

Il territorio agricolo tra politiche di settore e pratiche urbanistiche

Sebastiano Carbonara

Università degli Studi G. d'Annunzio di Chieti

1. PREMESSA

Una possibile prospettiva di lettura e interpretazione del territorio gestito e controllato dall'attività primaria, richiama l'idea di ambiti produttivi caratterizzati da una forte e diffusa relazione con lo spazio fisico, sottoposti a due¹ grandi sfere di influenza che ne determinano, contestualmente, le trasformazioni e l'evoluzione: politiche agricole e prassi urbanistiche, intendendo per queste ultime tutto quell'insieme di strumenti formali e informali che la pianificazione urbanistica e territoriale utilizza oggi in Italia.

Da qui una successiva osservazione relativa alla perdurante visione, nel nostro Paese, delle politiche agricole come espressione di scelte, indirizzi, azioni di carattere meramente settoriale, orientamento che ha comportato effetti a volte sorprendenti sul piano territoriale, soprattutto in alcune realtà regionali (in genere le più dinamiche) laddove le pratiche di governo del territorio hanno cercato di coniugare esigenze di sviluppo economico, infrastrutturale e insediativo da un lato ed istanze di qualità e di tutela ambientale dall'altro, prescindendo dal ruolo e dal significato che è possibile riconoscere all'attività primaria all'interno di tali processi.

In altri termini, politiche agricole e politiche territoriali ed ambientali hanno tendenzialmente seguito percorsi autonomi, quando non proprio confliggenti, comportando rilevanti trasformazioni del paesaggio agrario e più in generale degli assetti territoriali, non inquadrabili evidentemente all'interno di una visione unitaria e di prospettiva, ma piuttosto quale risultato inatteso e comunque mai adeguatamente considerato di singoli interventi rispondenti a logiche "altre" ed a obiettivi specifici e circoscritti.

A tutto questo non è forse estranea la sostanziale assenza di una pratica della pianificazione di area vasta nell'Italia repubblicana² (quantomeno sino alla fine degli anni '80), che ha impedito il formarsi di una cultura tecnica e politica che consentisse di

1 Volutamente è stato escluso dalla trattazione un terzo elemento che pure esiste, vale a dire il mercato. È anche vero però che negli ultimi decenni i suoi effetti potenziali si sono "diluiti" in quelli generati dalle opzioni fornite dalla politica agricola comunitaria.

2 Se si eccettuano alcuni episodi rimasti isolati come ad esempio gli studi per il piano regionale piemontese di Giovanni Astengo a metà degli anni '40.

cogliere la necessità di dare vita a forme integrate di governo per il territorio agricolo e quindi di elaborare contenuti e approcci adeguati alla scala di intervento; nonostante la legge fondamentale urbanistica del 1942 ne prevedesse espressamente l'esercizio sulla spinta delle esperienze che risalivano alla bonifica integrale ed al dibattito urbanistico che ne era scaturito, nell'ambito del quale *la cultura del progetto territoriale inizia ad interessarsi al non costruito, inteso non più come spazio neutro tra le opere edilizie ed infrastrutturali, ma come nodo strategico per il controllo dei modi di sviluppo locale, regionale...* (Bottini 1997, p. 19). Certo, i contenuti di quel dibattito, l'impostazione e le soluzioni proposte risentivano chiaramente delle ideologie dell'epoca, ma ciò non toglie che il tema dei rapporti tra città e campagna e della pianificazione regionale fosse pur presente nell'Italia della prima metà del '900.

Queste considerazioni richiamano e coinvolgono pesantemente il ruolo esercitato dalla pianificazione urbanistica nel secondo dopoguerra, incapace non solo di cogliere la "dimensione territoriale" dell'agricoltura (intendendo tutte quelle funzioni di carattere extraproduttivo che essa è in grado di esprimere), ma troppo spesso tesa a rincorrere i mutamenti piuttosto che ad orientarli, tutta ripiegata sul tema della città costruita e della sua espansione e, per quanto riguarda le aree agricole, incline a derogare le sue funzioni di regolamentazione, indirizzo e progettazione, anche rispetto a temi "pesanti" come quello della dispersione insediativa.

La parola d'ordine sembra essere stata: è la città l'oggetto di interesse unico; è la città che necessita di essere pianificata; il territorio agricolo viene invece governato dai piani e dai programmi di settore e comunque resta sempre disponibile, in termini di trasformazioni e di uso, per lo sviluppo edilizio, a prescindere dalle sue intrinseche qualità, produttive, paesaggistiche e ambientali.

In qualche caso c'è stato l'approfondimento analitico delle trasformazioni che andavano determinandosi nelle campagne, la denominazione dei fenomeni del tutto nuovi che era possibile osservare, anche se la conclusione di tali processi conoscitivi è stata prevalentemente quella di legittimare a posteriori le modificazioni intervenute. È anche vero che sono pure emerse sensibilità diverse rispetto a questi temi; leggere i fenomeni di sprawl urbano come *città diffusa* o parlare invece di *consumo di suolo*, significa configurare approcci interpretativi differenti, dai quali possono generarsi percorsi progettuali e regole di trasformazione profondamente diversi, ma a tutt'oggi continua a mancare un robusto apparato analitico e metodologico per la pianificazione delle aree agricole.

Per altro verso, quantomeno rispetto al tema delle trasformazioni del paesaggio, si è registrata una pedissequa applicazione ovvero una generalizzata accondiscendenza alle misure di Politica Agricola Comunitaria da parte delle Amministrazioni regionali – pure depositarie di un ampio mandato in materia di territorio e ambiente oltre che di agricoltura – spesso interessate ai soli meccanismi redistributivi delle risorse finanziarie in gioco ed avulse dall'analisi degli effetti territoriali che l'applicazione di quelle misure avrebbe comportato. Il riferimento non coinvolge soltanto le misure di sviluppo rurale, peraltro relativamente recenti, i cui meccanismi di gestione come è noto conferiscono alle Regioni più ampia autonomia decisionale, ma riguarda le stesse Organizzazioni Comuni di Mercato, rispetto alle quali sarebbe stato necessario un

ruolo di concertazione e negoziazione politica tra imprenditori agricoli, associazioni di categoria, amministrazioni e comunità locali.

Eppure, oggi più che mai, ragionare intorno al destino delle aree agricole, alla loro evoluzione e trasformazione significa per molti aspetti interrogarsi sul destino futuro dei territori, significa opzionare i futuri assetti territoriali.

2. ORIGINI DEL MUTAMENTO

Le questioni problematiche connesse all'uso della risorsa suolo ed alla competizione tra sviluppo urbano ed infrastrutturale ed attività agricola, cominciano a manifestarsi durante gli anni '70 allorquando anche in Italia, così come stava già avvenendo *in tutti i paesi industrializzati occidentali... si assiste a un forte rallentamento e in diversi casi a un'inversione di tendenza alla concentrazione della popolazione nelle maggiori regioni urbane o aree metropolitane. Ad essa corrisponde la ripresa demografica di aree urbane piccole e medie e anche di aree rurali* (Dematteis 1983, p. 105) In sostanza, in quegli anni si è assistito ad un significativo mutamento dei processi di territorializzazione, congiuntamente ad una fase di declino dei centri urbani rispetto alle dinamiche produttive e sociali.

Motivazioni di ordine diverso, riconducibili per molti aspetti alle diseconomie ed ai conflitti generati dal superamento di accettabili soglie di concentrazione urbana, hanno quindi innescato dinamiche demografiche centrifughe e disegnato una diversa geografia delle attività produttive.

Ciò ha avuto implicazioni rilevanti sull'attività primaria, esposta a processi sottrattivi del suo spazio d'azione e a una pressante competizione nell'uso delle risorse naturali generata dalla crescente domanda di suolo per scopi extragricoli, con tutte le implicazioni di segno negativo che ciò comporta: consumo di suolo, degrado del paesaggio agrario, profonde modificazioni del mercato fondiario e di quello del lavoro, alterazione del potenziale produttivo agricolo, delle tecniche e degli ordinamenti colturali (Agostini et al. 1986).

Si è assistito alla comparsa di forme del tutto nuove di organizzazione spaziale che hanno generato ipotesi evolutive per cui, a partire da assetti territoriali in cui città compatte sono collocate all'interno di una matrice agricola unificante, debba generarsi *un'unica grande città con intercluse alcune zone di campagne* (Indovina 1990).

Questo approccio essenzialmente di carattere positivo più che normativo, di carattere geografico più che urbanistico, si è andato consolidando nel tempo, relegando in secondo piano l'idea che occorresse intervenire per invertire il trend determinatosi.

L'intensità e le modalità con cui tali fenomeni si sono manifestati nelle differenti realtà regionali, hanno originato quindi una molteplicità di forme insediative o, secondo l'espressione proposta qualche anno fa nell'ambito della ricerca nazionale Itaten³, di nuovi *ambienti insediativi locali* per indicare le *strutture di relazioni esistenti tra*

3 Programma pluriennale di ricerca Itaten, *Indagine sulle trasformazioni degli assetti del territorio nazionale*, promosso dal ministero dei Lavori pubblici – Dicoter, nell'ambito della costituzione presso l'ENEA dell'Osservatorio permanente per il monitoraggio delle trasformazioni territoriali.

quadri ambientali, matrici territoriali, forme sociali e forme insediative (Clementi et al. 1996), delle quali viene proposta una ricca catalogazione.

In ogni caso, quale che sia l'interpretazione attribuibile a tali trasformazioni, intese come effetto dei cambiamenti dei modi di vita che portano a un uso esteso del territorio, ovvero come risultato di un utilizzo più efficiente del capitale fisso sociale intorno al quale si localizzano e/o si ampliano gli insediamenti, le spinte diffusive hanno rappresentato un evento territoriale problematico.

Alla rapidità con cui tali dinamiche si sono verificate ha fatto riscontro una debole risposta, ai diversi livelli, dei soggetti istituzionali preposti al governo del territorio, incapaci di cogliere prontamente l'inadeguatezza dell'impianto legislativo vigente rispetto alle nuove problematiche territoriali e di riconoscere la necessità di nuovi atteggiamenti tecnico-politici.

Ma anche condizionamenti di ordine culturale hanno giocato, probabilmente, un ruolo decisivo: Il permanere di un "malinteso culto della proprietà privata" al cui interesse andava sottomessa qualsiasi azione di tutela degli interessi collettivi, ed una visione riduttiva della natura... hanno determinato una scarsissima attenzione ai problemi di conservazione del capitale naturale... (Franceschetti e Tempesta 1993, p. 3).

D'altro canto non va sottaciuta la sostanziale impreparazione e in qualche caso disinteresse, manifestati a livello scientifico dalle diverse discipline interessate, da prospettive e con competenze diverse, alle trasformazioni dello spazio fisico, sia esso urbano o agricolo. In altri termini, si è dovuto prendere atto della mancanza di un'adeguata strumentazione metodologica che fosse in grado di consentire il controllo dei fenomeni in atto, non più inquadrabili oramai, in alcune aree del Paese, nella contrapposizione urbano-rurale quale chiave epistemologica dei fenomeni territoriali.

Quest'ultimo è un punto importante della questione perché circoscrivere nello spazio gli oggetti di analisi – la città e la campagna – rappresentarli in un contenitore fisico ben definito, ha sempre avuto un'importanza decisiva tanto è vero che il progressivo sovrapporsi e/o sfumare delle coincidenze geografiche ha finito col rendere le espressioni sempre meno intelligibili e determinato una certa estraniamento, arrendevolezza, rispetto alla capacità di reagire ai mutamenti.

La limitazione spaziale dei due macrosistemi ha infatti per lungo tempo marcato e finalizzato le analisi, le interpretazioni, le politiche, i progetti.

Poco importa se uno dei due termini (*campagna, rurale, agricolo*), ha trovato corrispondenza geografica per esclusione dell'altro, alla stregua di un valore residuale frutto di una visione tutta economicistica del progresso e delle letture territoriali che ne sono derivate. Ciò non ha impedito la pratica di una geografia rurale, lo sviluppo di una sociologia rurale, lo studio di una economia rurale, l'affermarsi di politiche rurali, così come del resto è avvenuto per la città in ciascuno di questi ambiti. In definitiva è stato possibile, con relativa facilità, circoscrivere luoghi e oggetti, relazionando ad essi individui e comportamenti secondo paradigmi generalmente condivisi.

Ad un certo momento è parso non esserci più spazio per argomentazioni di questa natura. È singolare considerare come ambiti di studio differenti abbiano evidenziato, seppure in modo diverso, un'analogia difficoltà di procedere.

La sociologia urbana e la sociologia rurale fra queste. Se al filone di studi sociologici sulla città si possono attribuire *grandi conquiste* legate all'analisi di realtà *tanto complesse quali erano le agglomerazioni della prima industrializzazione*, e successivamente ai *problemi emergenti delle megametropoli* (Guidicini e Scidà 1993-1994, p. 9), oggi si è di fronte ad una *perdita di evidenza dell'oggetto-città* e bisogna prendere *atto dell'impossibilità di riproporre la città nella sua tradizionale contrapposizione dicotomica con la campagna* (Mela 1993-1994, p. 35).

D'altro canto *la fase attuale della sociologia rurale è contrassegnata da una fortissima crisi d'identità, derivante dalla radicale trasformazione dell'oggetto di studio (...il villaggio isolato, autosufficiente, centrato sull'agricoltura)*, così come *la modernizzazione* appare oggi *un processo esaurito* (Osti 1993-1994, p. 43).

Analoga condizione di incertezza ha evidenziato la chiave di lettura demografica. È indubitabile che le condizioni di distribuzione della popolazione nello spazio hanno da sempre rappresentato il criterio statistico in base al quale discernere tra agglomerati rurali ed agglomerati urbani.

Il comune denominatore che è parso caratterizzare le riflessioni sul tema, da quale prospettiva ed ambito disciplinare provenissero, sembra poter essere ricercato in una parola chiave, variamente associata alla città, all'agricoltura, alla cultura del vivere e dell'abitare, ai comportamenti sociali, ecc.: la parola in questione è *trasformazione... la vecchia opposizione fra città e campagna non ha più senso; il che non significa che l'agricoltura cesserà di esistere, ma che subirà un mutamento decisivo... Le superfici coltivate saranno all'interno della nebulosa urbana, che conterrà anche foreste, montagne e laghi* (Corboz 1990, pp. 9-10).

Lo scenario apocalittico disegnato da A. Corboz così come tutte le altre visioni futuribili di un territorio iperurbanizzato, non consideravano, per altro, che trasformazioni rilevanti erano avvenute e stavano accadendo all'interno dello stesso "mosaico" agricolo, più o meno integro o mutilato che fosse, in buona parte determinate dall'applicazione delle Politiche agricole comunitarie.

Le forme di sostegno della vecchia PAC, quel rigido sistema di sovvenzioni incentrato sulla produzione, hanno condizionato le scelte imprenditoriali in modo significativo, determinando in molti casi un sovvertimento degli originari assetti produttivi ed una forte esemplificazione ed omologazione del paesaggio agrario. Se molti degli storici obiettivi che avevano ispirato le politiche agricole comunitarie sono stati raggiunti con successo come da più parti si sostiene, è anche vero che si è generata una serie di effetti indotti non trascurabili: accanto ai noti problemi di *surplus*, di insostenibilità finanziaria del sistema e di quelli legati ai rapporti internazionali, la vecchia PAC ha anche lasciato qualche "maceria" sul territorio.

Quest'ultima espressione, esce dal suo alveo retorico per caricarsi di un significato esplicito e concreto con riferimento al territorio che comprende il Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

È solo uno tra gli esempi possibili degli effetti distorsivi che le misure di politica agricola possono determinare se non adeguatamente valutate anche in relazione alle trasformazioni indotte sul territorio.

La Figura 1 mostra l'evoluzione dell'uso del suolo agricolo nell'arco di quarant'anni, dal 1960 sino al 2000. Tra le numerose considerazioni che possono svolgersi dalla

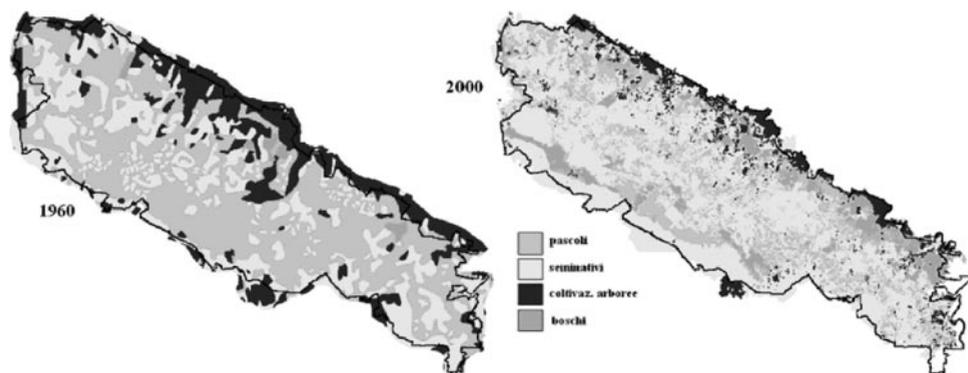


Figura 1. Evoluzione dell'uso del suolo agricolo nell'area interessata dal Parco Nazionale dell'Alta Murgia. Uso del suolo agricolo nell'area che comprende l'attuale Parco Nazionale dell'Alta Murgia con riferimento al 1960 ed al 2000. Entrambe le carte sono state elaborate dall'autore: quella relativa al 1960 a partire dalla *Carta della utilizzazione del suolo d'Italia*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Direzione Generale del Catasto e dei SS.TT.EE., pubblicata dal Touring Club Italiano; quella relativa al 2000 è stata redatta (con la collaborazione del dott. Rinaldo Grittani e della dott.ssa M.T. Fatone) nell'ambito degli *Studi preliminari per il piano di area dell'Alta Murgia* (Regione Puglia, Provincia di Bari, DAU-Politecnico di Bari).

lettura congiunta delle due carte, assume un particolare significato l'inversione del rapporto tra superfici pascolative e seminativi.

Nel caso specifico, il problema ruota intorno alla cosiddetta pratica dello "spietramento" (cfr. Figura 2), termine improprio che sta ad indicare la rottura dello strato roccioso più superficiale e la sua successiva frantumazione, operata con la finalità di aumentare lo spessore del franco di coltivazione. Partita in modo contenuto nei primi anni '80 in forza di una legge regionale che garantiva finanziamenti in conto capitale per il miglioramento dei pascoli, la pratica è proseguita vorticosamente e con tecnologie decisamente più efficaci nel decennio successivo, con lo scopo di trasformare i pascoli in seminativi e consentire così l'accesso alle forme di sostegno relative alla coltivazione del frumento duro.

L'aiuto previsto per le colture ceralicole, una volta sganciato dalle quantità prodotte e rapportato invece all'ettaro di superficie (di per se misura del tutto coerente rispetto ai principi ispiratori della riforma dei primi anni '90), in Alta Murgia ha reso convenienti interventi di questa natura che, in base al precedente regime di aiuti, sarebbero stati del tutto ingiustificati date le rese unitarie alquanto modeste ottenibili nell'area.

Ciò non significa che occorresse mantenere la situazione *ex ante*, ma è evidente come in questo specifico caso si sia manifestato un forte scollamento tra le politiche attuate in quel territorio: nel mentre si consentivano modificazioni rilevanti del paesaggio agrario per sostenere il reddito delle imprese (compromettendo l'integrità dell'ecosistema fondato sulla pesuedosteppa mediterranea e in parte anche l'assetto idrogeologico dell'area, cfr. Figura 3), per altro verso si operava per salvaguardare quegli stessi paesaggi pur in via di trasformazione attraverso l'istituzione del parco.

Un altro caso forse maggiormente esplicativo delle riflessioni sin qui svolte è quello del Basso Salento, emblematico di come un esercizio dissennato della pianificazione



Figura 2. Le immagini evidenziano alcune delle trasformazioni del paesaggio agrario indotte dalla pratica dello spietramento. Fonte: Archivio fotografico Centro Torre di Nebbia.

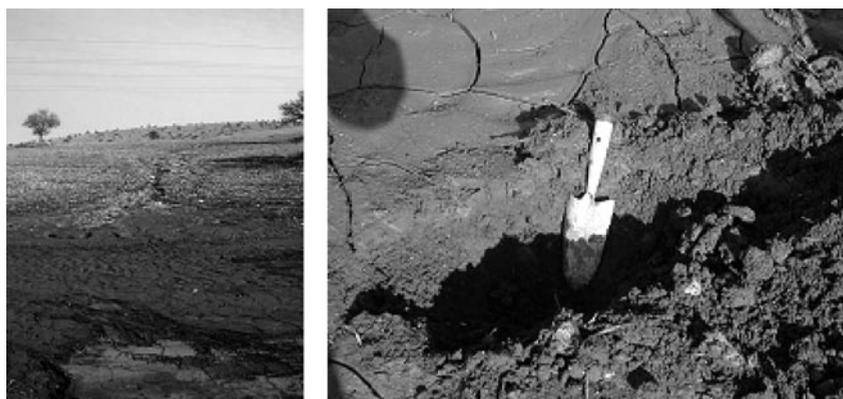


Figura 3. Effetti di un temporale in un sito sottoposto a spietramento; nonostante le moderate pendenze appare evidente la mobilitazione di ingenti volumi di fango dalle aree topograficamente più elevate che, nella situazione rappresentata, hanno ricoperto una strada asfaltata. Fonte: Lopez F. 2002. *Studio geopedologico di suoli naturali ed antropici nel Parco Nazionale dell'Alta Murgia: analisi geostatistica ed indicatori di stato*. Tesi di dottorato in Chimica Agraria. Dipartimento di Biologia e Chimica Agroforestale ed Ambientale, Università di Bari.

urbanistica ed il concomitante effetto di alcune misure della PAC, abbiano determinato un'evoluzione del territorio priva di principi ispiratori, somma di eventi casuali e scordinati, secondo una vera e propria logica predatoria nell'uso delle risorse agro-ambientali.

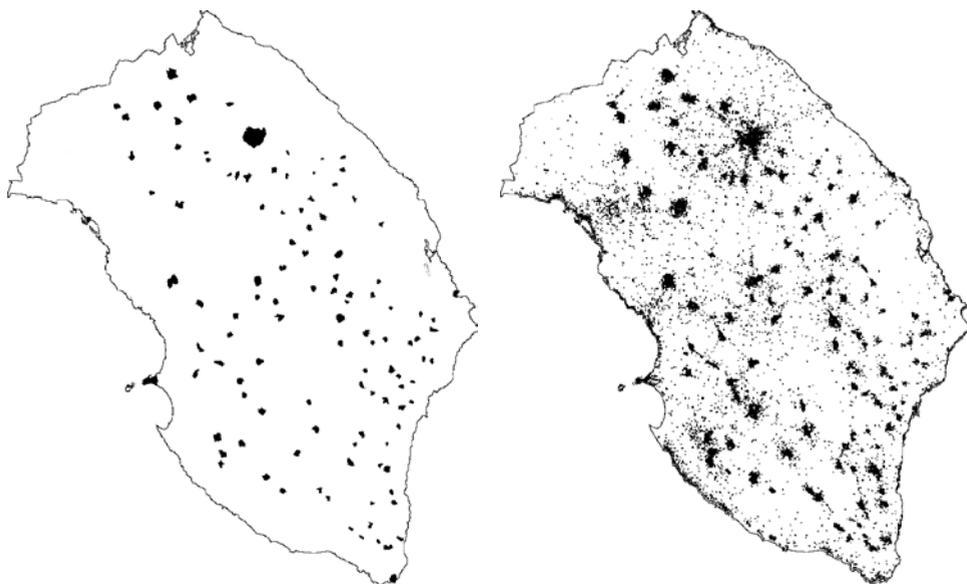


Figura 4. Armatura insediativa della Provincia di Lecce con riferimento al 1960 ed al 2000. Fonte: Elaborazione dell'autore dalla *Carta della utilizzazione del suolo d'Italia* e dal SIT della provincia di Lecce, nell'ambito del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Lecce (Responsabili B. Secchi e P. Viganò).

Gli ideogrammi della figura 4 mostrano l'armatura insediativa della provincia così come si presentava all'inizio degli anni '60 e lo sviluppo che essa ha avuto nei decenni successivi sino al 2000.

Il riscontro quantitativo di queste immagini ci chiarisce che nel 1960 il territorio agricolo rappresentava il 96,3 % della superficie provinciale (oltre 276.000 ha) e che negli anni successivi lo sviluppo insediativo ne ha determinato una contrazione tale da ridurre la SAT nel 2000 a poco più del 58 %.

Ciò considerato, se la contrazione progressiva delle superfici destinate all'attività agro-forestale è fenomeno atteso e in eludibile nella fasi dello sviluppo economico, meno scontati sono l'entità dei processi sottrattivi e le modalità ed ai tempi che ne caratterizzano l'evolversi.

Nello specifico, una necessaria sottolineatura riguarda le modalità che hanno caratterizzato lo sviluppo edilizio: estensive oltre ogni limite nelle forme regolate, pervasive e feroci in quelle di abusivismo, nelle campagne oltre che sulla costa. Per altro, l'area salentina non sembra avere conosciuto fenomeni particolarmente rilevanti di crescita economica, né la sua popolazione interessata da un benessere materiale diffuso, circostanze che non avrebbero certo giustificato le trasformazioni territoriali intervenute, ma ne avrebbero comunque fornito una possibile interpretazione.

Rispetto invece ai mutamenti endogeni al settore primario, fra i diversi elementi riscontrabili (in generale riconducibili alla diffusione delle colture sostenute dalla PAC, olivo, oleaginose, ecc., con la conseguente scomparsa dei fruttiferi), appare particolarmente rilevante la contrazione delle superfici viti-vinicole che si sono ridotte da

circa 60.000 ha presenti nei primi anni '60, a poco più di 14.000 ha negli anni 2000. Vi sono ragioni di carattere storico, culturale, economico, territoriale che ne impongono un'analisi più circostanziata.

La storia degli ultimi centoventi anni dell'agricoltura pugliese e del Salento in particolare, ha avuto nella coltivazione della vite un fattore decisivo di sviluppo e modernizzazione del settore primario, ma anche un forte elemento di qualificazione e di stabilizzazione del paesaggio agrario.

L'andamento descritto delle superfici viticole negli ultimi anni può trovare spiegazione in una molteplicità di situazioni, ma ad esse non sono certamente estranei i premi di origine comunitaria corrisposti per l'espianto dei vigneti ed il conseguente mercato generatosi per i diritti di reimpianto. Questo "richiamo" ha avuto un effetto così trascinante da comportare una generalizzata sottovalutazione dei segnali incoraggianti pure provenienti dal mercato del prodotto trasformato già negli anni '70, allorquando cominciarono a caratterizzarsi situazioni aziendali di eccellenza che facevano perno sulla valorizzazione dei vitigni autoctoni e sull'affinamento delle tecniche di vinificazione.

Sul piano territoriale è stata così erosa una risorsa importante: la presenza di una vitivinicoltura "forte" produce paesaggio e limita notevolmente le tensioni trasformative nell'uso dei suoli.

Da alcuni anni i rilevanti risultati economici ottenuti da un numero crescente di vitivinivoltori, hanno ricollocato la coltura al centro degli interessi dell'imprenditoria locale. Ma ancora una volta la politica agricola si trova ad agire come fattore di disturbo, dato il perdurante contingentamento delle superfici vitate destinate alla trasformazione. È evidente, quindi, che un'ipotesi di riqualificazione del paesaggio agrario salentino nel senso di un incremento degli impianti viticoli, debba passare, in prima battuta, attraverso una negoziazione delle Istituzioni di livello provinciale con la Regione, in attesa che giunga il 2013 allorquando, se non interverranno nel frattempo indicazioni di segno diverso, le attuali restrizioni dovrebbero essere abolite.

3. PROSPETTIVE

Gli anni '80 hanno anche segnato l'avvio di una serie di iniziative legislative di livello nazionale e regionale dalle quali sono scaturite esperienze di pianificazione territoriale che hanno provato a dare risposta ai problemi manifestatisi. Parallelamente si è assistito ad un ripensamento delle finalità e degli strumenti della politica agricola comunitaria che ha portato all'avvio di un graduale percorso di riforma giunto, nel 2003, alla Revisione di Medio Termine.

A livello nazionale la promulgazione della c.d. legge Galasso (n.431/1985) ha arricchito di contenuti i piani paesistici la cui prima regolamentazione risaliva alla L. 1497 del '39 (cd Legge Bottai). Si è trattato del primo di una serie di atti normativi rilevanti per contenuto culturale e potenziali ricadute operative in materia di pianificazione territoriale e ambientale e soprattutto strumento di elezione per la pianificazione delle aree agricole. Ai piani paesistici la legge Galasso riconosceva un carattere

globale e integrale, potendosi riferire ad aree di vaste dimensioni senza trovare un limite nei piani urbanistici, i quali... dovrebbero adeguarsi al piano paesaggistico... in forza della preminenza dell'interesse ambientale costituzionalmente protetto (art 9 Cost.)... ad essi è devoluta la funzione di dettare norme minime, non derogabili dai piani urbanistici di qualsiasi livello, a salvaguardia dei beni vincolati e con riferimento a qualsivoglia attività umana, pur differente da quella edilizia (Assini e Musolino 2000, p. 21).

Le successive disposizioni legislative intervenute, in particolare il c.d. Codice Urbani ed il Decreto legislativo n. 157 del 2006, pur comportando modifiche e integrazioni della materia, non hanno messo in discussione i citati contenuti del Piano Paesistico espressi dalla Legge Galasso.

Date queste premesse, appare chiaro che il piano paesistico possa risultare uno strumento potente in grado di bloccare i fenomeni di diffusione insediativa (anche rispetto alla pratica dei condoni edilizi) ed i processi di destrutturazione del paesaggio agrario, limitando quelle forme improprie di autodeterminazione che i Comuni hanno per troppo tempo esercitato rispetto al territorio agricolo attraverso i PRG.

Si pone però una questione di carattere gestionale, di portata non trascurabile: dato infatti il carattere conformativo e non già espropriativo dei vincoli imposti dai piani paesistici, nessuna possibilità di indennizzo può essere prevista per i condizionamenti eventualmente imposti all'uso dei suoli agricoli che, in questa prospettiva, rientrano a pieno titolo nella sfera di applicazione del secondo comma dell'art. 42 Cost., che affida alla legge il compito di disciplinare le modalità di godimento della proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale.

In questo quadro appare evidente come la carica di conflittualità che sempre accompagna l'imposizione di vincoli, possa risultare persino più cruenta e diffusa se riferita ad un'attività, quale è quella agricola, che in ogni caso continua ad essere attività produttiva e come tale imprescindibilmente legata a motivazioni e obiettivi di carattere economico. Ma vi è di più, riproponendosi una questione che investe pienamente anche i suoli agricoli perimetrati all'interno dei parchi e delle aree protette, laddove ciò più stridente appare il conflitto fra tra le finalità pubbliche di tutela e valorizzazione ambientale e la configurazione privatistica delle imprese agricole.

I progetti territoriali che esprimono i piani paesistici o i piani dei parchi coinvolgono oggi pienamente ed a ragion veduta quegli ambiti in cui l'attività primaria ha prodotto nel tempo forme e immagini che rappresentano i luoghi, li identificano; là dove cioè l'agricoltura, operando una selezione dei suoli, promuovendone la successiva trasformazione in funzione delle finalità che le sono proprie – producendo capitale agrario – ha generato equilibri estetici ed ecosistemici il cui riconoscimento è poi all'origine delle forme di tutela.

È indubbio che questo importante passaggio culturale che sembra caratterizzare le politiche nazionali in materia, reca con se aspetti problematici che rendono più complessa la costruzione e l'approvazione di questi strumenti di pianificazione, la loro efficacia e la loro attuazione, in particolare per quanto riguarda l'acquisizione del necessario consenso e la partecipazione degli operatori economici coinvolti a cui si chiede, sostanzialmente, di mantenere, in qualche caso di riconvertire, determinati modelli produttivi, ponendo limiti sostanziali all'iniziativa imprenditoriale.

Dipende anche da questo, probabilmente, se la pianificazione paesistica non ha sortito sino ad oggi esiti esaltanti: ... *l'esperienza fatta fino ad oggi ci dice che l'Italia non riesce a governare bene il proprio paesaggio. Al più riesce a imporre molti vincoli, che peraltro raramente risultano efficaci a proteggerlo dai mutamenti del territorio contemporaneo* (Clementi 2005).

Da questo punto di vista, allora, occorre elaborare schemi di analisi e di gestione dei rapporti che si determinano tra attività agricole e profili normativi dei piani, di cui non vi è alcun riscontro nelle esperienze pregresse. Si evidenzia la necessità di reinterpretare le politiche agricole come strumenti essenziali e largamente finalizzati al sostegno di questi progetti territoriali; compensando sia l'adesione da parte degli agricoltori alle finalità ed ai contenuti del piano paesistico, sia la loro capacità di offrire beni pubblici sulla base del livello di utilità che ad essi si può riconoscere.

Ciò non esime dalla necessità di costruire un quadro generale di coerenza, espressione di una ragionata sintesi tra rappresentazioni paesaggistico-ambientali, prospettive di sviluppo economico-agrario e assetti insediativi.

In omaggio alla sintesi più estrema si potrebbe affermare, per esempio, che il piano paesistico debba essere considerato un piano territoriale, un piano ambientale, ma è anche un piano agricolo.

La necessità di forme di coordinamento e di integrazione, a partire dal piano paesistico quale vertice della piramide pianificatoria, al quale devono adattarsi ma anche ispirarsi i piano di livello inferiore – dando realizzazione puntuale e maggior dettaglio al progetto territoriale “di massima” in esso contenuto – resta immutata anche alla luce delle più recenti innovazioni introdotte nella PAC.

Se è vero che il Regolamento 1698/2005⁴, così come le altre opzioni comunitarie in materia di pagamento unico per azienda, modularità e condizionalità, ci pongono di fronte una serie di principi e conseguentemente rendono disponibili un set di strumenti operativi potenzialmente coerenti con le finalità di forme di governo del territorio integrate, che vogliano porre attenzione e rilevanza all'agricoltura anche come attività che produce beni pubblici, è altrettanto indubitabile che non esistono soluzioni universalmente in grado di essere efficaci ed adattarsi alla specificità di tutte le situazioni locali.

Dato per acquisito e non modificabile il quadro degli aiuti previsto dall'istituto del disaccoppiamento, poiché “cristallizzato” sulla base dei premi assegnati nel triennio 2000-2002 (seppure “rimodulati” nel tempo), momento centrale di verifica e riflessione diventano le misure di sviluppo rurale, che auspicabilmente dovrebbero essere diversificate per tipologie di interventi in relazione ai contesti territoriali ed alle specifiche prospettive e aspettative di sviluppo di ciascuno di essi, superando l'idea che l'intero universo delle aziende agricole abbia “necessità di tutto al massimo possibile” a prescindere da quello che producono e soprattutto dove e con che effetti.

Non aiuta, in questo senso, la discordanza dei tempi di redazione degli strumenti che dovrebbero integrarsi, vale a dire i PSR (attualmente in fase avanzata di reda-

4 Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

zione) ed i piani paesistici, già esistenti ovvero non ancora presenti. Ciò nonostante l'obiettivo in qualche modo va comunque perseguito, se è vero che la nuova politica di sviluppo rurale pur restando *a metà strada... tra l'agricoltura, la coesione e l'ambiente... ha come orizzonte il territorio* (Hoffmann 2006, p. 11).

Le questioni sollevate a proposito dei piani paesistici, si riproporrebbero altrimenti in forma più esacerbata per i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, per i quali sarebbe ancora più limitata la possibilità di attuazione dei quadri territoriali in essi definiti, anche in ragione del limitato potere prescrittivo di cui essi godono, a maggior ragione per le aree agricole. L'effetto sino ad oggi è stato quello di depotenziare e per certi aspetti di rendere ridondanti i piani di questo livello: di che cosa parliamo in Italia quando ci riferiamo al territorio extraurbano se non – o in gran parte – di territorio agricolo? È quanta attenzione esso ha ricevuto in termini di analisi e di rilevanza progettuale dei suoi elementi caratteristici all'interno dei PTCP sin qui redatti?

In un quadro così definito, in cui il piano paesistico si confronta direttamente con l'applicazione delle misure di politica agricola ed il piano provinciale ne completa e puntualizza l'integrazione, il ruolo degli strumenti urbanistici comunali (grazie anche alla più recente formulazione dei due livelli strutturale e operativo), risulterebbe del tutto limitato per quanto riguarda le zone E, limitandosi ad un rigoroso controllo delle trasformazioni edilizie che andrebbero consentite solo a chi lavora e vive di agricoltura. Prospettiva che alla luce delle non esemplari esperienze del passato sarebbe decisamente auspicabile.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abissini F. (2000). Regole del fare parchi nella disciplina del territorio rurale: dai beni alle attività. *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 5: 293-300.
- Agostini D., Franceschetti G. e Tempesta T. (1986). *Guida per la classificazione del territorio rurale*. Supp. al BUR n. 17 della Regione Veneto.
- Antonietti A. (1968). Catasto e pianificazione territoriale. *Rivista di Economia Agraria* IV-V: 175-192.
- Assini N. e Musolino G. (2000). La tutela dell'ambiente attraverso i piani paesistici. *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* 1: 20-22.
- Bagnasco A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna, Il Mulino.
- Bailly A. e Béguin H. (1982). *Introduction à la géographie humaine*. Paris, Masson.
- Bartola A., Sotte F. e Fioritto A. (1973). *Programmazione in agricoltura e piani zonali*. Imola, Società editrice il Mulino.
- Bauer G. e Roux J.M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Paris, Seuil.
- Bengs C. e Schmidt-Thomé K. (a cura di) (2006). Urban-rural relations in Europe. *EPSON Final Report*, Centre for Urban and Regional studies, Helsinki University of Technology, ESPON project, mimeo.
- Bianchetti C. (2003). *Abitare la città contemporanea*, Milano, Skira.

- Borachia V., Boscacci F. e Paolillo P.L. (a cura di) (1990). *Analisi per il governo del territorio extraurbano*. Milano, Franco Angeli.
- Borachia V., Moretti A., Paolillo P.L. e Tosi A. (a cura di) (1988). *Il parametro suolo: dalla misura del consumo alle politiche di utilizzo*. Brescia, Grafo.
- Bottini F. (1997). Note su ideologie ruraliste e piano di area vasta. *CRU critica della razionalità urbanistica* 7-8: 18-22.
- Campos Venuti G. (1967). *L'urbanistica riformista*. Milano, Etas libri.
- Carrozza A. (1980). La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle "zone verdi" intorno alle città). *Rivista di Diritto Agrario* LIX: 199-211.
- Castoro P. (2007). Il territorio dell'Alta Murgia tra parco, servitù militari e impianti eolici. *Estimo e Territorio* 4: 2-8.
- Cederna A. (1975). *La distruzione della natura in Italia*. Torino, Einaudi.
- Clementi A., Dematteis G. e Palermo P.C. (a cura di) (1996). *Le forme del territorio italiano*. Bari, Laterza.
- Clementi A. (a cura di) (2002). *Interpretazioni di paesaggio*. Roma, Meltemi.
- Clementi A. (2005). Paesaggio, territorio, Codice Urbani. In: Cicala V. e Guermandi M. P. (a cura di). *Regioni e ragioni nel nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio*. (Atti del Convegno dell'Istituto per i Beni Artistici, Culturali e Naturali della Regione Emilia-Romagna) Bologna, 28 maggio 2004.
- Corboz A. (1990). L'urbanistica del XX secolo: un bilancio. *Urbanistica* 101: 7-12.
- Colamonico C. (1911). *Studi corologici sulla Puglia*. Bari, Pansini.
- Colamonico C. (1960). *Memoria illustrativa della carta della utilizzazione del suolo della Puglia*. Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- De Benedictis M. e De Filippis F. (1998). L'intervento pubblico in Agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma. *Convegno di studi Manlio Rossi Doria e le trasformazioni del Mezzogiorno d'Italia, Potenza 21-22 ottobre*.
- Dematteis G. (1983). Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali: il caso dell'Italia. In: Cencini C., Dematteis G. e Menegatti B. (a cura di). *L'Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*. Milano, Angeli.
- Dematteis G. (1986). L'ambiente come contingenza e il mondo come rete. *Urbanistica* 85: 112-117.
- Di Biagi P. e Gabellini P. (a cura di) (1991). *Urbanisti italiani*. Bari, Laterza.
- Fabbri M., Möller F., Nicolini M. e Pirano A. (1992). *Vincoli ambientali e agricoltura*. Milano, Franco Angeli.
- Franceschetti G. (a cura di) (1990). *Governare il territorio*. Milano, Franco Angeli.
- Franceschetti G. e Tempesta T. (1993). *La pianificazione del territorio rurale del Veneto negli anni ottanta*. Padova, UNIPRESS.
- Genghini M. e Scalzulli P. (1989). Vincoli paesistici e agricoltura. *Genio Rurale* 6: 21-27.
- Grittani G. (1996). *Un approccio metodologico alla pianificazione di area vasta*. Milano, Franco Angeli.
- Grittani G. (1987). La classificazione del territorio rurale : una proposta metodologi-

- ca. In: Istituto di Architettura e Urbanistica (a cura di). *L'architettura rurale nelle trasformazioni del territorio in Italia*, Bari, Edizioni Fratelli Laterza.
- Guidicini P. e Scidà G. (1993-1994). Vecchi e nuovi percorsi di analisi del territorio. *Sociologia Urbana e Rurale* 42-43: 9-12.
- Guigou J.L. (1995). *Une ambition pour le territoire*. Datar-éditions de l'Aube.
- Hoffmann A. (1994). *La Politica di Sviluppo Rurale della Comunità*. Torino, Giappichelli editore.
- Hoffmann A. (2006). *La nuova politica di sviluppo rurale*. Milano, Franco Angeli.
- Indovina F. (a cura di) (1990). *La città diffusa*. Venezia.
- Lanzani A. (2003). *I paesaggi italiani*. Roma, Meltemi.
- Marotta G. (1994). Linee direttrici della nuova Politica Agricola Comunitaria: scenari di sviluppo. In: Istituto Nazionale di Economia Agraria (a cura di). *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica* (Convegno Nazionale INEA, Roma, 19 maggio 1994).
- Masini S. (1995). *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*. Milano, Giuffrè editore.
- Mela A. (1993-1994). Sociologia urbana. *Sociologia Urbana e Rurale* 42-43: 13-41.
- Merlo M. (1978). Agricoltura ed espansione urbana. Il ruolo della pianificazione territoriale. *Rivista di Economia Agraria* 4: 829-838.
- Merlo M. (1988). Una considerazione dei fattori che influiscono sull'uso del territorio: le tre Italie. *Rivista di Economia Agraria* 2: 299-312.
- Morbidegli G. (1981). La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole. *Rivista di diritto agrario* LX: 55-75.
- Osservatorio Permanente sul Sistema Agroalimentare dei Paesi del Mediterraneo (2004). *Lo sviluppo rurale nelle politiche di integrazione del Bacino Mediterraneo*. ISMEA-IAMB.
- Osti G. (1993-1994). Sociologia rurale. *Sociologia Urbana e Rurale* 42-43: 42-61.
- Palermo P.C. (2004). *Trasformazioni e governo del territorio*. Milano, Franco Angeli
- Pileri P. (2007). *Compensazione ecologica preventiva*. Roma, Carocci editore.
- Sotte F. (1997). Per un nuovo patto sociale tra gli agricoltori e la società. *La Questione Agraria* 65: 7-15.
- Tempesta T. e Tiene M. (2006). *Percezione e valore del paesaggio*. Milano, Franco Angeli.
- Vieri S. (2001). *Politica agraria. Comunitaria, Nazionale, Regionale*. Bologna, Edagricole.