

# Projets de paysage

Revue scientifique sur la conception et l'aménagement de l'espace

**Giulia Giacchè e Chiara Mazzocchi**

**Gli strumenti di pianificazione territoriale in relazione alla  
funzionalità dell'agricoltura periurbana  
Elementi di riflessione**

*The territorial planning tools in connection with the periurban agriculture functionality  
Some remarks*

## Sommario<sup>1</sup>

Nel contesto periurbano la funzione di protezione degli spazi verdi è data dalla presenza dell'attività agricola, da un lato l'unica attività economica in grado di governare e proteggere il paesaggio, dall'altro funzione pressoché ignorata, non riconosciuta dalle politiche di pianificazione territoriale. Da qui la necessità che l'agricoltura assuma una posizione centrale nel governo del territorio, recuperando il ruolo funzionale che le compete relativamente alla sfera produttiva, alla difesa dell'ambiente e alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio. Il lavoro prende in esame gli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e regionale di due regioni italiane caratterizzate da vasti spazi agricoli e contemporaneamente da aree metropolitane importanti: la Lombardia con Milano e il Lazio con Roma, mettendo in evidenza il ritratto dell'agricoltura periurbana che ne emerge e proponendo una riflessione sull'integrazione della funzionalità agricola all'interno dei piani.

## Introduzione

L'agricoltura periurbana si è venuta affermando nell'elaborazione degli strumenti urbanistici nell'ambito di un dibattito in cui lo spazio agricolo di frangia è stato concettualizzato come un «terzo spazio» (Vanier, 2003). La permanenza dell'attività agricola sul territorio diventa una delle funzioni chiave dell'agricoltura stessa, nell'ottica di una multifunzionalità che va ben al di là delle classiche funzioni ambientale, sociale, culturale. In alcuni contesti, come in quello periurbano, la presenza dell'agricoltura deve essere garantita attraverso la protezione delle terre agricole ma anche attraverso il mantenimento della funzionalità dell'attività agricola e della sua vitalità economica, aspetto poco considerato nelle politiche di pianificazione del territorio.

Negli ultimi anni sono stati proposti diversi approcci per considerare il ruolo dell'agricoltura nelle politiche di governo del territorio, fino ad immaginare non una separazione di funzioni tra città e campagna ma un'integrazione dell'agricoltura nella crescita urbana. È stato anche definito un nuovo approccio disciplinare e di pianificazione che anche nella denominazione, «agriurbanisme» (Vidal, Fleury, 2009) e «agricultural urbanism», «urbanisme agricole» (Boucher, 2009), unisce quello che tradizionalmente veniva separato. Esigenza nata in quanto gli spazi periurbani presentano dei caratteri di complessità che devono essere analizzati secondo metodi e tecniche che riescano a considerare la molteplicità degli usi e degli attori coinvolti. In Italia manca questo approccio integrato e l'accertata inadeguatezza della pianificazione urbanistica ad affrontare le tematiche poste dalla gestione dello spazio rurale ha caricato di aspettative il Piano Paesaggistico come strumento capace di governare le trasformazioni del territorio e, in particolare, delle aree agricole e di quelle periurbane. Nonostante le critiche rivolte ai primi Piani Paesaggistici per il loro approccio vincolistico, il contesto normativo rinnovato a seguito della Convenzione europea del paesaggio e del Codice Urbani, invita a cambiare modalità «soprattutto perché pone l'accento sulle politiche cioè sulle azioni, sugli attori e sulle risorse necessarie per preservare mantenere o riqualificare i paesaggi esistenti» (Clementi, 2005). Sono prematuri valutazioni e giudizi su questi «nuovi» piani paesaggistici, trattandosi di

esperienze ancora in fase di progettazione e di avvio, anche se in qualche caso, come in quello del nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio, non mancano letture critiche per la «forte caratterizzazione urbanistica (la classica zonizzazione) piuttosto che paesistica (il riconoscimento di ambiti di paesaggio)» nella modalità di classificazione delle aree ai fini della loro tutela (Cazzola, 2008). Si voleva evitare il pericolo di una eccessiva discrezionalità nella valutazione degli interventi, ma «una così analitica prescrittività del piano ed una così eccessiva articolazione dei valori paesaggistici spesso di difficile o arbitraria identificazione [...], urta con lo stesso concetto dinamico di paesaggio» (Urbani, 2004). Il superamento di queste limitazioni viene indicato nella ricerca di una «nuova modalità di progettare lo spazio a partire dai suoi abitanti purché stabiliscano con esso rapporti identitari non banali, attivando politiche che mettano insieme le quattro idee fondanti di un progetto di paesaggio: l'intercomunalità, la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, il progetto spaziale di paesaggio e lo sviluppo locale» (Mininni, 2005). Da qui parte questo contributo che vuole essere un invito alla riflessione sulla considerazione degli spazi agricoli nel governo del territorio.

## **Materiali e metodi**

Per arrivare a valutare il livello di considerazione della funzionalità dell'agricoltura periurbana e delle sue funzioni negli strumenti urbanistici si è deciso di mettere a confronto le aree agricole periurbane dei due comuni italiani che presentano la maggiore estensione di superficie agricola: Roma e Milano.

Sono stati considerati gli strumenti di governo del territorio a livello provinciale e regionale, quali: il Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG) della Provincia di Roma, il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) del Lazio, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Milano e il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Lombardia.

I parametri che sono stati presi in considerazione per il confronto sono: la struttura del piano e le funzioni delle sue parti, gli obiettivi, il carattere del piano e la sua relazione con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, i riferimenti legislativi a cui si ispira il piano, le definizioni di alcune parole chiave (aree agricole, aree periurbane, consumo di suolo, paesaggio agricolo, paesaggio periurbano) nella parte strutturale dei documenti, l'organizzazione dei sistemi territoriali, i criteri, le modalità di zonizzazione e i relativi obiettivi di qualità e le prescrizioni per le singole «zone» (sempre analizzando solo le aree agricole e le aree periurbane).

L'articolo è stato strutturato in due parti. La prima parte comprende un inquadramento territoriale economico-sociale dell'area a cui si riferisce il piano (regionale e provinciale) a cui seguono considerazioni sui singoli piani. La seconda parte invece comprende la fase di discussione che inizia con una SWOT analysis relativa agli strumenti di pianificazione territoriale presi in considerazione. Questa lettura analitica non vuole essere uno studio completo sui piani ma piuttosto una riflessione sulle modalità di approccio al tema dell'agricoltura periurbana da parte di questi strumenti e un modo per introdurre degli

elementi di comparazione tra i piani stessi.

## **Discussione**

### **Il Territorio Lombardo e la Provincia di Milano**

La Lombardia è da sempre considerata la «locomotiva» del Paese Italia: nel 2008 ha prodotto il 20,7 % del PIL italiano; le esportazioni lombarde hanno rappresentato il 23,8 % delle esportazioni totali italiane e sul territorio si concentravano il 15,7 % delle imprese attive del paese. La popolazione regionale si attesta attorno ai 9.765.000 abitanti (dati ISTAT 2009), con un saldo naturale positivo, in crescita dal 2000 ad oggi. L'incremento dal 1991 al 2008 ha interessato soprattutto la fascia centrale della regione, ad eccezione della città di Milano, mentre lo spopolamento di alcune zone ha riguardato soprattutto l'Oltrepò Pavese e la fascia alpina (IReR, 2010). Il territorio della Regione Lombardia si estende per 2,3 milioni di ha, divisi tra la pianura, che rappresenta circa il 47 %, le zone montuose che rivestono il 40,7 % della regione e il restante 12,4 % che è costituito dalle zone collinari. Le aree agricole coprono oltre 930.000 ha, quelle naturali 825.000 e le superfici urbanizzate sono oltre 288.000 ha (Fasolini, 2010). Le quattro province della pianura irrigua sono a vocazione agricola dominante, Lodi, Mantova, Pavia e Cremona, mentre nelle restanti convivono il sistema manifatturiero e industriale, le aree naturali e un'agricoltura più specifica con superfici agricole a volte rilevanti, come nel caso della provincia di Milano dove le superfici agricole sono più della metà del territorio provinciale (IReR, 2010).

Il sistema agro-alimentare lombardo è il più importante d'Italia con un valore della produzione di circa 12 miliardi di euro, il 15,5 % del totale italiano. L'agricoltura lombarda è incentrata per lo più sull'allevamento: gli allevamenti rappresentano circa il 60 % della produzione agricola regionale mentre le coltivazioni sono il 31 % circa; a livello nazionale la produzione è invertita, con l'allevamento al 32 % e le coltivazioni al 56 %. Inoltre, il 70 % della produzione regionale è costituita da solo sei tipologie produttive, allevamento bovino e suino, latte, mais, riso, foraggiere (IReR, 2010). Il contesto regionale, presenta, tra il 1995 e il 2007 la prosecuzione di un trend già in atto, che vede le aziende agricole diminuire del 45 %, mentre la dimensione media cresce del 62 %; il calo ha riguardato le aziende inferiori ai 5 ha, mentre vi è stato un aumento delle grandi aziende (>50 ha). La dinamica delle imprese è fortemente differenziata a seconda della collocazione geografica: nelle aree di agricoltura intensiva e in Valtellina, prosegue la riduzione del numero delle imprese attive, mentre quelle iscritte aumentano nelle aree periurbane e nelle province nord occidentali della Regione. Le nuove imprese che nascono in queste province, caratterizzate da un peso ridotto dell'attività agricola, sono prevalentemente orientate verso le attività di servizio.

Per quanto riguarda il territorio provinciale, la nuova Provincia di Milano (escluso il territorio della Provincia di Monza e Brianza resasi autonoma nel 2009) presentava all'inizio del 2009 una popolazione di 3.096.977 abitanti, pari al 31,8 % degli abitanti dell'intera Lombardia e al 5,2 % dell'intera popolazione nazionale; Milano si conferma come la terza provincia più popolosa d'Italia, con una densità di 1961 ab./kmq (dati Provincia di Milano, 2009).

La sola città di Milano ospita 1.256.211 abitanti: nel lungo periodo si prevede una

progressiva decelerazione della crescita della popolazione, fino ad arrivare ad un azzeramento del saldo demografico, con una struttura sociale sempre più anziana e una crescita della presenza straniera (Pasquinelli e Stea, 2008).

L'area milanese è stata investita a partire dagli anni '50 da un intenso processo di urbanizzazione, che ha portato ad oggi a situazioni di tensione e conflitto in diversi ambiti e su diversi piani, avendo come motivazione centrale la competizione per l'uso della terra tra agricolo e urbano. Il territorio provinciale<sup>2</sup> fa registrare un indice di consumo di suolo in media del 35 % circa; l'indice, è calcolato come il rapporto della superficie urbanizzata sulla superficie totale e va da valori dell'82 % circa in aree particolarmente urbanizzate come quella dei comuni del Nord Milano, storicamente interessati a fenomeni di urbanizzazione legati allo sviluppo dell'industria nella prima e seconda metà del '900, fino a valori più bassi, con indici che si attestano anche attorno al 13,5 % circa, per le aree a sud ovest, bacino dell'agricoltura irrigua milanese (PIM, 2009). Questo significa che lo sviluppo del territorio è stato abbastanza disomogeneo per quel che concerne l'urbanizzazione, anche se nell'ultimo decennio la media provinciale di edificazione è stata alta un po' ovunque; dal 1999 al 2007 in Provincia di Milano hanno cambiato uso 7242 ha liberi, di cui ben 6840 agricoli. In effetti sono davvero esigue le superfici naturali rimaste nel territorio provinciale, per cui gli spazi liberi sono ormai per lo più agricoli; il territorio provinciale (compresa la provincia di MB) vanta una SAU rilevante rispetto alla superficie totale, cioè 82.146 ha su 198.439 ha, più di un terzo. Molte delle aree agricole del contesto milanese fanno parte del Parco Agricolo Sud Milano, che occupa circa 46.000 ha.

### **Il Piano Territoriale Regionale Della Lombardia e il ruolo Dell'agricoltura periurbana**

Il Piano Territoriale Regionale<sup>3</sup> (P.T.R) di recente approvazione ha inglobato il piano paesaggistico precedente, confermandone in toto l'impianto e aggiungendo alcune parti strategiche o di approfondimento.

«L'adeguamento del PTPR ha consentito di rafforzare l'efficacia del Quadro di Riferimento del piano, aggiornato con le misure di indirizzo e prescrittività definite in funzione delle priorità territoriali messe a sistema dal P.T.R.. Il Piano Territoriale Regionale propone un percorso di arricchimento progettuale in ordine alle aree sottoposte a vincolo specifico da sviluppare in raccordo con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (cfr. D.Lgs 63/2008). L'aggiornamento del Piano del 2001, aderendo ai contenuti del Codice, individua altresì le aree significativamente compromesse o degradate dal punto di vista paesaggistico e nuovi indirizzi per gli interventi di riqualificazione, recupero e contenimento del degrado (art 143, comma 1, lettera g del Codice).» (PTR, presentazione, p. 36)

Oltre a ciò è stato inserito lo strumento dei Piani Territoriali d'Area, previsti dalla L.R. 12/2005, i quali sono progetti di sviluppo territoriale per il governo di aree di significativa ampiezza e complessità o interessate da opere e interventi aventi rilevanza regionale o sovra regionale.

Nella complessità strutturale del piano non è semplice individuare le modalità di trattazione dei vari temi, in particolare perché anche la divisione in sistemi territoriali e sistemi paesaggistici (o unità tipologiche di paesaggio) è differente tra P.T.R. e P.P.R., quindi non è

sempre immediata la comprensione dei codici. Per quanto riguarda l'agricoltura periurbana, troviamo nei 24 sub-obiettivi inseriti nel Documento di Piano, alcuni che trattano questo tema. In relazione a ciò, l'ob.13 prevede la realizzazione di un sistema policentrico e di una limitazione a livello regionale della diffusione urbana, attraverso azioni che controllino l'utilizzo estensivo di suolo; l'ob.14 fa invece riferimento alla potenzialità dei sistemi agricoli e forestali come elementi di ricomposizione paesaggistica e rinaturalizzazione del territorio; mentre l'ob.21 cita l'agricoltura e il paesaggio come fattori di qualificazione progettuale e valorizzazione del territorio; e ancora, l'ob.16 si propone di tutelare le risorse scarse come acqua e suolo, e recuperare e riutilizzare territori degradati e aree dismesse.

In questo senso, il Documento di Piano propone un'analisi più specifica suddivisa per temi del P.T.R. (declinazione dei 24 obiettivi del P.T.R. sopracitati) che comprende obiettivi tematici e linee guida. Tra questi, particolarmente attento alla tutela e alle funzioni dell'agricoltura ci sembra l'obiettivo 5.3 del Sistema Territoriale della Pianura Irrigua: «Tutelare le aree agricole come elemento caratteristico della pianura e come presidio del paesaggio lombardo», con particolare riferimento a quella periurbana. Le azioni proposte sono:

- promuovere azioni per il disegno del territorio e per la progettazione degli spazi aperti, da non considerare semplice riserva di suolo libero;
- evitare la frammentazione del territorio agricolo da parte di infrastrutture e di insediamenti industriali, commerciali ed abitativi;
- promuovere azioni locali tese alla valorizzazione, al recupero o alla riproposizione degli elementi propri del paesaggio rurale tradizionale della pianura lombarda;
- incentivare la multifunzionalità degli ambiti agricoli, per ridurre il processo di abbandono dei suoli attraverso la creazione di possibilità di impiego in nuovi settori, mantenere la pluralità delle produzioni rurali, sostenere il recupero delle aree di frangia urbana;
- conservare gli spazi agricoli periurbani come ambiti di mediazione fra città e campagna e per corredare l'ambiente urbano di un paesaggio gradevole;
- incentivare azioni per la manutenzione integrata e partecipata della pianura, che riguardi gli aspetti paesaggistici e idrogeologici.

Oltre a questo obiettivo sono molti altri gli accenni e le linee guida tracciate dal P.T.R. che vanno in direzione di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio, proprio come espresso dagli obiettivi principali, in relazione ai diversi sistemi territoriali, di cui sono evidenziate, tramite un'analisi SWOT per ciascun sistema, opportunità, minacce, debolezze e forza.

Per quanto riguarda il tema del consumo di suolo, l'art.20 c.10 del P.P.R. indica a Comuni e Province, come linee regionali d'azione da seguire «il contenimento del consumo di suolo tramite idonee misure per la limitazione dei fenomeni di dispersione urbana e di sviluppo lineare lungo le arterie della mobilità».

In generale il P.T.R. individua fra le debolezze del sistema insediativo la presenza di un'urbanizzazione diffusa, la preferenza per soluzioni abitative mono e bifamiliari, che comportano un elevato consumo di terreni agricoli spesso di pregio; pertanto il PTR tra i

suoi obiettivi tematici indica il TM 2.13 «Contenere il consumo di suolo»:

- recuperare i territori degradati e le aree dismesse
- razionalizzare, riutilizzare e recuperare le volumetrie disponibili
- controllare l'urbanizzazione nei pressi delle grandi infrastrutture di collegamento
- mitigare l'espansione urbana grazie alla creazione di sistemi verdi e di protezione delle aree periurbane.

Anche la Rete Ecologica Regionale si prefigge come obiettivo il contenimento del consumo di suolo costruendo corridoi ecologici, varchi e strutturando il territorio con gli altri elementi della rete. La RER può diventare un importante strumento di pianificazione paesaggistica del territorio, con fini di ricomposizione e riqualificazione del paesaggio, anche grazie agli strumenti operativi che la Regione ha messo in campo (SIT, SIBA, cartografia, etc...).

### **Il Territorio Laziale**

Il territorio della Regione Lazio si estende per 17.236 kmq di cui il 26,1 % è territorio montano, il 54 % collinare e il restante 19,9 % pianeggiante. La superficie territoriale del Lazio, sulla base della Corine Land Cover 2000, risulta composta per il 58 % da aree agricole, per il 25 % da foreste, per l'11 % da aree naturali e per il 5,8 % da aree artificiali, incidenza superiore al dato medio nazionale (4,7 %). Il Lazio con la Campania e la Lombardia ospita un terzo della popolazione italiana che per il 4,5 % è concentrata nel comune di Roma (Istat, 2007). Al 31 dicembre 2007 la popolazione totale del Lazio era pari a 5.561.017 abitanti per il 73 % concentrati nella Provincia di Roma.

Nel Lazio vi sono 378 comuni suddivisi tra le 5 province: la maggiore densità di popolazione si ha nella Provincia di Roma con ben 755 abitanti a kmq, mentre quella più bassa risulta nella provincia di Rieti con 57 abitanti per kmq. Netta la tendenza all'incremento medio annuo di popolazione, in particolare la crescita rispetto al 2006 dell'1,23% ovvero di 67.709 residenti ed è composta in minima parte dal saldo naturale (2.486 ab.) ancora positivo, ma per la maggior parte è determinata da un incremento migratorio elevato proveniente soprattutto dall'estero.

In termini assoluti, facendo riferimento al 2008, il Lazio copre l'11 % del PIL nazionale ed è la seconda regione d'Italia per Prodotto Interno Lordo dopo la Lombardia, mentre in termini di PIL per abitanti il Lazio si trova al quinto posto. Il PIL laziale non è prodotto omogeneamente sia dal punto di vista territoriale, vista la preponderanza dell'economia romana rispetto a quella degli altri territori provinciali, sia dal punto di vista dei settori produttivi, dato che gran parte della ricchezza è prodotta dal settore dei servizi, in proporzione maggiore rispetto al dato nazionale. Il numero degli occupati nella regione nel 2007 è stato pari a 2.215 unità con un tasso di disoccupazione che si attesta al 59,7 %. In agricoltura è occupato solo il 2 % della popolazione attiva mentre il 19 % è occupato nell'industria e il 79 % nei servizi.

Nel 2007 le aziende agricole laziali sono risultate pari a 102.578 con una superficie agricola totale (SAT) di 940.447 ettari ed una superficie agricola utile (SAU) pari a 674.011 ha,

dove il 75 % delle aziende ha una SAT inferiore ai 5 ha . La distribuzione per classi di superficie mostra come il settore agricolo sia caratterizzato dalla presenza di micro-aziende che generano un'offerta frammentata e polverizzata. Ancora più evidente dal confronto tra i dati degli ultimi due censimenti dell'agricoltura (1990 e 2000) dai quali emerge una contrazione del numero delle aziende (-9,9 %) e della SAU che ha portato ad una diminuzione, anche se lieve, della SAU media passando da 3,5 a 3,4 ha. Nel corso del decennio in esame il numero delle aziende con superficie inferiore ad 1 è aumentata del 5 % passando dal 51 % al 56 % quindi c'è una tendenza alla polverizzazione aziendale, accentuata soprattutto nella provincia di Roma. Provincia che, per qualsiasi classe di superficie, ha dimostrato una maggiore contrazione rispetto alle altre province ed è la sola che presenta una contrazione delle aziende senza superficie. Tale riscontro è da attribuire in modo preponderante al fenomeno della periurbanizzazione che caratterizza le grandi metropoli. Dal 2000 al 2007 continua il decremento del numero delle aziende ma positivo è l'incremento della superficie agricola utilizzata e delle dimensioni economiche aziendali, anche se i valori medi risultano più bassi se paragonati alle medie italiane. Nel Lazio la forma di utilizzazione dei terreni più importante è quella dei seminativi che interessa il 34 % della SAU concentrati soprattutto nelle province di Viterbo, Roma e Latina, seguita da quella dei prati permanenti e pascoli (22 %), concentrati soprattutto nella provincia di Rieti e Frosinone, e da quella delle coltivazioni legnose, dove predomina la coltura dell'olivo seguita dalla coltivazione della vite e delle piante da frutto, con il 14 % in particolare nelle province di Latina, Roma e Viterbo (Indagine SPA, 2007). Per quanto riguarda il settore zootecnico la contrazione del numero delle aziende è stata più forte rispetto a quella del numero dei capi determinando un aumento della consistenza media aziendale. I settori prevalenti sono quello bovino, ovino e degli avicoli. Nel 2004 il valore della produzione del latte nella regione era pari al 10,29 % del totale del valore della produzione agricola regionale e al 6 % a livello nazionale. I dati Eurostat 2003 mostrano come il sistema agricolo regionale presenti evidenti problemi di senilizzazione dei conduttori infatti la struttura per classi di età mostra la spiccata tendenza all'invecchiamento del sistema agricolo regionale dove il peso dei conduttori di 55 anni e oltre cresce passando dal 61,5% del 2000 al 68,7 % nel 2003. Prevalgono comunque aziende a conduzione diretta del coltivatore condotte con manodopera esclusivamente familiare.

Nel Lazio il fatturato di prodotti agro-alimentari di qualità (DOP, IGP, VQPRD e prodotti da agricoltura biologica) ammonta a circa 156,5 milioni di euro che pesano per il 6% sul valore totale della produzione agricola regionale. Il paniere dei prodotti a denominazione di origine è piuttosto ampio e comprende una varietà di tipologie merceologiche tra le quali spiccano formaggi e oli extravergini di oliva seguiti dagli ortofrutticoli e dai prodotti a base di carne; può vantare 13 prodotti regionali a denominazione registrati a cui si possono sommare 9 prodotti per cui si è fatta richiesta di protezione transitoria (MiPAAF, 2007).

#### **Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale del Lazio e il ruolo dell'agricoltura**

Il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale del Lazio (P.T.P.R.)<sup>4</sup> è il primo piano paesaggistico adottato in Italia che sottopone a specifica normativa d'uso l'intero territorio regionale, secondo i contenuti del codice Urbani e i decreti legge n. 156 del 2006 e 157 del



2007, unificando i 29 piani territoriali paesistici (P.T.P.) previgenti.

Il P.T.P.R. conformandosi al codice Urbani (art. 143) ha:

1. operato la ricognizione dell'intero territorio in base ai valori paesistici esistenti;
2. effettuato la ricognizione cartografica dei beni tutelati per legge;
3. effettuato la puntuale individuazione di ambiti di paesaggio e relative normative;
4. introdotto i beni *tipizzati* ;
5. previsto l'individuazione di intervento e riqualificazione delle aree compromesse e/o degradate e le misure per l'inserimento degli interventi nel contesto paesistico.

I beni *tipizzati* , introdotti per la prima volta nel piano paesaggistico possono considerarsi come «un ampliamento della nozione di paesaggio, rispettosa della definizione europea, che trova sostanza e compimento nell'allargamento dell'area dei beni considerati di interesse paesaggistico, connotati dall'elemento dell'appartenenza identitaria» (Salerni, 2010). Interessante notare come, all'interno dei beni tipizzati, siano stati individuati in merito alle aree agricole: le aree agricole identitarie della campagna romana e delle bonifiche agrarie; i borghi dell'architettura rurale; i beni singoli identitari dell'architettura rurale e relativa fascia di territorio contermini e infine i canali delle bonifiche agrarie e le relative sponde o piedi degli argini.

La regione Lazio, in continuità con i P.T.P. precedenti e vigenti approvati con la L.R. 24/1998, ha configurato il nuovo strumento come un Piano Territoriale di settore con specifica considerazione dei valori e dei beni del patrimonio paesaggistico, naturale e culturale del Lazio, costituendo, al contempo, ai sensi della L.R. 38/1999 (art. 8), anticipazione del piano territoriale regionale generale (P.T.R.G.). Pertanto si pone come espressione del duplice potere di disciplina del «paesaggio» e di «governo del territorio», confermando l'impianto «storico» della Galasso (art. 1 Legge 431/1985) di una mutua integrazione dei due profili nell'ambito di un medesimo piano. Mutua integrazione che nulla toglie alla diversa natura (paesistica e/o urbanistica) delle prescrizioni in esso contenute ed al loro altrettanto diverso regime. Vi è dunque una diversa efficacia delle sue previsioni: immediatamente precettiva per la parte relativa alla tutela dei beni *paesistico-culturali*      indica Sotto un profilo strutturale il P.T.P.R. si articola in tre grandi macrosistemi, in cui si evidenzia e viene espressa la sua duplice natura *paesistico-territoriale* , in cui lo strumento ha suddiviso l'intero territorio in funzione del livello di integrità, di permanenza e di rilevanza dei valori paesaggistici, cui corrisponde un diverso sistema di tutela e valorizzazione, secondo un principio di graduazione e di differenziazione:

1. il sistema del paesaggio naturale e semi naturale (costituito da paesaggi caratterizzati da un elevato valore di naturalità e seminaturalità) che costituisce una «invariante» ambientale del sistema di P.T.P.R.;
2. il paesaggio agrario caratterizzato da un effettivo uso agricolo;
3. il paesaggio insediativo costituito da paesaggi caratterizzati da processi di trasformazione urbana e da insediamenti storico culturali.

I sistemi del paesaggio insediativo e del paesaggio agricolo sono stati declinati al loro interno in quattro tipologie a fronte di due tipologie individuate per il paesaggio naturale.

Evidente quindi l'importanza data alle aree agricole nonostante la loro caratterizzazione è più orientata sulla rilevanza del valore paesaggistico e sulla tipologia di paesaggio agrario che sulle caratteristiche strutturanti il rapporto tra uomo e natura e sulla funzionalità del sistema. Ogni tipologia di paesaggio prevede una specifica disciplina di tutela e d'uso che si articola in tre parti. Inizialmente vengono definite le componenti essenziali di ciascuno specifico paesaggio, gli obiettivi di tutela e di miglioramento della qualità del paesaggio, nonché gli eventuali fattori che possano metterne a rischio la conservazione, ovvero elementi di vulnerabilità. Poi vengono indicati gli usi compatibili rispetto ai valori paesaggistici, nonché le attività di trasformazione consentite con specifiche prescrizioni di tutela ordinate per uso e per tipi di intervento. Infine vengono definite generali disposizioni regolamentari, con direttive, per il corretto inserimento degli interventi per ogni paesaggio e le misure e gli indirizzi per la salvaguardia delle componenti naturali geomorfologiche ed architettoniche.

La fase della partecipazione degli enti locali prevista dal Piano sulla base del principio di sussidiarietà quindi si pone come passaggio fondamentale per passare da una concezione *estetico-vincolante* ad una concezione del paesaggio *dinamica e evolutiva* che coniughi e integri lo sviluppo economico con la tutela del territorio basata su un sistema di valori condivisi (Fiore e Pittori, 2010). Passaggio fondamentale per l'elaborazione di un piano paesaggistico se si considera il paesaggio come forma del territorio che tenga conto sia delle sue articolazioni sia delle trasformazioni dell'uomo e il piano come uno strumento che integri l'esigenza di conservazione con l'esigenza di sviluppo.

#### **Il piano Territoriale di coordinamento provinciale e il ruolo dell'agricoltura periurbana: la Provincia di Milano**

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) della Provincia di Milano è stato approvato nell'ottobre del 2003, in conformità alla legge previgente, la L.R. 1/2000 (Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia), pertanto attualmente è in fase di adeguamento alla L.R. 12/2005 (legge di governo del territorio lombardo). Infatti, l'art.26 della legge 12/2005 dispone che le Province debbano avviare l'adeguamento dei loro piani entro un anno dall'approvazione della legge. L'articolo 4 della stessa legge dispone anche che il piano provinciale provveda alla valutazione degli effetti sull'ambiente derivanti dalla sua attuazione e che quindi vada avviata una procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), secondo la direttiva comunitaria 42/2001<sup>5</sup>.

Il PTCP vigente è quello del 2003; il piano ha assunto il tema dello sviluppo sostenibile quale base dell'azione pianificatoria, persegue finalità di valorizzazione paesistica e del territorio socio-economico, di supporto allo sviluppo locale e di miglioramento delle infrastrutture; il piano ha valenza di piano paesistico provinciale. In ogni caso, non essendo stato approvato l'adeguamento, il piano ancora non recepisce le modifiche imposte dalla LR 12/05, per cui non risulta aggiornato.

Per quanto riguarda più precisamente il tema dell'agricoltura e in particolare di quella periurbana, possiamo notare che all'interno degli ambiti paesaggistici identificati trovano largo spazio quelli agricoli, suddivisi *tra ambiti agricoli e ambiti di frangia urbana* :

questa attenzione è confermata dalla suddivisione ulteriore dei primi in ambiti agricoli di qualificazione paesaggistica maggiormente strutturati, ambiti agricoli di qualificazione paesaggistica, ambiti agricoli caratterizzati dalla presenza di elementi di valorizzazione paesaggistica e aree a prevalente funzione ambientale, conferendo così anche una sorta di «gradazione» del paesaggio dalle zone più conservate e paesaggisticamente più rilevanti a quelle più compromesse. Questa classificazione di natura paesaggistica rispecchia in parte quella di un territorio in cui, in alcune aree, è ancora forte e ben strutturata l'agricoltura anche dal punto di vista produttivo: questo comporta i vantaggi della multifunzionalità, dunque anche quello del mantenimento degli elementi del paesaggio e dell'ambiente che un'agricoltura attiva porta con sé. Dall'altra parte, la destrutturazione del territorio agricolo, in parte dovuto alla destrutturazione dell'attività agricola accanto a ragioni di ordine differente (pressione urbana), ha portato ai paesaggi degradati e scarsamente identificabili del periurbano, dove la disarticolazione degli elementi identificativi dei luoghi e la perdita dell'agricoltura attiva sono la ragione fondamentale di questa matrice paesaggistica confusa e senza identità. Nelle cosiddette zone di frangia infatti, gli interventi proposti dal PTCP sono quelli della riqualificazione delle aree, anche se in questo caso si può trattare anche di zone di dismissione industriale o altri tipi di aree, che non necessariamente interessano l'agricoltura. L'art. 33 c.2 del PTCP si esprime così riguardo a questi sub-ambiti, definiti *indirizzi* :» I seguenti indirizzi mirano a sostenere e conservare il ruolo di presidio ambientale del territorio rurale, salvaguardando i fattori produttivi del suolo, la vitalità economica e la diversificazione delle attività agricole[...]». Inoltre al c.3 art.33 si specifica la necessità di conservare la compattezza delle aree agricole evitando che interventi infrastrutturali ne frammentino le superfici, la necessità di mantenere funzionale la rete irrigua, la gestione degli interventi edificatori in zone di confine tra agricolo e frangia col criterio del ricompattamento del fronte urbano e della sua riqualificazione. Questa attenzione al paesaggio agrario è riconfermata dall'art.34 c.1: «Gli elementi del paesaggio agrario costituiscono la trama fondamentale del territorio agricolo. L'identità dei luoghi è il risultato delle relazioni esistenti tra tali elementi. Le modalità di intervento ammesse per tali elementi rispondono al principio della valorizzazione.»

Occorre però mettere in luce che le prescrizioni dirette riguardano, escluse le aree già inserite in parchi regionali disciplinati da PTC vigenti, gli ambiti e gli elementi a valenza paesistica e di difesa del suolo solo in caso di:

- a) aree soggette a vincoli vigenti
- b) aree sottoposte alla disciplina del P.A.I. vigente
- c) altri elementi esattamente individuabili in ragione delle loro caratteristiche fisiche uniche, come fontanili, geositi, alberi monumentali.

Questo significa che spesso la progettazione degli ambiti agricoli è governata a livello locale, non sovra comunale come dovrebbe garantire il PTCP, perché senza il vincolo legislativo preordinato non sempre a livello comunale ci sono le competenze e le volontà di gestire la pianificazione tenendo in considerazione non solo le necessità strettamente locali ma anche gli indirizzi dati dagli strumenti sovraordinati.

In realtà la LR 12/05 supplisce in parte a questa carenza vincolistica con l'art.18, definendo atti prescrittivi e di efficacia prevalente sul P.G.T. imposti dal P.T.C.P.:

- a) Le previsioni di tutela in materia di beni ambientali e paesaggistici

- b) Indicazione localizzativa delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità
- c) Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico e individuazione dei criteri per designare le aree a livello comunale;
- d) L'indicazione per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, delle opere prioritarie di consolidamento.

Il punto c), garantirebbe dunque un'individuazione delle aree agricole strategiche da parte della Provincia, in modo da imporre un punto di vista più ampio sulla pianificazione operativa vera e propria, gestita dal PGT: purtroppo, come già ricordato precedentemente, l'adeguamento del P.T.C.P. alla LR 12/05 non è stato ancora approvato, lasciando inapplicato questo articolo.

Il tema del consumo di suolo, particolarmente importante in ambito periurbano anche dal punto di vista agricolo, viene affrontato in maniera esplicita nel P.T.C.P. proprio negli obiettivi, in cui l'obiettivo «difesa delle risorse scarse e difficilmente riproducibili» indica un'attenzione forte per acqua e suolo. In effetti, il Piano dedica al consumo di suolo un sistema di disposizioni (in Sistema Insediativo, Titolo III) legato sostanzialmente a due principi: primo, non si possono prevedere ulteriori quote di suolo consumabile se prima non si sono esaurite almeno il 75 % delle previsioni degli strumenti vigenti; secondo, viene prevista una variazione massima ammissibile della superficie urbanizzata, intesa come incremento percentuale rispetto alla superficie urbanizzata preesistente, riferita a parametri fissi diversificati per ambito territoriale (art. 84, c. 3,4).

In pratica il piano dispone una classifica del territorio per indice di consumo di suolo, assegnando a ciascuna area geografica una percentuale massima raggiungibile di urbanizzazione, a seconda dell'urbanizzato attuale della zona in cui ricade il comune, e della popolazione comunale. In aggiunta a questo, il piano identifica degli «indicatori di sostenibilità» associati a valori percentuali raccomandati, che i comuni dovrebbero rispettare per uno sviluppo equilibrato del territorio; ad esempio, il riuso del territorio urbanizzato dovrebbe essere uguale o superiore al 10 %, la dotazione di piste ciclopedonali uguale o superiore al 15 %, e così via. Nel caso in cui vengano raggiunti questi macro-obiettivi di sostenibilità il comune accede ad un meccanismo premiale a seconda dei risultati ottenuti tenendo conto degli indicatori di sostenibilità come parametri di valutazione.

Questi sforzi del PTCP rivelano la gravità della situazione degli spazi liberi periurbani milanesi e l'aggressività dell'urbanizzazione verso i terreni agricoli; la proposta di adeguamento del PTCP alla LR 12/05 che non è stata mai approvata, prevedeva ulteriori e più restrittive modalità di contenimento.

La proposta di adeguamento alla LR 12/05 confermava l'obiettivo di contenimento del consumo di suolo attraverso:

1. recupero aree dismesse o degradate
2. completamento prioritario delle aree libere intercluse e in genere di quelle comprese nel tessuto urbano consolidato;
3. densificazione e compattamento della forma urbana, con eventuale ridefinizione dei margini urbani;

4. localizzazione dell'eventuale espansione urbana in adiacenza al tessuto urbano esistente e su aree di minor valore agricolo e ambientale;
5. massima limitazione dei processi di saldatura tra diversi centri edificati.

Oltre a ciò, veniva fissata una soglia massima di consumo di suolo del 45 %, corrispondente ad un ulteriore massimo consumo del 5 % rispetto all'attuale grado di urbanizzazione provinciale. Era possibile comunque introdurre quote eccedenti al 5 % di urbanizzazione nel caso le richieste fossero rientrate in casistiche particolari definite altresì nella proposta di adeguamento. L'incremento era stato previsto prioritariamente lungo le linee di forza del trasporto pubblico e nei poli di servizi a scala sovra comunale, tutelando in ogni caso le aree sottoposte a qualsiasi tipo di vincolo nonché permettendo la continuità dell'attività agricola. Ritornando al P.T.C.P. vigente, oltre alla trattazione degli ambiti agricoli, affrontati nel Sistema paesistico ambientale e di difesa del suolo, e al tema del consumo di suolo, all'interno del Sistema insediativo, il P.T.C.P. avanza una proposta progettuale di Rete provinciale Ecologica (sempre nel Sistema Paesistico ambientale), progetto che anticipa quello più ampio inserito nel PTPR, di cui sopra. In particolare, nell'art.56 si definisce la rete ecologica come «un sistema polivalente di collegamento (corridoi ecologici e direttrici di permeabilità) tra ambienti naturali e ambienti agricoli diversificati tra loro da diverse caratteristiche ecosistemiche [...]» e si definiscono negli articoli successivi i gangli primari, secondari, i corridoi ecologici e i varchi, al fine di creare un sistema ecologico completo. In questa progettazione ambientale del territorio parte importante vantano le aree agricole, da una parte, perché gli spazi verdi della provincia di Milano sono praticamente solo agricoli, essendo una superficie molto ridotta quelle naturali, dall'altra perché il P.T.C.P. propone come «zone su cui attivare il consolidamento ecologico» (art. 61) aree periurbane, limitrofe o intercluse tra l'urbanizzato, che possono interessare aree di frangia urbana e che presentano caratteri di degrado e frammentazione, e aree extraurbane, intese come aree agricole esterne agli ambiti urbani caratterizzate dalla presenza di consistenti elementi vegetazionali.

#### **Il Piano Territoriale Generale della Provincia di Roma e il ruolo dell'agricoltura: la Provincia di Roma**

Il Piano Territoriale Generale della Provincia (P.T.P.G.) di Roma, approvato con delibera n.1 del 18/01/2010, ha l'obiettivo primario di «costruire il territorio dell'area metropolitana» di Roma; quindi di organizzare un funzionamento consono ad un'area metropolitana che fino ad ora ha avuto uno sviluppo ed un funzionamento centripeto verso la capitale. Nell'ambito del territorio provinciale nel corso degli anni si è formata o consolidata, o comunque mantenuta una consistente trama di centri urbani, di diverse dimensioni e conformazioni; trama che entra in conflitto con la crescita fisica e funzionale di Roma che diventa sede di congestione e di concentrazione. Nel frattempo la corona dei comuni contigui alla capitale diventa sempre più la sede privilegiata per la localizzazione delle residenze e questo porta al saldamento degli insediamenti e alla riduzione delle aree agricole e naturali. Obiettivo principale del piano quindi è quello di rafforzare il funzionamento metropolitano del territorio provinciale basandosi su tre sistemi : insediativo, infrastrutturale e ambientale favorendo una struttura a rete che migliori

L'integrazione delle componenti strutturanti all'interno dei sistemi stessi e tra i sistemi. In particolare per quanto riguarda il sistema ambientale l'obiettivo del piano è quello di tutelare ed estendere in forma sistemica la rilevante dotazione e varietà di risorse naturalistiche ed ambientali dell'intero territorio provinciale, nella gradualità di valori presenti o potenziali (cfr. N.A art.li. da 23 a 29). Il sistema ambientale non viene solo considerato come «serbatoio» di risorse naturali, ambientali e paesaggistiche da tutelare e conservare ma anche un elemento che può qualificare il territorio e favorirne la sua fruizione.

Il sistema ambientale è costituito dalle aree naturalistiche, dal sistema idrografico, dalle aree protette e anche dal sistema agricolo. Le aree agricole assumono un ruolo essenziale nella struttura ambientale del territorio e vengono anche dettagliate delle norme, all'interno del sistema ambientale, riferite al «territorio agricolo e paesaggi rurali». L'obiettivo per queste aree si orienta nella duplice attenzione alle attività produttive dei luoghi da preservare e sostenere, ed ai caratteri del territorio rurale da valorizzare come immagine-valore del territorio stesso nelle diversità culturali, d'identità e memoria prodotte dall'azione antropica. Nel territorio provinciale extraurbano vengono individuate 12 tipologie di paesaggi rurali sulla base di caratteri di omogeneità prevalente espressivi sia dell'immagine paesistica del territorio sia delle condizioni economico-produttive che della presenza antropica ad esse associate. In sintesi i criteri d'individuazione dei paesaggi rurali adottati sono: ambito geografico, uso del suolo prevalente, attività antropiche determinanti, caratteri dell'insediamento, morfologia, caratteri storico paesistici dominanti.

La definizione degli obiettivi, paesaggistico-agronomici per ogni classe di paesaggio individuata dal P.T.P.G. consente di indirizzare e monitorare lo sviluppo territoriale e le previsioni urbanistiche comunali, favorendo un modello di sviluppo più attento agli equilibri ambientali ed economico-gestionali duraturi e alla valorizzazione culturale e turistica del patrimonio paesaggistico provinciale. Per le aree agricole viene indicata la promozione della dimensione multifunzionale delle aziende, la tutela del paesaggio e delle risorse naturali e culturali, infine è stato definito un quadro normativo urbanistico favorevole alle vocazioni produttive. Nel Piano è presente un'appendice normativa in cui sono presenti dodici schede una per tipologia di paesaggio in cui sono state declinate le direttive su gli elementi oggetto di tutela e valorizzazione, le direttive agro-economiche e infine le raccomandazioni programmatiche le dodici tipologie di paesaggi rurali.

Inoltre il piano individua un complesso di aree agricole da sottoporre a particolare tutela (circa 80.000 ha) sia per la presenza di valori riconducibili al paesaggio della campagna romana sia per il ruolo decisivo nell'impianto insediativo metropolitano quali elementi di discontinuità tra la costruzione insediativa di Roma e quella dei centri della prima corona metropolitana. Queste aree si configurano sotto il profilo ambientale come essenziale elemento di connessione della Rete Ecologica Provinciale e della Rete Ecologica della città di Roma. La valorizzazione del territorio rurale e agricolo in chiave turistica e culturale, ivi inclusa la riscoperta e valorizzazione delle tradizioni rurali, richiede una specifica direttiva provinciale sui beni culturali e ambientali diffusi nello spazio rurale da applicarsi a tutti i paesaggi rurali individuati nonché specifiche politiche pubbliche di sostegno nella prospettiva del distretto agricolo previsto nella programmazione regionale.

## Discussione

La seconda parte, relativa alla discussione dei risultati, è stata strutturata in due parti ad una swot analysis sui piani presi in esame seguono degli spunti di riflessioni nati dalla comparazione tra i piani esaminati.

### Analisi swot: spunti di riflessione sul P.T.R. Lombardo

|                                      |                               |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| <b>STRENGTH</b>                      | <b>WEAKNESS</b>               |
| Obiettivi                            | Struttura del piano           |
| Strumenti di valutazione             |                               |
| <b>OPPORTUNITIES</b>                 | <b>THREAT</b>                 |
| Processo di co-costruzione del piano | Contenuti/strumenti operativi |
| Strumenti operativi                  |                               |

Tabella 1. Analisi PTR Lombardia.

Il PTR Lombardia ha tra i suoi punti di forza gli obiettivi ben declinati anche se talvolta un po' troppo generici e comunque numerosi. Senza dubbio anche l'utilizzo dello strumento di valutazione della VAS è significativo di un'attenzione alla qualità del piano, alla sua fattibilità e al suo impatto sulla regione, così come l'esame paesistico lo è per il PPR.

Per quanto riguarda le debolezze che ci sembra di poter constatare all'interno del piano, innanzitutto l'adeguamento alla L.R. 12/05 se da un lato ha consentito l'aggiornamento del piano, dall'altro ha portato ad un aumento della complessità di questo, che a volte ostacola la comprensione delle direttive e degli obiettivi. La «sovrastuttura» costruita attorno al PTR del 2001 è ricca di spunti, di strumenti operativi e di valutazione, ma non è di semplice consultazione. Ad esempio, la sovrapposizione tra sistemi territoriali e unità tipologiche di paesaggio, se da un lato può essere un buon strumento di analisi del territorio, dall'altro può creare confusione nella classificazione delle aree. D'altro canto il piano, nei suoi contenuti, tratta più volte il tema dell'agricoltura periurbana, ma senza entrare nel merito della sua funzionalità; la proposta di incentivare l'agricoltura biologica, di chiedere una maggiore attenzione all'ambiente agli agricoltori nell'utilizzo di materiali inquinanti, cioè di rispondere ai fabbisogni della società cittadina e non, dovrebbe andare di pari passo alla considerazione della difficoltà per gli agricoltori di lavorare in situazioni spesso compromesse dallo sviluppo. La conservazione dei paesaggi rurali e agricoli, anche a fini turistici, non può prescindere dalla presenza di un'agricoltura attiva, a cui sia consentita una adeguata soddisfazione economica. L'assenza di strumenti di analisi delle situazioni prettamente agricole in collegamento con gli strumenti di pianificazione territoriale, soprattutto in ambito periurbano, ma anche del rurale profondo, ha portato alla mancanza di conoscenza reale delle necessità del settore primario per continuare a garantire la manutenzione del paesaggio, proprio come si richiede e ci si auspica nei piani territoriali e paesaggistici. La minaccia di una destrutturazione del territorio e del paesaggio può derivare anche da questo; proprio per tali ragioni sarebbe importante inserire negli

strumenti di pianificazione e progettazione del territorio strumenti di governance che coinvolgano anche gli agricoltori, oltre agli attori politici e ai cittadini, in modo da discutere in maniera ampia e completa con tutti coloro che vivono e gestiscono il territorio.

Da questo punto di vista, un'opportunità da considerare è quella che nasce dalle esperienze di adeguamento del PTPR. Lombardia alla L.R. 12/2005, per il coinvolgimento di Province e Comuni all'aggiornamento del piano: esperienze di questo tipo permettono il dialogo tra le istituzioni e favoriscono l'adesione di tutti ai principi del piano e un maggiore riguardo alla sua applicazione.

#### **Analisi swot: spunti di riflessione sul P.T.P.R. Laziale**

|  |  |
|--|--|
| <b>STRENGTH</b><br>Informatizzazione del piano | <b>WEAKNESS</b><br>Zonizzazione delle aree |
| <b>OPPORTUNITIES</b><br>Strategia del piano    | <b>THREAT</b><br>Assenza soggetti          |

*Tabella 2. Analisi PTPR Lazio.*

Punto di forza del piano è stato sicuramente l'utilizzo del WEB-GIS, quindi la pubblicazione sul web dei sistemi informativi geografici relativi al piano, che ha consentito di predisporre dei servizi applicativi dedicati all'utenza esterna sia di tipo professionale che di tipo generico. Questo ha dato la possibilità a tutti i cittadini di «visualizzare» i vincoli e le prescrizioni presenti nell'area di loro interesse. Oltre a garantire una consultazione facile e veloce ha permesso anche di rendere più trasparente il processo di consultazione del piano. Ovviamente questo tipo di strumentazione presuppone una conoscenza di base della strumentazione informatica. L'utilità dell'informatizzazione dei dati non si limita alla fase di consultazione ma può essere anche molto utile anche in fase di analisi ed elaborazione del piano, in quanto consente di visualizzare più informazioni contemporaneamente, e in fase di gestione del piano stesso consentendo sia una facile implementazione delle informazioni ma anche la possibilità da parte dell'utente di accedere ad informazioni sulla destinazione delle aree e le prescrizioni previste.

Un'opportunità che il piano ha sfruttato è stata la possibilità di rendere omogenei ed univoci i 29 Piani paesistici già vigenti e redatti sulla base della Legge Galasso, che sarebbero stati sostituiti da un solo piano paesistico dopo la sua approvazione. Nonostante l'oggettiva difficoltà di omogeneizzare piani diversi per norme e cartografia questo passaggio si è mostrato utile anche per adeguare i piani al diverso riferimento normativo che non era più la Legge Galasso, orientata verso un ambito ambientale-ecologico, ma il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Il Codice Urbani infatti oltre ad indicare un approccio più ampio non limitato ai beni ambientali, dà indicazioni anche per la valorizzazione e fruizione dei beni stessi e non più soltanto per la loro tutela. Il punto di debolezza del piano, come indicato nella parte introduttiva dell'articolo, risiede nell'impostazione ancora forse troppo «urbanistica» piuttosto che paesistica e nella definizione di ambiti che comunque sono delle



«categorizzazioni» che forse si basano ancora troppo sulla «forma» dei paesaggi e poco sulla loro «funzione», dove poco o per nulla rientrano gli attori socio-economici. Il piano paesaggistico del Lazio inoltre prevede almeno nei contenuti la considerazione delle dinamiche di trasformazione del territorio attraverso l'individuazione dei fattori di rischio e gli elementi di vulnerabilità del paesaggio. Il limite del piano risiede nell'assenza delle «popolazioni» e nella mancata individuazione delle cause scatenanti le dinamiche trasformative. Un piano paesistico dovrebbe basarsi sui soggetti più che sugli oggetti proprio per riuscire ad individuare le dinamiche interne e a prevedere gli interventi più efficaci per la gestione del territorio e il governo delle sue trasformazioni.

#### Analisi swot: spunti di riflessione sul PTCP Milanese

|   |                               |
|---|-------------------------------|
| <b>STRENGTH</b>                         | <b>WEAKNESS</b>               |
| Obiettivi                               | Carattere del piano           |
| Strumenti di valutazione                |                               |
| <b>OPPORTUNITIES</b>                    | <b>THREAT</b>                 |
| Struttura del piano                     | Prescrizioni                  |
| Funzione di coordinazione sovracomunale | Contenuti/strumenti operativi |

Tabella 3. Analisi PTCP provincia di Milano.

Per quanto riguarda gli obiettivi, sono stati inseriti nei punti di forza del piano, perché il P.T.C.P. ci sembra inquadrare bene le priorità e le necessità del territorio provinciale milanese, ponendo l'accento sul consumo di suolo, sulle infrastrutture e la mobilità e sul recupero delle aree degradate. Anche gli strumenti di valutazione, indicatori di sostenibilità e VAS, indicano una sensibilità ai problemi fondamentali che lo sviluppo di quest'area ha prodotto e produrrà, e tentano di introdurre una nuova visione di gestione del territorio, anticipando in parte i contenuti e le indicazioni della L.R. 12/2005.

Il piano ha carattere per lo più di indirizzo e orientamento per i piani sottordinati e, nonostante debba regolare la pianificazione sovra comunale, sembra ci sia qualche difficoltà ad utilizzare efficacemente gli strumenti necessari per riuscire a governare in maniera integrata e adeguata questa programmazione.

In relazione alla questione agricola, l'identificazione delle aree agricole di interesse strategico imposta come prescrizione del P.T.C.P. dalla L.R. 12/2005 può essere un buon strumento di pianificazione meno locale e con uno sguardo più ampio sul territorio, ma che in mancanza dell'adeguamento resta inapplicato. Senza l'adeguamento del P.T.C.P. alla LR 12/2005, la protezione dei territori agricoli, specialmente in rapporto alla forza della pressione urbana di quest'area della Lombardia, risulta deficitaria. In relazione ai dati disponibili sul consumo di suolo in ambito milanese periurbano, come indicato in precedenza, sono soprattutto le zone agricole ad essere consumate a ritmo notevole. In questo senso, una maggiore attenzione legislativa soprattutto in ambito di pianificazione

sovra comunale potrebbe riequilibrare la gestione del territorio provinciale. In mancanza di questa regolamentazione la minaccia di ulteriore frammentazione agricola e consumo di aree libere è maggiore.

Se gli obiettivi sembrano individuare bene le priorità del territorio, le modalità operative di raggiungimento di questi per quanto riguarda l'ambito agricolo non sembrano prendere in considerazione in maniera completa le potenzialità dell'agricoltura nei confronti del presidio e della gestione del territorio libero. Infatti, se da una parte le è riconosciuto il ruolo di gestione territoriale e di mantenimento del paesaggio, dall'altro non le sono forniti gli strumenti adeguati per continuare a rimanere sul territorio in maniera attiva e funzionale. In questo senso, una valutazione degli elementi essenziali alla permanenza dell'agricoltura sul territorio dovrebbe essere contemplata, garantendo una reale pianificazione che eviti la frammentazione agricola, che permetta l'accesso ai campi, che riconosca anche economicamente la funzione di gestione del territorio all'agricoltore, che coinvolga attivamente l'agricoltore come soggetto delle politiche territoriali, che contempli facilitazioni economiche alla vendita di prodotti agricoli alla città, etc...

Per quanto concerne le opportunità, invece, l'articolazione in sistemi territoriali individua in maniera chiara la divisione degli ambiti di azione del piano e ne permette una buona visualizzazione. Il processo partecipativo introdotto durante la stesura del piano e la suddivisione in tavoli interistituzionali della Provincia sembra essere una buona modalità di approccio alla pianificazione che rappresenta una grossa opportunità per la governance del territorio grazie alla partecipazione di gruppi di lavoro più ampi che comprendano anche cittadini, agricoltori, associazioni che lavorano sul territorio.

#### **Analisi swot: spunti di riflessione sul PTGP della Provincia di Roma**

|                       |                               |
|-----------------------|-------------------------------|
| <b>STRENGTH</b>       | <b>WEAKNESS</b>               |
| Principi/ Obiettivi   | Strumenti operativi/direttive |
| Sistemi strutturanti  |                               |
| <b>OPPORTUNITIES</b>  | <b>THREAT</b>                 |
| Strategia di sviluppo | Strumenti operativi/direttive |

*Tabella 4. Analisi PTGP provincia di Roma.*

Punti di forza sono gli obiettivi principali del piano che si prefiggono di orientare lo sviluppo del territorio provinciale in modo policentrico così da favorire da un lato lo sviluppo e la valorizzazione diffusa delle risorse e dei modelli produttivi e insediativi e dall'altro di favorire la coesione economica e sociale degli abitanti in modo tale da valorizzare il sistema nella sua unità e non di continuare a concentrare risorse e mezzi nel solo comune di Roma. Altro punto di forza è il riconoscimento del sistema ambientale come sistema strutturante al pari del sistema insediativo e infrastrutturale. Un'opportunità sfruttata dal piano è la «ricostruzione» dei tre sistemi strutturanti il territorio non più verso uno sviluppo centripeto (verso Roma) ma radiale e reticolare, che si basi più sul

funzionamento dei sistemi stessi che allo sviluppo economico e sociale di Roma. Inoltre ampio spazio è stato dato alle aree agricole e dettagliate sono le indicazioni e le direttive per favorirne lo sviluppo.

Molteplici sono gli strumenti operativi proposti per favorire lo sviluppo economico delle aree agricole e la valorizzazione di un'agricoltura multifunzionale ma la loro attuazione è possibile solo attraverso una forte integrazione delle politiche settoriali (governo del territorio e agricole) a tutti i livelli (regionali, provinciali e comunali) e delle risorse economiche oltre che una reale volontà da parte degli attori socio-economici coinvolti. Quindi la loro efficacia è condizionata da una molteplicità di variabili che è necessario saper gestire in modo integrato e tempestivo.

Quindi le indicazioni e le direttive indicate per ogni classe di paesaggio agrario potrebbero risultare poco efficaci a livello territoriale nel caso in cui non si riuscisse a trovare l'integrazione necessaria e soprattutto se non si riuscissero ad innescare dei processi dal basso capaci di coinvolgere i veri attori, i soli garanti del mantenimento delle aree agricole.

### **Riflessioni conclusive**

Considerando le analisi svolte e i risultati ottenuti dalla comparazione di questi piani di governo del territorio sono scaturite alcune riflessioni di carattere generale ma che già aiutano a comprendere differenze e somiglianze tra i piani, oltre ad alcuni spunti di discussione già presenti nel paragrafo precedente (4)<sup>6</sup>.

Innanzitutto ci sembra interessante prendere in considerazione la struttura dei piani; la costruzione di questi strumenti di governo del territorio è spesso complessa e nasce anche dal confronto tra i diversi livelli istituzionali (P.T.R. Lombardia, P.T.P.R. Lazio), portando ad iter lunghi ed elaborati per arrivare al prodotto finale che spesso soffre di una complessità che non ne stimola la consultazione. Questo è ben visibile soprattutto nei piani regionali, che dovrebbero dialogare in maniera efficace con i piani sottordinati di Province e Comuni e non sempre questo dialogo tra istituzioni esiste o, quantomeno, è davvero efficace. La materia del governo del territorio è complessa, ma una strutturazione più snella dei piani potrebbe portare ad una loro più corretta applicazione, considerando che sono *strumenti* non solo *analisi* del territorio. Diverse sono le esperienze di altri paesi europei dove il paesaggio permea i diversi livelli di pianificazione fino alla scala locale dove i piani assumono un carattere operativo a livello finanziario e progettuale attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori socio-economici e istituzionali interessati (Peano, 2009).

Questa struttura articolata, non solo non è omogenea da piano a piano e da regione a regione ma non aiuta a definire e ad individuare la «funzionalità» dei sistemi che, come nel caso delle aree agricole, trascende da confini e limiti fisici di un ambito o una unità di paesaggio, e funziona attraverso altre dinamiche.

In riferimento a ciò, per quanto riguarda la trattazione delle aree agricole all'interno degli strumenti di pianificazione, a questo punto deve essere considerata la loro funzionalità, cioè la possibilità per queste aree di conservare o sviluppare caratteristiche essenziali per la loro gestione da parte degli operatori agricoli. Sarebbe auspicabile che venissero previsti dagli strumenti, non solo la tutela di questi spazi, che in ogni caso va garantita e resa più forte, soprattutto in ambito periurbano, e venisse individuato il loro possibile sviluppo attraverso

la messa in rete di politiche ma anche di risorse economiche.

Per quanto riguarda il riconoscimento dell'agricoltura periurbana e delle sue caratteristiche, in Lombardia sia P.T.R. che P.T.C.P. (provinciale) ne parlano e considerano l'identità e l'importanza della salvaguardia dell'agricoltura di frangia: nonostante ciò la consapevolezza della necessità (oppure la volontà) di consentire e sviluppare la funzionalità agricola non sembra esserci, se non dal punto di vista della citazione del problema della frammentazione agricola, senza però avanzare un approccio operativo alla problematica. Nel Lazio invece a livello regionale non si parla mai di agricoltura periurbana, quindi non è stata riconosciuta un'area che, anche secondo le ultime definizioni<sup>7</sup>, ha delle caratteristiche proprie e proprie potenzialità; al contrario, nel piano provinciale sono state individuate delle aree di agricoltura periurbana e urbana: tra i piani sarebbe dunque necessaria una maggiore integrazione, coordinazione e omogeneità nelle definizioni e nelle indicazioni.

Un riferimento utile per migliorare l'integrazione dell'agricoltura considerando la funzionalità del sistema oltre alla protezione degli spazi e alla valorizzazione delle attività produttive potrebbe essere l'approccio adottato dallo *Schéma directeur de la Région Île-de-France*. Questo approccio nasce dall'esigenza di mantenere e assicurare la funzionalità di queste aree in quanto la sola tutela e protezione dei terreni dall'edificazione fino ad ora non è stata sufficiente al loro mantenimento. Si parla di spazio funzionale quando l'insieme dei criteri condizionanti il mantenimento delle funzioni (economica, sociale e ambientale) sono soddisfacenti. Per quanto riguarda il metodo, condurre un'analisi funzionale consiste nel considerare il contesto, quindi il funzionamento globale dello spazio libero in relazione allo spazio urbanizzato e di collocare il territorio dal punto di vista geografico rispetto ai grandi sistemi territoriali. L'analisi funzionale consiste quindi nel considerare le tre principali funzioni che svolge l'agricoltura: produttiva, sociale e ambientale. La ricchezza di questa analisi risiede non solo nell'approccio ma anche nella sua complessità che riesce a cogliere questa nuova dimensione dello spazio rurale che è ormai divenuto il supporto di nuove attività (turistiche, ricreative, residenziali, produttive) ma, come sostiene il Gruppo Bruges, esso è pur sempre il luogo in cui vivono e lavorano gli agricoltori e le comunità rurali che devono pertanto giocare un ruolo importante nella gestione, nell'impiego e anche nell'estetica di questi spazi (Groupe de Bruges, 2002). Gli spazi rurali sono intesi in modo relazionale e pluridimensionale come realtà che diventano via via sempre più complesse all'incrocio di reti « sociali, economiche e politiche » (Murdoch, 2006) e che producono diverse forme di « ruralità ». Esse si fondano da una parte sulla presenza dell'agricoltura come principale modo di occupazione dei suoli, e dall'altra sulla capacità degli attori di promuovere dinamiche di sviluppo locale e dall'esistenza di politiche di protezione e sostegno all'attività e della funzionalità agricola. Le istituzioni dovrebbero quindi considerare la complessità delle reti e delle forme reali e potenziali di sviluppo locale, che costituiscono il contesto in cui si producono la « stabilità » aziendale e/o i « rischi » di eventuale abbandono, con conseguente maggior rischio di perdita di suolo agricolo, garantendo, dall'altra parte, la protezione anche vincolistica degli spazi, in particolare in aree in cui il divario tra rendita urbana e rendita agricola dei terreni è

particolarmente ampio.

## Notes

1. Alla Dott.ssa Mazzocchi vanno attribuiti i paragrafi 3.1, 3.2, 3.5, 4.1, 4.3 ; Il Dott.ssa Giacché vanno attribuiti i paragrafi 3.3, 3.4, 3.6, 4.2, 4.4. I restanti paragrafi sono scritti a due mani dalle autrici.
2. In questo caso i dati si riferiscono alla ex Provincia di Milano cioè quella che comprendeva anche la Provincia di Monza e Brianza.
3. Il P.T.R. è stato approvato con deliberazione CR VIII/951 del 19/01/2010 dalla regione Lombardia; con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs 22/01/2004 n.42) e della LR 12/2005 si è reso infatti necessario procedere all'adeguamento del Piano paesaggistico Regionale (P.P.R.) approvato nel 2001. Gli atti di specifica valenza paesaggistica approvati da Regione (P.T.R.), province (P.T.C.P.), Comuni (P.G.T.) e Enti parco (P.T.C.) formano il Piano del Paesaggio Lombardo, con finalità di pianificazione paesaggistica regionale.
4. Il nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale è stato adottato dalla Giunta Regionale con atti n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007, ai sensi dell'art. 21, 22, 23 della legge regionale n. 24/98 su «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposte a vincolo paesistico» poi modificata dalla legge regionale n. 18/2004.
5. L'adeguamento del PTCP vigente alla LR 12/05 era stato disposto con delibera del consiglio provinciale nel novembre 2005, dall'ex Giunta Provinciale; l'adeguamento del Piano non è però mai stato approvato, e con il cambio di maggioranza avvenuto nel maggio 2009, la nuova Giunta, di sponda politica opposta alla precedente, ha ritenuto di rivedere sostanzialmente la proposta tecnica di adeguamento elaborata. Con la delibera 606/09 del 28/07/09 è stato quindi riavviato il processo di adeguamento e la contestuale procedura di VAS che accompagna e integra l'elaborazione del Piano. Dunque, per il momento, si attendono i tempi tecnici di rivalutazione del percorso di VAS, iniziata con l'apertura della consultazione finalizzata all'acquisizione preventiva delle esigenze e delle proposte dei soggetti istituzionali (enti pubblici, comuni) e delle rappresentazioni sociali. Questa prima fase si è conclusa a metà ottobre 2009.
6. Si fa notare però che i territori messi a confronto sono entrambe delle aree metropolitane, per quanto riguarda le province, e delle aree in cui coesistono paesaggi molto diversi tra loro, per quanto riguarda le regioni; per l'aspetto legato all'attività agricola, si sottolinea in ogni caso il carattere diverso dei territori, soprattutto per la forte presenza dell'area di pianura Padana in Lombardia, che rappresenta quasi la metà della superficie regionale, diversamente dalle aree di pianura presenti in Lazio, di elevata importanza ma che occupano solo il 12% della Regione.
7. Parere CESE, 204/2004.

## **Giulia Giacchè e Chiara Mazzocchi**

Giulia Giacchè

Agronome et docteur de recherche en aménagement des territoires à l'Institut des Sciences et industries du vivant et de l'environnement AgroParisTech, école doctorale ABIES (Paris).

Docteur de recherche en développement rural soutenable, territoire et environnement de l'Université des études de Pérouse.

Courriel : [ggiulia@hotmail.com](mailto:ggiulia@hotmail.com)

Chiara Mazzocchi

Agronome, elle a une allocation de recherche à l'université de Milan, Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Alimentare e Agro-ambientale, et enseigne à l'université de Milan-Bicocca.

Elle s'occupe d'agriculture périurbaine et de planification territoriale et collabore avec la société Expo 2015 sur un projet dédié aux indications géographiques des produits alimentaires du monde.

Courriel : [chiara.mazzocchi@hotmail.it](mailto:chiara.mazzocchi@hotmail.it)

## **Bibliographie**

AAVV, *Per un'altra campagna, riflessioni e proposte sull'agricoltura periurbana*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009.

Boucher I., «D'agriculture urbaine à urbanisme agricole : Une participation au développement durable, une contribution à la production alimentaire», 2009, vous pouvez le consulter en [cliquant ici](#).

Cazzola A., «PTPR e NPRG: confusione normativa o pianificazione integrata? », présenté pendant la conférence sur « Agriculture et gouvernance territorial... après trente ans » organisé par l'Institut national d'urbanisme Lazio, Rome, 29/10/2008.

Clementi A., «Paesaggio, Territorio, Codice Urbani», dans Cicala, V., Guermandi, M. P., «Régions et raisons dans le nouveau code du patrimoine culturel et du paysage», actes de la conférence organisée à Bologne le 28/05/04, publiés par l'Institut pour les biens artistiques, culturels et naturels de la Région Emilia Romagna, 2005, p. 129-140, URL : <http://www.ibr.regione>

ESEC, « Opinion of the European Social Economic Committee on Agriculture periurban areas », *Official journal of the European Union*, NAT 204/2004, Brussels.

Fasolini, D., «Misure di consumo di suolo, metodi e qualità di dati in Lombardia», atti della conferenza «Terra! », Milano, Acquario Civico, Milano, 22/04/2010.

Fiore, M., Pittori, P. (a cura di), «Introduzione al P.T.P.R.», *Gazzetta Amministrativa*, 2010, URL: <http://www.gazzettaamm>

Groupe de Bruges, *L'agricoltura alla svolta*, Milano, Franco Angeli Editore, 2002.

Institut d'aménagement et d'Urbanisme (IAU), « Réaliser une analyse fonctionnelle des espaces ouverts. Méthodologie pour prendre en compte le fonctionnement des espaces agricoles, forestiers et naturels dans l'aménagement du territoire », 2009, URL : <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/detail-dune-etude/etude/realise>

IReR, «Società, governo e sviluppo del sistema lombardo», rapport de législature, 2010, URL : <http://www.ired.it/lombardia2010/societa-governo-e-sviluppo-del-sistema-lombardo>.

Mininni M., «Dallo spazio agricolo alla campagna urbana», *Urbanistica*, n°128, Roma, INU Edizioni Srl, 2005, p. 7-15.

Murdock J., «Networking rurality: emergent complexity in the countryside», in Cloke, P., Marsden, T., Mooney, P. H. (eds.), *Handbook of rural studies*, London, SAGE, 2006.

Osservatorio Nazionale Consumi di Suolo (ONCS), Primo rapporto, Santarcangelo di Romagna Maggioli, 2009.

Pasquinelli, S., Stea S., «Un territorio che cambia», 2008, URL: [www.provincia.milano.it](http://www.provincia.milano.it).

Peano, A., «Pour l'opérativité de la planification paysagère», in Peano, A., Voghera, A., (eds), *Urbanistica*, dossier «Innovations dans le cadre de l'aménagement du paysage des régions», n° 112, Roma, INU Edizioni, 2009.

Pieri, R., Pretolani, R., «Il sistema agroalimentare della Lombardia», rapporto 2009, Cremona, Franco Angeli, 2009.

P.I.M. Centro studi, *Consumo di suolo, quaderno del piano territoriale*, n° 28, Provincia di Milano, Milano, 2009.

Provincia di Milano, données sur les productions agricoles, 2009, URL: <http://temi.provincia.n>

Provincia di Milano, données sur la population, 2009, URL: <http://www.provinci>

Salerni R. (éds), « Focus sul Piano paesaggistico », *Gazzetta amministrativa*, 2010, URL : <http://www.gazzettaamministrati>

Vanier, M., «Le périurbain à l'heure du crapaud buffle : tiers espace de la nature, nature du tiers espace», *Revue du géographie alpine*, vol. 91, n° 4, 2003, p. 19-28.

Vidal, R. et Fleury, A., «Aménager les relations entre la ville et l'agriculture, de nouveaux enjeux territoriaux et une nouvelle approche «agriurbaniste»», *Urbia*, Institut de géographie de Lausanne, n° 8, 2009, p. 127-142.