

PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE E SVILUPPO RURALE. ASSETTI TERRITORIALI
IN TRASFORMAZIONE

Stella AGOSTINI¹

SOMMARIO

Gli orientamenti di pianificazione sostenibile chiedono alla nuova generazione di piani, di leggere con attenzione gli oggetti e i sistemi territoriali, così da metterne in evidenza ruoli e reciproche capacità di condizionamento. La crescente emergenza del consumo di suolo che vede in Italia ogni giorno scomparire 20.063 metri quadrati di terra fertile segnala la necessità di rivalutare più consapevolmente le risorse territoriali

La chiusura di oltre 50mila aziende agricole nel 2011 indica che l'agricoltura sopravvive solo se può continuare a produrre reddito e può essere irreversibilmente compromessa da un regime dei suoli che non tenga conto dell'interazione fra sviluppo rurale e governo del territorio. Su queste premesse, a partire dall'analisi dell'articolazione funzionale e relazionale che connette l'agricoltura al territorio e ne determina gli esiti, la ricerca propone un paradigma interpretativo della sostenibilità delle politiche di piano rispetto al sistema rurale, attraverso la definizione di approfondimenti analitici sperimentali su aree campione.

Rispetto alla questione, la riflessione riguarda la possibilità di rendere il sistema rurale un tema integrato alle pratiche decisionali ed operative riferite al tema del governo del territorio alla scala locale e sovralocale.

¹ DeFENS - Department of Food, Environmental and Nutritional Sciences (Dipartimento di Scienze per gli Alimenti, la Nutrizione e l'Ambiente), via Celoria, 2, Milano, e-mail: stella.agostini @unimi.it.

1. INTRODUZIONE

Il consumo di terra fertile è un problema globale. Sono passati vent'anni da quando il Summit Mondiale sull'Ambiente di Rio del Janeiro (1992) aveva richiamato l'attenzione all'analisi delle dinamiche di variazioni degli usi/coperture dei suoli.

Nell'ultimo decennio è scomparso annualmente l'1% (100.000 ettari) delle aree agricole europee (Joint Research Centre, 2002, 2006; ESDP 1999; EEA, 2006, Turner, 2002). In Italia, nel solo decennio 1990-2000, la cementificazione ha coperto 80.000 ettari di suolo agricolo (Paolillo, 2005; Pileri 2006, 2007, 2008).

La crisi in atto è segno di una percezione distorta delle emergenze che genera, di conseguenza, risposte orientate verso modelli di sviluppo non sempre pertinenti alle domande, che portano all'emanazione di strumenti giuridici e normativi contraddittori (Bagnoli, 2007).

Dal 2008, la scelta di rilanciare l'edilizia come misura urgente in materia di economia ha portato al varo del "Piano nazionale di edilizia abitativa" (art.11 decreto legge 112/2008 convertito nella legge 133/2008, DPCM del 16 luglio 2009, DL 13 maggio 2011 n.70) con l'impegno delle Regioni a legiferare per disciplinare gli ampliamenti del 20% e i lavori di demolizione e ricostruzione con premio di cubatura del 35 per cento.

I piani casa regionali hanno gradualmente introdotto nuove regole edilizie, come la previsione di vincoli minori per gli immobili non abitativi, per i centri storici e per le zone agricole, la possibilità di considerare i volumi maggiori condonati come se conseguiti grazie al piano casa (Liguria), aumento sino al 20% della percentuale di ampliamento volumetrico degli edifici ad uso residenziale siti nelle aree agricole² (Sardegna).

Provincia	Superficie territoriale (km ²)	Popolazione (Istat 2007)	% Consumo di suolo su totale Superficie	% Superfici utili*	% Consumo suolo su superfici utili	Urbanizzazione procapite mq/ab*anno
Bergamo	2.723	1.059.593	13,9	42	33,1	5,2
Brescia	4784	1.211.617	11,3	47	24	6,9
Como	1.288	578.175	16	31	51,0	2,6
Cremona	1771	355.947	10,6	96	11	7,6
Lecco	816	331.607	15	31	48,4	3,7
Lodi	782	219.670	12,5	93	13,4	7,6
Mantova	2.339	403.665	12,4	94	13,1	15,6
Milano e Monza Brianza	2.025	3.906.726	41,6	91	45,7	2,3
Pavia	2.965	530.969	9	83	10,8	5,6
Sondrio	3.212	181.338	2,4	10	24,0	5,8
Varese	1.199	863.099	28,9	44	65,7	2,7
Lombardia	23.904	9.642.406	14,1	57	24,7	4,4

*Superficie utile: è qui definita come il totale dei suoli urbanizzati e a conduzione agricola non forestale (somma delle categorie CLC di uso del suolo cod. 11, 12, 13, 14, 21, 22, 23, 24); la percentuale riportata in tabella è riferita all'estensione provinciale complessiva. In prima approssimazione, la "superficie utile" corrisponde alle superfici di pianura e bassa collina, escludendo acque interne e pertinenze fluviali.

² edifici situati oltre 300 metri dalla line di battigia e per i quali siano stati effettuati lavori di riqualificazione energetica

Tab. 1 Consumo di suolo in Lombardia, riferiti per provincia. Fonte elaborazione su dati DUSAF 2.2., Regione Lombardia 2010

Il risultato è che dal 2003 al 2008 si sono persi altri 2.733 ettari di suolo agricolo (CRS, 2012, Gibelli, 2006; PIM, 2008) raggiungendo una velocità di urbanizzazione pro capite di 7,6mq all'anno (tab. 1).

La difesa del suolo è uno dei cardini della pianificazione territoriale.

Mentre la FAO stima che nel 2050 la popolazione mondiale arriverà a 9.2 miliardi e richiederà un volume di alimenti doppio di quello attuale, e mentre le nuove strategie europee per un impiego efficiente delle risorse sottolineano la necessità di ridurre entro il 2020 l'occupazione di nuove terre di 800 kmq, ogni giorno 75 ha di terra continuano a venire trasformati in spazi urbanizzati, parcheggi, aree di logistica e strade.

La Strategia Tematica di Protezione del suolo (COM(2006)231, 232 , 22.09.2006), ha messo in evidenza come il suolo sia la piattaforma per una serie di funzioni ambientali, economiche, sociali e culturali. I suoli "pregiati" per la specificità delle loro caratteristiche e della loro struttura, per il particolare valore ecologico, culturale e/o storico o a motivo del loro impiego rappresentano una risorsa non rinnovabile.

Nel 2007, la Direttiva del parlamento europeo e del consiglio che istituisce un Quadro per la Protezione del Suolo, sottolineando il ruolo che l'agricoltura esercita nella protezione e salvaguardia dello stesso, indica che la fertilità del suolo è il fondamento della vita e come l'agricoltura sia un meccanismo indispensabile per conservarne la qualità organica, favorire la protezione dello strato vegetale ed evitare la desertificazione. Le problematiche ambientali più gravose riguardano la progressiva riduzione della SAU a causa dell'erosione, favorita dall'intensificazione dell'attività agricola, dall'abbandono delle aree rurali marginali e dalla scarsa diffusione di una gestione forestale sostenibile, oltre che la chiusura o la delocalizzazione delle aziende con il conseguente possibile abbandono delle attività agricole, facendone venir meno il ruolo di difesa del suolo.

1.1. Erosioni locali

La Regione Lombardia considera il sistema rurale una componente fondamentale del suo sistema territoriale e ritiene che le criticità emergenti sul consumo di suolo agricolo vadano affrontate con adeguate politiche finalizzate a salvaguardare le destinazioni di uso di suoli e territori indispensabili all'esercizio delle attività agricole, in una sempre crescente ottica di multifunzionalità.

Nel 2000 il piano generale di assetto del territorio rurale (Regione Lombardia, 2000) indica insediamenti e infrastrutture come prima causa della progressiva erosione di suolo, con perdita di ambienti e di ecosistemi (Capozzi, 2004). All'inizio del 2012 insieme agli assessorati al territorio di Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Friuli

Venezia Giulia oltre alle province autonome di Trento e Bolzano, la regione Lombardia sottoscrive un accordo con l'impegno alla riduzione del consumo di suolo e il 28 febbraio impegna le diverse Direzioni Generali ad attivare programmi per il contenimento.

Questa volontà si concretizza nella Lr 28 dicembre 2011, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31), che riconosce il suolo quale bene comune, specificando che il suolo agricolo costituisce la coltre, a varia fertilità, del territorio agricolo, per come esso si presenta allo stato di fatto, riconoscendolo quale spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale. L'art. 5 specifica che la Regione elabora politiche per il contenimento del consumo di suolo agricolo finalizzate ad orientare la pianificazione territoriale regionale. A tal fine stabilisce le forme e i criteri per l'inserimento di apposite previsioni di tutela del suolo agricolo negli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa regionale, introducendo altresì metodologie di misurazione del consumo del suolo agricolo stesso e prevedendo strumenti cogenti per il suo contenimento. Principi basilari sono tra gli altri: il rifiuto di una concezione dissipativa di uso del suolo, l'incentivo al riuso dell'esistente, il completamento e la compattazione degli insediamenti; la polarizzazione sui contesti urbani caratterizzati da migliori condizioni di accessibilità; la qualificazione in senso sostenibile delle trasformazioni; la tutela dei grandi spazi aperti naturali e la valorizzazione dei territori dedicati all'agricoltura.

2. STRATEGIE CONTRADDITTORIE

La revisione del Titolo V della Costituzione ha comportato una revisione generale di tutti gli approcci pianificatori, introducendo il passaggio da strumenti coercitivi nella conformità e nella gerarchia delle relazioni ad un sistema di co-pianificazione circolare verso forme più integrate di coordinamento. La difesa del suolo, la tutela e valorizzazione dell'ambiente sono fra i compiti che il D.Lgs. 18-08-2000 n. 267³ ha affidato alle Province, in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, attraverso la predisposizione ed adozione del Piano Territoriale di Coordinamento (Ptcp) che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio.

In Lombardia, l'innovazione del quadro urbanistico ha preso corpo con la L.R. 11-03-2005 n. 12 "Legge per il governo del territorio", che indica la minimizzazione del consumo di suolo tra gli obiettivi della pianificazione territoriale con i quali si devono confrontare il Ptcp e i nuovi Piani di Governo del Territorio (Pgt) comunali. Al piano provinciale viene assegnato il compito di definire: "...gli ambiti destinati all'attività agricola, analizzando le caratteristiche,

³ Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" art. 19, comma 1, lettera a)

le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti, (art. 15 comma 4). Le parti di territorio provinciale che abbiano uno specifico rilievo sotto il profilo congiunto dell'esercizio dell'attività agricola, dell'estensione e delle caratteristiche agronomiche del territorio vengono considerati "ambiti agricoli strategici" (Provincia di Milano, 2008) e individuati in base a:

- particolare rilevanza dell'attività agricola
- estensione e continuità territoriale di scala sovracomunale, anche in rapporto alla qualificazione di particolari filiere e di produzioni tipiche
- condizioni di specifica produttività dei suoli

Alla scelta degli ambiti agricoli strategici collaborano i Comuni, in ragione della loro competenza in materia di governo del territorio, che hanno il compito d'individuare le aree trasformabili, quelle non trasformabili e quelle da destinare all'agricoltura e stabilirne la disciplina d'uso (art. 10). La definizione del Ptcp, ha efficacia fino all'approvazione del Pgt comunale, che provvede alla definitiva perimetrazione delle aree da destinare all'attività agricola, comprendendo oltre gli ambiti agricoli di interesse strategico, altre aree di rilevanza per l'attività agricola e per le funzioni plurime (economiche, produttive, ambientali ...) in scala locale, non identificate a livello provinciale. La selezione viene effettuata attraverso una dettagliata classificazione delle funzioni dello spazio agroforestale e un approfondimento analitico dei caratteri del tessuto rurale produttivo comunale, sia negli aspetti socio-economici e culturali, che in quelli territoriali, ambientali, naturalistici e paesaggistici.

Il ridimensionamento dei poteri di pianificazione di area vasta per gli ambiti destinati all'attività agricola, indebolisce le politiche di salvaguardia dei suoli agricoli rispetto all'avanzare dell'urbanizzazione (Barberis, 2005, Camagni 1999, 2002). Per mettere un limite, il Ptcp della provincia di Milano propone di contenere il grado di urbanizzazione medio entro il 45%, considerando il 55% come soglia oltre la quale un territorio non riesce più a rigenerarsi dal punto di vista ecologico e ambientale (European Spatial Development Perspective (ESDP), Elgendy et al.2008, Agostini, 2009). Si consideri che il solo comune di Milano ha un grado di urbanizzazione intorno al 60%.

Il Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali al 2008 rivela:

- territorio consumato (urbanizzato): 516 Km², pari al 32,8% del territorio provinciale;
- territorio di cui era previsto il consumo (urbanizzabile): 99 Km², pari al 6,8% del territorio provinciale;
- totale dei territori urbanizzati e urbanizzabili 615 Km², pari al 39,6% del territorio provinciale.

Per il periodo 1999 – 2007, si registra un consumo di suolo di 7,44 Km²/anno.

In particolare, la lettura delle “schede del consumo di suolo” dei PGT trasmessi alla Provincia per il parere di compatibilità evidenzia nuovo consumo di suolo per 6,24 Km², pari allo 0,75% del territorio dei comuni interessati e all’1,99% del relativo urbanizzato. Emerge inoltre che tre quarti dei Comuni hanno previsto nuovo consumo di suolo inferiore al 2% e che circa un sesto dei Comuni ha superato il 5%.

L’obiettivo provinciale di contenimento può esser difficile da rispettare quando affidato alla discrezione di 8092 amministrazioni comunali e in assenza di una corrispondente strategia nazionale. Spesso gli enti locali sono troppo deboli rispetto alla crisi, basti considerare la possibilità di utilizzare con piena discrezionalità gli oneri di urbanizzazione tanto per il finanziamento di spese correnti (per una quota non superiore al 50 per cento) quanto per le spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale (quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento) (L. 449/ 1997, circolare della ragioneria generale dello Stato 7 aprile 2004, n. 39656, L. 27 dicembre 2006, n. 296, C.M. interno 5/2007 e s.m).

L’aumento dei residenti del 5,4% rispetto al 9% dell’aumento di suolo urbanizzato mette in evidenza come il progressivo consumo di suolo derivi da una risposta manipolatoria alla crisi che sembra perpetuare il circolo vizioso della “reflexivity interference” descritta da Soros (Soros, 2008) dove gli investimenti che non si basano sulla conoscenza della situazione reale, ma su interpretazioni finalizzate a cambiare la situazione finiscono per incidere irreversibilmente sulla realtà: le due funzioni, cognitiva e manipolativa, alla fine si incontrano influenzandosi reciprocamente. E’ quello che è accaduto alle aree agricole che hanno risentito del valore del suolo urbanizzabile, che nel corso dell’ultimo decennio è decuplicato rispetto a quello agricolo in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (Erba, Agostini et al., 2010).

Il valore della terra si riflette sulla produzione agricola dell’azienda e sul Prodotto Interno Lordo (PIL) del territorio, oltre che sulla qualità della vita e dell’ambiente (Haberl, 2001, Richardson, 1975)

La politica di regime dei suoli incide direttamente sulla percezione del valore della terra agricola portando impennate nel mercato fondiario e indirettamente sulla progettualità degli imprenditori agricoli soprattutto laddove prevalga l’affittanza. E’ il caso della Provincia di Milano, dove, secondo l’ultimo rapporto sul consumo del suolo (maggio 2012), dal 1999 al 2009 si è registrata una perdita di 6.839 ettari di suolo agricolo. Si segnala in generale una contrazione del valore della terra, con una tendenza progressiva al ribasso dal 2005 e che ha riportato i valori reali a quelli registrati nel 2000. Il prezzo della terra, seppur legato alle alterne vicende che hanno caratterizzato il settore agricolo, presenta una forte differenziazione dei valori medi su tutto il territorio nazionale, attestando il valore medio dei terreni in pianura e nelle regioni settentrionali in 25.000 ÷ 40.000 euro per ettaro, dove la fertilità dei terreni, la dotazione infrastrutturale e gli ordinamenti intensivi determinano un continuo rialzo delle quotazioni.

La percezione distorta si riflette nelle norme (Agostini, 2011) e ne è poi al tempo stesso determinata, impedendo, di portare a termine gli impegni anche alle amministrazioni di maggior buona volontà. Un esempio manifesto di ciò è la legge obiettivo, il dlgs 13 maggio 2011, n. 70 - Prime disposizioni urgenti per l'economia. (11G0113) (GU n. 110 del 13-5-2011), quando all'165.3⁴ specifica che "il progetto preliminare delle infrastrutture (...) deve evidenziare con apposito elaborato cartografico le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia; deve inoltre indicare ed evidenziare anche le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali e i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare, ivi compreso il limite di spesa, comunque non superiore al due per cento, dell'intero costo dell'opera, per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale strettamente correlate alla funzionalità dell'opera. Nella percentuale indicata devono rientrare anche gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati nella procedura di VIA, fatte salve le eventuali misure da adottare nel rispetto di specifici obblighi comunitari". Non si considera che al consumo di suolo diretto provocato dalla realizzazione delle nuove reti infrastrutturali (TAV, Brebemi, TEEM etc.), si affiancano altrettanto dannosi impatti indiretti, come:

- ◊ la chiusura delle aziende interessate dalla frammentazione dei terreni, e/o dall'allontanamento delle fonti idriche
- ◊ la localizzazione di nuovi volumi ed espansione delle superfici prevalentemente destinate alle grandi superfici industriali, logistiche e commerciali in prossimità dei grandi nodi infrastrutturali e in tutte quelle aree che sono servite da una diretta accessibilità ai corridoi viabilistici primari.

Il centro di ricerche sul consumo del suolo per la provincia di Lodi ha rilevato come il solo attraversamento della TAV nel territorio della provincia di Lodi "pesi" 265 ettari di terra agricola, ovvero costituisca il 20% dell'intero consumo di suolo registrato tra il 1999 e il 2007. In questo caso è possibile affermare che tale consumo risponde a logiche di infrastrutturazione di scala nazionale ed internazionale, ovvero esclusivamente al soddisfacimento di fabbisogni esogeni al lodigiano (CRCS, 2012).

Infatti l'Agenzia Regionale per l'Ambiente indica come i suoli agricoli lombardi subiscano la competizione per altri usi settoriali (ad esempio, per l'industria o per i trasporti) e per le conseguenze estreme di tali usi.

La percezione del sistema rurale incide in quella del suolo agricolo e del suo consumo, condizionandone l'interazione con gli altri sistemi territoriali.

Le dinamiche di trasformazione cambiano anche la percezione del ruolo e del valore dell'area agricola e si riflette immediatamente nella gestione dei terreni che, in assenza di strategie specifiche di pianificazione, diventano ricettacolo di tutti i sottoprodotti più negativi della

⁴ Modifica il Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Capo IV - Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi)

città, inquinamento, discariche abusive, logistica ingombrante e incontrollata, aree di espansione edilizia senza regole ecc.

3. LETTURE SINOTTICHE

3.1. Interpretare la sostenibilità

Leggere il territorio per ambiti frammentati spesso si traduce in politiche settoriali che generano concorrenza fra usi e destinazioni, soprattutto fra funzioni produttive primarie e usi edificatori. L'entrata in vigore della Lr 12/05 richiama l'esigenza di individuare un sistema rurale paesistico ambientale che viene definito come territorio non urbanizzato, naturale, naturalistico, residuale o dedicato ad usi produttivi primari. In questo sistema l'agricoltura svolge un ruolo multifunzionale fondamentale per la qualità ambientale.

La visione di un sistema è intrinsecamente collegata alla volontà di superare la lettura della singola area agricola per comprendere le relazioni che sono alla base delle opportunità di sviluppo territoriale (internalità/esternalità), dirette e indirette, e che possono essere silenziosamente e irreversibilmente cancellate da previsioni di piano inconsapevoli.

Per esaltare la valenza del sistema rurale come risorsa territoriale, a monte di ogni scelta, occorre capire quali siano gli elementi che consentono al sistema generale e, in particolare, all'azienda agricola, di funzionare, quali gli elementi che lo rendono risorsa, quali le potenzialità, i valori e i gradi di vulnerabilità da mettere a confronto con le previsioni di sviluppo.

A questo scopo, nel metodo proposto, l'analisi della sostenibilità del piano parte da un approfondimento della situazione e dall'esame degli strumenti urbanistici vigenti, a partire dall'inquadramento territoriale (ruolo territoriale, posizione rispetto alla grande viabilità, collocazione nella gerarchia urbana), dallo stato di fatto (classificazione d'uso del suolo per il territorio urbanizzato e non urbanizzato), sino ad arrivare a confrontarsi con gli obiettivi dei nuovi strumenti di piano e misurare gli impatti delle tendenze di sviluppo. La ricerca si sviluppa in fasi successive, in modo da

- riconoscere la tessitura relazionale che dà vita al sistema rurale di riferimento
- individuare gli elementi del patrimonio rurale da valorizzare e salvaguardare
- mettere a confronto il valore delle aree agricole con l'incidenza delle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti e delle tendenze in atto, individuando le potenzialità, le vulnerabilità e le criticità del sistema rurale di riferimento rispetto ai processi di piano.

In particolare, le potenzialità riguardano i valori patrimoniali, storici e paesistici legati all'agricoltura (analisi del patrimonio rurale e del paesaggio agrario) e il valore delle aree agricole. Le criticità sono relative alla lettura delle tendenze delle scelte effettuate dai nuovi strumenti di piano e alla previsione degli effetti futuri, indicando il rapporto con il consumo di suolo, infrastrutture, parcellizzazione e struttura fondiaria.

- definire le misure correttive/ compensative per orientare una pianificazione rurale sostenibile.

Tutto il lavoro è diretto a valutare la sostenibilità delle scelte di piano e a ridisegnare le nuove strategie di governo del territorio in modo da rilanciare il sistema economico connesso all'uso e al valore reale del suolo agricolo. La sperimentazione è stata finora svolta su 50 comuni lombardi. Il caso presentato interessa un comune in parte inserito nel Parco Agricolo Sud Milano, area protetta istituita nel 1990, la cui efficacia continua ad esser minata giorno dopo giorno da volontà e interpretazioni amministrative differenti, esito del quadro giuridico su accennato.

3.2. Caso di studio

La Lombardia ha una capacità produttiva riferita alla superficie territoriale più che tripla rispetto alla media europea (Arpa lombardia). Pur avendo appena lo 0,8% della superficie agricola utilizzata (S. A. U.) fornisce il 2,6% della produzione lorda vendibile europea (2% del PIL lombardo). Fornisce sei produzioni agricole principali, (latte, carni suine e bovine, mais, foraggiere, riso e quest'ultimo in particolare copre l'1/3 dell'intera produzione agricola italiana. Negli anni trascorsi fra il IV ed il V Censimento Generale (1990-2000), l'agricoltura lombarda ha vissuto una profonda ristrutturazione che ha portato alla riduzione complessiva del numero di aziende da circa 132.000 unità a circa 75.000 ed alla contrazione della superficie agricola totale del 12% circa; come conseguenza delle due diverse dinamiche di riduzione si registra il deciso aumento delle superfici medie aziendali: in termini di SAU (Superficie Agricola Utilizzata) la dimensione aziendale media della Lombardia è oggi la più alta a livello nazionale. Al Censimento Generale del 2000, le aziende lombarde del comparto agricolo risultavano diminuite del 43,4% rispetto a quelle presenti al Censimento Generale del 1990; la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) lombarda era diminuita del 5,8%.

Il comune di Gorgonzola si trova a sud est di Milano. Nella parte meridionale è interessato dal Parco Agricolo Sud Milano. L'area ad ovest subisce l'espansione della zona urbanizzata della periferia milanese. Sono inoltre presenti alcuni Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (Parco del Molgora, Parco delle cascine e Parco del Rio Vallone) e un SIC (Sito d'Interesse

Comunitario) in cui rientra la porzione settentrionale del Sorgenti della Muzzetta. Tutte le aree protette si sviluppano cercando di contenere l'espansione del tessuto urbano.

Il comune conta 66 aziende agricole di indirizzo cerealicolo zootecnico e multifunzionalità, con una SAU di 507,03 su una superficie territoriale di 1065 ettari.

Nella parte interessata dal parco Agricolo Sud Milano prevalgono le colture di mais, che si spingono fino alle frange urbanizzate, oltre a colture autunno-vernini e barbabietola; a Nord colture foraggere, prati stabili e pascoli.

L'acqua è una delle risorse più importanti del territorio comunale, che presenta un ricco sistema irriguo superficiale con fontanili e rogge, grazie alla presenza del Naviglio quattrocentesco della Martesana, il torrente del Molgora e il canale Villoresi che collega l'Adda al Ticino, irrigando le terre a Nord del Naviglio.

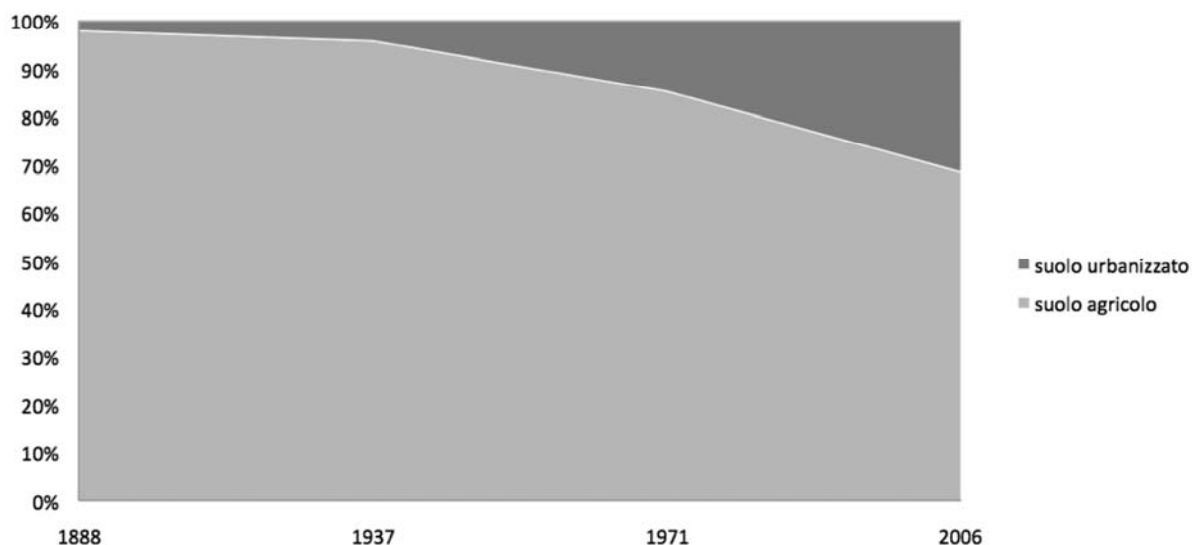
La struttura della proprietà e l'organizzazione aziendale sono caratterizzate da una fitta trama poderale, che conserva i segni insediativi di un'agricoltura tradizionale legata fortemente all'allevamento bovino da latte e al prato tra le foraggere principali.

Lungo il torrente Molgora si estende una ricca vegetazione di boschi di latifoglie (8,68 ettari) a cui si affianca una densa vegetazione arbustiva e di cespuglieti, che occupa 9,28 ettari dell'intero territorio del comune. Siepi e filari segnano il paesaggio intorno al Naviglio Martesana, e a traccia del paesaggio agrario storico dei confini poderali restano numerose specie arboree (*Populus nigra*, *Morus nigra* e *Morus alba*). Le rogge sono riparate da esemplari di *Salix alba* e di *Platanus acerifolia*, spesso nella tipica forma capitozzata.

Dall'analisi delle planimetrie della carta tecnica regionale relative al 1980 e al 1994 si nota la modificazione morfologica del territorio, causata principalmente dalla diffusione dei centri abitati e dalla forte industrializzazione che ha interessato le principali città verso gli anni '90 del 1900. Si evidenzia in particolare il grande sviluppo delle aree residenziali nelle aree più prossime a Milano, fra cui lo stesso comune di Gorgonzola, dove il territorio urbanizzato registra un forte incremento dal 1975, grazie anche all'influenza della linea della metropolitana.

Nel 2006 la superficie agricola era di 7.321.864 mq.

La fig... indica l'andamento del consumo di suolo dal 1888 al 2006



La situazione odierna, vede un ulteriore incremento del suolo destinato a scopi urbani con un tessuto che si estende tra la linea metropolitana MM2 e la strada Padana Superiore, seguendo le barriere infrastrutturali che creano dei veri e propri confini a Nord e a Sud.

La viabilità stradale esistente è caratterizzata dalla presenza dell'autostrada A4, che collega Milano e Venezia, da cui si snoda all'altezza di Agrate Brianza la tangenziale est milanese (A51) verso nord; le altre zone sono ben collegate tramite strade provinciali e superstrade che si diramano verso sud, est ed ovest, permettendo una buona viabilità extraurbana. Fra le nuove infrastrutture in programma, importanti trasformazioni interessano la viabilità principale extraurbana, con la realizzazione della tangenziale est esterna di Milano (TEEM), che partendo dallo svincolo autostradale (A4) di Agrate Brianza, interessa marginalmente il confine est di Gorgonzola, per collegarsi infine all'autostrada A1.

La TEEM andrà a intersecare molte aree agricole di Gorgonzola, nei pressi del parco dell'Adda, parco regionale sviluppato attorno all'omonimo fiume, comportando oltre ad un innalzamento critico dell'inquinamento, l'identificazione di nuovi "nodi" della viabilità in corrispondenza delle uscite, facilmente vocati alla costruzione di centri commerciali.

Sono inoltre previste delle diramazioni con la superstrada Padana Superiore, con la provinciale Cassanese, oltre ad un collegamento con la BreBeMi, autostrada in costruzione che si propone di attuare una connessione diretta tra Milano e Brescia. Quest'ultima costeggerà in due diramazioni il Parco Adda. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale prevede inoltre collegamenti secondari tra strade provinciali.

La crescita dell'urbanizzato, l'erosione degli spazi agricoli e naturali incide anche sulle aree residuali e sulla loro capacità di rigenerazione ecologica e di sviluppo agronomico produttivo. Dopo aver analizzato e valutato le risorse e le interrelazioni che caratterizzano il sistema rurale di Gorgonzola, la ricerca è proseguita con una lettura degli strumenti di piano, dal valore delle aree agricole all'incidenza delle previsioni sulle potenzialità e vulnerabilità

definite nel corso dell'analisi precedente e con una successiva analisi SWOT per definire le misure compensative più opportune.

I risultati hanno portato a cercare di tutelare le aree agricole a Nord che saranno interessate dalle nuove infrastrutture, attraverso la creazione di un corridoio ambientale e lo spostamento della nuova strada che connette la bretella della TEEM con la parte Ovest del Comune a ridosso della linea metropolitana, in modo da cercare di contenere l'ulteriore dispersione delle aree di espansione. Si sono poi messi a sistema gli elementi insediativi e produttivi di maggior valore in modo da creare una corona di protezione intorno alle aree agricole più pregiate. I possibili effetti sugli ambiti di rilevante trasformazione sono stati quindi tradotti in schede norma esemplificative per la correzione del PGT comunale.

4. CONCLUSIONI

La crisi agricola ed economica che si è verificata a partire dal 2007 richiede di ripensare alle politiche di governo del territorio, tenendo ben presenti i nuovi limiti e le nuove emergenze dello sviluppo rurale. Per rispondere a questa emergenza occorre cambiare prospettiva, passando dal concetto di area agricola, che una volta isolata diviene "vuoto" e terra di conquista dello sprawl urbano, a quella di un sistema rurale, risultante di un insieme di risorse inscindibili e interdipendenti che lo determinano e lo mantengono in vita.

La ricerca presentata introduce un modello teorico interpretativo per valutare la sostenibilità delle scelte di governo del territorio rispetto al sistema rurale e consente di:

- acquisire uno strumento di metodo per riconoscere il sistema rurale di riferimento
- comprendere le relazioni che legano il sistema rurale al contesto territoriale
- riconoscere gli elementi costitutivi e i punti di forza emergenti (risorse paesaggistico-ambientali e di identità locale legata all'agricoltura)
- indagare le ragioni storiche che nel lungo periodo ne giustificano la permanenza e il ruolo
- distinguere i processi di trasformazione che ne hanno caratterizzato e ne consentiranno lo sviluppo, individuando le vulnerabilità rispetto ai processi di piano e di progetto in corso
- definire le misure correttive o compensative per orientare una pianificazione sostenibile.

Obiettivo del contributo è predisporre un modello di integrazione progettuale tra indirizzi degli strumenti territoriali di scala vasta e politiche di governo alla scala comunale, finalizzate al contenimento del consumo di suolo, fornendo spunti e riflessioni per caratterizzarne il ruolo nello sviluppo delle politiche di piano e degli strumenti normativi di riferimento.

Una prima questione in tal senso riguarda la possibilità di coordinare la programmazione e le linee di indirizzo di livello locale con l'attivazione di misure di valutazione del

funzionamento del sistema rurale a scala sovracomunale, cercando di superare una logica di controllo delle trasformazioni d'uso dei suoli che sia basata su esclusive modalità vincolistiche o di rilevazione quantitativa, per sviluppare modalità di governo e di indirizzo che valorizzino un approccio responsabile e integrato degli usi del suolo, a partire da una oggettiva conoscenza e condivisione delle qualità non solo dei suoli interessati, ma dalle relazioni fra tutte le componenti coinvolte dalle politiche del governo del territorio.

Il sistema rurale non è solo il risultato della sommatoria di aree a servizio della produzione primaria (agricola), ma la risultante di un insieme di parti interdipendenti, che lavorano insieme. Riconoscerne la dignità di sistema territoriale significa capire come le politiche di governo del territorio ne condizionino lo sviluppo e ne determinino le forme di risposta insediative, ambientali, paesistiche e sociali.

5. BIBLIOGRAFIA

- Agostini S.,(2009). *La voce degli attori: il sistema agricolo*, in Aa.Vv.,“Il Fattore territorio nel sistema economico milanese. Elementi per uno scenario metropolitano al 2020”, Provincia di Milano, Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo.
- Agostini S. (2011). *Progettare in area agricola, Regole e strumenti giuridici per l'edilizia rurale e per l'impresa agricola*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 300 , con DVD interattivo, ISBN 5904.9.
- Bagnoli C., ,(2007). *La misurazione economica sfocata; dal numero alla parola, strumenti per la gestione della complessità*, Franco Angeli, Milano.
- Barberis, R. (2005).*Consumo di suolo e qualità dei suoli urbani*, in 2° Rapporto annuale sulla qualità dell'ambiente urbano, APAT, Roma
- Camagni, R. (a cura di) (1999). *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Il Mulino, Bologna
- Camagni R., Gibelli M.C. , Rigamonti P. (2002). *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- Centro Studi PIM (2008). *Il sistema dei servizi di livello sovralocale nella provincia di Milano*, Quaderno del PTC della Provincia di Milano, n° 26, Alinea, Firenze

- Capozzi B., Jodice F., Peraboni C., Treu M. C. (2004). *Nuovi segni del territorio*, Diabasis, Reggio Emilia.
- CRCS, Centro di ricerche sul consumo del suolo (2012). *Consumo di suolo nella Provincia di Lodi*
- Donadieu P., Fleury A., (1997) *De l'agriculture periurbaine à l'agriculture urbaine*, Courrier de l'environnement n°31 de l'INRA, Parigi.
- Elgendy H., Seidemann D., Wilske S., (2008). *Perspectives for urban regeneration in European metropolitan areas: a cross-border study in Germany and Switzerland*.in Urban Regeneration 44th ISOCARP Congress
- Erba V., Agostini S., Di marino M. (2010). *Guida alla pianificazione territoriale sostenibile. Strumenti e tecniche di agroecologia*. Con CD-ROM, Maggioli Editore Santarcangelo di Romagna., pp. 200, ISBN 8838754837.
- European Environment Agency – EEA – (2006). *La sovraccrescita urbana in Europa*, EEA Briefing n° 4
- European Commission - Committee on Spatial Development (1999): ESDP - European Spatial Development Perspective
- Gibelli, M. C., Salzano, E. (a cura di) (2006). *No Sprawl*, Alinea, Firenze.
- Haberl H., Erb K.-H., Krausmann F., Loibl W., Schulz N, Weisz H. (2001). *Changes in ecosystems processed induced by land use: Human appropriation of aboveground NPP and its influence on standing crop in Austria*. Global Biogeochemical Cycles, 15(4): 929-942.
- Joint Research Centre - European Environment Agency (2002). *Towards an urban atlas. Assesment of spatial data on 25 european cities and urban areas*, EEA Report, n° 30
- Joint Research Centre - European Environment Agency (2006). *Urban Sprawl in Europe*. The ignored Challenge, EEA Report, n° 10.
- Paolillo P.L.(a cura di)(2005). *La misura dello spreco. Esercizi di valutazione ambientale strategica delle risorse fisiche*, Francoangeli/DIAP, Milano.

Pileri, P. (2006). *Il verde oltre i parchi. Le opportunità della compensazione preventiva*, in Territorio, n° 37, , pp. 132-138

Pileri, P. (2007). *Compensazione ecologica preventiva*, Carocci, Roma

Pileri, P. (2008). *Servono correzioni di rotta. I consumi di suolo crescono e la natura indietreggia. Il punto della Lombardia*, in Territorio, n° 44, pp. 98-108

Provincia di Milano (2008). *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, proposta di adeguamento, maggio

Regione Lombardia, (2000). *Le linee generali di assetto del territorio lombardo*.

Richardson E. W. (1975) *Growth Centers, Rural Development, and National Urban Policy: A Defense*. In: Friedmann J., Alonso W. (eds.) *Regional Policy: Readings in Theory and Practice*. Cambridge: MIT Press. 97-132.

Soros G. (2008). *The new paradigm for financial markets: the credit crisis of 2008 and what it means*”, United States by Public Affairs, Perseus Book group, Philadelphia.

Turner, S.. (ed.) (2002). *Proceedings of the Technical Workshop on Indicators for Soil Sealing*. Copenhagen, 26 - 27 March, 2001. Technical Report 80. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

5. ABSTRACT IN INGLESE

During the globalisation period, urban sprawl pulverizes the boundary between countryside and town. Agricultural areas, left under pressures of new intensive urbanization services, become frail. Rapid changes taking place within urban and peri-urban areas in contrast with the static nature of agricultural areas and their policies, while the lifestyle of farmers has become more and more similar to city dwellers', in terms of habits, expectations and commodities. The farmland sealing, the erosion of soil, the fragmentation of farm, the increasing of industrial and logistic volumes (often left empty), the deleting cultural landscape, rural heritage and local identity are the results. Policy makers are today asked to highlight the role of agriculture in the future sceneries of territory transformation, tackling the challenge posed between a sustainable development and the identity of each area in the world. Two aspects are crucial: reading the rural system in its integrity and reconsidering the function of agriculture starting from social questions, from direct access to production, to environmental and land safeguard and fruition. To foster the integration of sustainable development knowledge into planning, is the aim of the methodology here introduced . Moving from a periurban interface (Donadieu, 1997) to the rural system point of view is applied to point out the criticalities and opportunities of planning approach on the development and the future of farming in metropolitan areas. Areas threatened by the urban sprawl in Lombardy are chosen as study cases.