fra i diversi enti competenti, efficaci politiche di 'messa in valore' che, proprio in quanto attive, sono la migliore garanzia non solo per lo sviluppo di sinergie, anche economico-fruttive, con il territorio agro urbano e con le altre dotazioni patrimoniali, ma anche per sviluppare le condizioni per una reale tutela dei beni stessi, poiché riconosciuti in forma condivisa come vitali valori sociali ed economici.

Rita Turchi tocca infine un'altra importante 'faccia' della multifunzionalità del territorio agro urbano toscano, sviluppando il tema delle politiche e degli strumenti per la valorizzazione di quell'importantissimo bacino culturale ed economico costituito dalle diverse forme di biodiversità autoctona, sia di tipo animale che vegetale.

La quarta parte, infine, riprende molti degli interventi presentati da parte di alcuni attori locali nel contesto del Convegno del Maggio 2008. L'obiettivo di questa parte del libro, è quello di proporre alcuni spunti e temi di rilievo che gli attori stessi vivono e vedono come centrali per lo sviluppo di una

idea di Parco agricolo multifunzionale. Non si hanno ovviamente obiettivi di esaustività dei temi e completezza delle esposizioni, si tenta piuttosto di fare un primo punto dei nodi più urgenti e dei temi più rilevanti da far convergere nell'agenda pubblica e nello stesso scenario strategico del parco e di rappresentare, al contempo, una società in movimento, talvolta poco visibile, ma che in gran parte già opera in una visione nuova del territorio agriurbano.

Bibliografia

- Abelee P.V., Leinfelder H. 2007. *Strategic zoning plan for open space*, <<https://biblio.ugent.be/input?func=downloadFile&fileOId=579857&recordOId=378360>> (11/09).
- Alexander C. 1977. *The countryside*, in *A pattern language*, Oxford University Press: 36-39.
- Antrop M. 2004. *Landscape change and urbanization process in Europe*, «Landscape and Planning», 67, (1-4): 9-26.
- Boscacci F., Camagni R. (a cura di) 1994. *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna
- Calori A. 2009. *Coltivare la città. Il giro del mondo in dieci progetti di filiera corta*, Terre di Mezzo Editore, Milano
- Clark J.R.A. 2005. *The 'new associationalism' in agriculture:agri food diversification and multifunctional production logics*, «Journal of economic geography», 5: 457-498.
- Camagni R. (a cura di) 1999. *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Il Mulino, Bologna.
- Comitato Economico e Sociale Europeo 2004. *Parere sul tema "L'agricoltura periurbana"*, Bruxelles, 16 settembre 2004, NAT/204, <http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp_public\ces\nat\nat204\it\ces1209-2004_ac_it.doc> (11/09).
- Fabbri P. 2006. *Crescita Urbana e sistema ambientale. Un equilibrio possibile attraverso la perequazione*, «Urbanistica Informazioni», n. 208, INU edizioni, Roma: 75-77.
- Fabbri P. 2007. *Principi ecologici per la progettazione del paesaggio*, Franco Angeli, Milano.
- Fanfani D., Magnaghi A. 2009. *Il parco agricolo, un nuovo strumento per la pianificazione del territorio aperto*, in Magnaghi A., Fanfani D. (a cura di), *Progetto Bioregione Policentrica. Un Patto città-campagna per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze (in corso di pubblicazione).
- Ferraresi G., Coviello F. 2007. *Neoagricoltura e nuovi stili di vita:scenari di ricostruzione territoriale*, «Urbanistica», n. 132, INU, Roma: 54-62.
- Ferraresi G. 2009. *Scenari di ricostruzione del territorio per un progetto di forma "Urbis et agri"*, Ferraresi G. (a cura di), *Produrre e scambiare valore territo-*

- riale. *Dalla città diffusa allo scenario di forma Urbis et Agri*, Alinea, Firenze (in corso di stampa).
- Gallent N., Andersson J., Bianconi M. 2006. *Planning on the edge. The context for planning at the rural-urban fringe*, Routledge, London.
- Magnaghi A. (a cura di) 1994. *Il territorio dell'abitare*, Franco Angeli, Milano (3a edizione).
- Magnaghi A. 2000. *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magni C., Costantini V., 2004. *Politiche di sviluppo rurale, multifunzionalità e beni pubblici. Un tentativo di sistemazione*, «La questione agraria», n. 4, 2004, F. Angeli, Milano: 77-104.
- Marsden T., Banks J., Bristow G. 2002. *The social management of rural nature: understanding Agrarian based rural development*, «Environment and planning», A, vol. 34: 809-825.
- OECD (1979). *Agriculture in the planning and management of peri-urban areas*, OECD Publishing.
- OECD (1998). *Multifunctionality, a framework for Policy Analysis*, OECD, Agr/CA/98.
- Rappuoli S. (2008). *Programmi di miglioramento agricolo ambientale: un approccio metodologico*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Architettura, Corso di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale ed Ambientale, Relatore prof. I Bernetti, Correlatori prof. D.Fanfani, prof. A. Valentini, A.A. 2008/09.
- Romano B. 2003. *Il piano comunale strategico e i sistemi locali delle reti ecologiche: il tema dei corridoi*, «RI-Vista, Ricerche e progettazione del paesaggio», Anno 1, numero 0, Luglio-Dicembre 2003, Rivista del Dottorato di ricerca in Progettazione Paesistica, <<http://www.unifi.it/drprogettazionepaesistica/>> (11/09).
- Romano B., Paolinelli G. 2007. *L'interferenza insediativa nelle strutture ecosistemiche*, Gangemi, Palermo.
- Selman P. 2006. *Planning at the landscape scale*, Routledge, Milton Park, Abingdon, UK.
- Slak M.F., Viviere J.L. 1999. *Vers une modélisation du mitage. Périurbanisation et agriculture*, «Études foncières»: 33-38.
- Socco C, Cavaliere A., Guarini S.M., Montrucchio M. 2005. *La natura nella città. Il sistema del verde urbano e periurbano*, F. Angeli, Milano.
- Sothe F., Guihiéneuf P.Y. 2002. *Quale agricoltura nel prossimo decennio? Riflessioni sugli scenari "futuribili"*, «Il Ponte», LVIII, n. 10-11: 225-255.
- Urbani P. 2005. *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, relazione tenuta al «Convegno dell'IDAIC», Siena, 25-26 novembre 2005 (non edita), <<http://www.astrid-online.it/Gli-osserv/llpp/governo-del-territorio-e-agricoltura.pdf>> (11/09).
- Vilijoen A. (a cura di) 2005. *CPULs. Continuous productive urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities*, Elsevier, Oxford (Mass).
- Zamagni S., Bruni L. 2004. *Economia civile*, Il Mulino, Bologna.