

INU Lazio
CONFAGRICOLTURA – COLDIRETTI – CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI

Regione Lazio, Università di Roma TRE

Roma, Facoltà di Architettura Università di Roma Tre,
via Madonna dei Monti, Sala Urbano VIII, 29 settembre

AGRICOLTURA E GOVERNO DEL TERRITORIO... TRENT'ANNI DOPO

Paesaggio, ambiente, territorio aperto. Nuove sfide
Anna Laura Palazzo

*Il territorio in relazione vitale con la città non è un'entità superficiale delimitabile mediante
confini geografici
ma è un'entità funzionale in continua trasformazione.*
F. Gorio

Sino ai primi decenni del Novecento, catasti urbani e rustici, piani regolatori, cinte daziarie, tracciavano tra “città” e “contado” dei limiti che davano voce a distinti regimi giuridici, amministrativi e fiscali; oggi le varie e variabili linee di demarcazione tra città e campagna non segnano più dei margini netti tra differenti modalità e intensità di uso dei suoli, ma appaiono piuttosto definite da variabili velocità di evoluzione dei fenomeni, in definitiva da differenti gradienti di trasformazione nel tempo piuttosto che nello spazio, reclamando nuovi apparati descrittivi e narrativi.

Questa condizione di “campagna urbana”, che investe territori sempre più estesi, dove i suburbi entrano in contatto con lembi di paesaggio agricolo e naturale, pone la questione del governo del territorio in termini che vanno ben oltre la semplice definizione ex-ante delle sue regole di assetto¹.

Registri interpretativi

Il territorio del Lazio presenta un'ampia varietà di situazioni con differenti stadi e gradienti di trasformazione, con un'area metropolitana matura che produce esternalità al proprio intorno, alcuni territori in transizione verso nuovi statuti urbani, ed aree sempre più marginali, nell'entroterra collinare e montano. Si tratta, in definitiva, di sistemi territoriali assai differenziati nelle razionalità di funzionamento, che pongono con forza l'esigenza di una riflessione sul rapporto tra città e campagna, soprattutto nelle aree di frangia in cui la loro compenetrazione, anziché promuovere stili di vita che sappiano trarre vantaggio da entrambi, comporta “consumo di suolo” con dissipazione della risorsa ambientale².

¹ Il Rapporto sullo stato della popolazione mondiale 2007 dell'UNFPA (United Nations Population Fund) ha stimato che la percentuale degli abitanti delle città ha oltrepassato la metà della popolazione mondiale. Vi è di fatto grande incertezza circa i futuri ipotizzabili e desiderabili, soprattutto per le popolazioni dei paesi in via di sviluppo, per i quali un'economia di tipo urbano sembra spesso costituire l'unica prospettiva di riscatto. Ma vi è ampia concordanza sul fatto che “le développement rural – ou, plus exactement, le développement territorial fondé sur de nouveaux équilibres entre les villes et les campagnes – apparaît comme un thème majeur de réflexion, nous invitant à penser le rural-urbain comme un continuum”. Cfr. I. Sachs, *Cinq milliards d'urbains en 2030: solution ou problème?*, «Urbanisme», n. 359, mars-avril 2008, pp. 4-5. L'Autore prosegue: “L'avenir, j'en suis persuadé, appartient à une biocivilisation moderne, aux campagnes parsemées de bioraffineries à côté d'éoliennes, de capteurs solaires et d'industries transformatrices de biomasse. Donc à un monde rural qui ressemblera peu à celui que nous avons connu et qui offrira à ses habitants de nombreuses occupations ayant peu à voir avec le rude labeur des paysans d'antan”.

² “Questo insieme di fattori ha generato un fenomeno tipico di molte realtà metropolitane per cui l'agricoltura maggiormente specializzata e a più alto reddito è respinta lontano dalla città, mentre i territori agricoli che circondano

Più in generale, oltre all'orientamento verso forme dell'insediamento meno dissipative, la governance deve saper incardinare il rapporto conoscenza/azione su chiavi di lettura innovative, facendo perno su una integrazione economica e funzionale per ambiti geografici e paesaggistici sufficientemente estesi e lavorando sullo "spazio" e sul "tempo".

1) rispetto alla variabile "spazio", e alle forme insediative che ne articolano la costruzione, lo scarto tra le cose e le parole, tra i fatti e le interpretazioni, si manifesta nella ormai obsoleta sintassi delle elaborazioni realizzate in occasione dei censimenti demografici: l'astratta registrazione di natalità e mortalità statistica di "centri", "nuclei" e "case sparse", che per il passato delineava con sufficiente precisione le corrispondenti vicende insediative, non è in grado di dare conto delle fenomenologie territoriali del diffuso e del disperso, dove i processi di saldatura annullano vecchi toponimi, disegnano nuove geografie, declinano in modi particolari la teoria dei cicli di vita urbani.

Per l'insediamento diffuso e disperso, probabilmente, il ricorso ad altri operatori concettuali, come le "figure insediative" e le "unità di paesaggio", che si sottraggono ad una definizione conclusiva e a un trattamento in chiave puramente tecnica, consentirebbe di ripartire dalle fenomenologie, da quanto sta accadendo, proponendo sintassi più ardimentose che incorporano spazi costruiti e territori aperti allo scopo di razionalizzarne il funzionamento e indirizzarne gli sviluppi nella chiave di una maggiore sostenibilità.

Di fatto però, le chiavi di lettura appaiono tuttora condizionate da un dualismo città-campagna, o da ripartizioni per ambiti di paesaggio incardinate su valori di permanenza e condizioni di conservazione materiale che interagiscono assai poco con i paesaggi del quotidiano. Così le "immagini al futuro", sotto forma di visioni e scenari, tendono oggi ad applicarsi ad ambiti con qualità o caratteristiche più spiccate e definite, a rafforzare appartenenze e identità schiettamente urbane e a preservare singole oasi naturalistiche messe in rete con i paesaggi meno abitati; mentre il destino di molti territori intermedi, tra città e campagna, è assai problematico. In questi luoghi senza (evidenti) qualità, è meno scontato immaginare un futuro condiviso; appartenenza deve poter significare dunque anche una chiara opzione "istituzionale", attraverso meccanismi di copianificazione non più legati da vincoli di subordinazione gerarchica. Convivenza di città e campagna, dunque, come integrazione funzionale ed economica e come incremento delle prestazioni paesaggistiche e ambientali degli ambiti di intervento.

Il governo delle campagne urbane presuppone inoltre il superamento delle logiche interne alle pianificazioni specialistiche e di settore, senza abbatte le specifiche valenze: questione di non poco momento, che deve vedere una continua interlocuzione tra pubbliche amministrazioni e portatori di interessi diffusi.

2) rispetto all'ordinata temporale, la tenuta spaziale delle nuove configurazioni insediative manifesta carattere fortemente instabile, e segue logiche di occupazione di suolo tutt'altro che scontate. Non è detto che queste trasformazioni e transizioni si lascino raccontare comunque nel segno di una progressiva densificazione delle aree già avviate all'urbanizzazione, secondo sequenze del tipo disperso-diffuso-consolidato; più spesso si verificano fenomeni di consumo di suolo in aree limitrofe più esterne e marginali, per onde successive, con polarizzazioni e specializzazioni funzionali e densità variabili. Tali condizioni di "campagna urbana" sono probabilmente quelle a più alto rischio: rischio di

l'abitato finiscono per diventare bacino di espansione e sistema di bilanciamento al peso ambientale dei processi di trasformazione urbana. Si configura perciò un assetto territoriale ed insieme socio-economico che, secondo alcuni orientamenti dell'urbanistica, prefigura una "agricoltura di servizio" alla città in cui gli aspetti produttivi si debbono integrare con la difesa degli ecosistemi e con la possibilità di fruizione pubblica delle aree rurali". Cfr. Istituto di Ricerche Economiche e Sociali, Collana Studi e Ricerche, *Strategie per la riconversione produttiva sostenibile delle PMI agricole nell'Agro romano, Rapporto intermedio di ricerca*, Roma, febbraio 2000.

In questo quadro, come afferma Camagni, il valore delle aree agricole "va al di là della capitalizzazione di un reddito agrario potenziale, in quanto queste aree sono produttrici di esternalità e di beni pubblici assai concreti per l'intera collettività urbana". Cfr. F. Boscacci, R. Camagni (a cura di), *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna 1994.

obsolescenza di un modello insediativo difficilmente “correggibile”, ma assai meno stabile all’usura della città compatta, in quanto incrementi di densità o innesti di nuove funzioni costituiscono opzioni difficilmente praticabili, con costi elevati per tutti.

La questione va piuttosto posta anche nei termini di una governance della filiera della produzione urbana, che inquadri il rapporto tra domanda ed offerta entro una cornice perequativa, oltre che, ove possibile, entro più problematiche ipotesi di ristrutturazione e riconversione delle forme insediative preesistenti.

Con il progressivo affermarsi della perequazione come tecnica per la risoluzione dei conflitti, il trasferimento dei diritti edificatori “diffusi” costituisce di per sé una questione rilevante. Basti pensare alla elevata frammentazione fondiaria che è una caratteristica della nostra regione e che presuppone laboriosi procedimenti e impegnativi meccanismi di traslazione dei diritti, mediante l’individuazione in sede di piano strutturale di potenziali luoghi per il loro “atterraggio”, anche soltanto in relazione alla condizione di incertezza rappresentata dall’eventualità che i titolari di tali diritti ne facciano un uso simultaneo o differito.

Appunti per una agenda della governance

Rispetto alla condizione di “unità di tempo, di luogo e di azione” che presiedeva al piano urbanistico “di tradizione”, e per traslato al piano di area vasta, concepiti in linea teorica come strumenti di governo degli assetti a forte regia unitaria che espungono la variabile tempo, la condizione cui si è chiamati a lavorare nel presente suggerisce il ricorso a una “cassetta degli attrezzi” molto articolata, che nella coerenza postulata dalla “unità di luogo” (il territorio) consente la chiamata a raccolta di una molteplicità di soggetti e di azioni (piani, politiche, progetti) per l’armonizzazione delle diverse funzionalità e temporalità messe in gioco: nei cicli dell’agire individuale e collettivo come in quelli della natura. Il tempo è in altri termini una sorta di “convitato di pietra” della trasformazione.

La nuova stagione di governance è chiamata a incorporare nel dominio della “forma urbana” principi ecologici in grado di assicurare alle future generazioni la tutela dei paesaggi e la rigenerazione delle risorse ambientali³.

Le politiche per l’ambiente, di per sé trasversali, e le iniziative attivabili sotto il vessillo della “rete ecologica”, dove fermenti di innovazione si scontrano con inerzie e resistenze al cambiamento, possono incidere progressivamente su modi di uso, pratiche sociali, registri di convivenza tra amministrazioni promuovendo uno statuto inclusivo di “territorio aperto” esteso alle “infrastrutture pubbliche di natura”, sia entro gli strumenti di pianificazione delle aree protette, che nella dimensione culturale e ricreativa delle nuove pratiche di *loisir* e agricoltura periurbana⁴.

Tornando al contesto laziale, come si coniugano le esigenze di tutela, sia pure nella sua versione “attiva”, con le convenienze degli operatori del settore, che anche ai sensi delle più recenti acquisizioni in seno all’Unione europea sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale di presidio ambientale - e di fatto anche paesaggistico – attraverso una stanzialità che è condizione irrinunciabile rispetto ai rischi di dissesto idrogeologico e abbandono delle campagne? O ancora, laddove la produttività agricola impone le sue logiche, è possibile identificare misure di riduzione degli impatti sul paesaggio? Infine, quali spazi di manovra sono ipotizzabili per delle sperimentazioni condivise sui paesaggi degradati, per i quali la Convenzione europea suggerisce azioni di risarcimento o di reinvenzione?

³ La legislazione che insiste su paesaggio e ambiente ha conosciuto nell’ultimo ventennio una notevole produzione: Piani di bacino (L. 183/89), Parchi e aree protette (L. 394/90), Siti d’Importanza Comunitaria (Rete Natura 2000), Testo unico in materia di beni culturali e ambientali (D.lgs. 490/1999), Convenzione Europea del Paesaggio (2000), Accordo Stato-Regioni sull’esercizio di poteri in materia di paesaggio (D.M. 18.04.01), Modifica al Titolo V della Costituzione (L.c. 18.10.01, n. 3), Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004), Testo unico sull’ambiente (D.lgs. 152/2006).

⁴ Cfr. A.L. Palazzo (a cura di), *Paesaggio, ambiente, territorio aperto. Casi nel Lazio*, “Urbanistica Dossier”, n. 103, 2008.

Questi interrogativi intercettano campi tematici dai contorni sfumati, con significative interferenze tra questioni di “forma”, qui pressoché esclusivamente “interpretate” dal Piano paesaggistico (il paesaggio visibile e sensibile, che sempre più presuppone la tutela di “valori diffusi” anche di recente formazione), questioni di “struttura” (come struttura dell’economia agraria, che regola gli assetti produttivi e determina le convenienze, ma anche come struttura del sistema ambientale), e questioni di “funzionalità” (in chiave ecologica e di sostenibilità ambientale, ma anche della fruizione pubblica). Sullo sfondo rimane ineludibile il compito di una programmazione di livello regionale, che sappia individuare traguardi territorialmente localizzabili e priorità per il loro conseguimento, rispetto a cui le valutazioni contenute nel piano paesaggistico possano contribuire a orientare e sviluppare le istruttorie preliminari alle azioni di progetto. Ci auguriamo che il dibattito riesca a porre con forza nell’agenda politica della Regione Lazio l’impegno a breve di una programmazione territoriale degna di questo nome.