

XXVIII CONGRESSO GEOGRAFICO ITALIANO

Teorie e prassi per una ‘rural-environmental planning’ degli spazi intraurbani alla scala provinciale¹

Sintesi comparata di casi

di

M. Prezioso

Università di Roma "La Sapienza"

Dipartimento di Studi Geoeconomici, Statistici, Storici per l'Analisi regionale

prezioso@scec.eco.uniroma1.it

contributo iscritto alla Sezione

Processi di crescita e riorganizzazione territoriale degli spazi rurali

(coord. Maria Gemma Grillotti Di Giacomo)

(Bozza)

Roma, 20 giugno 2000

¹ Una versione preliminare di questo contributo è stato presentato nell'Incontro – Dibattito *Lo sviluppo rurale tra pianificazione territoriale e programmazione economica* organizzato a Benevento, il 19 febbraio 2000 dalla Facoltà di Economia dell'Università degli Studi del Sannio.

Premessa

Come in un paradosso, gli spazi agricoli rappresentano ancora *un vuoto da colmare* nell'ambito delle norme e delle prassi con cui si misurano oggi la pianificazione dello sviluppo e l'organizzazione territoriale in Italia.

È, infatti, paradossale che dal 1942, anno della prima e ancora vigente legge urbanistica nazionale, gli spazi agricoli siano stati trattati:

- in modo residuale ed economicamente *marginale* nell'impostazione di piani di sviluppo socioeconomico (come poi in sostanza sono tutti gli atti di assetto territoriale) anche più tradizionali (quelli, ad esempio, di prima generazione basati sul solo meccanismo della rendita fondiaria);
- come spazi vuoti, *in attesa* d'essere *riempiti* da un urbanesimo crescente o *definitivamente abbandonati* perché a questo inaccessibili;
- come *indifferenziati*, perché troppo vasti e troppo uniformi nell'impianto organizzativo da rendere visibile la loro *centralità*.

Sebbene sia facile attribuire questo *grande vuoto* alla cultura funzionalista dominante fino agli anni '80, strutturalmente condizionata dal dibattito politico ed economico sul tema del profitto e della rendita data l'enorme mole di letteratura accumulata sull'argomento in vari ambiti disciplinari, è bene sottolineare che altre variabili hanno giocato a sfavore di una più precisa collocazione delle aree rurali ed agricole nel processo di pianificazione nazionale.

Per cominciare, si possono richiamare alla mente sia i risultati della Riforma agraria sia i suoi sintetici derivati nel "Progetto 80", l'azione discontinua della Cassa del Mezzogiorno, il conflitto tra modelli di produzione intensiva ed estensiva, la volatilità temporale degli indirizzi programmatici europei e delle politiche regionali rispetto alla periodizzazione dei cicli dello sviluppo agricolo, ... E si potrebbe continuare ancora per molto.

In questa sede, però, preme soprattutto sottolineare ed approfondire due piani di relazione, che potremmo definire trasversali:

- con la città
- con l'ambiente

È proprio dalla mancata relazione con il primo aspetto, per assenza di città come nel caso del Mezzogiorno, o per una troppo stretta ed equivoca dipendenza da essa come nel caso delle grandi aree urbane del Centro-Nord, che deriva il progressivo indebolimento dei valori ambientali di cui gli spazi rurali sono portatori, intendendo con questo stigmatizzare alcuni dei parametri e dei caratteri irrinunciabili del complesso spazio regionale in cui il territorio si organizza per dettare le proprie regole di pianificazione.

Per altro, nel ragionamento sulla pianificazione regionale degli spazi agricoli è raro poter contare su una vera impostazione transcalare, che dettagli gli indicatori in relazione alla scala geografica (regionale, subregionale, locale), così come sembra difficile poter distinguere tipologie di ruralità in ambiti molto diversi tra loro, anche se le economie rurali sono considerate oggi localmente vitali per il mantenimento di quei sistemi produttivi cui non corrispondono strutture socioeconomiche ed insediative stabili (come nel caso dell'area periurbana romana o delle province molisane), essendo ancora possibile leggere le successioni del conflitto che precede l'integrazione: presenza umana discontinua, concentrata in aree geomorfologicamente e climaticamente non sempre favorevoli all'insediamento; assenza di presidi ambientali stabili nonostante l'elevato grado di naturalità delle regioni in cui prevalgono; negazione di un valore sociale ed economico all'ambiente da parte delle comunità insediate.

E' dunque lecito chiedersi quale potrà essere - in un futuro che si prospetta privo di quegli effetti distorsivi dovuti al venir meno di una politica di sgravi fiscali anche comunitari -

l'assetto geoeconomico da dare a sistemi urbani in cui la predisposizione ad uno sviluppo sostenibile basato sulla permanenza di spazi rurali sembra, ancora una volta paradossalmente, presentare un limite alla crescita equilibrata.

In questa sede ci si propone, quindi, di raggiungere due obiettivi:

- Offrire un contributo operativo alla definizione dei caratteri generali o di struttura delle economie rurali in ambiti sub-regionali (scala provinciale, con particolare riferimento a quella romana e molisana);
- Verificare se un peso/ruolo di rilievo, per la messa a punto di adeguate politiche di pianificazione territoriale dello sviluppo, possa essere attribuito e con quale grado di innovazione a tipologie d'area rurale e/o agricola.

1. Contraddizioni, limiti e suggerimenti per la definizione di ruralità

Il primo obiettivo è stato affrontato a partire dall'esame di documenti messi a punto dall'UE, dall'OCSE e da numerosi ricercatori nell'ambito dei diversi paesi dell'Unione (in particolare Francia, Germania, Spagna, Italia, Grecia) per definire **le aree rurali**.

Ne sono scaturite le seguenti considerazioni di sintesi:

1. le aree rurali non sempre sono agricole, ma queste ultime vi devono essere ricomprese. Di conseguenza la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) è da considerare un indicatore secondario, applicabile alle indagini solo quando si sia identificata la tipologia d'area rurale;
2. all'interno della ruralità viene ricompreso il fenomeno della *periurbanizzazione* (Cfr.: studi DATAR, Min. L.P. - Direzione generale delle aree urbane, Gentileschi, Zerbi, Prezioso, Gemmiti), dato anche l'estremo localismo che la periurbanizzazione manifesta (ogni periurbanizzazione è un fatto a sé);
3. nelle aree rurali a basso valore agricolo sono assenti forme d'integrazione (anche minima) con l'agro-industria, poiché quest'ultima caratterizza le aree e le reti agricole (Boscacci, 1997) essendo nota la destinazione finale dei beni prodotti. Le aree rurali si contraddistinguono invece per evidenti *fenomeni di autoconsumo* della produzione, destinata comunque ai mercati locali (al massimo regionali);
4. sono rappresentativi della ruralità quei nuclei familiari che debbono la formazione del reddito principalmente dall'impiego in agricoltura, ma necessitano di un'integrazione per raggiungere soglie minime di reddito a garanzia di un sufficiente tenore di vita. Ne consegue che vi si ricomprendono gli attivi *part-time*;
5. *l'allevamento* rientra nella ruralità, così come le aree ad agricoltura estensiva e di produzione tipicamente locale (spontanea), rappresentativa di una specie vegetazionale (biotopo) connotante la relativa unità di paesaggio (anche storico: noccioleto, coltivazione di funghi, floricoltura, ecc.).

Pur non avendo rilevato tracce oggettive di una definizione univoca di ruralità o anche solo di area rurale nei documenti esaminati (da più parti se ne lamenta l'assenza) è possibile assumere come prima definizione il seguente assunto programmatico:

per le aree rurali è ammessa una densità di popolazione bassa, sufficiente però a garantire il mantenimento di una struttura insediativa e produttiva, preservando le tracce dell'insediamento passato (se possibile). Per queste aree ci si deve sforzare di fornire un adeguato sistema di servizi, trasporti pubblici e altre dotazioni, utili a frenare la diminuzione della popolazione. Sono ammessi interventi che garantiscano l'efficienza economica delle

aree produttive, anche attraverso un adeguato processo di formazione specialistica, per aumentare i livelli di occupazione non solo nel settore dell'agricoltura e della silvicoltura. La funzione che si attribuisce a questo tipo di aree è di mantenere attiva la produzione agricola e la silvicoltura, di legare la residenza (intesa come presidio territoriale stabile) alle attività economiche, di controllare l'uso ricreativo e turistico degli spazi naturali per la conservazione degli ecosistemi (traduzione da: Federal Ministry of Germany for Regional Planning, Building and Urban Development 1991, p. 41)

In Francia si parla più di **spazi** rurali che di aree, desumendoli da un costante confronto con le aree metropolitane. I relativi indicatori sono quindi dedotti a comparazione in negativo:

- popolazione in valore assoluto al di sotto di 150.000 abitanti
- elevata densità di occupati nel settore agricolo
- presenza di centri secondari consolidati, con evidenti funzioni di mercato agricolo e dotazione di servizi appropriati, capaci di attrarre le aree stesse
- assenza di agglomerazione nonché presenza di fenomeni di dispersione (insediativa, produttiva, ecc.) e di forze centrifughe;
- basso consumo di suolo per usi residenziali e produttivi
- bassi costi di trasporto

E' dunque possibile ipotizzare che in presenza di economie di agglomerazione non si rilevi ruralità, ma suoi ibridi: la rurbanizzazione e la periurbanizzazione.

In Germania, oltre al riferimento costante alla dotazione di servizi, gli indicatori diventano in parte più specifici:

- densità di popolazione nel centro urbano di riferimento e fuori di esso per calcolare il livello di dispersione
- forza lavoro in agricoltura e sua composizione
- rarità di servizi alla residenza

poiché, non esistendo una definizione ufficiale di ruralità, si fa riferimento al Federal Regional Planning Act del 1993, senza fare obbligo ai länder di adottarne una.

In realtà sono considerate rurali *quelle aree dove lo standard generale di vita è molto più basso di quello medio federale o dove si teme che esso peggiori.*

Come in Francia, anche in Germania le aree rurali sono considerate il negativo delle aree metropolitane. Ne sono quindi ulteriori indicatori:

- assenza di continuità nel tessuto residenziale
- valore assoluto della popolazione < di 150.000 abitanti
- mancanza di autosufficienza produttiva
- forte connotazione ecologica.

Rispetto al mercato del lavoro si è invece pervenuti in Germania ad indicazioni di merito, considerando rurali quelle aree che fanno rilevare:

un tasso di disoccupazione del 40%

un reddito di provenienza agricola pari al 40% del reddito totale pro capite

infrastrutturizzazione del territorio pari al 10%

una crescita dell'occupazione/disoccupazione del 5%

In Gran Bretagna, autori come Bennet e Errington misurano da lungo tempo (1990, 1995) gli svantaggi che comporta per un'attività agricola (di varia dimensione e forma giuridica) la localizzazione in aree rurali, misurandola in termini di **accessibilità** e di **propensione** ad un tipo di formazione /informazione adeguata per gli agricoltori. Ciò sembra derivare da:

- una localizzazione urbana di gran parte dei servizi utili a questo tipo di impresa
- la dispersione geografica delle attività rurali e dei residenti addetti
- il basso livello di efficienza e di dotazione delle infrastrutture e dei trasporti
- la piccola dimensione di gran parte delle aziende agricole e la relativamente alta proporzione di lavoro autonomo nelle aree rurali.

Quando si parla di aree rurali le agenzie governative britanniche fanno in genere riferimento ad *aree distanti più di 30 km da un centro urbano di medie dimensioni, oggetto di interventi di aggiustamento strutturale di lungo termine a sostegno dello sviluppo economico locale.*

Anche nei documenti prodotti dall'UE non si rileva una definizione di ruralità e di area rurale, ma solo che **esse non sono agglomerati e sono di piccole dimensioni**. Il documento *Europe 2000 plus* adotta gli stessi schemi tedeschi, mentre nella formulazione dell'*Obiettivo 5b dei Fondi Strutturali* si fa riferimento al PIL pro capite delle aree calcolato sul livello della regione NUTS 3. Concorrono alla sua composizione la presenza di:

- un alto livello di occupati in agricoltura
- un basso livello di reddito pro capite in agricoltura (valore aggiunto interno al settore per unità di lavoro agricolo)
- una bassa densità di popolazione e/o la tendenza alla migrazione

2. **La pianificazione territoriale e urbana degli spazi rurali e agricoli**

Non è una novità che nella pianificazione le aree rurali siano state considerate buone un po' per tutto, anche per mantenere una vocazione/funzione agricola.

Soggette più di altre a trasformazione (anche spontanea) e a mutamenti di destinazione d'uso (anche programmata) perché a bassa densità ed urbanizzazione e basso valore ambientale iniziale, sono divenute il contenitore multiplo di aspettative (politiche e culturali che vanno dalla tutela al contenimento dello sviluppo urbano) e richieste (soprattutto perequative), ma anche sinonimo di depauperamento e segregazione (sociodemografici) in relazione alla distanza che le separa dai luoghi dell'accumulazione.

È proprio in questi ambiti, le città e le aree a più vasta diffusione urbana (le aree metropolitane), che esse hanno dimostrato di potersi liberare dalla posizione statica in cui le aveva relegate sia la cultura determinista del piano per ambiti omogenei (piano di I generazione dal 1942 al 1975), sia quella del piano funzionalista o della produttività fordista (piano di II generazione dal 1976 al 1985), ossia di potersi svincolare dal legame di dipendenza indotto da un modello centro-periferia.

Bisogna anche considerare, deputando loro un giusto ringraziamento, quelle esperienze innovative che regioni come l'Emilia-Romagna hanno posto in essere negli anni '80 per superare la stasi produttiva ed amministrativa derivante dal fallimento della prima esperienza di decentramento regionale percorrendo vie, in quegli anni del tutto sperimentali, che vanno dal controllo territoriale della specializzazione produttiva, al sostegno e vincolo attribuiti agli spazi rurali (censimento dei caratteri storici degli insediamenti sparsi e del relativo impianto, applicazione di norme di vincolo a tutela dei caratteri naturali di pregio, ecc.).

Tutto ciò ha dato luogo ad un'ulteriore fase della pianificazione (piano di III generazione o struttura/programma), transitoria ed in corso, deregolamentativa e globalizzante, che ha definitivamente cancellato regole e standard, e su cui, nella seconda

metà degli anni '90, si va innestando un nuovo sistema di regole: il *piano di IV generazione* o *piano dello sviluppo sostenibile*.

E' in questo contesto che le regole per l'organizzazione delle aree agricole subiscono un cambiamento, per entrare, dopo una fase deregolamentativa piuttosto lunga, in quella fase di transizione sperimentale che le conduce da un lato a misurarsi con la nuova impostazione dei piani di assetto per i parchi, dall'altro con il piano strategico (o struttura/programma) di III generazione per le aree urbane.

Il caso del comune di Roma è in questo senso significativo. Esaminando la variazione percentuale degli addetti all'agricoltura nel decennio 1981-91 per zone toponomastiche si assiste ad un decremento generalizzato che ha toccato punte oltre l'80% nei rioni, nei quartieri, nelle zone di Agro romano (comprese quelle delle "tenute" storiche di Maccarese, Castel di Decima, Marcigliana) con l'eccezione dei quartieri marini di Lido di Ostia Levante (+ 25%) e Lido di Ostia Fusano (+ 50%), Torre Maura (+ 14,28), La Pisana (+ 33,33%).

Lo stesso fenomeno si rileva nel territorio provinciale, dove solo alcuni comuni costieri e di confine (interprovinciale e interregionale) mostrano valori crescenti nel decennio considerato: Anzio, Adea, Arsoli (+ 40%), Artena, Capranica Prenestina (+ 16,67%), Castel Nuovo di Porto, Cerveteri, Civitavecchia, Montelanico, Riano, Rignano Flaminio, Roviano (+ 150%), Valmontone, consolidando la presenza di zone produttive/cuscinetto.

Le aree rurali manifestano il loro "attivismo" attraverso alcune peculiarità ricorrenti:

- mantenere la popolazione comunale al di sotto della soglia comunitaria dei 150.000 abitanti;
- garantire la presenza di una struttura produttiva ed insediativa a bassa densità demografica;
- trasformare la dispersione insediativa in valore paesaggistico e di qualità della vita;
- determinare il ruolo di mercato (di beni e servizi) dei centri intermedi contermini sancendone la posizione di rete.

Ciò non ha significato per queste aree entrare automaticamente nel sistema dei valori ambientali o poter determinare una variazione reddituale e di rendita. Piuttosto una sorta di tendenza all'autocontenimento produttivo nel settore agricolo e dell'allevamento se, come nel caso di Capranica Prenestina, alla crescita bassa ma positiva degli addetti corrisponde una quantità limitata di Superficie Agricola Comunale (SAC pari a 44 ha) rispetto ad una superficie aziendale comunale totale al di sotto dei 1000 ettari (939,58) e ad una bassissima densità colturale² (4,68).

Diversa è la condizione delle aree in cui l'agricoltura è particolarmente sviluppata e integrata con altre attività (turismo, industria, servizi, come sottolineava già l'Ismea nel 1991). Per cui, incrociando i valori della dispersione demografica³ e abitativa⁴ con i valori della densità colturale, dei servizi e l'accessibilità a mercati almeno di livello medio, si individuano alcune direttrici di specializzazione produttiva particolarmente significative quanto a tipologia insediativa.

E' il caso, per la provincia di Roma:

² Totale ettari di SAC x 100/sup. aziendale totale comunale (Cfr. i lavori del Gruppo di ricerca GEOAGRI coordinato dalla Prof. M. G. Grillotti Di Giacomo).

³ L'indice di dispersione demografica è dato:
popolazione totale comunale – popolazione dei centri abitati/superficie totale comunale – superficie non urbanizzata

⁴ L'indice di dispersione abitativa è dato:
abitazioni nei nuclei – abitazioni case sparse/superficie comunale non urbanizzata

- della direttrice marina che partendo da una periferia storica del comune principale, la via Laurentina, coinvolgendo parti estreme di quartieri densamente infrastrutturizzati come Ostiense, Eur e Portuense si collega all'area vasta industriale/turistica di Pomezia, Ardea, Anzio, Nettuno (interessata attualmente dal PRUSST Lanuvio⁵);
- della direttrice sud-est Appio-Tuscolana, compresa tra il campus universitario d'eccellenza di Tor Vergata, l'area commerciale di Cinecittà e il Parco regionale dell'Appia, che comprende il comuni di Ciampino, dei Castelli Romani e quelli più interni di Velletri, Valmontone, Colleferro, Artena, Genzano, Olevano Romano, Zagarolo, San Cesareo (in parte interessata dal PRUSST Ciampino);
- della fascia trasversale all'asse tiburtino a est con i comuni di Guidonia, Tivoli, Castel Madama; a nord-est con Sant'Angelo Romano, Palombara Sabina, Montelibretti, Nerola; a nord con Riano, Formello, Fiano Romano, Capena, Sant'Oreste, Ponzano Romano (in parte interessata dal PRUSST Tiburtino);
- della direttrice costiera che vede al centro la tenuta di Maccarese, compresa tra i comuni di Roma-Ostia, Fiumicino, Cerveteri, Ladispoli, Anguillara Sabazia (in parte interessata dal PRUSST Fiumicino);
- del sistema autoreferenziale e trasfrontaliero di Civitavecchia-Santa Marinella (interessata dal PRUSST Civitavecchia).

Tralasciando per un momento Roma, unico comune a superare nella provincia i 100.000 abitanti, è bene sottolineare come alla leggera flessione (- 0,76%) degli addetti all'agricoltura (38,34% nel 1991) registratasi nei comuni di piccole e medio-piccole dimensioni (< di 20.000 abitanti) nel periodo 1981-91 corrisponda un aumento considerevole (+ 20,4%) nella classe di comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 100.000 abitanti (30,16% di addetti).

Escludendo, quindi, i due sistemi "di bordo" formati da Vivaro Romano, Vallinfreda, Riofreddo, Arsoli, Percile, Cineto Romano da un lato (Provincia de L'Aquila) e da Montelanico e Gorga dall'altro, è possibile sottolineare la stretta relazione tra fenomeni di urbanizzazione tipicamente periurbani e attivismo agricolo, l'unico capace di opporsi alla trasformazione spontanea dei suoli o di convivere con usi commisti degli stessi.

3. La pianificazione delle aree agricole

La normativa regionale sul governo del territorio ha colto di sorpresa le aree agricole, recependo molta dell'innovazione concettuale e sperimentale derivata nell'ultimo quinquennio in Italia dal dibattito sulle aree naturali protette per applicarla alla pianificazione e gestione delle aree rurali ed agricole.

Non è quindi raro imbattersi in sistemi normativi che disciplinano l'uso agricolo con quello forestale (Lazio) o l'assetto delle aree protette con quello delle aree agricole che vi appartengono (Toscana).

Questo ha significato tre cose:

- eleggere le aree agricole a strumento di perequazione territoriale, intendendo con questo annullare il troppo facile ricorso a tassazioni o defiscalizzazioni compensatorie;
- attribuire definitivamente alle aree agricole il ruolo di indicatore di una tipologia di paesaggio (quello rurale);

⁵ PRUSST è l'acronimo di Piani di Ristrutturazione Urbana per lo Sviluppo Sostenibile del Territorio recentemente promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici per promuovere, accelerandoli, livelli di progettazione integrata ed intercomunale in linea con gli obiettivi comunitari.

- verificare la coerenza del geotopo economico-funzionale agricolo con il biotopo di appartenenza, per la tutela e la valorizzazione ambientale (certificazione di qualità totale ambientale).

Questa considerazione, la cui formalizzazione concettuale mostra un valore più *a posteriori* che *a priori*, si deduce dall'impostazione aziendale che il legislatore ha voluto dare ai piani di utilizzazione delle aree agricole, sia rivalutando la figura dell'imprenditore agricolo (singolo o associato su base volontaristica), sia subordinando l'organizzazione spaziale ai risultati aziendali conseguiti e ad una programmazione certa nell'utilizzazione futura delle risorse (investimenti in capitale e in immobili, programmazione degli interventi rispetto alla capacità produttiva, definizione dei tempi e delle fasi di attuazione).

La stessa impostazione si ritrova negli attuali indirizzi di pianificazione delle aree protette urbane e sovralocali (Prezioso, 1999; Saini, Berdini, Prezioso e Gambino, 2000) tanto da abbattere anche gli ultimi residui di zoning ancora presenti nei piani strategici (o piani di III generazione).

Se allora le aree rurali e agricole entrano a far parte del modello di pianificazione di questo inizio di III° millennio, modello dominato dal rapporto città-città ma anche da uno stretto patto intergenerazionale (sostenibilità) nell'impiego e nello scambio delle risorse, ciò significa che l'agricoltura è tornata a pieno titolo a far parte delle attività produttive dominanti il quadro di vita globale, divenendo "funzionale" anche al modello di sviluppo urbano che si va realizzando.

L'attività agricola in contesti urbani ha indotto, ad esempio, un ulteriore e profondo cambiamento nei rapporti intra ed interurbani di particolare interesse per la pianificazione, ridisegnando alcuni rapporti della relazione pubblico/privato a diverse scale:

- del territorio extraurbano oltre gli ambiti comunali,
- del territorio intraurbano.

Nel primo caso si rileva una diffusa presenza di proprietà di grandi dimensioni, in cui l'azienda agricola opera solo al 50% e a rotazione indipendentemente dalla produzione colturale. Questa tipologia si è affermata negli anni '60 e '70 per consentire di trasformare la rendita fondiaria in rendita di posizione rispetto ai tempi di crescita della città ed annullare gli effetti negativi della rendita di attesa. Per questi terreni, soggetti a più di un vincolo a seguito dell'entrata in vigore nel 1985 della "Legge Galasso" e in molti casi parte integrante di parchi e aree naturali protette, la proprietà rivendica "un nuovo trattamento" sociale, al punto da rendersi essa stessa promotrice di nuovi investimenti aziendali nell'ambito di forme di contrattazione negoziata con l'ente locale, i cui risultati sono ben visibili nei piani di utilizzazione che si sono realizzati (l'agriturismo periurbano, R&S in campo agricolo, compensazione⁶ tra zone per l'edificazione, ecc.).

Nel secondo caso si è in presenza di lotti interclusi o di enclave territoriali localizzati nelle periferie urbane ad uso promiscuo (agricoltura marginale e raccolta di rifiuti, valorizzazione di testimonianze storiche puntuali e ricreazione, incolti temporaneamente occupati), dove la proprietà privata è frammentata e scarsamente contrattuale.

Le nuove norme di cui gli enti locali si sono dotati tendono perciò a concentrare l'attenzione sulle zone extraurbane da un lato prevedendo drastiche riduzioni dell'edificabilità (già bassa secondo la precedente normativa, perché pari allo 0,03 mc/mq e al vincolo "del

⁶ La compensazione edificatoria è una prassi urbanistica ormai ricorrente nell'attuazione di politiche e programmi di trasformazione (Cfr. anche le Società di Trasformazione Urbana). Consiste nel garantire alla proprietà dei suoli il diritto di edificazione su altra area pubblica o privata rispetto a quella di proprietà, qualora su quest'ultima insorgano problemi di natura superiore. In Italia, al contrario di altri paesi europei, non è contemplata nella Legge Urbanistica nazionale attualmente vigente.

lotto minimo”), dall’altro consentendo “trasformazioni d’uso compatibili” non direttamente collegate agli usi agricoli⁷.

Il Piano Ambientale di Miglioramento Agricolo (PAMA) e la Valutazione ambientale preventiva (VAP) come nel caso del comune di Roma mutuata dalla valutazione ambientale strategica (VAS) dei Fondi Strutturali europei sono divenuti veri e propri strumenti di pianificazione particolareggiati, la cui concezione ed impostazione, però, sembra risentire ancora troppo della prima esperienza nazionale maturata in materia di parchi (L. 394/91), come dimostra la zonizzazione in aree a diverso grado di tutela⁸.

Anche la finalità che muove le scelte, la rigenerazione, può dirsi “superata” in quanto fondata su una visione “a ciclo chiuso” dell’ecosistema sia naturale che antropico, tant’è che all’atto pratico gli ambiti in cui si sostanzia l’efficacia giuridica delle indicazioni programmatiche di piano si scontrano con le proposte di perimetrazione dei parchi⁹, con i perimetri degli accordi di programma, dei patti territoriali e, ora, anche dei Piani di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Le modifiche o varianti di piano di cui le aree agricole sono oggetto risultano poi palesemente in contrasto con le situazioni di vincolo derivanti dai Piani paesistici (PP) regionali, o con vincoli sovraordinari non ancora interessati da PP. Nel primo caso non si prevedono compensazioni né indennizzi, nel secondo è il piano agricolo ad attribuire nuove destinazioni o ad inserire compensazioni.

4. Un contributo alla definizione di un lessico comune. L’incidenza dei servizi alla produzione agricola sulla pianificazione e organizzazione delle aree rurali

Se una volta l’assenza di telefono o di abbonamento alla televisione potevano rappresentare un indicatore sufficientemente esplicativo del genere di vita rurale, oggi catturare l’eterogeneità delle ruralità non è così semplice.

Approfondendo lo studio delle attività di servizio alla produzione (terziario avanzato) (Prezioso, 1996 e 2000), si rileva come queste si identifichino nel caso dell’agricoltura con la **formazione del management** e di una **manodopera qualificata nell’ambito dei piccoli servizi commerciali per le aree rurali** (Cfr. anche le ricerche SADA/FAO 1996-97) e come in concreto siano inesistenti su base locale, non solo in Italia, in termini di domanda e di offerta, anche da parte delle associazioni di categoria.

Per comprendere quanta importanza rivestano i servizi per la definizione di ruralità e per la migliore indentificazione dei relativi fenomeni, ci si è quindi chiesto:

- quale grado di conoscenza dei servizi di settore avessero in generale gli addetti all’agricoltura, se questa fosse la stessa che si rileva nel campo della produzione industriale, quanti fossero gli occupati coinvolti in un processo formativo e di trasferimento in questa direzione
- se gli addetti all’agricoltura ritenessero utile dotarsi di servizi alla produzione (anche non necessariamente innovativi), quali prospettive potevano aprirsi con il loro utilizzo (controllo dei mercati, migliore qualità del prodotto, maggiore resa, accesso a finanziamenti agevolati, ecc.)

⁷ Per ottenere la trasformazione si richiede di “fornire” garanzie ambientali.

⁸ Anche il lessico è lo stesso: tutela integrale (TI), tutela orientata (TO), tutela paesaggistica (TP).

⁹ Nel caso del Comune di Roma con le proposte avanzate con deliberazioni CC 39/95 e 162/96.

- quali le remore al loro utilizzo e quali i possibili effetti di destabilizzazione sociale ed economica.

Le risposte ottenute inviando un questionario (si fa riferimento ai risultati prodotti nell'ambito della ricerca CNR (1994-98) *Servizi avanzati alle piccole e medie imprese. Qualità del servizio e razionalizzazione economico territoriale*) non sono state molte per l'agricoltura (circa 50 su un campione di più di 500 imprese) rendendo ragione di un'indagine campionaria significativa solo dal punto di vista qualitativo. Si è reso perciò necessario integrarne i risultati con un attento esame di dati statistici ufficiali (censuari ISTAT) e di tendenza (Unioncamere e Tagliacarne), deducendone i primi risultati di seguito riportati:

- in un confronto tra **indicatori di struttura**, i servizi all'agricoltura non incidono mai più del 2% rispetto alle medie nazionali (ad esclusione di realtà come l'Emilia Romagna) e il valore maggiore è rappresentato dal *risparmio postale* (in mld. di lire);
- **l'indice sintetico di sviluppo e quello di edificazione produttiva** (edifici a servizio della conduzione del fondo) sono molto bassi;
- valori risibili sono espressi dalle **forme giuridiche societarie** (0,35 per le società per azioni), dal **numero di occupati nel settore del business** e dal **valore aggiunto** delle aziende agricole che hanno dimostrato una più stretta relazione con l'industria.

Lo status della regione di riferimento spiega in parte questa realtà, ma ad un confronto con condizioni geografiche simili (bassa densità di popolazione, prevalenza di territori montani, uno sviluppo industriale recente), i motivi appaiono diversi.

Ad esempio, regioni come il Molise mostrano valori più bassi di Friuli, Marche e Basilicata in tutti i settori (solo l'indice sintetico di sviluppo supera quello della Basilicata), ma ad un attento esame del trend regionale ci si accorge che nel periodo 1989-93 ad un minor tasso di crescita della densità d'impresa rispetto alla Basilicata corrisponde un incremento costante regionale, portando a credere che l'apertura dello stabilimento Fiat a Melfi abbia causato una distorsione nel reale andamento dell'agricoltura lucana (aumento del part time) più che un superamento della tendenza positiva molisana.

Lo stesso ragionamento investe la stima del rapporto azienda agricola/popolazione residente, mentre il tasso di natalità aziendale è diminuito in valore assoluto pur restando alto in alcune regioni del Nord-Est.

Di certo interesse è, rispetto agli obiettivi della ricerca, l'aumento del tasso di mortalità aziendale in agricoltura cui fa raffronto un tasso di sviluppo dell'attività imprenditoriale sceso al di sotto dello 0 (dato peraltro comune al livello nazionale come a quello delle regioni esaminate).

4.1. *Il settore dei servizi alla produzione agricola*

Lo studio del settore dei servizi - in qualsiasi contesto territoriale e, soprattutto, in quelli storicamente caratterizzati da notevoli ritardi nell'industrializzazione e, allo stato attuale, da accentuate tendenze allo sviluppo diffuso - deve, necessariamente, basarsi sulla scelta di una griglia di classificazione, per articolare i dati disponibili e dimostrare come i servizi (ed, in particolare, i *business service*) imprimano un notevole impulso alla crescita socioeconomica delle *less favoured region* (come sono considerate quelle rurali).

In quest'ottica sono state apportate alcune modifiche adattative alle tante classificazioni ufficiali, per includere anche i settori quaternari emergenti che, a causa della ricerca di opportunità di mercato nello scenario territoriale di riferimento, non presentano una demarcazione netta ed univoca rispetto a quelli del terziario innovativo. La classificazione risulta, pertanto, articolata secondo quattro categorie di attività:

- 1) *high-tech service* (R&D, Design, Control and testing, Environmental conscious manufacturing, Information Technology, network system);

- 2) *management supporting service* (financing, accounting, law consulting, education and training, innovation exploitation and quality improvement opportunities, marketing etc.);
- 3) *communication service and transportation infrastructure*;
- 4) *enterprise-territorial milieu linkages services*;

così come, considerando i risultati prodotti da molti studi sul tema, almeno quattro sono i grandi tipi di contesto cui riferire lo studio:

1. aree di radicata ruralità, in cui domina l'attività agricola e si rilevano poche attività economiche alternative (sono le aree molto specializzate in produzioni locali o quelle marginali)
2. aree di radicata ruralità, in cui predomina sempre l'attività agricola, integrata però con il turismo o con l'industria
3. aree agricole colpite dagli effetti del declino industriale
4. aree urbane e periurbane di frangia soggette a continui mutamenti di popolazione anche nell'occupazione

Nell'applicazione alla realtà dell'agricoltura italiana, queste classificazioni necessitano di essere ulteriormente affinate attraverso l'introduzione di altre due variabili in grado di segmentare l'offerta secondo le opzioni public/private e local/global sourcing.

Una prima analisi del settore dei servizi mette in risalto che nel Paese il peso dei "servizi non destinabili alla vendita" è superiore alla media, mentre quello del terziario per il mercato si attesta su valori di retroguardia. E', inoltre, opportuno sottolineare la profonda disomogeneità dell'offerta in alcune province che, nonostante la maggiore concentrazione di insediamenti urbani di medie dimensioni, presentano una netta prevalenza (all'incirca di ordine doppio) per quanto riguarda la localizzazione delle strutture di servizio¹⁰.

Focalizzando l'analisi sui *producer service* emerge chiaramente la mancanza - sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo - di una rete efficiente di servizi a supporto del tessuto produttivo agricolo. Soprattutto nell'area dei servizi di fondamentale importanza per le strategie di sviluppo aziendale, l'offerta è sottodimensionata rispetto ai reali bisogni ed esigenze dell'agricoltura. I servizi offerti alle aziende agricole, inoltre, sono di tipo tradizionale e riguardano per lo più la consulenza amministrativa, fiscale e tributaria e la consulenza del lavoro, il leasing e la consulenza assicurativa. Quasi inesistenti sono le attività di servizio a forte contenuto innovativo, quali i servizi commerciali, di marketing e pubblicità, tecnico-produttivi, finanziari di ricerca e sviluppo, per l'internazionalizzazione.

Tale situazione è, seppure per via indiretta, confermata dai dati relativi alla distribuzione della capacità innovativa delle regioni italiane. Prendendo a riferimento *l'indice di capacità brevettuale*¹¹ si vede che regioni agricole come il Molise si collocano al penultimo posto fra le regioni meridionali, con un indice pari a 0,005 rispetto allo 0,13 del Meridione nel suo complesso, allo 0,73% del Centro, all'1,26 delle regioni del Nord-Est e all'1,53 delle regioni del Nord-Ovest. Ad esempio, il Molise, è una delle poche regioni a non investire in ricerca e a non aver emanato leggi a supporto dell'innovazione e della qualità agricola oltre la delimitazione delle zone DOC¹².

Le forti carenze del settore dei servizi influiscono negativamente soprattutto sulla competitività delle piccole e medie aziende, ma più in generale, sull'intero sistema agricolo. La qualità e il tasso innovativo sono divenuti, infatti, in altre realtà europee un ingrediente chiave

¹⁰ L'analisi dei tassi di natalità e mortalità delle imprese di servizi e delle loro proiezioni sul breve-medio periodo, portano a confermare l'esistenza - ed il progressivo rafforzamento quantitativo - di tale divario (Istituto Tagliacarne 1991).

¹¹ L'indice è dato dal rapporto normalizzato fra brevetti e valore aggiunto industriale (Istituto Tagliacarne, 1993).

¹² Anche l'indice sintetico di sviluppo pone il Molise agli ultimi posti delle regioni italiane (1,64 contro, ad esempio, il 4,42 delle Marche ed il 4,68 del Friuli).

del successo competitivo e della sua consistenza spazio-temporale. In scenari economici di tipo globale, infatti, la sfida competitiva finisce necessariamente, con l'investire anche l'agricoltura - e più precisamente l' "azienda rete" nella sua integralità e, di conseguenza, i sistemi territoriali (locali, regionali, nazionali) in cui essa opera e che costituiscono poli di riferimento essenziali nel quadro delle diverse interazioni materiali e/o immateriali.

4.2. *L'organizzazione dei servizi nel sistema agricolo delle regioni italiane*

La struttura dell'attuale sistema agricolo nazionale si riflette in un'organizzazione territoriale di tipo lineare, in cui si rileva l'assenza di connessioni trasversali, ad eccezione di quelle presenti all'interno delle aree costiere e di pianura.

Al contrario della PMI industriale, le aziende agricole italiane della stessa dimensione non hanno fatto registrare un rilevante tasso di innovazione ottenuto sostenendo bassi costi in R&S. Tanto che alcuni settori ad esse complementari, come quello delle macchine agricole o della chimica, mostrano nella prima metà degli anni '90 un trend negativo (rispettivamente - 4,4% e - 9%) simile a quello del precedente decennio (Prezioso, 1998a). Sicuramente hanno pesato sull'andamento di questi comparti alcune congiunture sfavorevoli più generali, ma è anche vero che si assiste ad una lenta caduta della domanda di beni e tecnologie per l'agricoltura.

Ciò sembra sottolineare per le aziende agricole quella che nel 1993 sembrava ancora un'intuizione: la gran parte dei soggetti che rivestono posizioni decisionali (il management agricolo) svolgono in proprio un'azione di R&S per aggiornare e/o innovare il proprio processo produttivo, e solo in alcune regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio) questa azione passa attraverso centri di cooperazione agricola o di incubazione.

Si ricordava in precedenza il ruolo svolto dal telefono nel mutamento del genere di vita rurale; ma va sottolineato come le **telecomunicazioni** rappresentano oggi un potenziale immenso e non sfruttato per la produzione agricola. In media oggi gli agricoltori italiani utilizzano solo una piccolissima parte del servizio, cioè quella più banale (fax, collegamenti bancari, e commerciali, ecc.), ignorando ad esempio le reti di monitoraggio ambientale, il telemarketing, la formazione e l'aggiornamento a distanza, ecc.

L'**intermediazione monetaria e finanziaria** è al contrario un insieme abbastanza noto agli operatori agricoli, poiché costituito da mercati diversi: immobiliare, fondiario, creditizio, monetario; e gli intermediari che vi operano, anche offrendo servizi, hanno una diffusa localizzazione. Non è per nulla irrilevante che in tutti i centri agricoli di piccola dimensione del Mezzogiorno sia presente una finanziaria locale, che fa proprie funzioni anche creditizie, rivestendo ruoli spesso ambigui in ragione dei volumi e delle tipologie di beni intermediati.

Sorti alterne subiscono gli altri tre comparti particolarmente utili al settore agricolo: la **Ricerca e Sviluppo**, dove sono rari i centri dedicati all'agricoltura o alla sua integrazione nel sistema industriale (Val Basento, Benevento); la **consulenza amministrativo-gestionale** incentrata prevalentemente sulla certificazione di qualità del prodotto ed ora (in Puglia e nelle aree naturali protette del Mezzogiorno) anche ambientale dei siti (EMAS); i **network spaziali e professionali** per la formazione di manodopera qualificata.

Ma quali i sostantivi del lessico desumibili da un ragionamento sui servizi avanzati all'agricoltura?

Le categorie maggiormente ricorrenti ai fini di una comparazione sono sicuramente: **la dimensione** aziendale valutata in termini assoluti (stabilita un'unità di misura significativa), oppure in termini relativi (grande o piccolo rispetto ai diretti concorrenti);

le economie di scala, o meglio la loro assenza;
l' **“effetto esperienza”** in funzione della dimensione relativa, cioè del rapporto dimensionale all'interno del settore;
mentre altre come il **potere di mercato**, il **numero di dipendenti** coadiuvanti, l'**ammontare del capitale investito**, il **volume d'affari** sono da considerare misure per definirne la dimensione in valore assoluto.

Si può intuire fin d'ora come nella realtà la scarsa disponibilità di dati qualitativi non abbia permesso di realizzare classi e confronti oltre una certa scala di lettura: ambientale, imprenditoriale e organizzativa.

Va precisato, però, che anche nel campo imprenditoriale agricolo si è diffusa una nozione artificiale di “fattore ambientale”, inteso come il rapporto che l'azienda ha con il mercato e la posizione che essa vi occupa¹³. Ciò che è servito agli imprenditori agricoli a superare la differenza che separava nell'accesso ai fondi europei la piccola-media e grande azienda agricola da quella industriale, e le posizioni marginali di mercato in cui operano le aziende meno integrate dalle grandi, consentendo soprattutto alle piccole di mantenere quella localizzazione iniziale coincidente oggi con gli spazi lasciati liberi dalla crescita urbana.

Queste aziende assumono oggi un atteggiamento in rapporto all'ambiente esterno reattivo piuttosto che anticipatore: si ravvisa una grande difficoltà ad anticipare e a controllare le variabili del mercato, anche fondiario, mentre il fattore imprenditoriale diventa sempre più importante, poiché la peculiarità della piccola azienda è di avere inscindibili la funzione del manager-proprietario-direttore aziendale, che tende ad accentrare tutte le mansioni, senza avere qualifiche particolari oltre quella agronomica.

Tornando al criterio quantitativo, per distinguere le piccole-medie aziende agricole dalle grandi è possibile ricorrere all'utilizzo di dati generali di base quali il *numero di addetti* o il *fatturato conseguito*.

Esiste infatti una relazione diretta fra il fatturato e la dimensione nel caso della grande azienda (maggiore è il fatturato, maggiore è la dimensione); ma nel caso delle piccole e medie aziende questo indicatore risulta poco attendibile se non confrontato con altri parametri quantitativi, quali ad esempio il numero di addetti, poiché varia notevolmente secondo il tipo di produzione svolta e la stagionalità.

Analizzando le aziende secondo la loro dimensione stimata in base al numero di addetti, anche questo indice si rileva poco affidabile, se, per esempio, si considera un'azienda che utilizza un processo produttivo ad alta intensità di capitale e tecnologia (come nel caso dell'Emilia Romagna)¹⁴.

In Italia l'ISTAT ha fissato nel 1991 i limiti di soglia entro i quali un'azienda può essere definita piccola o media adottando come base il numero dei coadiuvanti; mentre nel 1993 le norme europea sugli investimenti per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie aziende hanno posto l'esigenza di apportare una rettifica alla relativa legge italiana del '91 perché non conforme ai criteri dimensionali stabiliti dalla Comunità, modificando quello che prima era il parametro di definizione ed elevando i range del numero di coadiuvanti ricompreso nelle classi.

Ad essa si sono dovute uniformare gran parte delle associazioni di categoria, cosicché in questa sede **si pone il problema di scegliere una nuova classificazione**, più congrua ai nuovi parametri recepiti dalla UE.

¹³ In questa ricerca l'ambiente viene inteso anche come *environment* (Prezioso 1993 e 1995).

¹⁴ Per ovviare a questo inconveniente sarebbe preferibile associare l'indice al capitale investito. Anche se risulta difficile sintetizzare entrambi in un unico indice espressivo di un solo indicatore di dimensione.

5. Proposta di indicatori per l'individuazione delle aree rurali

I metodi per lo studio geografico della ruralità non possono essere definiti secondo un percorso strettamente statistico ancorché da questo mutuati, né basarsi su un parametro, certamente unificante, ma non univoco, come i servizi, in quanto non riconducibili a teorie codificate.

Piuttosto è possibile parlare di metodi analitico-induttivi atti a produrre nuovi risultati interpretativi. L'applicazione di modelli già di per sé tendenziali, infatti, riesce solo parzialmente ad individuare il complesso sistema di imprese di riferimento rispetto alla sua distribuzione geografica¹⁵.

È attualmente solo in parte possibile misurare lo sviluppo tecnologico raggiunto dalle aziende agricole, valutato mediante la diffusione dell'*innovazione* o, meglio, l'*utilizzo* o la *creazione di innovazione tecnologica* da parte delle aziende stesse, mettendo a confronto la spesa di R&S, la produzione e acquisizione di brevetti (Cantore, 1993).

Altre indagini (NOMISMA, 1991) conducono lo studio *all'indice sintetico del grado di centralità* aziendale rispetto alla propria dimensione, per valutare se si è internazionalizzata di più la piccola-media dimensione aziendale o la grande.

Un ulteriore metodo di analisi per la misura della competitività fra imprese è il *grado di specializzazione*, che distingue la piccola-media azienda dalla grande, rilevabile, per altro, solo nelle aree a produzione tipica.

Oltre a questi sono da ricordare alcuni indici "sociali" come *tasso di imprenditorialità*, *struttura sociale dell'impresa* (numero delle aziende agricole/1000 abitanti), l'incidenza dell'occupazione sul totale degli occupati ed infine la *densità dell'azienda agricola* (numero di aziende/kmq)¹⁶.

Il mix di questi indicatori individua come area particolarmente atta ad accogliere forme integrate di agroindustria sostenuta da un tessuto di servizi innovativi preesistenti ed in corso di trasformazione (Pomezia e Castel Romano) il sistema Anzio-Ardea-Nettuno-Pomezia-Ostia/Acilia (XIII circoscrizione romana)-Fiumicino (Maccarese), in cui più evidenti sono fenomeni crescenti di periurbanizzazione, fenomeno esteso in una fascia compresa tra i 25 e i 40 km dal centro del Capoluogo.

Sembra quindi utile in conclusione proporre di seguire, in via sperimentale, una procedura di definizione delle aree di studio secondo un metodo d'indagine che, prendendo a base l'analisi sistemico-qualitativa, permetta di pervenire ad una prima sommaria identificazione dei contesti, senza tralasciare quegli aspetti, prima ricordati, non sottoponibili a valutazione quantitativa (ad es. caratteri storici dell'insediamento, paesaggio, ecc.), da approfondire in una successiva fase della ricerca.

Questa concezione permette di formulare un primo paradigma di definizione della ruralità (1):

E' possibile intendere per ruralità un insieme di aree e di spazi, ivi compresi quelli a destinazione ed uso agricolo o di manifesta naturalità anche sottoposta a vincolo, in cui la tipologia dell'assetto territoriale non sia omogenea, mostri più di una direzione di orientamento preferenziale (siano in altre parole presenti insediamenti a maglia, a nodo lineare, a centri e nuclei/case isolati) lungo i principali assi di trasporto, sia evidente la

¹⁵ Il CENSIS (1991), per esempio, analizza il sistema di impresa utilizzando indicatori: statistici tradizionali, come il *tasso di iscrizione delle aziende alle CCIAA*; quali-quantitativi, come la *spinta all'internazionalizzazione* calcolata stimando la dimensione delle unità. E ancora il CERVED (1991) prende in considerazione il *tasso di iscrizione*, il *tasso di cessazione* e il *tasso di crescita* delle aziende sia per rami di attività sia per regioni, mentre Piergiovanni e Santarelli (1993) calcolano il *tasso di natalità*, il *tasso di mortalità* e il *tasso di sviluppo*.

¹⁶ Quest'ultimo considerato scarsamente significativo e, dunque, di semplice orientamento.

presenza d'infrastrutture (anche storiche) di servizio all'attività primaria, insiemi sociali riconoscibili il cui reddito principale derivi da attività primarie, uso estensivo degli spazi residenziali e a servizio; e in cui sia chiara la dipendenza da centri e nuclei urbani per ciò che riguarda l'erogazione di servizi di livello superiore e le funzioni di mercato con produzione riconoscibili.

Per le aree così individuate e cartografate in prima approssimazione sarà quindi stimata la **densità insediativa rurale (2)** individuata dalla relazione:

popolazione in aree agricole/superficie agricola

in cui la popolazione in aree agricole sarà data dalla relazione: popolazione totale comunale – popolazione dei centri (dati ISTAT)

articolarlo i risultati nelle seguenti classi:

- >1,2 ab/ha - densità alta
- 0,5 – 1,2 ab/ha - densità media
- < 0,5 ab/ha - densità bassa

Non sembra inutile studiare poi i potenziali agricoli (3) delle aree così individuate, desumendoli dal confronto di due parametri: **uso reale del suolo agricolo e fertilità**, affinché sia chiara la varietà dei contesti di riferimento.

L'indagine è pensata per essere applicata sia alla scala comunale che provinciale. Solo in una seconda fase sarà possibile ricercare gli indicatori di dettaglio precedentemente richiamati.

Sta di fatto che l'incipiente produzione di servizi anche rari nell'hinterland romano fa degli spazi agricoli un cuscinetto/filtro tra le molte attività che le recenti scelte di programmazione urbana hanno concentrato nelle zone periurbane e urbane (accoglienza e ricettività turistica, centri di R&S, centri finanziari e gestionali, ecc.), demandando il vero sviluppo agricolo all'interno delle aree protette e delle green belt che si delineano nelle zone di confine delle Capitale, inserendo per contro gli spazi agricoli interstiziali nella cosiddetta progettazione urbana.

6. Standardizzazione delle procedure e dei contenuti: le invarianti “irrinunciabili” per una pianificazione sostenibile delle aree agricole e rurali

Lo sviluppo e la gestione delle aree rurali non può, quindi, allo stato attuale delle conoscenze tecniche e scientifiche raggiunte e del dibattito internazionale in corso, prescindere da due condizioni: la specificità delle realtà locali, la globalità dell'approccio sostenibile.

Ciò pone inevitabilmente questioni di standardizzazione delle procedure e di definizione di regole anche nel campo della determinazione dei contenuti che rendono possibili e operativi i **piani d'assetto**, quali strumenti di controllo, pianificazione e governo/gestione delle molteplici modalità con cui un parco definisce il proprio modello endogeno di sviluppo ed opera sul piano dell'offerta competitiva per il mantenimento della propria identità di ecosistema naturale ed antropico.

E' per questo che le esperienze e le riflessioni più recenti (in ambito internazionale ed europeo) suggeriscono di impostare la questione:

1. da un lato in termini di *governance* in relazione alla più generale visione di *government* (le politiche nazionali in accordo con le politiche locali per la piena attuazione del principio

di sussidiarietà), affinché il piano d'assetto diventi strumento di sviluppo "dal basso" e veicolo di coesione interregionale attraverso l'adesione ad un nuovo patto tra stato e collettività intergenerazionali;

2. dall'altro come occasione di ridefinizione di regole perequative basate su principi etici condivisi ed irrinunciabili (la sostenibilità) da attuare mediante una scelta sostanziale di trasferimento/assunzione di poteri.

Il piano d'assetto acquista, quindi, valore di ambito sperimentale per la definizione di una pianificazione di IV generazione che trasferisca alle generazioni future lo stesso livello di risorse residuali che impone oggi di operare questa scelta.

Ne consegue la necessità di stabilire operativamente e sul piano pratico quali aspetti rappresentino le *invarianti irrinunciabili* su cui misurare l'attendibilità e la capacità delle aree agricole di produrre e promuovere coesione sostenibile, al di là dell'utilità, della rarità, della godibilità che rendono oggi un'area protetta comunque un bene economico.

Affinché sia possibile raggiungere un obiettivo così complesso è necessario che il piano d'assetto assuma e condivida almeno i seguenti aspetti della pianificazione più avanzata (quella cioè che supera il piano struttura/programma):

- **la multidisciplinarietà e l'equilibrio delle parti**
- **la territorializzazione** (georeferenziazione dei dati reali e dei problemi/criticità, valutazione preventiva dei livelli di sviluppo ammissibili, l'uso di sistemi informativi, ecc.)
- **la transcalarità del problema** (scala della pianificazione: urbano/locale, sovralocale, regionale, provinciale)
- **l'approccio scientifico/culturale nell'ottica sistemica**
- **la scelta degli strumenti** (volontari, coercitivi, diretti, indiretti, quantitativi e qualitativi, ecc.) e **l'applicazione delle norme e delle procedure** (VIA, ISO, ecc.) **da ricomporre in una mappa delle compatibilità preliminari e in una matrice di gestione ambientale per il dialogo concertato intersoggettuale** (decisori pubblici/privati, classe imprenditoriale, cittadini, ecc.).

per la determinazione degli scopi e la scelta appropriata delle risorse su cui costruire lo sviluppo del **distretto agricolo**.

Il Quadro generale della pianificazione socioeconomica e ambientale di un'area agricolasi delinea quindi come:

un intervento alternato ed integrato tra analisi e pianificazione integrata da parte dello Stato

un intervento 'proattivo' da parte del sistema agricolo

un intervento di controllo da parte degli enti locali e sovralocali

Scopo di questa strategia è anche di perseguire e rispondere a criteri di **efficienza ambientale**, mediante:

- l'individuazione dell'*area sistema/funzionale* per la gestione ambientale delle aree, secondo caratteristiche proprie svincolandola dalla zonizzazione
- la creazione di un *apparato amministrativo* proporzionato
- *l'integrazione in rete* a livello globale di tutti i processi locali

L'obiettivo del piano di assetto è dunque quello di elaborare un modello geoeconomico semplificato di gestione territoriale compatibile del distretto agricolo.

Tab. 1 – *Organizzazione semplificata delle relazioni tra soggetti e azioni della gestione per lo sviluppo sostenibile*

Fasi gest.	Sogg. gest.		
	<i>Stato</i>	<i>Ente locale</i>	Impresa agricola
<i>Analisi iniziale</i>	VIA UE Inter-nazionale	VIA regionale	Analisi Condiz. Interne sv.
<i>Def. Obiettivi generali</i>	Politiche Pian.terr.		
<i>Def. Obiettivi Specifici</i>		Program. Regional. logistica	Politica ambient. Aziend.
<i>Gestione</i>		SGA Territor.	SGA aziendale
Monitorag. e controllo	Controllo Ob.Gener	Montor./SIT Ecosiste.	Audit interno

Fonte: Prezioso, 2000a

Costituiscono punti/strumenti qualificanti ed irrinunciabili alla scala territoriale d'area vasta:

1. La dichiarazione di appartenenza alla rete territoriale integrata delle aree agricole europea
2. L'organizzazione sistemica multicentrica (policentrismo) del territorio
3. Il dominio territoriale o variabile endogena della soglia dimensionale e della portata economica del sistema agricolo/distretto
4. La valutazione all'interno dell'area impresa/agricola delle compatibilità preliminari per la misura degli impatti diretti ed indiretti derivanti dal piano d'assetto e dalle scelte di sviluppo socioeconomico
5. La definizione di un centro direzionale di programmazione, progettazione e gestione integrata
6. L'applicazione di procedure e l'utilizzazione di strumenti di analisi e valutazione (Emas, ecolabel, VIA)
7. La coincidenza dei valori di qualità ambientale esistenti con i valori della qualità progettata (applicazione della curva-modello Prezioso, 1994 e 1999)
8. La certificazione ambientale del piano d'assetto, dell'area attraverso la certificazione d'impresa e dell'attività di servizio
9. Le inchieste pubbliche e la partecipazione dei cittadini al processo di piano
10. Il Quadro territoriale di riferimento
11. Il Quadro di riferimento programmatico
12. Il Quadro di riferimento ambientale
13. Il Quadro di riferimento progettuale
14. Il Sistema Informativo Territoriale

Tab. 2. SCHEDE DI SINTESI: *Parti per la "costruzione" di un piano agricolo sostenibile*

il Quadro ambientale ex ante

individuazione delle componenti di riferimento (9 secondo lo schema VIA)

pesatura qualitativa per la verifica di ammissibilità delle azioni di piano
sintesi valutativa e messa a punto delle aree di coerenza

Tipologie e azioni di piano per una pianificazione di sviluppo settoriale

per lo sviluppo economico (agricoltura, artigianato, industria, turismo, infrastrutture e servizi)

per l'organizzazione sociale

per la tutela del paesaggio e degli elementi di pregio storico-naturalistico (le centralità e i centri minori)

per la prevenzione dei rischi

per l'organizzazione delle aree contigue

stimolo alla verifica delle condizioni locali

Elementi base per la costruzione di una banca dati territoriale

nozioni di GIS e SIT

definizione dei principi elementari per la costruzione di un sistema di controllo e monitoraggio ambientale

elementi di cartografia automatizzata e georeferenziazione dei dati

trattamento territoriale dei dati statistici e certificazione dati

La certificazione di qualità

tecniche e procedure per la verifica di ammissibilità delle azioni di piano

nozioni di regolamentazione territoriale ed edilizia per la costruzione di un sistema normativo attivo

i network dei parchi europei

manuale ISO 9000 e ISO 14000

La produzione di settore e la certificazione di qualità

il piano qualità per i settori della produzione e non

il manuale di gestione parchi

Il modello bottom-up versus il modello top-down

Adeguamento agli strumenti per una pianificazione innovativa in ambito generale e settoriale a scala locale

Coinvolgimento attivo degli attori della pianificazione, gli attori di governo, gli attori dello sviluppo locale

Riferimenti bibliografici

R.M. Bennett & A.J. Errington, "Meeting the training needs of rural England", *Planning, Practice and Research*, 5, pp. 11-16.

R.M. Bennett & A.J. Errington, "Training and the Small Rural Business", *Planning, Practice and Research*, 1, 1995, pp. 45-54.

F. Boscacci, "Wider urbanisation and rural values in the regional urban planning processing's", *Proceeding of European Regional Science Association 37th Congress*, Roma, 1997, CD.

L. Negri (a cura di), *Servizi per l'innovazione e la qualità di Impresa - analisi metodologica e geoeconomica*, S&R - Studio e Ricerca, n.11, Roma, CNR, 1993, pp. .

M. Prezioso *et al.*, *Interaction of Urban and Agricultural Systems within a Weak Economy: The Case of Italy's Molise Region*, in "Proceedings del 3 International Congress Energy Environment and Technological Innovation", Caracas, 1995.

M. Prezioso *et al.*, "Small-medium firms advanced services. Green Quality and Economic-territorial model of localization", in A. Rossi (a cura di), *Proceeding of European Regional Science Association 36th Congress*, Zurigo, 1996, CD.

M. Prezioso, "Politique principale et limites des mulieux ambients pour le développement du "bottom-up" touristique. Le cas des Apennins en Italie", in Vitte P. e Diry J.P. (a cura di), *Actes du Colloque Moyennes Montagnes Europeennes. Nouvelles fonctions, nouvelles gestions de l'espace rural*, Clermont-Ferrand, Universite Blais Pascal-Ceramac, 1999, pp. 343-358.

M. Prezioso e P. Renzetti, *Organizing model for sustainable small and medium firms The Italian case study*, in *Proceedings of European Regional Science Association 39th Congress*, Dublino, 1999, CD.

M. Prezioso (a cura di), *Servizi avanzati alla piccola e media impresa. Qualità del servizio e razionalizzazione economico-territoriale*, Bologna, CEIS/II Mulino, 2000 (in corso di pubbl.).

R. Saini, P. Berdini, M. Prezioso, R. Gambino, *Standard per i piani di assetto dei parchi*, in Agenzia regionale per i parchi del Lazio, *Atti della I Conferenza regionale sulle aree protette della Regione Lazio*, Roma, gennaio 2000 (a)

U. Winkelmann, "The misleading notion of 'rural areas' in regional policies", *Proceeding of European Regional Science Association 37th Congress*, Roma, 1997, CD.

Abstract

Like in a paradox, rural (and agricultural) spaces still represent empty spaces to fill in the laws and the models, because in this way today we measure the development and physical planning in Italy.

Indeed, it is paradoxical that the rural spaces have been dealt with as follows since 1942, year of the first and still in force national town planning law:

- in a residual and marginal economic in the layout of socioeconomic development plans (an important part of planning), also the traditional ones (the first generation planning, only based on the land rent mechanism);
- as empty spaces, pending to be filled with an increasing urbanization, or finally abandoned, because inaccessible to it;
- as undifferentiated, because too wide and uniform in the organization system to make visible their central business core.

Although this big empty is easy to ascribe to the functionalist mean - ruling until the eighties, structurally conditioned by the political and economic debate on the profit and the rent topics, given the mass of literature accumulated on the subject in various disciplinary branches -, it is necessary underlying that other variables have played against a more accurate arrangement of the rural and agricultural areas in the national planning process.

For a start, we may call to mind both the results of the rural reform and its synthetic derivatives in the “Progetto 80”, the discontinuous action of the “Cassa per il Mezzogiorno”, the conflict between intensive and extensive production models, the temporal volatility of the planned European guidelines and the regional policies in respect of the agricultural development’s cycles, ... And we could go on still for long.

But, in this time, it is important to discuss and expand on two relationships’ plans:

- with the town
- with the environment

It is just from the unsuccessful relationship to the first one, the urban empty as in the case of “Italian Mezzogiorno”, or for a too close and ambiguous dependence from it as in the case of the wide Middle – Northern urban areas, that the progressive weakening of the environmental values comes. The rural spaces are bearers of these values, meaning with this to disapprove some of the parameters and the inalienable characters of the complex regional space in which the territory is organized to dictate its planning rules.

On the other hand, in the reasoning of the regional rural planning it is rare to be able to count on a real trans-graduated approach, those details the indicators in relation to the geographical scale (regional, sub-regional, and local). So as it seems difficult to be able to distinguish types of rural characters in areas very different among them, even if the rural economies are today considered locally vital for the maintenance of productive systems. Any stable socio-economic and settlement structures correspond to these (like in the case of the Rome periurban/rurban area or Molise intermunicipal areas), and it is still possible to read the conflict’s sequences which come before the integration: discontinuous human presence, concentrated in areas geo-morphologically and climatically not always favourable; absence of stable environmental protection planning in spite of the high natural regional degree; negation of a social and economic value in the environment on the part of the settled communities.

So, in a future which appears lacking in those distorted effects due to a tax reliefs’ policies - also in European Union -, it is right to wonder what it may be the future geoeconomic and geopolitic structure in order to the urban systems in which the inclination to a suitable development based on the performance of rural spaces seems, once again paradoxically, to show a limit to a balanced increase.

Therefore, this research proposes to join two objectives:

- To offer an operative aid to the definition of the general or structural characters of the rural economies in sub-regional area (intermunicipal scale, with particular reference to the Rome and Molise provinces)
- To verify if an outstanding weight/duty could be assigned and with what degree of innovation to rural/agricultural areas' types, for the adjustment of suitable policies of the development planning.

Resumee

Exactement comme dans un paradoxe, les espaces agricoles représentent un *vide qui encore doit être comblé* du point de vue des lois et des marches à suivre avec lesquelles mesurer actuellement la planification du développement et l'aménagement territorial en Italie.

C'est, effectivement, paradoxal que depuis le 1942, année de la définition de la première et encore en vigueur loi urbaniste nationale, les espaces agricoles sont été traité :

- De façon résiduel et économiquement *marginale* dans l'imposition de plans de développement socioéconomique (comme d'autre part, au fond, sont toutes les actions de l'aménagement territorial) même les plus traditionnels (ceux, par exemple, de première génération basé uniquement sur le mécanisme de la rente foncière) ;
- Comme des espaces vides, *en attendant* d'être rempli par une urbanisation croissante ou *définitivement abandonnée* puisque à ceci inaccessible;
- Comme *indifférencié*, puisque excessivement vastes et uniformes par rapport au système d'organisation pour rendre visible le fait qu'ils soit central.

Bien qu'il soit facile attribuer cette importante lacune à la culture functionaliste dominante jusqu' aux années 80 structurellement conditionné par le débat politique et économique sur le thème du profit et de la rente en considération de la vastité de la littérature produite en plusieurs disciplines, il est important de souligner que d'autre variables ont joué un rôle défavorable, dans le processus par rapport aux zones rurales et agricoles.

On peut rappeler à la mémoire, avant tout, aussi bien les résultats de la Réforme agraire que ses dérivés synthétiques du "Progetto 80", l'action discontinuée de la Cassa del Mezzogiorno, le conflit entre systèmes de productions intensives et extensives, la volatilité temporelle des orientations politiques européennes et des politiques régionales par rapport à la planification temporelle des cycles du développement agricole, ... et on pourrait continuer avec d'autre exemples.

Cet étude, toutefois, tien à souligner et approfondir deux types de relation que on pourrait définir transversales:

- Avec la ville
- Avec l'environnement

Et c'est surtout a cause de l'absence de relation avec le premier aspect, pour l'inexistence de villes comme dans le cas du Mezzogiorno, ou pour une trop stricte et équivoque dépendance de celles-ci, comme dans le cas de grandes zones urbaines du Centre-Nord, que l'on peut faire dériver l'affaiblissement des valeurs du milieu, propre aux espaces ruraux, de l'environnement avec l'intention de stigmatiser certain des paramètres et des caractères fondamentaux du complexe espace régional dans lequel le territoire s'organise aux but de définir les propres règles de planification.

Par contre, en raisonnant sur la planification régionale des espaces agricoles c'est rare de pouvoir utiliser un véritable critère d'analyse qui n'est pas lié à une simple méthode par échelles, qui détaille les indicateurs en relation à l'échelle géographique (régionale, sous-régionale, locale), aussi qu'il paraît difficile de pouvoir distinguer typologies de ruralité entre différents milieux, même si les économies rurales sont à nos jours considérées localement vitales pour le maintien de ces systèmes productifs auxquels ne correspondent pas de stables structures socioéconomiques et d'établissement (comme dans le cas de la zone périurbaine romaine où des provinces du Molise), en étant encore possible lire les étapes du conflit qui a précédé l'intégration: présence humaine discontinue, concentrée dans des zones avec une géomorphologie et un climat défavorable; absence de valeur stable des milieux ambiants malgré le considérable degré de naturalité dans les régions dans lesquelles ils sont prévalents; la négation d'une valeur sociale et économique à l'environnement du côté des communautés établies.

C'est donc juste se demander lequel pourrait être - dans un futur qui s'annonce sans ses effets qui altèrent du à l'absence d'une politique de dégrèvement aussi au niveau communal - le rangement géoéconomique qui doit intéresser les systèmes urbains dans lesquels la prédisposition à un développement soutenable qui se base sur la permanence des espaces ruraux semble-t-il, paradoxalement encore une fois, montrer une limite à la croissance équilibrée.

Deux sont les buts, par conséquent, qu'on veut aboutir:

- Offrir une contribution opérationnelle à la définition des caractères généraux où de structure des économies rurales au niveau sous-régional (à l'échelle provinciale, en particulier à celle romaine et du Molise);
- Vérifier si un poids/role important, pour la mise à point de politiques appropriées de planification territoriale du développement, pourrait être attribué et avec quel degré d'innovation à typologie de zone rurale et/ou agricole.

Table 1 – Tipologie agricole all'interno delle diverse modalità di organizzazione economico-territoriale (Fonte: elaborazione da Boscacci, 1997)

<i>Type of agriculture</i>	<i>Relations with the agro system</i>	<i>product/ market</i>	<i>integrant subjects</i>	<i>firm size and management</i>	<i>firm economic orientation</i>	<i>relations with the territory</i>
area	not integrated	fresh products or first transform. / direct sell local market	none	small / peasant property	max family income / other fields integration	peri-urban and peripheral areas
	integrated	manufactured transformed / regional market	co-operative small firms / whole sale trade	small/medium / professional peasant property	max family income / decreasing transaction costs	local economic system
net	integrated	transformed products / global market	transformation industry and distribution	small and medium peasant firm or capitalistic firm	max stability of the firm income / decreasing transaction costs	agri-system / agri-industrial district
	not integrated	commodities / global market	large scale whole sale trade	capitalistic firm	firm income / min production costs	extensive agricultural space and special spaces of other agricultures

Table 2 – Una classificazione economica dei beni e servizi ambientali (Fonte: elaborazione da Boscacci, 1997)

<i>Type of product/service</i>	<i>Specific resources</i>	<i>Main modalities of use</i>	<i>Type of activities</i>	<i>Relations with primary activities (agriculture, animal breedings, forestal management)</i>	
				<i>sinergic</i>	<i>conflictual</i>
oriented to the final consumption (directly or through the market)	landscape woods flora fauna	direct contact consumer environment and local market	<ul style="list-style-type: none"> • hunting and fishing • other spontaneous products (nuts and berries, mushrooms, herbs, flowers...) 	<ul style="list-style-type: none"> • demand of reception services • demand of agro-zootechnic products 	<ul style="list-style-type: none"> • interferences in soil utilization • damage of arable soil
oriented to the production of other goods and services	landscape local products professional skills local culture art traditions	local economic system	<ul style="list-style-type: none"> • tourist services • sporting services • leisure activities • traditional handicrafts 	<ul style="list-style-type: none"> • supply of work (also in part-time or seasonal form) • supply of products • diversification of the firm production (agri-tourism, other activities that can be treated in the firm) 	<ul style="list-style-type: none"> • interferences in land utilization • damage of arable land
	waters mineral resources quarry products timber	global market	<ul style="list-style-type: none"> • energetic industry • excavation industry • mineral water industry • timber industry 	<ul style="list-style-type: none"> • local supply of work • demand of products 	<ul style="list-style-type: none"> • interferences in soil and water utilization • air and water pollution

Table 3 – Esternalità dei subsistemi urbano, agricolo, ambientale (Fonte: elaborazione da Boscacci, 1997)

<i>Type of externality</i>	<i>Urban sub-system</i>	<i>Agriculture sub-systems</i>	<i>Environmental sub-system</i>
positive	<ul style="list-style-type: none"> • agglomeration economics • supply of advanced services • creation of new activities • innovative processes 	<ul style="list-style-type: none"> • hydro-geologic protection of land • contribution to water and air purification • landscapes for tourist activities development • demographic defence of the territory 	<ul style="list-style-type: none"> • bio-mass contribution to the regeneration of air and water • production of landscape and environment • defence of vegetable and animal bio-diversity
negative	<ul style="list-style-type: none"> • air pollution • water strata pollution • urban and industrial solid waste • interference in the rural infrastructural network (water channels, farm roads, net firm) 	<ul style="list-style-type: none"> • destruction of wet zones and spontaneous woods • soil and water strata pollution • soil erosion • reduction of bio-diversity 	<ul style="list-style-type: none"> • acid rain (pollution deriving from inside and outside)