

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra Urban Law and Policy

Dal Governo del Territorio alla Governance del Territorio: le infrastrutture verdi come strumento di innovazione

Prof. Christian Fernando Iaione

RELATORE

Prof. Guido Meloni

CORRELATORE

Matr. 635452

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

SOMMARIO

SOMMARIO	3
ABSTRACT	6
INTRODUZIONE	7
La domanda di ricerca	10
La metodologia	10
La strutturazione dei capitoli	11
CAPITOLO I IL CONTESTO DELL'ANALISI E IL FRAMEWORK ANALITICO	13
L'oggetto di analisi: aree urbane e aree rurali	13
Urbanizzazione: un trend globale	14
Area urbana: una definizione	17
Campagna: una definizione	20
Il contesto italiano	26
La connettività tra aree urbane e aree rurali	27
Filieri agroalimentari e territori urbani	30
La multifunzionalità dell'agricoltura	35
Il framework analitico	41
L'urbano e il rurale nella letteratura	41
Le infrastrutture verdi	44
Common pool resources	47
Social-Ecological Systems (SES) e Institutional Analysis and Development (IAD) framework	48
Co-Governance	54
CAPITOLO II LE POLITICHE, GLI ATTORI E LE TECNOLOGIE DELLA GOVERNANCE DEL TERRITORIO	57
La disciplina italiana	57
Introduzione: una fotografia del contesto italiano e dei suoi mutamenti	57
La normativa di riferimento	59
Territorio o bene territoriale?	61
Un excursus storico: dall'urbanistica al governo del territorio	64
La pianificazione del territorio e le sue evoluzioni	68
Gli strumenti di pianificazione strategica di governo del territorio	75
La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale italiana	78
Il governo di area vasta nell'esperienza italiana alla luce delle ultime riforme	80
Ecosistemi e paesaggi come infrastrutture: è adeguato il progetto di territorio in quest'ottica? Alcuni esempi fuori dall'Italia e un accenno alle bioregioni	84

Diritto dell'ambiente e diritto agroalimentare	93
La disciplina europea	96
Il territorio nel Diritto Europeo e il principio di sviluppo sostenibile	96
La Politica Agricola Comune (PAC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)	99
Green Deal europeo	102
Horizon Europe	104
Dal Governo del Territorio alla Governance del Territorio	105
La Governance sperimentalista	111
Il modello della quintupla elica e le sue applicazioni: progetti agricoli che mirano a riconnettere aree urbane e aree rurali coinvolgendo i cinque attori della quintupla elica	115
Un accenno a un modo alternativo di concepire le filiere agroalimentari	118
Alternative food networks	118
Innovazione in agricoltura. Nuove tecnologie e sostenibilità ambientale: confronto o sinergia?	120
Una <i>best practice</i> dalla Francia: Agripolis	124
 CAPITOLO III TRE CASI STUDIO ITALIANI (PIÙ UNO)	 127
Le variabili del framework analitico	127
Consorzio Tutela Vini Montefalco	131
Cosa sono i Consorzi di Tutela	131
La disciplina umbra in materia di Consorzi di Tutela	133
Il Consorzio Tutela Vini Montefalco	134
Parco Agricolo Sud Milano	136
Cosa sono i Parchi Agricoli	136
La disciplina lombarda in materia di Parchi regionali	137
Il Parco Agricolo Sud Milano	137
Il Parco Agricolo Sud Milano “dal basso”: il Distretto Economia Solidale Rurale (DESR-PASM), i Distretti Agricoli e l'Associazione per il Parco Sud Milano	143
Mater Alimenta Urbes e l'AQST Milano Metropoli Rurale	145
Bio-distretto Cilento	146
Cosa sono i Bio-distretti	146
La disciplina campana in materia di Bio-distretti	149
Il Bio-distretto Cilento	149
Un caso che andrà studiato: il distretto biologico umbro DiBiUm	155
La disciplina umbra in materia di Biodistretti	155
Il distretto biologico umbro DiBiUm	155
L'analisi delle variabili	158
 CAPITOLO IV UNO STRUMENTO INNOVATIVO PER LO SVILUPPO TERRITORIALE SOSTENIBILE	 173
I risultati della ricerca e il loro contributo alla creazione di un nuovo veicolo societario per lo sviluppo territoriale sostenibile	173
Il contesto in cui la ricerca ha inizio	175
Il progetto OCULUS e il suo output: GrInn.City	177
Il Business Model	194
Il contesto in cui sperimentare la soluzione: Roma	196

Roma e agricoltura	198
GrInn.City oggi	203
Lo Statuto	204
CONCLUSIONI	205
BIBLIOGRAFIA	209

Abstract

The present work will mainly focus on the theme of the relationships between cities (urban agglomerations more in general) and their surroundings. Urban agglomerations and rural areas have much in common. In fact, rural and agricultural areas share with cities the so-called ecosystem services, that are vital for cities and city inhabitants. These services include the air quality, agroecosystems, food, water quality and much more. They can be broadly defined as the benefits that flow from nature to people. The territory can't be considered at the urban scale but a much bigger and functional reasoning must be applied.

The thesis will focus on the Italian territorial government system, focusing on its characteristics and evolutions and it will provide a picture of the general framework.

Crucial in the ecosystem services debate are the so-called green infrastructure, that can be defined as a strategically planned network of natural and semi-natural areas with other environmental features designed and managed to deliver a wide range of ecosystem services' in both rural and urban settings. Three cases of green infrastructure management will be analyzed through the lens used and crafted by Elinor Ostrom. These are: the Parco Agricolo Sud Milano, the Consorzio Tutela Vini Montefalco and the Bio-distretto Cilento. These cases were selected because they are quite different from each other, in fact they present differences in terms of geographical position given the fact that: the first one is located in Northern Italy and it is very near to Milan; the second one is located in central Italy and includes in its perimeter medium size cities; the third one is located in Southern Italy. These case studies are also quite different in terms of the legal solution adopted, given the fact that the first one is part of a Public Administration while the second one was created by private initiative in compliance with EU legislation and the third one was created from the common effort of local municipalities, private actors and local communities (both organized and non).

These three cases will be evaluated in relation to two outcomes: their general effectiveness and economic sustainability and their effectiveness in protecting the agricultural territory from soil consumption.

Finally, an innovative instrument will be presented. This is an innovative vehicle created to foster sustainable innovation in cities and in rural areas. This was created thanks to a research project that I partially coordinated and that is the starting point of my research and of the case studies analysis. This has also benefited from the case study analysis conducted in the present thesis.

Introduzione

La domanda di ricerca nasce in viaggio. L'idea arriva, come è tipico delle domande più profonde, inaspettatamente e senza rincorrerla. È lei a porsi e a imporsi. Nasce in treno, uno di quelli lenti, con tratte lunghe e infinite soste; nasce guardando dal finestrino, probabilmente in un momento in cui il telefono non “trova campo” e lascia, contro la sua volontà, la mente libera di andare. Ed è questa allora a trovare campo, più precisamente a trovare campi. Tanti, a tratti coltivati, distese verdi o marroni, colore della terra o ancora gialle, colore del grano, a tratti intervallati da una presenza umana decisamente non amalgamata con le tonalità e i colori della natura. Nei treni interregionali, si sa, la mente spesso si trova lontana dagli abituali pensieri che la hanno rincorsa fino a pochi istanti prima, in stazione, ma che per pochi secondi non sono riusciti a salire sul treno. Ed è allora che essa è libera di guardarsi attorno e pensare il paesaggio. Quando è finita la città? Dove è iniziata la campagna? Nella distrazione dei pensieri non è facile capirlo. Ma sempre più il paesaggio stesso non aiuta in questa comprensione, con città che viaggio dopo viaggio allungano i propri tentacoli di cemento parallelamente ai binari. Un'espansione, quella della città, che agisce come il petrolio della tristemente famosa Exxon Valdez, allargandosi con costanza, inglobando e deturpando natura. Ma quale è dunque il rapporto tra le due componenti di un territorio come è quello che si scorge dal finestrino di un qualsiasi treno che attraversa la Penisola? Quale è il rapporto, anche economico, tra chi vive nelle campagne e chi vive nelle città? Le città, attraversate in treno, palesano la loro natura di bacini di consumatori e luoghi di consumo. Ma a fornire gran parte degli elementi vitali al contesto urbano è ciò che lo circonda, ciò in cui gli occhi e la mente del viaggiatore si perdono, il peri-urbano e il rurale. Questi due contesti vivono su uno scambio di beni e servizi, che in molti casi provengono dal perimetro rurale per essere destinati a quello urbano. Molti di questi sono beni di consumo che permettono a chi vive e produce nelle campagne di portare avanti le proprie attività. E a dire il vero sono sempre meno i beni di consumo che nel territorio vengono prodotti e consumati. I servizi che certamente invece nascono e restano sul territorio sono servizi che non possono essere quantificati economicamente ma che, forse ancor più dei primi, permettono a chi nelle città vive e lavora di godere di una buona qualità di vita. Questi sono i cosiddetti servizi ecosistemici, con cui si intende il flusso di beni, servizi, energia, conoscenze forniti dal capitale naturale che, opportunamente combinato con i servizi forniti dal capitale umano, concorre al miglioramento del benessere della popolazione. È per questo motivo dunque che l'elaborato cercherà di indagare quale debba essere la scala corretta per le politiche territoriali, tra l'urbano e il rurale.

Due sono quindi i principali flussi che fortemente condizionano la connessione e lo scambio tra aree rurali e aree urbane: i flussi alimentari e i già menzionati servizi ecosistemici. Il presente lavoro di

ricerca nasce in un contesto accademico e si pone l'obiettivo di studiare strumenti di governance e pianificazione territoriale nell'ottica di comprendere se e quanto questi abbiano degli impatti economici e sociali e quanto tengano in considerazione il quadro territoriale completo di compresenza e connessione tra le aree rurali e urbane. L'obiettivo della ricerca è ambizioso perché tenta di fornire una nuova chiave di lettura del suddetto rapporto, cercando di suggerire possibili alternative o strumenti nuovi a supporto di quelli già esistenti. Queste soluzioni sono state inizialmente elaborate in un contesto accademico, a seguito del fortuito incontro tra l'unità di ricerca Luiss LabGov.City e Confagricoltura, la Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana. Quest'ultima ha portato all'attenzione dell'Università Luiss Guido Carli e di LabGov.City la problematica da cui la domanda di ricerca prende spunto, sintetizzabile nella necessità degli agricoltori italiani di tornare alla guida dei trend di consumo alimentari del Paese, riconnettendo le esigenze delle aree rurali e agricole con quelle delle città e degli abitanti delle città, le quali sono spesso guidate da logiche di consumo estemporanee (che tendono in molti casi a prediligere prodotti tipici di una filiera molto lunga) e che non tengono in conto fattori ambientali, sociali ed economici. Il presente elaborato è dunque frutto di sei mesi di ricerca applicata, portati avanti in collaborazione con Confagricoltura nel corso della Clinica Urbana Interdisciplinare, il percorso di educazione transdisciplinare e applicata (imprenditoriale, politica, legale) attivo dal 2012 presso la Luiss, nell'Anno Accademico 2018/2019. Le iniziali ricerche condotte in tale periodo sono state in seguito approfondite e rielaborate autonomamente e in collaborazione con la cattedra di Urban Law and Policy della medesima Università. La ricerca è figlia della consapevolezza della precarietà riguardante la presenza e l'attività dell'uomo nel paesaggio e nell'ecosistema in cui egli si trova a vivere. Tale presenza deve sempre più acquisire consapevolezza circa lo stretto legame tra il benessere umano e la salute dei sistemi naturali. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" ricorda come "La società umana dipende dalle risorse che trae dalla natura legate, tra l'altro, all'alimentazione, alle materie prime, ad acqua e aria pulite, alla regolazione delle condizioni climatiche, alla prevenzione delle alluvioni, all'impollinazione e alle attività ricreative"¹. Tema fondamentale del presente lavoro di ricerca inoltre è il sistema alimentare, che è anche il motivo iniziale del lavoro di *engaged research* che ha portato a concepire la domanda di ricerca e a elaborare un modello e uno strumento innovativo che verrà presentato nella conclusione della tesi. L'incontro tra Confagricoltura e Luiss LabGov.City, che è la ragione fondante della scelta di approfondire il tema qui presentato, nasce sul presupposto di trovare e proporre nuove soluzioni alle criticità legate

¹ Commissione Europea. COM(2012) 710 final. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", 2012.

all'attuale modello alimentare, che tanto condiziona il sistema urbano seppur in modi poco evidenti agli occhi degli abitanti delle città, che tendono a non valutare gli impatti del cibo presente sulle proprie tavole, da un punto di vista economico, sociale e soprattutto ambientale. Tale questione è invece emblematica di come perimetro urbano e rurale possano risultare scollegati portando a conseguenze fortemente negative. È avvertita infatti all'interno del quadro contestuale in cui nasce la presente domanda di ricerca l'esigenza di creare nuovi meccanismi di "solidarietà" tra aree produttive (filieri locali) e contesti di consumo, fra aree rurali e agricole e aree urbane, con la consapevolezza che non si possa arrestare il processo di globalizzazione che porta anche vantaggi ai produttori locali italiani in termini di export, ma che vada concepito un meccanismo per il quale le aree urbane siano incentivate a investire maggiormente in un consumo locale, frenando logiche di acquisto non consapevoli. Parte della ricerca inoltre è stata condotta in un periodo storico segnato dalla pandemia Coronavirus, che tante pagine di storia riempirà in un futuro anche prossimo. I dati italiani riguardo allo stile di consumo che emergono in questo periodo tendono a delineare uno scenario che non si discosta di molto dagli obiettivi del "meccanismo" poco sopra menzionato. Tra le varie tendenze di acquisto e consumo infatti colpiscono, ai fini della ricerca, i dati che indicano come gli attributi più ricercati siano l'origine e la tracciabilità dei prodotti. Secondo le ricerche condotte da Nomisma infatti il 22% dei consumatori intervistati nelle indagini di sondaggio ha aumentato gli acquisti di prodotti di origine italiana, il 22% ha aumentato gli acquisti di prodotti a Km0, il 28% ha iniziato ad acquistare prodotti da filiere corte. Tra i driver della scelta per il 49% dei consumatori valgono i benefici per la salute, il 20% di essi indica la sostenibilità del prodotto, il 12% sceglie in funzione del packaging sostenibile². Nell'incertezza degli sviluppi del futuro prossimo appare insomma evidente come in momenti di crisi e oscurità si tenda a prestare maggiore attenzione alla provenienza di ciò che si consuma e si cerca di prediligere prodotti della filiera corta. Nel dubbio, che va sottolineato, circa la resistenza di tali modelli di consumo quando la crisi sarà superata appare comunque importante sottolineare questa evidenza. Il modello di sviluppo qui delineato deve necessariamente passare per una rinnovata coscienza circa le connessioni sussistenti tra le aree urbane e quelle extra urbane. Molto spesso infatti sia le analisi di gran parte della letteratura sia le politiche che regolano il territorio commettono l'errore di focalizzarsi sui due aspetti presi separatamente. Analizzare l'urbano senza approfondire le profonde connessioni con le aree rurali può portare a sviluppare modelli e visioni che non tengono in conto molti fattori, anche cruciali. Più nello specifico ciò che il presente elaborato intende analizzare sono gli strumenti di governance e pianificazione del territorio che sono nati per

² I dati sono presi da: Nomisma, *Osservatorio Lockdown per la ripresa economica: come siamo cambiati e come devono cambiare, di conseguenza, le aziende italiane*. Consultato in data 24 maggio 2020.

tutelare o ritrovare quella connessione tra città e campagna indispensabile per molti fattori e che oggi è incrinata in alcuni suoi aspetti.

La domanda di ricerca

Tutto ciò premesso, il presente elaborato ambisce a rispondere alla seguente domanda di ricerca, riguardante tre strumenti di governo del territorio: uno strumento pubblico, uno strumento di iniziativa privata per *compliance* con la legislazione italiana e europea e uno strumento di partenariato pubblico-privato-comunità di promozione territoriale: in che misura questi strumenti di promozione, valorizzazione e tutela del territorio agricolo e rurale sono efficaci nel raggiungere i loro scopi e contribuire alla preservazione delle risorse naturali di riferimento e quindi al contributo che queste apportano agli agglomerati urbani?

Uno studio di questo genere richiede una seconda fase che allarghi le variabili studiate. In questo primo studio si analizzeranno tre casi di studio che rappresentano tre diversi approcci di valorizzazione e preservazione di aree rurali e agricole e che si relazionano a tre contesti urbani differenti tra loro, componendo un mosaico che dal Cilento sale verso Milano passando per l'Umbria, per comprendere se gli stessi casi studio siano economicamente sostenibili e se tutelino il suolo da un consumo sconsiderato.

La metodologia

Per rispondere alla suddetta domanda di ricerca sono stati selezionati tre casi studio esemplari per il loro ruolo di tutela, valorizzazione e recupero paesistico e ambientale delle aree rurali di tre Regioni italiane. Tali casi sono emblematici di un modello di governance di beni naturali particolarmente estesi e complessi che, per la loro natura, non sono confinabili al solo perimetro rurale o urbano. La scelta di analizzare tre casi trova conforto negli studi e nelle teorie di Elinor Ostrom, che indica la metodologia di analisi di pochi casi studio (*Small-N Case Studies: Putting the Commons under a Magnifying Glass*) come scelta utile alla comprensione di meccanismi di azione e governance collettiva nei riguardi di beni comuni ambientali³. I tre casi sono stati selezionati perché presentano delle similitudini circa gli scopi generali della loro azione ma al contempo delle differenze negli strumenti di regolazione adottati. Tutti e tre infatti condividono la finalità generale della valorizzazione del territorio e dei suoi prodotti agricoli e della tutela delle risorse naturali. Ciascun caso è stato selezionato però in base a differenze di impostazione/strutturali. Infatti, un caso è costituito da uno strumento pubblico mentre il secondo si basa su un modello di governance tra privati e il terzo costituisce un modello in cui sono compresenti attori pubblici e privati e le comunità locali.

³ A.R. Poteete, M.A. Janssen, E. Ostrom, *Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons*, Princeton University Press, 2009, 78.

Il primo è rappresentato dal Parco Agricolo Sud Milano ed è stato selezionato per analizzare uno strumento pubblico di governance territoriale. Il secondo è uno strumento di iniziativa privata, il Consorzio Tutela Vini Montefalco, che nasce per essere compliant con la legislativa europea in materia di DOP e IGP, con la importante differenza basata sullo strumento della certificazione di qualità. Caratteristica di questo strumento è inoltre una rigida dimensione territoriale che prevede l'integrazione di sei comuni umbri. Il terzo è uno strumento di partenariato pubblico-privato-comunità, il primo bio-distretto al mondo, il Bio-distretto Cilento. Verrà infine presentato un quarto caso, anch'esso uno strumento di iniziativa privata ma con delle particolarità innovative, il distretto biologico umbro DiBiUm. Questo ha una estensione geografica più ampia, andando a includere tutte le realtà che vogliano aderire nell'intera regione e non è mirato alla valorizzazione specifica di prodotti riconosciuti a livello comunitario ma promuove una rete di agricoltori biologici e lo fa puntando fortemente e in maniera innovativa sul concetto stesso di rete. Questo ultimo strumento non verrà tuttavia analizzato con il framework della Ostrom come i tre precedenti in quanto iniziativa molto recente e quindi ancora poco valutabile. Occorrerà ripetere lo studio con un lasso temporale di almeno cinque-dieci anni per poter verificare la sua incisività.

Questi casi studio verranno studiati tramite ricerca di dati su banche dati pubbliche e di riferimenti normativi e per mezzo di interviste strutturate condotte con interlocutori qualificati e rappresentativi. Scopo delle interviste sarà una maggiore comprensione dei processi in atto ma soprattutto degli impatti economici, sociali e ambientali dei tre strumenti in questione.

La strutturazione dei capitoli

La strutturazione dei capitoli intende favorire la comprensione dei tre strumenti che verranno analizzati, dapprima inquadrando il contesto di riferimento per poi passare in rassegna i cambiamenti delle modalità di azione e decisione delle pubbliche amministrazioni, per arrivare infine a esaminare i casi studio e a fornire possibili alternative di risoluzione alle problematiche emerse nel contesto. Il primo capitolo dunque sarà incentrato sull'analisi del quadro contestuale, delle interconnessioni che legano i due contesti fondamentali che compongono il paesaggio e il territorio, cioè il contesto urbano e quello rurale. Per favorire una adeguata comprensione della cornice contestuale verranno sinteticamente passati in rassegna i trend in atto nei suddetti contesti a livello globale, europeo e italiano e le interconnessioni che legano l'urbano al rurale, con una particolare attenzione ai sistemi alimentari e ai flussi di servizi eco-sistemici. Nel primo capitolo inoltre verrà inquadrato il contesto anche da un punto di vista analitico, con un excursus sugli studi e le teorie ritenuti di particolare interesse per l'analisi del contesto preso a riferimento nella presente domanda di ricerca. Il capitolo si concluderà con una panoramica del cambio di paradigma che sta indirizzando le scelte delle pubbliche amministrazioni e che le porta a promuovere e supportare strumenti come quelli esaminati.

Dopo aver inquadrato adeguatamente il contesto di riferimento, il secondo capitolo vedrà una analisi delle politiche, degli attori e delle tecnologie che, rispettivamente, regolano, operano e sono presenti all'interno dello scenario che è stato delineato. Questi due capitoli forniranno dunque gli strumenti per inquadrare con maggiore cognizione l'analisi dei tre casi studio selezionati, che verrà effettuata nel capitolo terzo. In tale capitolo dunque saranno contenute le analisi delle ricerche sui tre strumenti di pianificazione e governance esaminati, il Consorzio di Tutela Vini Montefalco, il Bio-distretto Cilento e il Parco Agricolo Sud Milano, nonché i risultati emersi dalle interviste condotte con gli interlocutori qualificati di riferimento. Verrà inoltre presentato un nuovo bio-distretto, il distretto biologico umbro DiBiUm, analizzato per le sue caratteristiche innovative rispetto agli altri modelli di biodistretto. Il presente lavoro si chiuderà con un capitolo ricostruttivo, che riprenderà l'analisi dei tre casi di studio e trarrà delle conclusioni circa la domanda di ricerca. Questo quarto capitolo inoltre avrà l'ambizione di fornire un possibile strumento alternativo, che è stato elaborato a partire dal contesto di ricerca precedentemente menzionato, in collaborazione con i membri dell'unità di ricerca di Luiss LabGov.City e dell'Area Sviluppo sostenibile e innovazione di Confagricoltura e sulla base delle evidenze del presente studio.



Ambrogio Lorenzetti, Effetti del Buon Governo in città e in campagna, 1338-1339, affresco, Siena, Palazzo Pubblico.

Capitolo I Il contesto dell'analisi e il framework analitico

L'oggetto di analisi: aree urbane e aree rurali

Città e campagna, agricoltura e paesaggio, sistemi urbani complessi ed ecosistemi, sostenibilità e innovazione tecnologica e digitale sono i rapporti, le relazioni, le diadi che costituiscono la cornice di contesto del presente elaborato. I flussi di cibo che arrivano sulle nostre tavole sono uno degli elementi che condizionano fortemente le quattro relazioni menzionate. Questi hanno seguito una geografia sempre più globale, grazie soprattutto alla riduzione dei costi di trasporto e alla gestione delle derrate alimentari come *commodities*, arrivando ad uno scenario in cui i costi in termini ambientali e sociali del consumo hanno sempre più alte ripercussioni sugli attori e i territori di una filiera che appare oggi molto lunga e difficile da tracciare. Questi fenomeni hanno fortemente indebolito la percezione simbolica del cibo, è sempre meno “geografizzato” e cognitivamente definibile, hanno contribuito fortemente ad allontanare i consumatori finali e i produttori iniziali (principalmente agricoltori) e hanno allentato le connessioni che in passato hanno consentito l'esistenza di un patto tra agricoltura e città⁴. Tra gli impatti dovuti a questo evento, all'attuale paradigma alimentare, in aggiunta ai costi sanitari che hanno ricadute economiche negative sui sistemi di assistenza medica locale causati dall'aumento del consumo di prodotti fortemente processati e dalla difficoltà di controllare i metodi di produzione e di trasformazione adottati⁵, vi è la delegittimazione dell'agricoltura urbana e periurbana a favore di grandi estensioni e metodi produttivi intensivi di grande scala che sono, giocoforza, scarsamente integrati nel territorio e nelle comunità locali⁶. Le conseguenze di tali dinamiche afferenti ai sistemi alimentari vedono in primis nelle città, nelle regioni e negli Stati gli attori che devono trovare nuove soluzioni per affrontarle. A veder compromessa la capacità di resilienza per causa di questi effetti sono i paesaggi agricoli e i servizi ecosistemici a loro connessi. Questi, se non sono messi in condizione di fornire utilità e benessere alla qualità dei contesti urbani, subiscono il rischio di soggiacere alla pressione abitativa e alla mancanza di prospettive imprenditoriali.

Contesto urbano e rurale sono dunque due scenari che faranno da contesto alla ricerca qui compiuta. Sono molte le connessioni tra i due contesti, che hanno subito negli ultimi decenni profonde trasformazioni. Comprendere i trend di transizione a livello globale è importante per inquadrare il

⁴ Rete Rurale Nazionale 2014-2020. *La pianificazione alimentare: concetti e modelli – Working Paper*, 2019

⁵ World Health Organization, *Healthy diet, fact sheet n. 394*, 2018

⁶ Rete Rurale Nazionale 2014-2020, 2019

contesto di riferimento della domanda di ricerca, che sarà quello europeo e, nello specifico, quello italiano.

La ricerca poggia sulla recente acquisizione di consapevolezza anche a livello internazionale circa l'importanza di considerare città e campagna in una sinergia virtuosa, abbandonando schemi di dipendenza dell'una nei confronti dell'altra. Vi è oggi consapevolezza circa l'influenza esercitata dalle relazioni che intercorrono tra aree urbane e aree rurali sullo sviluppo socio-economico del territorio di riferimento, in particolar modo in termini di sostenibilità, la quale presuppone la compatibilità tra la crescita del benessere economico della società e la capacità produttiva e riproduttiva degli ecosistemi. Questa considerazione sinergica dei due contesti si può ritrovare anche nei documenti internazionali. Nella Carta di Aalborg⁷, ad esempio, il binomio in questione e, in particolare, lo sfruttamento delle aree rurali da parte delle aree urbane, viene superato con la affermazione dell'importanza di un modello complementare di sviluppo. O ancora, nelle Agende 21 locali, è presente la volontà di allargare il raggio di azione delle politiche ambientali urbane agli spazi rurali circostanti e di farlo seguendo un approccio di programmazione *bottom-up*.

Ciò non sempre è stato valido.

Tuttavia, per comodità esplicativa, i due contesti verranno inizialmente introdotti separatamente, come d'altro canto per lungo tempo sono stati considerati, nella letteratura e nelle politiche. Si analizzeranno i suddetti contesti partendo da quello che è un trend che fortemente condiziona i due contesti al giorno d'oggi.

Urbanizzazione: un trend globale

Viviamo in un'epoca di urbanizzazione planetaria. La maggior parte delle persone abita oggi nelle città. Si stima che da qui al 2030 le persone che vivranno in agglomerati urbani saranno circa il 60% della popolazione mondiale, il 68% entro il 2050⁸. Nel 2030 una persona su tre vivrà in città composte da almeno mezzo milione di abitanti⁹. Nel più recente report delle Nazioni Unite (2016) possiamo leggere il dato attuale, che ci rivela come 1 miliardo e 700 milioni di persone, cioè il 23% della popolazione mondiale, viva in una città con almeno un milione di abitanti. Questo dato è destinato a crescere da qui al 2030 quando, sempre secondo le stime del suddetto report, il 27% della popolazione

⁷ Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile

⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations.

⁹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016). *The World's Cities in 2016 – Data Booklet*

mondiale si concentrerà in città con almeno un milione di abitanti. Entro il 2030, infine, 730 milioni di persone vivranno in città con una popolazione di almeno 10 milioni di abitanti, l'8,7% dell'intera popolazione globale¹⁰. Il contesto urbano è oggi la condizione umana dominante. Il trend di urbanizzazione contemporanea ha portato alcuni studiosi, tra cui John Rennie Short, a definire il fenomeno la Terza Rivoluzione Urbana¹¹. In questa visione delle cose: la prima rivoluzione urbana è iniziata più di seimila anni fa, con le prime città in Mesopotamia, cambiando gli usi, creando nuovi modi di fare le cose e di vivere, vedere e rappresentare il mondo, la seconda ha preso il via nel XVIII Secolo, con il connubio tra urbanizzazione e industrializzazione che ha concepito la città industriale e ha dato il La a tassi di crescita e espansione urbana mai visti fino a quel momento. Da quell'epoca la crescita urbana ha rappresentato una delle più significanti e tipiche caratteristiche del cambiamento demografico globale. La Terza Rivoluzione Urbana ha inizio verso la fine del XX Secolo e ha cinque caratteristiche: la prima è costituita dalla portata e dalla velocità del cambiamento, la seconda è la crescente dimensione delle singole città, la terza è rappresentata da una marcata presenza di metropoli, la penultima è la scala del fenomeno, che è globale, mentre la quinta e ultima è la nuova connessione tra il globale, il livello nazionale e la città. Le grandi città, inoltre, sono al cuore della politica economica globale, essendo gli spazi economici contemporanei e i motori del consumo globale. Per aggiungere un dato al contesto sopra riportato, si stima che entro il 2030 le persone che vivono in grandi agglomerati urbani costituiranno all'incirca l'80% del consumo globale. Questi sono e saranno responsabili del 90% della crescita dei consumi globali nel periodo compreso tra il 2015 e il 2030¹².

Di pari passo le aree rurali, che sono il luogo della natura, delle tradizioni e delle radici e al contempo della modernità (che porta con sé le sue intrinseche contraddizioni, economiche e sociali) ma anche e soprattutto, per quanto qui rileva, della gestione di parte dei flussi di scambio con le aree urbane, di risorse, materie e popolazione¹³, vedranno diminuita la propria popolazione. Nelle campagne sono in atto le più disparate tendenze, che vanno dallo spostamento verso le città (comportando quindi disinteresse per la terra e abbandono della stessa) a fenomeni di tipo opposto, che vedono l'accaparramento di superfici utili e produttive per la produzione di cibo sempre più richiesto in grandi quantità dato il trend globale di crescita della popolazione¹⁴. L'aumento della popolazione urbanizzata e gli effetti dei mutamenti climatici sono tra i fattori che creano instabilità sui mercati dei prodotti di base e sulle filiere lunghe. Venendo ai numeri, la popolazione rurale è destinata a ridursi

¹⁰ *ibidem*

¹¹ J.R. Short, *Globalization, Modernity and the City*, London and New York, Routledge, 2012, 6.

¹² Kinsey And Company, *Urban world: the global consumer to watch*, McKinsey, 2016

¹³ F. Di Iacovo, G. Brunori, S. Innocenti, *Agriregione*europa anno 9 n°32, Mar 2013, pag. 9

¹⁴ *ibidem*

parallelamente agli stessi ritmi della crescita urbana. Se nel 1900 nel mondo vi erano 6,7 abitanti nelle campagne per ciascun abitante nelle città, oggi ve ne è meno di uno. Da che le aree rurali del mondo ospitavano il 45% della popolazione mondiale (nel 2016), tale dato è destinato a scendere di cinque punti percentuali entro il 2030¹⁵. Il futuro della popolazione mondiale è dunque urbano.

Questo rapporto tra urbano e rurale ha nel 23 maggio del 2007 una data fondamentale per i nostri ragionamenti. Questo giorno segna infatti una “*demographic milestone*”, come lo ha definito John Rennie Short nel libro da cui traggio questo dato¹⁶. Un momento che segna l’inizio dello scenario presentato nelle prime righe del presente elaborato. Uno scenario che vede crescere sempre più la popolazione urbana nei confronti di quella rurale. Questo è infatti il momento in cui, per la prima volta nella storia dell’umanità, più persone vivevano in città che in campagna. Uno scenario che, sempre Short, definisce come il culmine di due secoli di continua e ininterrotta espansione urbana. Un dato che ci restituisce un’idea concreta di questa crescita è quello che indica come ancora nel 1800 solo tre persone su cento vivevano in città¹⁷. Rende quindi evidente la dimensione della crescita il dato di poco più di 200 anni dopo: ben più di 50 persone su cento vivono in città. Il termine “urbanizzazione” rappresenta un complesso processo socioeconomico che trasforma l’ambiente edificato, convertendo aree precedentemente rurali in insediamenti urbani, spostando inoltre la distribuzione geografica di una popolazione da aree rurali a urbane¹⁸. Questo processo comporta cambiamenti in differenti dimensioni, da una maggiore percentuale di persone che vivono in aree urbane all’espansione di ambienti edificati al cambiamento delle norme sociali, delle culture, dei modi di vivere. Comprendere questi trend è cruciale ai fini di una corretta implementazione degli strumenti creati a livello globale e adottati a livello locale per sostenere un modello di sviluppo sostenibile.

Possiamo ridurre questi dati a una dualità tra contesto urbano e contesto extra-urbano, o rurale. Proprio questo dualismo sarà parte della cornice della domanda di ricerca che andrò ad indagare. Le stime di crescita sopra riportate ci portano a fare delle considerazioni su questa diade urbano-rurale. Di pari passo con la crescita del numero di abitanti della terra, che viene stimato in quasi 10 miliardi nel 2050, aumenteranno sia le pressioni sulle risorse naturali sia il numero di persone da sfamare. Ma questo non è l’unico effetto rilevante per il contesto qui preso a riferimento: gli agro-ecosistemi, che

¹⁵ Kinsey And Company, 2016

¹⁶ J. R. Short, 2012, pag. 3

¹⁷ *ibidem*

¹⁸ UN 2018, pag. 10

sono la prima fonte di cibo disponibile, si affidano per il loro funzionamento a servizi ecosistemici che, talvolta, devono essere preservati a discapito della produttività agricola.

Ma questa riduzione a un dualismo, questa separazione netta, questa visione antagonistica condivisa anche dalla teoria classica dell'economia, coglie a pieno la realtà delle cose?

Per rispondere a questa domanda è importante partire dall'analisi dei due contesti, cominciando dalla delimitazione dell'ambito urbano, andando in seguito a indagare il contesto normativo italiano, che sarà la cornice della domanda di ricerca del presente elaborato.

Area urbana: una definizione

I primi agglomerati urbani della storia potevano svilupparsi solo allorché la produzione agricola eccedesse la domanda locale. Di conseguenza parte dei membri delle società locali potevano specializzarsi in pratiche religiose, politiche, di cura della salute e non dovevano rimanere relegati alle attività agricole. A quanto affermano gli storici i primi agglomerati urbani apparvero in Medio Oriente attorno al 7500 avanti Cristo mentre attorno al 3500-3000 avanti Cristo, con i surplus derivanti dall'attività agricola, molte altre città si formarono nelle fertili rive del Nilo e dell'Indo in Mesopotamia e su quelle del Fiume Giallo in Cina. Agglomerati relativamente ampi sono documentati già tra il 400 avanti Cristo e l'anno 100 dopo Cristo (Babilonia, 250.000 abitanti, Cartagine, 500.000 abitanti, Patna 350.000 abitanti, Roma, 650.000 abitanti sono alcuni esempi). Il numero di città aumentò nel Medioevo, seppur queste rimasero di piccole dimensioni. La popolazione, più in generale, rimase prevalentemente rurale e impegnata in attività agricole. Si stima una proporzione di abitanti urbani che è fluttuata tra i 4 e i 7 punti percentuali sul totale della popolazione umana attraverso la storia fino al 1850¹⁹. L'odierno scenario è radicalmente mutato. La maggior parte della popolazione globale vive oggi nelle città, come abbondantemente evidenziato in precedenza e, specialmente nei paesi in via di sviluppo, 150.000 persone al giorno si spostano a vivere nelle città. Viviamo oggi in un'era di profonda interconnessione a livello globale. Difatti, nonostante la maggior parte della popolazione mondiale non lasci mai fisicamente la propria nazione di nascita, l'urbanizzazione ha l'effetto di aumentare significativamente il grado di connettività, a prescindere dalla località di appartenenza. Le vite e gli stili di vita di due persone che vivano in città da una parte all'altra dell'Europa e dell'Asia sono sempre più simili nei confronti di loro pari che vivano in aree rurali²⁰. È indicativo della situazione evidenziare, riprendendo quanto afferma Parag Khanna in "Connectography", che in termini di accesso ai servizi basilari gli abitanti di Jakarta sono più simili

¹⁹ W.H Frey, Z. Zimmer, *Defining the City, Handbook of Urban Studies*, London, Sage Publications, 2001,15.

²⁰ P. Khanna, *Connectography – Mapping the future of global civilization*, New York, Random House, 2016, 33

a quelli di Londra che ai loro connazionali che vivono nelle aree rurali delle remote Isole Maluku. Possiamo dunque a una definizione di città. Quella di città è una nozione che non trova una definizione generale nel diritto positivo²¹, come evidenziato da Jean-Bernard Auby, in uno studio sul diritto della città definito unico nel suo genere nel diritto dell'Europa continentale²². Essa tuttavia appare prevista da questo e una formulazione dei suoi limiti si riscontra nel pensiero urbanistico²³. In tale filone viene superata ormai la concezione della città in termini meramente geografici e fisici, di realtà edificata, per prediligere una visione maggiormente incentrata sulla commistione di interessi, attività, istanze e relazioni della comunità radicata nel rispettivo territorio²⁴. La città secondo tale visione è stata definita *a hub of a plurality of networks*²⁵, terminologia che rende l'idea della sua poliedricità, della connessione tra gruppi e enti, dell'ordinamento di essa e di essa come insieme di ordinamenti giuridici. Il contesto cittadino, le sue dinamiche e le discipline che lo regolano hanno, a ben vedere, grazie anche alle interconnessioni menzionate precedentemente, ampi riflessi di ordine sociale economico e ambientale. Gli interessi generali coinvolti nel contesto urbano superano nettamente i confini spaziali che lo perimetrano. Ed è proprio in quest'ottica che la dottrina ha superato il tradizionale relegamento del "diritto della città" ad ambiti spaziali circoscritti²⁶. Tale concezione è oramai superata, tra le altre, dalla protezione giuridica multilivello dei così detti interessi differenziati, a partire da quello alla tutela ambientale²⁷. Questi ultimi sono emersi dalla necessità di effettuare scelte la cui dimensione trascende quella del singolo ente locale o, come si accennava in precedenza, di tutelare beni particolarmente sensibili quali l'ambiente, il paesaggio, il suolo²⁸.

L'urbanizzazione, definita come cambiamento della composizione demografica ed espansione delle aree edificate, è uno dei più importanti fattori del cambio di destinazione d'uso del territorio a livello globale²⁹. L'espansione urbana ha contribuito alla perdita di ingenti quantità di suolo agricolo produttivo in molte aree del mondo³⁰. Questo processo si sviluppa secondo una duplice, ma

²¹ J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2016, 4

²² G. della Cananea, J. Ziller, *Il nuovo diritto pubblico europeo: scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Giappichelli Editore, 2018, 3

²³ G. Morbidelli, Presentazione a: A. Bartolini, A. Maltoni, *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Napoli, 2009, 11 e ss.

²⁴ Si veda a tal proposito R. Cavallo Perin, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities*, Italian Journal of Public Law (IJPL), fascicolo 2, 2013

²⁵ *ibidem*

²⁶ M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, Diritto Amministrativo, fascicolo 4, 2018, 788

²⁷ *ibidem*

²⁸ P. Chirulli, *I rapporti tra disciplina urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018.

²⁹ A. Schneider et al. *A new urban landscape in East-Southeast Asia, 2000–2010*, Environmental Research Letters, X, Number 3, IOP Publishing Ltd, 2015

³⁰ C. Bren d'Amour, F. Reitsma, G. Baiocchi, S. Barthel, B. Güneralp, K.H. Erb, H. Haberl, F. Creutzig, K.C. Seto, *Future urban expansion and global croplands*, Proceedings of the National Academy of Sciences, 2017

complementare dimensione, che vede da un lato la polarizzazione e concentrazione di enormi masse di persone intorno ad alcune megalopoli o *regional cities* di livello globale e³¹, dall'altro, la progressiva e continua urbanizzazione del territorio su scala regionale, soprattutto attraverso il proliferare di habitat a bassa densità secondo le varie forme dello sprawl urbano³², termine a cui da un punto di vista morfologico-spaziale si associano configurazioni particolari del territorio con insediamenti residenziali e infrastrutture che, pur localizzate nei pressi della città, non si caratterizzano per quella continuità e densità che si trova, ad esempio, nelle periferie urbane. L'urbanizzazione, inoltre, è collegata a molti altri processi sociali, fisici, economici di transizione e cambiamento nelle aree rurali³³. È da questi processi che si possono cogliere parte delle interconnessioni tra i due contesti. Tra questi un esempio è fornito dalla correlazione tra l'urbanizzazione e il consumo alimentare che tende sempre più ad alimenti processati e prodotti animali: questa ha ripercussioni sul sistema produttivo agricolo rurale³⁴. La crescita esponenziale delle città infatti sta trasformando i sistemi alimentari sotto numerosi punti di vista, tra cui la produzione nelle aziende agricole, la lavorazione e il *packaging*, la distribuzione e il *retail*, le scelte di consumo delle famiglie³⁵. Le città concentrano abitanti che vivono e lavorano in prossimità e facilitano le interazioni sociali, il che risulta in una più grande varietà di scelta di cibo disponibile e si riflette nella creazione di nuove abitudini di consumo e nuovi gusti. L'urbanizzazione influenza i sistemi alimentari dal punto di vista dell'offerta e della domanda e quindi sono principalmente due i processi correlati che hanno impatti decisivi su questi ultimi: l'espansione fisica delle aree urbane (che modifica l'offerta di cibo) e il cambiamento delle diete (che modifica la domanda di cibo)³⁶. Per quanto concerne il primo dei suddetti effetti, quello che modifica l'offerta, si stima che l'espansione urbana porti a una estesa perdita di terreni agricoli (entro il 2030, secondo alcune proiezioni, le aree edificate saranno triplicate rispetto al dato del 2000, con un aumento di 1,2 milioni di chilometri quadrati). I terreni agricoli coprono circa il 12% della superficie terrestre, mentre le aree urbane il 3%. Nonostante questo ultimo dato dimostri il minimo impatto che l'espansione urbana avrà sul totale dei terreni agricoli del mondo, due considerazioni vanno fatte: primo, dal momento che le aree edificate stanno crescendo più velocemente della popolazione urbana in molte parti del mondo, la perdita di terreni agricoli sarà più diffusa in paesi dove i tassi di crescita della popolazione urbana sono alti e l'economia è prevalentemente basata sull'agricoltura (il che porta a concludere che quello

³¹ S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 2004

³² EEA. Urban sprawl in Europe, the ignored challenge, EEA Report

³³ R. Jedwab, L. Christiaensen, M. Gindelsky, *Demography, urbanization and development: Rural push, urban pull and ...urban push?*, Journal of Urban Economics 98, 6-16, 2017

³⁴ D. Satterthwaite, G. McGranahan, C. Tacoli, *Urbanization and its implications for food and farming*, International Institute for Environment and Development, London, 2010

³⁵ Karen C. Seto, Navin Ramankutty, *Hidden linkages between urbanization and food systems*, Science, 2016

³⁶ ibidem

della perdita di terreni coltivabili è più un fenomeno regionale che globale); secondo, dato che le città si sono tradizionalmente sviluppate in aree fertili e coltivabili, le future espansioni di aree edificate andranno con molta probabilità a invadere terreni fertili. Nonostante queste due considerazioni l'effetto più importante dell'espansione delle città a scapito dei terreni agricoli non sarà questo menzionato per primo. Per quanto concerne il secondo effetto dell'urbanizzazione sui sistemi alimentari, quello che colpisce e modifica la domanda, vi è ormai ampia documentazione su come le diete delle società urbane e quelle caratterizzate da alti redditi richiedano e comportino grandi costi in termini di terreni, acqua, energia. Con poche eccezioni i paesi con alti tassi di urbanizzazione consumano più proteine animali rispetto alla media globale³⁷. In ambito europeo l'espansione urbana è rilevante non tanto in termini assoluti ma se la si rapporta all'evoluzione della popolazione. Lo spazio pro-capite consumato nelle città europee infatti è più che raddoppiato negli ultimi cinquant'anni e, negli ultimi venti anni, in molti paesi dell'Europa occidentale e orientale, le aree edificate sono aumentate del 20% a fronte di una crescita del 6% della popolazione.

Campagna: una definizione

Una definizione di rurale è di altrettanto complessa enunciazione. Una delle definizioni più comunemente accettate a livello internazionale è quella fornita dall'OCSE³⁸, secondo cui le regioni sono classificate come Prevalentemente Urbane (PU), Intermedie (IR) o Prevalentemente Rurali (PR). Tale tipologia è basata su tre criteri: un primo criterio che identifica le comunità rurali in base alla densità di popolazione, per cui una comunità è considerata rurale se la sua densità di popolazione è inferiore a 150 abitanti per chilometro quadrato; un secondo criterio classifica le regioni in base alla percentuale di popolazione residente in comunità rurali, per cui una regione può venir classificata come Prevalentemente Rurale (PR), se più del 50% della sua popolazione risiede in comunità rurali, Prevalentemente Urbana (PU), se meno del 15% della sua popolazione vive in comunità Rurali, Intermedia (IR), se la percentuale di popolazione residente in comunità rurali è compresa tra il 15% e il 50%; un terzo criterio infine si basa sulla dimensione dei centri urbani, per cui una regione che sarebbe classificata come PR in base alla regola generale è invece considerata IR se ha un centro urbano con più di 200.000 abitanti che rappresenti almeno il 25% della popolazione regionale e una regione che sarebbe classificata come IR in base alla regola generale è invece considerata PU se ha un centro urbano con più di 500.000 abitanti che rappresenti almeno il 25% della popolazione regionale. Ampio tuttavia è stato il dibattito e numerose le “fasi” descrittive e le nomenclature circa

³⁷ ibidem

³⁸ Si veda a tal riguardo: OCSE, *Regions at a Glance*, Parigi, 2005 e OCSE, *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Parigi, 2006.

l'identità delle aree rurali. Negli ultimi decenni difatti si è sviluppato un dibattito circa la definizione di spazio e sviluppo rurale che ha evidenziato come nell'ambito di un'economia avanzata il territorio rurale non sia necessariamente uno spazio caratterizzato da ritardo socioeconomico e dal peso predominante del settore agricolo, ma il luogo dove diventa possibile il realizzarsi di una stretta integrazione tra l'agricoltura e le altre attività economiche. Una definizione che sembra appropriata è quella che vede il territorio rurale come luogo di co-produzione tra uomo e natura dove si debbono utilizzare al meglio le capacità riproduttive della natura. Ma una definizione esaustiva del contesto rurale ancora non è stata trovata, e per la molteplicità di fattori che nell'ambito di un'economia sviluppata, concorrono a qualificare uno spazio come rurale, e per una oggettiva difficoltà di inquadrarlo per le numerose e diverse variabili che, interagendo tra esse sul territorio, contribuiscono a definire un particolare percorso di sviluppo locale. Una delle principali difficoltà che si riscontrano nel tentare di fornire una delimitazione concettuale dell'area rurale è legata alla variabilità spazio-temporale del concetto medesimo di ruralità. Con la crescita della complessità del contesto macroeconomico in cui si colloca, il territorio rurale, da spazio esclusivamente agricolo, diviene luogo di interazione di un tessuto economico e sociale via via più diversificato. Già con il passaggio da una società preindustriale a una di stampo industriale il settore agricolo tende a assumere un ruolo più marginale, fenomeno rafforzato dalla crescita del rapporto terra/lavoro e dalla conseguente diminuzione del numero di addetti all'agricoltura, in aggiunta ai già citati processi di globalizzazione dell'economia mondiale e di organizzazione della produzione che modificano fortemente il tessuto rurale. Nuovi modelli di organizzazione industriale hanno condizionato il contesto socioculturale in cui si svolge la produzione, che diviene una variabile chiave del vantaggio competitivo a livello territoriale. In buona sostanza, assunto che il concetto di rurale sia mutevole e cambi nel tempo (vari approcci di classificazione si sono succeduti, da rurale come micro-collettività, approccio che utilizza il criterio dell'ampiezza demografica degli insediamenti umani per individuare lo spazio rurale, passando per rurale come sinonimo di agricolo, poi come sinonimo di ritardo, per arrivare al rurale come spazio interstiziale³⁹) per comprenderne a pieno l'evoluzione è necessario osservare il singolo e più ampio contesto macro-economico in cui le società rurali si collocano.

Come visto l'urbanizzazione è un fenomeno ampiamente studiato e discusso, mentre il concomitante declino rurale a livello globale è scarsamente analizzato. Tale declino mette in risalto il *divide* urbano-rurale, e potrebbe causare gravi conseguenze sul piano dello sviluppo sostenibile globale, come povertà, cattiva gestione dei territori, bassi livelli di educazione, sottosviluppo infrastrutturale,

³⁹ Questa analisi storica dei tentativi di classificazione del rurale è frutto del lavoro dell'INSOR – Istituto Nazionale Sociologia Rurale

criminalità⁴⁰. Di tre tipologie sono le disuguaglianze identificate in letteratura quando si parla di confronto tra aree rurali e urbane: ineguaglianze economiche (causate da deindustrializzazione, spiazzamento delle attività agro-silvo-pastorali ad alta intensità di lavoro, fuga di persone giovani e qualificate) che trovano però un tessuto in fin dei conti resiliente, se è vero che la quota di popolazione rurale a rischio di povertà è recentemente diminuita, avvicinandosi a quella delle città (che è aumentata); disuguaglianze sociali (causate dallo spostamento dei servizi pubblici e privati verso le città e dal disinvestimento nei servizi); disuguaglianze di riconoscimento (che manca nel confronto del ruolo del tessuto rurale di guardiano/rigeneratore del paesaggio/ambiente, nei bisogni specifici di servizi essenziali, nella percezione di mancanza di rispetto dei valori locali, trattati come produttori di intrattenimento per le élite urbane). Il rapporto città-campagna costituisce una chiave di lettura del processo di sviluppo economico sia nei paesi industrializzati sia nei paesi in via di sviluppo, e può essere analizzato da prospettive molto diverse. Questo, date le sue numerose sfumature, fin qui semplicemente accennate sommariamente, è stato analizzato da diverse discipline. La sociologia urbana e rurale ha proposto diversi approcci al problema del rapporto città-campagna. Tra le varie interpretazioni della questione, tre approcci vanno menzionati: uno *cultural-naturalista*, in cui i due contesti possiedono una propria specifica valenza culturale e dove un vero sviluppo non può prescindere dalla combinazione dei loro tratti caratteristici più significativi; un secondo approccio strumentale secondo il quale le due realtà concorrono a costruire un modello cooperativo-funzionalista secondo le specifiche necessità del momento; un terzo approccio *urbanistico-pianificatorio*, in cui l'attenzione è focalizzata sulle forme abitative e/o di organizzazione dello spazio⁴¹. Tra le discipline che si sono approcciate al tema l'economia non si sottrae. Gli economisti affrontano il problema ponendolo in relazione al sistema economico e derivando quindi una risposta che presuppone un continuo mutamento del rapporto nel corso del tempo in relazione ai cambiamenti intervenuti, per l'appunto, nel sistema economico. Una delle letture proposte identifica in particolare nella crisi del fordismo e nella successiva ristrutturazione l'origine di una profonda modificazione dei rapporti fra contesti rurali e urbani, osservabile in relazione sia alla "distribuzione spaziale" delle attività produttive, sia alla "distribuzione delle funzioni" che le varie aree svolgono nell'economia capitalistica⁴². Questa lettura si accompagna ad una ipotesi interpretativa sulla natura dell'economia rurale, quale sistema produttivo differenziato e integrato, che nasce dalla ristrutturazione socio-spaziale post-fordista e che diviene l'ossatura economica delle campagne, sostituendosi all'agricoltura⁴³. La dispersione territoriale dell'industria, la contro-urbanizzazione, i cambiamenti

⁴⁰ I. Akoum, *Globalization, growth, and poverty: the missing link*, in *Int. J. Soc. Econ.*, 35 (4), 2008, 226-238

⁴¹ A tal riguardo si legga il contributo di P. Guidicini, *Il rapporto città-campagna*, Editoriale Jaca Book, 1998

⁴² E. Basile, C. Cecchi, *La trasformazione post-industriale della campagna. Dall'agricoltura ai sistemi locali rurali*, Torino, Rosenberg&Sellier, 2001

⁴³ B. Torquati, G. Giacchè, *Rapporto città – campagna e sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropa* anno 6 n.20, 2010

dei modelli di consumo sono i cambiamenti socio-spaziali che partono all'inizio degli anni Settanta individuati dagli economisti. I grandi economisti classici hanno letto il rapporto tra città e campagna in chiave conflittuale nell'utilizzazione delle risorse, come binomio scaturito da una complementarità e dalla divisione funzionale del lavoro⁴⁴. Con il mutare del sistema economico gli elementi del conflitto sono stati individuati in quattro ambiti specifici: nel livello e nell'andamento dei prezzi relativi dei rispettivi prodotti, nella differente valorizzazione di mercato dei rispettivi patrimoni fondiari, nell'erosione dei suoli agricoli operata dall'espandersi della città (aspetto questo già rapidamente toccato in precedenza), nell'imposizione di esternalità ambientali negative da parte della città. Già dalla prima metà degli anni '90 si iniziava a intendere superata la dicotomia tra città e campagna; parte della letteratura a riguardo affermava difatti come nell'era post-fordista tale conflitto tra contesti rurali e cittadini non potesse essere confinato all'interno di una dicotomia in quanto il problema era più complesso e richiedesse una preliminare precisazione sul significato da dare al termine campagna⁴⁵. Campagna poteva dunque essere intesa come l'attività agricola (legata cioè all'utilizzazione di risorse naturali primarie come il suolo) oppure come un insieme di risorse scarse (non riproducibili e date ad esempio da aria, acqua, foreste, terre di diversa fertilità in un ambiente non urbanizzato). Secondo tale visione nel primo dei due casi il conflitto si poteva ritenere superato per vari motivi, dalla presenza di politiche di sostegno dei redditi e dei prezzi agricoli molto consistenti in confronto a altri settori dell'economia, dai vantaggi che l'urbanizzazione ha apportato ai proprietari di terreni agricoli (con creazione di plusvalore), al fatto che la riduzione dei terreni agricoli non sia dipesa esclusivamente dall'urbanizzazione ma anche da altre cause di tipo socio-culturale, economico-produttivo, economico-politico, demografico, all'utilizzo di tecniche produttive intensive che determinano inquinamento delle risorse naturali primarie⁴⁶. Dove il conflitto rimane presente e forte è nel secondo caso (campagna come insieme di risorse scarse), dal momento che il valore ambientale delle risorse presenti in campagna non viene conteggiato nei beni e servizi privati scambiati sul mercato e di conseguenza non viene capitalizzato nel valore di mercato delle risorse stesse⁴⁷. La sovra utilizzazione di tali risorse allontana quindi il benessere sociale complessivo da una condizione ottimale. Sempre più dunque si arriva a una lettura di questo rapporto in chiave cooperativa, con un passaggio che deve essere realizzato da una condizione di conflitto e "predazione" della città sulla campagna a una di cooperazione e "simbiosi" (data anche la nuova coscienza sul ruolo di campagna come riserva di risorse territoriali sempre più scarse e di produzione

⁴⁴ ibidem

⁴⁵ R. Camagni, *Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla cooperazione fra città e campagna*, in F. Boscacci e R. Camagni (a cura di), *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna, il Mulino, 1994

⁴⁶ B. Torquati, G. Giacchè, 2010.

⁴⁷ ibidem

di valori ambientali), riconoscendo le esternalità positive delle aree rurali in direzione di quelle cittadine. Questa esigenza di integrazione e complementarità viene ripresa anche a seguito delle nuove politiche agricole comunitarie (di cui si dirà più avanti) che favoriscono nuovi stili di vita e nuove prospettive di sviluppo rurale in chiave multifunzionale e che aprono spazi innovativi di integrazione tra aree urbane e rurali. Sempre più si sottolinea l'importanza delle relazioni che intercorrono tra città e campagna in un dato territorio nell'influenzare lo sviluppo socioeconomico, particolarmente in termini di sostenibilità.⁴⁸ A tal proposito viene fornita una definizione di sostenibilità dello sviluppo particolarmente interessante per i nostri ragionamenti, come compatibilità fra crescita del benessere economico della società e capacità produttiva e riproduttiva degli ecosistemi, la prima ha il suo fulcro nella città, la seconda, la biocapacità degli ecosistemi, ha il fulcro nelle campagne⁴⁹. Tra spazio urbano e rurale sussiste un flusso di scambio di risorse ambientali, beni di consumo, servizi, persone, sistemi di conoscenza. In letteratura viene coniato un termine idoneo a descrivere tali esternalità, i servizi ecosistemici, con cui si intende il flusso di beni, servizi, energia, conoscenze forniti dal capitale naturale che, opportunamente combinato con i servizi forniti dal capitale umano, concorre alla produzione del benessere della popolazione⁵⁰. Il suolo non urbanizzato, inclusi gli ambiti rurali, costituisce un insieme di ecosistemi di interesse strategico in quanto fornisce servizi ambientali essenziali per la biodiversità, per il paesaggio, per l'assetto idrogeologico, nonché per la produzione agroalimentare. Quella di valutare i benefici offerti dal capitale naturale per mezzo dei cosiddetti servizi eco-sistemici è attualmente una delle principali sfide a livello scientifico e istituzionale. Questa valutazione può avvenire e in termini economici e in termini non valutabili con valore monetario, o limitandosi all'uso di indicatori aggregati. A livello globale Il Millennium Ecosystem Assessment (2003), complesso studio promosso dall'UNEP e l'iniziativa The Economics of Ecosystems and Biodiversity - TEEB (2010) anch'essa nell'ambito UNEP sono tra le principali fonti di conoscenza a riguardo dei suddetti servizi. Relazione importante che si inserisce in questo quadro è dunque quella tra biodiversità e agricoltura. Il concetto di biodiversità è strettamente correlato con il paesaggio. Come noto per biodiversità si intende la "variabilità tra gli organismi viventi provenienti da qualsiasi origine, inclusi gli ecosistemi terrestri, marini e acquatici e i complessi ecologici di cui questi sono parte, ciò comprende la biodiversità all'interno delle specie, tra le specie e degli ecosistemi"⁵¹. Particolarmente delicato è il rapporto tra agricoltura e biodiversità. Gli ecosistemi agricoli forniscono e al contempo si basano su importanti servizi ecosistemici⁵²; ma

⁴⁸ ibidem

⁴⁹ L. Iacoponi, *La complementarità tra città e campagna per lo sviluppo sostenibile: il concetto di bioregione*, in *Rivista di Economia Agraria*, n. 4, 2004

⁵⁰ Si veda a tal proposito Ecosystems and Human Well-being, report del Millennium Ecosystem Assessment

⁵¹ Convenzione sulla diversità biologica, 1992.

⁵² Zhang et al. *Ecosystem services and dis-services to agriculture*, in *Ecological Economics* 64, 2007, 253

possono al contempo avere l'effetto perverso di ridurne la portata (come nel caso della relazione fra agricoltura intensiva e biodiversità). La questione è veramente delicata ma merita di essere accennata per il suo stretto legame con l'idea di sostenibilità ecologica, economica e sociale. Per comprendere la relazione tra biodiversità e agricoltura e aree rurali si pensi ad un esempio italiano, cioè il progressivo abbandono delle attività agricole e di quelle pastorali su vaste superfici dei territori appenninici e preappenninici: il risultato è un recupero della naturalità, ma, in seguito alla ricomparsa delle serie evolutive di vegetazione, il paesaggio appenninico sta perdendo progressivamente la diversità dell'ecomosaico⁵³. Tale paesaggio quindi, caratterizzato da un processo di abbandono di una pratica agricola (fenomeno che come abbiamo visto in precedenza può essere comune nelle aree rurali), se da un lato sta raggiungendo maggiori valori di naturalità, dall'altro sta perdendo progressivamente l'attuale biodiversità. Ciò porta a concludere che la conservazione degli habitat deve prevedere un'accurata gestione del territorio, obiettivo realizzabile tramite il mantenimento di pratiche agricole che, in quanto attività economico-produttive, sono legate a concetti di convenienza economica che, come visto, è una problematica aperta nel contesto delle aree rurali. È per questo che, tenuto conto del livello di interferenza delle attività umane sulla biodiversità agricola, la sua conservazione nell'ambito dei sistemi di produzione è strettamente legata al concetto di sostenibilità, che implica che pratiche agricole che mantengono la biodiversità del territorio debbano restare produttive nel lungo periodo nell'ottica non solo ecologica, ma economica e sociale⁵⁴. L'agricoltura infatti utilizza essenzialmente risorse naturali (suolo, acqua, energia solare) e servizi ecosistemici (fertilità, fotosintesi, impollinazione, servizi idrologici etc.). Gli agroecosistemi a loro volta producono una serie di servizi ecosistemici, come la regolazione del suolo e delle acque, il sequestro del carbonio e i servizi culturali⁵⁵. In sintesi, si può affermare che il rapporto tra agricoltura e ambiente naturale è basato su un equilibrio: laddove vengano condotte pratiche agricole con criteri non sostenibili e con modelli produttivi di tipo intensivo queste possono essere causa di impoverimento della qualità ambientale, mentre se queste sono esercitate con criteri ecologici, consentono di conservare e valorizzare i servizi della natura e la sopravvivenza di molte specie vegetali e animali minacciate.

⁵³ A. Finco et al. *Gestione sostenibile dell'agricoltura e tutela della biodiversità*, in *Fitosociologia*, vol. 44, 2007, 307

⁵⁴ ibidem

⁵⁵ Dagli atti del convegno organizzato dal Ministero dell'Ambiente: Conferenza Nazionale Biodiversità e aree protette: la green economy per il rilancio del paese.

Il contesto italiano

È opportuno, per introdurre adeguatamente il presente lavoro di ricerca, focalizzare l'attenzione, dopo una sintetica revisione di tendenze e fenomeni globali, sul contesto che sarà cornice effettiva dello stesso, cioè quello italiano.

Anche l'Italia soffre di un serio divario tra aree rurali e urbane. Con un paradosso. Le aree rurali italiane infatti hanno un "vantaggio di diversità" dovuto sia alla natura che alla storia, che determina grande interesse per queste aree da parte di una domanda globale diversificata e maggiore tenuta potenziale degli abitanti (vantaggio che si riflette in molteplici segnali, dall'ingresso di giovani che a volte ritornano alla presenza di stranieri, per la maggior parte impiegati in attività agro-silvo-pastorali, in nuovi servizi educativi e sanitari, in progetti culturali e artistici, etc.). Ma complessivamente e nella maggior parte delle aree rurali, specie in quelle più remote, sono presenti tutti i segni della crisi: spopolamento; invecchiamento; diminuzione dei giovani che lavorano la terra; declinante manutenzione del suolo, dei fiumi, delle foreste e delle infrastrutture; elevato rischio a fronte di inondazioni, terremoti e siccità; abbandono dei servizi pubblici e privati e peggioramento della loro qualità. La diffusione dell'urbanizzazione in Italia è stata caratterizzata anche dalla realizzazione spesso scarsamente razionale di numerose opere infrastrutturali e poli di servizio, impatta in maniera fortissima sul territorio agricolo, sia dal punto di vista del suo valore produttivo che fondiario⁵⁶. Il progressivo sfrangiamento dell'edificato ha prodotto una perdita netta del valore agronomico dei suoli, accompagnata peraltro da una cementificazione diffusa del territorio agricolo ottenuta anche attraverso opere minute e il complementare effetto della crescita della attesa edificatoria e del conseguente valore fondiario come effetto dei noti meccanismi della rendita urbana⁵⁷. Secondo l'Ocse sono rurali tutte quelle regioni con una densità di popolazione inferiore ai 150 abitanti per chilometro quadrato, e senza un centro urbano che abbia più di 50 mila abitanti. È un dato di fatto che il nostro paesaggio sia stato duramente e irreversibilmente trasformato dall'intenso periodo di industrializzazione del Paese⁵⁸, con grandi industrie sostenute dall'apparato statale, protagoniste di una vita breve ma intensa, che hanno ridisegnato l'assetto delle aree in cui si sono installate, provocando insediamenti e movimenti di popolazione dalle campagne. All'incidenza del periodo industriale e imprenditoriale ha coinciso la crescita dei grandi centri urbani, che è avvenuta per lungo

⁵⁶ D. Fanfani, *Il Governo del territorio e del paesaggio rurale nello spazio "terzo" periurbano. Il parco agricolo come strumento di politiche e di progetto*, in *Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Firenze University Press, anno 4, numero 6, 2006, 56

⁵⁷ P.L. Paolillo, *Contenimento degli sprechi e qualità morfologica territoriale, una correlazione inseparabile*, in F. Boscacci, R. Camagni (a cura di) *Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1995

⁵⁸ F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia dall'Unità ad oggi*, Venezia, Marsilio, 2003

tempo in maniera disordinata, con scarsa regolazione anche dei movimenti di flussi di popolazione⁵⁹. Se questi fatti sono assodati, appare oggi sterile voler concentrare l'attenzione solo su di essi, per evitare di giungere a polemiche fuori dal tempo e intrise di nostalgia per idilliaci scenari bucolici. Sembra invece importante sottolineare l'importanza del profondo rapporto tra spazio urbano e spazio rurale che ha caratterizzato la storia del nostro Paese, una centralità di tale rapporto ha infatti spinto il cittadino a disegnare la campagna, secondo logiche sempre diverse ma in continua interrelazione.

La connettività tra aree urbane e aree rurali

Le definizioni iniziali dei due soggetti che per comodità narrativa sono stati suddivisi in “città” e “campagna” fanno intravedere tendenze che verranno in seguito approfondite ma che rendono sin da subito evidente una prima conclusione: tracciare una netta demarcazione tra città e campagna non è oggi così facile. I due contesti sono stati introdotti, sempre per comodità esplicativa, separatamente, ma è da sottolineare sin dall'inizio come le città non corrispondano più a una semplice nozione di conglomerati compatti e ben definiti e nettamente differenti in termini sociali dalle campagne, come nelle campagne l'agricoltura rimanga tra i *driver* economici fondamentali ma non sia più l'unica attività tipica, come i due contesti siano diventati sempre più interdipendenti sotto molti punti di vista (ambiente, servizi, uso del territorio etc.). Questa interdipendenza, come avverte anche l'OCSE non è sempre pienamente avvertita e considerata da individui e istituzioni di governo⁶⁰.

Il contesto fin qui esposto chiarisce come politiche e strumenti di governance e pianificazione che prendano a riferimento esclusivamente il contesto urbano (o, più raramente, il contesto rurale) siano insufficienti a implementare una pianificazione territoriale che sia veramente sostenibile. Tale visione è condivisa anche a livello europeo. Il Parere 2013/C 356/03 del Comitato delle Regioni pone particolare enfasi sulla necessità di riconnettere due aree che sono funzionalmente e naturalmente connesse (da un punto di vista ecologico, demografico e economico) ma sconnesse dal punto di vista legislativo, amministrativo, fiscale e finanziario. Tali barriere, come le definisce il Comitato, rendono di complessa attuazione la creazione di *partnerships* tra i due contesti. Il Comitato, nella prima *policy recommendation* del suddetto documento, invita i legislatori di tutti i livelli di governo a concentrarsi sulle connessioni tra contesti urbani e rurali che sorgono in correlazione al trasporto di beni, al pendolarismo, al sistema di istruzione, al sistema sanitario, a servizi idraulici e connessi ai rifiuti, alle transazioni economiche, all'accesso a risorse naturali, attività culturali e ricreative. Il modo in cui tali collegamenti sono gestiti, secondo il Parere in questione, è cruciale nel determinare un impatto sullo sviluppo economico e sociale delle regioni degli Stati Membri e di conseguenza anche sul benessere degli abitanti di queste aree. Un mancato o scarso coordinamento delle relazioni tra aree

⁵⁹ E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, Laterza, 1961

⁶⁰ OCSE, *Rural-Urban Partnerships. An Integrated Approach to Economic Development*, 2013, 23

rurali e urbane più condurre a effetti indesiderati nelle città e nelle aree circostanti. È per questo più volte sottolineata l'importanza e l'urgenza di preferire un approccio olistico che tenga in conto le due aree contemporaneamente nel regolarle a scapito di un approccio che le affronti separatamente⁶¹. Le sfide di una visione integrata e di una collaborazione tra aree rurali esposte nel Parere sono quelle già delineate nel presente elaborato e includono: il declino della popolazione (in special modo quella rurale), la sostenibilità ambientale e la preservazione del paesaggio, l'accesso incondizionato a risorse naturali e culturali, servizi pubblici (materiali e immateriali) e beni di consumo, l'espansione delle aree urbane a discapito di quelle rurali, il declino economico, la competitività regionale, i rapporti tra le regioni. Queste sfide si riflettono negli obiettivi che si vogliono raggiungere allorquando si suggerisce un modello di maggiore integrazione nella governance e pianificazione di aree urbane e rurali, i quali includono: lo sviluppo economico, una pianificazione integrata, la valorizzazione delle energie e sinergie, il rafforzamento della competitività regionale, la realizzazione di economie di scala create dall'approvvigionamento di servizi sviluppati in partnership tra i due contesti, la promozione di una attività di tutela degli interessi comune, la cooperazione strategica per l'ottenimento di fondi pubblici e privati.

Il perseguimento della sostenibilità è sempre più, dunque, il frutto di un rapporto di co-produzione tra natura e impiego di risorse che deve svilupparsi attraverso un processo capace di coinvolgere in modo attivo molteplici soggetti in ambito urbano e rurale⁶². In questa cornice un elemento che è necessario aggiungere è la sempre più crescente attenzione verso il tema della sovranità alimentare, che necessariamente si inserisce in modelli di pianificazione territoriale che vogliano rispondere alle sfide imposte dalla sostenibilità ambientale e sociale dello sviluppo. Questa può definirsi come lo sviluppo di specifiche strategie per assicurare agli abitanti delle città di un determinato territorio un'offerta alimentare adeguata e sicura dal punto di vista qualitativo e quantitativo, possibilmente prodotta in loco⁶³. Il cibo, inteso come sistema composto da numerosi sottosistemi territoriali quali, ad esempio, l'agricoltura, i trasporti, la logistica, la distribuzione, il consumo e la gestione dei rifiuti, offre singolari opportunità per superare le attuali scissioni tra discipline e professioni che si occupano della città e del territorio⁶⁴. Il modo essenziale in cui il cibo lega abitanti, spazio pubblico in città e territorio agricolo, su scala regionale e mondiale, lo rende uno strumento strategico per coltivare una cittadinanza consapevole ed attiva, senza la quale le aspirazioni alla città sostenibile resteranno

⁶¹ il Parere del Comitato sottolinea come: "A 'one size fits all' approach must be dismissed from the start". Committee of the Regions, *Opinion of the Committee of the Regions on 'Urban-rural partnership and governance 2013/C 356/03*, pubblicato su *Official Journal of the European Union*, 2013

⁶² M. Rovai, *Il ruolo degli spazi rurali per lo sviluppo sostenibile delle città*, in *EyesReg*, vol. 2, n.4, 2012

⁶³ ibidem

⁶⁴ R.T. Ilieva, *La città sostenibile? Va pianificata ripensando il cibo come sistema urbano*, in *EyesReg*, volume 6, numero 5, 2016, 129

inevitabilmente solo sulla carta⁶⁵. Più in generale è avvertita l'esigenza di un cambio di paradigma di pianificazione territoriale affinché questa si dimostri veramente sostenibile e attenta alle istanze delle comunità locali, ma soprattutto efficace nel preservare quei beni comuni che, sfuggendo alla regolazione del mercato possono soffrire della pressione di interessi privati. In generale ciò che è richiesto è la costruzione di un rapporto di maggiore equilibrio tra la pressione antropica e l'uso delle risorse naturali. Ed è in tale ottica che un approccio comprensivo, come quello accennato all'inizio del capitolo, che regoli insieme il perimetro urbano e quello rurale, assume un ruolo strategico nel garantire adeguati livelli di sostenibilità ambientale in special modo alle aree urbane. Riformulando questa ultima proposizione si potrebbe dunque affermare che il perseguimento di un modello di sviluppo sostenibile deve essere sempre più frutto di un rapporto saggiamente regolato di co-produzione tra natura e impiego di risorse che deve svilupparsi attraverso un processo capace di coinvolgere in modo attivo molteplici soggetti attivi nel territorio, urbano e rurale. È urgente quindi definire un nuovo patto tra aree urbane e rurali che si basi su logiche cooperative e di rete, dove lo sviluppo sostenibile può essere perseguito attraverso un migliore equilibrio tra la crescita del benessere della società e la capacità produttiva e riproduttiva degli ecosistemi propri degli spazi rurali⁶⁶. La necessità di regolare i rapporti tra città e campagna (tramite la pianificazione) d'altro canto non è nuova. I primi approcci alla questione, le prime pianificazioni territoriali ad affrontarla, si trovarono a dover contenere la crescita urbana. Nella varietà che è scaturita da questa missione sono emerse diverse risposte che prevedono tra le altre cose l'investimento in infrastrutture verdi, sintetizzabili in tre macro-categorie: le cinture verdi, che si propongono di contenere l'espansione della città all'interno, i cunei verdi, che dall'esterno penetrano all'interno del tessuto cittadino, il cuore verde, che punta a preservare gli spazi agricoli all'interno delle città. Tuttavia, ad oggi la tutela dei terreni dall'edificazione non si è dimostrata capace di ottenerne una concreta protezione, perciò sembra importante, tra le altre cose, dover definire nuovi schemi metodologici che valorizzino gli spazi agricoli, riducendo in tal modo il differenziale tra rendite fondiari e valore dei terreni urbanizzabili.

Infine, un approccio da evidenziare risulta essere quello delle city regions. Il termine, che richiama le relazioni tra la città e l'ambiente territoriale circostante e di prossimità, non è nuovo. La nascita del concetto può essere tracciata infatti all'inizio del Ventesimo Secolo. Ad essere relativamente nuova è la fama di cui questo termine gode. È dagli anni '90 che questo termine sta acquisendo sempre più popolarità. I tentativi di definire le city regions sono stati molti e spesso non concordi, tuttavia tra gli elementi comuni sono da identificarsi nella concezione urbano-centrica della city region (spesso a

⁶⁵ ibidem

⁶⁶ F. Di Iacovo, M. Rovai, S. Meini, *Spazio rurale ed urbano: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Il Valore della Terra di Perrone C., Zetti I.* (a cura), Milano, Franco Angeli Editore, 2010

costo di ignorare aspetti regionali degni di maggiore attenzione). Le city regions sono state viste anche come la scala più idonea per studiare i modi in cui processi decisionali siano in grado di veicolare politiche territoriali sostenibili. Prospettive recenti infatti guardano a questo modello come a una definizione di terreni dinamici, fatti di interazioni e tenuti insieme da forti nessi funzionali. In questi spazi dunque la dimensione relazionale diventa fondamentale, e viene abbandonata una prospettiva che guarda a queste solo come costrutti geografici predeterminati e statici. Questo approccio tende dunque ultimamente ad essere letto come superamento della dicotomia urbano-rurale e, all'interno di questi ragionamenti, assume centralità il ruolo dell'agricoltura (particolarmente nella sua accezione di multifunzionalità) e del cibo, come vettori in grado di ricreare quei legami ormai molto frequentemente interrotti, tra città e hinterland rurali. Come si vedrà approfonditamente, quello dell'agricoltura e del cibo e delle loro connessioni con i contesti cittadini è un tema che è sempre più al centro dell'attenzione, in un'ottica di perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio e di ricongiungimento funzionale tra aree di consumo (città) e aree produttive (aree agricole rurali, in special modo quelle ai confini delle città).

Con questo termine ci si riferisce spesso alle aree metropolitane, una definizione su cui si tornerà più in avanti, tuttavia questo è più rilevante se assunto come costrutto teorico. Certamente contribuisce ad aggiungere al dibattito un elemento di grande importanza, cioè che nel governare il territorio la città non possa essere la scala adeguata di gestione e si debba tenere in debito conto quanto la circonda. Si darà conto di questi aspetti e delle difficoltà di individuare una giusta dimensione di governo territoriale.

Filiere agroalimentari e territori urbani

Merita un paragrafo di approfondimento quello che è il flusso e sistema centrale nel condizionare il rapporto tra aree rurali e urbane, cioè il flusso alimentare e di conseguenza il sistema agroalimentare. È importante trattare le tematiche relative al cibo perché anch'esse sono strettamente connesse ai due contesti di riferimento e li legano con conseguenze spesso non intuibili facilmente. La tematica del cibo è spesso osservata come una questione di agricoltura e ruralità. Se si pensa al contesto urbano infatti sono altre le tematiche che si pongono in risalto, dall'*housing*, ai trasporti, la criminalità, l'occupazione, anche l'ambiente. Ma ci sono ragioni importanti per cui si può affermare l'importanza del sistema alimentare urbano ed è importante asserire che il cibo non sia una tematica legata (e relegata) esclusivamente al mondo rurale. Probabilmente una delle concause che rendono la problematica del sistema alimentare urbano poco evidente risiede nel fatto che le tecnologie della rivoluzione industriale (che hanno industrializzato e meccanizzato le coltivazioni e l'agricoltura, il sistema dei trasporti, la refrigerazione, la lavorazione degli alimenti nei paesi sviluppati) hanno ben mascherato le criticità derivanti dall'arretratezza del rurale e dei terreni agricoli dinanzi all'avanzata

delle città, facendo passare inosservate le perdite di terreni locali che tradizionalmente fornivano sostentamento agli abitanti delle città rifornendone i punti di vendita. Il cibo continuava a essere presente nelle città, poco importava se non fosse più prodotto localmente⁶⁷. Il sistema alimentare urbano gioca però un ruolo importante per la salute degli individui e delle famiglie, ma non solo; esso implica ripercussioni anche sull'uso del territorio e sul sistema dei trasporti, gioca un ruolo fondamentale e decisivo nella preservazione dei paesaggi agricoli, nel sistema dei rifiuti urbano, nella qualità delle acque locali, dell'aria e del suolo. E questo, nuovamente, è condizionato dal processo di rapida urbanizzazione che ha prodotto (e produce) una perdita di terreni agricoli nell'immediato perimetro urbano (perimetro che, vale la pena ricordarlo, è in continua espansione, estendendo di conseguenza la perdita di terreno fertile e usato per scopi agricoli), che ha dunque disconnesso le città dalle risorse naturali che le circondavano e dai sistemi produttivi connessi a queste risorse⁶⁸. Tale frattura che si è creata, tra urbano e rurale, ha reso le città dipendenti in misura sempre più crescente dal sistema alimentare e agro-industriale globale. Questo sistema ha ottimizzato la produzione e abbattuto i costi, ma ha avuto gravi impatti. I costi di questo sistema emergono con risvolti forti e impattanti: dal degradamento e l'esaurimento del suolo e delle acque, alla minaccia a molte specie animali, al declino della popolazione rurale, ai crescenti tassi di obesità e problemi legati alle diete e alla salute⁶⁹, alla pressione al ribasso sui redditi agricoli (che ha portato a perdita di conoscenze e competenze nel settore), perdita di biodiversità agricola e naturale, declino della qualità organolettica e della diversità dei prodotti, aumento della competizione per la terra, *land grabbing*. Strettamente connesse al sistema agro-alimentare descritto vi sono problematiche che proprio nelle città, sempre più distanti dai luoghi di produzione del cibo, mostrano i propri effetti più perversi, come l'inquinamento ambientale, dai rifiuti, al consumo di suolo, alle emissioni di gas serra, al consumo di risorse idriche per la produzione. Parag Khanna nel suo "Connectography – Mapping the Future of Global Civilization", racconta di una società che ha ormai fatto delle interconnessioni il vero tratto caratteristico; queste non tengono conto delle frontiere ma soprattutto collegano le città, prima ancora che gli Stati. O ancora un fenomeno di interconnessione e decentramento risulta dagli scritti di Castells (*the era of globalisation of the economy is also the era of localisation of polity*). E da tempo si parla anche di una tendenza, di città mondo, che vede un mondo articolato su alcune città di vastissime proporzioni, su megalopoli. A tal proposito il professor Davide Marino in un suo scritto

⁶⁷ K. Pothukuchi e J. Kaufman, *Placing the Food System on the Urban Agenda: The Role of Municipal Institutions in Food Systems Planning*, in *Agriculture and Human Values*, 16, 1999, 214

⁶⁸ R. Sonnino, *Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda*, in *International Planning Studies*, 2009, 426

⁶⁹ B. Donald et al. *Re-regionalizing the food system?*, in *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 2010, 171

sul tema Agricoltura urbana e filiere corte⁷⁰, riporta un'immagine resa splendidamente da Italo Calvino che, nelle sue Città invisibili, immagina la città di Trude dove “se non avessi letto il nome della città scritto a grandi lettere, avrei creduto d'essere arrivato allo stesso aeroporto da cui ero partito. [...] Perché venivo a Trude? Mi chiedevo. E già volevo ripartire. Puoi riprendere il volo quando vuoi, – mi dissero, ma arriverai a un'altra Trude, uguale punto per punto, il mondo è tutto una Trude che non comincia e non finisce, cambia solo il nome dell'aeroporto”⁷¹, una città indifferenziata e luogo di “non luoghi”. Questa immagine che al tempo era solo una intuizione appare oggi profetica, con megalopoli che disegnano oggi una geografia del pianeta in cui una gran fetta della popolazione mondiale si concentra nelle aree urbane. Questo cambiamento, questa dinamica globale, non interessa i soli centri urbani ma si estende alle aree rurali, stravolgendo le dinamiche e le relazioni tra i due contesti anche sotto il profilo economico, modificando tramite la domanda di cibo e i sistemi di distribuzione, le forme delle campagne, i sistemi agrari e le loro funzioni, il rapporto tra gli agroecosistemi e l'ambiente, la struttura delle filiere e la qualità e quantità del cibo stesso⁷².

Anche Khanna sottolinea come la rapida urbanizzazione e un miglioramento del tenore di vita nei paesi in via di sviluppo (e di conseguenza uno stile di consumo alimentare più costoso sotto vari punti di vista), unitamente a una sempre crescente frequenza di siccità e carestie, porteranno la percentuale di cibo che viaggia da una frontiera all'altra a triplicarsi, dall'odierno 16% a circa 50 punti percentuali in circa due o tre decenni⁷³. Egli inoltre ricorda un punto già più volte menzionato ma che vale la pena ripetere: nonostante il *gap* tra popolazione urbana e rurale possa continuare a aumentare, questo *divide* è più falso di quanto si creda. Le città dipendono per la loro esistenza dalle aree rurali, per il cibo e l'acqua e al contempo forniscono le tecnologie e la logistica per permettere l'export alimentare. Nel corso dei secoli le pratiche agricole hanno plasmato il paesaggio italiano (e europeo), le comunità locali, l'economia e le culture (si potrebbe affermare che con il cambiare dei menù cambiano i paesaggi). Le aree agricole e quelle urbane sono cambiate nel loro rapporto con la filiera alimentare, passando da una situazione che vedeva campagne punteggiate di piccole fattorie e città in cui gli abitanti disponevano di molti orti e potevano accedere a mercati che offrivano prodotti locali e stagionali a una situazione in cui la produzione agricola di cibo è divenuta, da attività locale quale era, industria globale finalizzata a nutrire una popolazione sempre più vasta e con gusti globalizzati⁷⁴, con paesaggi agricoli sempre più caratterizzati da una scarsa diversità delle colture (in un'ottica di agricoltura intensiva che porta a perdita di biodiversità). Nel mondo sempre più urbanizzato e

⁷⁰ D. Marino, a cura di. *Agricoltura urbana e Filiere Corte – un quadro della realtà italiana*, Franco Angeli, 2017

⁷¹ I. Calvino, *Le città invisibili*, Einaudi, 1972

⁷² D. Marino, *Agricoltura urbana e Filiere Corte*, 2017, 12

⁷³ P. Khanna, *Connectography*, 2016.

⁷⁴ Agenzia europea dell'ambiente, *Suolo e territorio in Europa. Perché dobbiamo usare in modo sostenibile queste risorse vitali e limitate*, 2019

globalizzato dipinto nelle prime battute del presente elaborato, è assai semplice in una città italiana (come in qualsiasi altro Stato si voglia prendere a riferimento) gustare un agnello della Nuova Zelanda o dell'Argentina, magari da consumarsi assieme a del riso indiano e a pomodori freschi coltivati in serre olandesi o spagnole, sorseggiando un calice di vino della California e concludendo con un caffè brasiliano. Lungi dal presente lavoro di ricerca l'idea di effettuare una sterile critica al sistema della globalizzazione o dipingere scenari adottando una alquanto futile retorica nostalgica di tempi andati; ma è importante descrivere le connessioni del mondo attuale che se da un lato arrecano vantaggi (in termini di conoscenza e scoperta, anche di nuove pietanze e alimenti, in termini anche economici visto il pregio degli alimenti italiani e l'importanza dell'*export* per molte aziende agroalimentari della Penisola) dall'altro, vista anche la apparentemente scarsa consapevolezza di molti abitanti delle città a tal riguardo, hanno dei costi, specialmente in termini ambientali, sociali ed economici.

È interessante notare come la recente consapevolezza circa questo tema che ha portato in alcuni casi a una inversione di tendenza verso forme di produzione e consumo più sostenibili ed eque sia partita proprio dalle città e dalla popolazione urbana⁷⁵. In questo contesto sono le città che tentano di divenire gli attori principali delle politiche alimentari. Ciò non stupisce se si guarda, per fare un esempio di tale modello di analisi della realtà, a ciò che affermava Castells riguardo al paradosso di “(...)una politica sempre più locale in un mondo strutturato da processi sempre più globali”⁷⁶, o, sempre a titolo di esempio, a quanto intendeva Bauman nell'affermare che i poteri reali che plasmano le condizioni in base alle quali agiamo fluiscono nello spazio globale mentre le nostre istituzioni politiche restano saldamente legate al territorio⁷⁷. Le città sono dunque alla frontiera di questo nuovo paradigma alimentare⁷⁸, un paradigma che vede nella ricerca della sicurezza alimentare, un problema non più tipico esclusivamente dei paesi in via di sviluppo ma anche di città del Nord globale⁷⁹. Il sistema del cibo inizia a essere letto come legante fra città e territorio. Le dinamiche estrattive sopra descritte dettate dall'urbanizzazione hanno posto l'urgenza di una ri-localizzazione degli insediamenti umani rispetto alle regioni di prossimità⁸⁰, un concetto che è centrale nella domanda di ricerca a cui si tenta in questa sede di dare una risposta. Globalizzazione e localizzazione (intendendo con quest'ultimo termine significare un modello di valorizzazione e sfruttamento delle risorse locali) sono due parole chiave per interpretare le interconnessioni tra filiere agroalimentari e tessuti urbani. Gli attuali sistemi agroalimentari infatti costringono chi in tale ambito opera a tenere compresenti due contesti, quello globale e quello locale. Le aziende agroalimentari subiscono infatti pressioni derivanti da trend

⁷⁵ E. Dansero, G. Pettenato, A. Toldo, *Quali filiere per un territorio metropolitano?* Bozza 27/10/2014

⁷⁶ M. Castells, *Il potere dell'identità*, Milano, Egea, 2003

⁷⁷ Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2000

⁷⁸ la new food equation, come l'hanno definita Kevin Morgan e Roberta Sonnino

⁷⁹ K. Morgan, R. Sonnino, *The urban foodscape: World cities and the new food equation*, 2010.

⁸⁰ D. Fanfani, *Sistemi Agro-alimentari locali e progetti di territorio*, in *Metropoli Agricole*.

globali, dagli attuali modelli di consumo, dalla predominanza dell'attuale paradigma vigente nella distribuzione moderna e da altri fenomeni in qualche modo riconducibili alla globalizzazione. Al contempo però una ampia fetta di strategie degli operatori di questo settore sono strettamente dipendenti dal contesto locale in cui le attività produttive stesse sono collocate⁸¹. Negli ultimi anni infatti i sistemi produttivi locali hanno trovato in vari casi nuova linfa, puntando sulla territorialità (e sul radicamento con il territorio) come fattore di competitività anche nel mercato globale⁸². E quello del sistema agroalimentare locale è un fattore decisivo della co-evoluzione fra dominio urbano e rurale. È interessante dunque approfondire, seppure brevemente, le dinamiche di globalizzazione e localizzazione negli attuali sistemi agroalimentari. I prodotti alimentari odierni sono spesso frutto di filiere produttive e distributive profondamente differenti. I prodotti di consumo alimentare infatti in molti casi sono il risultato di una filiera produttiva che è geograficamente molto complessa e che vede una parte del processo, quella produttiva tipica dell'attività agricola, e le prime fasi di trasformazione, avvenire nei paesi di origine e una seconda parte, includente il processo finale e il momento dove si realizza la maggior parte del valore aggiunto, avvenire più in prossimità dei mercati di consumo. Non è raro, come visto poco sopra, che aree produttive e i mercati siano separati spazialmente, in favore di flussi commerciali internazionali. Due tendenze possono essere descritte: una di delocalizzazione, che vede anche la filiera agroalimentare divenire sempre più caratterizzata da un assetto di divisione internazionale del lavoro in cui un numero crescente di beni risulta essere il risultato di lunghe catene produttive; una di localizzazione, degli aspetti produttivi e delle modalità distributive, tendenza che si pone l'obiettivo di contribuire allo sviluppo locale, tramite un accorciamento della filiera e un contatto più diretto tra produttori e consumatori. Ultimamente si assiste a un rinnovato interesse verso modalità produttive in cui il senso di appartenenza territoriale è centrale. Ciò testimonia come la distinzione territoriale non sia stata annullata dalla globalizzazione ma, anzi, a una rivalutazione dei singoli territori in quanto "è proprio dal territorio che si possono attingere quelle risorse, di natura materiale e immateriale, frutto del patrimonio culturale ed istituzionale del luogo, in grado di sostenere le attività di innovazione e interazione fondamentali per sopravvivere all'iper competizione globale"⁸³. In questa visione dunque globalizzazione e localizzazione dei sistemi agroalimentari, da una posizione dicotomica, assumono una diversa veste se si intende la produzione locale anche in chiave di ricollocazione (del locale) nel globale. In questa visione delle cose la localizzazione diviene una strategia di posizionamento anche nel mercato globale, che prevede la produzione di alimenti radicati nello specifico territorio di appartenenza e al contempo capaci di raggiungere mercati anche

⁸¹ M.C. Mancini, *Globalizzazione e localizzazione nei moderni sistemi agroalimentari*, in *Agriregionieuropa* anno 6 n. 23, 2010

⁸² ibidem

⁸³ Mancini, *ivi*

molto distanti. La sfida dell'economia a livello globale consisterebbe dunque, secondo una parte dei teorici⁸⁴, nel trovare nuove forme di “negoziazione e di scambio tra ciò che è locale, regionale, nazionale e mondiale”⁸⁵.

La multifunzionalità dell'agricoltura

Grande importanza riveste nel contesto qui analizzato l'agricoltura; nel concetto di agricoltura multifunzionale in particolare infatti è ricompreso quel ruolo che le aree agricole rivestono nei confronti della città, fornendo ad essa e ai suoi abitanti un'ampia gamma di servizi, dalla rete ecologica, alla funzione di resilienza⁸⁶, ad altri che verranno in tale paragrafo accennati; e d'altra parte una progettazione efficiente e sostenibile dei sistemi agricoli è una delle sfide maggiori del nostro tempo e l'integrazione e la collaborazione di vari servizi e attori è fondamentale per rispondere positivamente alla sfida⁸⁷. Da un po' di tempo ormai (all'incirca all'affacciarsi del XXI Secolo e in particolar modo dopo l'agricoltura fu definita multifunzionale nel corso del Rio Earth Summit del 1992 nei documenti dell'Agenda 21) l'agricoltura non viene più intesa esclusivamente nella sua veste di settore economico in grado di produrre beni alimentari, ma se ne sottolinea il suo carattere di multifunzionalità. L'OCSE definisce la multifunzionalità dell'agricoltura nel seguente modo: “Oltre alla sua funzione primaria di produrre cibo e fibre, l'agricoltura può anche disegnare il paesaggio, proteggere l'ambiente e il territorio e conservare la biodiversità, gestire in maniera sostenibile le risorse, contribuire alla sopravvivenza socio-economica delle aree rurali, garantire la sicurezza alimentare. Quando l'agricoltura aggiunge al suo ruolo primario una o più di queste funzioni può essere definita multifunzionale.” ⁸⁸. Di fondo quindi si potrebbe affermare che questo approccio suggerisce che l'agricoltura, oltre a fornire beni privati (beni di commercio) come cibo e fibre, fornisce anche beni pubblici (e servizi eco-sistemici). Tra questi vi sono: valori paesaggistici, quali la biodiversità, il patrimonio culturale, gli elementi ricreativi e quelli scientifici e educativi; aspetti connessi all'alimentazione, come la sicurezza alimentare (che nella terminologia inglese assume due significati che sono complessi da rendere in italiano: *food safety*, che è connessa agli aspetti relativi alla sicurezza intesa come igiene e salubrità di un alimento e *food security*, concetto più legato agli aspetti etici di accesso universale a una quantità di cibo sufficiente per condurre una vita che possa essere definita dignitosa) e la qualità alimentare; salvaguardia idrogeologica; attività rurali e

⁸⁴ Goodman è tra i più rappresentativi di questo filone di studi. Si vedano a tal proposito D. Goodman, *World-scale processes and agro-food systems: critique and research needs*, in *Review of International Political Economy*, 1997 e sempre D. Goodman, *The quality “turn” and alternative food practices: reflections and agenda*, in *Journal of rural studies*, 2003

⁸⁵ Mancini, *ivi*

⁸⁶ D. Marino, *ivi*, pag. 14.

⁸⁷ D. Montoya et al. *Reconciling biodiversity conservation, food production and farmers' demand in agricultural landscapes*, in *Ecological Modelling*, 2019.

⁸⁸ La definizione è tratta da OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000: Glossary of Agricultural Policy Terms*.

economie ad esse connesse. Come già visto diversi modelli di agricoltura possono provocare impatti differenti; perciò un modello di agricoltura intensiva può generare esternalità negative quali ad esempio inquinamento delle acque o abbassamento della biodiversità o ancora inquinamento derivante dall'utilizzo di pesticidi e erbicidi. Al concetto di multifunzionalità sono dunque connesse una serie di beni e servizi eterogenei, volti principalmente al benessere sociale della collettività.

Il dibattito sulla multifunzionalità dell'agricoltura è stato arricchito da varie visioni e chiavi di lettura, a partire dall'OCSE che ha adottato un approccio economico neo-classico con argomenti chiave connessi alla produzione di merci e le relative esternalità positive unitamente a un discorso di fallimento del mercato per i beni pubblici (biodiversità, tutela del paesaggio etc.), per proseguire con l'apporto della Food and Agriculture Organization (FAO) che, concentrandosi in special modo sui paesi in via di sviluppo, si è focalizzata sui vari aspetti e le varie nature dell'attività agricola e i molteplici contributi di questa verso i mezzi di sussistenza delle famiglie e verso lo sviluppo rurale, per essere in seguito (il dibattito) arricchito dall'Unione Europea nelle sue riforme della Politica Agricola Comune; l'UE dagli anni '90 ha adottato il concetto di multifunzionalità come elemento centrale del modello agricolo europeo⁸⁹. Parte degli studiosi del tema agricolo si è concentrata sugli effetti dell'urbanizzazione sulle aree peri-urbane, in quelle aree dove l'agricoltura deve competere con altri usi del suolo con finalità non agricole, dove il costo di un terreno sale vertiginosamente se questo viene reso edificabile, rendendo favorevole per molti imprenditori agricoli la scelta di vendere il terreno cedendo dunque ulteriore terreno alla città. La letteratura sulle relazioni e tensioni che si scatenano nelle aree peri-urbane tra agricoltura multifunzionale e città, ha evidenziato come le aree rurali europee nella seconda metà del XX Secolo siano state caratterizzate da una agricoltura orientata fortemente (e in larga parte, esclusivamente) alla produzione, perciò monofunzionale e intensiva. La multifunzionalità dell'agricoltura si è posta dunque in questo trend come un argine a queste derive e una nuova risposta alle sfide delle aree agricole rurali. Questo filone di analisi individua nell'agricoltura un elemento chiave nella gestione dei paesaggi peri-urbani e nella fornitura di servizi e funzioni sociali, estetiche e ambientali agli agglomerati urbani circostanti⁹⁰; le attività agricole, come già sottolineato, contribuiscono alla gestione e tenuta idrogeologica dei territori e, a seconda dell'intensità della pratica agricola, forniscono i già menzionati servizi eco-sistemici. Ma da cosa è caratterizzato questo rapporto? Questo rapporto, tra le aziende agricole che sono situate in aree immediatamente circostanti alle città e i centri urbani stessi, è caratterizzato da vincoli e opportunità.

⁸⁹ H. Renting et al. *Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework*, in *Journal of Environmental Management*, 2008.

⁹⁰ I. Zasada, *Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming*, in *Land Use Policy*, 2010, 641

I vincoli principali sono legati “all’accesso e alla gestione alle risorse naturali, quali suolo, paesaggio, acqua e biodiversità”⁹¹, dal momento in cui molti imprenditori agricoli che si trovano ad operare in contesti peri-urbani (e quindi con forte pressione delle città) devono far fronte a un maggiore degrado ambientale e del suolo, con fenomeni di speculazione edilizia, con maggiori tassi di inquinamento atmosferico e con maggiori difficoltà nello spostamento di merci e forza lavoro per via della congestione del traffico. Le opportunità (che diventano tali se sapientemente sfruttate dagli imprenditori agricoli delle aree peri-urbane) invece sono fornite dalla prossimità dei mercati, da migliori infrastrutture di collegamento, dalla presenza di grandi centri commerciali e supermercati nelle vicinanze, dalle potenzialità legate alla valorizzazione dell’elemento multifunzionale dell’agricoltura, che possono andare da un’offerta turistica, ricreativa e formativa a progetti con carattere sociale e educativo per arrivare al fondamentale ruolo di salvaguardia dei paesaggi naturali e di gestione del verde.

Infine, si vuole citare quella che è ormai una nuova parola chiave sulla quale alcune aziende decidono di puntare: la nutraceutica. Questo termine nasce dalla fusione di due termini, nutrizione e farmaceutica, e costituisce la disciplina che indaga tutti i componenti o i principi attivi degli alimenti con effetti positivi per la salute, la prevenzione e il trattamento delle malattie. Anche questo trend insomma può divenire oggi giorno centrale in una azienda agricola. L’attenzione alle scelte di consumo e la consapevolezza circa uno stile di alimentazione sano e equilibrato e la qualità della vita stessa sono sempre più diffuse. In ciò la nutraceutica diventa fondamentale nel comprendere dettagliatamente gli effetti degli alimenti e dei diversi stili di alimentazione.

Una delle tensioni principali dell’agricoltura è quella con il paesaggio. L’attività agricola, tramite le complesse interconnessioni con quest’ultimo, gioca un ruolo importante nella gestione e preservazione del paesaggio. Gli agricoltori degli Stati Membri dell’UE sono incentivati dalla PAC (Eco-Condizionalità - CC - e Schemi Agro-ambientali – AES - sono gli strumenti della PAC per la promozione della produzione di externalità positive nel settore agricolo e, al contempo, per la limitazione di quelle negative, con la CC che eroga fondi agli agricoltori solo quando siano soddisfatti criteri di sanità pubblica, di salute delle piante e degli animali e di tutela ambientale e con gli AES che permettono di usufruire di benefici crescenti per quegli imprenditori agricoli che decidono di rispettare standard di conservazione ambientale⁹²) ad adottare pratiche mirate alla preservazione del paesaggio e procedure agricole rispettose dell’ambiente. Quella della tutela e della valorizzazione del paesaggio risulta infatti essere una delle funzioni dell’agricoltura che più ne esalta il carattere di

⁹¹ CREA, Agricoltura e città, 2015.

⁹² E. Giudissi, G. Stefani, *Schemi agro-ambientali e condizionalità: cosa determina il comportamento degli agricoltori?*, in *Agriregionieuropa*, anno 7 n. 25, 2011

multifunzionalità; essa è infatti la principale utilizzatrice del fattore produttivo costituito dalla terra ed è dunque in grado di determinare l'aspetto anche estetico di una determinata zona, soprattutto nelle aree rurali dove rimane ancora l'attività antropica prevalente.

Viene spontaneo dunque vedere nel rapporto con l'ambiente un altro elemento di tensione proprio dell'agricoltura. Tra le grandi sfide dell'agricoltura di oggi vi è, non a caso, quella di dover fornire generi alimentari a una popolazione mondiale sempre più ampia e al contempo ridurre l'impatto sull'ambiente e contribuire alla preservazione delle risorse naturali per le future generazioni. Come ormai appare evidente dalla narrazione condotta fin qui, l'agricoltura può avere impatti significativi sull'ambiente. Le due facce della medaglia sono evidenti nell'agricoltura: essa può avere impatti negativi molto importanti, come inquinamento e degradamento del suolo, delle falde acquifere e dell'aria ma allo stesso tempo può impattare positivamente sull'ambiente, ad esempio trattenendo le emissioni di CO₂ dalle colture e i terreni, o mitigando i rischi di esondazione tramite l'adozione di determinate pratiche agricole⁹³. Ad oggi le pratiche agricole intensive e su larga scala devono necessariamente ripensare le modalità produttive in chiave sostenibile, dal momento che sono tra le maggiori cause dell'inquinamento e degradamento ambientale nel mondo (come si è visto minando anche la loro stessa esistenza per via dell'erosione dei servizi eco-sistemici su cui esse stesse basano la loro sopravvivenza).

Infine, un'altra tensione, forse meno evidente, è quella tra agricoltura urbana e agricoltura industriale. Per fornire completezza al discorso sull'agricoltura si presenterà ora una tavola schematica delle possibili forme di agricoltura urbana e peri-urbana (in esse includendo dunque le forme urbane che possono includere aziende agricole localizzate in contesti urbani o forme meno votate alla produzione, quanto più a scopi di coesione, sensibilizzazione, educazione, quali sono gli orti urbani). Tra queste esperienze merita un accenno quella degli orti urbani, un fenomeno sempre più in voga in Europa, che presenta caratteri meno commerciali e produttivi rispetto a esperienze agricole più "tradizionali", ma certamente importanti risvolti in termini educativi, di coesione e di sostenibilità. Il vantaggio degli orti urbani non si riduce al recupero di aree spesso marginali e degradate, ma si estende all'attuazione di comportamenti e pratiche ecologicamente sostenibili che, se correttamente valorizzate, possono contribuire allo sviluppo urbano sostenibile.⁹⁴ Ma i vantaggi di questa pratica agricola urbana sembrano non fermarsi qui. Difatti emerge come dalle pratiche di gestione condivisa

⁹³ OECD, *Agriculture and the environment Better policies to improve the environmental performance of the agriculture sector*

⁹⁴ A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, 40

di spazi verdi nelle città si creino circoli virtuosi anche in termini di solidarietà e socialità fra persone provenienti da ceti e ambienti molto diversificati. Questo è un beneficio di non poco conto, soprattutto in aree in cui la conflittualità sociale, che in queste esperienze trova argini o se non altro freni, è più presente e potenzialmente più capace di esplodere come in molte periferie italiane. Gli orti di comunità dunque portano gli abitanti delle città che li frequentano a interagire socialmente con vantaggi anche dal punto di vista del benessere (*well-being*): è stato provato infatti che lavorare in questi ambienti naturali riduce la pressione sanguigna e il battito cardiaco, rende più veloce il recupero da operazioni e altre forme di stressa e migliora il senso di benessere⁹⁵. Le ricerche indicano dunque che questi luoghi riducono lo stress, promuovono la tranquillità e la coesione, migliorando l'autostima di chi li frequenta e in ultima istanza migliorando i quartieri in cui questi sono situati, coerentemente a quanto esposto rispetto alle infrastrutture verdi. La valorizzazione di questi elementi è frutto di una recente riscoperta degli orti urbani, a una loro risemantizzazione. Un'esperienza pionieristica che ha dato il via a questa nuova visione degli orti urbani (che sono da molto tempo presenti nelle città ma con altre funzioni, come strumenti di autosussistenza delle classi inferiori nell'epoca industriale ad esempio, o comunque con altre connotazioni, si pensi agli orti operai in Francia, gli orti nelle metropoli statunitensi, i *Potato Patches*, o gli orti di guerra inglesi, i *Liberty Garden* e *Victory Garden*) è quella dei *community gardens* che si sono diffusi nella New York degli anni '70 del Novecento⁹⁶. Con questa esperienza cambia sostanzialmente la posta in gioco: non più autosussistenza ma riconquista di spazi di socialità e espressione. Queste esperienze nascevano infatti dal basso, dal movimento ambientalista, che vedeva in queste anche uno strumento per recuperare spazi abbandonati o destinati a speculazioni edilizie. Le modalità di realizzazione e gestione di orti urbani di comunità possono essere variegate. La pratica più diffusa consiste nella predisposizione da parte della municipalità di riferimento di appezzamenti di terreno pubblico da destinare alla coltivazione da parte dei cittadini. In questo caso i lotti vengono assegnati con atti di concessione o di comodato (previa partecipazione a una procedura comparativa)⁹⁷. In queste esperienze emerge forte il legame con il governo del territorio⁹⁸, nell'intento di destinare aree verdi (a pratiche che comportano molte esternalità positive) che altrimenti cadrebbero in uno stato di abbandono o di sfruttamento parassitario. Infine, va menzionato per completezza, il fatto che accanto a queste forme

⁹⁵ C. A. Lewis, *Human health and well-being: the psychological, physiological, and sociological effects of plants on people, Horticulture in Human life, Culture and Environment*, in *Acta Horti*, 391 31-40, 1995

⁹⁶ R. Bartoletti, *Pratiche di consumo e civic engagement: il consumo impegnato di natura in città* in R. Bartoletti, F. Faccioli, *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Franco Angeli, 2013

⁹⁷ A. Simonati, 2019, *ivi*, pag. 41.

⁹⁸ Nello specifico del caso italiano è interessante citare il d.d.l. 23 marzo 2018 n. 63 sul Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, che nel definire la rigenerazione urbana la qualifica come "l'insieme di interventi urbanistici, edilizi nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana come gli orti urbani, gli orti didattici, gli orti sociali ed orti condivisi".

di orti urbani ve ne siano di altre con differenti finalità: , gli orti didattici, gli orti sociali e gli orti condivisi.

Si passeranno ora in rassegna con l'ausilio di una Tavola le varie forme di agricoltura urbana e peri-urbana e le rispettive caratteristiche.

FIGURA 1. Forme di agricoltura urbana e peri-urbana⁹⁹

Forme di agricoltura	Caratteristiche
Orti domestici	Coltivazioni che avvengono in terreni privati, adiacenti ad abitazioni private con scopi non commerciali
Lotti di orti urbani comunali	Coltivazioni che avvengono in piccoli appezzamenti di terreno messo a disposizione dalle amministrazioni comunali. Principalmente queste vengono portate avanti per hobby e non con scopi commerciali (che sono spesso vietati dalle amministrazioni stesse, detentrici dei lotti)
Orti urbani di comunità	Luoghi in cui si crea comunità, coesione, benessere e si acquisiscono competenze e consapevolezza. Questi spazi sono tipicamente aperti al pubblico e gestiti da gruppi di cittadini (informali o riuniti in associazioni) anziché da amministrazioni
<i>Community-supported agriculture (CSA)</i> o agricoltura supportata dalla comunità	Comunemente tipica delle aree rurali o peri-urbane, prevede la produzione di cibo su scala più vasta rispetto agli orti di comunità, con ruoli più definiti tra coltivatori e membri della comunità. È caratterizzata da una relazione mutualistica, di scambio, che attenua i rischi e li rende più equamente divisi tra gli attori rispetto a una comune situazione produttore-consumatore
Commerciale	Produzione di cibo orientata al profitto
Agricoltura verticale	Integrazione di agricoltura intensiva in strutture urbane multi-uso e multi-livello, solitamente con scopi commerciali
<i>Edible landscaping</i>	Alberi da frutta, piante erbacee e altri vegetali commestibili integrati nell'ambiente residenziale
Orti sui tetti (<i>Rooftop gardening</i>)	Coltivazioni di colture alimentari sui tetti di edifici domestici o commerciali o municipali
Agricoltura urbana informale	Coltivazione di colture alimentari destinate al commercio o al sostentamento personale in terreni non soggetti a applicazione di diritti fondiari, per lo più diffusa nei paesi in via di sviluppo

⁹⁹ Questa tavola è la traduzione e rappresentazione fedele (con qualche modesta rielaborazione da parte dell'autore) della Table 1 presente in E. Nicholls et al. *The contribution of small-scale food production in urban areas to the sustainable development goals: a review and case study*, in *Sustainability Science*, 2020, 2, la quale tavola a sua volta è costruita sulle elaborazioni di Lowell, *Multifunctional urban agriculture for sustainable land use planning in the United State*, in *Sustainability*, 2010 e di White e Stirling, *Sustaining trajectories towards sustainability: dynamics and diversity in UK communal growing activities* in *Glob Environ Change*, 2013

Il framework analitico

L'urbano e il rurale nella letteratura

Il dibattito sull'urbano e il rurale è stato da lungo tempo affrontato dalla sociologia. Se la nascita della distinzione tra città e campagna può essere collocata pressappoco con la nascita della stessa cultura occidentale¹⁰⁰, è l'avvento della modernità e della Rivoluzione Industriale a generare il dibattito sociologico sulle conseguenze di questo nuovo sviluppo e quindi a dare nuove lenti di interpretazione dell'urbano e del rurale. Fino alla Rivoluzione Industriale la città era considerata dalla maggior parte dei pensatori come l'immagine della società stessa, e non una delle forme di società¹⁰¹. La campagna, che fosse rappresentata nella sua veste pastorale (Teocrito) o agricola (Esiodo), era sinonimo di natura. I rapidi stravolgimenti introdotti dalla Rivoluzione Industriale modificarono anche il pensiero e la ricerca. In particolare, i drastici cambiamenti della popolazione da rurale a urbana significarono che molte società, in un lasso temporale molto ristretto, si trovarono ad essere urbane dopo essere state rurali per secoli¹⁰². Ciò pose la sfida ai pensatori e teorici sociali di riflettere sui significati e le influenze delle organizzazioni sociali rurali e urbane. Il rurale si trasformava dunque da "altro" inteso come alterità, diversità dall'umana società (la natura, la bellezza, il mistero etc.), a un diverso tipo di società. La distinzione sociologica si vestiva di un implicito elemento normativo, tentando di comprendere quale delle due società "fosse meglio". Uno dei primi sociologi ad affrontare le differenze tra città e campagna fu Marx. Egli, insieme con Engels, associò all'ascesa del capitalismo la simultanea sottomissione del rurale da parte dell'urbano, attribuendo al primo la responsabilità di aver creato città enormi aumentando considerevolmente le popolazioni urbane nei confronti di quelle rurali, sottraendole perciò all'"idiotia della vita rurale". Nel Manifesto del Partito Comunista e ne L'Ideologia Tedesca infatti, i due autori argomentano che la vita rurale abbia perpetrato una sottomissione alla natura, sottomissione intesa come una forma di società primitiva in quanto basata su un modello di produzione primitivo. Essi intendevano dunque la vita rurale non come una alternativa al capitalismo quanto una sua forma embrionale. Essi intravedevano nell'abbandono delle campagne e nel trasferimento crescente di manodopera da queste alla città una condizione di disequilibrio dovuta all'eccedenza di produzione dell'industria urbana e l'inizio di una posizione di subalternità politica della dimensione rurale rispetto a quella urbana. L'antagonismo tra città e campagna nel loro pensiero aveva inizio con la transizione dalla barbarie alla civilizzazione, dalla tribù allo stato, dalla località alla nazione. L'idiotia della vita rurale consisteva nella perpetuazione

¹⁰⁰ R. Williams, *The Country and the City*, Oxford, Oxford Univ. Pr., 1973

¹⁰¹ R. Sennett, (ed.), *Classic Essays on The Culture of Cities*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1969

¹⁰² K. Bonner, *Reflexivity, Sociology and the Rural-Urban Distinction in Marx, Tonnies and Weber*, in *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 35.2. 1998

senza fine di modelli sociali delle precedenti generazioni con le sembianze di un'ideologia feudale che legittimava il patriarcato, le gerarchie e la dominazione delle persone in generale¹⁰³. Elementi di antagonismo tra realtà rurale e realtà urbana si ritrovano anche in Ricardo e in Gramsci. Le conseguenze sull'urbano di questa posizione di subalternità della dimensione rurale sono state oggetto di altre letture nel corso del Secolo¹⁰⁴.

Tra gli altri pensatori che hanno in seguito interpretato questa relazione, vi è ad esempio Ferdinand Tönnies, sociologo influenzato dal pensiero di Marx e che a sua volta influenzò Weber. Egli verso la fine dell'800 pubblicò "Gemeinschaft und Gesellschaft" dove (influenzato anche dal Nietzsche) interpretò questa relazione in termini dicotomici e di contrapposizione. La città, grazie alla primazia data al commercio, incoraggia le relazioni *gesellschaftlich* (da *gesellschaft*, società) cioè quelle consociative, mentre la campagna (i villaggi) data la posizione di supremazia rivestita in essa dalla famiglia e dalle tradizioni, dà luogo a relazioni *gemeinschaftlich* (da *gemeinschaft*, comunità), cioè comunitarie. Per *gemeinschaft* Tönnies intende un ordine sociale tenuto insieme da una forte unità di intenti; in questa visione la famiglia e le istituzioni sociali creano cooperazione nella comunità a priori rispetto alla scelta volontaria dei suoi membri. *Gesellschaft* invece è un concetto che risente fortemente delle influenze di Marx e Hobbes e si riferisce alla moderna società capitalista e alla vita di città, vista però, a differenza di Marx, non come un importante passo sulla strada verso la liberazione (il comunismo in questo caso). È un ordine sociale retto dallo scambio commerciale e dall'unione degli intenti razionali. Questa distinzione diede il via all'associazione della ruralità con quel senso di comunità sopra descritto, mentre gli attori della città ponevano l'enfasi sulla competizione e su un maggiore individualismo. Altro ad aver affrontato il tema è Max Weber, che studiò le connessioni tra la modernità, il capitalismo e l'urbanizzazione. Egli fu il primo tra i sociologi classici a riconoscere la scomparsa della rilevanza sociologica della distinzione tra urbano e rurale.

Nel corso del '900 gran parte del dibattito si è incentrato sulle relazioni tra agricoltura e industria, e sul peso delle allocazioni da destinare all'una o all'altra. Le politiche che miravano alla crescita economica seguivano o uno o l'altro approccio: il primo favoriva l'investimento nel settore agricolo, che avrebbe poi fornito il surplus per lo sviluppo industriale e urbano, mentre il secondo vedeva nella crescita industriale e urbana i prerequisiti per un settore agricolo più moderno e produttivo.

La relativa influenza di queste posizioni teoriche è cambiata nel corso del secolo, passando da una visione dei primi anni '50 che tendeva a vedere nell'industrializzazione e l'urbanizzazione le vie della modernizzazione, favorendo quindi grandi flussi di migrazione dalle campagne alle città, salvo poi

¹⁰³ ibidem

¹⁰⁴ Tra questi vanno menzionati i contributi di Lefebvre, *La rivoluzione urbana*, Roma, Armando Editore, 1973 e M. Castells, *La questione urbana*, Padova, Marsilio, 1972

realizzare verso la fine del decennio che la creazione di lavoro nel settore manifatturiero non fosse così ampia da coprire gli ingenti flussi di popolazione che diveniva urbana. Le politiche tentarono dunque di limitare lo spostamento di popolazione da rurale a urbano. Nel corso del secolo altre sono state le tendenze ad aver influenzato le relazioni tra urbano e rurale, come ad esempio la diffusa decentralizzazione delle funzioni amministrative realizzata nel corso degli anni '90.

Dagli studi teorici più recenti, portati avanti analizzando congiuntamente le due aree, tre sono i modelli delineati con il tentativo di descrivere il contesto e di spiegare le dinamiche urbano-rurali: il concetto di città regioni è stato coniato dagli studiosi della geografia economica urbana per descrivere le aree peri-urbane e al margine delle città, specialmente riferendosi al contesto europeo, con l'obiettivo di portare avanti il dibattito su queste aree in stallo e di fornire un *framework* subnazionale per investigare l'organizzazione territoriale dell'economia (consistendo quindi le città regionali in aree di interazione territoriale incentrate sul perimetro cittadino ma con una estensione agli adiacenti distretti rurali)¹⁰⁵; un secondo termine concettuale (utilizzato prevalentemente dai geografi rurali nord americani) è quello di *exurbia* che potrebbe tradursi in italiano con periferie extraurbane residenziali, aree al margine tra città e campagna e applicato in particolare a località rurali trasformate dall'immigrazione di abitanti provenienti dalle città (gran parte di questo filone di studi si è concentrato sul cambio di destinazione del suolo, su conflitti paesaggistici e sulla frammentazione sociale; queste visioni condividono l'assunto su queste aree che divengono fusioni di valori, culture e paesaggi urbani e rurali)¹⁰⁶; un terzo modello elaborato (da geografi francesi) mira ad aggiungere un tassello al tanto discusso processo di urbanizzazione delle aree rurali, facendo riferimento a una parallela ruralizzazione della città, in termini di fusione di usi e stili di vita urbani e rurali¹⁰⁷. Nonostante queste teorizzazioni giochino un ruolo fondamentale nel dibattito di promozione dello sviluppo urbano-rurale è stato da più parti evidenziato come la struttura territoriale e gli effetti di differenti trend globali, nonché delle politiche dei singoli stati e di azioni di agenti locali, comportino trasformazioni delle società urbano-rurali differenti tra loro¹⁰⁸.

Lo studio della letteratura che tende a indicare vie e modelli di sviluppo fa emergere, per quanto concerne i temi dell'urbano e del rurale, la stessa considerazione che costituisce finora il *fil rouge* dell'elaborato di ricerca: le due aree sono state analizzate spesso separatamente e da non molti studiosi

¹⁰⁵ M. Woods, *Rural geography: blurring boundaries and making connections*, in *Progress in Human Geography*, 33(6), 2009, 853

¹⁰⁶ *ibidem*

¹⁰⁷ *ibidem*

¹⁰⁸ Y. Wang et al. *The spatio-temporal patterns of urban-rural development transformation in China since 1990*, in *Habitat International* 53, 2016, 178

unitamente. Si è considerato e si è scritto a riguardo dell'urbano o della città. Raramente i due contesti sono stati affrontati insieme¹⁰⁹, con una prospettiva comparativa¹¹⁰. Tuttavia, nell'ultimo decennio l'attenzione per questo tema è andata gradualmente crescendo e le ricerche nell'ambito della connessione urbano-rurale possono classificarsi in vari macro-insiemi, da quelle che si concentrano sulle disuguaglianze socio-economiche, a quelle sulle differenze di reddito e sostentamento, sulle migrazioni, sul consumo e la povertà, sulla biodiversità e la conservazione e sulla connettività e l'integrazione.

Le infrastrutture verdi

È essenziale ai fini della comprensione della domanda di ricerca fornire una definizione di infrastrutture verdi. Essendo una terminologia di recente coniazione varie sono state le definizioni di queste ultime. Tra queste una che appare particolarmente adatta a descrivere ciò che è oggetto della presente tesi è quella che le intende come reti di aree naturali e seminaturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi eco-sistemici¹¹¹. Tale approccio, quello delle Infrastrutture Verdi, appare utile da adottare nell'analisi del contesto in oggetto alla presente ricerca in quanto sembra offrire un'ottica interessante che combina e valorizza la connessione tra contesti urbani e rurali. A livello europeo le infrastrutture verdi sono state definite come un concetto che si riferisce alla connettività degli ecosistemi e alla loro protezione, alla fornitura di servizi ecosistemici, riferendosi al contempo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici¹¹². Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma, dove sono presenti in un contesto rurale e urbano¹¹³. Le infrastrutture verdi contribuiscono considerevolmente ad un'efficace attuazione di tutte le politiche nei casi in cui alcuni o tutti gli obiettivi formulati possono essere raggiunti interamente o in parte ricorrendo a soluzioni basate sulla natura¹¹⁴. Compongono le infrastrutture, a

¹⁰⁹ Questa conclusione è confermata da diversi articoli scientifici, come ad esempio: C. Tacoli. Rural-urban interactions: a guide to the literature, *Environment and Urbanization* (10)1. 1998, o ancora: G. Baffoe. Rural-urban studies: A macro analyses of the scholarship terrain, *Habitat International* 98, 2020. Quest'ultimo articolo è particolarmente interessante in quanto effettua una analisi bibliometrica con lo scopo di dettagliare e riassumere gli studi e le ricerche che sono stati effettuati sul tema delle interconnessioni tra urbano e rurale (contando un totale di 1443 pubblicazioni sul tema nell'arco di tempo preso a riferimento, dal 1990 al 2018, e evidenziando un crescente interesse verso la materia a partire dalla fine del primo decennio degli anni 2000).

¹¹⁰ G. Baffoe, 2020.

¹¹¹ Commissione Europea. COM(2013) 249 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa, 2013

¹¹² EEA. Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of Green Infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. Technical Report no. 18/2011, European Environment Agency, Copenhagen, Danimarca, 2011.

¹¹³ Commissione Europea. Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi, SWD(2019) 184 final, 2019.

¹¹⁴ ibidem

livello europeo, la rete Natura 2000 (che è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità, una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario¹¹⁵), quale struttura portante, nonché spazi naturali e seminaturali al di fuori di Natura 2000, come parchi, giardini privati, siepi, fasce tampone vegetate lungo i fiumi o paesaggi rurali ricchi di strutture con determinate caratteristiche e pratiche, ed elementi artificiali come giardini pensili, muri verdi, oppure ponti ecologici e scale di risalita per pesci.

La terminologia fu coniata negli Stati Uniti verso la metà degli anni '90 del Novecento, per esaltare l'importanza dell'ambiente naturale e rurale nelle decisioni riguardanti la pianificazione territoriale. Tra le definizioni si menziona anche quella dell'*US Environmental Protection Agency*, che descrive le *Green Infrastructure* come una categoria di manufatti, tecnologie e pratiche che utilizzano sistemi naturali, o artificiali che simulano i processi naturali, con il fine di migliorare la qualità ambientale e fornire servizi di pubblica utilità, o ancora meglio una rete di spazi multifunzionali, che includono parchi, orti, boschi, corridoi verdi, corsi d'acqua, alberi lungo le strade e campagne. Anche la Strategia Europea per la Biodiversità prende le infrastrutture verdi a riferimento, quando indica l'obiettivo di “preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati”. Investire nelle infrastrutture verdi “dalla costruzione di cinture verdi, con l'obiettivo di contenere l'espansione urbana al loro interno, a quella dei cunei verdi, che prevedono una penetrazione dall'esterno verso il tessuto urbanizzato, dalla preservazione di spazi agricoli all'interno delle aree urbanizzate (i cuori verdi) ai corridoi verdi, fino alla costruzione di reti, trame e sistemi”¹¹⁶, è stata una delle risposte alle sfide che le città affrontano e che i territori più in generale devono affrontare.

Quale è dunque il ruolo delle infrastrutture verdi e della ricostruzione ecologica nell'ambito urbano e peri-urbano? La ricostruzione ecologica mediante l'investimento in infrastrutture verdi è un tema sempre più attuale in campo tecnico e scientifico e anche nell'ambito della governance territoriale per rispondere alle numerose sfide che chi voglia governare il territorio si trova a dover fronteggiare. Gli anni che verranno saranno cruciali per rispondere alle sfide di riqualificazione ecologica delle città e delle aree circostanti alle città, aree in cui è più evidente la prevalenza dell'urbano sul rurale, per l'Italia e le sue Regioni e l'Europa tutta. Molti documenti e decisioni a livello internazionale sembrano spingere verso la direzione delle infrastrutture verdi multifunzionali: queste diventano un

¹¹⁵ Dal sito web del Ministero Italiano dell'Ambiente

¹¹⁶ Consiglio per la ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'economia agraria CREA. Agricoltura e città, 2015, pag. 9.

passaggio centrale per raggiungere gli obiettivi teorici che l'articolato sistema di atti europei e internazionali pone in materia di cambiamenti climatici, in materia di biodiversità e in generale in ambito di sostenibilità. Un ulteriore esempio di questo è il Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici COM (2009) 147 che, riconoscendo l'importanza cruciale della biodiversità e dei servizi eco-sistemici per la vita umana, individuava nelle infrastrutture verdi una soluzione prospettando per queste un ruolo positivo, sottolineando come la capacità della natura di assorbire e controllare gli impatti dell'attività antropica urbana (e non solo urbana) potesse costituire una soluzione più efficiente rispetto al voler trattare solamente l'aspetto delle infrastrutture fisiche. L'infrastruttura verde, nelle parole del Libro bianco, “può svolgere un ruolo di primo piano in termini di adattamento perché può fornire risorse essenziali a fini socioeconomici in condizioni climatiche estreme”¹¹⁷. La resilienza del sistema eco-territoriale diviene elemento essenziale non solo nelle zone naturali, ma anche in quelle urbane¹¹⁸.

Dalle definizioni esposte nel principio del paragrafo risultano evidenti alcune parole chiave. Tra queste vi sono i servizi eco-sistemici, che come visto, sono rivolti alla biodiversità e al territorio. Altra parola chiave è quella di capitale naturale (termine usato anche nel nome della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2013)249), termine che riflette la “base bio-fisica sulla quale poggiano gli ecosistemi e i loro servizi”¹¹⁹. E più nello specifico il capitale naturale è qui da intendersi collegato alle città, come componente da declinare per poter rendere la strategia di sviluppo sostenibile adeguata ed efficace. La natura di queste infrastrutture verdi inoltre (come si evince sempre dalla definizione fornita poc'anzi, del “contesto rurale e urbano”) è data da unità naturali e seminaturali che devono divenire parte integrante degli ambienti urbani e di quelli rurali, interconnettendoli. Altro punto della definizione che tratteggia un aspetto importante delle infrastrutture verdi è quando si riferisce ad esse come a una “rete pianificata, progettata e gestita”¹²⁰, con ciò indicando come in aggiunta al già citato ruolo del capitale naturale debba coesistere un importante ruolo da parte della società umana di pianificazione e gestione di questi sistemi infrastrutturali.

Si vuole ora approfondire brevemente la stretta connessione tra infrastrutture verdi e servizi economici, i quali tante volte torneranno nel corso della presente trattazione. Nella trattazione

¹¹⁷ Commissione europea. Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici COM (2009) 147, 2009.

¹¹⁸ S. Malcevski, G.L. Bisogni. Infrastrutture verdi e ricostruzione ecologica in ambito urbano e periurbano, Firenze University Press, 2016, pag. 33.

¹¹⁹ ibidem

¹²⁰ Commissione europea, ivi.

scientifica questa connessione non è nuova. Tra i momenti fondamentali per questo filone di studi ci sono senza dubbio il lavoro di Costanza verso il finire del secolo scorso¹²¹, che ha stimato i suddetti servizi eco-sistemici in termini economici, e il rapporto del Millennium Ecosystem Assessment del 2005¹²², che tuttora costituisce lo sforzo maggiore di sintesi dei suddetti servizi a livello globale e che fornisce uno schema interpretativo che prevede quattro macro-categorie di servizi: servizi di supporto alla vita (come ad esempio la formazione dei suoli, la fotosintesi o i cicli naturali), servizi di produzione (che può essere produzione di alimenti, di legno e di altre fibre, di sostanze chimiche, di acqua), servizi di regolazione (del microclima, dei flussi idrici, di impollinazione e altri), servizi culturali (come la possibilità di fruire dei luoghi a scopo ricreativo, o l'identità stessa dei luoghi). Questi servizi non interessano esclusivamente le aree naturali ma, se ben progettati e preservati, arrecano benefici alle aree urbane, ed è per questo che molti Paesi (e città) europei ed extraeuropei¹²³ stanno investendo su queste come strumento di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici. In questo quadro dunque, della ricostruzione ecologica dei territori, le infrastrutture sono un elemento centrale, e sono il risultato combinato di due categorie di azioni: la preservazione di aree o unità naturali (del capitale naturale dello specifico territorio, capitale che, come ricostruito, fornisce servizi eco-sistemici all'intero territorio di riferimento) e la creazione di nuove unità eco-sistemiche naturali (che ricalchino le forme e le funzionalità delle prime). In Italia vi è ancora molto lavoro da fare in questa direzione, con un suggerimento che emerge dalla letteratura di riferimento, cioè che il tema in questione venga declinato a livello urbano e periurbano (con una visione dunque olistica e di area vasta).

Common pool resources

Il *framework* analitico fornito dagli studi del premio Nobel nel 2009, Elinor Ostrom, costituisce un saldo punto di partenza della ricerca, data la sua attinenza con il contesto qui studiato. Le infrastrutture verdi difatti possono essere studiate con le lenti teoriche della Ostrom e, nello specifico vestendole del concetto delle *common pool resources*. Questo termine si riferisce a sistemi di risorse naturali o create dall'uomo che siano sufficientemente vasti da rendere costosa (ma non impossibile) l'esclusione di potenziali beneficiari dal godimento dei benefici derivanti dal loro uso¹²⁴. Sono quelle risorse la cui disponibilità è limitata e il cui utilizzo può risultare eccessivo. Il fatto che il loro sia difficilmente escludibile ha portato a definirle come risorse a accesso libero, concetto che porta a

¹²¹ Ci si riferisce a R. Costanza, R., Darge, R. Degroot, et. al. The value of the world's ecosystem services and natural capital, NATURE, Vol. 387, Issue 6630, 1997.

¹²² Ci si riferisce al MEA - Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC, 2005.

¹²³ Principalmente negli Stati Uniti, in Canada e in Australia

¹²⁴ E. Ostrom, *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press. 1990, pag. 30.

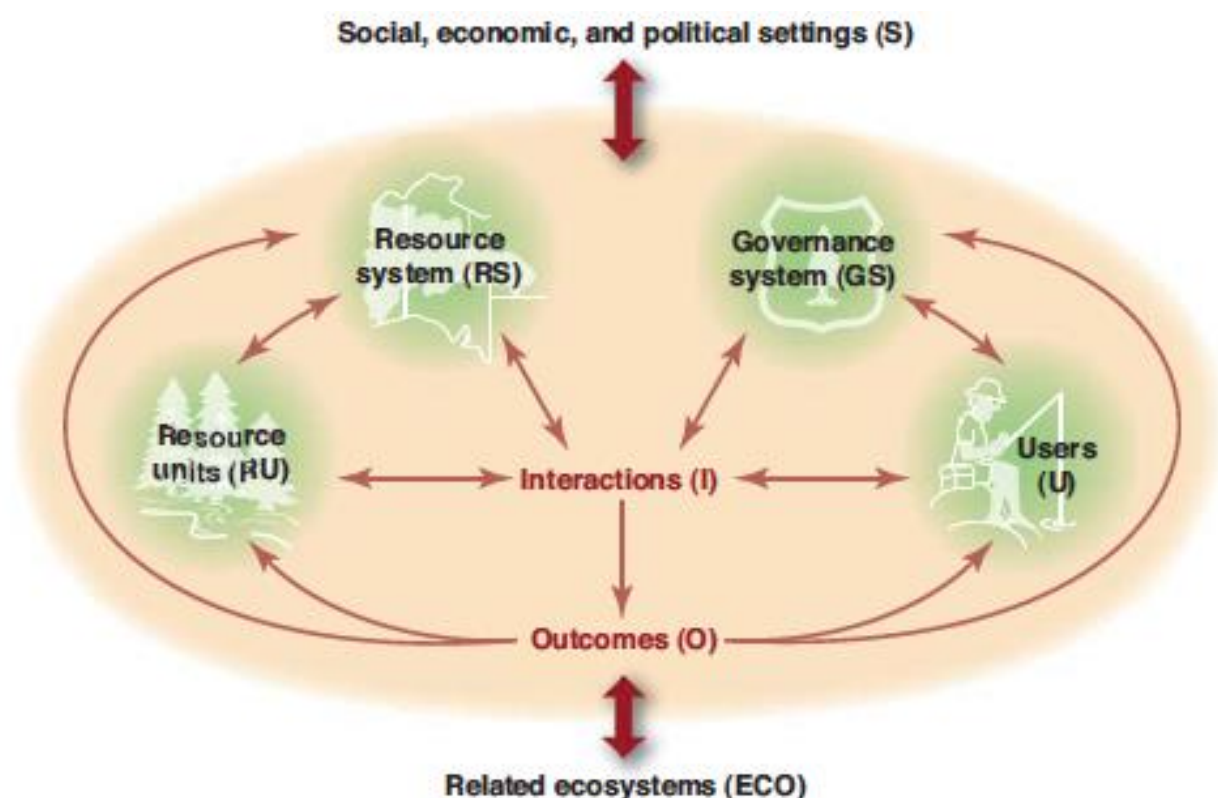
definire una situazione in cui nessuno possiede la risorsa e non vi è perciò responsabilità nei suoi confronti, ma questo non è valido sempre. La risorsa in questione può in molti casi essere posseduta e gestita come proprietà pubblica, privata o comune. Chiaramente la rivalità della risorsa porta a una situazione di esternalità negative collegate all'utilizzo da parte di un individuo nei confronti degli altri. La Ostrom fa una importante distinzione tra *resource system*, il sistema di risorse o stock della risorsa e *flow of resource units*, cioè i flussi prodotti dalla risorsa di cui gli individui si appropriano, consumandoli. Il dilemma connesso all'utilizzo di queste risorse aveva portato la teoria economica a elaborare sostanzialmente due risposte: da un lato la soluzione proposta da Hardin di accentramento statale, con la proprietà della risorsa assegnata allo Stato, dall'altro una soluzione di assegnazione del diritto di proprietà a un privato. La Ostrom propone una terza visione, contestando la rigidità delle due precedenti e l'assunto che la soluzione alla tragedia dei beni comuni debba venire dall'esterno ed essere imposta agli individui coinvolti. Ella prospetta la possibilità per gli individui di agire in modo cooperativo, promuovendo l'auto-organizzazione (o autoregolazione) dei partecipanti i quali dunque possono gestire correttamente la risorsa comune, stabilendo una serie di regole. I principi su cui questo autogoverno si basa sono: 1) confini chiaramente definiti, contrastando dunque l'ipotesi di libero accesso e definendo le *common pool resources* come spazi e risorse ben definite, 2) congruenza, che prevede che le condizioni limitative dell'accesso devono essere congruenti con la situazione locale, 3) meccanismi di scelta collettiva, intendendo con questo principio la possibilità per gli individui di partecipare a modifiche delle regole, 4) controllo, che prevede che chi monitora deve rendere conto agli utenti o essere lui stesso un utente, 5) sanzioni graduate alle violazioni commesse, 6) meccanismi di soluzione dei conflitti, 7) riconoscimento del diritto di auto-organizzarsi, un diritto che non deve essere messo in discussione dalle autorità governative centrali. In caso di risorse estese su larga scala vale anche un ulteriore principio: 8) Governance su più livelli, intendendo che le attività di governance della risorsa devono essere organizzate su più livelli, armonici tra di loro.

Social-Ecological Systems (SES) e Institutional Analysis and Development (IAD) framework

Della Ostrom viene ripreso anche il connesso quadro analitico dei sistemi socio-ecologici (o SES da *social-ecologica system*). La Ostrom ha difatti creato un framework per analizzare la sostenibilità dei sistemi socio-ecologici, le interconnessioni tra attività umana e risorse naturali. I SES sono composti da molteplici sottosistemi e da molteplici variabili all'interno dei sottosistemi. In un SES complesso i sottosistemi, come le risorse, le unità di risorse, gli utenti delle risorse e i sistemi di governo delle risorse sono relativamente separabili e quindi analizzabili separatamente, ma interagiscono per produrre degli *outcomes* a livello generale che a loro volta condizionano i sottosistemi e le loro componenti, così come condizionano altri SES di dimensioni più grandi o piccole. Il collasso delle

risorse avviene quando gli attori che si appropriano delle risorse sono diversi, non comunicano e non riescono a creare un quadro di regole e norme per preservare e gestire la risorsa. Ciò non avviene quando coloro che si appropriano delle riserve e “leaders” locali si auto-organizzano per creare un quadro condiviso di regole e norme circa lo sfruttamento delle risorse. Identificare e analizzare le relazioni tra i diversi livelli che compongono questi sistemi complessi è cruciale per comprendere se i sistemi stessi siano sostenibili o meno. Questo framework pare dunque ottimale per analizzare il tipo di risorse qui studiate. Si analizzerà ora la composizione dei SES. I sottosistemi sono: (i) le risorse, (ii) le unità di risorse, (iii) i sistemi di governo e (iv) gli utenti/attori, (a cui Esptein nel 2013 aggiunge i relativi sistemi sociali, economici e politici (v), le regole ecologiche (vi), i relativi ecosistemi (vii). Ciascuno di questi sottosistemi è composto da molteplici variabili di secondo livello (come ad esempio la dimensione della risorsa, la mobilità delle unità di risorse, il tipo e livello di governo, la conoscenza degli utenti sulla risorsa stessa) che a loro volta sono composte da ulteriori variabili.

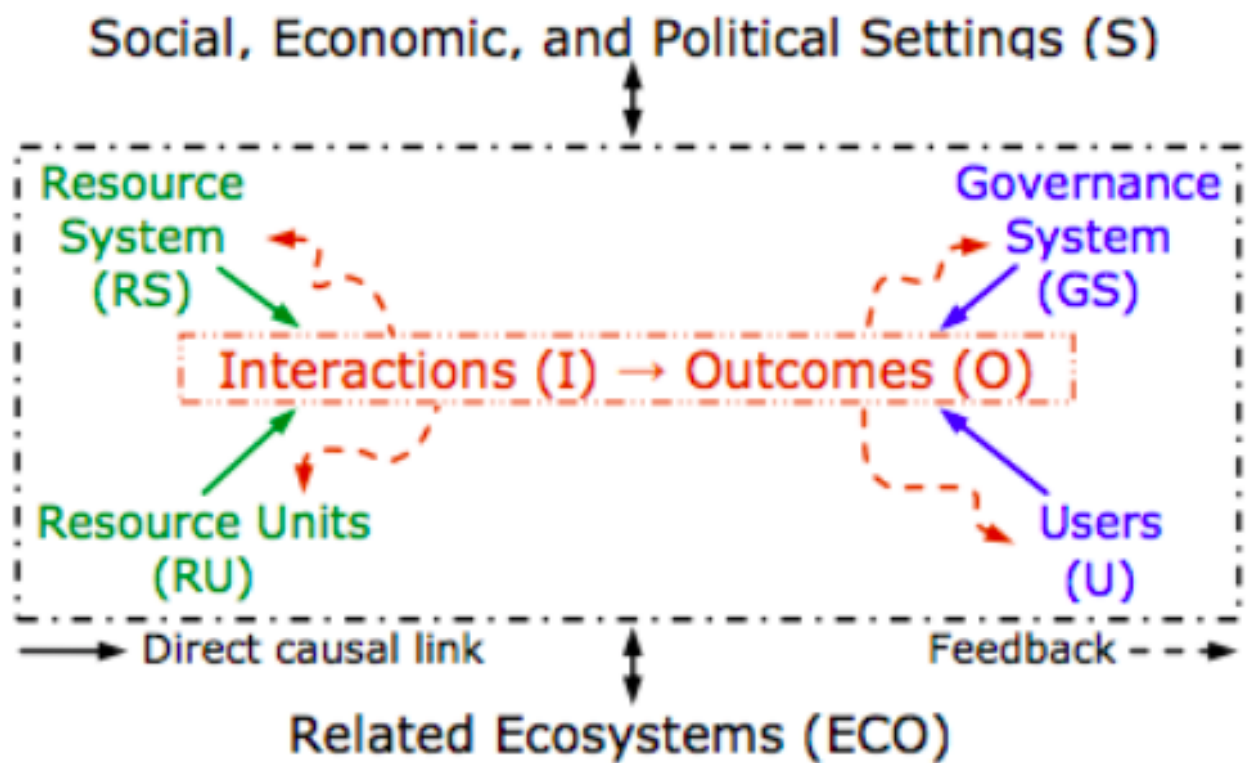
FIGURA 2. I sottosistemi principali in un framework di analisi di un sistema socio-ecologico¹²⁵



¹²⁵ E. Ostrom, *A general framework for analyzing sustainability of Social-Ecological Systems*, in *SCIENCE* vol. 325, 2009

FIGURA 3. L'evoluzione del framework multilivello per l'analisi di un sistema socio-ecologico

Framework da A. R. Poteete, M. A. Janssen, E. Ostrom. Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons, 2009



Framework da M. D. McGinnis e E. Ostrom, Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. In: P. Bots, M. Schlüter, J. Sendimir eds. A Framework for Analyzing, Comparing, and Diagnosing Social-Ecological Systems 2014

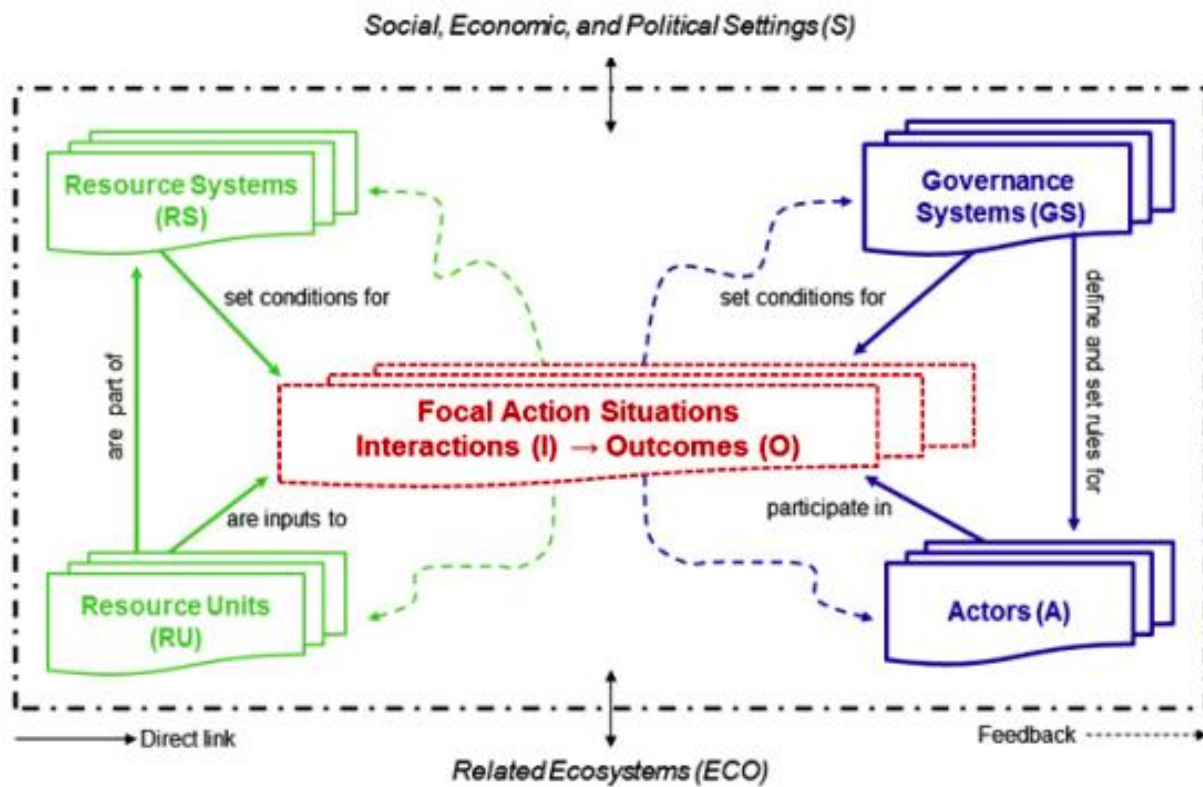


FIGURA 4. Esempi di variabili di secondo livello in un framework di analisi di un sistema socio-ecologico¹²⁶

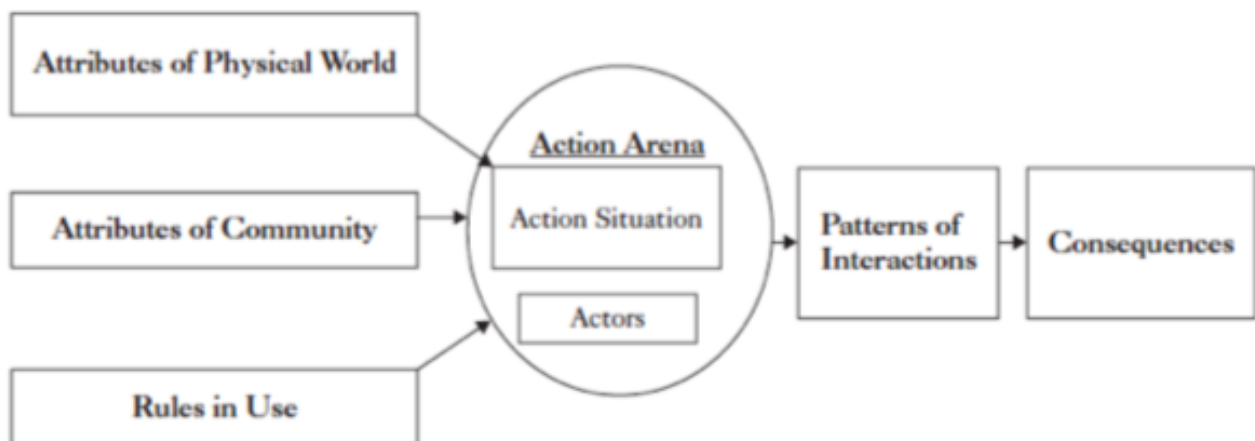
¹²⁶ E. Ostrom, 2009, ivi.

First-tier variable	Second-tier variables
Social, economic, and political settings (S)	S1 – Economic development S2 – Demographic trends S3 – Political stability S4 – Other governance systems S5 – Markets S6 – Media organizations S7 – Technology
Resource systems (RS)	RS1 – Sector (e.g., water, forests, pasture, fish) RS2 – Clarity of system boundaries RS3 – Size of resource system RS4 – Human-constructed facilities RS5 – Productivity of system RS6 – Equilibrium properties RS7 – Predictability of system dynamics RS8 – Storage characteristics RS9 – Location
Governance systems (GS)	GS1 – Government organizations GS2 – Nongovernment organizations GS3 – Network structure GS4 – Property-rights systems GS5 – Operational-choice rules GS6 – Collective-choice rules GS7 – Constitutional-choice rules GS8 – Monitoring and sanctioning rules
Resource units (RU)	RU1 – Resource unit mobility RU2 – Growth or replacement rate RU3 – Interaction among resource units RU4 – Economic value RU5 – Number of units RU6 – Distinctive characteristics RU7 – Spatial and temporal distribution
Actors (A)	A1 – Number of relevant actors A2 – Socioeconomic attributes A3 – History or past experiences A4 – Location A5 – Leadership/entrepreneurship A6 – Norms (trust-reciprocity)/social capital A7 – Knowledge of SES/mental models A8 – Importance of resource (dependence) A9 – Technologies available
Action situations: Interactions (I) → Outcomes (O)	I1 – Harvesting I2 – Information sharing I3 – Deliberation processes I4 – Conflicts I5 – Investment activities I6 – Lobbying activities I7 – Self-organizing activities I8 – Networking activities I9 – Monitoring activities I10 – Evaluative activities O1 – Social performance measures (e.g., efficiency, equity, accountability, sustainability) O2 – Ecological performance measures (e.g., overharvested, resilience, biodiversity, sustainability) O3 – Externalities to other SESs
Related ecosystems (ECO)	ECO1 – Climate patterns ECO2 – Pollution patterns ECO3 – Flows into and out of focal SES

Il framework sopra descritto prevede una analisi dettagliata delle variabili di un sistema socio-ecologico, ma non si focalizza in maniera estesa sui processi dinamici che costituiscono invece il cuore dell'analisi e sviluppo istituzionale (Institutional Analysis and Development IAD). Ci si soffermerà dunque su una introduzione al framework IAD. La Ostrom sostiene che per studiare il problema dell'azione collettiva sia necessario prendere in considerazione più livelli di analisi.

Occorre dunque analizzare l'arena operativa e le arene di scelta collettiva e costituzionale per avere un quadro istituzionale che sia completo. Nella visione della Ostrom le istituzioni sono costituite da un insieme di regole operative (*working rules*), utilizzate per determinare chi può essere eletto per prendere decisioni in un certo campo (*arena*). Gli attori nell'arena agiscono in base alle informazioni che posseggono e le loro azioni sono collegate ai risultati potenziali e ai costi e ai benefici assegnati a azioni e risultati. Le regole hanno un ruolo centrale nel disegno istituzionale. La Ostrom ne distingue tre livelli¹²⁷: le *operational rules*, le regole che riguardano in maniera diretta la gestione della *common pool resource* da parte degli individui, definendo le modalità tramite cui gli individui possono usufruire delle unità di risorsa, a chi spetti monitorare, quali informazioni debbano essere scambiate e quali sanzioni/premi assegnare sulla base delle azioni degli individui; le *collective-choice rules*, che influenzano le regole operative e vengono stabilite all'interno di una comunità per determinare le *policies* che indicheranno come la *common pool resource* dovrà essere gestita; le *constitutional-choice rules*, determinano le regole specifiche usate per stabilire le regole di scelta collettiva che, come si è visto, a loro volta definiscono le regole operative (rientrano in queste regole quelle che definiscono tipo e modalità di governance).

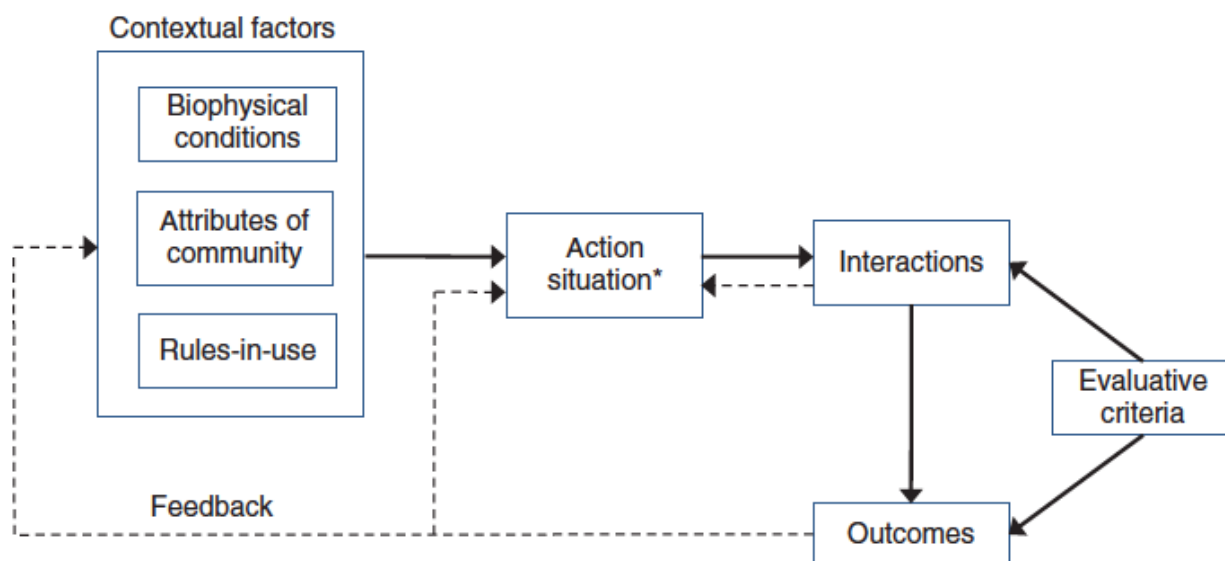
FIGURA 5. Un framework per l'analisi istituzionale nel modello del 1994¹²⁸



¹²⁷ In E. Ostrom. *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990.

¹²⁸ E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, 1994.

FIGURA 6. Componenti alla base del modello IAD così come postulato nel 2010¹²⁹



L'attore nell'arena può essere un individuo singolo o un attore corporativo¹³⁰. Ciascun attore nell'arena è caratterizzato da quattro *clusters* di variabili: 1) il modo in cui gli attori acquisiscono, processano, conservano e usano le informazioni 2) le preferenze di un attore relativamente a azioni e risultati 3) la consapevolezza (o l'assenza di essa) nei processi che gli attori adottano per la selezione di particolari azioni e 4) le risorse che gli attori apportano nel contesto. Chi voglia comprendere adeguatamente la struttura dell'arena in esame dovrà considerare l'arena stessa come un set di variabili dipendente a sua volta da altre variabili di contesto, tra cui: la struttura della risorsa (dimensione, complessità), le regole adottate dai partecipanti per regolare le relazioni, la struttura generale della comunità in cui l'arena è situata. Se si analizza il problema del sovrasfruttamento di una *common-pool resource*, si dovrà tentare di rispondere alle seguenti domande: quali e quanti individui si appropriano di unità di risorse? Che ruoli esistono? Che tipo di azioni sono consentite? Ci sono limiti alle azioni? Quali luoghi e quali eventi sono condizionati e causati dai partecipanti? Quale correlazione lega le azioni ai risultati? Il livello di controllo sociale delle azioni? Quante informazioni sono disponibili sulle condizioni della risorsa?

Co-Governance

Per inquadrare con maggiore precisione la domanda di ricerca e comprendere il *framework* in cui verranno analizzati i casi studio è opportuno introdurre la teoria della co-governance. La co-governance si riferisce alla presenza o assenza di istituzioni collaborative o di comunità per la cura dei beni comuni urbani. Nella letteratura gli studiosi hanno definito la co-governance in modi diversi,

¹²⁹ E. Ostrom. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems, The American Economic Review Vol. 100, No. 3, 2010, pag. 646.

¹³⁰ E. Ostrom, A. Poteete, M. A. Janssen. Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons, 2009.

tra cui *collective governance*, *shared governance*, *collaborative governance* e policentrismo. Foster e Iaione hanno applicato questi concetti per dimostrare la loro applicazione ai beni comuni urbani¹³¹, proponendo la gestione della stessa città, o di parti di essa, come un bene comune¹³². È per questa ragione fondamentale introdurre nel framework analitico la co-governance. Una modalità per comprendere la presenza e l'intensità di meccanismi di co-governance è da identificarsi nell'analisi degli attori coinvolti nel meccanismo stesso e, più precisamente, nell'andare ad indagare la presenza del modello della quintupla elica dell'innovazione urbana¹³³. Questo modello implica il coinvolgimento nella governance urbana di cinque attori: 1) cittadini attivi, innovatori sociali, *commoners*¹³⁴, *city makers*, comunità locali; 2) autorità pubbliche; 3) attori privati (aziende di dimensioni nazionali o locali, piccole e medie imprese, imprese sociali); 4) organizzazioni della società civile e NGOs; 5) istituzioni cognitive.

Si possono ipotizzare diversi gradi di coinvolgimento dei suddetti attori¹³⁵, secondo una "scala" di co-governance, con i primi due gradini che rappresentano i tradizionali schemi adottati nelle città come ad esempio la governance pubblica o i partenariati pubblico-privato, per salire nella scala con la governance condivisa, che indica una situazione in cui è presente un processo decisionale in cui collettività di individui o attori civici sono attivi nella cura dell'interesse pubblico tramite piccole iniziative e progetti, realizzando il principio di sussidiarietà orizzontale. Proseguendo in questa scala graduale della co-governance troveremo la presenza della quintupla elica. Ciò significa, dunque, che troveremo una collaborazione o partenariato tra almeno tre degli attori della quintupla elica. Se si dovesse dunque stabilire una matrice di co-governance per analizzarne la presenza in un determinato contesto avremmo i seguenti indicatori:

1. Governance pubblica.
2. Governance pubblico-privato.
3. Co-governance. All'interno di questa possiamo distinguere tra:
 - 3_1 Governance condivisa e su piccola scala (pubblico-cittadini/comunità). Con questa intendendo le attività di cura civica dei beni comuni urbani e patti/partenariati bilaterali tra i governi e i cittadini

¹³¹ S. Foster, C. Iaione. The city as a commons, Yale law & policy review 34(2):281, 2016.

¹³² S. Foster, C. Iaione. Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons, Routledge Handbook of the Study of the Commons, 2018.

¹³³ C. Iaione, P. Cannavò. The Collaborative and Polycentric Governance of the Urban and Local Commons, Urban Pamphleeter 5, 2015. e C. Iaione, E. De Nictolis. La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale. In Montanari, F. & Mizzau, I., I luoghi dell'innovazione aperta. Roma: Quaderni della Fondazione Brodolini, 2016.

¹³⁴ Da commoning, termine reso popolare dallo storico Peter Linsbaugh, che si riferisce alla relazione tra le risorse fisiche e le comunità che attorno ad esse vivono, che le utilizzano e da cui dipendono per il soddisfacimento di bisogni umani essenziali.

¹³⁵ LabGov. Co-Cities open book

che volontariamente si attivano per prendersi cura, rigenerare o gestire singoli spazi urbani tramite un singolo intervento, con il fine di migliorare la qualità degli spazi urbani e rendere le città più belle.

3_2 Governance collaborativa. In questa subentra la governance multi-attoriale. È basata su partenariati multilaterali tra diversi attori attorno a una risorsa (del tipo delle *common pool resources*) che crea una relazione di interdipendenza tra gli attori. In questa almeno tre dei cinque attori della quintupla elica sono coinvolti e il partenariato è aperto. Quest'ultima è una differenza con la governance condivisa. Altra differenza attiene alla scala d'intervento che in quest'ultimo caso è più ampia (rispetto alla governance condivisa).

3_3 Governance cooperativa. La governance cooperativa è istituzionalizzata e costituisce l'evoluzione dalla collaborazione alla cooperazione, dai patti di collaborazione a strutture di governance o veicoli legali gestiti in modo cooperativo o collegati agli attori della quintupla elica.

3_4 Governance policentrica. Nella governance policentrica le relazioni tra il livello di governo e gli altri attori della quintupla elica sono allo stesso tempo interdipendenti e autonome, a tutti i livelli. Questo tipo di governance prevede un approccio ecosistemico. Gli attori rappresentano centri decisionali autonomi e interagiscono apprendendo reciprocamente.

Capitolo II Le politiche, gli attori e le tecnologie della governance del territorio

La disciplina italiana

Introduzione: una fotografia del contesto italiano e dei suoi mutamenti

Offrire una sintetica fotografia dei mutamenti del territorio e del paesaggio italiano (e delle conseguenze di questi ultimi) è utile a introdurre le politiche che hanno regolato l'uso del territorio e i rapporti tra città e campagna a livello europeo ma soprattutto a livello nazionale. Il sistema insediativo italiano, delle forme del paesaggio e delle relazioni fra città e campagne, vive una fase di stasi fino all'incirca agli anni '40 del Novecento¹³⁶. Quegli anni sono gli anni del post-guerra, della ricostruzione e della ristrutturazione, della crescita economica. La prima vera e propria rivoluzione industriale italiana e il desiderio di crescita che muovono l'Italia di quegli anni portano, tra le tante direttrici espansive, a un grande moto di inurbamento. Cambiano dunque le forme di uso del suolo. L'Italia aveva vissuto sino a quella fase una sostanziale stabilità, un equilibrio (non eccessivamente turbato dai primi insediamenti industriali urbani e vallivi), una complementarità tra i paesaggi espressione dell'agricoltura e le città con le loro forme compatte. Il *boom* economico cambia il volto delle città, con la dimensione urbana che diventa l'elemento largamente predominante rispetto al residuo rurale, e delle campagne, con il modello di produzione industriale, meccanizzata e seriale, che si estende anche ad esse nella porzione di attività agricola¹³⁷. Tuttavia, molte delle relazioni ancora fortemente permeate da una cultura dell'abitare di matrice rurale permangono. È nel corso degli anni '80 del Novecento che le cose cambiano ancora, con le dinamiche di sub urbanizzazione che assumono un carattere decisamente amplificato procedendo "per salti" e designando un habitat a bassa densità (fenomeno che viene denominato della "città diffusa"¹³⁸)¹³⁹, sottoponendo il territorio rurale e le sue caratteristiche paesistiche ed agroambientali a forti pressioni e trasformazioni. Tale processo non accenna a rallentare negli anni a seguire. Ma quali sono gli effetti di questi mutamenti? Le aree urbane che si espandono lo fanno, non di rado, a scapito di terreni agricoli fertili. Le superfici di cemento e asfalto impermeabilizzano il suolo (il che ha gravi implicazioni, tra cui la sopravvenuta impossibilità per il suolo di immagazzinare l'acqua, di produrre alimenti e biomassa, di regolare il clima, di attutire l'effetto di sostanze chimiche dannose), impedendo alla pioggia di filtrare nel suolo

¹³⁶ D. Fanfani. Il governo del territorio e del paesaggio rurale nello spazio "terzo" periurbano. Il parco agricolo come strumento di politiche e di progetto, Progettare sui limiti, Firenze University Press, anno 4 numero 6, 2006, pag. 55.

¹³⁷ ibidem

¹³⁸ F. Indovina. La città diffusa, Quaderni DAEST. 1990.

¹³⁹ A. Lanzani. L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita, in Cristina Papa (a cura di), Letture di paesaggi, Milano, Guerini, 2012.

andando a alimentare le falde acquifere¹⁴⁰. Le costruzioni tipiche della città diffusa come sopra descritta frammentano il paesaggio, relegando le specie in spazi sempre più piccoli e nuocendo alla biodiversità; tale tendenza continua a crescere (seppur sia rallentata nell'arco di tempo 2012-2015) e colpisce in particolare le aree rurali e scarsamente popolate. Questo del consumo di suolo e della conseguente perdita di biodiversità è un problema che affligge l'Europa oltre che l'Italia. Questo avanzamento delle città (con conseguente arretramento delle aree rurali) riduce le superfici destinate all'agricoltura; Italia e Europa hanno risposto aumentando i raccolti. Un modello di agricoltura più intensivo ha dunque permesso di produrre generi alimentari, da destinare prevalentemente al consumo cittadino, ma con un costo. Essa si basa infatti su fertilizzanti sintetici e fitosanitari che stanno mettendo a rischio la risorsa primaria da cui l'agricoltura stessa dipende: suoli sani e produttivi. Il modo in cui il suolo e il territorio vengono utilizzati è strettamente collegato anche ai cambiamenti climatici (dal momento che il suolo contiene quantità rilevanti di carbonio e azoto, che possono essere rilasciate nell'atmosfera a seconda dell'utilizzo del territorio)¹⁴¹. Dalle informazioni provenienti dall'Agenzia europea dell'ambiente si evince che le superfici artificiali coprono meno del 5% del territorio complessivo degli Stati aderenti alla stessa Agenzia (32 ad oggi), con circa il 25% di terreni arabili e colture permanenti, il 17% di pascoli e il 34% di foreste¹⁴². Tuttavia, il tasso di crescita delle superfici artificiali (seppur sia rallentato nel periodo 2000-2018) non è basso, essendo cresciuto di 1086 km² all'anno tra il 2000 e il 2006 e di 711 km² all'anno tra il 2012 e il 2018; questa espansione è avvenuta principalmente a danno dei terreni agricoli. Fortunatamente questa perdita nell'ultimo periodo preso a riferimento è molto rallentata. L'Italia in tale settore vanta un triste primato, essendo infatti uno degli stati ad avere un livello di consumo di suolo tra i più alti in Europa negli ultimi anni. Fortunatamente questa tendenza è decrescente nelle stime più recenti ma resta ancora alta. Tra il 2008 e il 2013 sono stati consumati mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati di territorio al secondo, segnando dunque un rallentamento rispetto agli 8 metri quadrati al secondo dell'anno 2000. Secondo le stime dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) il consumo di suolo in termini assoluti al 2013 ha interessato quasi 21.000 chilometri quadrati del territorio italiano¹⁴³, pari al 6,9% della superficie nazionale (un dato preoccupante se si va a vedere quello degli anni '50 del Novecento, pari al 2,7%). Tra il 2013 e il 2015 le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 250 chilometri quadrati di territorio, ovvero, in media, circa 35 ettari al giorno. La velocità dunque è andata diminuendo in questo periodo (circa

¹⁴⁰ Agenzia europea dell'ambiente. Suolo e territorio in Europa. Perché dobbiamo usare in modo sostenibile queste risorse vitali e limitate. 2019

¹⁴¹ ibidem

¹⁴² ibidem

¹⁴³ Si veda a tal proposito la seconda edizione (2015) del Rapporto ISPRA sul consumo di suolo in Italia, disponibile al seguente link <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia-edizione-2015>.

4 metri quadrati di suolo al secondo), arrivando a 2 metri quadrati di suolo consumato al secondo nel 2018 (con altri 51 chilometri quadrati di suolo persi in questo anno preso a riferimento) ma, sebbene rallentata, questa tendenza continua a persistere e a coprire, ininterrottamente, aree naturali e agricole con asfalto e cemento, edifici e fabbricati, servizi e strade, insediamenti commerciali, produttivi e di servizio dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità¹⁴⁴.

Altra tendenza in atto, già affrontata, è quella dell'abbandono dei terreni. Ciò comporta che l'agricoltura su piccola scala (caratteristica soprattutto delle regioni remote dove l'economia dipende fortemente dalle attività agricole e dove le generazioni più giovani tendono a inurbarsi) faccia fatica a lottare per competere con un mercato agricolo intensivo più strutturato.

La normativa di riferimento

La normativa di riferimento del contesto in oggetto alla analisi del presente elaborato è trasversale. Lo è in quanto la natura ampia e densa del territorio e dell'ambiente evoca una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti di cui tramite l'azione pubblica si cerca un efficiente equilibrio.

Certamente ai fini di questa ricerca riveste interesse centrale il ruolo e la visione della città nelle politiche del territorio. La nozione di città, come già sommariamente accennato nel capitolo primo, non trova nel diritto positivo una definizione generale, ma è tuttavia da questo presupposta per come viene da decenni formulata nel pensiero urbanistico¹⁴⁵. Essa è descritta come insieme e intreccio degli interessi, delle istanze, delle attività, delle relazioni della società radicata nel rispettivo territorio con le sue molteplici e articolate componenti; viene dunque superata una definizione focalizzata su caratteristiche esclusivamente fisico-geografiche e materiali. Tale disciplina, come visto nella prima parte dell'elaborato, è sempre più oggetto delle attenzioni del dibattito scientifico dati anche gli ampi riflessi di ordine sociale, economico e ambientale determinati dal suo ambito e in considerazione del livello degli interessi generali in esso coinvolti che travalicano spesso le frontiere statali¹⁴⁶. Interessante ai fini della comprensione del contesto normativo di riferimento è la constatazione di come il tradizionale confinamento del diritto "della città", riferito a ambiti spaziali circoscritti, si trovi superato dalla protezione giuridica multilivello dei cosiddetti interessi differenziati che, a partire da quello alla tutela ambientale, moltiplicano e arricchiscono il novero degli strumenti giuridici del governo del territorio, con la conseguenza di modificare quest'ultimo al suo interno, alterandone le finalità generali e ampliandone gli obiettivi e le aspirazioni. Si è già sottolineato difatti, anche nel paragrafo iniziale di questo capitolo, come esigenze di tutela ambientale, di preservazione delle risorse naturali, di contenimento dell'uso del suolo, di rigenerazione urbana e armonico sviluppo della

¹⁴⁴ ISPRA

¹⁴⁵ M.G. Della Scala, 2018.

¹⁴⁶ ibidem

realità edilizia, nonché aspirazioni a un miglioramento della qualità di vita, si combinino sempre più in un'idea di sviluppo sostenibile che tiene necessariamente compresenti la città e l'ambiente. Ma quando nasce e come è evoluta la disciplina urbanistica nell'ordinamento italiano? La regolazione dello sviluppo edilizio nasceva nel nostro ordinamento in una forma ridotta da un punto di vista quantitativo e relativamente agli argomenti in essa contenuti, in armonia con l'ideologia dominante di fine Ottocento che riconosceva grande centralità nel diritto soggettivo di proprietà, che veniva letto come incompressibile ed era inteso a presidio della libertà individuale. Coerentemente a questo approccio dunque l'intervento pubblico era limitato alla normativa sulla espropriazione per pubblica utilità, ed era vestito dunque di un contenuto d'azione minimo e a posteriori con effetti ablatori. Tale equilibrio di interessi si fondava sul prerequisito della episodicità del contrasto tra interesse proprietario e interesse pubblico¹⁴⁷. Questo tipo di interventi faceva già al tempo risaltare una caratteristica fondante della disciplina urbanistica, rispondente cioè a esigenze di unificazione. Si potrebbe infatti asserire che il governo del territorio e dunque la disciplina urbanistica siano intese come sede di elaborazione di regole volte a soddisfare preminenti interessi generali unitamente a finalità di unificazione istituzionale e sociale. Tali interventi di cui dunque si diceva erano ispirati e esigenze di unificazione, vedendo il moderno Stato Costituzionale intento a favorire la realizzazione di grandi opere infrastrutturali nel Paese. Nuove vesti al principio unitario furono offerte dalla Costituzione Repubblicana¹⁴⁸, registrandosi in essa il pluralismo di valori espresso da una società pluriclasse liberata(si) dal sistema ordinante dello Stato totalitario ed essendo chiamate a cooperare in essa iniziativa economica pubblica e privata, individualismo proprietario e funzione sociale. Unità che era da rifondare, ma che appariva anche da decifrare nel profondo della storia del Paese, in coerenza con i miti costitutivi dell'identità nazionale italiana, che hanno sempre segnalato gli elementi di continuità nella discontinuità degli eventi storici: la Resistenza concepita come nuovo Risorgimento, il Risorgimento come nuovo Rinascimento e questo come nuova Classicità, proiettata nella modernità¹⁴⁹. Il sistema autonomistico che veniva disegnato dalla Costituzione lasciava intravedere forme articolate di perseguimento dell'unità nazionale aperte a moduli dinamici, di ordine procedimentale e/o consensuale quali strumenti per la propria realizzazione¹⁵⁰. Il diritto di proprietà

¹⁴⁷ G. Alpa, M. Bessone, G. Rolla. Il privato e l'espropriazione: Principi di diritto sostanziale e criteri di indennizzo. Milano, 1980.

¹⁴⁸ L'unità politico-sociale del Paese è centrale nella fase di redazione Costituzionale dell'Assemblea. Basti pensare al numero di volte in cui ad essa si richiama nel testo o anche il clima dei lavori dell'Assemblea stessa, in cui si intendeva sottolineare questa unità di intenti. Unità che aveva una duplice causazione: connessa al contenuto e connessa al metodo. Si pensi a titolo di esempio alle parole di Ruini nel discorso che immediatamente precedette la votazione finale del testo della Costituzione; egli osservò che "tutti i rappresentanti del popolo, tutte le correnti del popolo da esse rappresentate possono dire: questa Costituzione è mia, perché l'ho discussa e vi ho messo qualcosa" Atti Ass. Cost., 3593.

¹⁴⁹ M. Luciani. Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana. 2014, pag. 10.

¹⁵⁰ M. A. Cabiddu. Governare il territorio. Amministrazione in cammino, 2008.

lasciava il passo a condizionamenti sempre più estesi sull'esercizio delle facoltà ad esso inerenti. Si assisteva infatti a un protagonismo crescente del potere pubblico, con contestuale riduzione degli spazi dell'autonomia privata. Lo Stato legislatore veniva chiamato dal disegno Costituzionale a elaborare la disciplina di riferimento degli usi e delle trasformazioni del territorio. Lo Stato-amministrazione era depositario di importanti compiti di coordinamento, nonché titolare (sempre in nome di un superiore interesse statale) del potere di intervenire anche nelle scelte concrete effettuate dal piano, scelte che erano, in via generale, demandate alle amministrazioni comunali. Per ciò che attiene al compito attribuito allo Stato legislatore di definizione della disciplina unificante e di apposizione delle teste di capitolo della regolazione urbanistica, la riforma costituzionale del 2001 non smentiva tale scelta. Appare utile osservare brevemente anche il diritto dell'ambiente per inquadrare al meglio la cornice normativa di riferimento per il contesto qui studiato. E appare utile sottolineare sin da principio come l'agricoltura che, nel contesto studiato di connessione tra perimetro urbano e perimetro rurale con i flussi e le reciprocità che ne conseguono, rivesta un carattere di multifunzionalità tra attività economica e tutela dell'ambiente. Di conseguenza riveste centralità nel discorso qui portato avanti il diritto dell'alimentazione nelle sue connessioni con il diritto e la tutela dell'ambiente. Il diritto agroalimentare difatti è sempre più letto in un'ottica di rapporto e interconnessione con il diritto dell'ambiente. Più precisamente è il diritto dell'ambiente che richiama per connessione altre discipline, fra cui anche quella agroalimentare. Sulla natura dell'ambiente come bene unitario e bene della vita materiale e complesso da tutelare e salvaguardare nella qualità e negli equilibri delle sue singole componenti si veda, a titolo d'esempio, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, da sempre sensibile nel trattare i temi ambientali. Essa si pronunciò per la prima volta in materia con la sentenza n. 151 del 1986, definendo il paesaggio "un valore primario, valore estetico e culturale". Le sentenze in materia sono proseguite nel corso del tempo e per citarne alcune si possono richiamare la n. 210 del 1987, che ha inteso l'ambiente "come diritto fondamentale della persona umana ed interesse della Collettività", seguendo dunque la concezione unitaria del bene ambientale (comprendente tutte le risorse naturali e culturali), o la n. 641 del 1987 che ha definito l'ambiente un bene immateriale unitario e di valora assoluto e primario. Il bene viene concepito come unitario in altre sentenze seguenti (come la n.1029 del 1988, la 1031/1988, la 67/1992 etc.)¹⁵¹.

Tale normativa di riferimento verrà dunque passata brevemente in rassegna.

Territorio o bene territoriale?

Il territorio costituisce l'elemento fondante del fenomeno giuridico. Il suo ruolo è mutato nel corso del tempo. Nello Stato assoluto esso costituiva il possedimento del monarca, il *patrimonium principis*.

¹⁵¹ Tale ricostruzione è tratta e basata da quella effettuata da Paolo Maddalena in P. Maddalena. L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente, Federalismi.it, 2010.

Nell'Ottocento, con lo Stato di diritto divenne l'elemento identificatore dello stato nazionale, con il territorio che era dunque elemento costitutivo della persona giuridica statale. Oggi nel mondo globalizzato e senza confini (così è almeno quello dell'economia e della comunicazione) descritto nel primo capitolo di questo elaborato e che trova in vari pensatori una teorizzazione che è alla frontiera dell'avvenire come ad esempio negli scritti di Parag Khanna, i fondamenti teorici della territorialità (intesa come garanzia della generalità rispetto agli interessi particolari delle persone e dei gruppi e perciò presupposto della sovranità e della rappresentanza politica) sono progressivamente erosi. Di conseguenza si trasformano organizzazioni e modalità dei pubblici poteri e dall'uniformità/omogeneità si passa a un sistema policentrico in cui l'unità si realizza per via procedimentale e/consensuale (con forme di rappresentanza e decisione nuove) e non è più assunta come un dato¹⁵². Tuttavia, in tale quadro da cui si evince che il territorio non corrisponde più esclusivamente alle istituzioni e interessi localmente situati e che esso non esaurisca la propria portata nell'essere parte costitutiva dei cosiddetti enti territoriali, appare evidente come le pratiche dei governi locali siano in buona parte inadeguate a rispondere alle sfide poste dalle realtà e dai contesti locali attuali (tra queste gli abbondantemente citati fenomeni della città diffusa, delle periferie dove campagna e città sembrano perdere i propri confini, dei borghi e terreni abbandonati etc.). in tale scenario dunque la semantica del termine territorio rimanda maggiormente a nuove forme di rapporto fra l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda¹⁵³, con riferimento a un complesso di interessi e beni che sono parte di questo legame e che può essere definiti come "bene territoriale"¹⁵⁴. Dunque, parte della dottrina si è domandata se tale bene si traduca in una categoria rilevante dal punto di vista giuridico. Taluni hanno visto infatti applicabile a questa categoria il ragionamento che Massimo Severo Giannini applicò ai beni culturali¹⁵⁵, allorquando egli intuì come i beni culturali pur avendo a supporto una cosa materiale, non si identificano con essa bensì "la cosa è elemento materiale di interessi di natura immateriale e pubblica [...]": "come tale è bene culturale, su cui lo Stato-Amministrazione dei beni culturali ha delle potestà che non riguardano l'utilizzabilità patrimoniale della cosa, bensì la conservazione alla cultura e la fruibilità nell'universo culturale"¹⁵⁶, rendendo quindi anche la nozione di bene territoriale aperta e che rinvia dal diritto ad altre discipline quali l'economia, la sociologia, le scienze naturali. Di pari passo dunque il bene territoriale, pur supportato da cose materiali (terra, infrastrutture, opere, edifici etc.) non si identifica con le stesse e con la loro materialità ma diviene un valore e bene immateriale. Ciò comporta differenze in quanto un bene

¹⁵² Cabiddu, 2008.

¹⁵³ ibidem

¹⁵⁴ Questa ricostruzione risente fortemente delle conclusioni elaborate da Cabiddu in *Governare il Territorio*, pubblicato sulla rivista elettronica *Amministrazione in cammino*.

¹⁵⁵ Ci si riferisce sempre a Cabiddu, 2008.

¹⁵⁶ M.S. Giannini. *I beni culturali*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. 1976.

patrimoniale può essere oggetto del diritto di proprietà, mentre come bene territoriale esso soggiace a potestà pubbliche che sono (o devono) essere mirate a garantirne la preservazione e la fruizione degli individui. Il bene territoriale dunque è bene pubblico, intendendo per la sua pubblicità non la mera proprietà statale quanto l'inerenza del bene a un interesse generale (comune). Al contempo riconoscere il territorio come bene giuridico comporta una posizione attiva che si traduce nella pretesa del cittadino di partecipare e singolarmente e collettivamente alle scelte di destinazione d'uso del territorio, sin dalla fase di progettazione. Il territorio come bene pubblico infatti sottende la presenza di una comunità che vede una condizione paritaria degli attori pubblici e privati. La sempre maggiore sensibilità e attenzione al territorio e alle sue trasformazioni, in un'ottica anche di preservazione delle risorse naturali e di aspirazione al godimento della fruizione pubblica di tali beni (da salute a ambiente a mobilità, paesaggio, sviluppo, cultura, bellezza), trova un buon punto di riferimento in tale concetto. È proprio l'assunto centrale in questa tesi, la fondamentale esigenza di equilibrio fra la protezione delle risorse e lo sfruttamento di queste, nell'ottica di un progresso economico e civile della comunità insediata su un determinato territorio e del suo benessere, che trova conforto in tale definizione e nell'ulteriore assunto dell'importanza di cogliere l'eterogeneità dei beni qui studiati che possono essere accomunati in quanto portatori di tale valore territoriale. Tale definizione appare molto interessante ai fini della ricerca in quanto sottende l'assunto per cui il territorio può divenire elemento attivo dell'organizzazione sociale solo in una visione complessiva e coordinata. Gli agganci normativi di tale concetto, di bene territoriale, sembrano da ritrovarsi in Costituzione, ma per via della innegabile realtà di una organizzazione statale e di un sistema di poteri pubblici che non riescono a garantire a pieno l'ampiezza di diritti e interessi contenuti nella stessa Costituzione per molto tempo è sfuggita la visione d'insieme circa la complessità e trasversalità dei diritti e interessi interessati dal bene territoriale il quale, specificatamente nella tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, della salute (diritto a vivere in un ambiente salubre), nella funzione sociale della proprietà, nelle esigenze dell'iniziativa economica riveste un ruolo fondamentale nel garantire il pieno sviluppo dell'individuo. Tale riconoscimento si può leggere anche nelle espressioni della Corte Costituzionale, che è passata da una originale lettura della materia urbanistica come disciplina dell'assetto e dell'ampliamento dei centri urbani¹⁵⁷, a una visione di più ampio respiro che tiene dentro alla suddetta materia oltre ad una estensione geografica più ampia¹⁵⁸, anche la tutela dell'ambiente e della sua salubrità¹⁵⁹. A supportare il bisogno di un approccio omnicomprensivo vi è l'emergenza ambientale descritta fin qui che in parte è determinata dalla mancata disciplina del rapporto economia-risorse naturali- territorio, del rapporto fra aree produttive rurali/extra-urbane (produzione di beni di consumo quali quelli alimentari e di

¹⁵⁷ Si vedano a tal proposito la sentenza n. 64/1963 o la n.141/1972

¹⁵⁸ Si veda a tal proposito la sentenza n. 239/1982

¹⁵⁹ Si veda a tal riguardo la sentenza n. 382/1999

beni immateriali ma fondamentali per il benessere del territorio e dei suoi abitanti, quali i servizi eco-sistemici) e aree di consumo (consumo dei suddetti beni alimentari ma anche consumo di suolo, servizi eco-sistemici e risorse naturali e perciò esauribili) quali sono le città. C'è infine chi ha letto in questo *shift* di significato tra territorio e bene territoriale e da urbanistica a governo del territorio (si approfondirà a breve questo punto) come il punto di arrivo dell'evoluzione dell'urbanistica, dall'unitarietà del piano alla diversificazione delle funzioni urbanistiche, allo spostamento del baricentro amministrativo e alla predilezione di nuovi strumenti di governo del territorio con il superamento della pianificazione generale, “a cascata”, e l'affermarsi di nuove figure programmatiche a fini particolari (contratti d'area, patti territoriali, piani di riqualificazione, progetti urbani, etc.)¹⁶⁰.

Un excursus storico: dall'urbanistica al governo del territorio

L'espressione governo del territorio appare per la prima volta in Italia in una Legge Regionale della Toscana (LR n. 5 del 16 gennaio 1995 “Norme per il governo del territorio”) e viene sempre più diffusamente utilizzata nel corso degli anni '90 del Novecento fino ad assurgere al rango costituzionale con la promulgazione della Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 relativa alle “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”. Nel dettato di tale Legge infatti si può leggere la modificazione dell'art. 117 della Costituzione, con l'abolizione della parola “urbanistica” e l'introduzione, tra le materie di legislazione concorrente. Ma da dove nasce l'urbanistica? Il termine nasce, come facilmente intuibile se si possiede una infarinatura minima di latino, derivata probabilmente da studi liceali classici o dalla conoscenza dei termini basilari della lingua, dalla radice latina *urbs* che vuol dire città. È proprio dalle problematiche relative al contesto urbano difatti che si crea l'esigenza di una disciplina autonoma che possa trovare delle soluzioni consapevoli allo sviluppo urbano. Inutile sarebbe tornare nuovamente sull'origine delle città e sulle evoluzioni di questa nel corso dei millenni. È all'inizio dell'Ottocento che, con la crescita della popolazione e della dimensione urbana (spesso in maniera caotica, spontanea e senza un intervento coordinato di regolazione) e con l'affermazione della civiltà industriale che iniziano a emergere le ormai note e ampiamente discusse dal presente elaborate criticità urbane ed è su queste basi e problematiche che nasce l'urbanistica, come disciplina che si pone l'obiettivo di regolare la crescita delle città, tendendo di regolarla e di farla avvenire con modalità consapevoli. Le prime norme urbanistiche nascono nell'Europa ottocentesca più sviluppata e possono essere raggruppate per semplicità in tre grandi categorie: sull'espropriazione per pubblica utilità, sull'adozione di piani regolatori e sull'igiene degli abitati¹⁶¹. È all'inizio del Novecento però che si fa generalmente riportare la reale nascita

¹⁶⁰ Cabiddu, 2018.

¹⁶¹ C. Romano. Il governo del territorio nella società dell'informazione e per lo sviluppo sostenibile. Ruolo della GI (Geospatial Information). Tesi di dottorato di ricerca in Ingegneria delle reti civili e dei sistemi territoriali, Università degli studi di Napoli “Federico II”, pag. 17.

dell'urbanistica contemporanea. In Italia i fenomeni di industrializzazione e quello parallelo di concentrazione urbana iniziano a verificarsi agli albori del Novecento limitatamente ad alcune aree del Paese ed è anche per tale ragione che in Italia il fenomeno urbano è letto principalmente in chiave architettonica¹⁶². Fino alla Seconda Guerra Mondiale manca in Italia una legge che definisca gli istituti, le procedure e i contenuti della pianificazione urbanistica (nel corso della seconda metà dell'Ottocento erano in uso i piani d'ampliamento, relativi a singole zone d'espansione e destinati soprattutto alle grandi città): ci si muove secondo regole e norme stabilite caso per caso. Nel 1939 si assiste in Italia alla creazione di una legge di tutela dei beni ambientali, la 1497 (relativa alle bellezze naturali), che prevede provvedimenti diretti ad accertare il valore dei beni, nonché poteri repressivi per controllare l'uso del bene tutelato e reprimere gli eventuali abusi, sino ad arrivare alla possibilità di espropriarli onde tutelarli e distingue due categorie di beni da tutelare¹⁶³: le bellezze "individue" e le bellezze d'insieme. In riferimento a queste ultime prevede la possibilità di formare dei Piani Territoriali Paesistici. È solo dalla Seconda Guerra Mondiale in poi che il Piano incomincia a guardare a tutto il territorio, non limitandosi al contesto urbano ma prendendo a riferimento anche quello extra urbano, suddividendolo in "zone", distinte in base a specifiche caratteristiche funzionali e fisiche (questa procedura tecnica è conosciuta come "zonizzazione" e prevede l'assegnazione a ciascuna zona di particolari "destinazioni d'uso" e "quantità e tipologie di edificazione"). Il modo di procedere qui descritto nasce dalla promulgazione della Legge n. 1150 del 17 agosto 1942 che disciplina l'"assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno" allo scopo di "assicurare, nel rinnovamento edilizio della città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e frenare la tendenza all'urbanesimo" (art. 1) e introduce un principio di pianificazione gerarchica a tre livelli: Piani Territoriali di Coordinamento, Piani Regolatori Generali comunali o intercomunali e Piani Regolatori Particolareggiati d'Esecuzione. Muovendo dalle disposizioni della legge sopra citata risultava pacifica la considerazione che il concetto di urbanistica raccogliesse in sé tutte le disposizioni che concernevano l'incremento edilizio nei centri abitati. Fu solo negli anni '60 del Novecento (prima con la legge n. 765/1967 e in seguito con la L. n. 1187/1968) che la disciplina urbanistica vide ampliarsi il proprio ambito di regolazione fino ad estendersi all'intero territorio nazionale, per arrivare, negli anni '70, a definire l'urbanistica come la "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente" (art. 80 d.p.r. 616/1977). Ai fini della presente trattazione e nel corso di questo schematico *excursus* storico appare utile accennare alle tendenze in materia degli anni '80 e '90 del

¹⁶² ibidem

¹⁶³ ibidem

Novecento, periodo in cui i due contesti presi in esame nell'intero elaborato risentono infatti in questo arco di tempo di cambiamenti non indifferenti: in contesto urbano si attua una politica governativa guidata dalla sottocultura della "deregulation" che opera molte deroghe alla programmazione e alla pianificazione dello sviluppo con il risultato di permettere la realizzazione di opere incongrue, non ben studiate e molto costose (con il culmine di tale fenomeno raggiunto nel 1985 con l'approvazione della Legge 47 che prevede la sanatoria degli abusi edilizi, il cosiddetto "condono edilizio"; discorso opposto vale per l'altro contesto territoriale, quello rurale o extra-urbano qual dir si voglia, nella cui politica di tutela si riversa tutta la forte domanda ambientalista, che porta alla nascita di normative che rendono obbligatori i Piani paesistici e che vincolano intere categorie di beni, alla nascita del Ministero dell'Ambiente, dei decreti sulla compatibilità ambientale, alla legge sulla difesa del suolo e sulle aree protette (leggi che, per dovere di cronaca, rimangono in parte sostanzialmente inattuate). La spinta alla deregulation prosegue negli anni '90 ("più progetti e meno piani" è la parola d'ordine). Sono anche, come noto, gli anni delle riforme amministrative e gli anni del "federalismo amministrativo", anni in cui si assiste al tentativo di dare un nuovo ordinamento alle Istituzioni e alle Autonomie Locali mediante nuovi strumenti, assetti e procedure. Tra queste la più rinomata è la Legge n. 142 del 1990 che prevede la formazione delle aree metropolitane (almeno sulla carta, visti i rinomati travagli che si susseguiranno per anni in merito alla attuazione di questa parte del dettato legislativo) e le procedure di Accordi di Programma tra Enti anche in variante ai Piani Regolatori Generali. Altro intervento avviene con la Legge 241 dello stesso anno, sulla trasparenza amministrativa, che tra le altre cose norma il diritto di accesso e le forme di partecipazione ai procedimenti, escludendo da questi gli atti aventi natura urbanistica e che già prevedevano l'intervento dei privati per tramite di altri istituti, quali le osservazioni. Una nuova e ulteriore direzione è stata data alla materia dell'urbanistica con le disposizioni in materia di federalismo amministrativo contenute nella Legge n. 59/1997 (e nel relativo d.lgs. attuativo n.112/1998): da un lato le funzioni centrali sono state fortemente diminuite e, dall'altro, una serie di nuove funzioni amministrative sono state attribuite al sistema delle autonomie locali. Con quest'ultima (nello specifico con l'art. 57 del d.lgs. n.112/98) il legislatore trasferiva la funzione di pianificazione nei settori dell'ambiente, delle bellezze naturali, della tutela del suolo e delle acque alle Province (devoluzione sottoposta alla condizione che tale potestà venisse prevista da una legge regionale). Per completare la rassegna di questo ciclo di riforme va menzionato il Testo Unico sugli Enti Locali del 2000 (D.Lgs. 267/2000) che ha riformato il ruolo del Piano Provinciale (prevedendo all'art. 20, comma 2, che: "La provincia, (...) ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse

destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.”). Tale Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale è dunque un piano di direttive, non vincolante i privati, ma che fornisce il quadro delle direttive a cui devono attenersi i comuni nel redigere i loro strumenti di pianificazione. Torniamo dunque a chiudere il cerchio dell'*excursus* storico, con la riforma del Titolo V parte II operata dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001 che modifica, tra gli altri, il testo dell'articolo 117 facendo scomparire il termine “urbanistica” per lasciare il posto alla locuzione “governo del territorio”, tra le materie di legislazione concorrente¹⁶⁴. La Corte Costituzionale con sentenza n. 303/2003 ha chiarito che “la parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell'articolo 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio”, facendo dunque prevalere l'interpretazione che vede l'urbanistica ricompresa all'interno del governo del territorio assieme ad altre materie. Il contenuto legislativo della materia è regolato da principi fondamentali di origine statale e dalla disciplina di dettaglio del legislatore regionale, come già indicato. Gli strumenti della pianificazione territoriale sono: i Piani Territoriali di Coordinamento, i piani che fissano gli obiettivi e forniscono le linee programmatiche dell'assetto di un ambito territoriale generalmente vasto (regionale o infraregionale) e contengono, tra gli altri punti, i criteri direttivi per le destinazioni d'uso del territorio, la distribuzione spaziale dei vincoli e delle limitazioni da imporre all'uso del territorio; i criteri di dimensionamento, proporzionamento e normazione dei piani di livello inferiore; le direttive di politica urbanistica per una corretta gestione del territorio; i Piani Regolatori Generali, che, in accordo con le direttive dei suddetti piani, definiscono l'assetto di un ambito spaziale generalmente limitato (il territorio di uno solo o di più comuni); i Piani Paesaggistici, i piani che, in riferimento all'ambito regionale, definiscono le trasformazioni del territorio compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e valorizzazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.

¹⁶⁴ Riguardo a tale sostituzione costituzionale molto si è scritto e molte sono le interpretazioni che, per sintesi, potrebbero ridursi a tre: la prima secondo la quale l'urbanistica nel nuovo contesto diviene fondamentalmente la disciplina dell'assetto e dello sviluppo delle città, mentre il governo del territorio avrebbe a che vedere con un ambito più esteso che in parte limita l'urbanistica e in parte se ne differenzia, andando a toccare politiche diverse come quella delle grandi infrastrutture, dello sviluppo economico e la politica agricola; una seconda lettura vede invece nella formula “governo del territorio” una sostanziale coincidenza con l'urbanistica quale disciplina dell'intero territorio; infine una terza interpretazione ritiene che l'urbanistica rientri nel governo del territorio, assieme ad altre materie non menzionate.

La pianificazione del territorio e le sue evoluzioni

Lo strumento che ancora oggi è centrale nell'esprimere la funzione conformativa dei diversi territori che la Costituzione assegna al potere amministrativo è il piano regolatore generale (seppure questo assuma nomi diversi a seconda delle diverse legislazioni regionali). Tale strumento ha acquisito questa centralità a partire dalla fine degli anni '60 del Novecento, una centralità che non è stata modificata nemmeno dalla (tardiva) approvazione di piani strategici o di strumenti di area vasta. Oggi tuttavia si può cogliere un qualche mutamento nello strumento del PRG e per certi versi un processo di cambiamento più diffuso in atto. Sempre più infatti le amministrazioni comunali, fermo restando il mantenimento della tradizionale funzione del PRG di disciplina degli usi del territorio e di disciplina dei processi insediativi in atto nel medesimo, tendono a superare i confini tradizionali dell'urbanistica, adoperando questo strumento per promuovere valori di sostenibilità ambientale, di qualità del tenore di vita locale, di coesione sociale e competitività territoriale¹⁶⁵. Di conseguenza l'ampliamento delle funzioni ha provocato un cambiamento nella struttura interna del piano e nella procedura di pianificazione. La procedura vede sempre più la presenza di istituti e metodi di partecipazione e deve dunque riuscire nella missione di trovare un equilibrio e un bilanciamento tra interessi spesso contrapposti. Si esporrà dunque molto sinteticamente l'evoluzione di questo strumento di pianificazione territoriale, in un excursus che per determinati aspetti e momenti si sovrapporrà a quello precedentemente effettuato (sulla evoluzione dall'urbanistica al governo del territorio) ma che è importante per inquadrare l'evoluzione degli strumenti di pianificazione (comunale). Per non voler far risalire l'analisi delle evoluzioni della pianificazione territoriale alla "impronta primigenia costituita dalla *centuriatio* romana, il cui sviluppo procedeva per linee ortogonali, diramazione del cardo e del decumano"¹⁶⁶, si può senza dubbio alcuno ripercorrere il percorso evolutivo in analisi a partire dalla metà dell'Ottocento. In tale stagione si affacciano nel discorso di pianificazione territoriale e in special modo di pianificazione della città, concetti quali la pratica dell'azzonamento, la suddivisione in isolati e la disciplina delle destinazioni e delle tipologie stradali. Come si è visto nel precedente paragrafo di approfondimento dell'evoluzione storica del concetto di governo del territorio è in questo periodo storico che nasce la disciplina dell'urbanistica, principalmente per "correggere i mali della città industriale"¹⁶⁷. La prima introduzione di quella che può essere definita realmente disciplina urbanistica avvenne con la legge 25 giugno 1865, n. 2359 che normava le espropriazioni per pubblica utilità. In questa legge fece la sua comparsa la figura innovativa del piano di ampliamento (destinato ai comuni in cui si prevedeva di attuare un

¹⁶⁵ E. Boscolo. Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale: il diritto urbanistico oltre la tradizione : efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali : volume I : l'evoluzione storica, Giappichelli Editore, 2017, pag. 8.

¹⁶⁶ E. Boscolo, 2017, *ivi*, pag. 15.

¹⁶⁷ L. Benevolo. Le origini dell'urbanistica moderna, Laterza, 1991.

significativo ampliamento) e il piano regolatore (destinato ai comuni con più di diecimila abitanti e mirato a regolare la salubrità dell'abitato e le questioni viabilistiche). Assieme a questi strumenti emergeva un interesse pubblico direttamente correlato alla razionalità insediativa nelle città. Col passare del tempo, negli anni '80 dell'Ottocento, il governo degli spazi urbani passò dall'essere improntato dalla disciplina privatistica della proprietà all'essere ricompreso nel diritto amministrativo, abilitando la funzione amministrativa "a dettare una disciplina più organica e nel contempo desoggettivata dello *jus aedificandi*"¹⁶⁸. Con il trascorrere del tempo lo strumento del piano acquisiva maggiore importanza. Il diritto di proprietà privata subì una ulteriore compressione, stavolta con l'esplicita finalità sociale, con la Legge per il risanamento della città di Napoli (legge 15 gennaio 1885, n. 2892), varata al seguito delle ondate epidemiche di colera che colpirono la città di Napoli (probabilmente la prima vera metropoli per dimensioni e soprattutto densità abitativa). A cambiare erano le modalità di calcolo degli indennizzi in caso di espropriazione, non più erogati per risarcire il danno subito dal proprietario ma sotto forma del massimo contributo di riparazione che la pubblica amministrazione, in occasione e nell'ambito di uno scopo di interesse generale, poteva garantire all'interesse privato. Questo tipo di norma fu ripreso anche da altri comuni fino a divenire modello generale. La questione igienistica (del risanamento delle città) divenne in seguito centrale nell'agire amministrativo nelle città. Nei primi del Novecento questa attenzione alle tematiche correlate all'igiene nelle città portò le pubbliche amministrazioni a ragionare sempre più di questioni come l'esposizione alla luce naturale, la distanza tra edifici, la presenza di adeguati spazi pubblici¹⁶⁹. I piani dei primi del Novecento furono invero approvati per mezzo di leggi speciali mentre il modello legislativo nazionale rimase praticamente inattuato, risultando dunque inadeguato. Il passaggio da una società di stampo rurale a una prevalentemente urbana nei primi decenni del Novecento diede vita alla stagione dei cosiddetti piani di crescita mentre a livello nazionale continuava a prevalere l'interesse verso finalità igieniche e viabilistiche, con poca attenzione del nuovo tema dell'urbanesimo. Erano questi dei piani già frequentemente derogati o modificati per seguire interessi privati o per regolare attività private precorse e prive di fondamento legale. I piani perdevano ulteriormente di autorevolezza e efficacia se si considera che gli interventi infrastrutturali da parte dell'attore pubblico erano rari mentre l'attività privata risultava spesso l'unica capace di intervenire realmente e modificando le città. Arriva in seguito il periodo in cui l'Italia crea un modello, e più precisamente grazie all'affermarsi dei dettami della scuola italiana del restauro si inizia a guardare alla preservazione non più soltanto dei monumenti ma della città vecchia tutta (si inizia da qui a delineare il discorso che verrà più in avanti nel tempo sui centri storici). Negli anni del razionalismo

¹⁶⁸ E. Boscolo, *ibidem*, pag. 21.

¹⁶⁹ E. Boscolo, 2017, *ivi*, pag. 34.

e dell'urbanesimo (con città che in realtà si espandevano in maniera poco razionale e con elevate densità d'uso del suolo con periferie che si andavano creando e allargando e con poca attenzione a spazi verdi pubblici) il "piano-atto" passò dal contenere previsioni nel dettaglio (anche architettonico) ad assumere carattere simbolico di previsione generale (rimandando a un secondo livello che doveva esplicitare le puntualizzazioni riguardo alle previsioni generali, in quelli che erano atti della pianificazione attuativa, come i piani particolareggiati). Si arrivò dunque alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, di cui si è già dato conto nell'analizzare le evoluzioni del governo del territorio a livello nazionale¹⁷⁰. Con questo nuovo impianto legislativo il piano vedeva una rilevanza senza precedenti accordata alla sua funzione conformativa mentre l'espropriazione rimaneva percorribile solo se prevista dal disegno del pianificatore. Si iniziava a ragionare su come la città non potesse essere presa singolarmente rispetto al territorio più ampiamente considerato in cui essa si trovava. Venne creata una disciplina che prevedeva un sistema gradualistico di piani (partendo dal generale per arrivare al livello comunale), e si prevedeva che il piano regolatore dovesse interessare l'intero territorio comunale (non più singole aree critiche). Questa legge rimase inattuata nel periodo bellico, che sfortunatamente accadde in quel momento storico. La mancata attuazione della legge d'altro canto fu reiterata anche nel periodo post-bellico, nel periodo della ricostruzione. Il piano regolatore generale così come era definito dalla legge del '42 dunque stentò a prendere piede (il primo piano regolatore generale fu quello della città di Milano del 1953), con i comuni che preferivano dotarsi di strumenti più "agili" e che ponevano meno vincoli e limiti all'azione di ricostruzione. La legge iniziò a essere applicata quando ormai la spinta espansiva e di crescita andava esaurendosi; si iniziò dunque a discutere di una revisione della legge in questione. Di pianificazione di area vasta vi era chi ne parlava (pensatori aderenti al cosiddetto movimento regionalista statunitense), ma per vederla realizzata occorrerà attendere il 1990 (con danni della crescita delle metropoli non regolata da un livello di scala più vasta di quello comunale che sono facilmente intuibili e visibili). Ciò ha fatto sì che il piano regolatore di livello comunale fosse oramai il perno e fulcro del diritto urbanistico. La legge n. 1150/1942 continuò a essere sostanzialmente inattuata dunque nel corso degli anni '50. Gli anni '60 invece furono caratterizzati dai tentativi di riforma (falliti) e dal ripensamento degli strumenti di pianificazione del territorio (che scatenarono soprattutto molti dibattiti) e della cosiddetta legge-ponte (legge 6 agosto 1967, n. 765), che fissò l'obbligo per i comuni di redigere e adottare un piano urbanistico (che doveva rifarsi a una serie di standard urbanistici dettati a livello nazionale). Il d.m. n. 1444/1968 prevede sostanzialmente un modello basato su zonizzazioni e localizzazioni, rendendo spesso i piani regolatori uno strumento vuoti di semplice applicazione di un paradigma di discipline e contenuti già predefiniti a un livello più alto, rendendo così uniformi strumenti che andavano a

¹⁷⁰ Si rimanda al paragrafo su Un excursus storico: dall'urbanistica al governo del territorio

interessare realtà che erano in realtà molto differenti tra di loro sotto tanti aspetti. I piani inoltre soffrivano di una velleità (le famose tigri di carta¹⁷¹) dettata dal fatto che in essi erano contenute previsioni di vincoli che altro non erano che la individuazione di aree destinate ad un successivo intervento senza una previsione di condizioni, mezzi e strumenti per rendere concreti questi interventi successivi. Negli anni '70 il modello razionalista entrò in crisi. Questi inoltre sono gli anni dell'istituzione delle Regioni e delle leggi urbanistiche regionali di prima generazione (con esempi anche molto avanzati di pianificazione e di tutela delle risorse naturali e culturali del territorio, con la pianificazione intesa come modo di coordinamento delle diverse attività presenti sul territorio). Dal punto di vista del modello di piano adottato dalle suddette leggi non vi furono troppi cambiamenti rispetto alla forma prevista dalla legge del 1942, e le logiche previste dal decreto ministeriale del 1968 venivano rafforzate. Queste leggi contenevano la previsione dell'obbligo di dotarsi del piano regolatore (sempre improntato al binomio zonizzazioni-localizzazioni con la conferma di un modello razionalistico di *zoning* rigido) per quasi tutti i comuni. Tale periodo è anche caratterizzato dall'influenza amministrativa delle Regioni sul territorio e della loro riserva di approvazione del PRG, con possibilità per le stesse di introdurre modifiche d'ufficio (strumento di cui le Regioni hanno iniziato a servirsene con frequenza, spesso con risvolti positivi espressi in una maggiore uniformità della pianificazione e nella garanzia di livelli più elevati di tutela ambientale e paesaggistica). Il piano, percepito come strumento troppo rigido e atemporale, entra in questi anni in crisi, spinto in questa direzione dal ricorso sistematico a deroghe e varianti dello stesso, in favore di progettualità (quasi sempre private) che andavano approvate di volta in volta abbandonando l'idea di uno strumento a lungo termine e rendendo il processo decisionale più rapido e flessibile. Sono gli anni del piano-progetto.

È oramai diffusa l'opinione secondo cui la disciplina dello sviluppo territoriale e quella dello sviluppo urbano abbiano quasi in loro connaturato un carattere di consensualità (non necessariamente esplicita). Inoltre, i teorici del diritto alla città hanno notato come quest'ultima (la città) tenda a eludere il diritto, che deve "inseguire" le tendenze in atto nei contesti urbani e dare seguito a quelle che sono le richieste e esigenze degli attori urbani; viene dunque sottolineata l'importanza di instaurare un dialogo costante con chi dallo sviluppo urbano è interessato (realizzando dunque anche in ambito di produzione dello spazio urbano ciò che in parte già avveniva in materia ambientale). Parallelamente al crescere di questa nuova consapevolezza sono aumentati gli istituti di democrazia partecipativa (dei quali in tale materia la declinazione principale è la cosiddetta urbanistica partecipata) e di pari passo aumenta la richiesta di nuove tecniche partecipative che vadano oltre i

¹⁷¹ Nella definizione che ne diede G. Astengo.

modelli partecipativi attuali (si approfondirà poco più avanti il tema della partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale italiana), propri della tradizione giuridica italiana che tende a privilegiare l'azione unilaterale. In questo approccio partecipativo rientrano soprattutto forme di consultazione di vario tipo e/o forme di partnership pubblico-privato. Ciò che da più parti viene sottolineato, riguardo all'azione e pianificazione amministrativa, è la mancanza di una visione integrata e dunque l'assenza di una integrazione vera tra le esigenze dello sviluppo urbano e la preservazione e il miglioramento dell'ambiente, tra pianificazione urbanistica e politiche di *housing*, dei trasporti, dell'impiego e di tutela ambientale. D'altro canto, la necessità di uno sviluppo urbano integrato, che tenga insieme diversi livelli di governo e aree territoriali più estese della città stessa è un punto che emerge sempre più, in tempi recenti, a livello europeo e nazionale¹⁷². Gli strumenti giuridici dello sviluppo urbano sono andati anch'essi evolvendosi. Se ne fornirà dunque una breve panoramica.

Se i principi in parte qui esposti (che sono parti fondanti del concetto di sviluppo urbano sostenibile, dal ruolo fondamentale degli enti locali, al principio di partecipazione di chi dalle politiche e dalle scelte è interessato, alla visione integrata delle politiche settoriali) rivestono grande importanza in molti ordinamenti a livello internazionale, nel nostro sistema anche si assiste a importanti cambiamenti, in gran parte prodotti dalla proattività delle municipalità e delle regioni (lo stesso non si può dire per il legislatore statale, certamente anche per via del suo ruolo di fissazione dei principi generali).

Per proseguire l'exkursus storico si può notare come verso la fine degli anni '90 del Novecento prendono piede in Italia istituti definiti di urbanistica contrattata¹⁷³. Questi sono i cosiddetti "programmi integrati e complessi", che sono "basati su progetti localizzati, strumenti distonici rispetto al sistema regolativo tradizionale, ma alimentati dall'impostazione *area based* dei progetti europei"¹⁷⁴ e che integrano governo delle trasformazioni del territorio e programmazione socioeconomica, contenendo dettagli di progetto e l'obiettivo di fornire beneficio al cittadino¹⁷⁵. Il

¹⁷² A tal proposito per portare un esempio si veda la CARTA DI LIPSIA sulle Città Europee Sostenibili del 2007 che recita: "Noi abbiamo sempre più bisogno di strategie integrate e di un'azione coordinata che coinvolga le persone e istituzioni nel processo di sviluppo urbano che va oltre i confini delle singole città e comunità. Tutti i livelli di governo - locale, regionale, nazionale, europeo - hanno responsabilità specifiche verso il futuro delle nostre città. Per rendere davvero efficace questo governo a più livelli, noi dobbiamo migliorare il coordinamento delle aree di politica settoriale e sviluppare un nuovo senso di responsabilità verso la politica di sviluppo urbano integrato. Abbiamo bisogno di un coordinamento migliore delle politiche tra i diversi livelli: locale, regionale, nazionale ed europeo. Dobbiamo anche assicurare che quelli che lavorano alla diffusione di queste politiche a tutti i livelli acquisiscano la conoscenza e le capacità di base e professionali necessarie per realizzare comunità e città sostenibili".

¹⁷³ Si veda a tal proposito P. Urbani. Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate, Torino, 2000.

¹⁷⁴ M.G. Della Scala, *ivi*, pag. 18.

¹⁷⁵ *ibidem*

problema di questi istituti risiede però nel confronto con il sistema della pianificazione, che è per sua natura autoritativo. Di questi strumenti parte dei commentatori ha sottolineato il risvolto negativo di generare de-pianificazione e far prevalere interessi economici che potevano avere influenza ed essere forti (mettendo dunque in secondo piano quello che era l'interesse generale). Questo ha fatto sì che la stessa dottrina si interrogasse sulle ulteriori conseguenze negative, identificate nella possibilità che tali strumenti di urbanistica contrattata (visti dunque come non congrui ed efficienti) non migliorassero realmente la vita dei cittadini (come invece era esplicitato negli obiettivi, scelta che voleva fornire maggiori garanzie di far godere a questi ultimi dei loro diritti e perciò superava la semplice definizione di standard) e lo stato dei luoghi, perdendo dunque quella necessaria visione d'insieme che come abbiamo visto è fondamentale in un'ottica di sviluppo sostenibile (comportando perciò l'ulteriore possibile effetto perverso: dislocare le criticità verso altri contesti urbani). Ad oggi, seppur parte di queste esternalità negative siano state stemperate dai legislatori regionali, essi continuano ad essere adoperati nelle politiche di rigenerazione (seppur ricondotti maggiormente nei binari delle scelte elaborate nella fase di pianificazione generale). Dunque, tutt'oggi si intende ricomporre la frammentazione territoriale (in termini di interessi, istanze, finalità differenti) per mezzo dei Piani territoriali e urbanistici, in un continuo ricercare l'equilibrio tra strumenti unilaterali e autoritativi e strumenti concertativi¹⁷⁶. Si può osservare come oggi si chieda allo strumento del piano di assolvere a un duplice compito: tutelare le risorse naturali e promuovere l'efficienza nei sistemi urbani.

Per voler sintetizzare le evoluzioni del modello pianificatorio si può suddividere la vita di quest'ultimo in tre macro-stagioni. Una prima stagione che, nonostante le competenze legislative urbanistiche fossero passate in capo alle Regioni, vedeva nel modello di piano delineato dalla L. n. 1150 un forte condizionamento dell'evoluzione normativa¹⁷⁷. Dunque, la legislazione regionale di "prima generazione" guardava a tale modello e questo rifletteva nelle sue scelte. I piani che venivano delineati da queste leggi regionali seguivano una impostazione di stampo razionalista, fautrice della tecnica cosiddetta di *zoning* e prevedevano l'applicazione di parametri rigidi. Questo modello aveva la propria codificazione nel d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che tratteggiava in maniera puntuale i limiti che i piani comunali avrebbero dovuto rispettare; Lo stesso schema veniva riproposto dalla legislazione regionale¹⁷⁸. In questa prima stagione i piani regolatori comunali divenivano l'unico strumento di regolamentazione del consumo di suolo, nonostante le leggi regionali prefigurassero un

¹⁷⁶ M.G. Della Scala, *ivi*, pag. 19.

¹⁷⁷ Sulla legge urbanistica del 1942 si rimanda al paragrafo del presente lavoro su Un excursus storico: dall'urbanistica al governo del territorio.

¹⁷⁸ E. Boscolo. Il superamento del modello pianificatorio tradizionale, *Amministrare*, fascicolo 3, 2008, pag. 326

“sistema pianificatorio ordinato in più livelli, con direttive e comandi che dal piano di scala regionale venivano vieppiù specificandosi, sino ad assumere definizione puntuale nel piano comunale”¹⁷⁹, sistema cosiddetto della pianificazione a cascata. La pianificazione urbanistica di questa prima fase assunse il piano regolatore generale come paradigma di piano anche fuori dal governo del territorio, uno strumento che era frutto della co-decisione tra Comune e Regione e che vedeva in sé una implicita concezione gerarchica, prevalendo difatti le decisioni regionali su quelle comunali. Già verso la fine degli anni '70 del Novecento questo sistema di pianificazione comunale era oggetto di critiche, principalmente per la difficoltà di realizzare infrastrutture (l'obiettivo infrastrutturativo poteva contare solamente sull'apposizione di vincoli pre-espropriativi che tuttavia decadevano a decorrere dal quinto anno risultando dunque inutili per una strutturale mancanza di fondi). La seconda stagione può essere collocata dall'inizio degli anni '80 del Novecento fino alla prima metà degli anni '90. Questa fase è caratterizzata dal dibattito sulla crisi del piano regolatore e la conseguente importanza attribuita al progetto (un dibattito che influenza fortemente il legislatore regionale). Questa è anche la stagione delle “molteplici varianti semplificate, implicite ed automatiche”¹⁸⁰, con il tentativo di bilanciare il rapporto fra Comune e Regione tramite la superazione della rigidità del piano generale per mezzo della approvazione da parte dei comuni di varianti. Veniva per altro verso ridefinito il piano regolatore, con interventi sul territorio che vedevano fondamenti giuridici non contenuti nel disegno unitario del piano regolatore (l'intervento era realizzato anche da enti diversi dal Comune per mezzo dello strumento dell'intesa e si origina il percorso dei piani complessi). È in questa fase che l'urbanistica è divenuta “(...)sempre meno espressione di un quadro generale e sempre più ‘contrattata’”¹⁸¹, ed è sempre in questa fase che vede la luce il programma integrato di recupero, primo strumento a far entrare nel diritto urbanistico: integrazione tra funzioni differenti, tra diverse tecniche di intervento e tra soggetti pubblici e privati. In quella che può essere definita per sintesi la terza stagione è stata portata avanti una ampia revisione del paradigma alla base delle leggi regionali urbanistiche. Dalla metà degli anni '90 infatti emergono in tale ambito principi di forte innovazione e torna preponderante l'idea che sia necessario ricreare unitarietà nella normativa urbanistica (iniziava ad essere diffusa l'opinione secondo cui le risposte alle criticità territoriali non potevano venire da episodiche deroghe al piano). Per analizzare in maniera approfondita il quadro attuale si dovrebbero andare ad analizzare gli sviluppi determinati dai legislatori regionali, ma non è questa la sede per un tale approfondimento. Si nota come a tal proposito si sia registrato un progressivo diversificarsi della legislazione regionale, che ha portato a ripensare i modelli di pianificazione e che è stato accentuato dalla riforma costituzionale del 2001, con il risultato di avere una pluralità di figure di piano e

¹⁷⁹ Ibidem

¹⁸⁰ Ibidem, pag. 327.

¹⁸¹ E. Boscolo, ivi, pag. 328.

impostazioni normative (situazione causata in parte da quello che fu il ritardo del legislatore nazionale nel fissare i principi fondamentali). Difficile sarebbe, come accennato, riassumere qui le diverse evoluzioni regionali. Si ritiene bastevole indicare tratti comuni tra le scelte dei vari legislatori locali, in un sistema con molte differenze: il recupero del patrimonio edilizio esistente è sicuramente una caratteristica comune tra le varie legislazioni, come lo è la fase conoscitiva, che ha acquisito sempre più rilevanza anche grazie all'introduzione della valutazione ambientale strategica (VAS). Questa nuova dimensione strategica comporta che si debbano sviluppare capacità predittive ed utilizzare indicatori che siano significativi. In questo quadro dunque, interesse ambientale e paesaggistico trovano posto nel processo di pianificazione e hanno un importante peso specifico nel determinare gli assetti futuri del territorio

Gli strumenti di pianificazione strategica di governo del territorio

Tra i vari cambiamenti di paradigma descritti va citato quello tra la pianificazione territoriale semplice alla pianificazione strategica del territorio. Le forme di pianificazione territoriale tradizionali sono sostanzialmente incentrate sulla locazione, intensità, forma, quantità e armonizzazione dello sviluppo territoriale basato sulle varie funzioni di utilizzo del suolo¹⁸². Le motivazioni dietro alla spinta verso il cambiamento di questi modelli tradizionali di pianificazione, nell'ottica dell'adozione di modelli di pianificazione strategica, sono vari ma risiedono tipicamente nella volontà di articolare una logica di sviluppo della regolazione dell'uso del suolo di lungo termine più armonica, coerente e coordinata, nel desiderio di salvaguardare le risorse, di favorire le azioni degli attori locali e un modello più aperto di governance multilivello, nonché di tradurre nella pratica il concetto di sostenibilità e di favorire gli investimenti infrastrutturali e di rigenerazione¹⁸³. È stato proprio la ricerca del benessere della città che ha spinto il diritto della città ad allargare la sua natura e le sue funzioni, da una esclusiva funzione di governo del territorio a una regolazione razionale del territorio in senso ampio, con la pianificazione territoriale che sempre più amplia il proprio oggetto, mirando a promuovere l'ambiente naturale e il patrimonio culturale, a combattere la degradazione e il crimine, in sintesi a promuovere quel benessere urbano di cui si diceva. Perciò, volendo perseguire l'obiettivo di un miglioramento del welfare territoriale e della qualità di vita degli abitanti degli specifici territori, le politiche di pianificazione del territorio hanno dovuto fare i conti in modo più serio con gli interessi e i diritti delle popolazioni coinvolte dalla loro regolamentazione, aumentando di conseguenza le materie coinvolte dalla pianificazione e regolamentazione.

Questo *shift* avviene quando in molti paesi si inizia a considerare la pianificazione classica del territorio non adeguata a colmare il divario tra la realizzazione dei piani di pianificazione, la fase di

¹⁸² L. Albrechts. Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects, European Planning Studies, 2006, pag. 1490.

¹⁸³ ibidem

decision making a livello politico e l'implementazione dei piani e delle politiche stesse. Perciò molti paesi iniziano a sentire la necessità di nuovi e differenti modelli di pianificazione, che non prevedano esclusivamente un approccio passivo mirato al controllo dell'uso del territorio tramite zonizzazioni e regolazioni ma che prevedano l'adozione di politiche e strumenti maggiormente orientati allo sviluppo e che possano intervenire in modo più diretto, coerente e selettivo nella realtà sociale e nel processo di sviluppo locale. A contribuire all'aumento di questo tipo di scelta fra i governi di molti paesi vi furono sicuramente la crescente complessità delle sfide globali, la maggiore consapevolezza circa gli impatti di uno sviluppo rapido e apparentemente caotico, i problemi di frammentazione territoriale, la sempre crescente attenzione alle tematiche ambientali (nonché la crescita e l'aumento dell'importanza di movimenti, anche di protesta, ambientalisti), una nuova enfasi verso la necessità di un pensiero maggiormente orientato al lungo periodo e la necessità di trovare modelli di gestione del territorio più efficaci e rispondenti alle criticità dei territori.

Una pianificazione di tipo strategico potrebbe aiutare le amministrazioni locali a cogliere in una sintesi i processi di sviluppo territoriali, accompagnandosi agli strumenti più tradizionali per allargare la panoramica sulle problematiche e le possibili soluzioni¹⁸⁴. Per sintetizzare possono essere distinti tre approcci, o famiglie, di pianificazione strategica: la pianificazione strategica sistemica, l'approccio neo-liberale alla pianificazione strategica e l'approccio reticolare.

La prima, meno recente, che mira a governare l'espansione delle città trattando il fenomeno come un unico insieme consistente di sottoinsiemi mutualmente correlati. Questo approccio prevede che modelli quantitativi guidino l'azione pubblica e prevede uno schema con un piano strategico delineato a un livello gerarchicamente superiore a quello locale sotto cui vengono elaborati piani territoriali locali (che devono essere dunque incanalati nei binari decisi dal livello più alto di pianificazione). Questo tipo di approccio è fallito per l'utopia insita nel voler trovare completezza a fronte di una frammentazione dei contenuti dell'atto stesso e per la mancanza di fondi pubblici adeguati.

Il secondo approccio, quello neo-liberale, è nato negli Stati Uniti d'America proprio per far fronte alla scarsa implementazione dei piani previsti dal primo approccio sopra descritto. La sua maggiore caratteristica consiste nel diretto coinvolgimento di investitori privati con l'obiettivo dichiarato di favorire lo sviluppo economico. Il tipo di piano che risponde a questo approccio è flessibile dal punto di vista contenutistico e procedurale (con una spinta di *deregulation*). L'elemento di criticità in questo approccio può essere ravvisato nel ruolo troppo forte degli stakeholder privati, che porta spesso al sacrificio dell'interesse pubblico¹⁸⁵.

¹⁸⁴ ibidem

¹⁸⁵ A. Simonati, 2015

Il terzo approccio infine, quello reticolare, prende piede nel corso degli anni '90 e si basa sulla cooperazione tra diversi livelli istituzionali e con gli abitanti delle città. Elementi caratterizzanti di questo approccio (e dei piani che seguono questo approccio) sono, da un lato, la creazione di un ampio consenso tra la popolazione di riferimento (anche per via del coinvolgimento di associazioni territoriali), dall'altro la creazione di politiche pubbliche reticolari tramite la cooperazione delle autorità locali.

Quello del coinvolgimento di cittadini e/o di investitori privati è un elemento comune dei piani strategici, in una prospettiva di co-decisione delle scelte. Il terzo approccio è quello che ha (in parte) risolto meglio i problemi di implementazione che caratterizzavano anche gli altri due ed è per questo “sopravvissuto”¹⁸⁶, circolando e arrivando in Italia dove il modello di pianificazione strategica è peculiare e molto frammentato (dal momento che l'adozione di piani strategici territoriali è lasciata alla libera scelta delle singole autorità locali) e eterogeneo nei contenuti. La pianificazione strategica del territorio in Italia si inizia a sviluppare in ritardo (rispetto alle esperienze simili maturate in altri ordinamenti) dall'inizio del XXI Secolo, in assenza di norme di portata generale¹⁸⁷. Di fronte alla complessità di questo cambio di paradigma infatti il legislatore italiano non è riuscito a fornire un quadro generale adeguato; a livello nazionale infatti non vi sono previsioni generali capaci di rendere uniformi gli sforzi delle regioni. In tale mancanza va ricercata la ragione della frammentarietà e dell'eterogeneità dei contenuti della casistica dei piani strategici italiani. Casistica caratterizzata dunque da un alto livello di individualismo e dalla scarsa sperimentazione di soluzioni associative da parte degli enti locali italiani (trattandosi dunque di iniziativa di matrice prevalentemente comunale). I comuni si rivolgono normalmente a *stakeholders* privati e enti pubblici situati nel territorio di riferimento del comune stesso, mentre è meno frequente che essi facciano rete in iniziative di programmazione strategica con enti e soggetti dello stesso livello istituzionale (da ciò deriva una scarsa capacità delle pianificazioni strategiche a fungere da strumento di coordinamento fra enti omogenei)¹⁸⁸. Questo dato sembra fornire uno spunto interessante per la ricerca, in quanto pare confermare l'assunto che in Italia l'autonomia municipale/locale sia tradizionalmente molto forte e tenda dunque a vanificare alcuni ragionamenti riguardo all'area vasta. Si tornerà su questo punto più avanti. Sicuramente il dato conferma una incapacità della pianificazione strategica a fungere da strumento di coordinamento fra enti dello stesso livello.

¹⁸⁶ ibidem

¹⁸⁷ A. Simonati. Strategic spatial planning in Italy: a new model for two-way trust in administrative action, Rivista mensile di dottrina e giurisprudenza Il Foro Amministrativo, fascicolo 9, 2015.

¹⁸⁸ ibidem

La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale italiana

Nel governo del territorio e nella pianificazione urbanistica quella della partecipazione è una tematica che è potenzialmente capace di toccare molti interessi e assume, nella sua attuazione, molti profili di criticità. Per comprendere meglio tali profili occorre sintetizzare nuovamente il riparto di attribuzioni fra Stato e Regioni. Come osservato il governo del territorio è menzionato nell'articolo 117 della Costituzione tra le materie di competenza concorrente (secondo il dettato dell'art. 117, comma 2, lettera *u* allo Stato spetta la competenza esclusiva ad emanare le “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio” mentre, secondo l'art. 117, comma 3, rientra nella competenza delle Regioni la pianificazione del loro territorio). Disposizioni di portata generale sul principio di partecipazione non si ritrovano nella disciplina nazionale e riferimenti ad essa sono presenti in maniera limitata nella legge urbanistica¹⁸⁹. Se da un lato, quello centrale, del legislatore nazionale, si assiste a una certa sottovalutazione della questione, dal lato regionale vi è maggiore interesse circa l'apporto partecipativo dei privati nella fase di elaborazione dei piani urbanistici e nei momenti di decisione circa la gestione delle risorse territoriali, prevedendo anche, in vari casi, la configurazione di meccanismi procedurali *ad hoc* e addirittura individuando principi generali di partecipazione popolare¹⁹⁰. Fatta la doverosa premessa che le singole esperienze regionali differiscono tra loro, si sottolinea come una certa eterogeneità sussista anche nell'ambito di applicabilità soggettivo del principio in questione. Tra le forme di partecipazione una che può essere menzionata è quella degli accordi fra pubbliche amministrazioni e amministratori, i quali però avvengono nel momento attuativo di scelte strategiche che sono già state assunte *ex ante*, perciò il contributo dei privati non è certamente definibile incisivo in merito alle scelte di configurazione del territorio. Come si diceva il campo di applicabilità può differire tra le Regioni, ma un punto da evidenziare è il frequente utilizzo di termini molto ampi di riferimento nelle disposizioni che individuano i soggetti interessati, che spesso trascende l'appartenenza formale allo Stato andando a privilegiare invece legami fattuali con il territorio di riferimento¹⁹¹. Ovviamente questo non è sempre vero e in altri casi i legislatori regionali riconoscono il godimento dei vantaggi derivanti dal principio di partecipazione a specifici portatori di interessi qualificati, o a associazioni, professionisti o forze sociali di vario genere. Il riferimento alla base delle scelte verso modelli e procedure di partecipazione a livello regionale è da ritrovarsi nelle disposizioni nazionali su osservazioni, che possono essere presentate da chiunque, e opposizioni, la cui titolarità spetta a portatori di interessi qualificati. Di conseguenza anche nelle leggi regionali vi è una distinzione tra pubblicazione degli atti di pianificazione del territorio con funzione

¹⁸⁹ A. Simonati. La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”, Rivista giuridica dell'edilizia, n. 3, 2016.

¹⁹⁰ *ibidem*

¹⁹¹ *ibidem*

di comunicazione e con funzione di favorire la partecipazione. Se è praticamente ovunque diffuso il dovere da parte della PA di pubblicare gli atti, non vale lo stesso per la possibilità di presentare osservazioni (come visto questa è talvolta limitata a determinate categorie di soggetti). Molto più ampiamente diffusa è questa facoltà quando si tratta dell'emanazione di piani paesaggistici o quando più in generale la tutela ambientale è coinvolta. Quasi ovunque si pone la garanzia consistente nell'obbligo da parte delle amministrazioni locali di deliberare in modo espresso e apponendo motivazioni riguardo le osservazioni proposte. Alcuni legislatori regionali hanno inteso potenziare quelli che sono gli strumenti fin qui descritti anche oltre quanto era stato definito dalla legislazione nazionale, in alcuni casi addirittura estendendo la possibilità di presentare osservazioni alla fase di elaborazione di atti della programmazione dello sviluppo territoriale, in altri duplicando il momento partecipativo, prevedendo cioè modalità di partecipazione precedenti all'adozione di atti di pianificazione generale comunale. Un'altra differenza tra le scelte regionali riguarda il diverso effetto del principio della partecipazione sull'organizzazione amministrativa, con casi in cui il legislatore si limita a potenziare istituti preesistenti (si veda ad esempio la nomina dei responsabili del procedimento) e casi in cui il legislatore si spinge a istituire organismi di garanzia dotati di funzioni di tutela del diritto di partecipazione della cittadinanza.

Ciò che si può evidenziare anche in questo ambito senza voler scendere nell'analisi dettagliata delle diversità e casistiche regionali, è come sia largamente condiviso un orientamento che individua nella partecipazione dei privati al governo del territorio un principio generale fondamentale. Da tale principio deriva quindi che non si possa più prescindere oggi, anche in fase di pianificazione, dall'apporto dei privati che sono attivi sul territorio di riferimento. Un secondo punto che si evince dall'analisi delle diversità regionali è la comune finalità di caratterizzare l'apporto dei privati al governo del territorio in correlazione con il perseguimento dell'interesse della collettività (in tal modo passando in secondo piano la finalità partecipativa per certi versi "autoprotettiva"). Di fondo la linea comune più evidente risulta essere quella che prevede una progressiva intensificazione della consultazione popolare in merito alle scelte di governo del territorio.

Queste forme di partecipazione sembrano ancora inadeguate, soprattutto se rapportate a esperienze di co-governance. Pare questa la strada migliore da percorrere nelle forme di governo del territorio e nel loro rapporto con le comunità locali, dalla partecipazione alla co-governance. Senza dubbio la qualità delle città e dei territori è la premessa necessaria per uno sviluppo che sia economicamente, ecologicamente e socialmente sostenibile e, nonostante questo obiettivo generale sia generalmente accettato, non è possibile definire una strategia generale condivisa e accettata per il miglioramento della qualità urbana. Ed è questa una delle ragioni che dovrebbero spingere sempre più a coinvolgere le comunità locali nella progettazione e nel ripensamento degli spazi che a loro appartengono; il

coinvolgimento dei cittadini dunque non solo è desiderabile, è un passo cruciale per rendere le politiche di governo e pianificazione del territorio efficaci e efficienti per uno sviluppo urbano e regionale pensato da e per le comunità locali¹⁹².

Il governo di area vasta nell'esperienza italiana alla luce delle ultime riforme

Appare estremamente utile analizzare il governo di area vasta nell'esperienza italiana, in quanto il perimetro che si intende con questa risulta essere congeniale a fornire una adeguata risposta a quella che è la tensione alla base della domanda di ricerca, tra le aree urbane e le aree rurali, il territorio circostante. Il testo costituzionale definisce i livelli corrispondenti alla amministrazione di area vasta, individuandoli nella provincia e nella città metropolitana¹⁹³.

La questione delle aree metropolitane non è nuova in Italia. Già dagli anni '60 del 900 il tema era discusso. Verso la fine degli anni '60 Giuseppe Samonà, architetto e urbanista, parlava di campagna urbanizzata e Achille Ardigò, sociologo del territorio¹⁹⁴, di diffusione urbana e area metropolitana¹⁹⁵. Da quel momento (con il dibattito che fu alimentato negli anni '70 da Arnaldo Bagnasco, sociologo, con un contributo sui distretti industriali) si è tentato di definire la collocazione territoriale e la struttura socio-demografica di queste aree. Le prime teorizzazioni in tal senso privilegiarono il criterio di omogeneità¹⁹⁶. Fu negli anni '80 che il dibattito acquisì maggiore complessità, quando si iniziò a introdurre nel discorso questioni legate alla mobilità e ai flussi di pendolari. È da più parti condivisa la critica al modello di area metropolitana italiana, che indica in tale esperienza (anche in confronto a esperienze similari nello scenario europeo) una frequente distanza da quelli che sono i criteri di classificazione adottati dall'OECD, i quali consentono di individuare le grandi aree metropolitane. Una delle critiche mosse inoltre è quella per cui il caso italiano sia caratterizzato per un processo di individuazione e formazione delle aree metropolitane che “non ha assecondato le esigenze territoriali, il dibattito locale o comunque l'emergere di un'identità metropolitana, ma ha istituito un ampio numero di nuove città metropolitane, nonostante le dimensioni demografiche in alcuni casi non lo giustificassero”¹⁹⁷.

¹⁹² S. Proli. *Improving an urban sustainability environment through community participation: the case of Emilia-Romagna region*, in *International Conference on Green Buildings and Sustainable Cities*, Procedia Engineering 21, 2011.

¹⁹³ G.C. De Martin e G. Meloni, *Bozza del documento finale per il gruppo di lavoro “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali” Sottogruppo: L'amministrazione di area vasta (provincia, aree metropolitane, proliferazione enti strumentali)*, 2007.

¹⁹⁴ Per un approfondimento circa la “sociologia del territorio” in Ardigò si veda G. Pisi, *Achille Ardigò e la sociologia del territorio*, in *Studi di Sociologia* Anno 48, Fasc. 2, Aprile-Giugno 2010.

¹⁹⁵ S. Totaforti, *Le città metropolitane e le dinamiche territoriali*, Federalismi.it, 2019, Pag. 6.

¹⁹⁶ Si veda a tal proposito V.A. Acquarone. *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961.

¹⁹⁷ S. Totaforti, *ibidem*, pag. 7.

L'ordinamento degli Enti territoriali è stato per l'ultima volta riformato nel 2014 con la legge 7 aprile 2014, n. 56, che è intervenuta in seguito a una serie di precedenti tentativi e a seguito delle censure mosse dalla Corte Costituzionale (nello specifico con la sentenza n.220/2013). Sulla individuazione e delimitazione delle Città metropolitane il dibattito è oramai lungo e questa ultima riforma ha dato a questo nuova linfa. Verso la legge cosiddetta Delrio sono state mosse varie critiche e varie sono le questioni che meritano un approfondimento.

Questa revisione a detta di molti non ha innovato in maniera significativa e incisiva le funzioni e le competenze degli Enti sub-regionali, se non nell'aspetto di definizione terminologica e nell'aspetto di nomina degli organi di rappresentanza e di governo. Nello specifico infatti questa legge non ha proposto le nozioni di area metropolitana (non corrispondente alla definizione di Città metropolitana ma più a agglomerazioni basate sull'aggregazione di comuni di provenienze del pendolarismo e dal comune centrale dell'area di riferimento) né quella di area vasta (non corrispondente alle Province o alle unioni di Comuni ma più all'aggregazione di quei territori, urbani e rurali, presi in considerazione in riferimento alla scala d'azione delle province). La prima proposizione, l'area metropolitana, non è coincidente alla Città metropolitana, ma corrisponde a una entità geografica determinata sulla base di dati socio-economici. Questa è una realtà complessa; più che un territorio composto da elementi fisici si potrebbe definire come la porzione di spazio terrestre interessata da un sistema di rapporti in esso intessuti da istituzioni e attori (o agenti) di natura metropolitana¹⁹⁸. Dal punto di vista geografico questa natura complessa risulta essere composta da più elementi geografici, che sono funzionalmente e territorialmente differenti; nello specifico: da un nucleo centrale, o polo metropolitano, da un'area tributaria o ambito preferenziale di azione delle funzioni metropolitane, con esso intendendo il luogo contiguo e direttamente assoggettato al polo centrale, una sfera di influenza della metropoli, che è composta da territori anche distanti dal polo metropolitano ma che da esso dipendono (per la presenza di unità operative che dalle istituzioni ubicate nel polo dipendono). Il termine "area vasta", è stato inserito nel discorso e nella normativa nazionale dalla legge 142/1990, e come si è detto, una univoca definizione di esso non trova spazio nella riforma attuata dalla legge 56/2014 (il termine si ritrova nel presente testo di legge ai commi 2, 3, 85). Questo fu inserito nella 142/1990 in riferimento alla erogazione dei servizi di natura socio-sanitaria-assistenziale da parte delle Città metropolitane¹⁹⁹.

Si analizzerà ora brevemente l'argomento per meglio comprenderne i punti critici, in parte già accennati, e le caratteristiche di base.

¹⁹⁸ G. Scaramellini, *Aree metropolitane*, in *Atlante dei tipi geografici*, igmi.org

¹⁹⁹ R. Gallia, *Il governo del territorio nella riforma degli Enti territoriali*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 4, dicembre 2014.

Le città metropolitane sono divenute nel 2014 (o meglio, nel 2015) una realtà, a circa venti anni dalla loro istituzione. Tra le possibili cause di questo ritardo nell'attuazione vi è, oltre alla opposizione dei comuni capoluogo e delle regioni, anche il mancato riconoscimento del ruolo della città nell'economia nazionale e nell'ordinamento dei governi locali²⁰⁰. Come si è già sottolineato nel capitolo primo, nel tentativo di definire la città, questa non appartiene al linguaggio giuridico-amministrativo²⁰¹, che preferisce il concetto di comune (tendendo a considerare le città dunque come un comune più grande). È mancata dunque nell'esperienza italiana una attenzione alla definizione della città, al riconoscimento delle loro diversità, alla ideazione di politiche nazionali per le grandi città e anche per quelle di medie dimensioni (con una breve esperienza del ministero per le Aree urbane e con un doppio livello di governo configurato per la prima volta solo nel 1990). Il principio che ha guidato lo Stato centrale è stato quello di “un governo un territorio”, con una compressione delle autonomie locali per mezzo di una uniformità di funzioni, forme di governo e finanza locale²⁰², quando esperienze similari a livello internazionale mostravano di ispirarsi a un diverso principio e, precipuamente, all'idea che non dovessero essere creati più governi, ma più governo. Governare “processi decisionali multilivello e trasformazioni territoriali”²⁰³ rimane il problema principale nell'ambito del governo del territorio italiano. I vari tentativi di riforma che hanno preceduto la l. 56/2014 hanno evidenziato una mancanza di coerenza e una assenza di un disegno di riordino territoriale e di finalità precise e ben studiate (con l'unico obiettivo percepibile di riduzione della spesa pubblica) che hanno contribuito a rendere l'azione pubblica territoriale più confusa e meno efficace. Come si è detto, a tutti i livelli normativi, vi è una certa ambiguità circa il concetto di area vasta. Questo fa riferimento ad una “dimensione intermedia tra la dimensione sovra comunale e sub-regionale, verso il superamento della dimensione locale, alla ricerca di una dimensione della programmazione che rinvia a funzioni, anzi a politiche e programmi territoriali a geografia variabile in relazione ai settori di riferimento, sviluppo economico, mobilità e viabilità, pianificazione del territorio, al quale non corrisponde una forma di governo ma forme di governance”²⁰⁴. La legge Delrio interviene definendo le Città metropolitane come enti territoriali di area vasta ma non opera una differenziazione sostanziale, adottando profili di uniformità e creando organi (ci si riferisce alle Città metropolitane) con funzioni omogenee, con una certa discrepanza rispetto alla eterogeneità delle diverse aree e alle peculiarità delle medesime. Parte delle lacune ascrivibili a questa riforma possono

²⁰⁰ F. Adobati, V. Ferri, F. Pavesi, *Dentro e fuori le Città metropolitane: un'analisi della domanda di governo urbano*, in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti*, Venezia, Planum Publisher, 2015.

²⁰¹ C. Sebastiani, *La politica delle città*, il Mulino, Bologna, 2007.

²⁰² M. Cammelli, *Governo delle Città: profili istituzionali*, in G. Dematteis, a cura di, *Le grandi città italiane*, Marsilio, Venezia, 2011.

²⁰³ F. Adobati, V. Ferri, F. Pavesi, *ibidem*

²⁰⁴ F. Adobati, V. Ferri, F. Pavesi, *ivi*

essere comprese illustrando una dicotomia di modelli gestionali, tra modelli funzionali e modelli strutturali. Un modello funzionale di governo di area metropolitana si traduce in una serie di procedure, azioni e politiche a geografia variabile, che sono dunque pensate con l'obiettivo di governare le funzioni locali infra-regionali e sovracomunali in zone ad alta densità, mentre un modello di governo strutturale, che è quello prediletto dalla riforma in questione, prevede una maggiore rigidità e omogeneità dei confini geografici. Nel caso del modello funzionale dunque i confini dell'area possono essere definiti a seconda delle problematicità, peculiarità e delle funzioni specifiche (sono perciò variabili), mentre nel caso del modello strutturale, o meglio, nel caso della riforma operata con la legge Delrio, vengono applicati i confini rigidi della circoscrizione che era provinciale. Ciò risulta inadeguato.

Ciò che emerge, in sostanza, è che la specificità italiana si caratterizzi per il suo elevato grado di frammentazione amministrativa, condizione mai risolta in particolar modo per quanto concerne il ritardo nella pianificazione e nella dotazione di strumenti urbanistici adeguati. Appare evidente come il modello italiano non sia stato compiutamente ed adeguatamente delineato, sebbene per le città metropolitane siano stati introdotti ampi spazi di manovra. Ciò che manca è anche una definizione maggiormente decisa del ruolo della città metropolitana nel panorama delle politiche italiane e comunitarie e, soprattutto, ciò che emerge con più forza è la necessità di un cambio di paradigma che vada nella direzione di un modello più dinamico e in grado di saper cogliere il ruolo dei territori in termini di: innovazione, inclusione sociale, accessibilità, risorse naturali e territoriali e risorse individuali²⁰⁵. Oggi dunque è necessario che il legislatore (quello centrale e quello regionale) torni a interrogarsi su strumenti migliori che possano assicurare un equilibrio nel governo territoriale in termini di processi politici e pratiche tecniche.

Per quanto concerne le Province, ad esse il Testo Unico applica gran parte delle disposizioni previste per i comuni. Sono titolari di funzioni amministrative limitate a pochi ambiti e svolgono in particolar modo funzioni di programmazione²⁰⁶. Nello specifico, esercitano funzioni di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché di tutela e valorizzazione dell'ambiente (per quanto di loro competenza). E poi ancora esercitano funzioni di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, di regolazione della circolazione nell'ambito delle strade provinciali e di programmazione provinciale della rete scolastica. A queste funzioni se ne aggiungono di altre ancora. Sulle province e in generale sul sistema delle Autonomie sono stati sollevati da autorevole dottrina vari interrogativi. A tal proposito, sulle Province, si è notato come la mancanza di autonomia sia

²⁰⁵ S. Totaforti, 2019, *ivi*, pag. 13.

²⁰⁶ M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Terza edizione, Bologna, Il Mulino, 2017, 337.

probabilmente una menomazione²⁰⁷. Si è detto infatti che le province, se svuotate della loro autonomia politica, risultano enti di carattere prevalentemente strumentale e di servizio, che indebolisce l'impianto della riforma costituzionale del 2001, che prevede una autonomia locale che non può essere ricondotta solo a livello comunale²⁰⁸. Ed è per tale ragione che le funzioni andrebbero rilette, partendo dall'ottica dello stesso impianto costituzionale così come riformato nel 2001 e quindi dal principio di sussidiarietà, che richiede che le funzioni siano riportate al livello comunale e a quello provinciale, in relazione alle rispettive dimensioni.

Ecosistemi e paesaggi come infrastrutture: è adeguato il progetto di territorio in quest'ottica?

Alcuni esempi fuori dall'Italia e un accenno alle bioregioni

L'intero percorso di ricerca porta fin qui a concludere che il valore territoriale, l'ecosistema che fornisce quei servizi eco-sistemici così preziosi per la vita umana, il paesaggio sia non solo un bene da tutelare e preservare intatto per le future generazioni, ma soprattutto possa essere un fattore di competitività territoriale e una "infrastruttura" da governare in quanto tale. La qualità del luogo e della vita diviene infatti elemento di politica strutturale per lo sviluppo ed è un concetto strettamente connesso (e che attribuisce un rilievo primario) ad un altro concetto pregno di significati, che è la "prossimità". Questa si connette alla qualità dei luoghi e della vita e possiede un suo valore economico, determinato ed espresso dalla accessibilità e vicinanza dei luoghi di lavoro, dalla disponibilità di prodotti alimentari locali di qualità (che possono confluire nei consumi delle famiglie o nei servizi di ristorazione), dalle possibilità ricreative e culturali, dal turismo e da molto altro. La tutela ambientale così intesa si arricchisce di un nuovo elemento fondamentale, che è quello economico. Se dunque gli ecosistemi e i paesaggi locali costituiscono delle infrastrutture che, come visto, sono infrastrutture a rete (data la necessaria cooperazione multi-livello ai fini di una adeguata governance e tutela), dunque la gestione progettuale del territorio nel suo complesso non può avvenire a comparti separati, tra aree urbane e spazi rurali, e il governo di area vasta deve essere ripensato da una logica squisitamente strutturale che privilegia la creazione di nuove organizzazioni di governo (non attentamente studiate e prive dei mezzi per una efficace gestione del territorio) a una funzionale, che favorisca la creazione di reti e la cooperazione fra gli attori e i sistemi, da un lato gli ecosistemi naturali dall'altro i sistemi urbani complessi, anche ai fini di assicurare le migliori condizioni per l'erogazione dei servizi forniti dalla rete stessa. La governance di questa infrastruttura e delle reti che in essa si creano dunque non deve limitarsi a una mera operazione di ingegneria istituzionale, ma deve assumere centralità nel progetto di territorio, vedendo nella cooperazione dei diversi attori e

²⁰⁷ G. Meloni, *Il nuovo ruolo delle Province come "Case dei Comuni"*, *Intervento al Seminario nazionale UPI La "governance" delle Province e il riordino del governo locale alla luce dell'esperienza di attuazione legge 56/14*, Pisa 6-7 novembre 2017.

²⁰⁸ ibidem

ecosistemi che insistono sul territorio stesso non un elemento accessorio ma elemento connaturato al progetto. Un recente rapporto di ricerca realizzato nell'ambito del Programma annuale 2011 tra Regione Emilia – Romagna ed ERVET – Emilia-Romagna Valorizzazione economica territorio S.p.A., nonché il report dell'OECD “Rural-Urban partnerships: an integrated approach to economic development” (2013), offrono una serie di casi interessanti nell'ambito della materia che qui interessa che verranno in parte riportati, con lo scopo di fornire una panoramica di *benchmark*.

Volendo fornire una panoramica di casi di gestione del territorio di successo (per successo intendendo l'efficacia nella risposta alle sfide che i contesti oggetto della tesi pongono), si possono senza dubbio citare due strumenti presenti negli Stati Uniti: le *mitigation* e *conservation banks*. Questi costituiscono strumenti di mercato (crediti commerciabili) utilizzati da un sistema di tutela di cui possono avvalersi le pubbliche istituzioni o le imprese. Con l'espressione *mitigation banking* si intende l'effettuazione di interventi di ripristino o creazione o salvaguardia di aree umide, corsi d'acqua o aree di conservazione dell'habitat, da attuarsi allorché si vadano ad effettuare trasformazioni del suolo in ecosistemi simili vicini (per far sì che gli effetti negativi di un tale intervento possano venire controbilanciati in maniera preventiva). In pratica dunque il soggetto (pubblico o privato) che si trovasse ad investire generando impatti ambientali (in aree di quelle del tipo descritto sopra) è obbligato a effettuare un investimento compensativo. Il meccanismo è simile a quello dei permessi di emissione di CO₂ in quanto il ripristino o la creazione di aree naturali genera eco-crediti che possono essere usati per compensare gli impatti del proprio investimento o possono essere venduti. Dal punto di vista della gestione del territorio appare interessante il modello (di governo di area vasta, se volessimo utilizzare una terminologia vicina al caso italiano) delle *Metropolitan statistical areas* (MSAs). Queste sono determinate dall'ufficio federale di *Management and Budget* (federal Office of Management and Budget OMB²⁰⁹) con il fine di sviluppare e raccogliere statistiche e dati (ad uso delle agenzie federali) su scala regionale. Una MSA è una aggregazione di contee²¹⁰, determinata in base ai dati riguardanti le attività di pendolarismo contenuti nel censimento decennale. Perciò una MSA è al contempo una regione funzionale e un mercato di lavoro locale, dal momento che i confini stessi dell'area variano al variare delle attività e abitudini di pendolarismo e delle interconnessioni territoriali. Quella di area statistica metropolitana è divenuta la definizione di una regione urbana e le contee che si trovano all'esterno di essa vengono considerate rurali. Questa definizione per come è andata definendosi tuttavia non tiene conto del fatto che metropoli e città sussistono anche in contee non considerate rientranti nella definizione di MSA e che nelle MSA stesse esistono vaste quantità di

²⁰⁹ <https://www.whitehouse.gov/omb/>

²¹⁰ La contea rappresenta il livello intermedio tra quello statale e quello immediatamente locale. Si veda a tal riguardo la descrizione del sistema delle Contee negli Stati Uniti sul sito della Associazione di rappresentanza delle Contee americane, disponibile al seguente link:

<https://web.archive.org/web/20130417063950/http://www.naco.org/Counties/Pages/Overview.aspx>

terreni “aperti” e quindi considerabili rurali. Ciascuna area metropolitana racchiude una o più contee con una popolazione di almeno 50.000 abitanti e in caso tali contee siano più di una devono essere contigue; in tal caso queste sono le cosiddette contee centrali dell’area metropolitana. Altre contee possono essere aggiunte all’area in caso sovvenga un flusso di spostamenti tale da giustificare l’espansione del mercato di lavoro locale.

Ad essere particolarmente interessante in quanto a efficacia delle politiche e delle esperienze in questo ambito è la Germania. Qui infatti le soluzioni di governo del territorio adottate su scala nazionale come su scala locale, nei Lander, coniugano in maniera efficace il contrasto al consumo di suolo con strategie di rigenerazione urbana, di *social housing* e sviluppo delle aree verdi. Strumenti di co-governance si affiancano in un connubio particolarmente virtuoso alle normative tecniche e ai programmi di sviluppo economico. Tra i casi di successo spiccano modelli gestionali del suolo con finalità sociali, come il SoBoN (Sozialgerechte Bodennutzung) di Monaco di Baviera, un partenariato pubblico-privato per la gestione di interventi relativi alla qualità urbana che diventa obbligatorio in caso di investimenti che prevedono un incremento di valore fondiario, o l’esperienza dei *Landscape Parks*, che non sono legati a specifiche normative e costituiscono una risposta progettuale alle sfide poste dalle aree caratterizzate da *urban sprawl* prevedendo un forte investimento in infrastrutture verdi, vedendo in esse una parte integrante delle strategie di sviluppo economico regionale. A livello nazionale troviamo invece il principio del Ökokonto (il conto ecologico), un principio di compensazione ecologica. Dal 2001 difatti per i Comuni che volessero “trasformare” il proprio territorio con nuove edificazioni, debbono preventivamente effettuare una valutazione degli impatti sull’ecosistema ed il paesaggio e attuare una compensazione dei medesimi impatti. Il principio prevede due criteri: evitare di consumare spazi della natura o, ove questo non sia possibile, ricomporre quegli spazi nella misura in cui sono stati consumati. Come si evince dunque un approccio di questo genere va oltre una semplice logica di divieto di consumo del suolo, prevedendo una ri-creazione della natura in aree caratterizzate da una bassa qualità ecologica. Se non vi è disponibilità di aree da rinaturare il Comune non potrà rilasciare le autorizzazioni edilizie o approvare piani di urbanizzazione. Volendo descrivere brevemente il modello tedesco di gestione del territorio, si può osservare come nel sistema federale teutonico la responsabilità di strutturare e indirizzare il governo locale giaccia nello stato, nei *Länder*. È proprio per questo che le modalità di governance delle aree metropolitane e dei territori variano a seconda della regione. Facendo riferimento alle aree metropolitane si può osservare come la maggior parte di queste preveda un organo di governance di qualche sorta (come detto di diversa natura e in alcuni casi di natura volontaria e senza poteri formali) e come tra questi molto comune sia la scelta di un modello di gestione che prevede l’associazione di

governi locali (Kommunalverbände), diffusa in 19 su 24 aree metropolitane²¹¹. I livelli di governo sub-nazionali sono tre: i Länder, le contee (*Kreise*), create con lo scopo di coordinare le politiche tra la città centrale dell'area e le aree circostanti, e le municipalità (*Gemeinden*).

Un criterio di compensazione ecologica per le aree infrastrutturali, unitamente a una decisa azione di contrasto alla dispersione insediativa nello spazio rurale è presente anche in Olanda, nell'area che include le città regione di Amsterdam, Rotterdam, Den Haag e Utrecht. In questa area la difesa dalla pressione insediativa generata da questi importanti nodi urbani è la priorità strategica, nell'ottica di mantenere e rispettare la funzionalità dei servizi eco-sistemici del territorio (che è costituito per l'80% circa da aree rurali e agricole). Questa area, definita Groene Hart, è gestita in modo tale che le città assumano e mantengano "compattezza", evitando di togliere spazi alla natura; è in questa direzione dunque che lo sviluppo urbanistico può avvenire solo nelle aree già insediate e il ricorso al consumo di suoli naturali è possibile solo una volta esaurite tutte le opportunità per progetti di riuso e completamento. Impossibile sarebbe sintetizzare l'esperienza inglese, un Paese di antica industrializzazione che quindi da molto tempo ha ben presenti le sfide poste dall'urbanizzazione e che pone il controllo degli impatti della crescita delle città fra i pilastri delle politiche di gestione del territorio, ponendo grande attenzione alle *Green Infrastructures* e al loro ruolo nella prevenzione dell'*urban sprawl*²¹². Le policy mirate a limitare gli impatti negativi sull'ambiente e il territorio sono cresciute di pari passo con la crescita di scala dei sistemi urbani (crescita che ha portato alla creazione delle City-Regions). Per voler completare questa breve panoramica delle politiche di gestione del territorio all'estero si può citare il caso della Francia, Paese caratterizzato da una alta frammentazione amministrativa (il numero di comuni si aggira attorno alle 35.000 unità, con circa 30.000 di questi sotto alle 2.000 unità di abitanti cadauno). È per questo motivo che lo Stato centrale ha promosso forme di cooperazione intercomunale volontarie (essendo risultati vani i tentativi di promuovere fusioni). Queste riforme hanno semplificato il regime giuridico e finanziario degli organismi sovracomunali, favorendo quelli maggiormente integrati e di natura federativa²¹³. Dal punto di vista della politica territoriale il quadro normativo è determinato dalla Legge denominata "Solidarietà e rinnovamento urbano"²¹⁴, pensata per affrontare in modo efficace le esigenze di solidarietà sociale e territoriale, nonché lo sviluppo durevole e la limitazione del consumo di suolo. La legge quadro

²¹¹ OECD, R. Ahrend, A. Schumann. Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview, OECD Regional Development Working Papers 03, 2014, pag. 12.

²¹² Nel 2006 è stato costituito un organismo pubblico sotto l'egida del Segretariato di Stato per l'Ambiente, l'Alimentazione e gli Affari Rurali, con funzioni di protezione e miglioramento dell'ambiente e del paesaggio naturale dell'Inghilterra, nonché di promozione della sua fruizione da parte della cittadinanza. I principali riferimenti normativi in tale ambito sono: la Policy Paper Guideline n. 2, focalizzata sulle Green Belts e la Policy Paper Guideline n. 12 incentrata sulla policy legata alle Green Infrastructures.

²¹³ L. Bobbio, M. Gigli. Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia, Laboratorio di Politiche – Corep – Torino, 2008.

²¹⁴ Legge n.1208 del 2000

rafforza il decentramento e modalità decisionali democratiche, armonizzando strumenti pianificatori e urbanistici, con il sistema della pianificazione che si regge su determinati pilastri, quali: il *Plan Local d'Urbanisme*, di livello locale, lo *Scheme de Coherence Territoriale*, strumento di area vasta che assume la funzione di coordinamento delle politiche settoriali, la *Zone d'Amenagement Concerté*, procedura per la gestione delle trasformazioni urbane²¹⁵. Un caso interessante si può identificare nell'area metropolitana di Rennes (*Rennes Métropole – RM*), che racchiude in sé Rennes e 37 municipalità ad essa contigue per un totale di più di 400.000 abitanti, in una unione di comuni (*Communauté d'agglomération*). Questa unione di comuni rappresenta un buon esempio di coesistenza e collaborazione fra zone rurali e urbane. La *Rennes Métropole* infatti, per mezzo del suo Piano Strategico, porta avanti diverse attività in vari settori per favorire uno sviluppo coeso tra urbano e rurale, concentrando gli sforzi della sua azione sulle seguenti tematiche: coerenza dello sviluppo territoriale e salvaguardia del suolo, tramite il coordinamento a livello regionale dei regimi di pianificazione locale e dei sistemi di trasporto; coesione sociale, tramite lo sviluppo di un programma di *housing* locale e la progettazione di complessi di *housing* sociale di uno standard qualitativamente elevato; qualità della vita e preservazione dell'identità territoriale, tramite la protezione delle produzioni locali a rischio e dei paesaggi “iconici” della tradizione; attrattività e sviluppo economico, includendo in queste attività di supporto allo sviluppo di una rete di fibra ottica integrata, di supporto e formazione alla forza lavoro e di promozione del turismo; sostenibilità ecologica, tramite, per fare un esempio, una pianificazione degli obiettivi climatici, miglioramenti della qualità delle acque locali, monitoraggio tecnico dei piani di azioni energetiche sostenibili locali²¹⁶.

Nei casi qui riportati appare evidente come il territorio venga inteso non come risorsa di cui massimizzare l'estrazione o lo sfruttamento ma come bene (o servizio) territoriale di comune interesse (si noti dunque la connessione con il precedente *excursus* su territorio e bene territoriale), una differenza che rende possibile ragionare in termini di conservazione (e possibilmente di accrescimento) dei servizi forniti anziché di mero consumo di essi. Dato proprio il valore economico di un territorio e di un ambiente sapientemente preservato, qualsiasi danno ad esso va compensato in un'ottica di un bilancio finale che sappia garantire un delicato equilibrio da cui tanto dipende la qualità della vita. Tale concetto e tali esempi si inseriscono dunque in maniera molto opportuna nel quadro anche teorico così come delineato nel primo capitolo, delle *common pool resources* e delle infrastrutture verdi. In queste *best practices* appare evidente che progetti di territorio di successo che facciano delle infrastrutture verdi il proprio perno presentano elementi comuni: una catena valoriale di fondo che intende la natura e la preservazione delle risorse naturali e dei servizi eco-sistemici come

²¹⁵ ERVET, 2012.

²¹⁶ OECD, 2013.

un diritto e un valore in sé oltre che un elemento di attrattività e di creazione di economia; un focus sui sistemi urbani in cui il mosaico di spazi rurali e urbani è, per l'appunto, funzionale alla qualità, funzionalità e attrattività dei luoghi; un principio di ricucitura funzionale tra le città e gli spazi rurali circostanti (ma non solo, in quanto nei casi gli spazi rurali in taluni casi attraversano le città stesse), con una specifica attenzione ai flussi di beni e servizi che connettono i due contesti e al ruolo dell'agricoltura; un approccio che favorisce la partecipazione degli abitanti delle aree interessate dal progetto di territorio, con un disegno che non si pone in un'ottica di mitigazione dei danni ma si basa su un concetto di sostenibilità proattivo; un criterio di compensazione dei danni arrecati dal consumo di suolo delle città funzionale ad un disegno di territorio futuro; una pianificazione ben studiata del ruolo delle infrastrutture verdi come connessioni fra aree naturali e semi-naturali, aree agricole e aree costruite.

Come abbondantemente ripetuto e come anche indicato da importanti rapporti di ricerca²¹⁷, il territorio rurale fornisce quei servizi eco-sistemici che possiedono un valore economico per tutta la comunità (spaziando essi dall'approvvigionamento di cibo, materie prime, acqua fresca, dalla regolazione del clima locale, dal trattenimento delle emissioni di CO₂, alla regolazione degli eventi meteorologici estremi, alla regolazione del trattamento delle acque reflue, della fertilità e dell'erosione del suolo, alla regolazione dell'impollinazione, alla garanzia del mantenimento degli habitat per le specie, per la diversità genetica, alla fornitura di servizi culturali e ricreativi e di parte del turismo e tanto altro)²¹⁸, sia rurale sia urbana. È proprio sotto tale profilo che la capacità di trasformare lo spazio, propria della programmazione economica e della pianificazione territoriale deve essere orientata al benessere collettivo, tramite una attività e programmazione mirata alla tutela e all'accrescimento equilibrato di beni e servizi comuni (dalla produzione di cibo alla qualità estetica del territorio)²¹⁹. Tale cambiamento può avvenire quando gli obiettivi di sostenibilità siano condivisi oltre che dalle Pubbliche Amministrazioni anche da una molteplicità di attori che “nelle piccole e grandi arene della società, creano nuove priorità e, passando attraverso conflitti e talvolta sconfitte, fissano nuove prassi e strutture”²²⁰, in una ottica di scambio di merci e valori che richiede una forte cooperazione tra i diversi attori degli specifici territori e tra territori diversi. È anche in quest'ottica che verranno analizzati i tre casi studio italiani.

I cambiamenti morfologici e funzionali del territorio dunque richiedono una ridefinizione degli spazi e della relazione fra città e spazi rurali, con programmazione dello sviluppo economico e

²¹⁷ Si veda a tal proposito il rapporto di United Nations - UNEP, The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB), 2010 <http://www.teebweb.org/>

²¹⁸ Tale schematizzazione dei Servizi Ecosistemici forniti dal territorio è fornita in UNEP, TEEB, 2010.

²¹⁹ ERVET (Emilia Romagna Valorizzazione Economica Territorio). Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese, 2012, pag. 49.

²²⁰ W. Sachs, M. Morosini. Futuro sostenibile. Edizioni Ambiente, 2011.

pianificazione territoriale che devono trovare maggiori integrazioni. Indicazioni in tal senso d'altro canto non sono nuove ormai. Già agli albori del 2000 il Consiglio d'Europa nella Convenzione Europea sul Paesaggio attuava un cambio di *focus*, dalla salvaguardia dei “paesaggi eccellenti” al territorio nella sua complessità²²¹, promuovendo un approccio progettuale che partisse dal territorio inteso come “luogo comprensivo di tutti gli spazi, naturali, urbani, periurbani, rurali, nei quali è necessario affrontare in modo globale il tema della qualità della vita delle popolazioni, come condizione per il raggiungimento del benessere individuale e sociale, per uno sviluppo durevole e come risorsa che favorisce lo sviluppo delle attività economiche”²²². O ancora, nel primo decennio del 2000, l'Agenzia Europea per l'Ambiente metteva in risalto l'urgenza di gestire le condizioni di mercato in cui il consumo di territorio si genera²²³, per non lasciare che quest'ultimo continuasse a venire investito da trasformazioni legate a dinamiche economiche anche di tipo speculativo senza una efficace pianificazione. Per concludere tale paragrafo pare opportuno notare come il valore economico dei beni e servizi rappresentati dalle aree naturali e agricole che insistono nei territori rurali non sia percepito correttamente e il bilancio dei flussi di scambio fra città e spazi rurali (per quanto esso sia di difficile quantificazione) tende ad essere più favorevole alle città, con le campagne che continuano ad essere viste esclusivamente in una logica di estrazione di valore (a vantaggio del consumo urbano)²²⁴. In tale ottica si indagheranno i tre casi di studio prescelti, chiedendoci se essi contribuiscano a ricreare un nuovo patto di scambio dei flussi di risorse, che assicuri lo sviluppo e l'accesso alle funzioni vitali offerte dalle campagne alle città, garantendo al contempo la preservazione dei beni che sono alla base di quelle funzioni e la sostenibilità economica degli abitanti dei territori che in quei processi sono coinvolti.

In questo paragrafo di approfondimento si ritiene doveroso citare un esempio che sta prendendo piede sempre più, specialmente in America. Le bioregioni. Gli esperti dello Stockholm Resilience Centre definiscono la resilienza come la “capacità di un sistema – sia esso un individuo, una foresta, una città o un'economia – di affrontare il cambiamento e continuare nel proprio sviluppo”²²⁵. È dunque questo un tema legato alla reazione degli uomini e della natura a seguito di shock, come ad esempio i cambiamenti climatici o le crisi economiche e sanitarie, e come questi usino queste occasioni per rinnovarsi. Sovranità alimentare, uso efficiente delle risorse, prossimità e catena di valore locale possono essere tre parole chiave su cui impostare il rinnovamento, in un contesto in cui molteplici fonti di biodiversità sono geograficamente collocati a stretto contatto con società umane, con i loro

²²¹ ERVET, 2012.

²²² Consiglio d'Europa. Convenzione Europea sul Paesaggio, Firenze, 2000.

²²³ Agenzia Europea per l'Ambiente. Urban sprawl in Europe – the ignored challenge. 2006.

²²⁴ ERVET, 2012.

²²⁵ <https://www.stockholmresilience.org/>

usi e costumi e imperativi socio-economici. Si è visto come i fallimenti legati alla gestione e connessione con le risorse naturali siano stati negli anni recenti grandi come forse non lo erano rispetto a quelli storicamente osservati. Si è visto anche come in questo paesaggio sopra descritto, paesaggio che è il momento più intenso di interazione tra l'uomo e l'ambiente, si stiano cercando soluzioni per la gestione dei territori e delle risorse naturali. Tra queste le riserve naturali e aree protette sembrano sicuramente necessarie ma non sono soluzioni sufficienti in un'ottica di sostenibilità di lungo termine²²⁶. Anche un sistema comprensivo di aree protette non rappresenta una panacea per il sostenimento della diversità ecologica, dal momento che gran parte della biodiversità si troverà sempre fuori dalle aree protette. Come si è visto inoltre, le società faticano a combattere il degradamento dei suoli e delle risorse ecosistemiche, e ciò è particolarmente vero nelle aree rurali dei paesi sviluppati che stanno vedendo sempre più eroso il loro capitale naturale e sociale.

È in questo scenario che si innestano le bioregioni. Cosa è dunque una bioregione? Con questo termine si intende un'area geografica definita da caratteristiche naturali come specie, bacini, terreni comuni. Va specificato che la maggior parte delle bioregioni ad oggi esistenti non hanno precisi confini geografici e sono più un costrutto culturale. Sono aree (anche sovranazionali) con particolare omogeneità e vocazione, dal punto di vista industriale, agricolo, culturale. Il bioregionalismo comprende una visione olistica che valuta le parti come l'intero, in una intesa che rispetta le differenze bioregionali e al contempo riconosce più ampi processi di supporto alla vita umana che ogni bioregione apporta²²⁷. Un tema di fondo del bioregionalismo è la decentralizzazione, valutata positivamente per il suo potenziale in termini di partecipazione politica, diversità di espressioni politiche²²⁸.

E in questo quadro la bioregione urbana può essere una risposta progettuale di coevoluzione fra dominio urbano e rurale. Questa difatti può essere una chiave di lettura dell'ipotesi di recupero di una forma di cooperazione tra il contesto rurale e quello urbano. Il principio bioregionale di coevoluzione dei due perimetri può attivare un processo di sviluppo endogeno che si fondi anche sul ruolo attivo del sistema locale²²⁹. Difatti, come emerge dalla tesi, la recente crescita di attenzione e consapevolezza sul ruolo del territorio rurale e dell'agricoltura di prossimità (sia come elementi che erogano servizi eco-sistemici sia come luogo determinante nel garantire lo sviluppo e l'innovazione locale) porta a ragionare su nuovi strumenti e modelli. Ma questi non possono prescindere da un

²²⁶ D. J Brunckhorst. Building capital through bioregional planning and biosphere reserves, *Ethics in Science and Environmental Politics*, 2001, pag. 20.

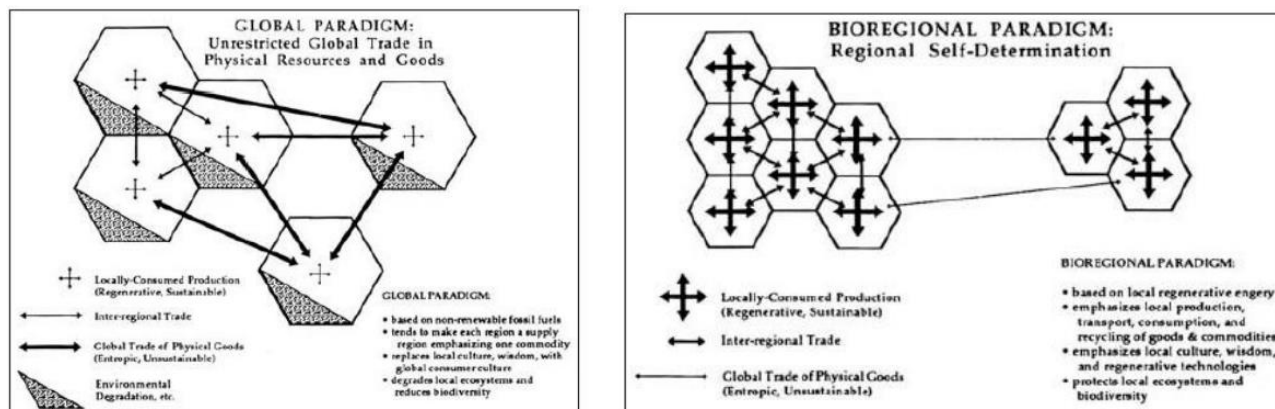
²²⁷ M. Carr. Diversity against the monoculture: bioregional vision and praxis and civil society theory, thesis, The University of British Columbia, 1999.

²²⁸ S. Nagel, edited by. Policymaking and Prosperity. A multinational Anthology, Lexington Books, 2003, pag. 297.

²²⁹ D. Fanfani. La bioregione urbana come forma e progetto della coevoluzione fra dominio urbano e rurale, *Proceedings della XVII Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti*, 2014.

cambio di paradigma anche nell'ambito di fattori strutturali determinati dagli attuali assetti di mercato, che creano asimmetrie e portano a disequilibrio e iniquità nell'uso delle risorse. Conseguenza di questa struttura è che il contesto rurale non viene inteso e riletto come soggetto attivo per il perseguimento di un nuovo modello di sviluppo sostenibile, ma in funzione della domanda che proviene dai sistemi urbani regionali in cui lo specifico territorio rurale si trova²³⁰. Queste dunque le assunzioni alla base del modello di bioregione urbana, come “frame cognitivo” per il perseguimento della ricucitura fra aree urbane e aree rurali, un approccio, una forma di progetto, che non vuole raggiungere l'autosufficienza dei sistemi locali quanto piuttosto l'”auto-sostenibilità” o “*self-reliance*”²³¹. Senza dubbio quindi un approccio bioregionalista e basato sulla auto-sostenibilità prevede delle chiusure selettive a livello regionale dell'economia e dei circuiti produttivi in un'ottica di rigenerazione e nuova progettazione di catene produttive e di valore legate alle economie locali e in grado di mantenere saldo un riferimento al territorio. Questo paradigma comporta dunque un modello insediativo policentrico e corrispondentemente una modalità relazionale proattiva tra sistema locale bioregionale e sistema delle reti globali”²³². Si presenteranno ora per mezzo di una rappresentazione grafica i Modelli di relazione nello sviluppo locale secondo il paradigma globale e bioregionale²³³.

FIGURA 7²³⁴.



²³⁰ ibidem

²³¹ M. Scott Cato. The bioregional economy, Land, liberty and the pursuit of happiness, Routledge, London, 2013.

²³² D. Fanfani, 2014, ivi, pag. 4.

²³³ La figura in questione è tradotta da R. Thayer Jr. The world shrinks the world expands: information, energy and relocalization, in E. Cook, J.J. Lara, edizione di, Remaking metropolis, Routledge, Milton Park, Abingdon (UK), 2013.

²³⁴ R. Thayer Jr. The world shrinks the world expands: information, energy and relocalization, in E. Cook, J.J. Lara, edizione di, Remaking metropolis, Routledge, Milton Park, Abingdon (UK), 2013.

Diritto dell'ambiente e diritto agroalimentare

Che fra alimentazione e ambiente vi sia un forte legame non è un mistero. Entrambe le tematiche sono intimamente connesse all'assetto e alla salubrità del territorio, al clima, alle risorse idriche, alla qualità della vita delle comunità²³⁵. L'agricoltura inoltre, ha un grande impatto sull'ambiente e sul clima a livello globale così come la produzione alimentare (e la localizzazione della produzione stessa) è sempre più influenzata dai cambiamenti climatici²³⁶. Sempre più perciò il diritto agroalimentare è rapportato al diritto dell'ambiente²³⁷, nel quadro del modello dei cosiddetti sistemi socio-ecologici. Tale modello concerne le interrelazioni che esistono tra l'ambiente e le attività umane, le connessioni tra sistemi ecologici e sistemi umani. Questo modello, introdotto nel capitolo primo nel momento di fornire il quadro analitico del lavoro di ricerca, è idoneo a rappresentare la situazione qui studiata in particolar modo in quanto riconosce che la resilienza dei sistemi socio-ecologici urbani dipende dalla capacità di generare servizi eco-sistemici. In tale logica il diritto dell'ambiente per l'appunto richiama per connessione altre discipline, fra cui quella agroalimentare, facendo dunque svanire o per lo meno assottigliare la presunta autosufficienza delle due materie. Come si intuisce anche dalla giurisprudenza costituzionale quella dell'ambiente è una materia dinamica²³⁸, il che è vero specialmente se, come osservato da alcuni, l'ambiente si muove e si modifica di pari passo con il mutare di fattori esterni come nuove scoperte, nuove tecniche, evidenziazione di correlazioni virtuose o effetti dannosi prima non riscontrati²³⁹. Centrale in questo ragionamento, come è facilmente intuibile, è l'agricoltura²⁴⁰. Questo per via del suo carattere di multifunzionalità²⁴¹. L'agricoltura, che può essere letta e collocata all'intersezione tra disciplina urbanistica e tutela "differenziata"²⁴², ha subito una transizione da un modello fondato esclusivamente

²³⁵ G. Rossi. Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione, rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente Anno 2015 / numero 1, 2015.

²³⁶ Pare interessante a tal proposito citare tre formule, o itinerari, proposti da Francario: a) ambiente come "limite" all'esercizio delle attività agricole; b) ambiente come "forma" dell'agricoltura; c) ambiente come prodotto dell'agricoltura.

²³⁷ A riprova di ciò si prendano ad esempio due riviste giuridiche italiane: Rivista di diritto agrario e la rivista Giurisprudenza agraria italiana. La prima a quasi cento anni dalla sua fondazione ha aggiunto un sottotitolo che recita "agricoltura, alimentazione, ambiente; la seconda ha cambiato nome ed è oggi la Rivista di Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente.

²³⁸ G. A. Primerano. Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente, Diritto Amministrativo, fasc. 4, 2019, pag. 837.

²³⁹ Tale considerazione è riscontrabile in G. Morbidelli, Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, a cura di. Ambiente e diritto, Vol. II, Firenze, 1999. L'impossibilità di elaborare una nozione unitaria di ambiente e la non omogeneità dell'oggetto della tutela era stata già evidenziata da M.S. Giannini. Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1973.

²⁴⁰ Sembra opportuno riguardo alla connessione tra ambiente e agricoltura citare Galloni che sosteneva come "l'agricoltura e l'ambiente si incontrano sul territorio".

²⁴¹ Basare il ragionamento sul carattere di multifunzionalità dell'attività agricola significa riconoscere che un modello razionale di agricoltura è tale se il suo esercizio, oltre a consentire la produzione di alimenti, contribuisce a mantenere, o a non compromettere, gli elementi che caratterizzano gli equilibri ambientali con i quali esso interagisce.

²⁴² P. Urbani. Governo del territorio e agricoltura. I rapporti. Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC, Siena 25/26 novembre 2005.

(o principalmente) su aspetti produttivi a uno scenario in cui questa assume nuovi profili economici e funzioni ecologiche e sociali. Questa connessione è centrale nella tesi perché ancora una volta ci ricorda come sia necessario essere consapevoli del fatto che “la progettazione delle future città passa anche attraverso la considerazione della connessione tra tessuto urbano, sistemi di sostentamento ed aree rurali”²⁴³, creando nuove sinergie e meccanismi di solidarietà fra aree urbane e campagne. È per tale motivo che l’agricoltura viene spesso posta come attività urbana integrata capace di aumentare la resilienza degli agglomerati urbani, anziché come antitesi di questi ultimi. Occorre ribadire ancora una volta che gli agricoltori (che sono ancora gli attori principali delle economie rurali), qualora affrontino con successo le sfide che anche il Rapporto dell’Agenzia europea dell’ambiente su agricoltura e cambiamento climatico (2015) riporta, cioè di aumentare la produttività e al tempo stesso ridurre la dipendenza da fertilizzanti chimici, evitare gli sprechi di cibo e ridurre il consumo di quei prodotti alimentari che comportano uno sfruttamento intensivo di risorse e un considerevole aumento della produzione di gas serra (compito che certamente non spetta ai soli agricoltori ma che deve essere indirizzato e supportato da politiche coerenti e integrate che vogliano fornire una risposta quanto mai urgente a temi di cruciale attualità come quelli del cambiamento climatico o della sicurezza alimentare), possono giocare un ruolo centrale nella salvaguardia e gestione della biodiversità. È per tale motivo che l’azione politica che voglia affrontare il problema del cibo non può sottovalutare questa fondamentale connessione tra diritto agroalimentare e diritto dell’ambiente, tra agricoltura e ambiente naturale ed è sempre per questo motivo che l’azione politica che voglia approcciarsi alla suddetta problematica del cibo e alla salvaguardia dell’ambiente non può sottovalutare l’impatto dell’agricoltura sull’ambiente e la sua rilevanza da un punto di vista socio-economico per molte comunità. Questi ragionamenti confermano il profondo legame in oggetto al presente paragrafo, riguardo all’intima connessione tra ambiente e alimentazione ed è importante farvi un accenno perché altrimenti il solo governo del territorio non costituirebbe un quadro contestuale completo per l’analisi dei casi studio e per rispondere alla domanda di ricerca che è alla radice della tesi, che invece vede nel cibo un legante fondamentale tra l’urbano e il rurale e, di più, tra l’individuale (il singolo individuo che si alimenta) e il sociale (le tradizioni, le tecniche e gli stili di consumo e alimentazione sono infatti prodotti sociali e culturali) e l’ambiente.

Per comprendere adeguatamente la normativa italiana che regola queste due materie è necessario dedicare un paragrafo di approfondimento alla politica comunitaria che regola l’agricoltura. Ciò verrà fatto a breve in un paragrafo a sé stante.

²⁴³ G. A. Primerano, *ibidem*, pag. 843.

Il testo della riforma della Politica Agricola Comune (PAC) per il periodo 2021-2027 introduce il Piano Strategico Nazionale (PSN) come strumento di programmazione nazionale. Questo strumento presenta dunque due novità rispetto al passato: unifica in un solo documento programmatico e gestionale tutte le politiche agricole del singolo paese, le misure di sviluppo rurale e i regimi di sostegno nazionali; rimette al centro la regia della programmazione rendendo l'amministrazione nazionale unica interlocutrice della Commissione Europea nella fase di negoziato circa la proposta di PSN²⁴⁴. Quest'ultima novità, se si considera la frammentazione tipica dell'Italia dove le materie di agricoltura e sviluppo rurale sono decentrate alle Regioni, appare per noi molto importante. Questa impostazione: mette in discussione quell'assetto ormai consolidato di divisione delle funzioni tra Stato e Regioni, dove l'agricoltura e lo sviluppo rurale, per loro stessa natura, presuppongono un deciso ancoraggio locale (regionale e sub-regionale); rende difficoltosa l'azione dell'amministrazione centrale (*id est* del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali), che si trova a dover racchiudere in un unico documento, coordinandole, tutte le politiche e a doverle finalizzare ad obiettivi comuni.

A questi ragionamenti va aggiunta una breve descrizione di uno strumento di cui molte città stanno iniziando a dotarsi, la Food Policy. Posso, in questo passaggio, permettermi di usare la prima persona, per spiegare un'altra motivazione dietro alla scelta di indagare la presente domanda di ricerca (dopo quelle già esposte nell'introduzione della tesi): il lavoro di ricerca infatti è arricchito dagli scambi e dalla fortuna di poter vivere in prima persona il percorso promosso dal Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive di Roma Capitale che porterà alla creazione dello strumento della Food Policy per l'area metropolitana di Roma.

Molte città, a seguito dei fenomeni abbondantemente descritti di industrializzazione dei sistemi e delle filiere alimentari, a seguito di quella disconnessione fra produzione e consumo, hanno iniziato a vedere nei sistemi locali del cibo una risposta a molte sfide e una leva di ripensamento di molti processi che interessano l'obiettivo della sostenibilità urbana e la qualità di vita degli abitanti delle città²⁴⁵. Per rispondere a queste sfide, raggiungere questi obiettivi e sulla scia dell'impulso di programmi internazionali e agende urbane sono nate le suddette Food Policy, che vedono nel cibo una tematica trasversale a molte politiche e soprattutto un elemento di connessione virtuosa tra salute e nutrizione, tra città e campagna, all'interno delle stesse filiere, verso i diritti dei lavoratori e la pianificazione delle infrastrutture verdi²⁴⁶. In Italia il caso più avanzato è a Milano dove, a seguito di

²⁴⁴ F. Mantino. Il Piano Strategico Nazionale della Pac: i nodi critici e alcune proposte, *Agriregionieuropa* anno 15, n. 56, 2019.

²⁴⁵ Terra onlus, Una food policy per Roma – Perché alla Capitale d'Italia serve una Politica del Cibo, 2019.

²⁴⁶ *ibidem*

Expo 2015, la città si è dotata della Food Policy di Milano. Se nel Sud globale le politiche collegate al cibo vengono pensate principalmente per garantire la sicurezza alimentare, in altri contesti queste assumono caratteristiche più variegata ed eterogenee, andando a interessare e armonizzare “le attività di produzione, trasformazione, distribuzione, acquisto, consumo e smaltimento del cibo”²⁴⁷, prevedendo “strumenti, incentivi, normative, progetti, campagne di informazione e comunicazione”²⁴⁸, con una impostazione di fondo mirata alla sostenibilità economica, ambientale e sociale del sistema agro-alimentare urbano e, nota importante ai fini della ricerca, considerando in quest’ultimo anche le interconnessioni con i territori circostanti in una prospettiva di area vasta. Ciò che è interessante notare è che la food policy si sviluppa seguendo diversi percorsi e direttrici, a seconda delle peculiarità dell’area geografica di riferimento, di quelle che sono le sfide locali e i modelli di governance locali e, non da ultime, le priorità e volontà politiche.

La disciplina europea

Il territorio nel Diritto Europeo e il principio di sviluppo sostenibile

Appare evidente come si debba accennare brevemente anche al contesto europeo di riferimento, per le sue ovvie influenze e ricadute sulle decisioni italiane.

Con l’Atto Unico del 1989 entra per la prima volta nel Trattato istitutivo il capitolo su “Coesione economica e sociale” a fianco dell’“ambiente” e della “politica di ricerca e sviluppo tecnologico”, rendendo così il territorio elemento della politica sovranazionale. Fino a quel momento infatti all’ordinamento europeo non era stata riconosciuta l’attribuzione della normazione dello spazio urbano, trattato a lungo solo di riflesso, per le ricadute sul medesimo contesto prodotte dalla disciplina ambientale, con più espliciti propositi di integrazione tra obiettivi ambientali e strategie urbanistiche che si andavano delineando all’approssimarsi del XXI Secolo. Con l’enunciazione del principio di sussidiarietà poi e con l’individuazione ad opera del Trattato di Amsterdam dell’obiettivo del rafforzamento della coesione economica e sociale andava allargandosi lo spazio d’azione dell’Unione Europea, sempre in un’ottica essenzialmente di coordinamento ma riuscendo a imprimere sempre maggiore impatto sulla realtà territoriale e urbana degli Stati Membri. È con il Trattato di Lisbona del 2008 che la coesione territoriale trova definitivamente posto tra le finalità comunitarie, quale “elemento aggregante dei frammentari e diversificati complessi socioeconomici”²⁴⁹. La politica territoriale europea è stata portata avanti per mezzo di programmi di iniziativa comunitaria che, finanziati con fondi europei e promossi dalla Commissione, avevano la loro influenza direttamente

²⁴⁷ ibidem

²⁴⁸ ibidem

²⁴⁹ M.G. Della Scala, 2018.

sulle città e agivano quali strumenti per la rigenerazione di aree urbane caratterizzate da problematiche comuni, con un approccio mirato a agire su specifiche aree all'interno del contesto urbano. Unitamente a questo tipo di intervento troviamo azioni con obiettivi simili, finanziate con i fondi strutturali ma mediate da piani strategici nazionali e regionali. Le occasioni di intervento nelle aree urbane degli Stati Membri sono progredite al pari passo della vocazione politica dell'UE e della costellazione degli obiettivi di coesione territoriale comunitari. Le più recenti riforme dei fondi contengono elementi di influenza sulla regolazione degli Stati Membri in materia di sviluppo del territorio, promuovendo interventi diretti a obiettivi tematici (da settoriali come erano in precedenza), integrazione tra i territori e attivo coinvolgimento delle autorità locali²⁵⁰. Gli accordi di partenariato sono gli strumenti per l'utilizzo non diretto dei fondi (accordi che dovrebbero prevedere il coinvolgimento attivo delle autorità regionali e locali, delle parti economiche e sociali e dei rappresentanti della società civile²⁵¹. Questi vengono definiti di comune accordo con gli Stati interessati per essere poi approvati dalla Commissione europea e per essere in seguito tradotti e attuati in programmi operativi nazionali e regionali.

Le problematiche connesse allo sviluppo senza freni delle città trovano un loro spazio di particolare importanza nell'ultimo ciclo di programmazione dei fondi europei (2014-2020), in cui si sottolinea l'urgenza di "affrontare il ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali e del territorio sub-regionali che hanno specifici problemi geografici o demografici"²⁵², quindi con un riferimento specifico a quelle che sono le aree metropolitane europee. In materia di sviluppo urbano non si può non citare infine l'Agenda Urbana per l'Unione Europea, strumento adottato in attuazione dei principi e delle linee d'azione contenute nella agenda urbana delle Nazioni Unite. Questa prevede un modello di sviluppo urbano equilibrato e sostenibile e vari strumenti, tra cui alcuni che puntano a migliorare il quadro normativo europeo in quanto a coerenza e organicità, ad affinare le tecniche di finanziamento, a favorire una maggiore conoscenza delle criticità e pratiche di successo locali per garantire maggiore sostenibilità. Nell'Agenda è prevista e promossa la creazione di reti che tengano assieme coinvolgendoli attivamente attori provenienti da diversi ecosistemi, in questi includendo "istituzioni europee, Stati membri, autorità regionali e locali, società civile e forze economiche"²⁵³. Inoltre, lo strumento dell'Agenda Urbana punta tra le sue finalità a promuovere uno sviluppo urbano che tenga in debito conto esigenze di inclusione sociale e derivanti dalla protezione ambientale. Tale strumento rimane tuttavia formalmente un documento politico.

²⁵⁰ Ibidem, pag. 11.

²⁵¹ Ibidem

²⁵² 31esimo considerando del Regolamento UE numero 1303/2013.

²⁵³ M.G. Della Scala, *ivi*, 2018 pag. 13.

In generale riguardo alla politica e al diritto territoriale dell'UE si può intuire come il principio di sussidiarietà verticale rivesta notevole importanza e nelle autorità locali sia individuato il livello di governance, con la specifica necessità (e obbligo) di coordinarsi con altri enti dello stesso livello in ambito internazionale (tramite la creazione dei già citati network di enti locali a livello internazionale, ciascuno dei quali chiamato a rispondere a un tema prioritario dell'Agenda urbana). Come osservato infatti sono gli enti locali a dover attuare (nella cosiddetta fase discendente) gli obblighi e gli obiettivi derivanti dagli accordi internazionali e dalle politiche europee e questi devono farlo per mezzo dei suddetti accordi di partenariato. Questo disegno sembra immortalare bene quanto discusso finora, quel fenomeno che è stato da più parti definito *glocalization* e che porta da un lato i governi locali a vedere le relazioni con i rispettivi ambiti territoriali farsi più rarefatte (per lo spostamento di poteri e competenze a livelli più alti e di carattere sovranazionale e globale) e dall'altro gli stessi ad avere nuova intensità e nuovi obiettivi per via delle nuove accezioni che il territorio acquisisce anche in connessione a principi di partecipazione e di realizzazione di diritti di cittadinanza.

A questa brevissima trattazione del territorio nelle politiche dell'Unione Europea si può aggiungere un altrettanto rapido accenno a un elemento fondamentale per l'UE e che costituisce il *fil rouge* delle varie politiche che essa porta avanti negli ultimi anni, che è il principio dello sviluppo sostenibile. Da tempo lo sviluppo sostenibile è al centro del progetto europeo²⁵⁴. Dell'essenza del concetto di sviluppo sostenibile si è già dato conto, non esplicitamente riferendoci agli obiettivi di sviluppo sostenibile così come delineati a livello internazionale, ma semplicemente riferendoci a quelle che vogliono essere le finalità da acquisirsi nella gestione del territorio e nel pensare a nuovi strumenti di risoluzione di parte delle problematiche che il mondo si trova a attraversare. Tale concetto si fonda sulla consapevolezza dell'urgenza di investire nel futuro, di garantire una vita dignitosa per tutti nel rispetto dei limiti del pianeta (che contemperi, tra le varie cose, efficienza economica, inclusione sociale e responsabilità ambientale). I trattati dell'Ue riconoscono la portata sociale, economica e ambientale alla base dello sviluppo sostenibile, e contemplano l'importanza di considerare queste tre dimensioni unitamente. A livello internazionale tra gli strumenti principali vi è l'Agenda 2030. Su questo strumento e sui suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS o SDGs per chi preferisce gli inglesismi, da *Sustainable Development Goals*) è inutile dilungarsi più di tanto in quanto questi godono di una elevata notorietà. Basti accennare, per fornire un ulteriore tassello di completezza al quadro, stavolta internazionale, di riferimento delle politiche che interessano il territorio italiano, al fatto che la comunità degli Stati riunita nella Organizzazione delle Nazioni Unite ha approvato questa

²⁵⁴ Quest'ultima è una considerazione dell'autore e al contempo l'incipit della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2016) 739 final, Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità, 2016.

Agenda contenente 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (corredati da 169 sotto-obiettivi), i quali puntano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Tra le finalità vi è anche quella del contrasto ai cambiamenti climatici. L'UE persegue tali finalità attraverso numerose politiche e i 17 obiettivi sono integrati in tutte le dieci priorità della Commissione. Di particolare interesse per la ricerca si possono citare: l'obiettivo 1, che punta a porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo e che è perseguito dall'UE tramite un sostegno (nel rispetto dei principi di sussidiarietà) agli Stati membri alla lotta alla povertà; l'obiettivo 2, che recita "Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile", è perseguito dall'Unione tramite la politica agricola comune (a cui verrà dedicato un approfondimento più avanti) e tramite programmi come la il FOOD 2030 Policy Framework, che è la politica di ricerca e innovazione dell'UE adottata in risposta agli obiettivi fissati dalla Agenda 2030 e all'impegno costituito dalla COP21; l'obiettivo 3, che mira a assicurare la salute e il benessere a tutti, perseguito tramite l'integrazione da parte dell'Unione delle azioni degli Stati Membri nel settore della sanità pubblica; tutti gli obiettivi che hanno una chiara dimensione ambientale come il 6 "Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie", o il 13 "Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico", l'obiettivo 14 "Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile" e l'obiettivo 15 "Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica", ma non minore rilevanza hanno l'obiettivo 11. "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili", il 16 "Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli", il 17. "Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile". Come si intuirà tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile hanno una grande rilevanza nel quadro qui analizzato, nella ricerca di strumenti efficaci per rendere nuovamente connesse le aree urbane e rurali in un'ottica di crescita equilibrata, integrata e sostenibile.

La Politica Agricola Comune (PAC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)

La politica agricola comune fu varata nel 1962, come strumento di stretta intesa tra agricoltura e società e tra l'Europa e gli agricoltori europei²⁵⁵, trova la sua base giuridica nel Trattato sul

²⁵⁵ Sito web della Commissione europea. La politica agricola comune in sintesi. Consultato per l'ultima volta il 9 giugno 2020

Funzionamento dell'Unione Europea²⁵⁶, è gestita dalla direzione generale della Commissione europea per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale ed è finanziata con risorse del bilancio UE²⁵⁷. Tra gli obiettivi da essa perseguiti: sostegno alla attività degli agricoltori e miglioramento della produttività agricola, ai fini dell'approvvigionamento stabile di prodotti alimentari a prezzi accessibili; tutela degli agricoltori europei (anche in termini di un adeguato tenore di vita); sostegno nell'affrontare i cambiamenti climatici e la gestione sostenibile delle risorse naturali; promozione della preservazione delle zone e paesaggi rurali presenti nell'intero territorio dell'Unione Europea; promozione del mantenimento in vita dell'economia rurale tramite la promozione dell'occupazione nel settore agricolo, nelle industrie agroalimentari e nei settori associati. La PAC mira a raggiungere questi obiettivi: fornendo sostegno al reddito, per il tramite di pagamenti diretti e volti a garantire la stabilità dei redditi e a ricompensare gli agricoltori che praticino una agricoltura rispettosa dell'ambiente, fornendo dunque quei beni pubblici non compensati e remunerati dai mercati, come la cura dello spazio rurale o il mantenimento della biodiversità o in generale la fornitura di servizi eco-sistemici; adottando misure di mercato studiate per fronteggiare congiunture critiche, come ad esempio cali improvvisi della domanda o contrazioni di prezzo dovute a situazioni emergenziali o straordinarie; mettendo in campo misure di sviluppo rurale per tramite di programmi nazionali e regionali.

Come si è detto in precedenza le ragioni ambientali hanno acquisito grande spazio nell'ambito delle misure relative al settore agroalimentare e ciò è particolarmente evidente proprio nella PAC. L'importanza rivestita dall'ambiente all'interno della PAC si coglie analizzando le tre direttrici di azione da questa promosse e realizzate. Infatti, l'UE tramite i pagamenti diretti agli agricoltori intende preservare le esternalità positive generate da modelli consapevoli e sostenibili di agricoltura. Come si è visto questi pagamenti avvengono in ragione della produzione di beni fondamentali come la tutela ambientale, paesaggistica e non da ultima la salvaguardia della biodiversità (tutti beni che come è facilmente intuibile non sono remunerati dal mercato). In tale direzione, nel sostegno al reddito, la questione ambientale è andata crescendo fortemente ed è cambiata nel tempo: se nel 1962 la PAC era nata con lo scopo di garantire l'offerta di alimenti a prezzi contenuti e assicurare agli agricoltori un

²⁵⁶ I regolamenti che fissano le attività della PAC sono il regolamento (UE) n. 1307/2013 che fissa le norme per i pagamenti diretti agli agricoltori; il regolamento (UE) n. 1308/2013 che delinea un'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; il regolamento (UE) n. 1305/2013 che promuove e fissa le azioni di sostegno allo sviluppo rurale; il regolamento (UE) n. 1306/2013 che regola il finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune.

²⁵⁷ Precisamente la PAC è finanziata tramite due fondi nell'ambito del bilancio UE: il Fondo europeo agricolo (FEAGA), che fornisce sostegno diretto e finanzia misure di sostegno del mercato e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che finanzia lo sviluppo rurale. Nel 2018 il sostegno dell'UE agli agricoltori è stato pari ad un ammontare di 58,82 miliardi di euro (su un bilancio generale dell'UE pari a 160 miliardi circa), così suddivisi: 41,74 miliardi destinati al sostegno al reddito; 2,7 miliardi destinati a misure di mercato; 14,37 miliardi destinati allo sviluppo rurale.

adeguato tenore di vita, oggi essa è rivolta soprattutto a aumentare la competitività del settore agricolo e a favorire l'innovazione e un modello di agricoltura sostenibile, promuovendo al contempo crescita e occupazione nelle aree rurali. La PAC è arrivata a parlare di eco-condizionalità e inverdimento a seguito di un percorso evolutivo che ha visto l'Unione, negli anni '90 (di pari passo con la diffusione del principio di sviluppo sostenibile) ridurre le iniziative di sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli preferendo a queste la creazione di meccanismi di integrazione diretta dei redditi degli agricoltori europei e in seguito oltrepassare il legame tra sovvenzioni e produzione. Gli imprenditori agricoli come si è visto oggi beneficiano di misure di sostegno al reddito a condizione che essi si adeguino a pratiche ecologiche, che sono vitali, come ormai dovrebbe essere chiaro dal quadro tratteggiato dall'inizio della ricerca, per contrastare i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità e per tutelare la qualità del suolo. La figura dell'agricoltore diventa dunque titolare di obblighi e ad essa viene chiesto di tutelare la prestazione di servizi di interesse generale (con l'effetto che, tramite le cosiddette misure di *greening*, misure che pongono anche delle criticità come evidenziato da più parti²⁵⁸, il fondo agricolo oggi non è più solo visto come bene produttivo).

In generale si può affermare che sia l'intervento pubblico comunitario sia quello nazionale nel campo dell'agricoltura abbiano come obiettivo fondamentale e punto essenziale di riferimento la conservazione del territorio²⁵⁹.

Ad oggi ci avviamo verso un nuovo modello di PAC, in cui sarà concessa maggiore autonomia programmatica e applicativa agli Stati Membri a fronte di un maggiore orientamento verso i risultati attesi dell'intervento pubblico. Questo nuovo modello prevede dunque, almeno sulla carta, una PAC meno rigida e più vicina ai territori e ai diversi modelli di agricoltura. E in questo scenario monitoraggio e valutazione giocheranno un ruolo importante²⁶⁰. Dunque, per voler ricapitolare, specialmente in ottica di quella che sarà la PAC post 2020, si può ricostruire il seguente schema: con la pubblicazione della proposta di regolamento riguardante la futura PAC, la Commissione ha introdotto una nuova modalità di attuazione della stessa che prevede: elaborazione da parte di ciascuno Stato membro di un piano strategico nazionale, le cui azioni dovranno concorrere al raggiungimento di 9 obiettivi specifici e un obiettivo trasversale, e ciò dovrà avvenire tramite la programmazione e attuazione degli interventi così come previsti dai pilastri della PAC.

²⁵⁸ Ci si riferisce ad esempio alla critica mossa a tali misure secondo cui queste creano nelle aziende agricole delle aree separate, quelle di interesse ecologico, che sono separate dalle aree destinate a fini produttivi, o ancora alla critica per cui tali misure non sarebbero applicabili ai piccoli agricoltori che si trovano a operare in aree complesse, specialmente nel Sud europeo.

²⁵⁹ M. Goldoni, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*, Atti del Convegno Giovanni Galloni, giurista, in *Rivista giuridica quadrimestrale di Diritto Agroalimentare*, n. 1, 2019.

²⁶⁰ R. Cagliero et al. *Verso un nuovo modello di Pac: fabbisogni informativi e ruolo della Rica*, in *Agriregionieuropa* anno 15n. 56, marzo 2019.

Pare logico fornire un breve quadro sul FEASR, che è uno dei due fondi strutturali dell'Unione europea tramite cui la PAC viene finanziata e, in particolare è destinato alle aree rurali. Queste come si è visto costituiscono metà dell'Europa e rappresentano circa il 20% della sua popolazione²⁶¹. La maggior parte di queste aree rientra nella categoria delle regioni meno privilegiate dell'UE, in special modo dal punto di vista del PIL pro capite che è più basso della media europea. Per tentare di risollevare le sorti di queste aree e di promuoverne la crescita e le percentuali di occupazione, l'Unione fissa, tramite la sua politica di sviluppo rurale, tre obiettivi: il miglioramento della competitività del settore agricolo, il conseguimento della gestione sostenibile delle risorse naturali e lo sviluppo territoriale equilibrato delle aree rurali²⁶². Questi obiettivi sono condivisi, come si è già detto, dalla politica di coesione territoriale. In questa direzione operano dunque il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Quest'ultimo, il FEASR, sostiene la politica europea in materia di sviluppo rurale e, a tal fine, finanzia i programmi di sviluppo rurale svolti in tutti gli Stati membri e nelle regioni dell'Unione. Questo è dunque lo strumento di finanziamento della politica agricola comune (ha avuto nel periodo 2014-2020 un budget di circa 100 miliardi), mirato a supportare le strategie e i progetti di sviluppo rurale.

I singoli stati membri adottano poi i Programmi di sviluppo rurale.

Unitamente al FEASR anche il FEAGA concorre al finanziamento della PAC. Questo fondo finanzia le restituzioni fissate per l'esportazione di prodotti agricoli in paesi terzi, interventi mirati a regolarizzare determinati mercati agricoli, pagamenti diretti agli agricoltori, azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli nel mercato interno e nei paesi terzi, azioni veterinarie specifiche, promozione di prodotti agricoli da parte della Commissione o di altre organizzazioni internazionali, misure adottate per garantire la conservazione e utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura, sistemi di indagine agricola e altro.

Green Deal europeo

Tra le molte iniziative in materia di sviluppo sostenibile sicuramente merita una menzione quella più recente nel tempo, il Green Deal europeo, a cui lavoreranno Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio. Questa strategia è sicuramente pertinente con l'oggetto di ricerca in quanto tenta di fornire una risposta (e una tabella di marcia) ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale. In particolare, questo strumento propone una tabella di marcia con azioni mirate a promuovere l'uso efficiente delle risorse e la transizione verso un modello di economia pulita e circolare, nonché a ripristinare la biodiversità e a ridurre l'inquinamento. Questa strategia illustrerà gli investimenti, i

²⁶¹ Sito web della Commissione Europea. Sviluppo rurale. Visitato per l'ultima volta in data 9 giugno 2020.

²⁶² ibidem

provvedimenti legislativi necessari per ottenere una transizione giusta e inclusiva, indicando al contempo quelli che saranno i finanziamenti disponibili per lo scopo.

Se molti sono scettici circa l'effettivo perseguimento della strategia prevista dal Green Deal per via di un ipotetico cambio di priorità dovuto alla crisi pandemica del Coronavirus²⁶³, la Commissione sembra smentire tale scetticismo, confermando l'urgenza di adottare politiche e strategie di contrasto ai cambiamenti climatici. Due dei pilastri del Green Deal che rilevano per la ricerca qui compiuta hanno subito ritardi nella presentazione a causa della pandemia, ma sembrano aver trovato nuovamente posto nell'agenda europea. Questi sono il pilastro della biodiversità e il pilastro "Farm to Fork" (F2F), che costituisce la nuova politica alimentare dell'Unione Europea. Questa politica costituisce il tentativo dell'UE di voler rendere l'eurozona un esempio nel mondo di sostenibilità nella produzione, distribuzione e financo nel consumo di cibo. Tra gli obiettivi principali di F2F: riduzione del 50% dell'uso dei pesticidi (e sempre del 50% dei pesticidi altamente pericolosi), una riduzione del 20% nell'uso dei fertilizzanti e una riduzione del 50% dell'uso di antibiotici in agricoltura. Tutto ciò entro il 2030. E non è tutto. L'UE, tramite F2F, vuole dedicare il 25% delle terre agricole dell'eurozona all'agricoltura biologica.

Per quanto concerne invece la strategia prevista dal Green Deal sulla biodiversità, questa prevede: la creazione di zone protette per almeno il 30% della superficie terrestre in Europa e il 30% dei mari in Europa e il ripristino degli ecosistemi terrestri e marini degradati in tutta Europa. Questo ripristino dovrà avvenire aumentando l'agricoltura biologica e gli elementi caratteristici di un'elevata biodiversità sui terreni agricoli, riducendo l'uso di pesticidi, ripristinando fiumi, preservando gli impollinatori, piantando 3 miliardi di alberi entro il 2030. La strategia sulla biodiversità infine si propone di sbloccare 20 miliardi di euro all'anno per la biodiversità e di far sì che l'UE assuma il ruolo di guida a livello globale in materia di biodiversità. È interessante aggiungere un elemento alla nostra trattazione, il quale è espressamente definito nella strategia, ed è la giustificazione economica della biodiversità. Nella strategia infatti è stimato il valore economico della biodiversità, con l'affermazione iniziale che indica come più della metà del PIL mondiale dipenda dalla natura, con tre settori economici chiave (edilizia, agricoltura, alimenti e bevande) che dipendono fortemente dalla natura. La biodiversità è dunque in grado di creare posti di lavoro. I benefici derivanti dalla rete di conservazione della natura dell'UE (la già citata Natura 2000) sono stimati tra 200 e 300 miliardi di euro all'anno ²⁶⁴.

²⁶³ Si veda, a titolo di esempio, il primo ministro della Repubblica Ceca, che ha affermato che l'Europa "dovrebbe dimenticarsi del Green Deal e concentrarsi invece sul coronavirus"

²⁶⁴ Per un dettaglio sul valore economico si consulti il seguente link: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_it

Sicuramente i progetti e le politiche che vorranno intervenire nel governare il territorio e quindi anche nel ricucire i rapporti tra aree urbane e aree produttive, rurali, dovranno tenere conto degli obiettivi e dei limiti posti dalla strategia del Green Deal.

Horizon Europe

Per completare il quadro delle iniziative comunitarie si citerà ora quello che è il nuovo programma di ricerca e innovazione dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027. È particolarmente interessante citare questo programma soprattutto per il lavoro di “Mission-oriented Research & Innovation” che ne è alla base. Un approccio che privilegia politiche *mission-oriented* sembra infatti adeguato a rispondere alle sfide che si stanno analizzando in questo lavoro e quindi da suggerire nell'approcciarvisi. Il programma costituisce un grande investimento per l'UE che ad esso destina un bilancio pari a 100 miliardi di euro²⁶⁵, con un aumento pari al 50% rispetto a Horizon 2020. La pianificazione strategica del progetto sarà incentrata su quelle che sono le sfide globali ed europee più pressanti. Il processo di pianificazione (che ha incluso anche un processo di co-design preliminare²⁶⁶) identificherà: le aree chiave in cui fornire supporto alla ricerca e innovazione e l'impatto atteso, le partnership europee (tra Stati membri, settore privato, fondazioni e altri *stakeholder*), le missioni e le aree di cooperazione internazionale. Alla base dell'approccio “per missioni” vi è il contributo di esperti che sono stati coinvolti con lo scopo di portare avanti studi, esaminare casi studi e stilare report sul tema (delle politiche *mission-oriented*). Una delle esperte che hanno effettuato gli studi, sulla cui base si è sviluppato l'approccio della Commissione e caratterizzante il programma in questione, è la professoressa Mazzucato, economista e docente di Economia dell'Innovazione alla *University College London* (UCL). Suoi sono i report intitolati “Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth” e “Governing Missions in the European Union”²⁶⁷. L'assunto alla base delle politiche *mission-oriented* prevede che le azioni delle strutture pubbliche e private siano orientate e coordinate verso un obiettivo chiaro e ben definito e siano volte dunque a vincere una sfida ben identificabile. L'esempio che si può leggere nell'incipit del primo dei due report citati è “The man on the Moon mission”, la missione Apollo che ha portato l'uomo sulla Luna, una missione che ha richiesto investimenti e innovazione non solo nel settore aerospaziale, ma trasversalmente in numerosi settori, dall'alimentare al settore medico, dei materiali, nella biologia e microbiologia, nella

²⁶⁵ Composti da 94 miliardi di finanziamenti per l'attuazione, 3,5 miliardi provenienti dal Fondo InvestEU e altri 2,4 miliardi destinati al programma di ricerca e formazione Euratom.

²⁶⁶ I cui risultati sono disponibili al seguente link: https://ec.europa.eu/info/files/orientations-towards-first-strategic-plan-horizon-europe_en

²⁶⁷ Questi due report, assieme agli altri studi alla base dell'approccio in esame, sono disponibili al seguente link: https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme/missions-horizon-europe/mission-oriented-policy-studies-and-reports_en

geologia, nel settore elettronico e delle comunicazioni. Questo tipo di politiche insomma hanno il pregio di coinvolgere diversi settori dell'economia e della società nonché di indirizzare la crescita verso una precisa direzione²⁶⁸. Inoltre, l'utilizzo di committenze pubbliche o di premi per l'innovazione²⁶⁹, ha il pregio di stimolare progetti dal basso. Tali politiche si strutturano secondo cinque criteri: le missioni debbono avere una rilevanza ampia per la società, prevedendo obiettivi precisi, che siano misurabili e limitati nel tempo, e debbono essere basate su un approccio multisettoriale e multidisciplinare, coinvolgendo dunque operativamente gli attori interessati e con una attività di ricerca e innovazione di contorno che sia ambiziosa ma pur sempre realistica.

Tra le aree entro le quali le missioni dovranno aver luogo vi sono: 1. Adattamento al cambiamento climatico, in esso includendo la trasformazione della società 2. La ricerca sul cancro 3. Città *smart* e climaticamente neutre 4. Oceani, mari, coste e acque interne in salute 5. Integrità del suolo e settore alimentare.

Come si intuisce dalla lettura di queste aree tematiche questo programma e il sotteso approccio potranno costituire, se saggiamente sfruttati e gestiti, una chiave di volta e un notevole supporto nel raggiungere gli obiettivi di riconnettere aree urbane e rurali, salvaguardando la biodiversità laddove a rischio e garantendo un approvvigionamento di cibo che sia sostenibile e accessibile a tutti. Una indicazione che arriva all'Italia da parte dell'autrice dei due report sopra citati è quella di ripensare il rapporto tra il settore pubblico e il privato anche nell'area della ricerca, in particolare aumentando i finanziamenti alla ricerca degli enti e laboratori pubblici.

Dal Governo del Territorio alla Governance del Territorio

Appare ormai pacifico e condiviso l'interesse verso (nonché il ricorso a) nuovi modelli regionali e locali di governance. Un modello di governance presuppone una visione del territorio come una rete, all'interno della quale si instaurano relazioni tra i diversi attori, pubblici, privati e della società civile nell'ottica della realizzazione di programmi e azioni di sviluppo che siano condivisi dagli attori stessi e che vengano implementati tramite modelli, per l'appunto, di governance territoriale²⁷⁰. L'interesse per modelli regionali e locali di governance nasce e cresce soprattutto grazie all'importanza acquisita dagli assetti istituzionali locali. Il contesto è quello, ampiamente descritto nel presente elaborato, di un mondo che vede sempre più sfide e problematiche globali che presuppongono (o semplicemente

²⁶⁸ Intervista a M. Mazzucato, Per la ricerca e l'innovazione serve una politica mission oriented e un diverso rapporto pubblico-privato, Energia, ambiente e Innovazione, 2019.

²⁶⁹ Un tema questo su cui calca l'attenzione anche l'Agenzia per l'Italia digitale – AGID. Quelli di innovation procurement e di brokeraggio dell'innovazione sono temi molto attuali, così come gli appalti innovativi, procedure previste dalla legislazione comunitaria e nazionale che hanno l'obiettivo di modificare le modalità e l'oggetto degli acquisti della Pubblica Amministrazione (PA).

²⁷⁰ M. Luzi. Processi di governance per nuove forme di governo territoriale, Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n.3, 2017.

e più frequentemente trovano) risposte locali. Questo interesse e questo fenomeno di cambiamento nelle pubbliche amministrazioni sono dunque determinati dal processo di globalizzazione e dai conseguenti mutamenti organizzativi che ancorano le imprese ai contesti istituzionali locali e in parte ai processi di riorganizzazione istituzionale che hanno avuto l'intento e l'effetto di rafforzare i margini di manovra dei livelli decentrati di regolazione (promuovendo lo sviluppo di quella che è stata da alcuni definita *territorial regime competition*²⁷¹). Si riconosce infatti che in un contesto come quello sin qui descritto gli strumenti tradizionali di regolazione non siano più adeguati e sufficienti a raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e competitivo dei territori, con la conclusione dunque di riconoscere la necessità di implementare una azione locale che preveda (e proceda tramite) aggregazione di soggetti istituzionali. A seguito di questa consapevolezza si sono diffusi modelli decisionali pensati con il duplice obiettivo di creare assetti istituzionali multilivello tra i vari livelli amministrativi e di realizzare gli obiettivi prefissati per mezzo di modelli di regolazione basati su partnership tra pubblico e privato. Caratteristica importante alla base dei processi di governance, a differenza dei modelli di *government*, è il riconoscimento del territorio come entità dinamica, non solo come spazio fisico, che progredisce con il passare del tempo e non è racchiudibile in una unica immagine statica ma è caratterizzato da molteplici sfaccettature. Se si vuole fornire una preliminare definizione del termine governance si può affermare come esso si sia inizialmente diffuso nel settore privato e in seguito, nell'uso che è andato assumendo nel dibattito sulle politiche pubbliche è stato contrapposto al termine *government*, con il fine di indicare modalità decisionali e procedurali degli attori pubblici in grado di assumere un orizzonte strategico, sia in quanto ad efficacia sia quando a una maggiore coscienza e conoscenza degli aspetti relazionali connessi alla deliberazione pubblica. Questo termine ha trovato in seguito ulteriore specificazione nel dibattito, con l'introduzione della *multilevel governance* (o governance multilivello), che sta ad indicare il processo di formazione della deliberazione pubblica basato sul coinvolgimento di una molteplicità di soggetti con rilevanza e incarichi differenziati. La governance è quindi il processo per mezzo del quale vengono collettivamente affrontati i problemi rispondendo ai bisogni concreti della singola comunità locale di riferimento, con una integrazione delle azioni del governo con quelle dei cittadini, e dove il ruolo delle istituzioni locali non è tanto quello di un centro ispiratore di politiche quanto quello di un nodo, un centro capace di coordinare più attori, favorendo la loro azione e iniziativa e governando efficacemente le dinamiche sinergiche che da queste nascono.

Appare ormai evidente l'interesse verso modelli di governance, si diceva, perché sono passati ormai anni, decenni, in cui i governi locali e metropolitani hanno fatto sempre maggiore fatica a affrontare sfide nuove e in rapida evoluzione (cambiamenti caratterizzati e causati dalla grande frammentazione,

²⁷¹ L. Burroni. Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia, Stato e mercato, 2005.

elevata instabilità e accelerazione dei mutamenti demografici, economici, sociali, ambientali, che spesso hanno la loro origine all'esterno dei confini territoriali e istituzionali di pertinenza del singolo governo locale e provengono altrettanto spesso non da comunità coese ma da società atomizzate) con strumenti e soluzioni di governo del passato. La pianificazione territoriale tradizionale infatti non riesce (riusciva) a fornire una risposta adeguata alle nuove domande che originano dalla complessità territoriale per come in parte abbiamo provato a dipingerla anche fin qui, ai processi di deindustrializzazione, terziarizzazione e globalizzazione che coinvolgono i governi locali in una serie di funzioni e compiti che hanno a che fare con l'incentivazione allo sviluppo, alla competitività territoriale, all'attrazione di investimenti infrastrutturali, al coordinamento delle politiche economiche, ai servizi su scala metropolitana e molto altro ancora²⁷². Tra la serie di problematiche alle quali modelli di gestione del territorio tradizionali non riuscivano a rispondere adeguatamente vi è senza dubbio la qualità e sostenibilità ambientale delle città e dei territori.

È utile riprendere il discorso sulla scala metropolitana. Senza voler ripetere gli attuali trend che stanno dando nuove forme al mondo e ai territori, con l'urbanizzazione e la formazione di cluster di città di medio-grandi dimensioni che sono oggi sempre più e sempre più interconnesse, si aggiunga un solo dato al ragionamento, quello per cui ad oggi nell'Unione europea si contano all'incirca un centinaio di aree metropolitane e in queste aree risiedono oltre il 60% della popolazione europea. Perché ci si riferisce a queste aree in questo paragrafo? Le aree metropolitane condividono una serie di problematiche di sviluppo economico, integrazione sociale, crescita urbana, problematiche di tipo infrastrutturale, legate al pendolarismo o al traffico, di degrado ambientale e sociale²⁷³. Queste aree inoltre presentano la comune caratteristica di una elevata densità demografica, che comporta un bacino di utenza territoriale particolarmente ampio e variegato, il che rende complessa la gestione e erogazione di molti servizi essenziali (tra cui la tutela ambientale stessa). La scala metropolitana perciò richiede nuovi criteri di efficienza e efficacia, rendendo inoltre evidente come le sfide e i problemi che la caratterizzano esulino (sia per quanto concerne la scala che la complessità) dalla portata delle tradizionali istituzioni municipali, portando a rendere evidente la necessità di creare meccanismi di governo specifici, in grado di rispondere alle suddette sfide e problematiche. Ebbene in tempi recenti è aumentato l'interesse verso forme di governance metropolitana. Verrà dunque ora analizzato il cambio di paradigma da government a governance, e le varie forme che questi approcci possono assumere a livello metropolitano.

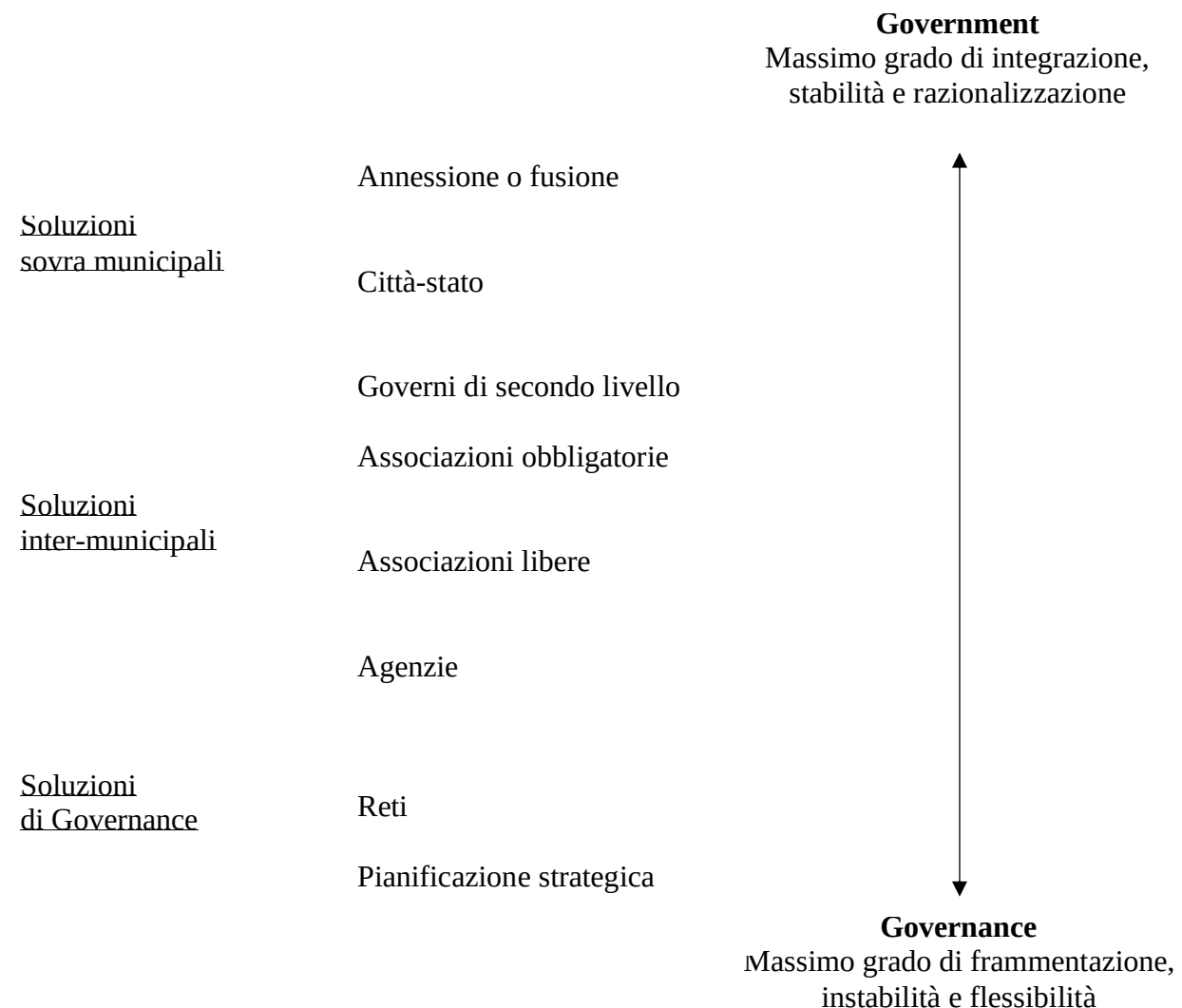
²⁷² B. Baldi et al. "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, Amministrare, Fascicolo 2, agosto 2009.

²⁷³ ibidem

A livello internazionale le risposte istituzionali fornite alla questione del governo dell'area metropolitana sono estremamente differenziate e hanno subito, come ovvio che sia, mutazioni nel corso del tempo. Per molto tempo, sin dalle iniziali esperienze di governo di questa scala (negli Stati Uniti), hanno prevalso soluzioni che privilegiavano una unica entità di governo, un governo che accomunava tutte le entità governative presenti nell'area metropolitana stessa. Tali scelte si basavano su logiche di efficienza e equità e erano la traduzione istituzionale delle teorie della scuola di pensiero cosiddetta della *Metropolitan Reform Tradition*. Si riteneva infatti che avere una unica grande entità di governo avrebbe garantito la realizzazione di economie di scala e avrebbe razionalizzato la frammentazione istituzionale, assicurando al contempo standard nell'erogazione di servizi e politiche fiscali uguali per tutti gli abitanti dell'area. Questa scelta fu però largamente criticata. A tale impostazione infatti si contestavano vari punti²⁷⁴: non tutti i servizi metropolitani possono dar luogo a economie di scala; le domande e gli interessi non possono essere omogenei laddove le istanze provengano da un contesto di ampia differenziazione sociale come quello caratterizzante l'area metropolitana; una unica entità può aumentare la burocrazia e ridurre le possibilità di coinvolgimento e partecipazione della cittadinanza. Seppure anche queste critiche abbiano subito a loro volta delle critiche, esse hanno aperto la strada a soluzioni di governo dell'area metropolitana che prevedevano l'impiego di meccanismi di cooperazione; soluzioni cioè che si orientano verso pratiche di governance e presentano minime caratteristiche di government. Si esporrà ora graficamente una classificazione di forme del governo metropolitano in una scala da soluzioni con prevalenza netta di government e soluzioni in cui la componente di governance è quella prevalente. Nel mezzo giacciono forme di governo che presentano differenti sfumature dei due approcci di governo. Si va dunque dalle annessioni o fusioni di governi municipali a meccanismi di governance metropolitana come network multi-attoriali e piani strategici, passando per le città stato o le città regione, una soluzione di stampo tipicamente federale, per i governi metropolitani di secondo livello direttamente elettivi (tra i casi più emblematici c'è sicuramente la *Greater London Authority*), per le associazioni volontarie di comuni, versione più *soft* del modello precedente e per le agenzie funzionali di scala metropolitana, che realizzano singole funzioni senza creare organi di governo ulteriori.

²⁷⁴ Ci si riferisce in particolar modo alle critiche mosse dalla scuola della *Public Choice*.

FIGURA 8. Dal *government* alla *governance*²⁷⁵



Un tratto comune delle esperienze europee di governance metropolitana è costituito dal fatto che la governance contiene il government senza in realtà renderlo più debole o addirittura annullandolo, ma ridefinendone il ruolo, verso un modello non di programmazione gerarchica ma di facilitazione (o di nodo, per riprendere l'immagine proposta in precedenza).

Parte della letteratura ha analizzato le forme di governance a livello internazionale per tentarne di estrapolarne una serie di fattori facilitanti delle diverse esperienze, stante il fatto che un tipo ideale di

²⁷⁵ Questo schema costituisce una rappresentazione fedele (con una modesta reinterpretazione dell'autore) della TAB. 1. "Le forme del governo metropolitano: il continuum government/governance" presente in B. Baldi, G. Capano, R. Lizzi, D. Natali. "Government" e "governance" per le politiche locali e metropolitane, Amministrare, Fascicolo 2, agosto 2009, pag. 308 che a sua volta è una elaborazione da L. Bobbio, I governi locali nelle democrazie contemporanee, Roma-Bari, 2002.

governance metropolitana non possa essere chiaramente identificato e definito²⁷⁶. Tra questi fattori troviamo: un impulso dall'alto, un attore di livello istituzionale superiore che possa favorire l'adozione di misure adeguate e la cooperazione fra le amministrazioni locali; la capacità di leadership politico-istituzionale, che può essere incarnata da sindaci o figure istituzionali che operano negli enti locali; la professionalizzazione delle amministrazioni locali, un discorso strettamente connesso all'investimento nella qualificazione e formazione delle risorse umane e all'innovazione nelle pubbliche amministrazioni (si pensi ad esempio a strutture o professionalità innovative emergenti come ad esempio i *City Science Officers*²⁷⁷); grandi eventi o crisi, come le olimpiadi o gli expo, che nei migliori casi possono rivelarsi occasioni di rilancio delle città; le opportunità (anche e soprattutto di tipo finanziario) messe in campo dall'Unione europea, come ad esempio Urbact, il programma dell'UE di scambio e formazione e di promozione di modelli di sviluppo sostenibile che promuove la cooperazione e la formazione di reti tra città internazionali (reti di scambio, *transfer network*), strumenti per le municipalità che sono desiderose di condividere buone pratiche e lezioni apprese (con il contributo vitale delle comunità locali che si riuniscono, assieme alle amministrazioni coinvolte, in gruppi locali del progetto o Urbact *local groups*). Posso in questo frangente permettermi di usare, per la seconda o forse terza volta, la prima persona per indicare un altro dei tanti motivi che mi hanno portato a indagare questo oggetto: aver lavorato per tre mesi nell'Urbact National Point, il punto nazionale di contatto del programma Urbact che in Italia è costituito dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e aver preso parte alle riunioni, agli eventi e alle iniziative dell'Urbact Local Group del progetto RU:RBAN - Urban agriculture for resilient cities, finanziato da Urbact e con Roma Capitale *lead partner*. Il progetto è incentrato sulla condivisione della buona pratica rappresentata dal modello gestionale degli orti urbani romani. Chiusa questa piccola parentesi autobiografica, molto probabilmente inutile, si proseguirà ora con l'analisi della governance come modello gestionale.

In questa nuova (relativamente, *ça va sans dire*) ottica il territorio rappresenta una rete, all'interno della quale prendono vita relazioni tra vari soggetti con lo scopo di realizzare programmazioni di sviluppo condivise, da attuarsi applicando la governance dei territori. E in queste reti gli enti locali devono porsi come i protagonisti in un'ottica di infrastruttura nodale, come quella cui si accennava precedentemente. Tuttavia, bisogna rimarcare che (secondo questo approccio), per fornire risposte adeguate ai problemi del territorio, non è necessario promuovere o costituire nuovi network o ulteriori livelli di governo, ma vanno messi in campo strumenti di regolazione che siano in grado di decentrare

²⁷⁶ Ci si riferisce al già citato studio di B. Baldi, G. Capano, R. Lizzi, D. Natali, i quali hanno passato passato in rassegna diverse soluzioni di governance metropolitana in differenti aree del mondo (Madrid e Barcellona, Birmingham, Glasgow, Marsiglia, Lille, Manchester, Leeds, Londra) per tracciare linee comuni e fattori abilitanti.

²⁷⁷ Un ruolo questo che sporadicamente sta emergendo in Europa, ad esempio ad Amsterdam, o anche in Italia, come ad esempio a Reggio Emilia.

le politiche aumentando i margini di azione e di responsabilità degli attori locali, nonché strumenti finanziari veri e propri. Con il modello di governance territoriale cambia l'approccio alla programmazione che in passato avveniva tramite un rigido schema gerarchico mentre oggi si basa sulla condivisione delle scelte con gli attori che saranno i primi ad essere interessati dalle scelte stesse. Le istituzioni, le imprese, i cittadini, le associazioni sono tra gli attori coinvolti nella governance locale²⁷⁸.

Nell'ambito delle economie e politiche rurali modelli di governance sono promossi in special modo dalle iniziative e politiche dell'Unione europea, con programmi di decentramento e sviluppo integrato come ad esempio LEADER²⁷⁹, un approccio che mira a attivare le comunità locali attraverso partenariati pubblici privati, i cosiddetti Gal²⁸⁰, nell'ambito di politiche e iniziative di sviluppo delle aree rurali europee.

La Governance sperimentalista

Le trasformazioni nella natura della governance territoriale come visto sono molteplici. Nel mondo infatti si osservano sempre più trasformazioni nei modelli di governance nei diversi livelli di governo e riguardanti i settori più disparati, dalle riforme dei servizi pubblici locali alla regolazione del commercio globale. Al cuore di queste trasformazioni emerge quella che potremmo definire governance sperimentalista (*experimentalist governance*)²⁸¹. Questa tendenza è veramente tra le ultime apparse e forse la più avanguardista di quelle finora descritte, essendo nata a seguito di altre tendenze già di per sé innovative e di recente genesi (quali ad esempio il fenomeno partecipativo e gli elementi di rendicontazione sociale da parte delle strutture di governo). Questo modello di governance sperimentalista è basato su un contesto normativo e sulla revisione ricorsiva di esso tramite esperienze di implementazione in diversi contesti locali. Prevede dunque un processo ricorsivo di individuazione di obiettivi provvisori e di revisione di essi; tale revisione si basa su quanto appreso dalla comparazione tra approcci alternativi. Per queste sue caratteristiche flessibili tale approccio appare importante da inserire maggiormente nel dibattito e nei modelli decisionali delle Pubbliche Amministrazioni italiane; come si è visto infatti le municipalità italiane hanno una scarsa tendenza a cooperare tra loro e le aree metropolitane italiane sono caratterizzate spesso dall'insuccesso degli enti creati con lo scopo di superare la frammentazione delle aree vaste. Inoltre, sembra evidente come l'insorgere di nuove esigenze sociali, sanitarie, ambientali ed economiche e

²⁷⁸ Gli attori protagonisti di questo approccio verranno analizzati più avanti.

²⁷⁹ Acronimo di Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale. La programmazione 2014-2020 prevedeva che esso potesse essere sostenuto in termini di co-finanziamento dal FEASR.

²⁸⁰ Acronimo di Gruppo di azione locale. È il partenariato che gestisce il piano di sviluppo locale partecipato ed è composto da rappresentanti di interessi socio-economici pubblici e privati del territorio di riferimento.

²⁸¹ Nella definizione che ne danno quelli che sono tra i primi teorici di questo filone di studi C. Sabel, J. Zeitlin. *Experimentalist Governance*, The Oxford Handbook of Governance, Edited by David Levi-Faur. 2012.

nuovi modelli (di organizzazione sociale, di approccio alla sanità e alle tematiche ambientali) sia sempre più all'ordine del giorno e richieda strumenti di governance che siano flessibili e riscrivibili per far fronte alle numerose sfide di oggi, di cui in parte si è data una lettura nel presente elaborato. La governance sperimentalista nella sua forma più sviluppata consta di una architettura multilivello composta di quattro elementi che sono tra di loro collegati in un ciclo iterativo: il primo prevede la fissazione da parte di enti/unità pubblici/pubbliche centrali e locali (in un connubio virtuoso e in collaborazione con interlocutori rilevanti della società civile) di un ampio quadro di obiettivi provvisori (quali ad esempio una migliore qualità dell'acqua, o la sicurezza alimentare, o una educazione adeguata e altri) e di metriche per misurare il raggiungimento degli stessi; il secondo elemento prevede un alto grado di gestione decentrata che si traduce nella discrezionalità per le unità locali (che possono essere sia attori privati, come ad esempio imprese del territorio, sia enti pubblici territoriali) nel perseguire gli obiettivi di cui sopra (un compito che, come visto abbondantemente anche citando Parag Khanna e le sue città connesse, vede, forse anche inconsapevolmente e senza riconoscere di stare adottando un approccio di governance sperimentalista, gli attori locali, dalle municipalità alle imprese lungimiranti, già coalizzarsi per rispondere a sfide spesso globali, creando se del caso strumenti nuovi e innovativi e sperimentando soluzioni; le città e gli attori locali infatti, come porta a concludere anche il principio di sussidiarietà, sono i primi, anche per via del maggior grado di *accountability*, a dover trovare soluzioni per i problemi dei territori e degli abitanti locali e nel fare ciò sono liberi di sperimentare soluzioni che, se del caso, rompano gli schemi tradizionali); il terzo elemento di questo ciclo sperimentalista prevede, come condizione dell'autonomia appena citata, un'attività di report costante da parte delle suddette unità locali sulle *performance* ottenute e la partecipazione a una *peer review* in cui i risultati delle scelte e azioni locali sono comparati con quelli di altre unità locali che decidano di adottare strumenti differenti per raggiungere gli stessi obiettivi (con l'obbligo per le unità locali che non stiano facendo buoni progressi secondo gli indicatori prestabiliti di dimostrare come esse stiano approntando le necessarie misure correttive, basandosi sulla *peer review*); infine il quarto elemento di questa sofisticata costruzione architettonica prevede che gli stessi obiettivi, le metriche e le procedure decisionali vengano periodicamente aggiornati e rivisti da un ampio consesso di attori, in risposta alle problematiche e alle opportunità emerse dalla valutazione e revisione del processo; arrivati a tal punto il ciclo si ripete²⁸². Lo sperimentalismo, come sottolinea Charles Sabel, professore alla Columbia Law School e tra i maggiori (nonché tra i primi) teorici e studiosi di questo approccio, va inteso anche in una accezione filosofica nel senso della continua e sistematica messa in discussione circa le sue (del modello)

²⁸² Questa strutturazione in quattro elementi è riportata fedelmente dal testo di Charles F. Sabel e di Jonathan Zeitlin, principali punti di riferimento in questo ambito di studi.

assunzioni e pratiche, delle soluzioni che vanno prese come incomplete e modificabili. Un modello di governance così delineato potrebbe essere ascritto a forma di Poliarchia Direttamente Deliberativa (nella traduzione letterale di *directly deliberative polyarchy*²⁸³); tale modello di governance sperimentalista sarebbe dunque: deliberativo, perché alla sua base vi è la discussione come metodo per rimodellare pratiche consolidate nel tempo e per aprire alla ridefinizione e individuazione degli interessi del gruppo, dell'istituzione e persino della nazione; direttamente deliberativo perché prevede la concreta integrazione delle esperienze dei diversi attori del territorio e l'adozione delle loro soluzioni a problemi concreti per generare nuove soluzioni; poliarchico perché, in assenza di un decisore finale centrale, le sue unità costitutive devono imparare, disciplinarsi e fissare obiettivi in modo reciproco e dialogico²⁸⁴. Architetture di governance sperimentalista di questo genere si sono diffuse prevalentemente tra gli stati membri dell'Unione Europea e negli Stati Uniti, e sempre più va diffondendosi la concezione della città come un laboratorio, dove sperimentare soluzioni innovative in particolar modo legate alla tutela ambientale, alla coesione sociale, alla creazione di nuove infrastrutture e altro²⁸⁵. Questa concezione della città come un laboratorio dove sperimentare e testare nuove soluzioni secondo Robert E. Park è un elemento di distinzione (radicale) della città dalla campagna. Nella sua visione la città ha la duplice funzione di luogo dove sperimentare e di quadro cognitivo di riferimento tramite cui le osservazioni di condizioni sociali possono essere controllate. Ciò che rende la città luogo delle sperimentazioni è la possibilità di poter collegare le osservazioni agli interventi di policy. Tra gli altri le città sono state intese come laboratori sperimentali anche dalla Scuola di Chicago e da J. Heathcott. Più nello specifico gli autori della Scuola di Chicago davano alla città la doppia valenza di laboratorio e di campo di sperimentazione²⁸⁶.

Un esempio di architettura di regolazione e governance sperimentalista si può ritrovare a livello comunitario, nella direttiva quadro sulle acque dell'Unione Europea (EU Water Framework Directive) e nella Strategia comune di attuazione da essa prevista. La direttiva, approvata nel 2000, punta a migliorare la qualità e la sostenibilità delle risorse idriche del territorio dell'Unione, tramite una gestione integrata dei bacini fluviali e ponendo obiettivi agli Stati Membri (del tipo di quelli analizzati precedentemente nel ciclo della governance sperimentalista, come è l'obiettivo di raggiungere un buono stato della qualità delle acque), che siano aperti allo sviluppo di metodologie,

²⁸³ Si veda a tal riguardo J. Cohen, C. Sabel. *Directly-Deliberative Polyarchy*, *European Law Journal*, Volume 3, n 4, 1997.

²⁸⁴ Sabel, Zeitlin, 2012.

²⁸⁵ A. Karvonen, B. Van Heur. *Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities*, *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 38.2, marzo 2014.

²⁸⁶ Per uno studio approfondito dell'apporto della Scuola di Chicago a questo ambito di ricerca si veda T. F Gieryn. *City as Truth-Spott: Laboratories and Field-Sites in Urban Studies*, *Social Studies of Science*, Vol. 36, No. 1, 2006.

strumenti, metriche e valori (da svilupparsi nel corso del processo di implementazione) per il loro raggiungimento. La direttiva inoltre richiede agli Stati Membri di incoraggiare il coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate nell'implementazione del processo e in particolare nella produzione, revisione e aggiornamento dei piani di gestione dei bacini fluviali. Quello dell'acqua è uno dei temi che sempre più ha ricevuto attenzione e che sempre più verrà inserito nelle agende e nelle priorità a livello globale. Ampio è stato (ed è) il dibattito sulla gestione dell'acqua, delle risorse idriche, con una critica molto diffusa a sistemi tradizionali di gestione delle risorse idriche che ha portato a ragionare su modelli più sostenibili e a valutare modelli sperimentali di governance²⁸⁷, o di co-governance²⁸⁸. Tra gli strumenti di governance che sempre più stanno "spopolando" tra le pubbliche amministrazioni e le comunità locali, vi è senza dubbio il Contratto di Fiume (CdF). Questi sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata pensati con l'obiettivo di tutelare risorse naturali che attraversano spesso aree urbane e rurali con estensioni frequentemente vaste a tal punto da coinvolgere territori e regioni differenti tra loro²⁸⁹, con l'obiettivo finale quindi di gestire adeguatamente e correttamente le risorse idriche, valorizzando al contempo i territori fluviali, lavorando anche alla salvaguardia dal rischio idraulico e, in ultima istanza, contribuendo allo sviluppo locale (rientrano nella definizione dei CdF anche i contratti di lago, di costa, di acque di transizione, di foce e di falda). I soggetti che aderiscono al CdF definiscono un Programma d'Azione e si impegnano ad attuarlo tramite la sottoscrizione di un accordo. Questi strumenti perseguono nel particolare gli obiettivi posti dal seguente quadro normativo: dalla direttiva 2000/60/CE (la direttiva quadro sulle acque, dalla direttiva 2007/60/CE (sulle alluvioni), 49/93/CEE (sull'habitat), 2008/56/CE (direttiva quadro sulla strategia marina)²⁹⁰.

²⁸⁷ Per una analisi più dettagliata del tema dello sperimentalismo nella gestione delle risorse idriche si veda M. Farrelly, R. Brown. Rethinking urban water management: Experimentation as a way forward?, Global Environmental Change 21, 2011.

²⁸⁸ Per una analisi dell'applicazione della co-governance alla gestione delle risorse idriche nell'ottica del raggiungimento di un sistema sostenibile di gestione delle risorse idriche nelle città si veda S. Tawfik. Pursuing sustainable urban water management through co-governance: A case study of Marrickville Council, Cooperative Research Centre for Water Sensitive Cities Ltd., 2016.

²⁸⁹ Si pensi al fiume Tevere, che attraversa l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria e il Lazio. L'esempio non è casuale in quanto l'autore della ricerca trae parte del suo interesse verso la materia qui trattata dalla partecipazione alle procedure di formazione del Contratto di Fiume relativo all'asta urbana del Tevere da Castel San Giubileo alla Foce. Questo percorso è stato inizialmente promosso da Agenda Tevere ONLUS, che ha coinvolto numerose associazioni, imprese, istituzioni, singoli cittadini e istituzioni cognitive nella redazione di un Manifesto di Intenti verso la creazione del CdF stesso e in seguito all'approvazione del suddetto da parte della Regione Lazio nell'avvio del percorso che porterà alla creazione del CdF romano. Per un approfondimento sul CdF in questione si rimanda al sito web della ONLUS che ne ha promosso la creazione: <http://www.agendatevere.org/> e a una serie di articoli, a firma dell'autore della ricerca, apparsi sul sito web del progetto Co-Roma: https://co-roma.it/?page_id=4593

²⁹⁰ Delegazione Italiana in Convenzione Alpi. I contratti di fiume in Italia (e oltreconfine). Il X Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e il Contributo del Ministero dell'Ambiente alla diffusione e all'internazionalizzazione dei Contratti di Fiume, 2017.

Il modello della quintupla elica e le sue applicazioni: progetti agricoli che mirano a riconnettere aree urbane e aree rurali coinvolgendo i cinque attori della quintupla elica

I fondamenti teorici del modello della quintupla elica sono già stati sinteticamente esposti nell'introdurre il *framework* analitico della ricerca. Tale modello verrà ora approfondito, andando a indagare possibili declinazioni.

Nascono in anni recenti, a seguito della crescente attesa nei confronti degli spazi agricoli e dei sistemi di relazioni e reti in cui essi sono integrati, progetti specifici che tentano di trovare e realizzare un nuovo equilibrio tra città e campagna e tra governo del territorio e agricoltura. Buona parte di questi progetti sono caratterizzati dalla attiva presenza e collaborazione dei cinque attori sopra descritti. Verranno dunque ora portati all'attenzione alcuni casi di progetti che provano a ricollegare città e campagna in un connubio virtuoso e foriero di externalità positive per i tessuti locali, con lo scopo di fornire un ulteriore elemento al quadro che porterà ad analizzare i casi studio e a ipotizzare una valutazione di questi strumenti nonché la eventuale necessità di completare questi ultimi con ulteriori innovazioni. Queste attese nei confronti dei sistemi agricoli come si è visto si riflettono anche nelle pianificazioni territoriali, che sempre più tentano di mettere in rete e preservare la funzionalità degli spazi agricoli e naturalità, dove la funzione agricola entra in connessione, integrandovisi, con la funzione ambientale, ecologica e paesaggistica, tramite la creazione di reti e sistemi²⁹¹. Come si diceva questo ha portato in tempi non troppo lontani alla creazione di progetti nati con lo scopo di valorizzare e preservare le risorse territoriali, naturali e agricole, in una connessione virtuosa tra territori agricoli e perimetri urbani, dove il perno risiede nel riconoscimento della multifunzionalità dell'agricoltura e nel coinvolgimento attivo degli attori territoriali che rispondono a quello che in letteratura è definito il modello della quintupla elica. Si sta parlando dunque della nascita di progetti agricoli che, invertendo un percorso che più frequentemente percorreva la strada opposta, partono dalle aree rurali per arrivare alle città, ponendo la valorizzazione e preservazione del carattere di multifunzionalità dell'agricoltura al centro dell'attenzione e come base fondante dei progetti stessi. Obiettivo di fondo è dunque la tutela degli spazi agricoli e la valorizzazione dei prodotti locali, anche in ottica di argine alla espansione degli agglomerati urbani. Certamente queste (il coinvolgimento di attori di differente estrazione e gli obiettivi di tutela a preservazione del territorio e del patrimonio costituito dai prodotti alimentari o enogastronomici in esso prodotti) sono caratteristiche comuni di progetti che, tuttavia, si differenziano per altre caratteristiche.

Tra queste tipologie di progetti rientrano i quelle rappresentate dai tre casi analizzati in questa tesi. Si parla dunque del Parco Agricolo, del Biodistretto e dei Consorzi di tutela. Questi strumenti nascono sulla consapevolezza della necessaria sinergia di due realtà, quella urbana e quella rurale, che una

²⁹¹ B. Torquati, G. Giacchè, 2010, ivi

volta erano considerate due realtà distinte: oggi questa consapevolezza porta a constatare come le due realtà condividano risorse, servizi e intime interconnessioni e abbiano generato inoltre una nuova forma di territorio, al limite delle città, quella “ruralità urbana” che non è ascrivibile in modo netto a uno o all’altro campo e presenta invece caratteristiche eterogenee e proprie dei due tipi²⁹². Questi contesti e processi portano dunque la domanda di nuove forme di governance e pianificazione, che si basino su un approccio multisettoriale ed integrato. Queste forme di progetto tentano dunque di andare nella direzione che è quella indagata nella domanda di ricerca che si sta esaminando, puntando a recuperare una “nuova alleanza fra agricoltura e città, un patto città-campagna”²⁹³.

Lo strumento del parco agricolo nasce all’intersezione di due territori, quello peri-urbano e quello rurale, con il fine di progettare spazi agricoli e forestali con funzioni multisettoriali. Nel primo la domanda di ruralità è forte da parte degli abitanti, che si trovano in questi luoghi al confine; nel secondo è in atto una forte conversione verso la multifunzionalità. Ed è proprio in quest’ottica che sia i piani aziendali che quelli di sviluppo rurale possono essere finalizzati alla produzione e tutela di

²⁹² Molte iniziative e progetti, anche di successo, che hanno tentato di aumentare la consapevolezza circa la necessità di riconnettere città e campagna identificando al contempo nuove soluzioni per le aree al limite, le aree peri-urbane, non si potrà dare conto per esigenze di sintesi. Tra questi però meritano un, seppur piccolo, spazio le iniziative comunitarie Métropole-Nature, o la rete Purple, o ancora il progetto Extramet. Il primo, Métropole-Nature era una iniziativa di Interreg III che aveva come tema la valorizzazione dei parchi urbani e delle aree peri-urbane caratterizzate da un elevato pregio naturalistico. Univa in partenariato numerose istituzioni europee (di vario tipo: da Università e istituti di ricerca a municipalità o unioni di comuni, a Regioni, a Consorzi, Province, Parchi) nell’ottica di uno sviluppo territoriale sostenibile il progetto si proponeva di salvaguardare gli aspetti naturali delle aree complementari alla città per preservare l’equilibrio ecologico oltre che per fornire luoghi destinati a finalità ricreative e sportive, recuperando al contempo ambiti sottratti alla naturalità, potenziando il verde anche in ottica di prevenzione dagli incendi, valorizzando l’accessibilità ai luoghi e recuperando patrimoni agricoli cruciali per le comunità locali (<https://www.europarc.org/library/current-projects/metropole-nature-2002-2005/>). Extramet, progetto cofinanziato dalla Commissione Europea sempre nell’ambito di Interreg III, si poneva come obiettivo principale la cooperazione tra Regioni e Enti con funzioni di pianificazione e programmazione volta a sperimentare metodologie innovative per la gestione degli spazi urbano-rurali. Finalità esplicita del progetto era dunque quella di considerare lo spazio rurale e quello metropolitano non in chiave di contrapposizione ma come un unico processo di trasformazione e crescita territoriale. Spazi interessati dal progetto erano dunque le periferie urbane, le aree interstiziali residuali, i comuni di seconda fascia, le aree rurali (al seguente link vi sono i materiali utili all’approfondimento del progetto e dei suoi risultati: <http://www.extramet.it/template1.asp?itemID=2&livello=1&label=Progetto&menu=1>). Infine, la rete PURPLE: creata nel 2004 “ha rappresentato gli interessi delle aree peri-urbane per 15 anni ormai”, si legge sul sito web del progetto (che probabilmente dovrà essere aggiornato, essendo il conto degli anni aumentato di uno). Il progetto dunque rappresenta quelle aree marginali, al limite, di cui si stava dando conto, in cui elementi urbani e rurali co-esistono. Tra gli obiettivi generali del progetto vi è una azione di “advocacy” e “awareness” verso le istituzioni europee e soprattutto mirata a influenzare i processi decisionali regionali, urbani e rurali europei circa le criticità e i *desiderata* di queste aree. Il progetto si pone inoltre come interlocutore primario con le istituzioni europee e i politici e stakeholders su tematiche di particolare rilevanza per le regioni peri-urbane europee (al seguente link è possibile approfondire le attività del network e leggere i report annuali: <https://www.purple-eu.org/home/>). Il progetto PURPLE propone una serie di strumenti da attivare per valorizzare e realizzare la multifunzionalità degli spazi peri-urbani: Land development for multifunctional land use / Integrated rural development projects /Agricultural diversification linked to the marketing of local food products/ Tourism initiatives /Development of open space networks, such as regional parks / Green belt policies / Integrated governance (<https://www.purple-eu.org/uploads/Topic%20Papers%20updates/peri-urban%20open%20space%20v2%20-%20purple%20topic%20paper.pdf>)

²⁹³ A. Magnaghi, D. Fanfani, a cura di. Patto città-campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale, Luoghi Collana di studi territorialisti, 2009, pag. 16.

beni pubblici immateriali e non remunerati dal mercato (oltre che ovviamente alla produzione di beni di consumo)²⁹⁴.

Il modello del parco agricolo assume in realtà contorni abbastanza vaghi, per acquisire maggiore concretezza e dettagli quando calato nei diversi contesti territoriali, in base alle singole peculiarità e istanze locali. Gli studi sul tema evidenziano due interpretazioni di questo modello²⁹⁵: una interpretazione vede nel parco agricolo una istituzione di governo del territorio, formalizzata e riconducibile a normative ben definite, una seconda interpreta il parco agricolo come aggregazione volontaria e attiva di attori locali (non necessariamente istituzionali) che si riuniscono per attivare un processo (e un soggetto) gestionale per un determinato territorio agricolo peri-urbano²⁹⁶. Il primo approccio presenta maggiori garanzie di stabilità e attuazione del progetto (specialmente per quanto concerne la tematica dello sfruttamento del suolo), privilegiando però spesso un approccio decisionale e dimensionale *top down*, che può presentare il rischio di non includere alcuni attori e istanze locali. Laddove invece si privilegi un processo di formalizzazione dell'istituzione di tipo *bottom up* si può avere un grado maggiore di condivisione sociale. Nel secondo caso invece a prevalere è una logica pattizia o contrattuale, qual dir si voglia, tra i diversi attori (seppur ciò non escluda in tutti i casi un approdo normativo) con il ruolo nodale di coordinamento e governance che viene in genere affidato ad agenzie di gestione. Un processo che prevede la attiva collaborazione e partecipazione in una logica bottom up inoltre può includere nel processo decisionale concernente l'assetto e lo sviluppo locale, oltre alle istanze dei cittadini, gli interessi di tutti gli imprenditori agricoli coinvolti²⁹⁷.

Il biodistretto è un soggetto territoriale che si sta affermando negli ultimi anni. Rappresenta una forma di sperimentazione di co-governance che prende la forma di un distretto biologico, un soggetto che si pone come strumento di governance di un sistema produttivo locale a spiccata vocazione agricola in cui assumono importanza e centralità le produzioni biologiche e la tutela dei metodi produttivi locali. Il biodistretto inoltre si caratterizza per la forte integrazione dell'agricoltura con le altre attività

²⁹⁴ ibidem

²⁹⁵ In questo filone di studi si posizionano anche visioni "estreme" per certi versi, come quella del paesaggista della scuola di Versailles Pierre Donadieu, il quale promuove una visione in cui il territorio agricolo periurbano venga completamente trasformato in "campagna urbana", con questa intendendo uno spazio residenziale e ricreativo a disposizione dei cittadini, dove praticare agricoltura esclusivamente con funzioni ecologiche e paesaggistiche. L'agricoltura a fini produttivi rimarrebbe in questa visione confinata alle aree cd. di "campagna rurale". Donadieu quindi, con ampie critiche sollevate dal mondo imprenditoriale agricolo, intende il parco come luogo con le caratteristiche di cui sopra e come mezzo di gestione dell'intero territorio peri-urbano, che dunque potrebbe essere coltivato solo se "rurale non produttivo". Per un approfondimento circa il lavoro di questo autore in relazione agli argomenti di interesse per la tesi si veda V. Merlo, La riscoperta dell'agricoltura urbana in C. Barberis, a cura di. Ruritalia: la rivincita delle campagne. Donzelli Editore, 2009.

²⁹⁶ Fanfani, 2006, ivi, pag. 61.

²⁹⁷ D. Fanfani. Local Development and "Agri-Urban" Domani: Agricultural Park as Promotion of an "Active Ruralship", Living Landscapes – Landscapes for living. Paesaggi Abitati. Conference Proceedings, Florence, February-June 2012, Planum. The Journal of Urbanism, n. 27, vol 2, 2013.

economiche dello specifico territorio e per la presenza di aree paesaggisticamente rilevanti²⁹⁸. Tra gli obiettivi di biodistretti: promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali, stimolare e favorire l'approccio territoriale, promuovendo la coesione e la partecipazione di tutti i soggetti economici e sociali, rendere più semplice l'applicazione delle norme di certificazione previste per l'agricoltura biologica per gli imprenditori agricoli della rete, promuovere lo sviluppo e la valorizzazione dei processi legati alla produzione biologica.

Il consorzio di tutela è una associazione volontaria che nasce senza finalità lucrative e la cui attività in Italia è regolamentata dall'articolo 2602 del Codice Civile. Nasce con la funzione di tutelare le produzioni agroalimentari Dop e Igp. DOP e IGP, rispettivamente Denominazioni d'Origine Protette e Indicazioni Geografiche Protette sono due registri europei contenenti prodotti meritevoli di protezione giuridica. Ai Consorzi sono riconosciuti dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale delle Indicazioni Geografiche²⁹⁹.

Un accenno a un modo alternativo di concepire le filiere agroalimentari

Come si è sostenuto nel corso della tesi uno dei modelli che più pone sfide urgenti per i territori è quello della produzione agroalimentare, che è principalmente basato su importazioni ed esportazioni e livello globale e su metodi di produzione intensivi e conta per il 35% delle emissioni globali di gas serra (incluso in questa percentuale le emissioni attribuibili alla produzione e al consumo alimentare)³⁰⁰. Questo dato, unitamente alla consapevolezza di come produzioni di tipo intensivo degradino il suolo e le risorse idriche, ha portato a elaborare nuovi approcci di governo del territorio nonché di gestione delle filiere agroalimentari, nella loro fase produttiva e finale, di vendita. Si darà ora conto di un approccio rilevante che va in questa direzione. Lo si farà per garantire completezza al quadro descrittivo delle evoluzioni rilevanti in atto soprattutto nel lato della domanda, finora poco trattato.

Alternative food networks

I contesti agricoli rurali stanno vivendo un cambio di paradigma caratterizzato da una transizione da un modello di produzione alimentare di stampo produttivista a uno post-produttivista³⁰¹. La scienza che studia il contesto alimentare e i suoi effetti sui territori, la *Food Geography*, si è concentrata in un primo momento sullo studio dei sistemi agroalimentari in relazione al processo di globalizzazione mentre recentemente ha spostato il *focus* sull'*Alternative Food Geography* e quindi sugli Alternative

²⁹⁸ Legambiente, Biodistretti, disponibile al seguente link: <http://agricoltura.legambiente.it/biodistretti/>

²⁹⁹ Ai sensi dell'art. 14 della Legge 21 dicembre 1999 n. 526.

³⁰⁰ I dati sulle emissioni di gas serra sono stati resi noti dal WWF.

³⁰¹ Si veda a tal proposito B. Ilbery, I. Bowler. "From agricultural productivism to post-productivism", in *The Geography of Rural Change* Ed. B Ilbery (Longman, London), 1998.

food networks (AFN). Una delle dimensioni di tale cambiamento si riflette nella creazione di nuove forme alternative di filiera alimentare, con la rinnovata emergenza di mercati alimentari maggiormente differenziati sulle basi di una serie di criteri di qualità³⁰². Le reti alimentari alternative rappresentano un tentativo di ri-spazializzare e ri-socializzare la produzione e il consumo alimentare (in atto principalmente nel Nord America, in Europa e in Australia)³⁰³. Gli AFN sono definiti principalmente da quattro caratteristiche: da una corta distanza tra produttori e consumatori, da piccole dimensioni aziendali e metodi agricoli biologici, dall'esistenza di luoghi di vendita alimentare come cooperative alimentari, mercati contadini, gruppi di acquisto solidale, da un impegno verso modelli di produzione, distribuzione e consumo alimentare sostenibili. Il primo elemento distintivo degli AFN dunque è quello della distanza dal luogo di produzione ai luoghi di vendita e consumo, che consente ai produttori di trattenere una quota più ampia del profitto e di bruciare meno carboni fossili sia in termini di produzione che di trasporto. Un ulteriore elemento che discende da questa prima caratteristica è il vincolo fiduciario e cooperativo che si viene a instaurare tra produttore e consumatore. Il secondo tratto distintivo delle aziende che si possono ascrivere a questo approccio degli AFN consiste nella dimensione delle aziende stesse e nelle tecniche di produzione da esse adottate. Tra queste tecniche le più diffuse son quelle che si basano su metodi di coltivazione olistici, biologici e attenti all'ambiente più in generale. Queste pratiche non dipendono da fertilizzanti, pesticidi o organismi geneticamente modificati.

Chiaramente da più parti è stato notato che non necessariamente: il locale si debba contrapporre al globale e che anzi, come si è già visto, possano sussistere relazioni tra i due sistemi alimentari; il fatto che la produzione sia "locale" sia sinonimo di un sistema produttivo equo, che non sfrutti i lavoratori. Anche un prodotto biologico può essere prodotto in condizioni inique. E anche una produzione intensiva può essere considerata locale. Tra le barriere in un modello così concepito vi sono senza dubbio i costi considerevolmente più alti che devono sostenere gli agricoltori che vogliano entrare in questa logica produttiva senza che vi sia una adeguata politica a supporto. Infatti, per fare un esempio, produrre senza ricorrere all'utilizzo di pesticidi o fertilizzanti richiede un grande investimento in energie e tempo per l'imprenditore agricolo, e la stessa cosa si può dire per le tecniche produttive non meccanizzate³⁰⁴. Inoltre, si è da altre parti arguito che gli AFN possono contribuire alla sostenibilità

³⁰² H. Renting, T K Marsden, J. Banks. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development, *Environment and Planning A*, volume 35, 2003, pag. 393.

³⁰³ L. Jarosz. The city in the country: Growing alternative food networks in Metropolitan areas, *Journal of Rural Studies* 24, 2008.

³⁰⁴ Se si vogliono approfondire questi aspetti si veda uno studio condotto anche per mezzo di interviste a numerosi agricoltori: A. B. Bruce, R. L. Som Castellano. Labor and alternative food networks: challenges for farmers and consumers, *Renewable Agriculture and Food Systems*, October 2016.

ma, data la loro eterogeneità, questa va ricercata e valutata caso per caso³⁰⁵. Come si è detto, caratteristiche come la dimensione ridotta o l'essere una azienda locale non equivalgono necessariamente a un modello di sostenibilità ecologica e/o sociale. Di fondo questo approccio sembra limitare quella relazione dell'agricoltura, specialmente italiana, tra locale e globale, laddove il locale diventa anche elemento di forza e pregio in termini di export.

Innovazione in agricoltura. Nuove tecnologie e sostenibilità ambientale: confronto o sinergia?

In termini di energia spesa e di carbonio emesso il settore agricolo è tra quelli a più alto impatto. Molte sono le sfide di un sistema, quello agricolo, che è per tanti versi insostenibile. Si pensi ai dati che la Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura delle Nazioni Unite (Food and Agriculture Organization FAO) ha reso noti sul solo allevamento di bestiame: quest'ultimo è responsabile di gran parte delle emissioni di gas serra da parte dell'attività umana. Si pensi che il bestiame, e specialmente i bovini, pascolano sul 26% della superficie terrestre (libera dai ghiacci) e che ad oggi sulla terra vi siano all'incirca 1,4 miliardi di mucche, le quali mucche emettono metano, un gas serra il cui potenziale di riscaldamento globale è venticinque volte più elevato di quello del biossido di carbonio (CO₂), e ossido di azoto, il cui potenziale di riscaldamento globale è duecentonovantasei volte maggiore di quello del CO₂³⁰⁶. Le esternalità negative del settore agroalimentare non finiscono certamente qui. Questo settore è tra quelli che ancora più dipendono dai combustibili fossili in Europa (dove solo il 7% dell'energia utilizzata in questo settore proviene da fonti rinnovabili). Negli Stati Uniti invece altri numeri preoccupano, e sono quelli che indicano come più della metà della produzione agricola sia destinata all'alimentazione animale e dove (in realtà questa è una questione diffusa egualmente nel mondo) la deforestazione avviene principalmente per creare pascoli per il bestiame. Questi esposti fin qui sono solo parte dei problemi dell'attuale insostenibile sistema agroalimentare, e non si è accennato a molti dei costi e agli sprechi degli allevamenti intensivi, che secondo l'ISPRA in Italia inquinano più di auto e moto, responsabili nel 2016 del 15% di polveri sottili³⁰⁷, con un aumento delle emissioni del settore dal 10,2% dell'anno 2000.

Dunque, appare evidente una prima conclusione: questi dati sono il frutto di una agricoltura che ha fatto nell'ultimo secolo incredibili progressi in termini di innovazione tecnologica. È chiaro che molti degli aspetti insostenibili dell'attuale paradigma agroalimentare dipendano dalle innovazioni tecnologiche che sono state introdotte e che hanno reso possibile allevamenti intensivi sempre più

³⁰⁵ Finnish Organic Research Institute. The role of alternative food networks in a more sustainable food system. Da: S. Forssell, Perspectives on the sustainability promise of alternative food networks, 2017.

³⁰⁶ J. Rifkin. Un green new deal globale, Mondadori, 2019, pag. 101.

³⁰⁷ Lo studio dell'ISPRA del 2019 che ha preso in considerazione sia il particolato primario, sia quello secondario è disponibile al seguente link: https://storage.googleapis.com/planet4-italy-stateless/2020/03/ba0a8716-pm10_dossier_planet4.pdf

estesi, filiere sempre più lunghe per le innovazioni tecnologiche nel settore dei trasporti, prodotti alimentari sempre più scollegati dalla stagionalità, prodotti animali sempre più diversi da come erano un secolo fa (in termini di maggiori dimensioni ad esempio) e tanto altro. Altre innovazioni, specialmente in campo energetico e in termini di energie da fonti rinnovabili, sembrano essere state invece ignorate dall'agricoltura³⁰⁸. E appare subito evidente una seconda conclusione: l'innovazione tecnologica sarà, o quanto meno potrà essere se sfruttata in tal senso, tra i principali *driver* di cambiamento verso uno scenario di maggiore sostenibilità del settore. La questione sembra dunque spostarsi su quale tipo di innovazione vada promossa per la transizione verso sistemi agroalimentari sostenibili. Un'altra sfaccettatura della relazione tra innovazione e sostenibilità risiede nei diversi modi di intendere la relazione stessa: innovazione come *driver* di sostenibilità o sostenibilità come *driver* di innovazione? Da un lato infatti innovazione, scienze e tecnologia hanno un ruolo cruciale nel fronteggiare le sfide economiche, sociali, ambientali, che sono interconnesse e globali. Questo, come sostenuto anche dal International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD)³⁰⁹, è vero anche per il settore agroalimentare nell'affrontare le sfide legate all'insostenibilità del sistema e alla *food insecurity*. Dall'altro lato la sostenibilità stessa è considerata *driver* di innovazione, in special modo nel settore privato, dove parole come sostenibilità, ambientalismo o responsabilità sociale d'impresa sono divenute parole chiave e all'ordine del giorno, con rischi di "green-whasing"³¹⁰.

L'innovazione, come si diceva, è divenuta una chiave nella discussione circa la relazione tra agricoltura e sostenibilità. Vi è infatti ampio consenso sul ruolo cruciale dell'innovazione nel rendere l'agricoltura non solo più competitiva ma anche più sostenibile³¹¹. Ma come si è sottolineato in precedenza la relazione tra innovazione tecnologica e sostenibilità nei sistemi agroalimentari è complessa e dipende fortemente dal tipo di innovazione implementato. Si approfondirà dunque questa connessione.

Il Ventunesimo Secolo ha visto profonde innovazioni che pochi anni prima erano semplicemente impensabili, e questo anche nel settore agroalimentare. Le tecnologie sviluppate in materia di genetica, nuovi materiali e comunicazioni hanno stravolto le modalità in cui il cibo viene prodotto,

³⁰⁸ Come si diceva poc'anzi in Europa solo il 7% dell'energia totale utilizzata in agricoltura proviene da fonti energetiche rinnovabili, quando queste contribuiscono al consumo energetico complessivo per il 15%.

³⁰⁹ IAASTD. Agriculture at a Crossroads - Global Report. International Assessment of Agriculture Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD). Island Press, Washington DC (USA), 2009.

³¹⁰ Termine che indica una strategia di comunicazione volta a costruire una immagine ingannevole o comunque non rispondente al vero di imprese, organizzazioni o istituzioni politiche, nell'ambito della sostenibilità e sotto il profilo dell'impatto ambientale. Tale strategia comunicativa viene per lo più adottata per distogliere l'attenzione pubblica da externalità negative generate dall'impresa/organizzazione/istituzione stessa.

³¹¹ H. El Bilali. Relation between innovation and sustainability in the agro-food system, Ital. J. Food Sci., vol. 30, 2018, pag. 210.

commercializzato e consumato. Il modo stesso di concepire il cibo è radicalmente cambiato. Verrà fornita ora una Tavola con le maggiori innovazioni nel settore agroalimentare.

FIGURA 9. *Le maggiori innovazioni nel settore agroalimentare*³¹²

Settore industriale	Innovazione
Agricoltura	Nuove tecniche di ingegneria genetica (modificazione genetica indotta da alterazione tramite CRISPR, una proteina che permette di intervenire su un punto preciso della sequenza di Dna di un organismo per modificarlo). Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT): agricoltura intelligente e di precisione (tramite l'utilizzo di droni, immagini aeree, atomizzatori e vaporizzatori, robot diserbanti, sensori wireless per collezionare dati dai campi o dalle serre e per consentire l'automatizzazione dei sistemi di coltivazione, sensori e microchip ingeribili per tracciare l'attività e la salute del bestiame, veicoli agricoli a guida autonoma). Agenti di biocontrollo microbico (Biopesticidi). Agenti di biocontrollo microbico geneticamente modificati. Nanotecnologie (Nanoformulazione di sostanze chimiche e
Industria alimentare	Nanotecnologie (packaging, integratori e additivi alimentari) Nutraceutici sintetici biologici. ICT (blockchain per la tracciabilità dei sistemi, etichette intelligenti, macchinari automatizzati di processazione degli alimenti, piattaforme big data per la gestione di procurement e marketing). Alimentazione per gli animali creata dagli insetti.
Vendita al dettaglio	ICT (logistica automatizzata, analytics, piattaforme di big data, blockchain per i sistemi di tracciabilità, sensori portatili rilevatori di glutine, software e device di e-commerce personalizzati).
Ristorazione	Neurogastronomia ICT (cuochi robot, droni camerieri, macchinari intelligenti di rivendita di prodotti alimentari, macchinari di vendita di vino e birra automatizzati, scanner nutrizionali, app per pagare il conto tramite lo smartphone, menu "mind-reading", sensori portatili rilevatori di glutine).

³¹² Questa tavola è tratta da V. Sodano. Innovation Trajectories and Sustainability in the Food System, Sustainability, 2019, pag. 8. La traduzione è a cura dell'autore.

Stabilire una netta connessione tra le singole innovazioni e una finalità di sostenibilità è certamente cosa complessa e richiederebbe una analisi caso per caso.

La letteratura identifica nelle ICT un contributo verso la transizione a modelli più sostenibili della catena agro-alimentare (in termini di riduzione delle inefficienze, abbassamento dei costi gestionali, miglioramento del coordinamento lungo tutta la catena agro-alimentare) ma anche un fattore potenzialmente foriero di esternalità negative (controllo del mercato alimentare sempre più concentrato nelle mani di poche multinazionali, disconnessione tra i produttori e i consumatori per via delle relazioni virtuali, crescente dipendenza dalla tecnologia, rischio di esclusione dei produttori non avanzati dal punto di vista digitale, specialmente nei paesi in via di sviluppo).

Sembrano dunque da preferire, in quanto ad approccio, quelle realtà che danno una chiara connotazione di sostenibilità alla ricerca e innovazione. E occorre sempre più che Ricerca e Industria lavorino a stretto contatto, in un contesto che sempre più deve essere pensato come favorevole all'innovazione con un'ottica primaria di riduzione degli impatti del settore agro-alimentare. Una riduzione dell'impatto ambientale rientra tra i benefici attesi dell'Agricoltura di Precisione e degli strumenti che contribuiscono al tracciamento della filiera.

La prima, l'agricoltura di precisione, è quel sistema che fornisce “gli strumenti per fare la cosa giusta, nel posto giusto, al momento giusto”³¹³, intendendo per “cosa giusta” l'intervento agronomico. È quindi una modalità di gestione aziendale basata sull'osservazione, la misura e la risposta dell'insieme di variabili quanti-qualitative inter ed intra-campo che intervengono nell'ordinamento produttivo. Ciò al fine di definire, dopo analisi dei dati sito-specifici, un sistema di supporto decisionale per l'intera gestione aziendale, con l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti nell'ottica di una sostenibilità avanzata di tipo climatico e ambientale, economico, produttivo e sociale”³¹⁴. Tra i benefici attesi: l'ottimizzazione dell'efficienza produttiva e qualitativa, la riduzione dei costi aziendali, l'ottimizzazione degli input con conseguente minimizzazione degli impatti ambientali. Simile e coerente con l'agricoltura di precisione vi è l'irrigazione di precisione³¹⁵.

L'agricoltura di precisione, in un periodo in cui le innovazioni avvengono sempre più velocemente è stata già superata, o comunque affiancata, da un nuovo paradigma: l'Agricoltura 4.0, simbolo di un'agricoltura che guarda sempre più al digitale³¹⁶ e alle nuove tecnologie. Questo nuovo paradigma

³¹³ F. J. Pierce, P. Nowak. Aspects of precision agriculture. *Advances in agronomy*, 67, 1-85, 1999.

³¹⁴ Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione in Italia, 2015.

³¹⁵ Per un approfondimento delle innovazioni tecnologiche per l'uso sostenibile delle risorse idriche in agricoltura si veda P. Nino et al. L'innovazione tecnologica per un uso sostenibile della risorsa idrica in agricoltura, *Agriregione*europa anno 11 n°41, Giu 2015.

³¹⁶ In Italia, tra le varie iniziative, si pensi all'accordo siglato da Confagricoltura e Open fiber per favorire la diffusione della banda larga e superare il digital divide.

prevede un maggiore uso, oltre a ICT dell'Internet of Farming, reso possibile da tecnologie innovative come l'Iot (Internet of Things) e i Big Data Analytics. È l'Agricoltura 4.0 a puntare molto su innovazioni in materia di tracciabilità, come ad esempio l'utilizzo della *blockchain* a servizio della filiera agroalimentare.

Va da sé che un elemento che contribuirebbe a ridurre l'impronta ecologica del settore è la conversione dei sistemi di alimentazione delle diverse tappe della filiera da un sistema basato sullo sfruttamento dei carboni fossili a uno basato su fonti energetiche rinnovabili. Tra le punte avanzate di innovazione e ricerca si possono citare il laboratorio di ricerca e innovazione creato dalla Sony a Parigi. Il Lab, intitolato Sony Computer Science Laboratory lavora, tra le altre cose, al tema dei sistemi agroalimentari sostenibili e *community-based*. Il loro lavoro di ricerca si incentra sul ruolo che le nuove tecnologie possono svolgere nei sistemi agroalimentari, includendo in queste la *computer science*, la robotica e l'intelligenza artificiale. Il loro lavoro di ricerca si basa sull'assunto che la tecnologia possa risolvere solo una parte dell'equazione ed è per questo che il loro interesse è destinato anche a questioni socio-economiche correlate ai sistemi agroalimentari e all'approccio dei beni comuni.

Una *best practice* dalla Francia: Agripolis

Agripolis è una start-up francese che crea agricoltura urbana installando e gestendo lotti agricoli urbani³¹⁷. Opera sfruttando la tecnologia dell'agricoltura aeroponica³¹⁸. Questa start-up è finita su numerosi giornali quando ha dichiarato l'intenzione di voler realizzare il più grande orto urbano del mondo su un tetto, a Parigi.

FIGURA 10.

³¹⁷ Il sito web della start-up è disponibile al seguente link: <http://agripolis.eu/>

³¹⁸ Una tecnica di coltivazione in serra che non necessita di terreno. Con la coltivazione aeroponica infatti non si impiega alcun tipo di substrato e le piante vivono e crescono grazie a un sistema tecnologicamente avanzato che nebulizza le sostanze nutritive utili alle piante stesse per il loro processo vitale. L'ambiente chiuso consente di controllare e limitare l'esposizione delle piante agli agenti patogeni.



Credits: Valode & Pistre Architectes Atlav AJN

L'innovatività di questa start-up risiede certamente nella scelta della tecnica produttiva. Agropolis infatti installa delle colonne da lei sviluppate su cui vengono fatte crescere le piante, per mezzo della tecnica aeroponica. In aggiunta a ciò la produzione è locale e portata avanti esclusivamente tramite nutrienti usati nell'agricoltura biologica. In questo modo Agropolis risponde alle problematiche legate ai modelli produttivi agricoli che si basano sull'utilizzo di fertilizzanti chimici e pesticidi e ai costi di modelli agroalimentari che prevedono lunghe distanze tra produttore e consumatore. Le installazioni di queste innovative colonne avvengono sui tetti, sulle terrazze o in generale su superfici piate, senza bisogno di alcuna modifica alla superficie stessa. Inoltre, trovandosi sui tetti ed essendo alimentate da un sistema chiuso che le irriga, le piante non entrano in contatto con il particolato fine, garantendo un'ottima qualità del prodotto.

FIGURA 11.



Credits: The Guardian <https://www.theguardian.com/cities/2019/aug/13/worlds-largest-urban-farm-to-open-on-a-paris-rooftop>

Il business model della start-up prevede che questa lavori esclusivamente con: investitori istituzionali, enti di edilizia sociale, comunità locali, grandi compagnie e grandi negozi/outlet, interessati in prima persona nella produzione o decisi a offrire i servizi da essa derivanti ai loro beneficiari (inquilini, clienti, impiegati, cittadini). Tramite queste installazioni l'impronta ecologica viene considerevolmente abbassata e l'ente (che sia un negozio, una azienda, una comunità, un edificio di edilizia sociale etc.) che decide di servirsi dei servizi offerti dalla start-up, dotandosi del proprio orto urbano personale, ha un guadagno reputazionale altrettanto considerevole. Agripolis infine, può farsi carico direttamente della produzione e della vendita, definendo preventivamente con il cliente le modalità di vendita e remunerazione.

Capitolo III Tre casi studio italiani (più uno)

Le variabili del framework analitico

Lo studio in questione adotta il framework analitico utilizzato da Ostrom e Nagendra per studiare l'azione collettiva e le condizioni ecologiche presenti nei laghi urbani della città del sud indiano di Bangalore³¹⁹. Lo studio in questione infatti risulta essere un modello alquanto simile in molti suoi aspetti a quello portato avanti in questa sede. Pertanto, le variabili adottate sono le stesse, seppur con delle modifiche, adottate per adattare al contesto. I casi studio verranno analizzati andando ad indagare le seguenti variabili³²⁰:

³¹⁹ H. Nagendra, E. Ostrom, *Applying the social-ecological system framework to the diagnosis of urban lake commons in Bangalore, India*, in *Ecology and Society* 19(2) 67, 2014.

³²⁰ Le variabili, qui come nell'introduzione del framework analitico, sono volutamente lasciate nella lingua originale, l'inglese, per non comprometterne il senso più profondo con traduzioni che potrebbero risultare non completamente rispondenti al senso medesimo.

Categoria	Codice	Nome della variabile	utilizzata in questo studio	ragioni per la inclusione/esclusione
Social, Economic, and Political Settings (S)	S1	Economic development	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	S2	Demographic trends	sì	idem
	S3	Political stability	sì	idem
	S4	Regional discipline*	sì	idem
	S5	Markets incentives	sì	idem
	S6	Media organizations	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	S7	Technology	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
Related Ecosystems (ECO)	ECO1	Climate patterns	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	ECO2	Pollution patterns	sì	idem
	ECO3	Flows into and out of focal SES	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
Resource Systems (RS)	RS1	Sector	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	RS2	Clarity of system boundaries	no	tutti e tre i casi hanno confine ben definiti
	RS3	Size of resource system	sì	vi sono differenze apprezzabili tra I tre casi
	RS4	Human-constructed facilities	no	Presenti in tutti e tre I casi, in misura maggiore nel PASM e nel terreno del Consorzio Tutela Vini. Non quantificabile
	RS5	Productivity of the system	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	RS6	Predictability of system dynamics	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	RS7	Location	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
Resource Units (RU)	RU1	Resource unit mobility	no	la mobilità delle unità di risorse è minima negli allevamenti. Non rileva.
	RU2	Growth or replacement rate	no	Non rileva. Profondamente influenzata da profuctivity (RS5)
	RU3	Interaction between resource units	no	Non rileva
	RU4	Economic value	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	RU5	Number of units	no	non quantificabile
	RU6	Distinctive characteristics	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
	RU7	Spatial or temporal distribution	no	non rileva

Categoria	Nome della variabile	utilizzata in questo studio	ragioni per la inclusione/esclusione
Codice			
Actors (A)			
A1	Number of relevant actors	sì	importante da valutare. Si intendono qui attori collettivi, i.e. ONG
A2	Socioeconomic attributes	no	non quantificabile
A3	History or past experiences	no	non quantificabile
A4	Location	sì	importante da valutare. Si intende qui la posizione delle imprese Agricole rispetto al mercato di riferimento
A5	Leadership/entrepreneurship	sì	identificata in letteratura come variabile importante nell'influenzare l'azione collettiva. Si intende qui la leadership di singoli individui
A6	Norms (trust-reciprocity)/social capital	sì	identificata in letteratura come variabile importante nell'influenzare l'azione collettiva
A7	Knowledge of SES/mental models	no	identificata in letteratura come variabile importante nell'influenzare l'azione collettiva. Non vi sono sostanziali differenze tra i tre casi
A8	Importance of resource (dependence)	no	non vi sono sostanziali differenze tra i tre casi
A9	Technologies available	sì	vi sono sostanziali differenze tra i tre casi.
Governance Systems (GS)			
GS1	Government organizations	sì	vi sono sostanziali differenze tra i tre casi
GS2	Nongovernmental organizations	sì	idem
GS3	Network structure	sì	idem
GS4	Property-rights systems	no	non vi sono sostanziali differenze tra i tre casi
GS5	Operational-choice rules	sì	vi sono sostanziali differenze tra i tre casi
GS6	Collective-choice rules	sì	idem
GS7	Constitutional-choice rules	sì	idem
GS8	Monitoring and sanctioning rules	sì	idem
GS11	Co-governance	sì	idem

Categoria Codice	Nome della variabile	utilizzata in questo studio	ragioni per la inclusione/esclusione
Interactions (I)			
I1	Harvesting	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
I2	Information sharing	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
I3	Deliberation processes	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
I4	Conflicts	sì	idem
I5	Investment activities	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
I6	Lobbying activities	sì	idem
I7	Self-organizing activities	sì	idem
I8	Networking activities	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
I9	Monitoring activities	sì	vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
I10	Evaluative activities	no	non vi sono differenze apprezzabili tra i tre casi
Outcome criteria (O)			
O1	Economic performance measures*	sì	Si intende con questa variabile, che sostituisce Social performance measures della Ostrom, la sostenibilità economica dello strumento stesso analizzato. Questa verrà indagata principalmente tramite le interviste. Certamente la Social performance measures sarà da studiare in una seconda fase, con attenzione ad aspetti cruciali della sostenibilità in agricoltura , come quello dello sfruttamento dei lavoratori/caporalato
O2	Ecological performance measures	sì	Si intende con questa variabile il dato sul consumo di suolo
O3	Externalities to other SESs	no	Sarà certamente un outcome da studiare ma con un lasso di tempo più prolungato

Le variabili sopra esposte verranno valutate con il seguente metodo di valutazione:

Absent – Weak - Moderate - Strong

Gli asterischi * costituiscono modifiche al framework della Ostrom, pensate per inquadrare più adeguatamente i contesti presi in esame, che si differenziano per alcune caratteristiche di fondo da quelli studiati dalla stessa Ostrom.

Consorzio Tutela Vini Montefalco

Cosa sono i Consorzi di Tutela

I Consorzi di Tutela nascono come associazioni volontarie e senza finalità lucrative. Sono promosse dalle imprese e operatori economici coinvolti nelle singole filiere con la funzione di tutelare le produzioni agroalimentari Dop (Denominazione di Origine Protetta) e Igp (Indicazione Geografica Protetta). Tali prodotti vengono ritenuti meritevoli di particolare protezione giuridica e perciò iscritti in specifici registri (nel registro europeo delle Denominazioni d'Origine protette e delle Indicazioni Geografiche Protette) e inseriti in regimi di qualità istituiti e regolamentati dalla normativa comunitaria.

Sono regolamentati dall'articolo 2602 del Codice Civile, che recita: “Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese (...)”. I Consorzi di Tutela vengono riconosciuti ai sensi dell'art. 14 della Legge 21 dicembre 1999 n. 526 con decreto dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo. Il medesimo art. attribuisce ai Consorzi funzioni di tutela, promozione, valorizzazione, informazione del consumatore e cura generale delle Indicazioni Geografiche. Nello svolgimento delle loro attività essi possono:

- a) avanzare proposte di disciplina regolamentare e svolgere compiti consultivi relativi al prodotto interessato;
- b) definire programmi recanti misure di carattere strutturale e di adeguamento tecnico finalizzate al miglioramento qualitativo delle produzioni in termini di sicurezza igienico-sanitaria, caratteristiche chimiche, fisiche, organolettiche e nutrizionali del prodotto commercializzato;
- c) promuovere l'adozione di apposite delibere contenenti accordi, approvati dal Mipaaf e privi di qualsiasi contenuto anticoncorrenziale, tra operatori economici che beneficino di una stessa IG e tendenti ad una corretta programmazione produttiva in funzione delle esigenze del mercato;
- d) collaborare, secondo le direttive impartite dal Mipaaf, alla vigilanza, alla tutela e alla salvaguardia della DOP e della IGP da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge; tale attività è esplicata ad ogni livello e nei confronti di chiunque, in ogni fase della produzione, della trasformazione e del commercio. Un tratto caratteristico del presente strumento di tutela territoriale consiste nella gestione dei marchi e contrassegni di qualità. Infatti, ai Consorzi sono affidati importanti compiti di gestione

dei marchi e contrassegni come segni distintivi della conformità ai disciplinari di produzione delle DOP e IGP. Di seguito una figura che riassume la normativa italiana di riferimento e quella europea.

FIGURA 12. La normativa di riferimento italiana e europea³²¹

Normativa italiana di riferimento

Decreto 14 ottobre 2013

""Disposizioni nazionali per l'attuazione del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari in materia di DOP, IGP e STG.", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n.251 del 25-10-2013.

Decreto 12 maggio 2010

"Disposizioni generali in materia di verifica delle attività attribuite ai Consorzi di tutela in agricoltura", pubblicato nella Gazz. Uff. 26 maggio 2010, n. 121

D.M. 4 maggio 2005

"Integrazione ai D.M. 12 aprile 2000 recanti rispettivamente le disposizioni generali relative ai requisiti di rappresentatività e l'individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)", pubblicato nella Gazz. Uff. 16 maggio 2005, n. 112

D.M. 10 maggio 2001

"Integrazione ai D.M. 12 aprile 2000 recanti rispettivamente le disposizioni generali relative ai requisiti di rappresentatività e l'individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protette (D.O.P.) e delle indicazioni geografiche protette (I.G.P.)", pubblicato nella Gazz. Uff. 12 giugno 2001, n. 134

D.M. 12 ottobre 2000

"Collaborazione dei consorzi di tutela delle DOP e IGP con l'Ispettorato centrale repressione frodi nell'attività di vigilanza, tutela e salvaguardia delle DOP e IGP", pubblicato nella Gazz. Uff. 21 novembre 2000, n. 272

D.M. 12 settembre 2000, n. 410

"Adozione del regolamento concernente la ripartizione dei costi derivanti dalle attività dei Consorzi di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette incaricati dal Ministero delle politiche agricole e forestali" pubblicato nella Gazz. Uff. 12 gennaio 2001, n. 9

D.M. 12 aprile 2000

"Individuazione dei criteri di rappresentanza negli organi sociali dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)", pubblicato nella Gazz. Uff. 27 aprile 2000, n. 97 (n. 61414)

D.M. 12 aprile 2000

"Disposizioni generali relative ai requisiti di rappresentatività dei consorzi di tutela delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP)", pubblicato nella Gazz. Uff. 27 aprile 2000, n. 97. (n. 61413)

L.21 dicembre 1999, n. 526 (articolo 14)

"Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee- Legge Comunitaria 1999" pubblicata nella Gazz. Uff. 18 gennaio 2000, n. 13, S.O.

Normativa europea

Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 (articolo 45)

"Sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari "

Le denominazioni di Origine e le Indicazioni Geografiche hanno acquisito sempre più rilevanza nella coscienza dei produttori e nel gradimento dei consumatori grazie alle politiche di promozione portate

³²¹ Elaborazione da Mipaaf -Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Ruolo dei Consorzi. Disponibile al seguente link: <http://www.dop-igp.eu/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10>

avanti dalle Istituzioni comunitarie e nazionali e soprattutto per l'impegno diretto degli attori della filiera, sempre più interessati a farsi garanti e promotori di un modello di produzione vitivinicola quanto più trasparente ed affidabile. Si veda dunque più nel dettaglio in cosa consistono le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche. Come detto il sistema europeo delle DOP e delle IGP è nato nel 1992, con l'intento di armonizzare ed integrare norme di tutela già esistenti in alcuni Paesi dell'Unione Europea. Nelle parole del Regolamento CEE n. 2081/92 istitutivo del sistema di protezione delle denominazioni territoriali (che è stato in seguito sostituito dal Regolamento CEE 510/2006 che non ha però modificato le seguenti definizioni) “si intende per: a) denominazione d'origine: il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare – originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e – la cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica delimitata; b) indicazione geografica: il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare – originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e – di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica possa essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata”³²².

Nel caso dei vini si fa riferimento alle seguenti sigle: IGT, Indicazione Geografica Tipica; DOC, Denominazione di Origine Controllata; DOCG, Denominazione di Origine Controllata e Garantita. La Comunità Europea sostanzialmente divide i vini in due macro-tipologie: i vini che mantengono una forte correlazione con il territorio di riferimento delle uve con le quali sono prodotti (IGP, Indicazione Geografica Protetta e DOP, Denominazione di Origine Protetta) e vini non necessariamente riconducibili a vitigni specifici e/o a zone di produzione definite e perciò soggetti a minori regolamentazioni (quelli in Italia noti come vini da tavola). La normativa italiana ha introdotto la sigla IGT, che spesso sostituisce IGP, e le sigle DOC e DOCG, che sostituiscono DOP.

La disciplina umbra in materia di Consorzi di Tutela

In questo paragrafo è interessante citare la disciplina di quello che è veramente l'elemento distintivo di un Consorzio, e cioè la Denominazione d'Origine. Il Consorzio di Tutela Vini Montefalco si occupa principalmente della protezione della Denominazione di Origine Controllata e Garantita “Montefalco Sagrantino” e “Montefalco” e recentemente anche della Denominazione di Origine Controllata Spoleto³²³. Il ruolo dei Consorzi consiste nel sovrintendere alla scrittura e alla gestione

³²² Regolamento CEE n. 2081/92

³²³ Il decreto 15 novembre 2019 a integrazione del decreto 17 gennaio 2013, di riconoscimento del Consorzio tutela vini Montefalco ed attribuzione dell'incarico a svolgere le funzioni di promozione, valorizzazione, vigilanza, tutela,

della disciplinare di produzione di riferimento. Il disciplinare di produzione è, genericamente, la prescrizione che disciplina l'ottenimento di un prodotto agricolo o alimentare e, nel caso specifico, è la norma di legge che definisce i requisiti produttivi e commerciali di un prodotto DOP o IGP o DOCG, DOC, IGT o altre qualifiche. Il disciplinare contiene gli standard qualitativi di produzione per i vini DOC e IGT, di produzione e imbottigliamento per i vini DOCG.

Il Consorzio Tutela Vini Montefalco

In questo caso si ritrova un'evidenza già individuata nel corso della tesi: locale può dialogare con globale e locale può essere un'arma vincente, specialmente nel caso italiano, su scala globale. Un dato fondamentale per comprendere il territorio di riferimento del Consorzio Tutela Vini Montefalco è infatti quello relativo all'export: questo pesa circa il 70% sul fatturato complessivo dei vini di Montefalco³²⁴ (stando ai dati aggiornati al 2018 tra i principali importatori compaiono gli Stati Uniti, per un 26% del totale, la Germania per il 10% e la Cina, per un 8%). In questo caso di studio dunque, rispetto agli altri due, il sistema agroalimentare locale acquisisce in misura nettamente una importanza a livello internazionale. Come testimonia infatti il dato sull'export delle aziende della zona, le peculiarità di quest'ultima, che rendono il prodotto unico nel suo genere e di un livello qualitativo particolarmente elevato, contribuiscono a fornire una determinata immagine del prodotto nel mondo e a far sì che questo possa essere venduto e apprezzato (e anzi, ricercato) a livello internazionale. Questo è dunque un caso in cui il radicamento sul territorio è particolarmente vantaggioso oltre che forzato. È proprio l'unicità del contesto locale che contribuisce a rendere il prodotto famoso nel mondo.

Il Consorzio Tutela Vini Montefalco nasce nel 1981 con lo scopo di coordinare le aziende della zona³²⁵. La denominazione Montefalco racchiude un'area totale di circa 1200 ettari (Montefalco Doc 430 ettari circa, Montefalco Sagrantino Docg 750 ettari circa). La denominazione Spoleto racchiude invece in sé: Spoleto Bianco DOC, Spoleto Trebbiano Spoletino DOC, Spoleto Trebbiano Spoletino Spumante DOC, Spoleto Trebbiano Spoletino Passito. Riunisce 231 soci di cui 60 cantine e costituisce il 16,7% della produzione di vino in Umbria (con un totale stimato in oltre tre milioni di bottiglie). Tra i compiti del Consorzio c'è la promozione dei vini del territorio e di una continua ricerca della qualità. Il compito primario è quello di garantire gli elevati standard di produzione e di promuovere il Montefalco Sagrantino DOCG e il Montefalco DOC nel mondo. Di recente si è aggiunta alla tutela del Consorzio anche la DOC Spoleto e comprende parzialmente i territori dei

informazione del consumatore e cura generale degli interessi, di cui all'articolo 41, comma 1 e 4, della legge 12 dicembre 2016, n. 238, sulla DOC «Spoleto», è disponibile al seguente link:

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/06/19A07626/SG>

³²⁴ Quando la propensione all'export del comparto del vino italiano è del 50% circa.

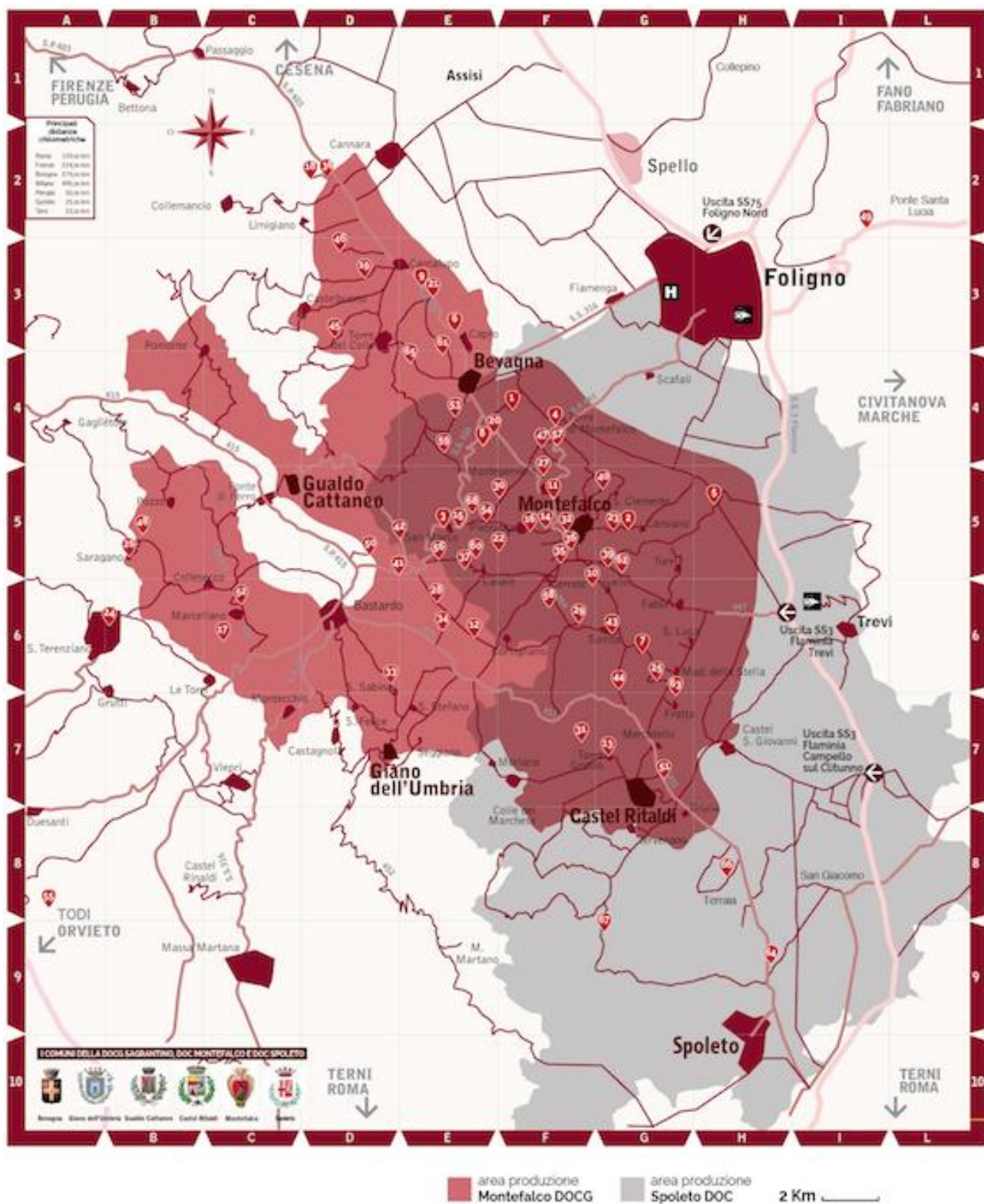
³²⁵ <https://www.consorziomontefalco.it/consorzio/>

comuni di Campello sul Clitunno, Castel Ritaldi, Foligno, Montefalco, Spoleto e Trevi. Ciò significa che il Consorzio ha un ruolo importante nel contrastare due problematiche forti dell'agroalimentare italiano: la contraffazione e l'*italian sounding*, che frequentemente colpiscono le produzioni italiane più pregiate e riconoscibili. Il Consorzio rappresenta più componenti della filiera che, nel caso del vino sono tre: viticoltori, vinificatori e imbottiglieri. Questa pare essere una caratteristica molto interessante del modello dei Consorzi. Nel caso di Montefalco tuttavia, nelle parole del Presidente Antonelli, la grande maggioranza delle Cantine rappresenta e racchiude tutte e tre le filiere.

Il Consorzio è in questione, godendo di particolare rappresentatività, possiede la cosiddetta autorizzazione erga omnes, che lo autorizza a richiedere contributi anche alle Cantine che non sono associate ma si trovano nel perimetro di Denominazione d'Origine. La gran parte degli introiti deriva proprio da questo strumento mentre è meno frequente che il Consorzio ricorra agli incentivi pubblici, che andrebbero chiaramente co-finanziati.

Collabora nelle sue attività con enti pubblici e associazioni locali, come ad esempio La strada del vino, una associazione volta a promuovere il territorio in un raggio più esteso di quello tutelato dal Consorzio. Sulla sostenibilità ambientale c'è da sottolineare un punto che è interessante: il Consorzio non fa differenza circa le modalità di produzione (e quindi tra metodi biologici, naturali, biodinamici etc.) ma è tenuto a rappresentare tutte le aziende del perimetro di tutela. Fatta questa doverosa premessa si può citare, tra le iniziative intraprese dal Consorzio per la promozione di un modello di agricoltura sostenibile, il progetto pilota nato nel 2015 "Grape Assistance" (divenuto nel 2018 "Smart Meteo"), un progetto che prevedeva una riduzione dell'uso dei fitofarmaci del 40%. Il progetto ha previsto nei primi tre anni di applicazione in vigna un risparmio di circa 175 euro per ciascun ettaro e ha abbattuto l'utilizzo di tonnellate di prodotti chimici. Nella sua evoluzione questo progetto lanciato dal Consorzio ha visto l'aggiunta di un fondamentale elemento tecnologico. Smart Meteo infatti è un sistema per il monitoraggio fitopatologico in agricoltura che integra funzionalità di supporto tecnico agro-meteorologico. Questo strumento, che ha la finalità di fornire all'agricoltore informazioni validate e georeferenziate di elevato profilo tecnico riguardo all'andamento climatico e al monitoraggio fitosanitario delle principali avversità delle colture più diffuse su scala regionale, è stato esteso anche al settore cerealicolo e a quello olivicolo.

FIGURA 13



Parco Agricolo Sud Milano

Cosa sono i Parchi Agricoli

I parchi agricoli sono territori agro-urbani o agro-ambientali che propongono forme di agricoltura di prossimità che alle attività agricole associano le esternalità dell'agricoltura multifunzionale. I Parchi

agricoli sono in Italia declinazioni dei Parchi regionali, con i quali si intendono zone organizzate in modo unitario, con particolare riferimento alle esigenze di protezione della natura, dell'ambiente e di uso culturale e ricreativo, nonché orientate allo sviluppo delle attività agricole e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità. I parchi infatti possono essere anche fluviali, montani, forestali, di cintura metropolitana.

La disciplina lombarda in materia di Parchi regionali

Il Parco Agricolo Sud Milano, istituito con Legge Regionale n. 24 del 1990, sulla base dei contenuti del “Piano generale delle aree regionali protette”, di cui alla Legge Regionale n. 86 del 1983, è disciplinato dal Piano Territoriale di Coordinamento approvato con D.G.R. 3/08/2000 n. 7/818 dalla Giunta Regionale Lombarda. È al Piano che spetta il perseguimento degli obiettivi generali di orientare e guidare gli interventi ammessi secondo finalità di valorizzazione ambientale, tutela del paesaggio e delle componenti della storia agraria.

Il Parco Agricolo Sud Milano

Il parco Agricolo Sud Milano (PASM) è uno dei parchi agricoli suburbani (per la precisione è: un parco regionale agricolo di cintura metropolitana) più grandi d'Europa. È stato istituito con Legge Regionale n. 24/1990, sulla base dei contenuti del “Piano generale delle aree regionali protette”, di cui alla Legge Regionale n. 86 del 1983. Gestito sin dalla nascita dalla Provincia di Milano è oggi gestito dalla Città Metropolitana di Milano. Per le sue specificità il PASM è riconosciuto sia come parco agricolo che di cintura metropolitana. Ha una estensione totale di circa 47.000 ettari e rappresenta circa il 30% della superficie totale della Città metropolitana di Milano³²⁶. Coinvolge 61 dei 134 Comuni della Città Metropolitana, incluso il Comune di Milano³²⁷. Il numero esatto di aziende agricole con terreni che rientrano nel perimetro del Parco non è mai stato stimato ma si attesta attorno alle novecento unità, con una superficie media delle aziende di 48 ettari. La superficie agricola all'interno del Parco e all'incirca estesa per 37.000 ettari, di cui il 28% è destinato a colture di riso, il 28% a mais, il 17% a foraggiere, il 12% a cereali autunno-vernini, con un 5% di set-aside e terreni dedicati ad “altro” per un altro 10%. Gli allevamenti presenti all'interno della superficie del Parco sono circa quattrocento, di cui un 76% sono allevamenti bovini, un 8% suini, un 6% equini, un 4%

³²⁶ Che si estende per 157.500 ettari

³²⁷ E in particolare: Al Bairate, Arluno, Assago, Bareggio, Basiglio, Binasco, Bubbiano, Buccinasco, Calvignasco, Carpiano, Casarile, Cassina de' Pecchi, Cernusco sul Naviglio, Cerro al Lambro, Cesano Boscone, Cislano, Colturano, Corbetta, Cornaredo, Corsico, Cusago, Dresano, Gaggiano, Gorgonzola, Gudo Visconti, Lacchiarella, Liscate, Locate di Triulzi, Mediglia, Melegnano, Melzo, Milano, Noviglio, Opera, Pantigliate, Paullo, Pero, Peschiera Borromeo, Pieve Emanuele, Pioltello, Pregnana Milanese, Rho, Rodano, Rosate, Rozzano, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Sedriano, Segrate, Settala, Settimo Milanese, Trezzano sul Naviglio, Tribiano, Vanzago, Vermezzo, Vernate, Vignate, Vittuone, Vizzolo Predabissi, Zelo Surrigone, Zibido San Giacomo. Al seguente link è disponibile una tabella con i dati raffiguranti la percentuale di territorio del Parco diviso per comune:

https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/parco_agricolo_sud_milano/content/allegati/territorio_cifre/Comuni_territorio.pdf

avicoli e 6% “altri”. Venendo ai numeri delle aziende presenti nel Parco: 33 sono aziende agrituristiche, 29 hanno il Marchio del Parco, circa 40 prevedono la vendita diretta di prodotti, 30 prevedono attività didattiche all’interno delle loro attività. All’interno del Parco sono situati, oltre a luoghi naturali di particolare pregio, 31 nuclei rurali di interesse paesistico, 17 nuclei di grande valore storico-monumentale, 186 insediamenti rurali isolati di interesse paesistico, 128 emergenze storico-architettoniche e 120 manufatti della storia agraria. L’ambiente è inoltre reso tipico dalla presenza di fontanili e zone umide, navigli e corsi d’acqua, filari arborei e marcite.

L’Ente collabora nella sua attività con numerosi e differenti soggetti territoriali, con Fondazioni bancarie, come ad esempio la Fondazione Cariplo, università, come ad esempio l’Università degli Studi di Milano, associazioni territoriali, distretti agricoli (che all’interno del Parco sono 4: il Distretto Agricolo Milanese, creato nel 2011 e promosso dal Comune di Milano, conta 31 aziende, il Distretto Agricolo della Valle dell’Olona (DAVO), creato nel 2012, promosso dal Consorzio del fiume Olona, conta 29 aziende agricole, il Distretto Neorurale delle Tre Acque di Milano DiNAmo, creato nel 2012 e promosso dalla Provincia di Milano, oggi Città Metropolitana, conta 35 aziende, il Distretto Rurale Riso e Rane, promosso da aziende locali, conta 63 aziende coinvolte, il Distretto Agricolo Rurale Adda Martesana DAAM, promosso dal Comune di Liscate, conta 21 aziende coinvolte) enti di ricerca, altre istituzioni, municipalità, Regione, Comune di Milano e altri ancora.

A livello di governance il Consiglio direttivo dell’Ente racchiude rappresentanti della pubblica amministrazione, in particolare dell’organo metropolitano e dei Comuni del territorio e rappresentanti delle associazioni territoriali (Associazioni degli Ambientalisti e Associazioni degli Agricoltori). È presente inoltre una Assemblea dei Sindaci dei 61 Comuni del Parco.

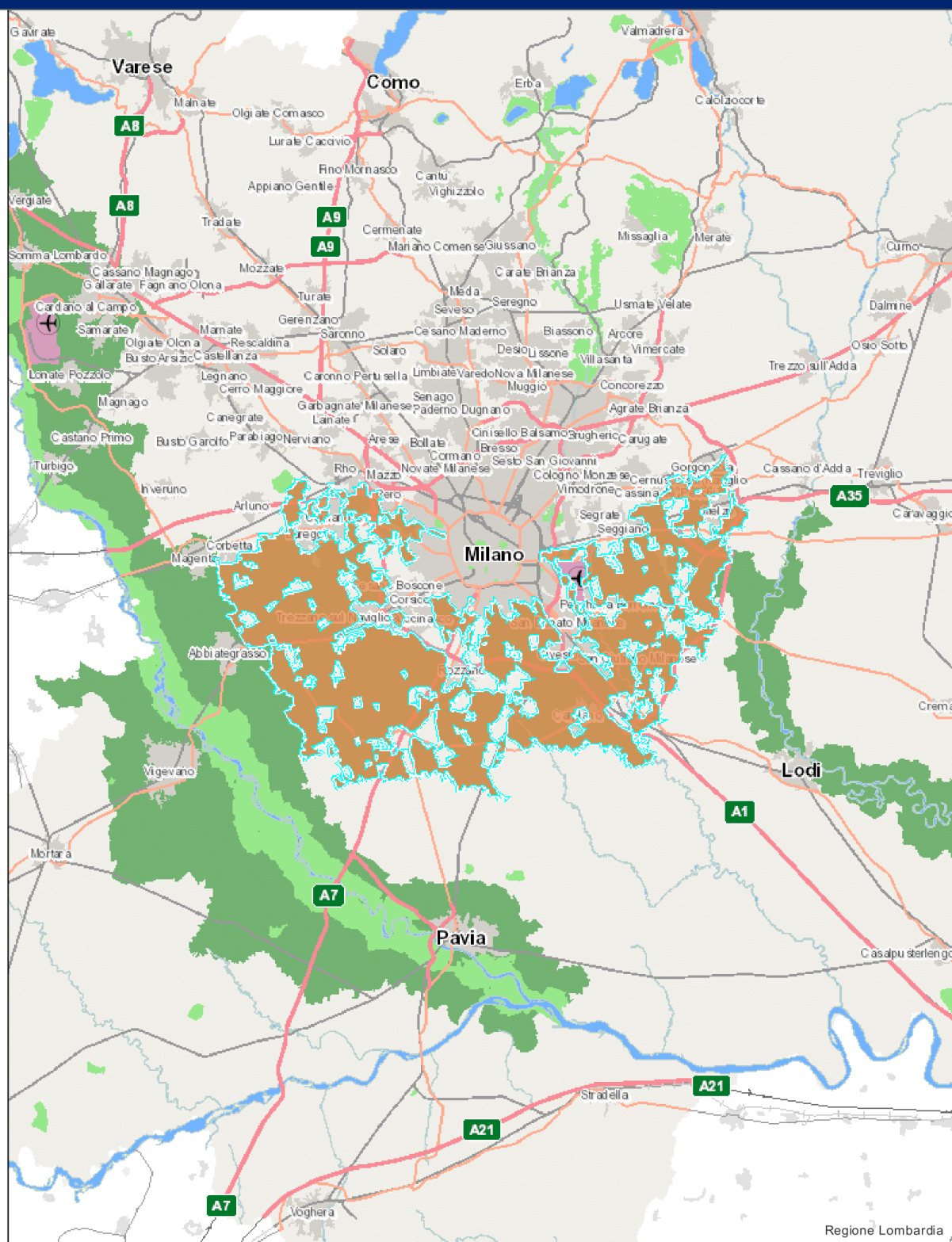
I trend demografici dell’area in questione sono stabili³²⁸.

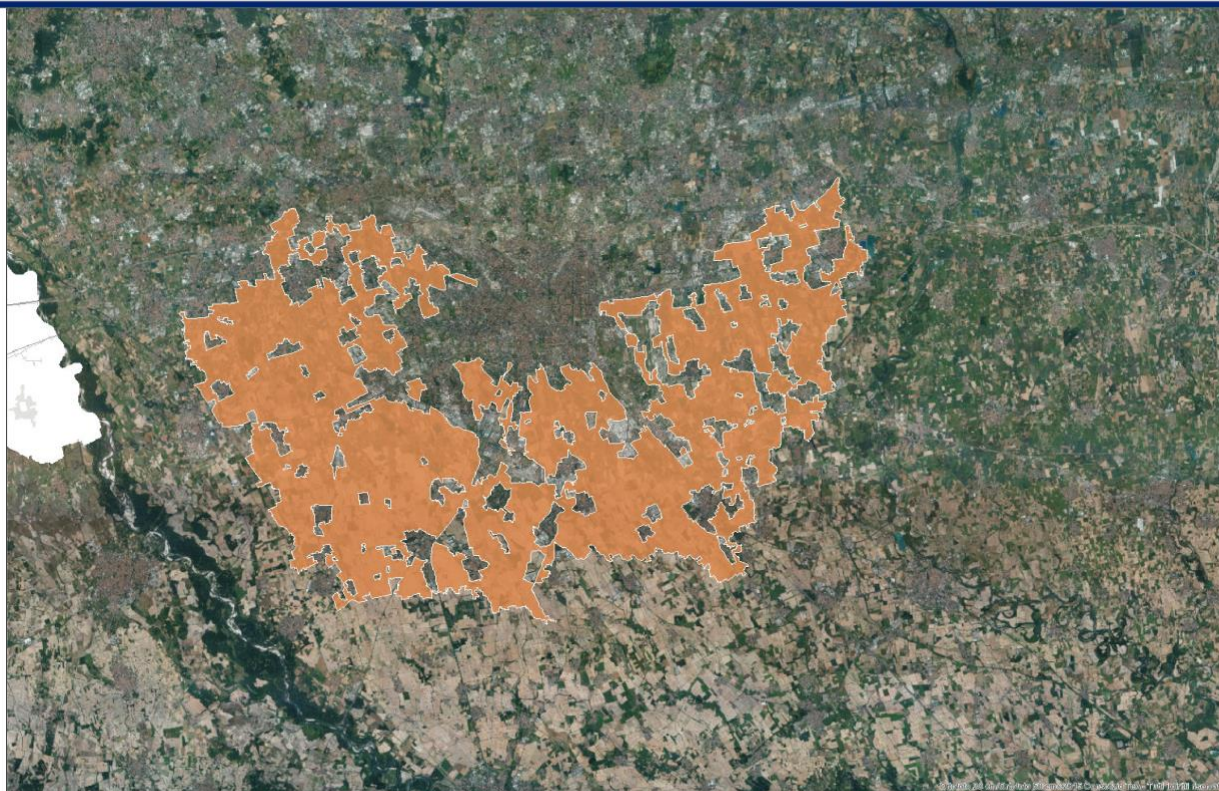
FIGURA 14. Il territorio del Parco Agricolo Sud Milano³²⁹

³²⁸ I dati suddivisi per comune sono disponibili al seguente link:

https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/statistica/doc/Statistiche_demografiche_al_1_gennaio_2019.pdf

³²⁹ Dati estrapolati dall’autore dal Geoportale – Viewer geografico 2d della Regione Lombardia, disponibile al seguente link <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/sistema-informativo-territoriale-sit/geoportale-lombardia>





Autore: Regione Lombardia

Scala: 1:190,895

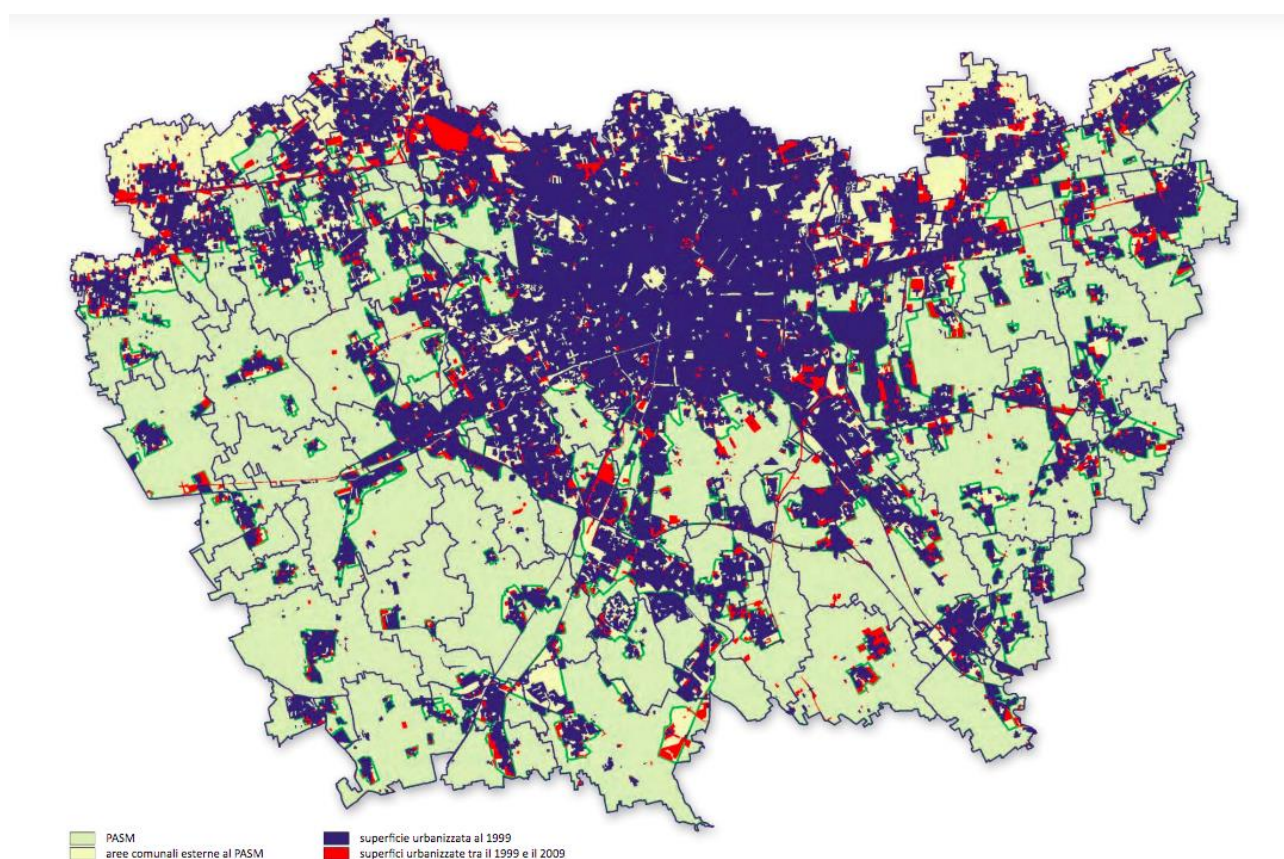
Il PASM nasce dunque nel 1990 con l'idea di creare una “grande cintura verde” attorno alla città di Milano. È insita dunque nello scopo finale dell'Ente la tutela del territorio dal consumo di suolo. Il Parco infatti nasce dalla necessità di tutelare una campagna che rischiava di scomparire sotto la pressione della città e per tutelare l'agricoltura.

La Regione Lombardia ha dedicato grande attenzione allo studio sul tema del consumo di suolo³³⁰, e vari sono anche gli studi sul consumo di suolo nell'area del PASM. Si prendano, per avere un quadro abbastanza soddisfacente riguardo le dinamiche di consumo del suolo nel Parco in un lasso temporale di piena operatività dell'Ente qui analizzato, i seguenti periodi di riferimento: 1999/2007 e 2007/2009. Tra il 1999 e il 2009 il consumo di suolo nei parchi regionali della Lombardia non è stato indifferente: sono 4.000 gli ettari di suolo consumati infatti (su un totale di 34.000 ettari di suolo consumati nell'intera Regione nello stesso periodo di riferimento). E nel periodo di riferimento le aree agricole che sono state annullate dall'avanzare dell'edificazione sono state anch'esse significative in quanto a dimensioni: 5.500 ettari di suolo agricolo (di cui una minima parte in realtà non è stata consumata dall'attività antropica ma è stata convertita in suolo naturali). Nell'investigare

³³⁰ Si veda in particolare lo studio del 2011 della Regione Lombardia in collaborazione con Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste - ERSAF: L'uso del suolo in Lombardia negli ultimi 50 anni, disponibile al seguente link: http://www.orobievive.net/30_letture/letture_regione/usoDelSuoloInLombardiaNegliUltimi50Anni.pdf

questi cambiamenti territoriali lo strumento del DUSAF, la banca dati geografica multi-temporale che classifica il territorio lombardo sulla base delle principali tipologie di copertura e di utilizzo del suolo, permettendo il confronto tra diversi momenti a partire dagli anni '50. Inoltre, sul tema due studi sono molto rilevanti³³¹: quello effettuato nel 2013 sul consumo di suolo nei parchi lombardi dal CRCS Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo e quello effettuato da F. Vescovi, “Proposte per il Parco Agricolo Sud Milano – Criticità e risorse dell’agricoltura periurbana”, risultato di un assegno di ricerca cofinanziato dalla Regione Lombardia, tramite il progetto “Dote Ricerca applicata” e da Promocoop Lombardia per conto di Confcooperative Lombardia, pubblicato nel 2012.

FIGURA 15.



Ebbene, da questi studi emerge come il PASM sia, tra le aree protette, quella che ha subito l’aumento di superfici antropizzate più importante, con 1.042 ettari consumati nel periodo di riferimento. Un altro dato è interessante, ed è quello relativo al consumo di suolo nelle aree limitrofe al Parco stesso. Gli studi sopra menzionati, infatti, hanno aggiunto un elemento di complessità alla analisi, hanno inteso infatti indagare l’effetto di “margine”, cioè la situazione di consumo del suolo che avviene ai confini dell’area protetta, che data la sua disciplina urbanistica restrittiva, rende chiaramente più complesso il consumo di suolo. In questa ottica è stata considerata una area cosiddetta di buffer, una

³³¹ Oltre al già citato studio sull’uso del suolo in Lombardia negli ultimi 50 anni di Regione Lombardia e ERSAF.

fascia di estensione di 500 metri attorno al PASM. In questa area gli ettari consumati sono 2.042. Ad oggi i Comuni vedono trend diversi. A sud est e sud ovest (di Milano), i Comuni che sono situati sul sistema tangenziale e ricompresi nel PASM, hanno indici di urbanizzazione comunale e di suolo a rischio tendenzialmente meno critici³³². Quindi si può affermare che l'azione di tutela del PASM, se certamente non ha azzerato la crescita dell'antropizzazione e il consumo del suolo, certamente contribuisce a fornire ambienti meno a rischio, garantendo in parte la sopravvivenza delle infrastrutture verdi locali.

Ultimamente il Parco sta vedendo una crescita della frequentazione da parte della cittadinanza milanese. Non sempre è stato così. Emerge, infatti, da una ricerca effettuata nel 2010/11 basata su 500 interviste telefoniche con un campione rappresentativo della popolazione maggiorenne residente a Milano, in base a quote di genere ed età, che il Parco Agricolo Sud Milano non fosse particolarmente conosciuto, dal momento che solo il 39% del campione affermava di averlo sentito almeno nominare (il 23% dei milanesi intervistati vi si era recato per una gita ma solo il 14% si era fermato a mangiare in un ristorante o in una trattoria³³³. Chi analizzava questa situazione, e più in generale chi guardava con attenzione alle sorti del PASM, vedeva nell'Expo del 2015 una occasione di rilancio per il PASM stesso. In occasione dell'Expo sono state attuate varie iniziative promozionali, come ad esempio il "Parc", lo spazio presso l'Expo Gate dedicato al Parco Sud e ai prodotti a chilometro zero delle aziende agricole dello stesso. In generale l'Expo non ha cambiato di molto le sorti del PASM. A realizzare iniziative più evidenti in quel periodo sono altri enti, di cui a breve si dirà, che insistono sul territorio del PASM ma non rispondono ad esso. Ci si riferisce, a titolo di esempio, al Protocollo di Intesa che viene siglato nel 2012 tra il Consorzio DAM – Distretto Agricolo Milanese, il Comune e Provincia di Milano e la Regione Lombardia. Al centro del protocollo vi era l'affermazione del ruolo centrale delle funzioni agricole per la salvaguardia del territorio e la qualità della vita dei milanesi.

Tra le iniziative del PASM si può certamente citare il lancio di un marchio produttore di qualità ambientale, il quale, sebbene non si sia ampiamente diffuso, ha contribuito a rendere le imprese protagoniste della tutela territoriale, o la istituzione nel 2013 del progetto Osservatorio Economico-Ambientale per l'innovazione del Parco Sud Milano, che si poneva l'obiettivo di studiare ed analizzare lo stato attuale dell'imprenditoria agricola locale per contribuire con studi sull'effetto che le politiche agricole possono avere sul tessuto produttivo locale. Il progetto ha individuato un campione di 50 aziende agricole indagandone le performances in termini di sostenibilità economica, sociale, ambientale per creare un supporto informativo per le altre aziende.

³³² Regione Lombardia, Città Metropolitana di Milano, Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14, Caratteri e criteri per la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione, 2016.

³³³ P. Corvo. Il progetto "NutrireMilano": il Parco Sud e Expo 2015, Sociologia Urbana e Rurale, n. 96, 2011.

L'ente Parco, come emerge sia dalle analisi desk che dai colloqui telefonici, ha le maggiori debolezze e criticità nell'aspetto finanziario, che pone un limite alla sua azione amministrativa e ne condiziona l'efficienza. Questo limite condiziona l'attuazione delle politiche e rallenta i processi decisionali. Queste difficoltà gestionali si riflettono chiaramente anche nel governo territoriale da parte dell'ente. Come si potrà notare infatti abbastanza facilmente navigando sul dettagliato sito della Città Metropolitana di Milano, lo strumento urbanistico vigente nel parco, il Piano Territoriale di Coordinamento risale oramai a venti anni or sono. Questo, che costituisce anche l'unico piano elaborato dall'ente, dimostra un'altra criticità del Parco, che risiede nel fatto che il consumo di suolo non sia stato del tutto arrestato, sebbene certamente contenuto e limitato. Questo stato di inerzia nella pianificazione ha generato una serie di tensioni e richieste sulla destinazione di uso dei territori o sulla estensione dei confini del Parco, generando conflittualità tra chi voleva cambiamenti e il Consiglio Direttivo dell'Ente.

Il Parco Agricolo Sud Milano “dal basso”: il Distretto Economia Solidale Rurale (DESR-PASM), i Distretti Agricoli e l'Associazione per il Parco Sud Milano

Il DESR nasce nel dicembre del 2008 grazie alla spinta promozionale della Cascina Forestina, del Gruppo di Acquisto Solidale (GAS) di Biaggio, della Rete nazionale di Economia solidale (con la costituzione formale del DESR-PASM come Associazione senza finalità di lucro che avviene nel gennaio del 2012). L'obiettivo principale del Distretto è la salvaguardia e la riqualificazione del Parco e della sua agricoltura. Questo strumento nasce a seguito di una assemblea molto popolata (160 partecipanti), preceduta da un lungo studio approfondito. La rete territoriale del DESR è oggi costituita da circa venti GAS, dieci aziende agricole, enti di finanza etica (Mag2, Banca Etica, CAES – Assicurazioni Etiche), banche del tempo, botteghe di commercio equo, associazioni e comitati territoriali e due Comuni (S. Giuliano e Corsico). La rete e le attività che questa porta avanti sono coordinate da un “Comitato verso il DESR”, dal quale discendono e si snodano i Tavoli settoriali (dei GAS e degli agricoltori in primis), Gruppi di lavoro tematici (su energia, percorsi di orto collettivo o di cultura e conoscenza delle cascine, di comunicazione o di gestione del conflitto e della partecipazione e altro ancora). L'obiettivo su cui si fonda il DESR è la ricerca di un equilibrio tra domanda e offerta, tra multifunzionalità e attività agricola intensiva, è il contenimento del consumo di suolo e la difesa delle Cascine e altro ancora in un'ottica di tutela della agrobiodiversità e di promozione di una circolarità economica e produttiva all'interno dei confini geografici del Parco Sud. Il DESR punta inoltre a favorire una “sovranità alimentare milanese” che sappia dunque riconnettere la città di Milano e il suo Hinterland. Le caratteristiche su cui si fonda il progetto: delimitazione definita dei confini geografici, definizione di obiettivi valoriali e politici (come la salvaguardia del

Parco Agricolo Sud), il coinvolgimento di attori differenti, dai GAS alle aziende agricole, alla finanza etica ai cittadini organizzati.

La presenza di questo ente, alla quale il Parco Sud si appoggia, è certamente un elemento da valutare nel cercare di indagare nessi di causalità tra l'azione del Parco Sud e la conservazione del territorio su cui lo stesso insiste. Questa rete è nata d'altro canto proprio per voler fornire maggiore completezza alla gestione del PASM da parte dell'ente parco. Questo veicolo, il DESR-PASM, coadiuva le attività del PASM e funge da primo presidio territoriale nell'ottica della preservazione del paesaggio e dell'ambiente del PASM stesso. In aggiunta a questo sono nati, sul territorio compreso dal PASM, il Distretto Neorurale delle Tre Acque, il Distretto Agricolo Milanese (che riunisce all'incirca trenta aziende agricole milanesi), il Distretto Riso e Rane e altri. È da più parti riportato che la creazione del suddetto DESR e dei Distretti Agricoli che sono stati istituiti verso la fine degli anni '10 del 2000 (su impulso della legge nazionale DL. 228/2001) abbia dato vita a un nuovo e ulteriore livello di coesione territoriale, promuovendo e rinsaldando legami già attivi o contribuendo a crearne di nuovi³³⁴. È stato notato inoltre un elemento di ulteriore complessità nel modo di intendere lo sviluppo locale e rurale da parte di queste formazioni poco fa menzionate: Se il DESR, come visto, si fa promotore di modelli alternativi di sviluppo economico locale, orientando le sue iniziative verso un modello di filiera corta per l'agricoltura del PASM e fortemente connotato dal punto di vista della sostenibilità sociale e ambientale, altri distretti, come ad esempio il Distretto Agricolo Milanese (DAM) o il Distretto Riso e Pane, si sono fatti promotori nel corso della loro esistenza di iniziative di partenariato di stampo più tradizionale nel modo di intendere l'agricoltura e nella visione di conduzione aziendale (monoculturale e industriale). Queste iniziative hanno avuto anche un rapporto con la Grande Distribuzione Organizzata antitetico a quello promosso, ad esempio, dai GAS.

In ambito di promozione del territorio coincidente con quello del PASM non si può non citare una ulteriore forma di rete promossa “dal basso”, che è quella dell'Associazione per il Parco Sud Milano Onlus, che è attiva dal 1985 per la valorizzazione e tutela del territorio del Basso Milanese. Questa coalizione è tra le forze e energie territoriali che hanno portato nel 1990 alla creazione del Parco Sud³³⁵. La funzione di infrastruttura verde e cintura urbana era il faro degli attivisti che si batterono per la creazione del Parco, vedendo in esso un polmone per la città e un argine contro la crescita smodata delle aree edificate e il conseguente consumo di suolo. Ad ispirare questa spinta c'era anche la voglia di far scoprire ai cittadini milanesi il territorio circostante. Sul sito web della Associazione

³³⁴ Di questa opinione è ad esempio F. Vescovi. *Fragilità e risorse dell'agricoltura periurbana: il caso dei distretti rurali del Parco Agricolo Sud Milano o anche R. Aquilani, Parco Agricolo Sud Milano, un bene inestimabile in cerca di governance*, 2014.

³³⁵ Presentando la proposta di legge e la cartografia per la realizzazione del PASM, raccogliendo firme e occupando aule Regionali.

si legge “Il Parco nasce con dolorose amputazioni (...) dovute alla logica miope e interessata di Amministratori conniventi con la speculazione”³³⁶. Un chiaro segno di malcontento da parte della Associazione. È nell’intento di continuare a arginare le spinte speculative che l’Associazione continua a operare con il ruolo (così si definiscono sul sito web, nella sezione “chi siamo”) di sentinelle territoriali. Risponde a queste finalità l’Art. 2 dello Statuto della Associazione che indica, tra gli scopi perseguiti dalla stessa, la promozione di manifestazioni culturali e di sensibilizzazione circa la valorizzazione e tutela dell’ambiente e del territorio, l’elaborazione di proposte di contenuto del Piano Territoriale di Coordinamento, nell’ottica di recuperare le indicazioni originarie contenute nella proposta di Legge di Iniziativa Popolare “Parco Sud Milano” presentata al Consiglio Regionale Lombardia il 29/01/1987, la promozione di iniziative che contribuiscano alla “reale vita del Parco anche oltre la sua mera attuazione legislativa”³³⁷, la promozione di iniziative di conoscenza e valorizzazione del patrimonio, anche agricolo, del parco.

Mater Alimenta Urbes e l’AQST Milano Metropoli Rurale

Nel 2016 il Comune di Milano ha avviato una sperimentazione assieme al Distretto Agricolo Milanese (DAM) e alla società partecipata Milano Ristorazione (MiRi) e all’Ufficio Food Policy. Questa sperimentazione³³⁸, di convenzione tra amministrazione e privati (impresa agricola in questo caso) per la gestione di procedure sperimentali temporanee in deroga al Codice degli Appalti, ha portato MiRi ad acquisire localmente (dalle aziende agricole afferenti al DAM) tutto il suo approvvigionamento di riso del 2016. Su queste basi, e su quelle di un documento pubblicato da MiRi contenente una lista di 19 filiere di approvvigionamento per le quali poteva essere applicata una simile iniziativa, è nato il Progetto Integrato d’Area (Piano di Sviluppo Rurale) Mater Alimenta Urbes, che ha costruito le condizioni per poter scalare quella che era stata l’esperienza del 2016. Al centro del progetto c’è il Public Procurement usato come strumento per riconnettere città (di Milano) e aree agricole produttive.

FIGURA 16.³³⁹

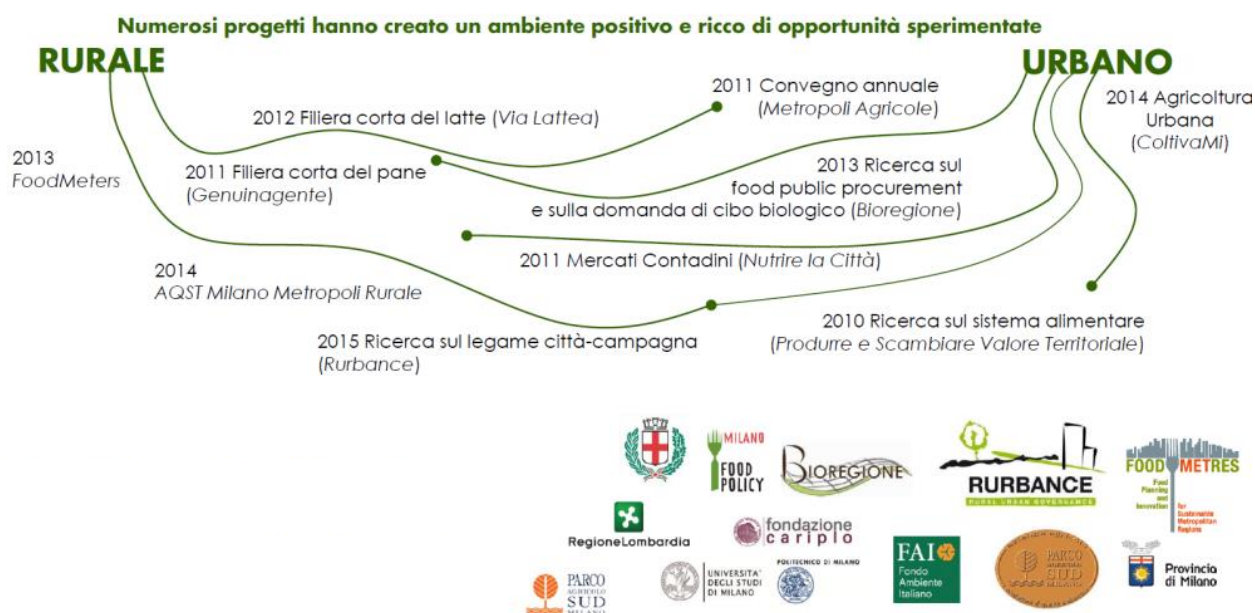
³³⁶ Dal sito web della associazione, nella sezione “chi siamo”, disponibile al seguente link:

<https://www.assparcosud.org/chi-siamo/>

³³⁷ Art. 2 dello Statuto della Associazione per il Parco Sud Milano Onlus

³³⁸ Ai sensi dell’art. 15 del D.Lgs. 228/2001 che prevede che le pubbliche amministrazioni possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli “Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell’assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio”.

³³⁹ Dal sito web di Food Policy di Milano, Mater Alimenta Urbes: un progetto per le filiere corte a Milano



Il suddetto progetto ha inoltre effettuato una azione di valorizzazione di 13 esperienze avviate dal 2010 nell'area metropolitana di Milano, sempre nell'ottica di rafforzare i legami tra città e campagna. Lo ha fatto nell'ambito dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale AQST "Milano Metropoli Rurale". Il DAM, unitamente a altri tre distretti agricoli, al Comune di Milano, alla Città metropolitana di Milano e alla Regione Lombardia, ha sottoscritto il suddetto accordo cogliendo quelle che erano le opportunità che si intravedevano da un connesso avvenimento, dalla promozione e istituzione del Contratto di Fiume da parte della Regione Lombardia

Bio-distretto Cilento

Cosa sono i Bio-distretti

Un biodistretto è una realtà che ha come obiettivo la valorizzazione del tessuto economico e delle tradizioni locali, con un occhio di riguardo per le produzioni agricole biologiche. Più nella precisione è una area geografica in cui produttori, agricoltori, associazioni e pubbliche e amministrazioni decidono di stringere un accordo per gestire in modo sostenibile le risorse locali, valorizzando le realtà territoriali che ad un principio di sviluppo locale sostenibile contribuiscono e individuando nel modello biologico, sia dal punto di vista della produzione che del consumo (filiera corta, gruppi di acquisto, mense pubbliche bio) la base comune di partenza.

L'Italia notoriamente è una punta avanzata a livello globale in materia di agricoltura biologica, essendo tra i primi dieci Paesi al mondo per diffusione della stessa (sia in termini di superfici che di aziende). Questa presenza biologica tuttavia non è stata opportunamente valorizzata nella sua componente di sviluppo territoriale allo stesso modo dell'agricoltura tradizionale (per la quale si erano creati gli strumenti dei distretti rurali e agro-alimentari di qualità). Verso la fine degli anni '10 del 2000 tuttavia la ricerca e la politica hanno iniziato a guardare con interesse l'esperienza dei

distretti biologici e nel 2007 si discuteva per la prima volta, in occasione di un disegno di legge sull'agricoltura biologica, dell'introduzione dei biodistretti o distretti biologici in Italia, come strumenti per migliorare la competitività del settore.

Il concetto di distretto entra nel lessico degli economisti prima che in quello giuridico e, verso l'inizio degli anni '80 diversi studiosi in Italia riprendono quelli che erano stati gli studi di Marshall sulla distrettualità industriale (secondo cui le economie di scala delle grandi imprese potevano essere sostituite da economie esterne di distretti che erano ecosistemi in cui collaboravano una rete di molte e piccole aziende, una comunità di persone e una popolazione di imprese industriali). Dunque, tali studiosi riprendono questi scritti al fine di rileggere le peculiarità dei sistemi produttivi locali. Quella del distretto, considerata unanimemente una risorsa e caratteristica tipicamente italiana, è dunque una tematica che viene affrontata dal mondo dell'accademia, inizialmente economica, italiana e ad essa vengono applicate una serie di declinazioni: dai distretti industriali a quelli agricoli, da quelli agroindustriali a quelli agroalimentari. Dal punto di vista della giurisprudenza vi è un ritardo nell'attuazione di quello che rimane, fino al 1991, esclusivamente un concetto economico. Nel 1991 viene fornita una definizione giuridica di distretto industriale³⁴⁰ e solo nel 2001 questo concetto viene applicato all'agricoltura³⁴¹. Con la legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (bilancio previsionale 2018-20) i biodistretti vengono introdotti a livello normativo, quali fattispecie dei distretti del cibo. Il decreto del Ministero dell'agricoltura del 22 luglio 2019 invece definisce i criteri attuativi dei distretti del cibo (pubblicato in Gazzetta il 23 settembre 2019). È importante sottolineare che un grande ruolo nell'inserire a livello normativo una definizione di distretti agricoli è da attribuire all'UE. Il tema dei distretti e della distrettualità rurale ha trovato dunque una complessa cornice comunitaria e nazionale e le Regioni sono intervenute nell'adottare le loro scelte con provvedimenti che inseriscono le definizioni principalmente di: strade del vino e dell'olio, distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità. In Italia dunque vengono inseriti a livello legislativo regionale e vengono riconosciute principalmente le seguenti realtà distrettuali di distretto: agroalimentare di qualità, rurale, produttivo rurale, produttivo agroalimentare di qualità o agricolo, di filiera, produttivo agroindustriale, agroindustriale³⁴². A questi vengono accostate ulteriori specificazioni che qualificano i distretti come: energetici, neorurali, periurbani, della biodiversità, biologici o biodistretti³⁴³. Questi interventi regionali sono caratterizzati da una forte disomogeneità ed è raro che le esperienze distrettuali nascano da processi *bottom-up* (e quindi dalla energia dei diversi soggetti locali interessati che abbiano interesse all'auto-governo e all'auto-promozione,) piuttosto che su spinta proveniente

³⁴⁰ L.n. 317/1991

³⁴¹ D.lgs. 228/2001

³⁴² Rete rurale nazionale 2014-2020, PSR 2014-2020, *Il contributo dell'agricoltura biologica per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, Distretti biologici e sviluppo locale*, 2017

³⁴³ ibidem

“dall’alto” e quindi secondo impianti di tipo pubblicistico-amministrativo (in cui quindi il soggetto attivo è una pubblica amministrazione anziché un soggetto di tipo privatistico-imprenditoriale). L’interesse verso tali modelli è tuttavia alto ed in crescita, anche nell’ottica della attuazione della politica regionale europea, che punta fortemente su un approccio territorializzato e su un utilizzo coordinato dei fondi strutturali per una attuazione delle strategie di sviluppo locale che si basi sulla creazione di partenariati e su un principio di governance multilivello.

Certamente nei biodistretti si può ritrovare quella parabola dello sviluppo, che da termine che indicava meramente il progresso economico è arrivato a indicare e contenere aspetti ambientali e sociali di sostenibilità e a intendere lo sviluppo locale quella situazione in cui è il territorio nella sua interezza ad essere interessato da progresso e processi trasformativi, inserendo le produzioni locali in una logica di economia culturale che lega le produzioni agricole ai territori, arrivando a parlare di sviluppo endogeno, un approccio che prevede che il miglioramento della qualità di vita si possa ottenere solo in seguito a un processo che vede riconosciute, curate e utilizzate le risorse locali per creare valore a livello locale. Da più parti inoltre è condivisa la visione per cui un metodo biologico di agricoltura sia fortemente connesso allo sviluppo sostenibile e possa attivare quel valore proprio del sopra citato sviluppo endogeno. All’agricoltura biologica viene attribuita la generazione di esternalità positive per l’ambiente³⁴⁴. Difatti l’agricoltura biologica è un approccio che enfatizza la protezione ambientale, l’attenzione verso il mondo animale, la qualità alimentare e la salute, l’utilizzo sostenibile delle risorse e obiettivi di giustizia sociale. Oltre al contributo a una visione di sviluppo che sia sostenibile nell’accezione di sostenibilità condivisa dall’Agenda 2030, quindi economica, ambientale e sociale, l’agricoltura biologica è stata identificata come un punto centrale in una logica di sviluppo rurale, per il suo contributo all’equilibrio tra stabilità sociale della popolazione agricola e della società rurale e tessuto economico locale. L’agricoltura biologica può scatenare questi effetti positivi, unitamente ad altri come un rinvigorismento della vitalità civica, una diffusione dei valori dello sviluppo sostenibile lungo tutta la filiera, il favorimento di principi di cittadinanza ecologica attiva, solo allorquando le istanze provenienti dalle aziende che decidono di adottare metodi di agricoltura biologica, siano integrati con le fasi a valle e a monte della filiera. Ed è dunque per questo motivo che è importante che progettualità distrettuali biologiche partano il più possibile dall’iniziativa delle comunità locali, in quella logica di *bottom-up* di cui si diceva, e che siano perciò realmente condivise dai territori e non siano il frutto di un tentativo di diffusione dall’alto di principi che, seppur come si è visto positivi, non hanno un reale impatto se non condivisi e supportati dalle singole comunità. Con l’introduzione dei distretti biologici la qualità ambientale diventa un prerequisito

³⁴⁴ Si veda a tal proposito M. Stolze, N. Lampkin, *Policy for organic farming: Rationale and concepts*, in *Food Policy* 34, 2009.

fondamentale. È per questo che occorre indagare come la presenza di agricoltura e attività biologica del territorio non sia limitata al mantenimento di uno status quo, ma sia protesa a un effettivo miglioramento delle condizioni ambientali locali. Questo miglioramento chiaramente si può ottenere con la promozione di iniziative di sostenibilità a livello aziendale e distrettuale. Il modello che è alla base del distretto biologico perciò è quello di uno sviluppo integrato di un territorio omogeneo per tramite delle filiere agroalimentari locali.

La disciplina campana in materia di Bio-distretti

Con la Deliberazione n. 1491 del 25 settembre 2009, la Regione Campania approva il protocollo d'intesa per la realizzazione del biodistretto del Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano. La disciplina di riferimento è prevista dalla legge regionale 8 agosto 2014, n. 20 per il riconoscimento e la costituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. Il Regolamento di attuazione è il Regolamento regionale 1 ottobre 2019, n. 8.

Il Bio-distretto Cilento

Il bio-distretto Cilento è il primo bio-distretto multi-vocazionale in Europa, rappresenta la originale codifica di un modello che è oggi sempre più diffuso sia a livello italiano (sono ad oggi 32 i bio-distretti costituiti e 8 quelli in fase di costituzione) sia a livello europeo. Si sviluppa nel 2004 in Campania, nella provincia di Salerno, all'interno dell'area del Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni, si estende su di una superficie di 3.196 kmq e comprende 38 comuni e tre siti di grande attrazione archeologica e culturale: Paestum, Padula e Elea-Velia. Questa terra si contraddistingue in maniera forte per il cibo e il suo lifestyle, basati su antichi metodi produttivi, antiche ricette tramandate nelle famiglie e una importanza particolare riposta nel concetto di lentezza. Non è un caso che negli anni '60 del Novecento lo scienziato americano Ancel Keys si recò in questi luoghi a studiare la dieta degli abitanti del Cilento (nel piccolo paese di Pioppi) per poi scrivere il famoso libro "Eat Well and Stay Well: The Mediterranean Way".

L'iniziativa nasce su iniziativa di dieci comuni e dei rispettivi dieci assessori all'agricoltura per tutelare alcune aziende biologiche presenti sul loro territorio che si trovavano in difficoltà e rischiavano di dover cessare le loro attività. Questa istanza trovò la pronta risposta dell'AIAB, l'Associazione italiana per l'agricoltura biologica, e di una serie di attori locali. Fu proprio l'AIAB, in particolar modo nella persona di Salvatore Basile (all'epoca membro del Consiglio Direttivo Federale e presidente dell'AIAB Campania), che si è gentilmente prestato a rispondere alle domande circa la genesi del bio-distretto, a raccogliere questa istanza territoriale e a codificare un modello in risposta alle difficoltà delle aziende biologiche locali, creando così il bio-distretto, di cui sarebbe divenuto Segretario generale. Il percorso che ha portato alla creazione del bio-distretto Cilento ha visto l'AIAB impegnata nella promozione di una serie di incontri pubblici e Forum con le

associazioni agricole, le municipalità, le associazioni ambientaliste locali e altri attori ancora, anche singoli, tutti uniti dal comune intento di voler avviare un nuovo percorso di gestione sostenibile delle risorse locali. Nel 2009 con l'atto istitutivo della Regione Campania viene ufficializzato quello che diviene il primo bio-distretto europeo, con un modello che tiene assieme agricoltura, ambiente, cultura, sociale, eco-turismo, eno-gastronomia. Questo percorso a tappe prosegue con il 2011, anno in cui viene costituita l'Associazione no-profit Bio-distretto Cilento. L'associazione viene costituita in quanto le iniziative iniziavano ad essere molte ed era sentito il bisogno di uno strumento in grado di portarle avanti con più agilità. Le attività dei primi anni hanno portato altre esperienze a imitare il modello, con riconoscimenti per l'iniziativa concretizzatisi in molte ricerche e studi sulla stessa (come ad esempio il report del programma di cooperazione supportato dalle Nazioni Unite IDEASS Innovation for Development and South-South cooperation), a creare nuovi rapporti di scambio a livello internazionale (come ad esempio con il progetto Biovallée in Francia o con eco-regioni austriache) e, a dieci anni dall'inizio delle attività, a istituzionalizzare, nell'ambito di un workshop internazionale tenutosi a Corchiano nel Lazio, la International Network of Eco Regions (IN.N.E.R.). L'area del bio-distretto include 400 aziende agricole biologiche (per una superficie agricola utilizzata totale di circa 2000 ettari) le quali hanno una forte inclinazione a valorizzare la multifunzionalità, di cui si è ampiamente parlato, più di venti ristoranti e 10 stabilimenti turistici, i quali usano i prodotti biologici coltivati localmente dalle stesse aziende del bio-distretto. Le principali colture sono quelle dell'olivo, seguite dalla vite e dai fruttiferi in generale e dal Fico. La superficie agricola utilizzata (SAU) è divisa in: 32% coltivazioni arboree, 22% seminativi/ortive, 46% prati e pascoli. Gli allevamenti presentano dimensioni molto ridotte, con l'esclusione di quelli bufalini.

Per quanto riguarda le caratteristiche di governance, questa è molto aperta e le norme statutarie sono volutamente dinamiche e poco vincolanti. La rappresentanza è molto garantita nel processo decisionale del bio-distretto e la sostenibilità si basa sul volontario contributo degli associati, che mettono a disposizione quanto possono, o con risorse economiche o con contributi in natura. Se le associazioni mettono dunque a disposizione le energie dei loro volontari, le amministrazioni possono spingersi oltre e contribuire nelle forme più disparate, come il Comune di Ceraso, che ha messo a disposizione dell'associazione una prestigiosa sede istituzionale. Sono rappresentate le pubbliche amministrazioni, le imprese, le associazioni (tra cui Legambiente) e singoli. Non vi sono dunque dipendenti in senso stretto dell'associazione. Il sostegno alle attività deriva principalmente dalla partecipazione a bandi pubblici, come ad esempio quelli previsti dalle Misure 16.9.1 (Agricoltura sociale, educazione alimentare, ambientale in aziende agricole, cooperazione con soggetti pubblici/privati) o 16.5.1 (Azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi e per pratiche ambientali in corso) del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Campania.

Nel bio-distretto, come si diceva, esistono 450 aziende certificate biologiche (la certificazione si ottiene quando il sistema di produzione è conforme ai requisiti del Regolamento CE 834/2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici) e all'incirca 2500 aziende che, a quanto afferma il socio-fondatore e Segretario generale Salvatore Basile, adottano metodi di produzione biologica, ma non sono formalmente inserite nel sistema di controllo comunitario. Scopo dell'associazione è spingerle a inserirsi nel sistema di controllo comunitario. Su questa certificazione il bio-distretto ha tentato di sperimentare. In particolare, ha tentato e sta tentando di lavorare sulla riforma della certificazione di parte terza, sulla sperimentazione in Italia della certificazione di Gruppo e dei Sistemi di Garanzia Partecipativi (SPG), puntando in particolare a rendere la seconda uno strumento di conversione non della singola azienda ma del territorio e rendendo la terza esperienza un caso innovativo, proponendo infatti un modello non basato sulla valutazione di parte terza ma sulla partecipazione attiva della comunità dei produttori e dei consumatori (proponendo dunque un modello di mutua certificazione, che si potrebbero definire di certificazione di comunità)³⁴⁵. Questi modelli sono stati concepiti a partire dalle difficoltà di molti produttori biologici di piccole dimensioni nell'ottenere le certificazioni, per motivazioni finanziarie o di eccessiva burocrazia spesso non semplice da affrontare, ma va sottolineato come siano manchevoli di un quadro legislativo, il che costituisce chiaramente un problema non di poco conto.

Certamente questo modello ha una componente di successo nell'inclusione delle pubbliche amministrazioni nel suo processo decisionale, un elemento studiato volutamente per "coinvolgere chi ha la possibilità di decidere", nelle parole del Segretario generale Basile. Ed è dunque con la presenza di queste amministrazioni locali che sono state lanciate iniziative di filiera corta, mercati biologici, gruppi di acquisto biologico e ancora menù biologici nelle mense e nei ristoranti locali e altro), le quali hanno contribuito a tenere in vita le aziende biologiche che nel 2004 manifestavano le difficoltà che portarono alla creazione del bio-distretto, contribuendo inoltre a crearne di nuove. La filiera agroalimentare corta si vede in questo territorio, oltre che nel rifornimento delle mense locali, nel collegamento tra costa e aree interne, tra agricoltura e l'altra attività locale che è sempre più promettente, il turismo. Tra le iniziative in questo senso: Bio-spiagge, mirata a promuovere al turismo estivo che affolla le coste del Cilento le aree interne e i prodotti di queste; Bio-sentieri, tragitti di ecoturismo che connettono l'area della costa con le aree interne rurali, guidando i turisti in un tour dei luoghi dell'agricoltura biologica; la Guida del bio-distretto Cilento, un manuale di informazioni sulle iniziative del bio-distretto, sui punti di vendita diretta di prodotti biologici, i ristoranti e i negozi biologici. Ciò ha contribuito ad aumentare la resilienza di quelle aziende coinvolte che hanno basato

³⁴⁵ Si rinvia a questo documento dell'AIAB per l'approfondimento delle proposte dettagliate in tale ambito: https://biodistretto.net/wp-content/uploads/2017/03/AIAB_Le_nuove_frontiere_della_certificazione.pdf

parte della loro offerta turistica proprio sul cibo biologico, creando turismo anche non stagionale e basato fortemente sulla multifunzionalità in generale dell'agricoltura. Queste iniziative dunque hanno avuto un effetto positivo per gli operatori locali, limitando in parte un processo che però non accenna ad arrestarsi che è quello dello spopolamento delle aree locali rurali. In generale la promozione di una economia green ha portato il bio-distretto a contribuire alle scelte ecologiche di numerose municipalità locali verso modelli sostenibili di sviluppo, con un esempio di successo da ritrovarsi nella gestione dei rifiuti che vede una raccolta differenziata quasi al 100%.

Tra le altre iniziative, nell'ottica di divenire un laboratorio permanente di innovazione sociale e sostenibile, il Bio-distretto collabora con Università e Enti di Ricerca (come l'Università di Salerno o la Fondazione L'Annunziata Mediterraneo and HISPA e con Gruppi di Azione Locale finanziati dal progetto LEADER. Il Bio-distretto organizza inoltre iniziative formative a cui partecipano sia agricoltori biologici che tradizionali del territorio. Tra questi (tra medio grandi agricoltori e piccoli agricoltori biologici, che spesso si organizzano cooperativamente per condividere strumenti o risorse che altrimenti non potrebbero acquistare, si stima infatti che almeno un terzo dei produttori siano associati in cooperative) non vi è grande conflittualità, dal momento che i due puntano su due mercati differenti e soprattutto non vi è grandissima differenza sugli interessi in quanto, trovandosi in un'area protetta né gli uni né gli altri possono usare sostanze agro-chimiche o adottare pratiche dannose per l'ambiente.

Sulla resilienza del progetto stesso si può notare come essa dipenda molto dall'appoggio e dal contributo istituzionale (che spesso può venir meno come nel caso dell'Ente Parco del Cilento, inizialmente maggiore sostenitore dell'iniziativa per poi allentare la sua presenza e il suo contributo in un secondo momento per via di problemi gestionali interni dell'Ente stesso). Il Bio-distretto non ha dunque finanziamenti a lungo termine, e ha basato la sua attività su iniziative e finanziamenti frammentati, con diverse modalità e tempistiche di implementazione. Il lavoro dell'Associazione, come si è visto, dipende fortemente dal lavoro volontario portato avanti dai singoli, lavoro e energie che finora hanno portato concreti risultati ma che come tutte le iniziative volontarie possono avere un termine e rischiano di non riuscire a formare adeguatamente nuove generazioni, limitando dunque il ricambio intergenerazionale stesso. Di fondo una ulteriore criticità che emerge, anche dalle parole del Segretario generale, è la conoscenza dell'iniziativa stessa, all'interno e all'esterno del Bio-distretto. Secondo la sua (del Segretario generale) visione infatti, coloro che sono parte della iniziativa hanno un elevato grado di consapevolezza sugli impatti positivi della stessa, coloro che non ne sono parte invece, ma sono comunque parte dell'area geografica, spesso ne traggono benefici ma inconsapevolmente. In generale si può dire come, nel giudizio stesso degli animatori della iniziativa, manchi una efficace comunicazione del progetto e questo sia un punto da migliorare, anche tramite

l'utilizzo di strumenti digitali e telematici che, nella visione dei volontari, rappresentano una chiave importante del progetto, unitamente alla promozione e formazione verso l'utilizzo di nuove tecnologie o pratiche. Per nuove tecnologie qui non sempre si intendono quelle sopra riportate, nel capitolo due nel paragrafo dedicato a innovazione tecnologica in agricoltura, in quanto spesso manca la fibra e dunque la connessione stessa a internet è carente. In generale mancano ancora evidenze a seguito di studi approfonditi che ancora non sono stati condotti della connessione tra le attività del Bio-distretto e i risultati. Questo risulta essere infatti un punto critico. Se infatti coloro che sono parte attiva dell'iniziativa dimostrano di apprezzare il contributo del Bio-distretto alle loro attività, non è altrettanto condiviso il parere sugli output della stessa iniziativa. A tal proposito si può citare il Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne della Regione Campania redatto dal Comitato Nazionale Aree Interne. Questo fu pubblicato nel 2014, a seguito di una indagine di rappresentanti delle Amministrazioni Centrali sono quattro aree preselezionate dalla Regione Campania allo scopo di individuare le aree da inserire nei programmi (FESR, FEASR e FSE) 2014-2020 e di scegliere l'area prototipo con cui avviare la sperimentazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)³⁴⁶. Questo rapporto individua una criticità nel mancato coordinamento tra il Bio-distretto e altre esperienze innovative locali, come ad esempio Rural Hub. Il rapporto sottolinea dunque una certa frammentazione degli interventi e una mancanza di “conoscenze, strutturate e diffuse, sui loro risultati”. Altra ricerca che presenta dati contrastanti è quella redatta dalla Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (da Crea e Mipaaf)³⁴⁷. La ricerca evidenzia il seguente dato sulla superficie agricola utilizzata biologica su quella totale: 8,65% sul totale (contro il 2,79% della Regione). Giova ripetere come molte aziende non siano propense a condurre le procedure per ottenere la certificazione biologica. La ricerca inoltre effettua una analisi sulle strutture ricettive (su tutte le aziende non solo quelle biologiche, sull'assunto che tutte le aziende beneficino degli effetti dell'istituzione del bio-distretto, in termini di nuove opportunità e per il clima che si dovrebbe instaurare, di concorrenza positiva e emulazione) di tre distretti biologici, tra cui quello del Cilento. Per quanto concerne la propensione all'investimento risulta che nel Cilento questa sia più alta della media regionale. Il numero di giovani agricoltori invece è molto basso rispetto agli altri due Biodistretti analizzati. Dallo studio inoltre emerge come nel Cilento sia molto diffusa la trasformazione diretta dei prodotti vegetali. Passando all'analisi del numero delle strutture ricettive si nota come questo sia più alto nei distretti rispetto al dato delle Regioni, ma in Cilento la percentuale di agriturismi sul totale degli esercizi ricettivi sia diminuita tra le annate che lo studio prende a riferimento (dal 19,2% del 2009 al

³⁴⁶ Disponibile al seguente link: file:///Users/alessandroantonelli/Downloads/Allegato_106196.pdf . La strategia è attualmente in corso e la relazione sullo stato di attuazione è disponibile al seguente link: <http://regione.campania.it/assets/documents/report-aree-interne-31-12-2019.pdf>

³⁴⁷ Disponibile al seguente link:

[file:///Users/alessandroantonelli/Downloads/DISTRETTI_BIOLOGICI_E_SVILUPPO_LOCALE%20\(1\).pdf](file:///Users/alessandroantonelli/Downloads/DISTRETTI_BIOLOGICI_E_SVILUPPO_LOCALE%20(1).pdf)

Un caso che andrà studiato: il distretto biologico umbro DiBiUm

La disciplina umbra in materia di Biodistretti

La Regione Umbria ha avviato molto recentemente il percorso per la costituzione di Distretti umbri. Questi, che come si è visto, sono stati introdotti nella legge di bilancio del 2018, sono stati sostanzialmente ignorati dalla Regione Umbria fino all'inizio del 2020.

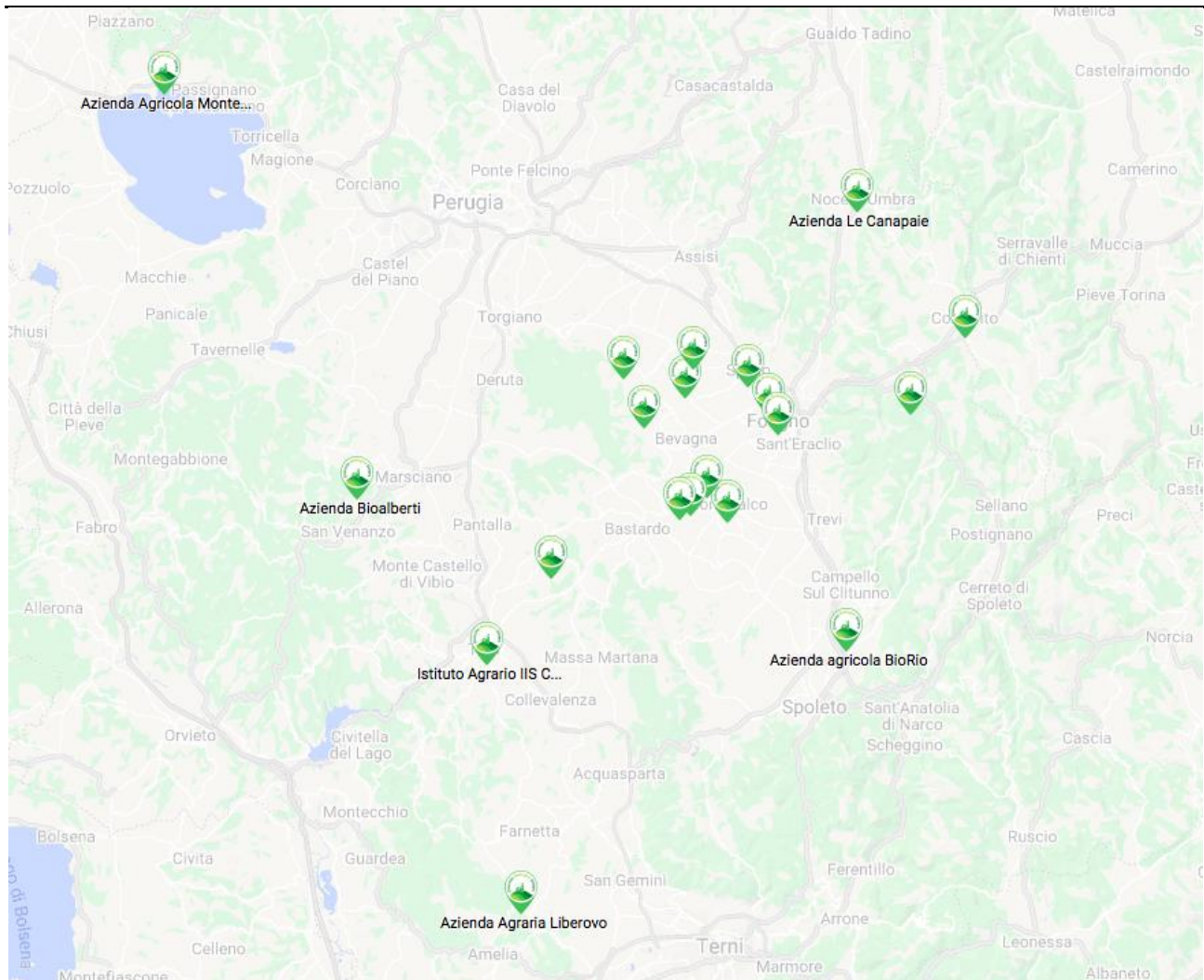
Il distretto biologico umbro DiBiUm

Questo caso viene presentato perché presenta elementi di innovazione rispetto al modello tradizionale (per quanto un modello che ha meno di venti anni possa essere definito tale) di biodistretto. In particolare, è innovativo nel voler considerare non una singola area ristretta o una unione di comuni ma una intera regione. È innovativo inoltre nella strategia comunicativa prescelta, che vuole sfruttare l'elemento di network per attuare una auto-promozione territoriale, anche contando sulla presenza di giovani determinati e di personaggi che godono di visibilità nazionale e possono dunque contribuire a promuovere il territorio locale.

Nel 2017 si è costituito il Comitato promotore che ha portato, nel 2018, alla creazione del distretto biologico umbro. Il distretto è entrato a far parte, sin dall'inizio delle sue attività, della Rete internazionale dei Bio-distretti IN.N.E.R International Network of Eco Regions. Il Distretto biologico in questione è formato da una rete di professionisti dell'agroalimentare che sono uniti dal comune intento di creare una ecoregione a partire dal ruolo dell'agricoltura biologica, collegata in sinergia virtuosa con: comunità locali, strutture ricettive, autorità e istituti di formazione. Questo distretto si è costituito recentemente quindi non annovera all'attivo ancora molte iniziative, come d'altro canto molti dei biodistretti italiani, ma è interessante da analizzare per due ragioni: è frutto di un processo che viene dal basso, dall'unione di professionisti del settore agroalimentare umbro accomunati dalla volontà di perseguire modelli di agricoltura biologica e in generale di ricezione, turismo e produzione agricola sostenibili; ha l'ambiziosa intenzione di essere esteso, in ottica distrettuale, all'intera regione umbra. Questo distretto esce dunque dagli schemi più diffusi che concentrano la loro azione su aree geograficamente più ridotte. Dall'intervista effettuata al Presidente dell'Associazione emerge chiaramente come il disegno di fondo sia proiettato a allargare e rafforzare la rete di imprenditori e comunità umbre che condividono gli stessi valori di fondo per quanto concerne la valorizzazione del territorio e il suo sviluppo armonico e sostenibile, e a sfruttare i vantaggi stessi che un modello a rete comporta. L'idea infatti è di collegare le aree del territorio e di collegare il territorio stesso alle grandi mete turistiche italiane, incentivando i consociati a valorizzare la rete tramite quella che potrebbe

essere definita un'azione di marketing territoriale o di auto-promozione. L'idea è dunque quella di unire agricoltura, turismo e valorizzazione dei beni naturali e culturali locali.

FIGURA18.



I principi fondanti sono quelli dell'agricoltura biologica e quindi: il principio del benessere, per il quale l'agricoltura deve sostenere e favorire il benessere del suolo, delle piante, degli animali, degli esseri umani e del pianeta, il principio dell'ecologia, per il quale l'agricoltura deve essere basata su sistemi e cicli ecologici viventi, deve lavorare con essi, imitarli e aiutarli a preservarsi, il principio dell'equità, per cui l'agricoltura deve costruire relazioni che assicurino l'equità, il rispetto dell'ambiente, il principio della precauzione, per cui l'agricoltura deve essere gestita in modo responsabile al fine di proteggere la salute e il benessere delle generazioni presente e future e l'ambiente. Il modello di agricoltura che meglio risponde a questi principi fondanti del distretto è quello biologico.

Tra gli associati del distretto vi sono singoli individui, tra cui consulenti e docenti universitari, ristoratori, aziende di ristorazione e ricezione, aziende agricole, cantine, istituti cognitivi (come l'esempio Istituto Agrario di Todi ISS Ciuffelli – Einaudi). La strategia 2018-2020 prevedeva come assi portanti: agricoltura sostenibile, turismo selezionato, formazione strategica del territorio. Tra i vari punti della strategia c'è una idea che riprende in parte il modello già visto di Milano Ristorazione, cioè quello di connettere le mense scolastiche con le aziende del territorio. Elemento forte e legante è, oltre alla condivisione delle informazioni, soprattutto la promozione mutualistica degli associati. A questo proposito sono vari le strategie prescelte, e precisamente la creazione di un Marchio di qualità, l'esibizione nei vari punti della rete di rimandi alla rete stessa e agli altri consociati. Ma ci sono anche esempi in cui i singoli sono particolarmente attivi nel promuovere il territorio e i suoi prodotti, come nel caso dell'oste (che ama definirsi così, ripudiando l'appellativo di chef) Giorgione, socio del distretto e volto televisivo popolare con il suo programma su Sky Gambero Rosso "Giorgione Orto e Cucina", che si fa egli stesso promotore e vetrina dei prodotti della rete locale e del territorio tutto. Nelle intenzioni del distretto c'è la creazione di un Marchio di Qualità Rete Dibium, uno strumento che intende favorire la valorizzazione del territorio di competenza, tramite la realizzazione di attività e iniziative compatibili con la tutela ambientale e del territorio. Questo Marchio punta a identificare i soggetti e i prodotti/servizi che contribuiscono a mantenere e migliorare la qualità ambientale del territorio di riferimento con un atteggiamento positivo e l'applicazione di buone pratiche ambientali³⁴⁸. Il Marchio è parte di una strategia più grande di valorizzazione delle attività degli associati, che prevede anche la creazione di una serie di incontri nei quali ogni associato presenta i propri prodotti/servizi, con l'intento di creare una naturale condivisione delle attività e dei prodotti fra gli associati. Il distretto biologico DiBiUm sostanzialmente ancora non conta su introiti di alcun tipo, se non di stampo volontario (e ciò si può dire anche dei contributi a livello di tempo e energie, che vengono impiegati generosamente dal presidente Michele Barchiesi e da un altro associato, Gianluca Durante). Questo pare sia imputabile principalmente alla giovane età del progetto, che è nato formalmente nel 2018. Come tutti i biodistretti la carta d'identità solitamente è sempre quella più recente. Non sembrano comunque mancare progettualità che potranno garantire sostenibilità economica nel prossimo futuro, prova ne è il fatto che la piattaforma web messa a disposizione di tutti gli associati ha avuto un buon impatto nell'aumentare le visite ai siti web degli associati stessi e ha garantito a vari soci che non avevano visibilità su internet di averla. Anche il distretto biologico DiBiUm progetta di voler lavorare per connettere città e produzioni e lo ha fatto finora soprattutto in chiave di marketing, sfruttando l'elemento del network per promuovere il

³⁴⁸ Al seguente link la strategia relativa al Marchio di Qualità: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/d8f554bb/files/uploaded/Strategie%20per%20il%20marchio%20Dibium%20come%20marchio%20del%20territorio-2.pdf>

territorio e le aziende che al distretto aderiscono (ricordiamo che ad oggi il distretto è una associazione a cui possono iscriversi soggetti da tutta l'Umbria. Quando questo è stato creato infatti la Regione Umbria ancora non riconosceva adeguatamente i biodistretti, cosa che ora fa ed è per questo che gli associati stanno valutando una trasformazione del veicolo giuridico).

L'analisi delle variabili

Questi tre casi studio rappresentano tre diversi approcci alla valorizzazione di aree rurali agricole. Sono stati selezionati in base alle loro reciproche differenze. I tre casi, che guidano il lettore in un viaggio ideale da Nord a Sud (o viceversa), da Milano al Cilento passando per l'Umbria, rappresentano tre differenti modalità organizzative: un ente pubblico (che include nella fase decisionale rappresentanti degli interessi locali), un consorzio nato su iniziativa privata e governato da imprese, una associazione nata dalla collaborazione tra enti pubblici, privati e comunità. Altra sostanziale differenza è la collocazione dei tre casi. Si sono voluti indagare infatti: un'area strettamente connessa a una grande metropoli, un'area rurale che contiene agglomerati urbani di medie dimensioni e un'area rurale protetta e in cui la pressione antropica è dettata da città vicine che si espandono seguendo l'aumento del turismo e poli turistici stessi.

Per indagare le variabili codificate da E. Ostrom (così come riportate all'inizio di questo capitolo e all'inizio della tesi) sono state condotte ricerche da desk e interviste telefoniche a interlocutori qualificati. Per il Consorzio Tutela Vini Montefalco è stato intervistato il presidente Filippo Antonelli, attualmente in carica e già presidente negli anni '90, proprietario di una delle imprese della zona; per il Parco Agricolo Sud Milano, il caso che presentava più dati su internet e già svariate ricerche, contattare un referente è stato più complesso e ha richiesto molto tempo (senza dubbio la pandemia in corso nel periodo delle ricerche non ha aiutato) ma dopo vari tentativi è stato intervistato telefonicamente Piercarlo Marletta, contatto indicato come interlocutore strategico dagli stessi uffici della Città Metropolitana di Milano e facente parte del Servizio Agricoltura e sistemi verdi del Parco Agricolo Sud Milano. Per ottenere informazioni circa il Bio-distretto Cilento è stato intervistato uno dei soci fondatori e codificatore/ideatore del modello bio-distretto (nel 2004), nonché presidente dell'International Network of Eco Regions, Salvatore Basile.

Per ottenere maggiori informazioni sul distretto biologico umbro DiBiUm che, giova ripeterlo, non verrà analizzato e comparato con gli altri due casi in quanto progetto da poco nato ma che è stato descritto per le sue caratteristiche potenzialmente innovative (e che andrà dunque studiato nuovamente più in avanti) è stato intervistato telefonicamente il presidente, Michele Barchiesi. Alcune indicazioni riguardo a questi casi studio e più in generale riguardo allo scenario agricolo e rurale italiano sono stati acquisiti in un'altra intervista telefonica con Carlo Hausmann, Direttore Generale della Azienda Speciale Agro Camera della Camera di Commercio di Roma, intervistato in

realtà in merito alla situazione romana, scenario dove si vuole testare la soluzione che si proporrà nell'ultimo paragrafo della presente tesi. Di seguito le variabili con i rispettivi indicatori:

System component

Variable name	Variable Metric	Consorzio Tutela Montefalco		PASM	Bio-Distretto Cilento
Social, Economic, and Political Settings (S)					
Economic development	arrivi turistici per Provincia ISTAT 2018	2 044 661 (PG)	7 718 958 (MI)	1 437 975 (SA)	
Demographic trends	tasso di crescita naturale 2016/2017/2018	-3,7/-4,6/-4,3 (PG)	-0,8/-1,5/-1,7 (MI)	-1,7/-2,6/-2,3 (SA)	
Political stability	stabilità politica delle amministrazioni comunali ultimi 20 anni	Montefalco: alta	Milano: medio/alta	Comuni Bio-distretto: bassa	
Regional discipline*	Disciplina del singolo strumento	presente	presente	presente disciplina distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità	
Related Ecosystems (ECO)					
Markets	incentivi	autorizzazione <i>erga omnes</i>	vicinanza città	turismo in crescita	
Technology	Indice di digitalizzazione dell'economia e della società	15/100	58/100	17/100	
Climate patterns	mappa città clima Legambiente	-	Allagamenti da piogge intense		
			Locate di Triulzi (MI)		
			Danni da trombe d'aria Buccinasco (MI)		
			Danni da trombe d'aria Segrate (MI)		
			Danni da trombe d'aria Casarile (MI)		
Pollution patterns	European Air Quality Index (Good/Fair/Moderate/Poor/Very poor/Extremely poor/ No data)	no data	no data	No Data	Ottati /Alburni, Comune più vicino: Moderate
Resource Systems (RS)					
Sector	prevalenza delle colture	Vinicolo (DOCG + DOC x2)	Agricolo misto (prevalenza riso e mais)	Agricolo Misto (prevalenza olivicolo)	
Size of resource system	dimensione geografica delle superfici interessate	193,71kmq (di cui 1200ha)	470 kmq	3196 kmq	
Productivity of the system		alta (5 milioni di bottiglie tra Sagrantino e Rosso di Montefalco nel 2018)	frammentata	medio-bassa	
Predictability of system dynamics		medio-alta	medio-alta	medio-bassa	
Location	dipendenza delle produzioni dal contesto geografico	alta	medio-alta	alta	
Resource Units (RU)					
Economic value	valore di mercato dei prodotti	alto	non quantificabile	medio-alto	
Distinctive characteristics	livello di unicità delle produzioni (desumibile da particolari protezioni giuridiche)	alto	medio	medio-alto	
Actors (A)					
Number of relevant actors	numero ONG attive. Fasce 0-5/5-10/10+	0-5	10+	10+	
Location	posizione delle imprese rispetto al mercato di riferimento	non favorevole	favorevole	favorevole	
Leadership/entrepreneurship		presente	assente	presente	
Norms (trust-reciprocity)/social capital		parzialmente presente	capitale sociale frammentato	presente (1/3 imprese cooperano)	
Technology		presente	presente	parzialmente presente	
Governance Systems (GS)					
Government organizations		Comuni (6)	Comuni (61)	Comuni (38)	
		0-5	10+	Ente Parco Nazionale del Cilento	
Nongovernmental organizations		consenso	opposizione (NGO nei confronti della CM).	opposizione (imprese contro Parco Naz.)	
Network structure	rapport tra imprenditori agricoli e legislatori di riferimento (opposizione/consenso)	assenza	presenza	assenza	
Operational-choice rules	presenza/assenza	presenza	presenza	assenza	
Collective-choice rules	presenza/assenza	presenza	presenza	assenza	
Constitutional-choice rules	presenza/assenza	presenza	presenza	assenza	
Monitoring and sanctioning rules	presenza/assenza	Collaborative Governance	Collaborative Governance	Collaborative Governance	
Co-governance*					

Gli asterischi * costituiscono modifiche al framework della Ostrom, pensate per inquadrare più adeguatamente i contesti presi in esame, che si differenziano per alcune caratteristiche di fondo da quelli studiati dalla stessa Ostrom.

System component		Variable Metric			Consorzio Tutela Montefalco	PASM	Bio-Distretto Cilento
Variable name							
Interactions (I)	Information sharing Conflicts	assenza/presenza Livello dei conflitti			assenza basso	parziale presenza alto	presenza basso (mercati diversi tra grandi agricoltori e piccolo agricoltori)
	Lobbying activities Self-organizing activities	assenza/presenza di gruppi di pressione assenza/presenza di cooperative indipendenti dal soggetto studiato			assenza	presenza	assenza
	Monitoring activities	assenza/presenza di attività di monitoraggio riguardo a possibili impatti negativi sulla risorsa			assenza	presenza	presenza
							assenza
Outcome criteria (O)							
Economic performance measures*		efficacia nel perseguimento degli obiettivi			efficacia	inefficacia	inefficacia
Ecological performance measures		consumo di suolo delle aree tutelate			assenza	presenza	sostanziale assenza (con modeste eccezioni sulla costa. Va ricordata la sostanziale coincidenza con l'area del Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni)

Gli asterischi * costituiscono modifiche al framework della Ostrom, pensate per inquadrare più adeguatamente i contesti presi in esame, che si differenziano per alcune caratteristiche di fondo da quelli studiati dalla stessa Ostrom.

La doverosa premessa è che per indagare più compiutamente gli impatti, specialmente in termini di mantenimento della biodiversità e minimizzazione degli impatti negativi dell'attività agricola, nonché in termini di esternalità verso i contesti urbani, servirà un secondo studio. Un secondo studio sarà inoltre fondamentale per valutare un elemento che qui non è stato preso in considerazione ma che è fondamentale e attuale, e cioè l'aspetto di sostenibilità sociale e in particolare quello che è oramai un tema all'ordine del giorno (fortunatamente, viene da aggiungere), che è lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura e la questione del caporalato.

In questo studio l'attenzione è concentrata sulla efficacia della soluzione adottata per valorizzare e preservare il territorio e sull'indagare possibili correlazioni tra l'azione del soggetto in esame e la preservazione della destinazione agricola del suolo, quindi il contrasto al consumo di suolo che, come si è visto, è uno degli effetti più visibili del rapporto tra contesti urbani e aree agricole rurali (la Coldiretti a tal proposito stima che negli ultimi venticinque anni sia scomparso un quarto delle campagne italiane, per via della cementificazione e dell'abbandono). Il contrasto al consumo di suolo è, come si è visto nella tesi, attribuibile in gran parte alla vitalità economica delle imprese agricole che, se vedono ritorno nella loro attività, proseguono in essa mantenendo dunque intatto il paesaggio agricolo (mentre se non vedono motivi per continuare nella attività agricola sono costretti ad abbandonarla e, in questo ultimo caso, i due risultati possibili sono negativi in quanto anche lo stato di abbandono e quindi rinaturamento non è sempre positivo e l'abbandono del terreno agricolo in favore della speculazione edilizia è decisamente negativo per il mantenimento del suolo).

Ulteriore premessa è che, seguendo quanto afferma la Ostrom, questa ricerca non si pone l'obiettivo di attribuire una causalità tra le variabili indicate, le interazioni e i due *outcome* studiati³⁴⁹. Stabilire una connessione causale diretta è compito assai gravoso per l'esistenza di interazioni non lineari tra le variabili e per il fatto che molte variabili possono essere importanti o necessarie ma non sufficienti. Perciò questa analisi, seguendo quanto indica Ostrom, richiede un secondo studio che, a distanza di tempo, verifichi (o quanto meno renda più robuste) le ipotesi avanzate.

I dati su cui si basano le ipotesi di correlazione sono stati ottenuti tramite ricerca desk, telefonate con enti locali e interviste a interlocutori qualificati (così come riportato sopra). Per cui l'analisi dei sistemi (S) in cui le risorse si trovano e delle situazioni ambientali (ECO) è stata effettuata studiando banche dati e statistiche nazionali e regionali, nonché tramite la diretta interlocuzione con gli attori

³⁴⁹ E. Ostrom, *A diagnostic approach for going beyond panaceas*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104, 39, 2007 e H. Nagendra e E. Ostrom, *Applying the social-ecological system framework to the diagnosis of urban lake commons in Bangalore, India*, in *A framework for Analyzing, Comparing, and Diagnosing Social-Ecological Systems, Ecology and Society* 19 (2): 67, 2014.

intervistati. Lo stesso vale per le *resource systems* (RS). In particolare, quanto le specificità del luogo abbiano condizionato il caso studio, è stato indagato valutando la posizione dei casi studio che, nel caso del Consorzio è strategica in quanto coincide con l'area geografica di Denominazioni d'Origine particolarmente pregiate, nel caso del Bio-distretto è altrettanto strategica per l'attrattività turistica del luogo e per il fatto che l'area coincide in buona sostanza con aree naturali protette, mentre nell'ultimo caso, del Parco Agricolo, la posizione è strategica in quanto nelle immediate circostanze di una grande metropoli, il che può certamente comportare esternalità negative ma ha al contempo ricadute importanti, specialmente nel favorire la filiera corta. Altri elementi importanti che possono influenzare la stessa sostenibilità economica dell'area sono la pregiatezza, e quindi il valore economico (RU4), delle produzioni locali e la loro distintività (RU6). Le informazioni sugli attori (A) presenti nei contesti locali e sulle loro interazioni (I) sono state ricavate principalmente tramite le interviste telefoniche e, sulla base di queste, sono stati tratti dei giudizi.

Si vedano dunque nel dettaglio le variabili. Con lo sviluppo economico (S1) dell'area geografica in cui la risorsa studiata si trova si è inteso il dato relativo al turismo e quindi all'attrattività della zona, studiando dunque arrivi turistici per Provincia ISTAT. Tale variabile vede dunque i dati per provincia. Va specificato come, in particolare nel caso del Cilento, i dati possono essere più alti rispetto a quelli della provincia (visto anche il circuito di turismo non stagionale che si è creato). Esaminare i dati dei comuni risulta più complesso e limitante in quanto molti dei turisti che alloggiano nella provincia potrebbero visitare l'area consumando prodotti locali o visitando aziende locali. Comunque, la valutazione dell'impatto del tessuto locale è stata effettuata anche sulla base di diverse evidenze e di interviste telefoniche. Per quanto riguarda i dati demografici (S2), anche qui si è inteso fornire i dati provinciali (o dell'area metropolitana di Milano), per cercare di fornire un quadro maggiormente esaustivo. Va tuttavia sottolineato come il dato relativo all'area dei 38 Comuni cilentani del Bio-distretto sia abbondantemente più negativo, segnando una grave emorragia di abitanti (spopolamento). Con la stabilità politica (S3) si è inteso indicare la stabilità delle amministrazioni. Anche qui un dato che va maggiormente contestualizzato è quello del Cilento, che ha visto una forte instabilità e turnover, il che è grave per un'esperienza che, come si è detto, si basa fortemente sul contributo istituzionale. Una disciplina normativa dello strumento (S4) oggetto di esame è presente in tutte e tre le Regioni, anche se: la disciplina del Consorzio ha origine nazionale e comunitaria; la disciplina campana si riferisce a distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità, senza un preciso riferimento normativo ai distretti biologici. Tuttavia, ciò, come si vedrà, non sembra aver influito in maniera notevole in un Bio-distretto che ha sfruttato nel corso della sua storia a più riprese le occasioni derivanti dai fondi regionali e che soprattutto fa dei rapporti con reti internazionali la sua

vera forza. In verità si è notato come l'Associazione dietro al Bio-distretto abbia consolidato maggiormente i suoi rapporti con Associazioni internazionali e associazioni ambientaliste che con le imprese locali, che spesso non sono a conoscenza dell'esperienza e partecipano in numero esiguo all'Associazione. Tuttavia, questa, nelle parole del Segretario generale, risulta essere una scelta precisa, di voler favorire l'adesione alla Associazione alle associazioni di categoria piuttosto che alle singole imprese. Una variabile importante inoltre, è quella degli incentivi di mercato (S5), lasciata qui volutamente come definizione ampia per intendere sia gli incentivi di congiunture favorevoli geografiche che gli incentivi pubblici veri e propri. Un ruolo importante infatti sembra avere la scelta del Legislatore che, nel voler favorire l'azione dei Consorzi di Tutela, garantisce a chi presenta caratteristiche di alta rappresentatività la possibilità di ottenere la cosiddetta autorizzazione erga omnes, la quale dà il diritto al Consorzio di chiedere contributi a tutte le aziende che rientrano nella area geografica di Denominazione d'Origine, anche se queste non siano associate al Consorzio stesso. Questo elemento sembra poter essere identificato come una delle cause importanti della sostenibilità economica del Consorzio. Gli incentivi vengono invece dalla situazione geografica agli altri due casi studio, il PASM e il Bio-distretto, con il PASM che, se da un lato vede nella vicinanza con la Metropoli un elemento di preoccupazione e rischio, in special modo per via delle spinte di urbanizzazione e infrastrutturazione del territorio (che come si è visto porta quest'ultimo alla frammentazione), dall'altro vede nella stessa un motivo per creare business, con numerose iniziative di filiera corta e collegamento con i sistemi alimentari cittadini. C'è da dire che molte di queste iniziative non partono dal PASM e quindi dalla Città Metropolitana, ma dai tanti soggetti che nel Parco si sono creati. Anche il Bio-distretto ha nella sua posizione geografica un lato fortunato e uno meno. Se da un lato infatti si trova in un'area di alto interesse culturale e paesaggistico (l'area del Parco, di Paestum, delle famose tradizioni culinarie e agroalimentari) che certamente contribuisce non poco ad attirare turisti (che, come si è visto, sono il mercato principale per molte delle aziende biologiche locali, che non riescono spesso a soddisfare la domanda delle mense locali e preferiscono concentrarsi sull'offerta ai turisti), dall'altro la stessa area presenta delle difficoltà, tipiche delle aree interne, anche in termini di connessione internet. Ed è proprio la disponibilità di infrastrutture digitali e tecnologiche un'altra variabile presa in considerazione (S7). Per studiare queste complesse cornici locali sono stati consultati: la banca dati ISTAT per (S1) e (S2), i siti delle diverse municipalità per (S3), i siti delle Regioni per (S4), il sito dell'Agcom per (S7). Per il resto i dati sono basati su ricerche desk e interviste telefoniche con interlocutori qualificati. Proseguendo l'analisi delle variabili ECO (1) rappresenta le situazioni climatiche locali. Per valutare queste è stato preso a riferimento il sito di Legambiente, in cui è stata creata la "Mappa città clima", che riporta danni dovuti ai cambiamenti climatici negli ultimi anni. Si è dato conto di altri trend climatici in quelle aree in altre parti della tesi.

Per avere un parametro di riferimento per la situazione dell'inquinamento atmosferico rappresentato dalla variabile ECO (2) è stato consultato il sito "European Air Quality Index". Al momento non sembrano essere in corso grandi stravolgimenti dettati dal cambiamento climatico, ma i primi segnali si vedono, con annate anticipate e aumento delle precipitazioni a Montefalco o con i rischi che l'area mediterranea corre e che potranno avere un grave impatto sull'area del Bio-distretto.

Per analizzare le variabili selezionate in merito ai sistemi di risorse (RS) sono varie le fonti e per la maggior parte sono rapporti di ricerca o frutto delle interviste. Il settore (RS1) sembra un elemento da correlare alla sostenibilità economica del Consorzio di Tutela Vini Montefalco. La definizione dei confini (RS2) non è stata presa in considerazione in quanto in tutti e tre i casi questa è netta. Solo nel Bio-distretto si nota però che forse questa è meno percepita da chi vive il territorio. La dimensione (RS3) sembra invece condizionare soprattutto il Bio-distretto che, ad una vasta realtà territoriale non sembra corrispondere una altrettanto ampia diffusione di conoscenza tra gli abitanti locali. La dimensione del Consorzio Tutela invece come si è visto è aumentata con l'acquisizione del territorio della Spoleto Doc. La sua dimensione è tra l'altro fissata per legge in maniera esaustiva e ferrea. Per quanto concerne la dimensione del Parco è riscontrabile un duplice sentimento: c'è chi lo vorrebbe più esteso e c'è chi auspica per dimensioni più ridotte. Di certo la sua estensione sarebbe funzionale a proteggere aree meritevoli di protezione, ma non si può non notare come il Parco sia già in sofferenza nel monitorare adeguatamente l'ampio territorio di sua pertinenza oggi. Per quanto riguarda la produttività del sistema (RS5): questa è molto alta nel Consorzio Tutela che tutela tutte le aziende del territorio, a prescindere dai metodi intensivi o meno di agricoltura; nel PASM questa è molto frammentata con presenza di grandi agricoltori che utilizzano metodi intensivi e piccoli agricoltori che invece fanno del biologico il loro marchio caratteristico; i due spesso possono essere in conflitto; c'è da notare a tal riguardo che il PASM è nato per proteggere i suoli agricoli e non con una chiara connotazione di tutela ambientale ma più di preservazione delle attività agricole locali, mentre ultimamente sta sempre più connotando la sua azione per una ricerca di sostenibilità e innovazione sostenibile. Tutti e tre i casi presentano edificazioni, anche atte alla produzione, per questo la variabile (RS4) non è stata inclusa. Per quanto concerne la prevedibilità delle produzioni locali (RS6), questa tutto sommato è simile nei tre contesti con forse un'eccezione per il territorio del Bio-distretto, che vede nei cambiamenti climatici un elemento di preoccupazione. Infine, la posizione geografica (RS7) e quindi la dipendenza delle produzioni dal contesto è un elemento di caratterizzazione molto forte nei tre elementi e certamente possiede una relazione di correlazione/causalità con il successo dell'esperienza del Consorzio per quanto concerne la sua efficacia. Il valore economico delle produzioni locali (RU4) non è facilmente calcolabile per quanto riguarda il PASM, che vede differenti coltivazioni (prevalentemente riso e mais) e il Bio-distretto

(che vede una prevalenza olivicola), mentre è più facile da valutare per i vini tutelati dal Consorzio che per la loro unicità possono essere venduti a prezzi tutto sommato medio-alti in Italia e nel mondo. Stesso discorso si può applicare ai caratteri distintivi dei prodotti (RU6). Le altre variabili (RU1,2,3,5,7) non sono state prese in considerazione in quanto pensate per sistemi leggermente diversi³⁵⁰. Per quanto concerne gli attori (A) nel presente studio sono stati presi attori collettivi (tranne che per A5) e, nello specifico: per (A1) sono stati considerati gli attori collettivi che esprimono istanze territoriali, quali le ONG; per quanto concerne la posizione degli attori (A4), qui è stata intesa la posizione delle imprese agricole nei confronti dei mercati di riferimento; anche per le tecnologie presenti (A9) sono state considerate le imprese; per quanto concerne il capitale sociale si nota come questo sia presente in tutti e tre i casi in modo abbastanza esteso, ma va notato come nel caso del Bio-distretto questo probabilmente non sia coinvolto direttamente nelle attività dell'Associazione studiata. Il capitale sociale (A6) è molto presente nel caso del PASM, seppur frammentato e spesso caratterizzato da conflittualità. Per quanto concerne i sistemi di governance che influenzano i soggetti studiati, alcune considerazioni sono da farsi: c'è da notare come il ruolo dei Comuni sia molto importante nel condizionare le attività dei membri del Bio-distretto e quello dell'Ente Parco del Cilento sia sicuramente da essere messo in correlazione con l'outcome ecologico del Bio-distretto, data la presenza di vincoli tipici di una area protetta. Come si vede rispetto all'Ente Parco vi è conflittualità da parte di alcuni imprenditori agricoli, specialmente coloro che possiedono allevamenti e vorrebbero vedere meno limitata la loro possibilità di azione nell'area (il Parco limita la presenza di animali al pascolo). Per quanto riguarda il caso del PASM non si può fare a meno di notare l'importanza delle esperienze bottom up all'interno del perimetro del Parco, le quali molto frequentemente sono prime collaboratrici della Città Metropolitana e, altrettante volte, oppongono una ferma opposizione alle sue iniziative. Il ruolo delle associazioni può spingere in diverse direzioni, spesso contrastanti; senza dubbio richiederebbero un ruolo più forte di coordinamento dalla Città Metropolitana. Per quanto concerne le regole di monitoraggio e relative sanzioni (GS8) queste sono presenti soprattutto nel caso del PASM che tuttavia, data la ampiezza del territorio e la mancanza di un corpo di guardia proprio, non riesce ad intercettare tutte le situazioni di illecito. Queste ultime informazioni sono state ricavate tramite interviste a interlocutori qualificati (membri dei soggetti o di PA) e tramite la consultazione degli Statuti dei soggetti o delle normative di riferimento. Fattori che potrebbero condizionare l'outcome sono senza dubbio: il livello di conflitto (I4), che è basso nel territorio del Montefalco e del Bio-distretto Cilento (dove gli agricoltori di dimensioni diverse non

³⁵⁰ Queste sono state considerate ad esempio in T.R. Johnson, K. Beard, D.C. Brady, C.J. Byron, C. Cleaver, K. Duffy, N. Keeney, M. Kimble, M. Miller, S. Moeykens, M. Teisl, G.P. van Walsum, J. Yuan, A *Social-Ecological System Framework for Marine Aquaculture Research*, in *Sustainability*, 2019

confliggono in quanto mirano a mercati differenti e allo stesso modo chi produce con metodi più intensivi di produzione non entra in grande conflitto con chi adotta metodi biologici, in quanto entrambi sono soggetti ai vincoli dell'area che, come si è detto è parte del Parco Nazionale del Cilento e contiene zone riconosciute dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità) mentre è decisamente più elevato nel perimetro del PASM; la presenza di iniziative di cooperazione tra gli attori, che è molto evidente nel caso del PASM, con la presenza di numerose cooperative agricole e distretti, e in parte nell'area del Bio-distretto, dove circa un terzo dei piccoli agricoltori cooperano condividendo strumenti e saperi. Decisamente meno presente è questo elemento nel caso del Consorzio, dove gli attori sono più autonomi e tendono a condividere meno informazioni e dati (I2).

Riprendendo la Ostrom, si tenterà ora non di individuare correlazioni di causalità certe, quanto piuttosto possibili correlazioni tra fattori che potrebbero influenzare quelli che sono gli *outcomes*.

System component

Variable name

Social, Economic, and Political Settings (S)

- Economic development
- Demographic trends
- Political stability
- Regional discipline*
- Markets incentives
- Technology

Related Ecosystems (ECO)

- Climate patterns
- Pollution patterns

Resource Systems (RS)

- Sector
- Size of resource system
- Productivity of the system
- Predictability of system dynamics
- Location
- Economic value
- Distinctive characteristics

Actors (A)

- Number of relevant actors
- Location
- Leadership/entrepreneurship
- Norms (trust-reciprocity)/social capital
- Technology

Governance Systems (GS)

- Government organizations
- Nongovernmental organizations
- Network structure
- Operational-choice rules
- Collective-choice rules
- Constitutional-choice rules
- Monitoring and sanctioning rules
- Co-governance*

Consorzio Tutela Montefalco

- strong
- absent
- weak
- weak
- strong
- strong
- moderate
- weak
- strong
- weak
- strong
- strong
- strong

PASM

- moderate
- absent
- moderate
- strong
- strong
- moderate
- moderate
- strong
- weak
- moderate
- strong
- weak
- strong
- weak
- weak

Bio-Distretto Cilento

- moderate
- strong
- strong
- weak
- moderate
- strong
- moderate
- weak
- strong
- strong
- strong
- moderate
- strong
- weak
- weak

- weal
- strong
- moderate
- strong
- moderate

- moderate
- strong
- weak
- weak
- moderate
- moderate
- strong
- strong
- moderate
- weak

L'impatto delle variabili sopra esposte sull'outcome di efficienza/sostenibilità economica e tutela ecologica è stato valutato con il seguente metodo di valutazione: Absent - Weak - Moderate - Strong
Gli asterischi * costituiscono modifiche al framework della Ostrom, pensate per inquadrare più adeguatamente i contesti presi in esame, che si differenziano per alcune caratteristiche di fondo da quelli studiati dalla stessa Ostrom.

System component			
Variable name			
Interactions (I)	Information sharing	Consorzio Tutela Montefalco	PASM
	Conflicts		
	Lobbying activities		
	Self-organizing activities		
	Monitoring activities		
Outcome criteria (O)	Economic performance measures* (Efficiency)	Bio-Distretto Cilento	
	Ecological performance measures		

weak	moderate
basso	basso
weak	moderate
weak	moderate
weak	moderate
strong	weak
strong	moderate

Per quanto concerne infine gli *outcomes*, dalle ricerche da desk e dalle interviste telefoniche emergono dettagli che aiutano a inquadrare i tre casi, che esaltano le differenze tra i tre strumenti e che forniscono delle risposte circa la sostenibilità di questi ultimi.

Per quanto concerne la sostenibilità economica (O1) questa appare maggiormente presente nel Consorzio di Tutela Vini Montefalco. Questo, che va sottolineato è un ente senza scopi commerciali o lucrativi, può contare sulla cosiddetta autorizzazione *erga omnes*, che permette di raccogliere finanziamenti tra tutti gli attori presenti sul territorio oggetto della tutela, a prescindere dal fatto che questi siano associati al Consorzio stesso. Tuttavia, questo *outcome* è da ritenersi incompleto in quanto la sostenibilità economica si basa principalmente sulla contribuzione economica dei soggetti privati locali. Più le imprese dell'area consortile producono e più devono contribuire al Consorzio. Questo è il principale metodo di finanziamento, mentre ricoprono una parte nettamente inferiore i finanziamenti comunitari (che vanno co-finanziati dal Consorzio) previsti da PSR e OCM. Non è stato valutato dunque in maniera completamente positiva questo meccanismo di sostenibilità economica per due ragioni: la elevata dipendenza dalle risorse naturali e la scarsa creazione diretta di occupazione da parte del Consorzio. Certamente comunque questo veicolo merita ad oggi un giudizio positivo (per cui la reale valutazione è positiva) per il suo impatto indiretto. È netto e diffuso il giudizio per cui, senza il Consorzio, le imprese locali non gioverebbero degli stessi indotti economici e benefici. È fondamentale infatti il ruolo del Consorzio nel garantire la tutela a prodotti che devono il loro successo alla loro esclusività e unicità. Una probabile correlazione è dunque tra il valore economico e la distintività dei prodotti locali (RU4, RU6) e l'*outcome* O1. Per quanto attiene all'*outcome* ambientale (O2), questo pare da valutare positivamente in quanto i dati sul consumo di suolo locale sono decisamente più moderati rispetto al resto della Regione e del trend nazionale (questo discorso va applicato chiaramente solo alla zona di Denominazione del Montefalco, in quanto la zona di Denominazione di Spoleto DOC è di recente acquisizione e perciò è difficile attribuire l'azione del Consorzio alla difesa dei terreni agricoli dall'attività antropica e dall'avanzata dei contesti urbani).

Gli altri due casi risentono di problematiche di diverso tipo per quanto concerne la sostenibilità economica.

Il PASM sembra essere fortemente condizionato dalla spesa pubblica e quindi dai tagli che questa ha subito, specialmente se si considera l'ampiezza del Parco, che include 61 comuni e certamente ha bisogno di fondi adeguati al fine di riuscire a fornire un servizio efficiente. Sono numerose le critiche alla mancanza di adeguati finanziamenti alla Città Metropolitana per la gestione del Parco, il che

traspare anche da alcuni fattori tra cui la mancanza di un proprio corpo di guardia forestale che possa monitorare un'area che è molto vasta. Molti movimenti associativi inoltre sono nati proprio sulle lacune dell'Ente di gestione. Infatti, una conseguenza di questa scarsa sostenibilità economica dell'Ente è, oltre all'immobilismo di cui si è già ampiamente detto e su cui non si tornerà, la nascita di numerose iniziative dal basso, non coordinate tra loro e spesso (come si è visto nel paragrafo dedicato al PASM) in aperto conflitto. Manca dunque, e questa è opinione da più parti condivisa, una cabina di regia adeguata che possa coordinare le diverse iniziative che, se da un lato sono positive in quanto dipingono e fanno emergere una grande vitalità delle comunità locali, dall'altro richiedono un coordinamento più adeguato. Per questo la sostenibilità economica dell'Ente è stata giudicata in modo non positivo. Probabilmente una possibile correlazione è da ritrovarsi nella scarsa presenza nella fase decisionale e gestionale delle associazioni e delle imprese agricole (GS2, GS3, GS6). Questo porta spesso attori locali a confliggere e a non condividere le scelte dell'amministrazione³⁵¹.

Per quanto concerne la protezione ambientale dell'area agricola dalla pressione antropica, l'aumento di consumo di suolo è stato certamente rallentato con la istituzione del Parco ma non si può dire che si sia fermato. Per l'utilizzo delle cave di sabbia o le modifiche all'ambiente del PASM gli utenti devono pagare una compensazione. Certo questo strumento aiuta le casse ma risulta chiaro come sia preferibile che non venga adoperato. Anche qui le cause potrebbero esser collegate alle difficoltà di coordinamento da parte dell'Ente e all'assenza di una visione strategica ben definita, anche se ultimamente il tema ambientale viene acquisendo sempre maggiore rilevanza e sono numerose le iniziative promosse nel senso di una sua (dell'ambiente) tutela. Le correlazioni paiono essere le stesse che portano l'ente a essere insostenibile economicamente. Il giudizio è di uno scarso risultato non però del tutto insoddisfacente se si inquadra la situazione e in special modo l'area geografica, che è una delle più urbanizzate d'Italia. Nelle parole di Hausmann, direttore generale dell'Agrocamera della Camera di Commercio di Roma, questa del PASM è una fortuna che Roma non ha avuto, in quanto ha permesso la sopravvivenza di una agricoltura di prossimità che altrimenti non sarebbe stata possibile.

Senza dubbio quindi la valutazione è negativa ma con una leggera attenuante dovuta alle pressioni locali. Tuttavia, la bilancia oscilla decisamente verso una performance negativa dell'Ente in quanto è stato costituito con il preciso scopo di contrastare l'avanzata dell'agglomerato urbano.

³⁵¹ Si veda a tal proposito questa intervista a Alessandro Rota, Presidente di Coldiretti Milano, Lodi e Monza Brianza che protesta per le decisioni dell'amministrazione di voler trasformare 9000 ettari di territorio in aree rurali: <https://www.milanopost.info/2019/12/04/rota-coldiretti-governance-inadeguata-serve-un-nuovo-parco-agricolo-sud-milano/>

Infine, il Bio-distretto del Cilento è stato valutato non positivamente per quanto concerne il meccanismo di sostenibilità economica e in generale la sua efficienza, in special modo guardando al lungo periodo. L'associazione infatti conta esclusivamente sulle energie volontarie degli associati più volenterosi, certamente molto generosi e dotati di grande leadership. Inoltre, è molto dipendente dall'apporto istituzionale delle amministrazioni locali e, come dimostra il caso dell'Ente Parco del Cilento, all'inizio tra i primi sostenitori dell'iniziativa per poi defilarsi in un secondo momento per problematiche di gestione interna, dipendere in larga misura dalle amministrazioni locali può rivelarsi una fonte di problemi se queste decidono di non impegnarsi più con continuità in un secondo momento. Di fondo si è notato come la grande serie di iniziative degne di nota portate avanti dal Bio-distretto sia frammentata, poco coordinata e orientata strategicamente, mancando nell'obiettivo di creare consapevolezza all'interno dello stesso distretto circa l'esistenza dell'Associazione. Il patrimonio creato dalle energie volontarie degli associati dovrebbe forse poter contare su meccanismi più capaci di generare economia (nessuna persona dipende economicamente dal Bio-distretto). Porsi questa domanda appare giusto se si valutano i drammatici tassi di spopolamento delle aree interne locali. Dal punto di vista invece della tutela del territorio di riferimento dal consumo di suolo il Bio-distretto è valutato più positivamente.

Capitolo IV Uno strumento innovativo per lo sviluppo territoriale sostenibile

I risultati della ricerca e il loro contributo alla creazione di un nuovo veicolo societario per lo sviluppo territoriale sostenibile

Nelle aree fin qui studiate e in generale è fondamentale rendere l'agricoltura una attività redditizia e dare continuità alle imprese che operano in tale settore e lungo tutta la filiera che esso investe. E in particolare è opportuno promuovere quelle imprese che adottano criteri di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Ciò è fondamentale perché, come si è visto, se gli imprenditori agricoli decidono di cessare la loro attività le alternative sono due: o lo stato di abbandono, che può portare a un rinaturamento dell'area (che certamente non è negativo ma, come si è visto, può avere effetti negativi in termini di perdita di biodiversità), o la conversione dell'area e la conseguente espansione della città a scapito del perimetro rurale (questo secondo scenario invece è certamente negativo praticamente in ogni caso dal momento che, come si è visto, la "città diffusa" è ormai un trend che a livello europeo non accenna a fermarsi, frammentando i territori e consumando inesorabilmente suolo. Nel caso di avanzamento della città inoltre vanno a diminuire quei servizi eco-sistemici di cui tanto si è parlato nel corso della tesi e che costituiscono un motivo di tutela delle aree rurali non derogabile. Certamente questi ultimi ragionamenti sulla connessione che può sussistere tra sostenibilità economica e ambientale sono validi se il tipo di pratica agricola rispetti determinati canoni. E quindi: se la sostenibilità economica è garantita grazie al ricorso a pratiche intensive/industriali di agricoltura non è automatico il collegamento con la sostenibilità ambientale, che anzi rischia concretamente di venir meno.

Per quanto concerne dunque l'elemento di sostenibilità economica: nel caso del PASM si è visto come questo strumento di governo del territorio pubblico faccia fatica a reperire fondi adeguati alla gestione dell'infrastruttura verde rappresentata dalla cinta metropolitana del Parco. Una prova di questo fatto è la creazione di numerosi progetti e strumenti alternativi di gestione all'interno dello stesso parco. Questi nascono spesso da comunità locali che vedono evidentemente non soddisfatte le loro aspirazioni. Nel caso del Consorzio di Tutela Vini Montefalco si è potuto apprezzare come la sostenibilità economica sia adeguatamente garantita, specialmente grazie alla attribuzione al Consorzio dell'autorizzazione *erga omnes*. (autorizzazione ministeriale che viene concessa a Consorzi che presentano un alto livello di rappresentatività e che concede loro di esercitare le sue funzioni anche nei confronti di quei soggetti che sono inseriti nel sistema di controllo delle Denominazioni d'Origine ma non sono associati al Consorzio). Nel caso del Bio-distretto invece, a fronte di iniziative degne di nota, si è osservato come una struttura associativa semplice possa correre

rischi di sostenibilità e possa non essere in grado di garantire un disegno collettivo e generale, che coinvolga le aziende locali e che si colleghi alle altre iniziative simili presenti nel territorio.

In tutti e tre i casi studio appare poco sfruttato l'elemento dei dati. Questa potrebbe essere invece una chiave su cui basare un modello di business. Questo è quanto conferma anche un altro interlocutore intervistato per inquadrare al meglio possibili strumenti innovativi al servizio dello sviluppo sostenibile nelle città e nei territori italiani, Stefano De Panfilis, *Chief Operating Officer* della Fiware Foundation³⁵².

Di seguito si darà dunque conto di una possibile soluzione alternativa, di uno strumento che verrà creato per affiancare i progetti già attivi sul territorio e per creare nuova economia e nuovi introiti per le iniziative già attive sul territorio, come quelle analizzate, e per le imprese agricole italiane e, in ultima istanza, per contribuire allo sviluppo sostenibile dei territori italiani. Questo strumento nasce parallelamente allo studio di casi italiani quali i tre riportati nel capitolo precedente e in occasione di una comune progettualità tra Luiss LabGov.City e Confagricoltura. Luiss LabGov.City è una associazione composta da giovani studenti e ricercatori dell'Università Luiss Guido Carli di Roma³⁵³, nata nel 2015 dal percorso formativo di educazione transdisciplinare e applicata "Clinica Urbana Interdisciplinare EDU LabGov – LABoratorio per la GOVernance della città come un bene comune"³⁵⁴, che si svolge annualmente nell'ambito delle attività Soft Skills dell'Ateneo, con studenti provenienti dai Dipartimenti di Giurisprudenza, Scienze Politiche ed Economia. LabGov.City è al contempo una piattaforma internazionale di ricerca applicata e sperimentazione urbana nell'ambito del Luiss International Center for Democracy and Democratization (ICEDD³⁵⁵) e della Georgetown University Global Cities Initiative³⁵⁶. Anche altre università stanno decidendo di implementare il modello LabGov in città globali: São Paulo, San Jose in Costa Rica, Amsterdam e New York City. Ogni anno, tramite il percorso soft skills della Clinica Urbana Interdisciplinare, genera una nuova operazione di rigenerazione civica dei beni comuni urbani e/o incuba, accelera imprese civiche e cooperative di comunità, elabora politiche pubbliche dirette a creare nuovi posti di lavoro, ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche, fondare istituzioni collettive e di prossimità, applicare innovazione nel diritto.

Questa progettualità comune, tra Confagricoltura e Luiss LabGov.City, ha costituito la base di partenza di un ripensamento generale dello stesso veicolo giuridico. Da questo momento, che

³⁵² <https://www.fiware.org/about-us/>

³⁵³ <http://labgov.city/>

³⁵⁴ <https://www.luiss.it/studenti/soft-skills-and-training-opportunities/soft-skills-con-cfu/corsi-di-laurea-triennale-e-ma-1>

³⁵⁵ <http://icedd.luiss.it/labgov-commons/>

³⁵⁶ <https://labgov.georgetown.edu/>

costituisce l'inizio della ricerca qui riportata nero su bianco, abbiamo iniziato a ripensare LabGov.City, di cui sono Vice-Presidente, con l'ottica di creare nuovi strumenti che potessero portare avanti il lavoro già intrapreso in maniera più agile e creando ritorno economico. Come è emerso dalle nostre attività e ricerche infatti è sempre più avvertita l'esigenza di creare nuova economia per lo sviluppo sostenibile delle città e dei territori, sfruttando le nuove tecnologie e il digitale. Una forma societaria come quella attuale può rispondere solo in parte a queste esigenze ed è per questo che abbiamo ragionato ad un veicolo più imprenditoriale, di impresa sociale. Questo ragionamento trova la perfetta congiuntura con le ricerche qui condotte sui casi studi, nell'evidenza emersa della non completa sostenibilità economica degli strumenti analizzati (per come intesa nello studio qui effettuato) e del non elevato grado di sfruttamento di una risorsa fondamentale per la nostra era, i dati. Inoltre, gli strumenti analizzati presentano delle lacune nel ricollegare le aree produttive alle vicine città. Tali lacune potrebbero essere affrontate a partire da quella che è una evidenza emersa con forza soprattutto nel corso della Pandemia di Coronavirus: sempre più persone desiderano consumare prodotti di cui conoscono la provenienza e la cui filiera sia certa. La tracciabilità diventa dunque parte fondamentale del dato sul cibo. Dal versante opposto i produttori sentono il bisogno di individuare con maggiore certezza quelli che sono i trend di consumo nelle città e di sensibilizzare circa la bontà dei loro prodotti. È chiaro dunque che il dato sul consumo di cibo possa essere guardato da più direzioni, sia ponendosi nelle vesti del consumatore che in quelle dell'imprenditore. Si vedrà come a partire dalla individuazione di questo elemento di mancanza sia stata generata una ulteriore ipotesi di attività e modello di business del veicolo societario che intendiamo costituire, rispetto a quanto già iniziato a progettare. Le ricerche portate avanti qui si inseriscono dunque nel più ampio contesto di un ripensamento del veicolo societario che da ormai cinque anni porta avanti numerose attività a Roma e in Italia. Questo percorso ha portato a elaborare due nuovi strumenti, un veicolo societario, GrInn.City e una Fondazione. In particolare, GrInn.City costituisce la sperimentazione di un modello societario innovativo, pensato per sormontare i problemi che associazioni di semplice volontariato presentano in termini di sostenibilità e dipendenza da risorse esterne.

Il contesto in cui la ricerca ha inizio

Di seguito un breve riassunto del contesto in cui la ricerca ha inizio, il progetto OCULUS, il percorso che mi ha portato a studiare i casi studio analizzati nel capitolo III, i quali hanno irrobustito alcune delle ipotesi avanzate nella prima fase del progetto stesso e hanno fornito nuovi spunti per il business model dell'idea progettuale, portandomi dunque a definire un nuovo veicolo societario e delle possibili attività su cui basare il business model dello stesso. Si darà dunque conto della fase iniziale del progetto e dei suoi sviluppi.

OCULUS - Orti Condivisi Urbani per il Lavoro, l'Uguaglianza, la Salute (di seguito OCULUS) - è stato un progetto partenariato dall'Università Luiss Guido Carli, Confagricoltura e la associazione LabGov.City, sviluppatosi, nella sua fase di avvio, grazie alla collaborazione con gli studenti della Clinica Urbana EDU LabGov A.A. 2019, percorso didattico da me coordinato (con il prezioso e irrinunciabile supporto di un pool di professori, ricercatori, colleghi e amici e in stretta collaborazione con l'Area Sviluppo sostenibile e innovazione di Confagricoltura).

OCULUS individua nell'esperienza degli "Orti Urbani" il proprio punto di partenza. In particolare, il progetto si ispira al modello di auto-organizzazione e cooperazione innovativa, di cui l'orto condiviso Luiss è uno degli esempi più interessanti. Fondato nel 2014 con il contributo decisivo degli studenti della Clinica Urbana EDU LabGov, l'orto è un luogo qualificante per mettere sempre più in contatto l'agricoltura con la città e i suoi abitanti, per promuovere la sostenibilità, la cultura della terra e di ciò che la circonda, ma soprattutto la consapevolezza dell'importanza di un'alimentazione sana. Gli orti rappresentano inoltre un importante punto di contatto nei quartieri delle città. L'affluenza di persone con caratteristiche sociodemografiche molto diverse fra loro lo rendono un luogo ideale per poter diffondere messaggi e/o ricavare informazioni. Queste valenze/funzioni ben si prestano a promuovere temi quali la connessione tra agricoltura e alimentazione, la connessione tra sport e dieta (in particolare quella italiana e mediterranea), la sicurezza alimentare. In particolare, OCULUS si impegna a favorire la promozione della (sensibilizzazione verso la) consapevolezza dell'importanza dei temi di cui sopra. Per rispondere a questa sfida, bisogna ripensare l'agricoltura e gli orti urbani in chiave digitale, tenendo presenti trend importanti quali l'economia circolare e le nuove economie cooperative e sostenibili. Disegnare gli orti urbani come hub di innovazione sostenibile come primo passo per promuovere il cambiamento sull'intera collettività in chiave moderna.

Il progetto punta quindi a creare più punti di contatto sparsi nelle città per poter effettuare questa importante azione di sensibilizzazione, che contribuisca a rimettere l'alimentazione sana, consapevole e sostenibile e gli altri temi di cui sopra, al centro dell'attenzione e delle vite degli abitanti delle città.

Questi punti di contatto dovranno essere calati in almeno tre differenti contesti urbani, per poter raggiungere una fetta di popolazione che sia più vasta possibile e dovranno avere un'utilità per il contesto urbano in cui verranno installati/posizionati temporaneamente. Dovranno quindi rispondere a bisogni reali e dovranno fornire soluzioni per i contesti, divenendo così oggetti di interesse e di attrazione. Per questi motivi, i punti di contatto, sono stati pensati per, oltre a fornire conoscenza e sensibilizzare, monitorare gli stili di vita nelle città e forniranno un quadro circa lo stile di vita e

alimentazione delle persone. Questi punti di contatto collegati a un'infrastruttura immateriale (una piattaforma digitale) metteranno i big data nelle mani degli "ortisti" e degli imprenditori agricoli urbani.

Il progetto OCULUS e il suo output: GrInn.City

OCULUS è un progetto sociale che, attraverso un modello di business sostenibile, mira a creare una struttura on-line e off-line per supportare uno stile di vita sano e sostenibile. Importante per il progetto è sottolineare infatti quanto la salute passi anche dalla tavola e quindi far conoscere quanto emerge dagli studi di nutraceutica e connettere sempre più quindi la qualità della nutrizione alla qualità della vita. Il raggiungimento di questo obiettivo passa dalla promozione della conoscenza di buone abitudini alimentari alla raccolta di dati e informazioni circa lo stile di vita e consumo degli abitanti delle città e allo sviluppo di una struttura di governance dei suddetti dati che sia fortemente innovativa. Vista la complessità progettuale, OCULUS si sviluppa su diversi livelli, che permettono di creare un ecosistema fisico e virtuale che raccoglie e fornisce informazioni a una varietà di utenti. I diversi elementi progettuali sono stati pensati al fine di far sì che si integrassero fra di loro, creando sinergie e favorendo così lo sviluppo del progetto. Per questo motivo il progetto si divide su tre streams di lavoro:

Processo: progettazione e sviluppo di un percorso di co-progettazione.

OCULUS definisce un processo di co-progettazione che ha come obiettivo la creazione di prodotti e servizi che si adattino alle peculiarità locali. Il processo di co-progettazione permette da un lato di adattare il prodotto ai bisogni reali della comunità di riferimento dall'altro di far emergere le capacità impeditive della comunità stessa. Il processo è supportato da un team di esperti che forniscono le conoscenze tecniche necessarie allo sviluppo di questo.

Prodotto: sviluppo del prodotto materiale e immateriale

OCULUS mira a definire un insieme di prodotti (materiali e immateriali / fisici e digitali) che abbiano la capacità di rendere gli orti urbani hub di innovazione sostenibile. Questo ecosistema è composto da una struttura fisica che viene installata all'interno degli orti urbani (e in luoghi strategici della città) e da una piattaforma digitale.

- Il prodotto materiale / fisico consiste in una struttura multifunzionale realizzata con materiali di scarto ed elementi tech che dia la possibilità agli abitanti della città di vivere l'orto urbano come un luogo di riflessione, nel quale la coltivazione è uno mezzo per evadere dalla quotidianità e ritrovare negli orti urbani un luogo di coesione e socializzazione. Questa struttura è stata progettata per essere installata anche in altri punti della città (come in aree

comuni di uffici e aziende e in spazi universitari e scolastici, in questo caso la struttura pensata contiene al suo interno un orto urbano in miniatura).

- Il prodotto immateriale / digitale consiste in una piattaforma digitale che mira a raccogliere e fornire informazioni di vario genere atte a favorire una maggiore consapevolezza sull'impatto del proprio tenore di vita sulla salute.

Organizzazione: definizione della governance del progetto.

OCULUS definisce un modello di governance innovativo che ha lo scopo di produrre e mantenere il prodotto e supervisionare il progetto nella sua interezza. Questa struttura sarà il centro del progetto e la promotrice di strumenti innovativi che favoriscano una gestione innovativa dei dati e che rendano gli orti urbani hub di innovazione sostenibile.

Il percorso di incubazione e realizzazione del progetto - Metodo:

Per giungere ai risultati sopra esposti e per concretizzare le azioni e le idee che conducono ai suddetti risultati è di fondamentale importanza prototipare e applicare una metodologia, tramite l'implementazione della quale si concretizzerà la fase di cantieramento e start-up del progetto. Nel fare ciò il ruolo delle università, come la Luiss, e dei centri di ricerca, come LabGov, è fondamentale. Questa metodologia (o metodo) serve ad assicurare la prototipazione di un'idea progettuale che sia rispondente agli ambiziosi obiettivi che ci si è posti. La metodologia è stata codificata in una serie di appuntamenti, per un totale di cinque moduli, che mirano a fornire gli strumenti atti a realizzare un tale processo e a curare i vari aspetti che questo presenta.

La metodologia è stata codificata e tradotta in percorso di cantieramento e incubazione del progetto come di seguente riportato:

- P1 Lavoro in aula - Workshop: 5 appuntamenti "teorici" in aula
- P2 Lavoro in aula – Co-working: 5 appuntamenti "pratici" in aula
- P3 Co-progettazione: 3 appuntamenti di auto-costruzione e Community Gardening
- P4 Lavoro on field: 20 ore di lavoro on field – Teamwork + Fieldwork

P1. Lavoro in aula - Workshop: lezioni semi-frontali per fornire competenze teoriche e pratiche.

Gli esperti scelti forniscono le competenze necessarie per sviluppare il progetto nei settori vitali del progetto. Infatti, queste nozioni teoriche, selezionate e curate da un comitato scientifico, mirano a ricoprire tutti gli elementi progettuali necessari allo sviluppo di un progetto di tale complessità. Di

seguito la descrizione dei cinque workshop e relativi focus (focus che possono variare e/o essere implementati in progress, a seconda dell'expertise necessario per lo sviluppo del progetto):

- Progettazione urbana: per fornire al gruppo di lavoro le capacità critiche per comprendere come determinate strutture influenzino la città e il modo di viverla.
- Social Business Modeling: per fornire nozioni economiche di base e favorire la comprensione di modelli d'ibridazione progettuale, al fine di promuovere lo sviluppo di progetti economicamente sostenibili ma con un fine sociale.
- Urban Governance and Policy: per fornire chiarezza sulle possibilità progettuali nella città di riferimento e quali limiti legali esistano nel contesto giuridico italiano, al fine di inquadrare i progetti emersi nel panorama normativo italiano.
- Legal Experimentalism & Service Design; per fornire informazioni circa esperienze simili di co-progettazione nelle città, programmazione e fondi UE, strumenti di service design.
- Comunicazione: per fornire basi e nozioni teoriche sulle strategie di marketing utilizzabili e la loro efficacia, e quindi sulle migliori vie per comunicare il progetto stesso.

Lavoro in aula - Co-Working: sperimentazione e messa in pratica delle nozioni apprese.

Le sessioni di co-working sono caratterizzate da un approccio esperienziale cui viene sempre affiancato un supporto didattico e una pratica laboratoriale.

Durante questa fase il gruppo di lavoro sviluppa le nozioni apprese durante i Workshop e le applica allo sviluppo del progetto. Così facendo il gruppo di lavoro ha la possibilità di memorizzare la lezione appresa e ampliare la propria conoscenza attraverso il modello di educazione ormai consolidato "learning by doing". In questa fase il gruppo di lavoro può essere diviso in base agli interessi e alle diverse parti progettuali da sviluppare.

Ad aprire la sessione di co-working sono invitati esperti che, nei settori in oggetto al modulo, hanno esperienze pregresse (cd. testimonials). Gli esperti ispirano le attività del gruppo di lavoro, "calando" le nozioni che sono state apprese nel corso workshop "nella realtà" (fornendo quindi esempi concreti). Per ciascun gruppo è sempre presente un esperto che guida il gruppo di lavoro e fornisce gli strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo.

Per accompagnare e facilitare il suddetto processo due figure sono indispensabili, in aggiunta al team che cura gli aspetti di project managing e community organizing: un business consultant, un service designer/architetto dell'informazione. Altre figure possono essere ingaggiate in progress, a seconda

dell'expertise necessario per lo sviluppo del progetto (come ad esempio un esperto di GDPR nel caso del cantieramento del progetto OCULUS).

Di seguito gli appuntamenti di co-working che sono stati sviluppati per la prototipazione del progetto OCULUS:

- Idea Generation Lab
- Entrepreneurship Lab
- Fundraising Lab
- Legal Design & Experimentalism Lab
- Platform Design Lab

P3. Appuntamenti di auto-costruzione

Questi appuntamenti sono necessari per realizzare i primi prototipi che emergono dalla fase di co-progettazione.

P4. Lavoro on field: sviluppo del progetto

In questa fase del processo il gruppo di lavoro è chiamato a sviluppare e a realizzare concretamente il proprio progetto. In questa fase sono richieste oltre alle conoscenze teoriche sviluppate nelle sessioni precedenti, anche nozioni pratiche e manuali. Per favorire il lavoro del gruppo di lavoro, può essere fornito un supporto di tipo tecnico, da figure qualificate.

Risultati del processo

La metodologia (processo) sopra descritta crea una palestra nella quale i partecipanti possano sviluppare un progetto di governance della città come un bene comune. Il progetto promuove lo scambio costruttivo di idee finalizzato al confronto e allo sviluppo di idee innovative. Applicando la suddetta metodologia (processo) possono essere realizzati progetti concreti di innovazione sociale, economia collaborativa (o sharing economy), rigenerazione urbana, trasformazione digitale dell'economia, resilienza ambientale.

Il metodo precedentemente illustrato è un prodotto altamente specializzato che richiede expertise trasversale in diversi settori. La co-progettazione di progetti concreti di innovazione sociale, economia collaborativa (o sharing economy), rigenerazione urbana, trasformazione digitale dell'economia, resilienza ambientale è infatti una pratica molto complessa che richiede esperienza

sul campo e conoscenze interdisciplinari. Inoltre, è necessario presentare ai partecipanti esperienze di practitioners (testimonials) nei diversi ambiti, al fine di non solo fornire delle nozioni, ma far sì che la loro esperienza li possa ispirare anche sul piano personale. Va previsto inoltre, come accennato precedentemente, il coinvolgimento di esperti qualificati che coadiuvino fornendo supporto nel corso dei co-working e nel processo di accompagnamento nel corso del lavoro on field. Per questo la sostenibilità del piano richiede un investimento di 1000 € (euro mille) per ciascun esperto (costo che può variare a seconda della profondità del contributo richiesto in termini di tempo ed energie).

Un altro elemento fondamentale è il supporto offerto dal team di ricerca e dal comitato scientifico durante tutto il processo. Non solo la scelta degli esperti e il project managing della metodologia applicata è fondamentale, ma anche la capacità dei tutor di seguire il progetto durante tutte le tappe, e far sì che i partecipanti trovino una strada comune, che sappia riassumere tutte le voci del gruppo. Per questo è necessario coprire i costi di un coordinatore scientifico, di una persona che coordini il progetto e che ne curi l'aspetto di community organizing, con un team di tre persone con un costo complessivo di 7000 € (euro settemila).

Implementazione del metodo:

Il suddetto metodo è stato generato e prototipato da LabGov nell'A.A. 2018/2019 della Clinica Urbana EDU LabGov³⁵⁷, il percorso di educazione transdisciplinare e applicata (imprenditoriale, politica, legale) attivo presso la Luiss Guido Carli e aperto agli studenti delle lauree triennali dei tre dipartimenti dell'Ateneo (Economia, Scienze Politiche, Giurisprudenza). Il percorso della Clinica Urbana dell'A.A. 2018/19 (dal 15 febbraio 2019 al 4 maggio 2019) segue la metodologia esposta sopra, fornendo quindi agli studenti le competenze teoriche per realizzare una progettualità come quella qui descritta e mettendoli al centro della fase di cantieramento/start-up del progetto.

Il prototipo materiale e la piattaforma digitale “Grinn.City”³⁵⁸

Gli studenti hanno ideato un punto di contatto da installare nella città (con alcune piccole differenze in base al luogo in cui verrà installato) costituito da un bancone multifunzionale / orto in miniatura / area ristoro/ area studio / tavolo di lavoro autonomo dal punto di vista energetico grazie a una pannellatura solare di ridotte dimensioni. Sul bancone verrà stampato un QR Code che rimanderà ad una piattaforma digitale. La piattaforma sarà il mezzo tramite cui effettuare la campagna di sensibilizzazione e raccolta dati. Gli studenti hanno ideato tre prototipi: uno per contesti universitari/scolastici da prototipare nell'orto universitario della Luiss, uno per contesti

³⁵⁷ Qui il resoconto dettagliato degli incontri del percorso: <http://labgov.city/edu-labgov-2018-2019/>

³⁵⁸ Nome provvisorio, che rimanda all'innovazione verde e sostenibile nelle città

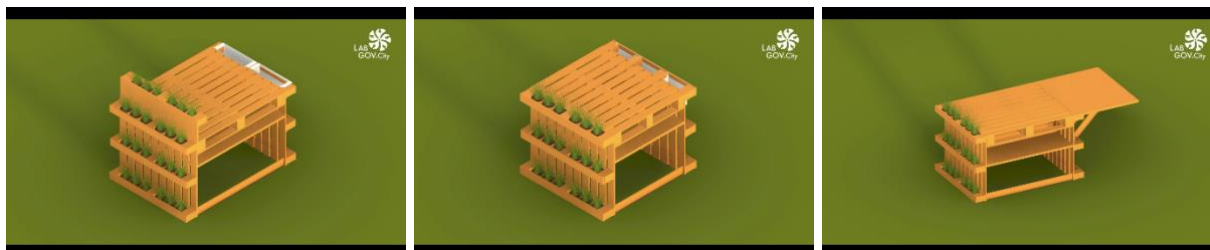
aziendali/urbani da prototipare nella sede nazionale di Confagricoltura, Palazzo della Valle a Roma e uno per la rete degli orti urbani da prototipare in un orto urbano della città di Roma o in un altro punto strategico della città (e.g. Stazione Termini Mercato Centrale o Luiss Enlabs). Questi banconi presentano caratteristiche comuni come la presenza di elementi tech (un piccolo pannello solare che alimenterà la corrente e un router che garantirà copertura Wi-Fi) e di orti urbani in miniatura (orti verticali realizzati con materiali di scarto), ma, a seconda del contesto, piccole variazioni per renderli il più possibile utili per i luoghi in cui verranno installati. Queste aree multifunzionali introdurranno nei contesti in cui verranno installate un importante contributo dal punto di vista della produzione diffusa di energia e di autonomia energetica derivante da fonti rinnovabili.

Per rispondere alla sfida di cui sopra occorre ripensare l'agricoltura e gli orti urbani in chiave digitale e tenendo presenti trend importanti quali l'economia circolare e le nuove economie cooperative e sostenibili. Disegnare la futura generazione di orti digitalizzati è importante e ha risvolti impattanti sotto molti punti di vista. Gli orti rappresentano inoltre un importante punto di contatto nei quartieri delle città, tramite cui poter diffondere messaggi e/o ricavare informazioni. Queste valenze/funzioni ben si prestano alla campagna di sensibilizzazione sopra descritta e al processo di conoscenza delle abitudini comportamentali e alimentari degli abitanti delle città.

L'idea elaborata e realizzata (auto-costruita) dagli studenti e dalle studentesse della Clinica Urbana EDU LabGov 2019 consiste in: un prodotto materiale consistente in tre punti di contatto costituiti da aree multifunzionali auto-sufficienti dal punto di vista energetico e da una piattaforma digitale "Grinn.City" dedicata alla sensibilizzazione circa i temi oggetto del progetto e alla raccolta di dati relativi ai medesimi temi.

È necessario quindi creare più punti di contatto sparsi nelle città per poter effettuare questa importante azione di sensibilizzazione, che contribuisca a rimettere l'alimentazione sana, consapevole e sostenibile e gli altri temi di cui sopra, al centro dell'attenzione e delle vite degli abitanti delle città. Questi punti di contatto dovranno essere calati in almeno 3 differenti contesti urbani, per poter raggiungere una fetta di popolazione che sia più vasta possibile e dovranno avere un'utilità per il contesto urbano in cui verranno installati/posizionati temporaneamente. Dovranno quindi rispondere a bisogni reali e dovranno fornire soluzioni per i contesti, divenendo così oggetti di interesse e di attrazione. Questi punti di contatto, oltre a fornire conoscenza e sensibilizzare, monitoreranno gli stili di vita nelle città e forniranno un quadro circa lo stile di vita e alimentazione delle persone. Questi punti di contatto collegati a un'infrastruttura immateriale (una piattaforma digitale) metteranno i big data nelle mani degli "ortisti" e degli imprenditori agricoli urbani.

FIGURA 22. Descrizione della struttura multifunzionale

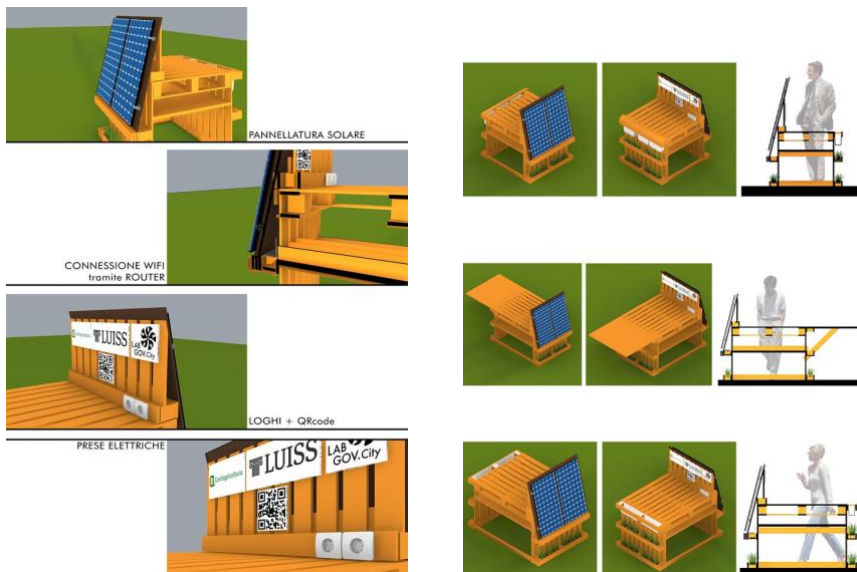


L'obiettivo di questo progetto è quello di sensibilizzare gli abitanti delle città ad uno stile di vita sano, consapevole e sostenibile, basato su una regolare alimentazione e all'importanza di questa e di un modello di agricoltura sostenibile e innovativo, tipico della tradizione italiana e mediterranea, per il benessere individuale e collettivo. Per far sì che questo accada gli abitanti delle città devono prima poter comprendere i benefici dell'agricoltura e riconoscere prodotti di qualità. Inoltre, aumentare la consapevolezza della diffusione degli orti urbani nei quartieri delle città (una vera e propria rete capillare) può certamente contribuire a far sì che questo accada. L'obiettivo del progetto è quindi diffondere il messaggio di cui sopra partendo dagli orti urbani.

Per rispondere a questa sfida è stato ideato un punto di contatto costituito da un bancone – area ristoro/ area studio / tavolo di lavoro da installare nella città (con alcune piccole differenze in base al luogo dove verrà installato) a partire proprio dagli orti urbani. Sul bancone verrà stampato un QR Code che rimanderà alla piattaforma digitale.

Questi banconi presentano caratteristiche comuni come la presenza di elementi tech (un piccolo pannello solare che alimenterà la corrente e un router che garantirà copertura Wi-Fi) e di orti urbani in miniatura (orti verticali realizzati con materiali di scarto), ma, a seconda del contesto, piccole variazioni per renderli il più possibile utili per i luoghi in cui verranno installati.

FIGURA 23.



Il prodotto è stato pensato per poter essere riprodotto facilmente con quelle che sono le risorse a disposizione.

La struttura multifunzionale si compone:

- Di un ripiano sopra cui poter lavorare/studiare/effettuare una pausa;
- Di orti verticali che la rendono un orto urbano in miniatura;
- Di uno scaffale dove riporre una cassetta per gli attrezzi, una centrifuga per fare frullati/centrifughe con i prodotti dell'orto in miniatura;
- Di un pannello solare che garantisce autonomia energetica alla struttura;
- Di tre cestini per la raccolta differenziata dei rifiuti;
- Di un posacenere;
- Delle prese di corrente, alimentate tramite energia solare grazie al pannello fotovoltaico, per poter caricare dispositivi elettronici;
- Di un router Wi-Fi, alimentato anch'esso tramite energia solare;
- Di un tablet grazie al quale si potrà accedere alla piattaforma;
- Di un Qr Code che rimanderà l'utente alla piattaforma digitale tramite scansione da smartphone;
- Di una frase che rimanderà l'utente alla piattaforma digitale;
- Di colori a smalto che renderanno sgargianti le strutture, non facendole passare inosservate;
- Dei loghi dei partners del progetto;
- Di sedie realizzate con materiali di scarto
- Di materiali riciclati.

Descrizione della piattaforma multifunzionale

L'area multifunzionale rimanderà ad una piattaforma digitale dove saranno presenti vari servizi informativi che saranno a disposizione degli utenti. La piattaforma mira a dare testimonianza delle numerose iniziative nella città che intendono valorizzare uno stile di vita sano e consapevole, un modello di agricoltura e di alimentazione sostenibile e punta a essere uno strumento nelle mani di chi desidera condurre una campagna di sensibilizzazione e al contempo una ricerca su i suddetti temi. La piattaforma vuole quindi, tra le sue varie funzioni, dare risalto alla rete territoriale di esperienze “grinn” (parola che vuole rimandare a un concetto di innovazione e crescita green e quindi sostenibile e frugale) e rendere queste numerose cellule di cambiamento positivo sparse nelle città generatrici di cambiamento e ancor più impatto positivo su i territori. La piattaforma digitale sarà lo strumento con cui il progetto crea valore aggiunto e al tempo stesso ne assicura la sostenibilità. Scopo della piattaforma è quello di mettere in contatto chi già pratica e promuove uno stile di vita e alimentazione sano, consapevole e sostenibile nelle città (creando un network), di avvicinare chi è meno attento a questi temi cercando di aumentare la consapevolezza. Tramite la piattaforma saranno due gli output concretamente raggiungibili: fare sensibilizzazione riguardo i temi importanti per il progetto e accumulare conoscenza sullo stile di vita e consumo degli abitanti delle città nei diversi quartieri della città.

FIGURA 24.



I contenuti iniziali della piattaforma digitale sono stati pensati sulla base della desk-research svolta in aula e delle interviste e dei questionari realizzati. Una volta prodotti, sono stati validati dagli esperti che hanno preso parte al percorso di co-progettazione.

- Saranno presenti sulla piattaforma, tra le altre cose:
- Questionario

- un questionario, presentato all'utente in forma simpatica e coinvolgente, con il quale verranno raccolti dati relativi allo stile di vita e alle abitudini alimentari degli utenti, ottenendo in tal modo un quadro completo del livello di benessere dei vari quartieri della città.
- Ricette
 - le ricette conterranno prodotti ricavabili dall'orto in modo facile e sostenibile, valorizzando ingredienti tipici della tradizione italiana e mediterranea e con componenti nutraceutici. Verranno presentate con contenuti multimediali (foto e video) ad accompagnare i passi della preparazione, e conterranno indicazioni sui benefici alimentari degli ingredienti scelti.
- Stagionalità
 - un calendario con tutte le stagioni dell'anno e i corrispettivi prodotti alimentari, per aiutare gli utenti nella scelta degli ingredienti più adatti in ogni periodo dell'anno.
- Dieta Mediterranea
 - molti prodotti hanno proprietà importanti per il nostro organismo, ma non tutti sanno come sfruttarle al meglio. Per carpire gli effetti benefici dei prodotti provenienti dall'orto è necessaria una combinazione strategica, il principale esempio che abbiamo in Italia e nel mondo è la dieta mediterranea, l'unica i cui benefici sono accertati e accettati da medici e nutrizionisti provenienti da tutto il mondo.
- Fiabe
 - sezione dedicata ai più piccoli con fiabe che esaltano il concetto di vita sana e il rispetto verso l'ambiente e valorizzano la tradizione agricola italiana. I racconti scritti saranno accompagnati da contenuti audio per rendere le fiabe accessibili anche ai non udenti.
- Fitness
 - il movimento fisico non è messo in secondo piano, saranno inseriti degli esercizi facili e divertenti da fare quotidianamente. Sarà indicata anche la tempistica media per ogni esercizio in modo da poter convergere i vari stili di vita senza modificare in modo eccessivo i precedenti.
- “Lo sapevi che?” & Miti da sfatare
 - aneddoti sul mondo dell'orto, dell'alimentazione e dell'agricoltura più in generale per sfatare falsi miti riguardo all'alimentazione e dare consigli e suggerimenti per attività facili e divertenti da realizzare nel quotidiano per mantenersi in forma
- Orto fai da te
 - sezione che conterrà un video tutorial su come auto-costruire un orto verticale con materiali di scarto, che gli utenti potranno installare presso la propria abitazione. Il tutorial è messo a

disposizione da LabGov.City, che aveva precedentemente prototipato l'orto verticale "home made". Verranno forniti consigli su quali prodotti coltivare e su come e quando farlo.

- Mappa delle iniziative
- Una sezione in cui l'utente potrà caricare le iniziative/best practices/eventi riguardanti i temi oggetto della piattaforma digitale. La sezione darà particolare rilevanza ai prototipi disseminati nella città, alle strutture multifunzionali e ad altri punti strategici per il progetto.

La piattaforma GrInn.City

1. Descrizione della piattaforma

GrInn.City è una piattaforma che vuole indagare attraverso la raccolta di dati lo stile di vita e le abitudini alimentari degli utenti, garantendo loro come benefit la diffusione in modo targettizzato di consigli mirati per migliorare questi aspetti della vita quotidiana, promuovendo in questo modo la connessione tra agricoltura e alimentazione e tra sport e dieta, e anche la sicurezza alimentare.

Attraverso il percorso di co-progettazione della clinica urbana Clinica Urbana EDU LabGov, studenti ed esperti hanno definito insieme, sulla base dei risultati emersi dalle ricerche *desk* e *on field*, i mezzi e i contenuti più adatti per ingaggiare gli utenti e incentivare la raccolta dei dati sia tra le persone già sensibili agli argomenti che tra coloro che non prestano particolare attenzione nel quotidiano a queste tematiche.

2. Il metodo usato per progettare la piattaforma

Secondo i principi dello *human centered design*, approccio che mette al centro del progetto una o più tipologie di persone individuate come fruitrici principali di un prodotto digitale, progettare per le persone significa rispondere ai bisogni, alle motivazioni e alle necessità che muovono le loro azioni. Per questo la fase di ricerca è fondamentale: con le informazioni raccolte durante la *desk research*, le *survey* e le interviste, gli studenti della clinica urbana hanno identificato e descritto i possibili fruitori della piattaforma attraverso i loro bisogni, e le loro caratteristiche socio-demografiche. La tecnica che prevede l'utilizzo dei profili dei potenziali fruitori si chiama "progettazione finalizzata agli obiettivi" ed è stata introdotta da Alan Cooper nel 1992. La raccolta e l'analisi dei bisogni delle persone è la base da cui parte la progettazione delle entità e delle relazioni che popolano un prodotto digitale.

3. Il questionario

La piattaforma ha come mezzo d'ingaggio principale un questionario in più *step* volto ad indagare le abitudini alimentari e di stile di vita degli utenti. Il questionario si divide in due parti: una prima, sotto forma di test, presentata come un gioco per aumentare la consapevolezza sulle proprie abitudini, e una seconda invece relativa a dati più personali e socio-demografici.

Il test

Le domande del test sono tutte a risposta multipla per permettere un'analisi organica dei dati e soprattutto una restituzione immediata agli utenti dei risultati del test e dei relativi consigli per migliorare il proprio stile di vita.

La prima parte del test è relativa al consumo nel tempo di determinati alimenti (“quante volte a settimana consumi...carne/latte e derivati/frutta e verdura/farinacei...”); la seconda indaga invece lo stile di vita (esercizio fisico, consumo di alcolici e *junk food*; la terza un'autovalutazione sullo stile di vita (“come definiresti le tue abitudini alimentari/il tuo stile di vita?”).

I dati socio-demografici

L'ultima parte del questionario è relativa ai dati più personali degli utenti: secondo le regole dell'usabilità questi dati è bene siano raccolti sempre alla fine dei questionari online in quanto potrebbero altrimenti rappresentare una barriera all'accesso.

I dati raccolti in questa fase sono relativi al sesso e all'età dell'utente, al quartiere di residenza e alla professione. L'incrocio di questi dati con i risultati del test permette di svolgere analisi approfondite a livello locale, e potenzialmente di sviluppare campagne di comunicazione e/o marketing targettizzate.

I risultati del questionario

I risultati del questionario prevedono:

- una descrizione testuale dello stile di vita per come descritto dalle risposte del test, attraverso dei profili schematici;
- una selezione di contenuti scelti dalla piattaforma e proposti in modo personalizzato all'utente per migliorare le sue abitudini con piccole accortezze. Questo sarà possibile attraverso una mappatura dei contenuti presenti sulla piattaforma e la realizzazione di una matrice che attribuisca un punteggio a ciascuna risposta e incroci i contenuti mappati con il totale dei punti ottenuti da ciascun utente, in modo da avere un numero finito di contenuti, mischiati ad hoc per un numero finito di combinazioni di risposte;
- l'invito a ripetere il test dopo N giorni o settimane (dove N dipende dal punteggio ottenuto), per verificare se le abitudini sono effettivamente migliorate senza un eccessivo sforzo da parte dell'utente.

I contenuti divulgativi

La piattaforma, oltre al questionario, prevede anche la diffusione di contenuti divulgativi per sensibilizzare gli utenti sulle tematiche perno del progetto. Questi contenuti sono presentati, sia per forma che per contenuto, in modo fruibile e leggero, con formati diversi (articoli, video, audio) per permetterne la fruizione in diversi momenti della giornata, su diversi *device*, e soprattutto per diverse tipologie di utenti, prestando una particolare attenzione anche alla genitorialità, fornendo mezzi ai genitori per abituare i propri figli sin da piccoli a prestare attenzione a determinate tematiche, e ai non vedenti, grazie all'implementazione di contenuti audio.

I contenuti spaziano dalle ricette, alla stagionalità degli alimenti, ai consigli sul fitness, ai falsi miti che circolano sull'alimentazione, alle fiabe per i più piccoli. La piattaforma prevede anche dei tutorial per costruire facilmente orti verticali, e una mappatura di iniziative/*best practices*/eventi sui temi perno della piattaforma.

In una seconda fase, quando la piattaforma sarà densamente popolata di contenuti, il modello di *growth* prevede che alcuni contenuti – quelli di approfondimento o più strutturati, e alcuni contenuti multimediali - vengano subordinati alla compilazione del questionario da parte degli utenti.

Analisi dei dati e CRM

La fase di analisi dei dati raccolti prevede, oltre all'incrocio dei risultati del test con i dati socio-demografici per studiare le abitudini alimentari e lo stile di vita degli utenti, anche un'analisi organica finalizzata alla produzione di campagne di comunicazione e marketing mirate.

Questa analisi è possibile attraverso l'integrazione della piattaforma con un CRM (Custom Relationship Manager), un sistema che aiuta a gestire di tutti i rapporti di un'organizzazione o azienda e le interazioni che avvengono con i fruitori esistenti e potenziali. Un software CRM è in grado di registrare le informazioni di contatto degli utenti (e-mail, numero di telefono, profili sui social), ed anche di ottenere automaticamente altre informazioni (nel caso di aziende ad esempio informazioni recenti sulla redditività), e può memorizzare dati quali le preferenze personali degli utenti sulle comunicazioni o sui *device* utilizzati.

Il sistema CRM organizza queste informazioni per offrire resoconti completi, personalizzabili e scalabili su persone e aziende, in modo che chi lo gestisce possa studiare e analizzare i rapporti con gli utenti nel corso del tempo, ed eventualmente implementare nuove funzionalità o modificare le esistenti di conseguenza.

Grinn.city è orientata all'utilizzo di un CRM *open source*, ovvero con codice sorgente aperto, il cui utilizzo richiede solo un web server, un database e un browser. Il database potrà essere gestito dal titolare del trattamento dei dati in modo da estrarre dati aggregati e/o anonimizzati, nel rispetto del principio *privacy by design*.

La protezione della piattaforma

Dal momento che la piattaforma ha come *scope* principale la raccolta di dati degli utenti, saranno adottate misure di sicurezza per proteggerla e proteggere i dati raccolti. La principale è l'adozione di un protocollo HTTPS, che ha lo scopo di fornire l'autenticazione del sito web e del server web associato con cui una delle parti sta comunicando, proteggendo così la comunicazione e le informazioni da attacchi informatici.

Inoltre, HTTPS fornisce una cifratura bidirezionale delle comunicazioni tra un *client* e un *server*, che la difendono da possibili operazioni di *eavesdropping*, (azione mediante cui viene registrata segretamente la conversazione privata tra le parti senza il loro consenso) e *tampering* (manomissione o alterazione della comunicazione), falsificandone i contenuti. La sicurezza di HTTPS è garantita dal protocollo TLS sottostante, che utilizza chiavi private e pubbliche a lungo termine per generare chiavi di sessione a breve termine.

Trattamento dati piattaforma GrInn.City

Obiettivo primario della piattaforma GrInn.City è raccogliere dati che siano indicativi dello stile di vita e delle abitudini alimentari degli utenti (d'ora in avanti anche soggetti interessati³⁵⁹). Tali dati verranno raccolti attraverso la somministrazione di un questionario che è, appunto, uno dei contenuti della piattaforma. Oltre alla compilazione del questionario verrà richiesto all'utente di inserire il proprio indirizzo di posta elettronica, con l'acquisizione dell'indirizzo di posta elettronica, trattandosi di un dato identificativo³⁶⁰, verranno acquisiti e trattati dati personali degli utenti. Il titolare del trattamento dei dati³⁶¹ ai sensi del principio *privacy by design* è tenuto già nella fase di progettazione delle attività di trattamento ad assicurare la privacy degli interessati, sarà pertanto necessario procedere ad una valutazione *ex ante* dei rischi ed individuare le metodologie idonee a minimizzarli. Allo stesso tempo il titolare del trattamento sulla base del principio della *privacy by default* deve garantire la non eccessività dei dati raccolti, garantendo un alto livello di protezione degli interessati e limitando la raccolta dei dati solo a ciò che sia effettivamente indispensabile per la realizzazione

³⁵⁹ Per soggetto interessato si intende la persona fisica cui si riferiscono i dati personali.

³⁶⁰ Ai sensi dell'art. 4 n. 1 del Regolamento UE 679/2016 per "dato personale" si intende: qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale".

³⁶¹ Ai sensi dell'art. 4 n. 7 del Regolamento UE 679/2016 per "titolare del trattamento" si intende: "la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità, le condizioni e i mezzi del trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o dal diritto di uno Stato membro, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua nomina possono essere designati dal diritto dell'Unione o dal diritto dello Stato membro".

delle finalità individuate, proprio alla luce di tale principio sembra opportuno richiedere all'utente esclusivamente l'indirizzo di posta elettronica.

L'analisi del rischio dovrà tener conto dello stato dell'arte, dei costi di attuazione, della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, dovrà altresì avere ad oggetto l'analisi dei rischi per le libertà e i diritti delle persone fisiche. A valle di tale analisi, il titolare del trattamento dei dati e il responsabile del trattamento³⁶² (ove nominato) dovranno individuare le misure di sicurezza tecniche ed organizzative al fine di garantire che il trattamento avvenga nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali. Con l'analisi del rischio il titolare dovrà individuare la base giuridica del trattamento ai sensi dell'art. 6 del Regolamento UE 679/2016. Dunque, la raccolta dell'indirizzo di posta elettronica del soggetto interessato per finalità di carattere commerciale (tra cui comunicazioni commerciali, ricerche di mercato, invio di newsletter) si baserà sul consenso del soggetto interessato inteso quale frutto di una manifestazione di volontà libera, specifica, informata ed inequivocabile, pertanto il soggetto interessato potrà altresì revocare liberamente il consenso prestato. Qualora le attività di trattamento riguardino più finalità (a titolo esemplificativo, marketing diretto, comunicazioni commerciali, profilazione) il consenso dovrà essere espresso singolarmente per ciascuna di queste. A tal fine sarà necessario predisporre un'idonea informativa con la quale si dovrà rendere nota l'identità del titolare del trattamento e del responsabile per la protezione dei dati personali, le finalità di ciascuno dei trattamenti per i quali è richiesto il consenso, la tipologia dei dati raccolti e trattati, l'esistenza del diritto di revocare il consenso prestato, le informazioni relative all'uso dei dati per un processo decisionale automatizzato ai sensi dell'art. 22.2 lett. c) qualora posto in essere, nonché le informazioni su eventuali trasferimenti di dati a soggetti terzi.

Verranno altresì installati sulla piattaforma meccanismi idonei alla profilazione dell'utente (cookie di profilazione, web storage html 5, web beacon, wifi tracking) al fine di archiviare informazioni utili riferite al profilo del soggetto interessato. Ai sensi del provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali "Individuazione delle modalità semplificate per l'informativa e l'acquisizione del consenso per l'uso dei cookie" dell'8 maggio 2014, qualora il sito web utilizzi cookie o altri meccanismi idonei alla profilazione dell'utente deve comparire un *banner* ben visibile con il quale viene informato il soggetto interessato che il sito web utilizza cookie di profilazione per finalità di marketing mirato e che il sito consente anche l'invio di cookie di terze parti (qualora installati). Sarà inoltre necessario specificare che la prosecuzione della navigazione mediante accesso ad altra area del sito o selezione di un elemento dello stesso (ad esempio, di un'immagine o di un link) equivale a

³⁶² Ai sensi dell'art. 4 n. 8 del Regolamento UE 679/2016 per "responsabile del trattamento" si intende *"la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento"*.

prestazione del consenso all'uso dei cookie di profilazione³⁶³. Sebbene il Garante per la protezione dei dati personali consideri la prestazione del consenso basata su “*scroll*” in linea con i requisiti di legge, sempreché venga indicata nell'informativa tale modalità e qualora sia possibile generare un evento, registrabile e documentabile presso il server del gestore del sito web, identificabile chiaramente quale intervento attivo dell'utente³⁶⁴; occorre rilevare che il WP29 esclude che lo scorrimento verso il basso o lo sfogliare le pagine possano configurarsi quali azioni chiare e positive, poiché l'avviso che continuare a scorrere il sito costituirà un'espressione di consenso può essere difficile da distinguere e/o può essere trascurato inavvertitamente quando l'interessato scorre grandi quantità di testo, considerato altresì che tali azioni non sono sufficientemente inequivocabili³⁶⁵. Da ultimo, il banner deve altresì contenere il link che rimanda all'informativa estesa, dando all'utente la possibilità di scegliere se fornire o meno il consenso alla profilazione online.

Occorre evidenziare che qualora un titolare del trattamento effettui attività aventi ad oggetto un monitoraggio regolare e sistematico degli interessati su larga scala sarà necessario, oltre che opportuno, procedere alla nomina di un responsabile della protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 37.1 lett. b) del Regolamento UE 679/2016. Pertanto, anche ai sensi del considerando 24 del Regolamento UE 679/2016³⁶⁶ e delle Linee Guida sui responsabili della protezione dei dati del WP29 (ora EDPB “European Data Protection Board”) adottate il 13 dicembre 2016 ed emendate in data 5 aprile 2017, si deve ritenere che l'espressione monitoraggio regolare e sistematico degli interessati comprenda le forme di tracciamento e profilazione su internet. Il responsabile della protezione dei dati sarà tenuto a garantire l'osservanza della normativa sulla tutela dei dati personali; fornire qualora richiesto un parere in merito alla valutazione di impatto; fornire consulenza ai soggetti che eseguono il trattamento e fungerà da punto di contatto con l'Autorità Garante per questioni connesse al trattamento.

Oltre alla nomina del responsabile della protezione dei dati personali, il titolare del trattamento sarà tenuto allo svolgimento della valutazione di impatto ai sensi dell'art. 35 del Regolamento UE 679/2016, difatti nell'elenco adottato dalla Autorità Garante per la protezione dei dati personali in

³⁶³ Sul punto cfr. punto 1, lett. e) provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali 8 maggio 2014 doc. web n. 3118884.

³⁶⁴ Sul punto cfr. “Chiarimenti in merito all'attuazione della normativa in materia di cookie” del Garante per la protezione dei dati personali.

³⁶⁵ Sul punto cfr. “Linee guida sul consenso” del WP29 p. 17.

³⁶⁶ Considerando 24 del Regolamento UE 679/2016: “È opportuno che anche il trattamento dei dati personali degli interessati che si trovano nell'Unione ad opera di un titolare del trattamento o di un responsabile del trattamento non stabilito nell'Unione sia soggetto al presente regolamento quando è riferito al monitoraggio del comportamento di detti interessati, nella misura in cui tale comportamento ha luogo all'interno dell'Unione. Per stabilire se un'attività di trattamento sia assimilabile al controllo del comportamento dell'interessato, è opportuno verificare se le persone fisiche sono tracciate su internet, compreso l'eventuale ricorso successivo a tecniche di trattamento dei dati personali che consistono nella profilazione della persona fisica, in particolare per adottare decisioni che la riguardano o analizzarne o prevederne le preferenze, i comportamenti e le posizioni personali”.

data 11 ottobre 2018 “allegato 1” si fa espresso riferimento alle attività di trattamento che comportano la profilazione degli interessati su larga scala. La valutazione di impatto rientra tra le misure che il titolare deve adottare sulla base del principio della *privacy by design*, dovendo questa essere effettuata prima dell’inizio del trattamento dei dati. L’Autorità Garante per la protezione dei dati personali ha segnalato l’opportunità di avvalersi del software messo a disposizione dalla CNIL-Commission nationale de l’informatique et des libertés, Autorità Garante francese, al fine di svolgere la valutazione di impatto. Il titolare del trattamento sarà inoltre tenuto all’adozione di un registro delle attività di trattamento ai sensi dell’art. 30 del Regolamento UE 679/2016³⁶⁷, in cui devono essere riportate una serie di informazioni utili per ogni trattamento effettuato (dati di contatto del titolare del trattamento e del responsabile della protezione dei dati; finalità del trattamento; categorie di interessati e di dati personali trattati; categorie di destinatari a cui possono essere comunicati i dati; misure di sicurezza tecniche ed organizzative adottate; termini di data retention). Quanto detto dovrà essere oggetto di una specifica *privacy policy* relativa al trattamento dati della piattaforma GrInn City.

Organizzazione

Quanto progettato è strumento messo a disposizione degli enti promotori del progetto, di una start-up a vocazione sociale / coop composta da studenti e ricercatori Luiss e degli agricoltori e ortisti urbani. Questi ultimi sono infatti nelle città i primi agenti di cambiamento verso uno stile di vita e di sviluppo sostenibile, consapevole e sano e sono sempre più diffusi e radicati sul territorio delle città italiane. Le esperienze di orti urbani gestiti da associazioni di volontariato sono numerose nelle città e diffuse in ogni quartiere, senza distinzioni.

Quanto progettato è messo a disposizione di un raggruppamento costituito inizialmente da giovani studenti e ricercatori Luiss. Questo raggruppamento, che si presenterebbe con la veste giuridica di una cooperativa (seguendo il modello di cooperativa di comunità) o di una start up innovativa a vocazione sociale, e il cui accompagnamento e processo di facilitazione sarebbe seguito dalla start-up LabGov.City (che vanta in tale settore una forte esperienza), avrebbe come primo strumento a disposizione il bancone orto e la piattaforma digitale ad esso connessa prototipati e sviluppati dalla start-up LabGov.City con il supporto dell’Università Luiss Guido Carli e di Confagricoltura.

Questa cooperativa tesaurizzerebbe il capitale umano che ogni giorno gravita nei lotti dell’orto urbano e diffonderebbe il messaggio positivo su stile di vita sano, consapevole e sostenibile nelle aree

³⁶⁷ Il WP29 ha chiarito che per rientrare nell’esenzione dall’obbligo di tenuta dei registri di cui all’art. 30 del Regolamento è necessario che venga svolto un trattamento “occasionale”, inteso quale trattamento svolto ad intervalli occasionali o sporadici, come precisato dalla CPV-Commission de la protection de la vie privée, Autorità Garante Belga (Raccomandazione n. 6 del 14 giugno 2017).

circostanti e quindi nei quartieri della città. L'orto urbano diverrebbe quindi cellula di una rete capillare nelle città e hub di innovazione e cambiamento. La cooperativa/start-up gestisce la piattaforma digitale, raccogliendo dati anonimi e dati personali. I dati anonimi, raccolti su grande scala, costituiscono un patrimonio da studiare non indifferente circa lo stato di benessere nei quartieri delle città, e sono utili alle attività di R&I dei due enti co-promotori dell'iniziativa unitamente alla start-up LabGov.City: Luiss e Confagricoltura. I dati personali, raccolti dalla cooperativa che conta su un rapporto diretto e non mediato con gli agricoltori urbani della città e gli abitanti dei quartieri, sono strumento a disposizione della stessa cooperativa e contribuiscono alla sostenibilità della stessa. Questi possono, infatti, essere usati per campagne di marketing ad hoc.

Il Business Model

Il modello di business del progetto ha varie sfumature. Vista la complessità del progetto le fonti di reddito che supportano la gestione dell'investimento sono molteplici.

1. L'ecosistema di attori permette di raccogliere maniera strutturata dati sulle abitudini degli abitanti delle città/consumatori. Questa mole di dati viene gestita al fine di promuovere uno stile di stile di vita sostenibile, legato alla tradizione mediterranea e che al tempo stesso fornisca una risorsa per la creazione di collaborazioni e/o una fonte di potenziale reddito.
2. La piattaforma potrà fare affidamento su un numero di visualizzazioni che permetterà al progetto di creare anche in questo caso collaborazioni e/o una fonte di potenziale reddito.
3. Si prevedono la realizzazione di servizi/prodotti aggiuntivi che possano garantire delle marginalità maggiori (es. kit per orticoltura in casa) e/o dei flussi finanziari diversi dalla vendita di prodotti/servizi, come l'applicazione a fondi europei e campagne di crowdfunding.

Lo scopo della piattaforma digitale è diffondere e acquisire conoscenza sui temi oggetto del progetto nelle città, avendo come entry point gli orti urbani e altri luoghi strategici. L'obiettivo del prodotto è quello di attivare un meccanismo di scambio mutualistico per il quale gli utenti della piattaforma ottengano informazioni utili atte a promuovere uno stile di vita sano in cambio di informazioni sul loro attuale stile di vita. Questo scambio fornirebbe da un lato un servizio utile in primis per gli utenti, che vedrebbero migliorata la propria conoscenza circa i temi cari al progetto e fondamentali per un benessere individuale e collettivo che sempre più va diminuendo nelle città. Questa piattaforma sarebbe fortemente innovativa in quanto potenzierebbe la funzione di diffusione di conoscenze e buone pratiche degli agricoltori e ortisti urbani, mettendo nelle loro mani i big data sullo stato di benessere della città e rendendo gli orti hub di innovazione sostenibile diffusi sul territorio.

I partner del progetto potrebbero fornire maggiore robustezza alle loro attività di R&I nei campi di attenzione del progetto. La piattaforma persegue infine la valorizzazione e l'implementazione di importanti SDGs dell'Agenda 2030 quali, in particolare: goal 3 "Good Health and well-being"; goal 7 "Affordable and Clean Energy"; goal 9 "Industry, Innovation and Infrastructure"; goal 10 "Reduced Inequalities"; goal 11 "Sustainable Cities and Communities"; goal 12 "Responsible Production and Consumption"; goal 13 "Climate Action"; goal 15 "Life on Land"; goal 16 "Peace, Justice and strong Institutions".

Sostenibilità

La prototipazione e realizzazione dei suddetti prodotti materiali e immateriali (strutture multifunzionali e piattaforma digitale) ha dei costi, in termini di competenze necessarie alla progettazione e allo sviluppo e di materie prime.

Il budget necessario per questa operazione, e in particolare per la realizzazione di un "beta test" consistente nella costruzione delle prime tre strutture multifunzionali e nello sviluppo di una piattaforma digitale prototipale (non quindi una versione completamente sviluppata ma un modello) è di: 530€ ca. (euro cinquecentotrenta circa) per ciascuna struttura multifunzionale; 275€ (euro duecentosettantacinque) per la realizzazione della piattaforma digitale prototipale; 5000€ (euro cinquemila) per l'ingaggio di esperti che hanno fornito le competenze necessarie per la realizzazione del prodotto immateriale e materiale, che si sommano ai 7000€ (euro settemila) necessari per l'organizzazione del processo di co-progettazione di cui sopra. Sviluppare una piattaforma più completa e funzionale avrà un costo che si aggirerà sui 2500 € (euro duemilacinquecento).

La sostenibilità dei prodotti proverrà dalla piattaforma digitale. I dati raccolti tramite il questionario riguarderanno le abitudini alimentari e lo stile di vita degli utenti, verranno altresì richiesti i dati anagrafici e di contatto dei partecipanti. Il trattamento sarà funzionale all'elaborazione di analisi statistiche e di ricerche di mercato finalizzate a valutare il livello di benessere nei vari quartieri della città, proponendosi come obiettivo il rinforzo delle attività di R&I.

Tali dati potranno essere raccolti dal titolare del trattamento³⁶⁸ solo qualora l'interessato abbia espresso previamente un valido consenso ai sensi dell'art. 7 del Regolamento UE 679/2016. Se la raccolta sia preordinata a più finalità di trattamento quali, a titolo esemplificativo, il marketing e la comunicazione commerciale, sarà necessario richiedere il consenso per ogni singola finalità, che

³⁶⁸ Per titolare del trattamento si intende: "la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità, le condizioni e i mezzi del trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o dal diritto di uno Stato membro, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua nomina possono essere designati dal diritto dell'Unione o dal diritto dello Stato membro" ex art. 4 n. 7 del Regolamento UE 679/2016.

dovrà essere debitamente indicata nell'informativa per il trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 679/2016.

Sulla piattaforma digitale potranno inoltre essere previste sponsorship con produttori locali e/o nazionali.

Di seguito i costi di investimento

Investimento, Costo

Prodotto

Tablet	€	100,00
Pannello solare + kit	€	225,00
Altri materiali	€	100,00
Router wi-fi	€	20,00
Attivazione abbonamento wi-fi	€	30,00
Prese elettriche con uscite USB	€	10,00
Elementi grafici (loghi + QR code)	€	30,00
Centrifuga	€	15,00
Piattaforma digitale prototipale	€	275
Piattaforma digitale sviluppata	€	2500
Visual identity	€	1600

Processo

Service design e architettura dell'informazione	€	1000,00
Business Modeling	€	1000,00
GDPR & data management	€	1000,00
Botanica	€	1.000,00
Architettura	€	1.000,00
Project Managing e Community Organizing	€	5000,00
Supervisone scientifica	€	2000,00

Il contesto in cui sperimentare la soluzione: Roma

La sperimentazione potrebbe svilupparsi su più livelli, partendo dall'individuazione di almeno due quartieri romani (ubicati in due municipi differenti) in cui avviare la prima sperimentazione e quindi generare un progetto pilota per ciascun quartiere potenzialmente replicabile in quartieri di altre città italiane. Il progetto potrebbe avere un'importante azione educativa e formativa: generalmente è nei

quartieri dove si concentrano le fragilità sociali, educative ed economiche che i cittadini sono poco informati sull'importanza di una corretta nutrizione. L'approccio metodologico con cui effettuare la sperimentazione è stato sintetizzato dal lavoro di ricerca di LabGov.City in un protocollo metodologico di ricerca applicata e sperimentazione urbana, il protocollo "Co-Città" che permette di identificare le zone di sperimentazione urbane più complesse e dove l'intervento è prioritario e di realizzare esperimenti di co-governance sul campo³⁶⁹. Il protocollo Co-Città consta di sei fasi (*cheap talking; mapping; practicing; co-designing/prototyping; evaluating; modelling*). La fase di *mapping* si realizza attraverso ricerca desk su dati secondari e offline con un lavoro di mappatura nei diversi cantieri di sperimentazione ipotizzati a valle della fase iniziale. Nel *mapping desk* la selezione del cantiere di sperimentazione può essere supportata da un'analisi realizzata sulla base di un set di indicatori di marginalità sociale ed economica, degrado edilizio, carenza di infrastrutture sociali e di servizi di trasporto;

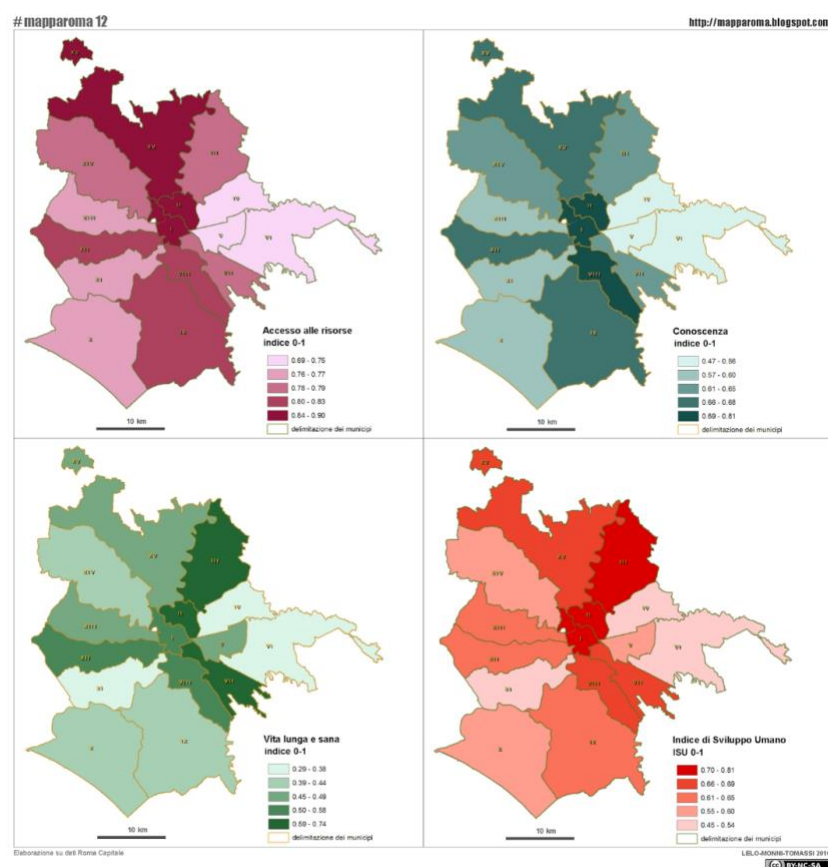
- alta intensità abitativa e reddito medio molto basso;
- basso Human Development Index;
- alto abbandono scolastico e indici di povertà educativa come incidenza di adulti con diploma o laurea
- incidenza di residenti stranieri
- incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico
- tasso di disoccupazione
- incidenza di edifici residenziali in pessimo stato di conservazione.
- indice di mobilità pubblica

Questi indicatori combinati permettono di inquadrare le zone urbane di sperimentazione come aree o quartieri prioritari e complessi. Ad esempio, l'indice "Human Development" (nato nei primi anni '90 grazie all'Agenzia dello Sviluppo delle Nazioni Unite UNDP – United Nations Development Program, è una nuova idea di sviluppo conseguenza del tentativo di mettere gli individui e non più il prodotto al centro della teoria e delle politiche) ha un valore compreso tra 0 e 1 ed è una media

³⁶⁹ C. Iaione (a cura di), *Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo CO-Città)*, Report Ricerca di Sistema Elettrico Accordo di Programma Ministero dello Sviluppo Economico – ENEA 2015 Progetto: D.7 Sviluppo di un modello integrato di Smart District urbano, http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds_par2015-023.pdf; si veda anche C. Iaione (a cura di) *Prototipazione di una piattaforma istituzionale e digitale per la creazione di uno smart collaborative district* Report Ricerca di Sistema Elettrico Accordo di Programma Ministero dello Sviluppo Economico – ENEA 2016 Progetto: D.7 Sviluppo di un modello integrato di Smart District urbano, http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds_par2016_026.pdf.

geometrica espressione di tre dimensioni centrali dello sviluppo: l'accesso alle risorse, la conoscenza e una vita lunga e sana. Queste tre dimensioni sono colte nell'HDI dal reddito, dal livello di istruzione e dalla speranza di vita, e vengono calcolate annualmente per ogni Stato del mondo nello Human Development Report dell'UNDP³⁷⁰. Di seguito una mappa di Roma che sintetizza la situazione della città prendendo a riferimento diversi indici e fattori di interesse per una analisi e comprensione della città di Roma.

FIGURA 19.



Mappa tratta da mapparoma <http://mapparoma.blogspot.com/2016/09/mapparoma12-lo-sviluppo-umano-nei.html>.

Roma e agricoltura

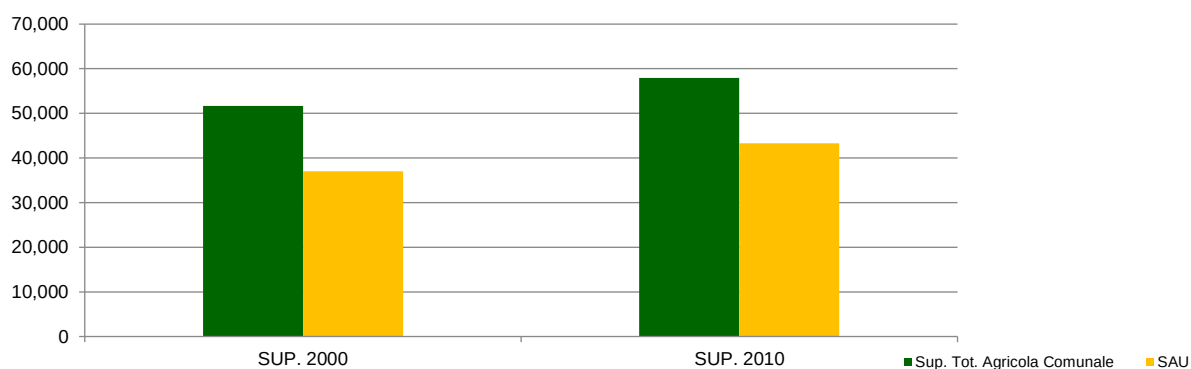
La realtà romana è caratterizzata da una vasta area di terreni dedicati all'agricoltura e al contempo da una forte disconnessione tra la città e il suo hinterland, con solo i prodotti del fresco che riescono,

³⁷⁰ Definizione presa dal database #mapparoma <http://mapparoma.blogspot.com/2016/09/mapparoma12-lo-sviluppo-umano-nei.html>

seppur con fatica, ad entrare nel mercato romano, un mercato molto difficile nell'accesso. La filiera dunque è sconnessa e esempi di filiera corta sono casi di successo ma sicuramente interessano un numero di aziende veramente molto basso rispetto al totale di quelle dell'hinterland. Questo, a quanto afferma Carlo Hausmann, è in parte dovuto alla difficoltà di una organizzazione aziendale di filiera corta, che prevede la vendita diretta.

Nel comune di Roma, su una superficie totale di 128.530,60 ettari, ben 57.959,63 ettari³⁷¹ (il 45% del totale) compongono la superficie totale agricola. Questo dato risulta in crescita se si comparano i censimenti generali dell'agricoltura ISTAT del 2000 e del 2010.

FIGURA 20.



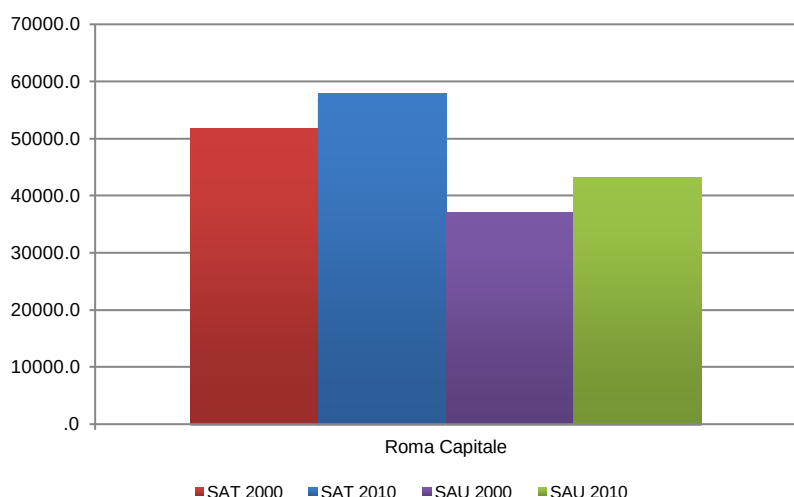
6° CENSIMENTO GENERALE DELL'AGRICOLTURA 2010 – Istat.

Distribuzione superficie agricola Roma Capitale - Confronto 2000 – 2010

Altro dato interessante è la superficie agricola utilizzata (SAU), la somma delle superfici aziendali destinate alla produzione agricola, di Roma Capitale, che risulta essere composta da 43.271,39 ettari su i 57.959,63 ettari sopra citati di superficie totale agricola comunale, per un 74,66% del totale.

FIGURA 21.

³⁷¹ D. Dell'Orco, 'New Citizens Farmers'. An exploratory study in Rome, Wageningen University, 2010.



6° CENSIMENTO GENERALE DELL'AGRICOLTURA 2010 – Istat.

SAT e SAU - Roma Capitale - Confronto 2000 - 2010

Peculiarità del contesto romano inoltre è rappresentata dalle aree verdi destinate a orti urbani gestiti da associazioni no profit e/o a conduzione familiare. Di questi si inizia a parlare specialmente agli inizi del ventesimo secolo, in corrispondenza con la Seconda Guerra Mondiale e con la rapida espansione di Roma, che vide molti romani creare i famosi “orti di guerra” nella città per aumentare la sicurezza e l’indipendenza alimentare. Questo fenomeno si è mantenuto informale e spontaneo per molti anni, venendo inoltre arricchito dalla partecipazione di numerosi abitanti delle campagne che venivano a Roma nel corso degli anni ’60 e ’70 per cercare un lavoro nell’industria o nelle istituzioni e portando con sé la loro conoscenza e la (agro) biodiversità tipica dei loro luoghi di origine³⁷². Questi migranti rendevano quindi piccoli lotti di terra o tetti delle abitazioni il luogo migliore per assicurare continuità alle loro culture (e colture) originarie. Da questa funzione originaria degli orti urbani romani, vi è stato un cambiamento negli anni ’90, con una sempre crescente attenzione all’aspetto comunitario e di miglioramento della qualità di vita che questi orti e la frequentazione di questi garantiva. Iniziavano così a svilupparsi varie forme di associazionismo attorno a questi. Dai primi anni del 2000 queste realtà iniziarono a avere interesse anche per la municipalità romana. Un censimento del Comune di Roma del 2006 ha identificato 2301 lotti di orti diffusi su 90 ettari di territorio³⁷³. Una mappatura condotta dallo Studio UAP nel 2010 ha individuato 58 orti, 66 giardini condivisi e 30 giardini “spot”. Questi luoghi continuano spesso a vivere nell’informalità ma hanno acquisito da alcuni anni (all’incirca dal 2008) sempre maggiore visibilità e importanza anche per le

³⁷² ibidem

³⁷³ ENEA, Orti urbani – Energia Ambiente e Innovazione

istituzioni locali stesse, che hanno deciso di dotarsi di un regolamento *ad hoc*, il Regolamento degli orti urbani di Roma Capitale.

Gli orti urbani costituiscono una vera e propria rete, come si evince anche dai pochi dati sopra riportati, diffusa capillarmente nella città, in tutte le aree, centrali e periferiche. Questa “rete” sul territorio può essere fondamentale se si vuole intraprendere un discorso di sensibilizzazione nella città che sottolinei il rapporto tra cibo e qualità della vita, costituendo un vero e proprio *gate* sul territorio. È importante sottolineare che questa rete già contribuisce, in forme e tempi diversi, a fornire numerosi benefici per la città, quali il presidio di aree a rischio di speculazione edilizia, la solidarietà (anche intergenerazionale), la soddisfazione della voglia di verde, il recupero di una cultura e pratica agricola tipiche della tradizione italiana, lo svilupparsi di momenti di socialità e di incontro, la lotta concreta al cambiamento climatico, lo svilupparsi di modelli di auto-produzione e auto-organizzazione sui bisogni e altri.

Questi dati rendono molto interessante il rapporto e la vera e propria connessione della città di Roma e dei suoi abitanti con l'agricoltura.

Questa connessione rende importante il ruolo di chi gestisce e cura ettari di suolo della città destinandoli a consumo agricolo sotto molteplici punti di vista. Il primo aspetto che emerge lampante da questa connessione e da questo ruolo è l'aspetto ambientale e di resilienza e sostenibilità del territorio. In un'ottica di sostenibilità ambientale l'ecosistema deve sempre avere le necessarie risorse per rigenerarsi e quindi continuare ad esistere nel corso del tempo. L'agricoltura gioca un ruolo determinante in questo campo e specialmente in termini tutela delle risorse naturali e di biodiversità, la cui preservazione è funzionale anche ad un'ottimale produzione agricola. Questa sostenibilità può essere declinata anche sul versante economico e sociale. Gli orti urbani e le imprese agricole della città di Roma costituiscono infatti un notevole fattore di inclusione e sviluppo economico. Il rapporto tra città e agricoltura è quindi connotato da un mutuo scambio ed è fattore di cambiamento, anche alla luce delle nuove funzioni che molte imprese agricole stanno adottando e si veda in tal senso l'esperienza delle aziende agricole multifunzionali. La multifunzionalità rappresenta una linea strategica fondamentale infatti nel processo di sviluppo del settore agricolo e consiste in una nuova modalità di organizzazione dei fattori produttivi (risorse interne) e di interazione con le risorse esterne (il territorio urbano), finalizzata al perseguimento di obiettivi economici, ambientali e sociali nel medio e lungo periodo³⁷⁴. Vi è quindi una reinterpretazione delle aree di suolo destinate a consumo agricolo, le quali sono viste come insieme di risorse ambientali, naturali, culturali, storiche e alimentari. Il cambiamento che sta avvenendo nelle città e in queste aree significa pertanto che le

³⁷⁴ ISMEA, Agriturismo e multifunzionalità dell'azienda agricola, 2016

suddette aree diventano da contesti esclusivamente produttivi anche ambiti di consumo e fruizione, di soddisfazione di bisogni culturali, ambientali, storici, legati al benessere individuale e al tempo libero, alla qualità alimentare e alla salute³⁷⁵. Ulteriore fattore di rilevanza delle numerose esperienze di agricoltura urbana è costituito dall'approvvigionamento di prodotti alimentari. Questo fattore acquisisce ulteriore rilevanza nel contesto romano. La stima ISTAT del 2010 riferisce di 2.872.800 abitanti della città a cui vanno sommati studenti e lavoratori fuorisede, immigrati non registrati, cittadini vaticani, forze dell'ordine, parlamentari, pendolari e turisti. A questi è fondamentale che l'agricoltura fornisca, oltre all'approvvigionamento, anche i servizi (come quelli multifunzionali) che essa può offrire.

Si è visto nel corso della tesi come una componente fondamentale del benessere della città sia dato dalla qualità dell'alimentazione e dalla qualità delle aree agricole rurali stesse che sono circostanti alla città.

Questo benessere passa necessariamente anche attraverso altri temi importanti quali: la connessione tra agricoltura e alimentazione, tra sport e dieta (in particolare quella italiana e mediterranea), la sicurezza alimentare (che sono elementi fondamentali per la salute individuale e collettiva), la salute, l'economia circolare, l'uguaglianza e il lavoro. In tale contesto, l'esperienza degli "Orti Urbani"³⁷⁶, modello di auto-organizzazione e cooperazione innovativa, di cui l'orto condiviso universitario della Luiss³⁷⁷ è uno degli esempi più interessanti.

Fondato nel 2014 da un'idea del Direttore Generale Giovanni lo Storto con il contributo decisivo degli studenti della Clinica Urbana EDU LabGov – LABoratorio per la GOVernance della città come un bene comune³⁷⁸, l'orto LUISS rappresenta un momento qualificante per mettere sempre più in contatto l'agricoltura con la città e i suoi abitanti, per promuovere la sostenibilità, la cultura della terra e di ciò che la circonda, ma soprattutto la consapevolezza dell'importanza di un'alimentazione sana. Proprio la promozione della (sensibilizzazione verso la) consapevolezza dell'importanza dei temi di cui sopra, costituisce un fattore di forte interesse e motivo di ingaggio da parte di Confagricoltura, Luiss e LabGov e motivo che ha portato a definire il progetto OCULUS - Orti Condivisi Urbani per il Lavoro, l'Uguaglianza e la Salute. Un elemento di interesse risulta inoltre essere costituito dalla rilevazione e dall'analisi di dati relativi allo stile di vita degli abitanti delle città (nutrizione, attività fisica, etc.) e alle loro abitudini alimentari.

³⁷⁵ ibidem

³⁷⁶ Si veda: <http://co-roma.it/2018/11/08/agricoltura-urbana-gli-orti-di-comunita-e-i-giardini-condivisi-2/>

³⁷⁷ <http://co-roma.it/2018/11/15/agricoltura-urbana-lorto-universitario-della-luiss-ortoluiss/>

³⁷⁸ <https://www.luiss.it/studenti/soft-skills-and-training-opportunities/soft-skills-con-cfu/corsi-di-laurea-triennale-e-ma-1>

GrInn.City oggi

Il progetto di ricerca da me coordinato, i cui risultati sono stati poco sopra esposti è proseguito con lo studio qui riportato e la analisi dei tre casi studio, che ha contribuito a fornire un quadro più dettagliato sul funzionamento di strumenti di gestione di aree agricole e infrastrutture verdi. GrInn.City si è perciò arricchito di una ulteriore visione. Questo lavoro, unitamente al lavoro del pool di LabGov.City³⁷⁹, ha portato alla definizione di un nuovo strumento per l'innovazione sostenibile e tecnologica nelle città e nelle aree rurali. Come output del progetto OCULUS avevamo infatti delineato la possibilità di rendere lo strumento sopra descritto parte di un nuovo veicolo giuridico. Il gruppo ha infatti sentito l'esigenza di crescere, dopo dieci anni di esperienza in progetti di innovazione e di partecipazione a progetti europei e di livello nazionale. Questo ripensamento della NGO LabGov.City ha portato dunque a definire una evoluzione, un nuovo veicolo societario e una Fondazione.

Il nuovo veicolo societario GrInn.City, disegnato con uno Statuto che crea una forma unica nel suo genere di start up innovativa a vocazione sociale benefit cooperativa, potrà dunque iniziare le sue attività con una sperimentazione del processo descritto sopra. Ma il disegno iniziale si è arricchito ed è oggi un vero e proprio ecosistema, pronto ad essere sviluppato e pensato per dare la possibilità, anche attraverso il percorso della Clinica Interdisciplinare, agli studenti Luiss e non solo di sviluppare le loro idee e cercare di avverare i loro sogni grazie al supporto degli altri soci della cooperativa e il team del Fondo Grinn.City. In particolare, al momento sono già tre le progettazioni in fase di cantieramento:

RiMade In[...], che intende donare una seconda vita ai capi di scarto delle aziende di moda italiane creando capi alla moda attraverso cui comunicare identità e valori, stimolando nelle persone consapevolezza di poter essere parte attiva di un processo di cambiamento necessario.

Agrifood unit, composta da un team di ricercatori Luiss LabGov.City che, basandosi sulla esperienza acquisita grazie al lavoro di ricerca applicata nell'ambito dell'agricoltura urbana, alla partecipazione ai lavori del network ru:rbn (Urbact), e del network GardensToGrow (ERASMUS+), alla collaborazione con Confagricoltura sta prototipando una nuova unit su Food and Agriculture.

³⁷⁹ In particolare, il percorso è frutto dell'intenso lavoro mio e di Benedetta Gillio, Paola Todisco, Caterina Gianni, Tommaso Dumontel, Flaminia Mazzitelli, Alessio Ciotti, Lorenzo Ferrero, Julianne Heusch, Francesco Steinhauslin, Pier Paolo Zitti, Luna Kappler, Vito Mastrogiacomo, Federico Di Costanzo, Marco Falasca e tanti altri ancora che hanno contribuito ciascuno a modo suo. Le energie delle ragazze e dei ragazzi di LabGov.City hanno potuto contare sulla saggia guida e consulenza di Christian Iaione, Elena De Nictolis, di Angelo Monoriti e del suo team, di Alessandro Piperno, Giovanni Pennetta, Azzurra Spirito

Future Housing, progettualità che intende applicare i *design principles* elaborati da Elinor Ostrom al settore dell'housing, considerati fattori abilitanti per la nascita e la sostenibilità nel lungo termine di forme di cooperazione e auto-organizzazione

Per quanto concerne la Agrifood unit: la necessità di raccogliere dati sullo stile di consumo e di vita nelle città è stata confermata e ad essa è stato aggiunto un nuovo elemento di ragionamento e complessità. Emerge infatti l'esigenza, a seguito dell'emergenza creata dalla pandemia di Coronavirus, di capovolgere l'aspetto del dato così come inteso finora. È emersa infatti l'esigenza di guardare al dato relativo alla filiera agroalimentare anche dal punto di vista del consumatore che, come dimostrano i dati così come riportati anche in questa tesi, pone sempre maggiore attenzione alla tracciabilità della filiera. Per questo è stato instaurato un dialogo con professionisti del settore delle nuove tecnologie al fine di elaborare una seconda linea di attività per GrInn.City, che andrà a completare le azioni nel settore dell'Agrifood della staru-up.

Lo Statuto

Per rispondere alle complesse sfide che un simile contesto presenta è stato necessario elaborare uno statuto che tenesse compresenti diverse dimensioni e rispondesse a un certo livello di complessità. Questo è stato realizzato grazie alla preziosa collaborazione con professionisti del settore legale, che hanno aiutato me e il gruppo di lavoro di Luiss LabGov.City a elaborarlo. Tra i punti innovativi dello Statuto vi è la previsione dello “sviluppo, la produzione e la commercializzazione di una piattaforma informatica innovativa che, anche con l'ausilio di algoritmi di calcolo, nonché l'utilizzo di prescriptive & predictive analysis, consentano di raccogliere dati relativi alle abitudini alimentari e/o agli stili di vita delle persone - anche attraverso prototipi di postazioni sviluppati, ideati e/o realizzati dalla stessa società collocati in orti urbani ovvero in altre aree o beni pubblici comuni – nonché di elaborare e/o commercializzare tali dati, anche, in forma di Big Data. A questa è stata affiancata una parte dedicata allo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di infrastrutture, nonché l'erogazione di servizi o attività ad alto valore tecnologico per rispondere a quelli che saranno i probabili sviluppi futuri della start-up.

Conclusioni

La presente ricerca si è focalizzata sullo studio dei rapporti che sussistono tra le aree rurali e agricole e i contesti urbani, andando in particolare ad affrontare un tema che è chiaramente molto vasto, dal punto di vista delle aree rurali. L'interrogativo di fondo muoveva dalla consapevolezza che sino ad oggi il governo del territorio non è stato molto efficace nel gestire i territori e questo, come si è visto, è forse da imputarsi alla predilezione di un approccio che ha separato i due contesti, le aree urbane e quelle rurali, non considerando in maniera adeguata le interconnessioni funzionali esistenti tra i due perimetri. Il governo del territorio infatti, pare aver inteso i rapporti tra le due aree sempre in termini di subalternità e mai in termini invece di interconnessione e equilibrio e, quando ha inteso governare aree più ampie, lo ha fatto in modo poco funzionale. Le maggiori connessioni tra aree rurali e aree urbane sono quelle legate ai servizi eco-sistemici, quei benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano, in termini di supporto alla vita, approvvigionamento di cibo, acqua, materie prime, regolazione del clima, depurazione dell'acqua, impollinazione, in termini non da ultimi di valori culturali e altro ancora. Come si è visto nella tesi non necessariamente questi servizi sono tutelati e preservati dall'attività agricola la quale, se condotta in maniera intensiva, può spesso portare alla perdita di servizi ecosistemici e ad un generale degradamento delle condizioni ambientali. L'agricoltura è centrale nella tesi ed è centrale in questo delicato contesto, in quanto basata sui servizi ecosistemici e creatrice essa stessa di servizi ecosistemici, inserita nel paesaggio e al contempo creatrice di paesaggio. L'agricoltura, unitamente al settore e alla filiera agroalimentare, gioca un ruolo fondamentale di ricucitura tra aree rurali e aree urbane. A tal proposito, come si è sottolineato nell'elaborato, le filiere agroalimentari sono sempre più sconnesse dai territori di appartenenza, anche se recentemente è nata una nuova consapevolezza circa la tracciabilità dei prodotti e la prossimità delle produzioni, anche e soprattutto per la sempre crescente attenzione al tema della sostenibilità ambientale. In questo ragionamento le cosiddette infrastrutture verdi sono un aspetto fondamentale da affrontare e studiare e da includere nelle politiche di governo del territorio. Queste possono infatti garantire che il territorio e l'equilibrio territoriale sopravvivano (o tornino ad esistere nella gran parte dei casi).

La sopravvivenza delle imprese agricole è dunque un pezzo importante del ragionamento. Si è visto infatti che se le imprese sopravvivono, gli agricoltori non abbandonano i terreni agricoli, lasciandoli

preda dell'avanzata inesorabile degli agglomerati urbani. Le sfide attuali sono molte e in gran parte frutto di dinamiche globali e possono essere risolte a partire da una sperimentazione a livello locale.

Lo studio ha voluto dunque, nel *mare magnum* di questi temi così attuali, indagare tre differenti approcci di valorizzazione e tutela delle aree agricole e delle produzioni locali. I tre casi studio sono stati selezionati in base alla loro diversità. Uno, il Parco Agricolo Sud Milano, è gestito dalla Città Metropolitana di Milano, un secondo, il Consorzio Tutela Vini Montefalco, è uno strumento di iniziativa privata di *compliance* con la regolamentazione comunitaria e il terzo, il Bio-distretto del Cilento, è una associazione no-profit nata sulla base di un partenariato tra le pubbliche amministrazioni locali, i privati e le comunità (ambedue locali). Questi tre strumenti, i quali ci hanno condotto in un viaggio ideale da Sud a Nord dell'Italia, presentano inoltre differenze circa la posizione geografica e la vicinanza con agglomerati urbani di dimensioni differenti. Queste differenze sono state opportunamente ponderate nel giudicare i due *outcome* ritenuti rilevanti: la sostenibilità economica dello strumento adottato e il successo del soggetto analizzato nel preservare il territorio di riferimento dall'avanzata dei contesti urbani e quindi dal consumo di suolo. Una seconda fase che tenga conto anche dell'impatto delle attività agricole sulla biodiversità in questi tre contesti nonché del fondamentale e attualissimo aspetto di sostenibilità sociale (con esso intendendo la tematica dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura e/o del caporalato) andrà sicuramente effettuata.

Dalla ricerca emerge come nessuno dei tre strumenti sia pienamente efficiente e sostenibile dal punto di vista economico.

Il più sostenibile è il Consorzio, ma ciò sembra da attribuirsi al fatto che questo sia dotato della cosiddetta autorizzazione *erga omnes* che gli permette di chiedere contributi a tutte le aziende del territorio di Denominazione d'Origine Montefalco e Spoleto Doc. Inoltre, i contributi delle imprese avvengono sulla base della loro produttività e questa è un'area geografica unica che produce un alto numero di bottiglie rispetto al resto della Regione, con la prevalenza dell'export. La criticità sembra forse da riscontrarsi nella eccessiva dipendenza del Consorzio dalla risorsa naturale e dai cicli produttivi e nel fatto che esso non generi direttamente occupazione. Ma questi giudizi vengono nettamente attenuati in quanto, come emerge dalle interviste, il ruolo del Consorzio è fondamentale nel preservare l'indotto economico territoriale, tutelando l'unicità del prodotto dalle minacce di *italian sounding* e contraffazioni varie.

Il Parco Agricolo Sud Milano è gestito dalla Città Metropolitana di Milano e sconta le criticità e i limiti del finanziamento pubblico che risulta da più parti inadeguato a garantire che la struttura che gestisce il Parco sia efficiente e realizzi quanto rientra nel suo scopo. Non gode quindi di autonomia

finanziaria, organica e strumentale. Non è un caso che sull'inerzia dell'Ente siano nate una miriade di iniziative dal basso, spesso in aperto contrasto con la gestione e in conflitto reciproco. Ciò, se da un lato è segno di una vitalità del territorio, dall'altro richiederebbe un maggiore coordinamento, che un modello di gestione come quello attuale non riesce a garantire.

Il Bio-distretto del Cilento infine ha un modello originale di governance, per il quale molto dipende dalle energie volontarie di singoli individui spesso dotati di grande leadership. Questo, se certamente è un elemento positivo, non garantisce automaticamente una sostenibilità nel lungo termine che sarebbe necessaria per preservare la vasta gamma di servizi e iniziative lanciate. Sulla sostenibilità del progetto inoltre, si può notare come essa dipenda molto dall'appoggio e dal contributo istituzionale (che spesso può venir meno come nel caso dell'Ente Parco del Cilento, inizialmente maggiore sostenitore dell'iniziativa per poi allentare la sua presenza e il suo contributo in un secondo momento per via di problemi gestionali interni dell'Ente stesso). Probabilmente un veicolo giuridico più capace di generare economia sarebbe in grado di preservare quella che è una straordinaria ricchezza che le persone che hanno contribuito volontariamente fino ad oggi al progetto hanno generato. La creazione diretta di un indotto economico locale infine, potrebbe avvicinare maggiormente i giovani del luogo, contrastando in parte un fenomeno drammatico per l'area che è quello dello spopolamento, permettendo al contempo di accrescere la conoscenza circa lo stesso strumento del Bio-distretto, che non è molto elevata. Inoltre, creare un meccanismo economico di più lungo termine potrebbe contribuire ad avvicinare maggiormente i piccoli e medi imprenditori agricoli che al momento non sono molto interessati all'Associazione (sono circa dieci le imprese associate, su un numero di sole imprese biologiche che oscilla tra le 400 e le 500 unità), seppure sicuramente traggano da questa benefici, in particolar modo per l'attenzione verso il territorio a cui questa contribuisce e per la sua capacità di creare connessioni a livello internazionale con strumenti simili (in un'ottica di scambio di buone pratiche e conoscenze).

Per quanto riguarda l'elemento della sostenibilità ambientale, questa è stata intesa nel solo impatto locale in termini di consumo del suolo (la valutazione circa la correlazione tra l'attività del soggetto e il consumo di suolo non è chiaramente semplice ma, in linea con quanto afferma la Ostrom, questo studio si limita a indicare possibili correlazioni, anche in base ai dati sul consumo di territorio disponibili in più rapporti di ricerca e soprattutto grazie alle interviste a interlocutori qualificati e allo studio di iniziative e materiali su internet). In merito a questo si è notato come il territorio del Consorzio di Tutela si sia preservato e questo è certamente in parte da attribuire all'azione del Consorzio che viene diffusamente individuato come fondamentale nel mantenere l'indotto economico territoriale e quindi nel contribuire al fatto che gli imprenditori non abbandonino i propri

terreni all'avanzata degli agglomerati urbani. Di certo il pregio e la distintività dei prodotti locali sono fondamentali nel contribuire a un indotto economico locale non indifferente. Per quanto concerne Il Parco Agricolo Sud Milano (PASM), si è visto come questo non si sia dimostrato capace nel contrastare del tutto il consumo di suolo. Una causa possibile di ciò pare da ritrovarsi in una gestione non pienamente capace di definire una strategia di lungo termine e di coordinare le numerose spinte presenti nel perimetro del Parco stesso. Di certo questo, tra i tre casi di studio, è quello che maggiormente risente della pressione della città. Infine, il Bio-distretto del Cilento ha visto il suolo tutto sommato tutelato, tranne che nelle coste dove, a causa del crescente turismo, il suolo è stato consumato in misura maggiore. C'è da sottolineare tuttavia come questo territorio sia soggetto a vincoli derivanti dal regime di Parco Nazionale e dalla presenza di aree di alto valore culturale e archeologico.

Di fondo ciò che è emerso dall'analisi di questi strumenti è che veicoli che si basano esclusivamente sul contributo volontario degli associati possono rischiare di perdere energia nel lungo periodo, finendo col fallire di centrare a pieno gli obiettivi e la sostenibilità stessa del progetto, specialmente in termini di ricambio intergenerazionale. Per ciò, anche sulla base dell'analisi di questi tre casi studio è stato definito un innovativo veicolo giuridico, che dovrà contribuire all'innovazione nelle città e nelle aree rurali. Questo strumento è stato definito a partire da una progettualità comune in parte da me coordinata ed è stata irrobustita soprattutto grazie allo studio dei tre casi e alla collaborazione con un pool di colleghi e amici. Questo strumento si propone di effettuare una attività di innovazione sostenibile nelle città, puntando sulla creazione di reti e sulle nuove tecnologie e il digitale.

BIBLIOGRAFIA

A. Finco et al., *Gestione sostenibile dell'agricoltura e tutela della biodiversità*, in *Fitosociologia*, vol. 44, 2007.

A. Schneider et al., *A new urban landscape in East–Southeast Asia*, in *Environmental Research Letters*, vol. 10, n. 3, IOP Publishing Ltd, 2015.

A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 3, 2016.

A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019.

A. Simonati, *Strategic spatial planning in Italy: a new model for tow-way trust in administrative action*, in *Foro amm.*, n. 9, 2015.

A. Karvonen, B. Van Heur, *Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38.2, 2014.

Agenzia europea dell'ambiente. Suolo e territorio in Europa. Perché dobbiamo usare in modo sostenibile queste risorse vitali e limitate. 2019

D Marino (a cura di), *Agricoltura urbana e Filiere Corte – un quadro della realtà italiana*, Franco Angeli, 2017.

Atti dell'Assemblea Costituente.

B. Baldi et al., *“Government” e “governance” per le politiche locali e metropolitane*, in *Amministrare*, n. 2, 2009.

- B. Bruce, R. L. Som Castellano, *Labor and alternative food networks: challenges for farmers and consumers*, in *Renewable Agriculture and Food Systems*, 2016.
- B. Donald et al., *Re-regionalizing the food system?*, in *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 2010.
- B. Ilbery, I. Bowler, *From agricultural productivism to post-productivism*, in *The Geography of Rural Change*, 1998.
- B. Torquati, G. Giacchè, *Rapporto città – campagna e sviluppo rurale*, in *Agriregioni*, n.20, 2010.
- C. B. d'Amour, F. Reitsma, G. Baiocchi, S. Barthel, B. Güneralp, K. Erb, H. Haberl, F. Creutzig, K. C. Seto, *Future urban expansion and global croplands* in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2017.
- C. Barberis, *Ruritalia: la rivincita delle campagne*, Donzelli Editore, 2009.
- C. Iaione (a cura di) *Prototipazione di una piattaforma istituzionale e digitale per la creazione di uno smart collaborative district* Report Ricerca di Sistema Elettrico Accordo di Programma Ministero dello Sviluppo Economico – ENEA 2016 Progetto: D.7 Sviluppo di un modello integrato di Smart District urbano, http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds_par2016_026.pdf.
- C. Iaione (a cura di), *Protocollo metodologico per la costruzione di quartieri e comunità collaborative urbane (il protocollo CO-Città)*, Report Ricerca di Sistema Elettrico Accordo di Programma Ministero dello Sviluppo Economico – ENEA 2015 Progetto: D.7 Sviluppo di un modello integrato di Smart District urbano, http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds_par2015-023.pdf.
- C. Iaione, E. De Nictolis, *La quintupla elica come approccio alla governance dell'innovazione sociale.*, in *I luoghi dell'innovazione aperta* a cura di F. Montanari e I. Mizzau, Quaderni della Fondazione Brodolini
- C. Iaione, P. Cannavò, *The Collaborative and Polycentric Governance of the Urban and Local Commons*, in *Urban Pamphleeter* 5, 2015.

C. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalist Governance*, in *The Oxford Handbook of Governance*, a cura di David Levi-Faur. 2012.

C. Sebastiani, *La politica delle città*, il Mulino, Bologna, 2007.

C. Tacoli. *Rural-urban interactions: a guide to the literature*, in *Environment and Urbanization*, 1998.

Commissione europea, *Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici* COM (2009) 147, 2009.

Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi*, SWD(2019) 184 final, 2019.

Committee of the Regions, *Opinion of the Committee of the Regions on 'Urban-rural partnership and governance 2013/C 356/03*, in *Official Journal of the European Union*, 2013.

Consiglio d'Europa, *Convenzione Europea sul Paesaggio*, Firenze, 2000.

Consiglio per la ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'economia agraria CREA, *Agricoltura e città*, 2015.

Convenzione sulla diversità biologica, 1992.

C. Papa, *Lecture di paesaggi*, Milano, Guerini, 2012.

D. Fanfani, *Il Governo del territorio e del paesaggio rurale nello spazio "terzo" periurbano. Il parco agricolo come strumento di politiche e di progetto*, in *Ri-Vista Ricerche per la progettazione del paesaggio*, Firenze University Press, anno 4, n. 6, 2006.

D. Fanfani, *Il governo del territorio e del paesaggio rurale nello spazio "terzo" periurbano. Il parco agricolo come strumento di politiche e di progetto, Progettare sui limiti*, Firenze University Press, a. 4 n.6, 2006.

- D. Fanfani, *Local Development and “Agri-Urban” Domani: Agricultural Park as Promotion of an “Active Ruralship”, Living Landscapes – Landscapes for living. Paesaggi Abitati. Conference Proceedings, Florence, February-June 2012*, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 27, vol 2, 2013.
- D. J Brunckhorst, *Building capital through bioregional planning and biosphere reserves*, in *Ethics in Science and Environmental Politics*, 2001.
- D. Montoya et al., *Reconciling biodiversity conservation, food production and farmers’ demand in agricultural landscapes*, in *Ecological Modelling*, 2019.
- D. Satterthwaite, G. McGranahan, C. Tacoli, *Urbanization and its implications for food and farming*, International Institute for Environment and Development, London, 2010.
- E. Basile, C. Cecchi, *La trasformazione post-industriale della campagna. Dall’agricoltura ai sistemi locali rurali*, Rosenberg&Sellier, Torino, 2001.
- E. Boscolo, *Evoluzione storica e dimensioni attuali della pianificazione comunale: il diritto urbanistico oltre la tradizione : efficienza insediativa e tutela dei beni comuni territoriali. Volume I. L’evoluzione storica*, Giappichelli Editore, 2017.
- E. Boscolo, *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in *Amministrare*, n. 3, 2008.
- E. Giudissi, G. Stefani, *Schemi agro-ambientali e condizionalità: cosa determina il comportamento degli agricoltori?*, in *Agriregionieuropa*, a. 7, n. 25, 2011.
- E. Nicholls et al., *The contribution of small-scale food production in urban areas to the sustainable development goals: a review and case study*, in *Sustainability Science*, 2020.
- E. Ostrom, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, in *The American Economic Review* vol. 100, n. 3, 2010.
- E. Ostrom, *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press. 1990.

E. Ostrom, R. Gardner e J. Walker, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, 1994.

E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari, 1961.

ERVET (Emilia Romagna Valorizzazione Economica Territorio), *Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese*, 2012.

F. Adobati, V. Ferri, F. Pavesi, *Dentro e fuori le Città metropolitane: un'analisi della domanda di governo urbano*, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, Venezia, Planum Publisher, 2015.

F. Amatori, A. Colli, *Impresa e industria in Italia dall'Unità ad oggi*, Marsilio, Venezia, 2003.

F. di Iacovo, G. Brunori, Si.Innocenti, *Le strategie urbane: il piano del cibo in Agriregionieuropa*, n.32, 2013.

F. Indovina, *La città diffusa*, in *Quaderni DAEST*, 1990.

F. J Pierce, P. Nowak, *Aspects of precision agriculture*, in *Advances in agronomy* 67, 1999.

F. Mantino, *Il Piano Strategico Nazionale della Pac: i nodi critici e alcune proposte*, in *Agriregionieuropa* a. 15, n. 56, 2019.

F. Tonnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1878.
Fondazione Brodolini, 2016.

G. A. Primerano. *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2019.

G. Alpa, M. Bessone e G. Rolla, *Il privato e l'espropriazione: Principi di diritto sostanziale e criteri di indennizzo*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1980.

G. Baffoe, *Rural-urban studies: A macro analyses of the scholarship terrain*, in *Habitat International* 98, 2020.

G. della Cananea, J. Ziller, *Il nuovo diritto pubblico europeo: scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Giappichelli Editore, 2018.

G. Morbidelli, Presentazione a: A. Bartolini, A. Maltoni, *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Napoli, 2009.

G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione* in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015.

H. El Bilali, *Relation between innovation and sustainability in the agro-food system*, in *Italian Journal of Food Science.*, vol. 30, 2018.

H. Lefebvre, *La rivoluzione urbana*, Roma, Armando Editore, 1973.

H. Nagendra, E. Ostrom, *Applying the social-ecological system framework to the diagnosis of urban lake commons in Bangalore, India*, in *Ecology and Society* 19(2) 67, 2014.

H. Renting et al., *Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework*, in *Journal of Environmental Management*, 2008.

H. Renting, T K Marsden, J. Banks, *Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains*, in *Rural development, Environment and Planning A*, vol. 35, 2003.

I. Akoum, *Globalization, growth, and poverty: the missing link*, in *International Journal of Social Economics* 35, 2008.

I. T. Rositsa. *La città sostenibile? Va pianificata ripensando il cibo come sistema urbano*, in *EyesReg*, vol. 6, n. 5, 2016.

I. Zasada, *Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming*, in *Land Use Policy*, 2010.

IAASTD, *Agriculture at a Crossroads - Global Report. International Assessment of Agriculture Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD).*, Island Press, Washington DC, 2009.

- C. Perrone, I. Zetti (a cura di) *Il Valore della Terra*, Franco Angeli Editore, Milano, 2010.
- J. Cohen, C. Sabel, *Directly-Deliberative Polyarchy*, in *European Law Journal*, vol. 3, n. 4, 1997.
- J. Rennie, *Short Globalization, Modernity and the City*, Routledge, London, New York, 2012.
- J. Rifkin, *Un green new deal globale*, Mondadori, 2019.
- J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville* in *LexisNexis*, II, 2016.
- K. Bonner, *Reflexivity, Sociology and the Rural-Urban Distinction in Marx, Tonnies and Weber*, in *The Canadian Review of Sociology and Anthropology* 35.2, 1998.
- K. Morgan, R. Sonnino, *The urban foodscape: World cities and the new food equation*, in *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 2010.
- K. Pothukuchi, J. Kaufman, *Placing the Food System on the Urban Agenda: The Role of Municipal Insitutions in Food Systems Planning*, in *Agriculture and Human Values* 16, 1999.
- K.C. Seto, N. Ramankutty, *Hidden linkages between urbanization and food systems*, in *Science*, 2016.
- L. Albrechts. *Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects*, in *European Planning Studies*, 2006.
- L. Bobbio, M. Gigli, *Il sistema di cooperazione intercomunale in Francia*, in *Laboratorio di Politiche – Corep*, Torino, 2008.
- L. Burroni, *Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia*, in *Stato e mercato*, 2005.
- L. Iacoponi. *La complementarità tra città e campagna per lo sviluppo sostenibile: il concetto di bioregione* in *Rivista di Economia Agraria*, n. 4, 2004.
- L. Jarosz, *The city in the country: Growing alternative food networks in Metropolitan areas*, in *Journal of Rural Studies* 24, 2008.

La pianificazione alimentare: concetti e modelli – Working Paper, a cura di Rete Rurale Nazionale 2014-2020, 2019.

G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane*, Venezia, Marsilio, 2011.

M. A. Cabiddu, *Governare il territorio*, in *Amministrazione in cammino*, 2008.

M. Castells, *Il potere dell'identità*, Milano: Egea, 2003.

M. Castells, *La questione urbana*, Marsilio, Padova, 1972.

M. Farrelly, R. Brown, *Rethinking urban water management: Experimentation as a way forward?*, in *Global Environmental Change* 21, 2011.

M. G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali* in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2018.

M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e Società*, 2014.

M. Luzi, *Processi di governance per nuove forme di governo territoriale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.3, 2017.

M. Rovai, *Il ruolo degli spazi rurali per lo sviluppo sostenibile delle città*, in *EyesReg*, vol. 2, n.4, 2012.

M. Woods, *Rural geography: blurring boundaries and making connections*, in *Progress in Human Geography* 33(6), 2009.

M.C. Mancini, *Globalizzazione e localizzazione nei moderni sistemi agroalimentari*, in *Agriregionieuropa* a. 6, n. 23, 2010.

M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1973.
Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis, Island Press, Washington, DC, 2005.

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, *Linee guida per lo sviluppo dell'agricoltura di precisione in Italia*, 2015.

A. R. Poteete, M. A. Janssen e E. Ostrom, *Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons*, Princeton University Press, 2009.

OCSE, *Regions at a Glance*, Parigi, 2005.

OCSE, *Rural-Urban Partnerships. An Integrated Approach to Economic Development*, 2013.

OCSE, *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Parigi, 2006.

P. Corvo, *Il progetto "NutrireMilano": il Parco Sud e Expo 2015*, in *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 96, 2011.

P. Guidicini, *Il rapporto città-campagna*, Editoriale Jaca Book, 1998.

P. Khanna, *Connectography – Mapping the future of global civilization*, Random House New York, 2016.

P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente* in *Federalismi.it*, 2010.

P. Nino et al., *L'innovazione tecnologica per un uso sostenibile della risorsa idrica in agricoltura*, in *Agriregionieuropa* a. 11, n. 41, 2015.

P. Urbani, *Urbanistica consensuale: la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

A. Magnaghi, D. Fanfani (a cura di), *Patto città-campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Luoghi Collana di studi territorialisti, 2009.

R. Ahrend, A. Schumann, *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview*, in *OECD Regional Development Working Papers* 03, 2014.

R. Bartoletti, F. Faccioli, *Comunicazione e civic engagement. Media, spazi pubblici e nuovi processi di partecipazione*, Franco Angeli, 2013.

R. Cagliero et al., *Verso un nuovo modello di Pac: fabbisogni informativi e ruolo della Rica*, in *Agriregionieuropa* a. 15, n. 56, marzo 2019.

R. Camagni, *Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla cooperazione fra città e campagna*, in *Tra città e campagna. Periurbanizzazione e politiche territoriali*, a cura di F. Boscacci e R. Camagni, il Mulino, Bologna, 1994.

R. Cavallo Perin, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities* in *Italian Journal of Public Law (IJPL)*, n. 2, 2013.

R. Gallia, *Il governo del territorio nella riforma degli Enti territoriali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2014.

R. Jedwab, L. Christiaensen, M. Gindelsky, *Demography, urbanization and development: Rural push, urban pull and ...urban push?*, in *Journal of Urban Economics* 98, 6-16, 2017.

R. Sennet, *Classic Essays on The Culture of Cities*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1969.

R. Sonnino, *Feeding the City: Towards a New Research and Planning Agenda*, in *International Planning Studies*, 2009.

R. Williams, *The Country and the City*, Oxford University Press, Oxford, 1973.

S. Foster, C. Iaione, *Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons*, in *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, 2018.

S. Foster, C. Iaione. *The city as a commons*, in *Yale law & policy review* 34, 2016.

S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, *Ambiente e diritto*, vol. 2, Firenze, 1999.

S. Malcevschi, G.L. Bisogni, *Infrastrutture verdi e ricostruzione ecologica in ambito urbano e periurbano*, in *Firenze University Press*, 2016.

S. Proli, Improving an urban sustainability environment through community participation: the case of Emilia-Romagna region, in *Procedia Engineering* 21, 2011.

S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2004.

S. Tawfik, *Pursuing sustainable urban water management through co-governance: A case study of Marrickville Council*, Cooperative Research Centre for Water Sensitive Cities Ltd., 2016.

S. Totafori, *Le città metropolitane e le dinamiche territoriali*, in *Federalismi.it*, 2019.

T. F Gieryn, *City as Truth-Spott: Laboratories and Field-Sites in Urban Studies*, *Social Studies of Science*, vol. 36, n. 1, 2006.

T.R. Johnson, K. Beard, D.C. Brady, C.J. Byron, C. Cleaver, K. Duffy, N. Keeney, M. Kimble, M. Miller, S. Moeykens, M. Teisl, G.P. van Walsum, J. Yuan, *A Social-Ecological System Framework for Marine Aquaculture Research*, in *Sustainability*, 2019.

Terra Onlus, *Una food policy per Roma – Perché alla Capitale d'Italia serve una Politica del Cibo*, 2019.

Tra città e campagna, periurbanizzazione e politiche territoriali a cura di F. Boscacci, R. Camagani, Il Mulino, Bologna 1995.

Trattato di diritto del territorio a cura di F.G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018.

United Nations - UNEP, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)*, United Nations, New York, 2019.
Link <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016). The World's Cities in 2016 – Data Booklet
https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf

Urban World: The Global Consumer to Watch, a cura di McKinsey & Company, 2016.

V. Sodano, *Innovation Trajectories and Sustainability in the Food System*, in *Sustainability*, 2019.

W. Sachs, M. Morosini, *Futuro sostenibile*, in *Edizioni Ambiente*, 2011.

W. V. Reid, H.A. Mooney, A. Cropper, D. Capistrano, S.R. Carpenter, K. Chopra, P. Dasgupta, T. Dietz, A. K. Duraiappah, R. Hassan, R. Kaspersen, R. Leemans, R. M. May, T. (A.J.) McMichael, P. Pingali, C. Samper, R. Scholes, R. T. Watson, A.H. Zakri, Z. Shidong, N. J. Ash, E. Bennett, P. Kumar, M. J. Lee, C. Raudsepp-Hearne, H. Simons, J. Thonell, e M. B. Zurek, *Ecosystems and Human Well-being*, report del Millennium Ecosystem Assessment.

W.H Frey, Z. Zimmer, *Defining the City, Handbook of Urban Studies*, in *Sage Publications*, Londra, 2001.

World Health Organization, *Healthy diet*, fact sheet n. 394, 2018.

Y. Wang et al., *The spatio-temporal patterns of urban-rural development transformation in China since 1990*, in *Habitat International* 53, 2016.

Z. Bauman, *La solitudine del cittadino globale*, Milano: Feltrinelli, 2000.

Zhang et al., *Ecosystem services and dis-services to agriculture*, in *Ecological Economics* 64, 2007.

Il presente elaborato è frutto di sei mesi di ricerca applicata, portati avanti in collaborazione con Confagricoltura nel corso della Clinica Urbana Interdisciplinare, il percorso di educazione transdisciplinare e applicata (imprenditoriale, politica, legale) attivo dal 2012 presso la Luiss, nell'Anno Accademico 2018/2019. Le iniziali ricerche condotte in tale periodo sono state in seguito approfondite e rielaborate autonomamente e in collaborazione con la cattedra di Urban Law and Policy della medesima Università. La ricerca è figlia della consapevolezza della precarietà riguardante la presenza e l'attività dell'uomo nel paesaggio e nell'ecosistema in cui egli si trova a vivere. Tale presenza deve sempre più acquisire consapevolezza circa lo stretto legame tra il benessere umano e la salute dei sistemi naturali. Tema fondamentale del presente lavoro di ricerca inoltre è il sistema alimentare, che è anche il motivo iniziale del lavoro di *engaged research* che ha portato a concepire la domanda di ricerca e a elaborare un modello e uno strumento innovativo che verrà presentato nella conclusione della tesi. L'incontro tra Confagricoltura e Luiss LabGov.City, che è la ragione fondante della scelta di approfondire il tema qui presentato, nasce sul presupposto di trovare e proporre nuove soluzioni alle criticità legate all'attuale modello alimentare, che tanto condiziona il sistema urbano seppur in modi poco evidenti agli occhi degli abitanti delle città, che tendono a non valutare gli impatti del cibo presente sulle proprie tavole, da un punto di vista economico, sociale e soprattutto ambientale. Tale questione è invece emblematica di come perimetro urbano e rurale possano risultare scollegati portando a conseguenze fortemente negative. Il presente elaborato ambisce a rispondere alla seguente domanda di ricerca, riguardante tre strumenti di governo del territorio: uno strumento pubblico, uno strumento di iniziativa privata per *compliance* con la legislazione italiana e europea e uno strumento di partenariato pubblico-privato-comunità di promozione territoriale: in che misura questi strumenti di promozione, valorizzazione e tutela del territorio agricolo e rurale sono efficaci nel raggiungere i loro scopi e contribuire alla preservazione delle risorse naturali di riferimento e quindi al contributo che queste apportano agli agglomerati urbani?

Per rispondere alla suddetta domanda di ricerca sono stati selezionati tre casi studio esemplari per il loro ruolo di tutela, valorizzazione e recupero paesistico e ambientale delle aree rurali di tre Regioni italiane. Tali casi sono emblematici di un modello di governance di beni naturali particolarmente estesi e complessi che, per la loro natura, non sono confinabili al solo perimetro rurale o urbano.

I tre casi sono stati selezionati perché presentano delle similitudini circa gli scopi generali della loro azione ma al contempo delle differenze negli strumenti di regolazione adottati. Tutti e tre infatti condividono la finalità generale della valorizzazione del territorio e dei suoi prodotti agricoli e della tutela delle risorse naturali. Ciascun caso è stato selezionato però in base a differenze di impostazione/strutturali. Infatti, un caso è costituito da uno strumento pubblico mentre il secondo si

basa su un modello di governance tra privati e il terzo costituisce un modello in cui sono compresenti attori pubblici e privati e le comunità locali. Il primo è rappresentato dal Parco Agricolo Sud Milano ed è stato selezionato per analizzare uno strumento pubblico di governance territoriale. Il secondo è uno strumento di iniziativa privata, il Consorzio Tutela Vini Montefalco, che nasce per essere compliant con la legislativa europea in materia di DOP e IGP, con la importante differenza basata sullo strumento della certificazione di qualità. Caratteristica di questo strumento è inoltre una rigida dimensione territoriale che prevede l'integrazione di sei comuni umbri. Il terzo è uno strumento di partenariato pubblico-privato-comunità, il primo bio-distretto al mondo, il Bio-distretto Cilento. È stato infine presentato un quarto caso, anch'esso uno strumento di iniziativa privata ma con delle particolarità innovative, il distretto biologico umbro DiBiUm. Questo ha una estensione geografica più ampia, andando a includere tutte le realtà che vogliano aderire nell'intera regione e non è mirato alla valorizzazione specifica di prodotti riconosciuti a livello comunitario ma promuove una rete di agricoltori biologici e lo fa puntando fortemente e in maniera innovativa sul concetto stesso di rete. Questo ultimo strumento non è stato tuttavia analizzato con il framework della Ostrom come i tre precedenti in quanto iniziativa molto recente e quindi ancora poco valutabile. Occorrerà ripetere lo studio con un lasso temporale di almeno cinque-dieci anni per poter verificare la sua incisività.

La strutturazione dei capitoli intendeva favorire la comprensione dei tre strumenti analizzati, dapprima inquadrando il contesto di riferimento per poi passare in rassegna i cambiamenti delle modalità di azione e decisione delle pubbliche amministrazioni, per arrivare infine a esaminare i casi studio e a fornire possibili alternative di risoluzione alle problematiche emerse nel contesto. Il primo capitolo dunque era incentrato sull'analisi del quadro contestuale, delle interconnessioni che legano i due contesti fondamentali che compongono il paesaggio e il territorio, cioè il contesto urbano e quello rurale. Per favorire una adeguata comprensione della cornice contestuale sono stati sinteticamente passati in rassegna i trend in atto nei suddetti contesti a livello globale, europeo e italiano e le interconnessioni che legano l'urbano al rurale, con una particolare attenzione ai sistemi alimentari e ai flussi di servizi eco-sistemici. Nel primo capitolo inoltre è stato inquadrato il contesto anche da un punto di vista analitico, con un excursus sugli studi e le teorie ritenuti di particolare interesse per l'analisi del contesto preso a riferimento nella presente domanda di ricerca. Il capitolo si è concluso con una panoramica del cambio di paradigma che sta indirizzando le scelte delle pubbliche amministrazioni e che le porta a promuovere e supportare strumenti come quelli esaminati. Dopo aver inquadrato adeguatamente il contesto di riferimento, il secondo capitolo ha visto una analisi delle politiche, degli attori e delle tecnologie che, rispettivamente, regolano, operano e sono presenti all'interno dello scenario che è stato delineato. Questi due capitoli hanno dunque tentato di

fornire gli strumenti per inquadrare con maggiore cognizione l'analisi dei tre casi studio selezionati, effettuata nel capitolo terzo.

L'analisi dei casi studio ha evidenziato come, per quanto concerne la sostenibilità economica (O1) questa appare maggiormente presente nel Consorzio di Tutela Vini Montefalco. Questo, che va sottolineato è un ente senza scopi commerciali o lucrativi, può contare sulla cosiddetta autorizzazione *erga omnes*, che permette di raccogliere finanziamenti tra tutti gli attori presenti sul territorio oggetto della tutela, a prescindere dal fatto che questi siano associati al Consorzio stesso.

Il Parco Agricolo Sud Milano sembra essere fortemente condizionato dalla spesa pubblica e quindi dai tagli che questa ha subito, specialmente se si considera l'ampiezza del Parco, che include 61 comuni e certamente ha bisogno di fondi adeguati al fine di riuscire a fornire un servizio efficiente. Sono numerose le critiche alla mancanza di adeguati finanziamenti alla Città Metropolitana per la gestione del Parco, il che traspare anche da alcuni fattori tra cui la mancanza di un proprio corpo di guardia forestale che possa monitorare un'area che è molto vasta. Molti movimenti associativi inoltre sono nati proprio sulla base delle lacune dell'Ente di gestione. Infine, il Bio-distretto del Cilento è stato valutato non positivamente per quanto concerne il meccanismo di sostenibilità economica e in generale la sua efficienza, in special modo guardando al lungo periodo. L'associazione infatti conta esclusivamente sulle energie volontarie degli associati più volenterosi, certamente molto generosi e dotati di grande leadership. Inoltre, è molto dipendente dall'apporto istituzionale delle amministrazioni locali e, come dimostra il caso dell'Ente Parco del Cilento, all'inizio tra i primi sostenitori dell'iniziativa per poi defilarsi in un secondo momento per problematiche di gestione interna, dipendere in larga misura dalle amministrazioni locali può rivelarsi una fonte di problemi se queste decidono di non impegnarsi più con continuità in un secondo momento.

Per quanto concerne il dato sul consumo di suolo, il soggetto più efficiente pare essere il Consorzio, in quanto i dati sul consumo di suolo locale sono decisamente più moderati rispetto al resto della Regione e del trend nazionale. Certamente ciò può essere collegato alla dipendenza dalla risorsa che è molto marcata in questa area, vista la sua unicità riconosciuta e garantita.

Per quanto concerne la protezione ambientale dell'area agricola dalla pressione antropica nel Parco Agricolo Sud, l'aumento di consumo di suolo è stato certamente rallentato con la istituzione del Parco ma non si può dire che si sia fermato. Anche qui le cause potrebbero esser collegate alle difficoltà di coordinamento da parte dell'Ente e all'assenza di una visione strategica ben definita, anche se ultimamente il tema ambientale viene acquisendo sempre maggiore rilevanza e sono numerose le iniziative promosse nel senso di una sua (dell'ambiente) tutela.

Infine, dal punto di vista della tutela del territorio di riferimento dal consumo di suolo il Bio-distretto è valutato più positivamente, seppur con qualche riserva.

Infine, dopo l'analisi dei casi, è stato presentato il progetto che ha portato alla definizione di uno strumento, elaborato anche grazie alla presente ricerca. Il progetto da cui nasce l'interesse per questa ricerca e lo stesso strumento si chiama OCULUS - Orti Condivisi Urbani per il Lavoro, l'Uguaglianza, la Salute (di seguito OCULUS) - è stato un progetto partenariato dall'Università Luiss Guido Carli, Confagricoltura e la associazione LabGov.City, sviluppatosi, nella sua fase di avvio, grazie alla collaborazione con gli studenti della Clinica Urbana EDU LabGov A.A. 2019, percorso didattico da me coordinato (con il prezioso e irrinunciabile supporto di un pool di professori, ricercatori, colleghi e amici e in stretta collaborazione con l'Area Sviluppo sostenibile e innovazione di Confagricoltura). OCULUS individuava nell'esperienza degli "Orti Urbani" il proprio punto di partenza. In particolare, il progetto si ispirava al modello di auto-organizzazione e cooperazione innovativa, di cui l'orto condiviso Luiss è uno degli esempi più interessanti. Fondato nel 2014 con il contributo decisivo degli studenti della Clinica Urbana EDU LabGov, l'orto è un luogo qualificante per mettere sempre più in contatto l'agricoltura con la città e i suoi abitanti, per promuovere la sostenibilità, la cultura della terra e di ciò che la circonda, ma soprattutto la consapevolezza dell'importanza di un'alimentazione sana. Gli orti rappresentano inoltre un importante punto di contatto nei quartieri delle città. L'affluenza di persone con caratteristiche sociodemografiche molto diverse fra loro lo rendono un luogo ideale per poter diffondere messaggi e/o ricavare informazioni. Queste valenze/funzioni ben si prestano a promuovere temi quali la connessione tra agricoltura e alimentazione, la connessione tra sport e dieta (in particolare quella italiana e mediterranea), la sicurezza alimentare. In particolare, OCULUS si impegnava a favorire la promozione della (sensibilizzazione verso la) consapevolezza dell'importanza dei temi di cui sopra. Per rispondere alle questa sfida, bisogna ripensare l'agricoltura e gli orti urbani in chiave digitale, tenendo presenti trend importanti quali l'economia circolare e le nuove economie cooperative e sostenibili.