

Governo del territorio e spazio rurale: il ruolo dell'agricoltura*

Silvio Menghini¹

1. Premessa

L'affermazione dei principi generali dello sviluppo integrato e sostenibile, insieme all'attestazione di un'agricoltura dal ruolo multifunzionale e di una ruralità intesa sempre più come risorsa, hanno determinato un cambiamento del significato economico e sociale delle attività produttive primarie, conferendo ad esse un ruolo diverso e più ampio di quello tradizionale, con profonde novità nelle ipotesi di sviluppo futuro.

Per effetto di tale evoluzione, le problematiche dello sviluppo del settore primario si sono trovate sempre più spesso ad essere collocate nel più ampio contesto del governo delle risorse rurali, superando i confini di filiera e di settore per giungere ad un inquadramento di tipo territoriale, sia per valutare in quale misura le scelte produttive agricole influiscono sul complessivo assetto locale, sia per esaminare se le emergenze settoriali possono trovare una soluzione al di là dello specifico ambito produttivo in cui si manifestano.

L'obiettivo principale del presente lavoro è quello di esaminare il nuovo ruolo sociale ed economico che dovrà assumere l'agricoltura in seguito alla progressiva affermazione dei principi dello sviluppo sostenibile, in un contesto ambientale e rurale estremamente mutati sia nell'ambito della complessiva politica agricola comunitaria, sia nelle specifiche norme nazionali per il governo del territorio.

Dopo avere esaminato l'evoluzione e l'attuale significato di sostenibilità, di ambiente e di ruralità, si evidenzia come le questioni

* L'autore desidera ringraziare gli anonimi referees della rivista per gli importanti suggerimenti forniti. La responsabilità del lavoro rimane interamente dell'autore.

1) Ricercatore presso il Dipartimento Economico Estimativo Agrario e Forestale dell'Università degli Studi di Firenze

legate allo sviluppo dell'agricoltura tendano ad essere inquadrare sempre più in termini di governo del territorio, definendo degli strumenti urbanistici non più rivolti soltanto alle aree urbane e sempre più attenti alle implicazioni economiche e sociali che derivano dalla loro applicazione.

Con l'approfondimento della realtà normativa toscana, si evidenziano le principali problematiche per trasferire a livello operativo i principi generali precedentemente esposti, sottolineando l'esigenza che le scelte di pianificazione territoriale siano suffragate da una precisa ipotesi di sviluppo economico che, nella fattispecie, viene individuata in un modello di sviluppo di tipo endogeno. L'esemplificazione riportata offre l'opportunità di sottolineare le problematiche applicative che si incontrano nella restituzione normativa e progettuale dei nuovi principi di governo del territorio. Il quadro descritto cerca di evidenziare come l'agricoltura stia andando incontro a nuove e ancor più impegnative responsabilità ed opportunità di sviluppo per le quali sarà necessario un ampio rinnovamento strutturale, una riqualificazione professionale degli imprenditori e la riorganizzazione delle istituzioni.

Con il presente contributo, volutamente sviluppato su due linee estremamente distinte -quella di carattere sociologico-rurale e quella normativo-pianificatoria-, si cerca di offrire un momento di sintesi tra le questioni relative allo sviluppo del settore primario e i nuovi principi per il governo del territorio, sottolineando come in futuro la ruralità, ancorché definire un contesto geografico e sociale, possa anche rappresentare una importante risorsa per lo sviluppo locale.

2. Sviluppo sostenibile e ambiente

Il progresso tecnologico ha ormai raggiunto livelli tali da consentire all'uomo una capacità di disporre delle risorse ambientali ad un livello tale per cui i limiti del sapere non sono più sufficienti a garantirne la loro naturale salvaguardia. Questa evoluzione, amplificata dalla concomitante crescita economica, ha evidenziato come ormai certe scelte possano produrre degli effetti irreversibili e di come esse, seppure aumentando la disponibilità di certi elementi utili alla collettività, non sempre concorrano al miglioramento delle condizioni di benessere sociale.

Le conseguenze già avvertibili e in parte prevedibili, di una evoluzione non armonica di tutti gli elementi che concorrono alla definizione della qualità della vita, evidenziano come il maggiore livello di benessere degli individui non sia misurabile con la sola crescita economica e di come esso debba appartenere ad una strategia proiettata nel tempo, esaminando la positività o meno degli effetti derivanti dalle scelte odierne anche alla luce delle conseguenze future.

Una delle più importanti novità che derivano direttamente da tale questione è rappresentata dall'introduzione nelle norme per il governo del territorio e di pianificazione in genere, del concetto di sviluppo sostenibile.

Al di là delle differenze anche sostanziali contenute nelle diverse decine di definizioni formulate in letteratura (Pearce *et al.*, '89), e spesso trasferite anche in campo normativo, il concetto di sostenibilità dello sviluppo può essere ricondotto ad un modello evolutivo che sia in grado di soddisfare le esigenze delle attuali generazioni, senza che ciò comprometta l'opportunità da parte delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni (Commissione Brundtland, '97²).

Per cercare di giungere ad una definizione più vicina alle problematiche di governo del territorio si può affermare che lo sviluppo sostenibile sottende un modello comportamentale proprio di una "società giusta" (Pearce *et al.*, '89, Franceschetti '94, Zanolì, '94.), impegnata a gestire l'ambiente con equità intra ed intergenerazionale (Franceschetti '94), considerando che un maggiore uso delle risorse in grado di migliorare il tenore di vita attuale, può pregiudicare quello delle generazioni future (Bernetti I., Casini L., '95)

Secondo tale definizione, una azione di governo del territorio che voglia ispirarsi a questi principi deve garantire una condizione di equa distribuzione delle risorse ambientali, assicurando il benessere delle attuali generazioni, senza pregiudicare la disponibilità futura delle stesse risorse, non solo in termini quantitativi, ma anche immaginando l'eventuale opportunità di una diversa destinazione d'uso, in funzione dell'evoluzione dei valori che sono alla base del benessere.

L'introduzione dei principi dello sviluppo sostenibile nelle norme per il governo del territorio, oltre ad enfatizzare la valutazione dell'equità intergenerazionale delle scelte, sottolinea come l'oggetto

2) *World Commission of Environment and Development – WCED: Our common future.*

principale della sostenibilità nell'ambito della pianificazione sia l'"ambiente".

Tale termine, oltre ad essere alla base della stessa definizione dello sviluppo sostenibile, viene spesso usato con significati tanto estensivi quanto generici. Etimologicamente, una delle definizioni più ricorrenti, identifica l'"ambiente" come il complesso di condizioni esterne, materiali, sociali, culturali, ecc. nelle quali si sviluppa, vive ed opera l'uomo. Una definizione più coerente alle norme per il governo del territorio ed allo stesso significato di sostenibilità, è comunque quella che indica l'ambiente come un insieme di elementi naturali e antropici, inscindibilmente concorrenti alla definizione degli aspetti estetico-formali (paesaggio) e strutturali-funzionali nei quali operano i singoli individui e l'intero sistema sociale, per fini produttivi, residenziali e ricreativi.

Considerando che il territorio è l'ambiente in cui viviamo, si giunge spesso ad intendere i due termini come sinonimi, potendo peraltro affermare che, al di là dei formalismi, la pianificazione territoriale è sempre stata anche "ambientale" (Wienke U., Macellari E., '98).

Negli attuali provvedimenti assunti in materia di governo del territorio, tanto a livello nazionale che locale, la definizione dell'ambiente sembra perdere definitivamente il significato restrittivo di spazio scarsamente antropizzato, prevalentemente caratterizzato da un insieme di componenti naturali. Tale definizione elimina molti equivoci, inquadrando la presenza antropica espressa dagli individui e dalle loro opere sul territorio, come una componente ambientale e non come un'entità esterna. In tale modo, il governo del territorio ispirato alla salvaguardia ambientale non deve più necessariamente opporsi preventivamente a qualunque ipotesi evolutiva, ma deve mirare ad un inserimento delle tendenze in atto e future in un contesto coerente ed armonico con l'insieme delle risorse materiali e sociali presenti sul territorio.

Tale ampliamento nel significato di "ambiente", insieme alla formalizzazione normativa dei principi dello "sviluppo sostenibile", accentua l'attenzione degli strumenti di pianificazione sulle relazioni tra attività antropiche e salvaguardia delle risorse ambientali, evitando di interpretare il perseguimento di uno sviluppo sostenibile come chiusura completa a qualunque forma di cambiamento. Soprattutto nell'ambito del contesto rurale, dove le attività produttive agricole rappresentano una componente ambientale trainante, questa impostazione è di fondamentale importanza per evitare che la tutela

ambientale, si risolva in una azione indiscriminata di contenimento della presenza umana sul territorio. Questo approccio, seppure in alcuni ambiti coerente con la reale esigenza di contenere una eccessiva pressione antropica, non può essere elevato a principio universalmente valido, in quanto, in taluni casi, mortificando l'iniziativa privata, si potrebbero favorire oltremodo fenomeni di abbandono ed il conseguente degrado delle componenti ambientali di origine antropica che ormai concorrono in modo indispensabile al complessivo equilibrio locale.

I principi dello sviluppo sostenibile, combinati all'esigenza di estendere sempre di più l'insieme degli indicatori necessari a definire l'accrescimento del benessere sociale locale, non misurandolo più semplicemente in funzione della crescita economica, introducono nelle scelte insite nel processo di pianificazione territoriale un complesso insieme di questioni metodologiche e applicative relative alla valutazione dell'ambiente (Pearce D.W., Turner R.K., 91; Boggia A., Massei G., '98), alla compatibilità ambientale delle scelte (Giacomelli P., Pareglio S., '98), e alla definizione di procedimenti a supporto del processo decisionale pubblico in funzione dei molteplici obiettivi congiuntamente perseguiti attraverso le azioni di governo del territorio e l'allocatione delle risorse disponibili (Rosato G., Stellin G. '95; Bernetti I. Casini L, '95; Menghini S. '96).

3. I nuovi valori della ruralità e il ruolo multifunzionale dell'agricoltura

Prima ancora di soffermarsi sulle problematiche della sostenibilità di un modello d'agricoltura di tipo ecocompatibile, è necessario rivolgere la propria attenzione alla radicale revisione del significato di ruralità, scoprendo così una delle principali premesse per il futuro stesso del settore, impegnato nella ricerca di strategie per lo sviluppo competitivo ed investito da un ruolo di tipo multifunzionale.

3.1. Ruralità: da contesto problematico a risorsa

Il significato sociale ed economico delle risorse rurali, ed in particolare dell'agricoltura, ha avuto in questo secolo una profonda evoluzione alla quale è corrisposto un altrettanto rilevante mutamento nelle esigenze di governo del territorio.

Nel dopoguerra il progresso si identificava con il "nuovo" e lo sviluppo sociale ed economico erano univocamente protesi al modello di sviluppo urbano, dove la diffusione del terziario, riflettendo una particolare condizione di crescita economica, rappresentava la massima espressione di progresso. In tale contesto, il concetto di ruralità era ancora legato ad un criterio discriminante di tipo quasi esclusivamente residuale: si identificava come rurale ciò che non poteva essere definito urbano, attribuendo a tale spazio una immagine complessivamente negativa, funzionale alle esigenze dei nuovi modelli di sviluppo insediativo urbano e produttivo, di tipo industriale e terziario. Ecco quindi come negli anni '60 un territorio era giudicato appartenere al mondo rurale se aveva "... molti agricoltori, molti analfabeti e pochi gabinetti installati nelle case di civile abitazione: laddove molti addetti al settore terziario, molti laureati e molti bagni celebravano il trionfo dell'urbanità" (Barberis, '88).

In un'Italia impegnata nelle profonde trasformazioni economiche e sociali postbelliche l'agricoltura, travolta da una serie di eventi tutti ispirati ad una azione di dismissione del settore, veniva ancora esclusivamente inquadrata in un contesto prettamente produttivo in ragione del 18% di concorso del settore al prodotto netto nazionale e del 30% della popolazione attiva impiegata (Lenti, '61). Il *mondo rurale* che già era stato definito in quegli anni (Giorgi, '61), pur invocando una maggiore complessità di analisi rispetto ai tradizionali approcci, non superava l'inquadramento produttivo settoriale, né tantomeno rappresentava un argomento di pianificazione territoriale, se non nell'ambito di specifiche emergenze locali, legate a progetti di bonifica e di riordino fondiario.

Questa impostazione permane sino a tutti gli anni settanta, periodo in cui inizia comunque ad evidenziarsi una serie di interdipendenze tra settore produttivo primario, ambiente e cultura contadina (Giorgi, '77)³.

La trattazione del rurale in contrapposizione all'urbano, a partire dalle questioni sociali sino a quelle di governo del territorio, ha rappresentato un elemento indubbiamente coerente alla realtà dei fatti

3) "Interdipendenze fra attività agricola, ambiente naturale e cultura contadina che determinano quel complesso di aspetti peculiari, considerati ora positivi ora negativi a seconda del riferimento, ma che comunque costituiscono la sostanza della ruralità e che permangono qualsiasi sia il livello di sviluppo di una data agricoltura."

sino alla fine degli anni sessanta, quando ancora l'urbanizzazione e l'industrializzazione rappresentavano fenomeni di trasferimento a "senso unico", dalle campagne alla città, di risorse di ogni genere (Saraceno '96).

L'affermazione di modelli di industrializzazione diffusa (NEC), il maggiore ricorso al pendolarismo, la sempre minore coincidenza tra esodo agricolo ed esodo rurale ed i fenomeni di controesodo hanno contribuito ad interrompere le relazioni tra rurale ed urbano in termini di soli trasferimenti, per stabilire uno stato di crescente interdipendenza funzionale tra queste due realtà, spostando le questioni ad esse relative dal piano delle contrapposizioni nette a quello dell'integrazione, rarefacendo gli elementi di spicco che a livello estetico-formale, culturale, di reddito, di impiego, ecc. un tempo contraddistinguevano inequivocabilmente le due zone.

I grandi cambiamenti nei comportamenti e nelle preferenze della collettività, la progressiva riduzione d'importanza dell'attività primaria nell'ambito dell'economia complessiva del Paese e l'abbattimento dei "pregiudizi" verso un mondo difficile - dal quale le generazioni precedenti erano state costrette a fuggire affrontando con l'esodo un'amara esperienza di privazione della propria identità sociale e culturale - hanno imposto una netta revisione del significato di ruralità e delle funzioni dell'agricoltura.

La implicita negatività presente nelle definizioni di rurale del dopoguerra viene sostituita da un approccio diametralmente opposto. Gli stessi aspetti, un tempo sinonimo di arretratezza, assumono significato positivo, divenendo valori fondamentali per il recupero di una condizione di benessere che l'urbano non solo non può più garantire, ma che anzi, talvolta, contribuisce ad allontanare.

Alla fine di questo processo evolutivo, è evidente che la ruralità non è più semplice sinonimo di agricoltura, ma rappresenta una realtà ben più articolata, dove incidentalmente, ed in via esclusiva, si riscontrano anche, ma non soltanto, le attività del primario (Franceschetti '94⁴): è così che matura una definizione di ruralità non più intesa come aggettivazione di un settore produttivo, ma come realtà territoriale, comprendente un insieme di valori sociali culturali ed economici che

4) L'A. nel definire il territorio rurale non più come una generica categoria territoriale residuale, sottolinea che la contrapposizione tra urbano e rurale non ha più significato, indicando l'agricoltura come una componente del sistema le cui trasformazioni e la perdita d'importanza non condizionano le performance e l'immagine dell'area.

va ben oltre il semplice riferimento geografico, sino a rendere necessaria la riformulazione del significato di "mondo rurale" (Iacoponi, '96).

La definizione della ruralità come insieme di risorse e del ruolo svolto dall'agricoltura nell'ambito del contesto territoriale in cui essa si esprime, ha inciso in maniera determinante sugli orientamenti politici nazionali e comunitari, ampliando i confini del dibattito dalle questioni dello sviluppo agricolo a quelle dello sviluppo rurale. Tale evoluzione trova conferma a partire dal *Libro verde* di Andriessen (1985) e dal rapporto di Delors su "*Il futuro del mondo rurale*" (1988), sino alla *Dichiarazione di Cork* ('96)⁵ e ad *Agenda 2000* ('97).

Nell'ambito delle complessive linee evolutive dell'Unione Europea, pur rilevando l'inequivocabile spostamento verso una più intensa azione rivolta alle questioni sociali e monetarie⁶, vengono ribaditi gli orientamenti in favore di una politica di sviluppo del settore agricolo inquadrata in un contesto di salvaguardia territoriale, integrando nei processi di sviluppo le politiche ambientali (*Agenda 21*)⁷. Nelle prospettive a lungo termine⁸ si sottolinea a pieno questa impostazione: "*La società acquista progressivamente consapevolezza dell'importanza dell'ambiente naturale e degli effetti ambientali - positivi e negativi- dell'attività umana. Le zone rurali si trovano in una posizione unica per rispondere a queste preoccupazioni salvaguardando o creando degli spazi attraenti dal punto di vista ambientale per la vita, il lavoro e il tempo libero. In questo contesto, la nozione di aiuto pubblico per la tutela delle risorse naturali e l'assetto paesaggistico viene accolta con crescente favore e pone il settore agricolo e forestale, principale utilizzatore delle terre, dinanzi a nuove sfide ed opportunità*". Le sfide sono quelle dello sviluppo di un'attività non più auspicando soltanto una sostenibilità economica ma anche ambientale, mentre le opportunità sono rappresentate dalla

5) Nella Conferenza Europea sullo sviluppo rurale "*Europa rurale: futuro e prospettive*" vengono chiaramente ribaditi i principi di uno sviluppo rurale endogeno sostenibile, rinnovando peraltro i criteri della sussidiarietà degli interventi

6) Avvio della moneta unica europea

7) Rispettando le indicazioni espresse con la Conferenza di Rio, l'Unione Europea ha sollecitato uno sviluppo della politica comunitaria "... includendo maggiori elementi ambientali nella politica agricola comunitaria, per integrare gli aspetti ambientali con gli strumenti di mercato e di sviluppo rurale riducendo le azioni di sostegno dei prezzi." Commissione Europea *Agenda 21 - The first five years: implementation of Agenda 21 in the European Community*, Bruxelles 1997

8) *cfr.* Agenda 2000, parte prima, cap.III, par.3

creazione di fonti di reddito e di occupazione complementari o alternative alle attività agricole.

L'approccio problematico che *Agenda 2000* offre alle questioni relative al governo del territorio è strettamente legato al rilevante interesse comunitario per le questioni sociali, che progressivamente va sostituendosi, anche in termini d'allocazione delle risorse, alle problematiche produttive settoriali. Tale mutamento nelle priorità degli interessi programmatici comunitari vede tuttavia sempre in primo luogo le aree rurali, per le quali la preoccupazione principale non è più soltanto legata alla sostenibilità economica delle attività agricole, ma, soprattutto, quella del contenimento del grado di esclusione sociale, ossia della salvaguardia di un certo livello di benessere locale che, al pari delle potenzialità produttive locali, è alla base della vitalità di un territorio (Casini, Bernetti, Menghini, '97). La propensione per una nuova politica agricola comunitaria in cui si integrino maggiormente le azioni in favore di un'agricoltura più efficiente, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo rurale trova conferma negli obiettivi formalizzati nel *Rapporto Buckwell* ('97)⁹.

Quest'approccio impone nell'inquadramento delle problematiche agroforestali e nella definizione delle misure d'intervento il superamento dei confini settoriali e di filiera, ricercando la soluzione delle emergenze di una specifica attività nel contesto territoriale, considerando la complessiva organizzazione produttiva e sociale locale. Tale impostazione, ricorrente in tutti i documenti programmatici sia comunitari, sia nazionali, è già una realtà estremamente evidente in ambito dei più recenti provvedimenti normativi comunitari, a partire dai PIM e la riforma dei fondi strutturali sino alle misure di accompagnamento del *Piano Mac Sharry* e ai programmi LEADER.

L'evoluzione del significato e dei valori del "rurale" e le tendenze PAC, riconducendo le problematiche dell'agricoltura ad una di-

9) Il rapporto è il risultato di uno studio condotto da un gruppo di esperti per la Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea. Secondo il documento, la futura politica agricola e rurale per l'Europa (CARPE), oltre ad adoperarsi per gestire la fase transitoria di aggiustamento ai nuovi scenari, dovrebbe operare permanentemente sulla stabilizzazione del mercato, il pagamento per le azioni di tutela dei valori paesaggistici e culturali ambientali e l'incentivazione dello sviluppo rurale. Il Rapporto, identificando il contesto rurale secondo l'ampia accezione di "ruralità" indicata nel presente lavoro, sottolinea come l'insieme delle strategie di sviluppo rurale debbano avanzare congiuntamente alle altre politiche pubbliche rivolte all'insieme delle infrastrutture e dei servizi pubblici (cfr. par. 7.3 *Rural Development Incentives-RDI*).

mensione di equilibrio territoriale integrato, ha determinato un profondo mutamento del significato sociale ed economico delle attività agricole. Gli agricoltori si sono trovati a recitare un ruolo *multifunzionale*, assumendo, oltre alle tradizionali funzioni produttive alimentari, anche la responsabilità di salvaguardia dei valori funzionali, sociali ed economici del territorio, in favore dell'intera collettività. In base a questo ruolo, secondo la logica imposta dallo sviluppo sostenibile ed integrato, gli imprenditori si sono trovati sempre più al centro delle questioni relative alla gestione del territorio, con il crescente confronto tra gli interessi produttivi privatistici e le esigenze pubbliche, rivolte alla salvaguardia del benessere collettivo, attraverso il controllo delle *esternalità* derivanti dagli effetti delle iniziative private, contenendo quelle negative ed incentivando quelle positive.

3.2. La sostenibilità economica dell'agricoltura ecocompatibile: il modello di sviluppo endogeno nelle "agricolture di qualità"

L'evoluzione della ruralità da contesto disagiato a risorsa da tutelare impone alle attività produttive primarie una responsabilità di salvaguardia del mondo rurale, auspicando uno sviluppo dell'agricoltura sostenibile non solo dal punto di vista economico, ma anche in termini di benessere collettivo e, quindi, soprattutto ambientale e sociale. Questo principio si traduce a livello aziendale nella incentivazione delle attività produttive con un maggiore rispetto delle naturali vocazioni del territorio, intendendo con esse tanto le risorse naturali, quanto gli aspetti estetico-formali del paesaggio e, soprattutto, delle tradizioni produttive locali che spesso si riflettono su di una specifica professionalità.

A livello istituzionale il processo di armonizzazione tra sviluppo delle attività antropiche e complessivo equilibrio territoriale rilancia l'esigenza di recuperare l'"arte della localizzazione" (van der Ploeg, 1994), riconducendo in un unico disegno di sviluppo le questioni relative al sistema economico, sociale ed ambientale locale (Polidori R., Romano D, 1996).

La ricerca di un equilibrio tra le attività antropiche e le risorse del territorio, invocando un minore condizionamento delle caratteristiche ambientali locali, porta al rifiuto di qualunque forma di sviluppo omologato ad un unico *best way*, proponendo una serie di possibili

modelli, diversificati proprio in base alle condizioni locali di partenza. Per le aree rurali caratterizzate da una agricoltura di qualità, sia in termini di prodotti sia di paesaggio, un modello di sviluppo, capace di interpretare le specificità locali coerentemente ai principi della sostenibilità può essere quello di tipo *endogeno*. Tale modello propone una crescita di tipo "auto-centrato", valorizzando le attività che risultano praticabili senza eccessivi interventi di trasformazione delle naturali condizioni di partenza e mantenendo il loro sviluppo a livelli tali da non diminuire irreversibilmente la disponibilità delle risorse ambientali locali.

Un primo effetto che deriva da questo approccio è rappresentato dal fatto che le iniziative promosse, venendo selezionate in base alle naturali vocazioni produttive locali, fanno delle peculiarità locali non più un vincolo alle libertà di scelta produttiva e ai livelli di successo economico conseguibili, ma una risorsa da tutelare in ragione della esclusività che esse conferiscono alle attività ed ai prodotti ottenuti localmente.

Un altro rilevante effetto che deriva dall'affermazione di un modello di sviluppo di tipo endogeno è rappresentato dalla tendenza ad una maggiore localizzazione dei processi produttivi, ossia ad un maggiore decentramento delle attività economiche. Per quanto riguarda il settore primario, ciò comporta una più stretta relazione geografica tra le fasi della produzione della materia prima e tutte le operazioni successive che separano il prodotto dal mercato del consumo finale.

Questa tendenza, oltre ad essere coerente con i principi di uno sviluppo policentrico che ormai governano le attuali propensioni di sviluppo economico e di gestione del territorio, propone interessanti prospettive per il futuro dell'agricoltura nel nostro Paese, favorendo una migliore distribuzione del valore aggiunto¹⁰ ed offrendo un importante strumento per il sostegno delle iniziative produttive locali, trasferendo il confronto merceologico sul piano qualitativo¹¹.

Inoltre, lo sviluppo endogeno, nel proporre un approccio rivolto al contenimento delle azioni antropiche, suggerisce dei modelli evolu-

10) Sia a livello territoriale, sia tra gli agenti che operano lungo ogni filiera

11) Tale opzione risulta particolarmente importante alla luce del processo di globalizzazione dei mercati espresso sia in sede comunitaria, a partire dal Piano Mac Sharry, sia mondiale, con i risultati delle ultime trattative GATT (Uruguay Round).

tivi che, nella ricerca di una efficiente organizzazione aziendale in termini di costi di produzione unitari, rifiutano l'omologazione produttiva¹², dalla quale si genererebbe un paesaggio più monotono, in contrasto con gli obiettivi di salvaguardia degli aspetti estetico-formali ambientali locali.

I principi dello sviluppo endogeno, oltre ad offrire un diverso approccio alle ipotesi evolutive di un determinato territorio fondato sulla elevata conoscenza delle caratteristiche fisiche, strutturali, sociali ed economiche locali¹³, impongono anche un diverso modello decisionale, negando la prassi operativa di tipo *top-down* in favore di un processo *bottom-up*. Pur dovendo affrontare maggiori problemi di concertazione per ricondurre le propensioni locali in un unico disegno progettuale superiore, questo procedimento offre l'opportunità di una più diretta gestione "collettiva" del territorio, con l'insieme delle istituzioni e delle regole non più percepito come un corpo estraneo alla stessa collettività, ma come indispensabili strumenti per un corretto autogoverno, nell'interesse comune della salvaguardia delle risorse locali.

L'affermazione del modello di sviluppo endogeno come ipotesi di sviluppo più idonea alle aree rurali caratterizzate da un'agricoltura prevalentemente in grado di esprimere una immagine qualitativa elevata, propone più di ogni altra ipotesi evolutiva, una strettissima relazione tra le linee di governo del territorio e i presupposti di sviluppo sociale ed economico locale, soprattutto per quanto concerne le strategie necessarie a rendere economicamente percorribile da parte dei singoli produttori la scelta di un modello di sviluppo auto-centrato.

Per quanto riguarda questo aspetto, un'ipotesi di governo del territorio favorevole al contenimento delle azioni di trasformazione delle condizioni produttive locali, comporta per molte attività economiche la riduzione dei margini di competitività merceologica in termini di costi. Ecco quindi che la sostenibilità economica di un modello di sviluppo endogeno, richiede una appropriata politica di sostegno

12) Sia in termini di ordinamenti sia di modalità produttive rispettivamente tendenti ad una sempre minore varietà colturale e a sistemazioni idraulico-agrarie sempre più estensive.

13) Queste dovranno essere organizzate in un unico *Sistema Informativo Territoriale (SIT)*, il più possibile dettagliato, sia in termini di assortimento delle informazioni, sia per il loro grado di georeferenziazione.

alle produzioni locali attraverso la valorizzazione qualitativa. In questo caso si tratta di agire sulla differenziazione e tipizzazione del prodotto locale, inglobando nel *marketing mix* dei beni e dei servizi prodotti dall'agricoltura locale certe peculiarità territoriali¹⁴ che, secondo una tecnologia omologante fondata sul contenimento dei costi, rappresenterebbero uno svantaggio competitivo. Garantendo la sostenibilità economica del modello di sviluppo endogeno attraverso tale strategia, non solo si rinuncia a rimuovere tali aspetti, ma anzi si cerca di salvaguardarli, compensando le minori opportunità di competere in termini di prezzo con la costituzione di nicchie di mercato nelle quali le imprese possono confrontarsi secondo i principi di una competizione non fondata sui prezzi.

Un modello di sviluppo del genere, oltre a poter essere favorito dalle strategie di nicchia, potrà essere efficacemente accompagnato da un'azione di rivalutazione di alcune attività accessorie a quelle prettamente agricole, come le attività artigianali ed anche con lo sviluppo di nuove tipologie produttive¹⁵, in grado di conferire a livello aziendale un significato economico agli elementi che lo sviluppo endogeno cerca di tutelare, riconducendo parte delle esternalità positive nei redditi derivanti dalle attività produttive agroforestali.

4. Il governo del territorio nella normativa nazionale

Nell'esaminare le esperienze normative nazionali e di governo locale che hanno preceduto l'attuale assetto, la prima considerazione consuntiva è rappresentata dallo scarso successo dei precedenti strumenti, articolati solo su scala regionale (*PTR*) e comunale (*PRG*). A determinare tale esito ha sicuramente concorso la natura prescrittiva e vincolistica con la quale nascevano gli strumenti di governo regionale ed alla difficoltà d'interfacciamento con gli strumenti di pianificazione comunale, così differenti per dimensione e dettaglio rispetto al quadro d'insieme regionale.

14) derivanti da specifiche caratteristiche dell'ambiente agronomico, dalle tradizioni produttive e alimentari locali, ecc.

15) ad esempio tutte le attività di tipo ricreativo inquadrabili nell'esercizio dell'attività agrituristica, la produzione biologica, ecc.

L'esperienza maturata sino agli inizi degli anni '90, ha evidenziato che uno strumento di pianificazione regionale non può contenere un quadro di vincoli e prescrizioni sufficientemente generico per contemplare le condizioni complessivamente presenti a livello regionale e, allo stesso tempo, adeguatamente dettagliato e flessibile per potere prevedere tutte le azioni di governo necessarie per le specifiche realtà di ciascun comune.

Questi problemi sono stati accentuati dalla progressiva affermazione dei principi dello sviluppo integrato e dalla relativa evoluzione della pianificazione territoriale passata da una nozione urbanistica su misura delle problematiche limitate ai centri urbani (L.N. 1150/42), a disciplina di generico governo del territorio, destinata a regolare tutte le attività che possono svilupparsi su di esso, nel rispetto dell'ambiente (D.P.R. 616/77).

Per porre rimedio alle evidenti difficoltà che si sono manifestate con questo sistema di governo del territorio e soprattutto per riformare il quadro istituzionale in funzione dell'evoluzione e dei principi esposti nei precedenti capitoli, è stato necessario avviare un processo di riforma, agendo in primo luogo su cinque punti principali:

- passaggio dall'inquadramento urbanistico a quello territoriale degli strumenti di pianificazione;
- crescente integrazione tra i momenti di programmazione socio-economica e di programmazione territoriale;
- definizione dei vari strumenti di governo del territorio di concerto con tutti i soggetti interessati;
- passaggio negli strumenti di governo regionale da un metodo prescrittivo e vincolistico a quello di indirizzo;
- definizione di un momento di pianificazione intermedio tra gli indirizzi regionali e l'attuazione comunale.

Con l'istituzione dell'Ente Regione nel '72, in base alle deleghe fissate, fu automatico individuare nella neocostituita istituzione il soggetto preposto alla pianificazione territoriale. Già allora si considerò comunque opportuno individuare un soggetto pianificatore intermedio alla Regione ed ai singoli Comuni, scartando per questo ruolo le Province, sia per una allora oggettiva assenza di competenze istituzionali in materia, sia per una loro presupposta imminente soppressione.

Al fine di determinare un momento di pianificazione sovracomunale, nel quale raccordare le iniziative dei singoli Comuni,

in molte Regioni furono istituiti degli organismi, come le Associazioni Intercomunali in Toscana e le Comunità Montane, sperimentando, spesso con esiti tutt'altro che positivi, l'idea comunque valida di definire un ambito territoriale omogeneo per caratteristiche funzionali effettive e non per soli aspetti amministrativi. Tuttavia, tranne che per le Comunità Montane, l'esperienza delle forme consortili tra Comuni sono un po' ovunque naufragate per effetto della preponderanza dell'evidenza politica di ciascuna Amministrazione comunale rispetto ad un organismo consortile non altrettanto forte.

Di fronte alla mancata efficacia di tali Enti sovracomunali, le Regioni, nel caso di determinate opere di portata superiore ai limiti amministrativi comunali, avviarono una stagione di pianificazione intermedia condotta attraverso singoli progetti, nei quali la coerenza ad una progettualità armonica era spesso una coincidenza più che il risultato di una reale concertazione pianificatoria.

Il punto di svolta nella definizione di un sistema (soggetti e relazioni) di gestione della politica di governo locale coerente ai nuovi indirizzi, è rappresentato dall'avvento della legge nazionale 8 giugno 1990, n. 142, concernente l'ordinamento delle autonomie locali, con la quale si definisce chiaramente il ruolo di programmazione territoriale delle Regioni, attribuendo a Province e Comuni quello di pianificazione, individuando per tale scopo anche un nuovo istituto rappresentato dalla Città Metropolitana.

Questa legge, nel rilanciare di fatto il ruolo delle Province, determina una ridefinizione delle competenze e delle responsabilità anche delle Regioni e dei Comuni, con una redistribuzione dei ruoli tra questi tre ordini di Enti ed un ripensamento sui meccanismi di definizione dei documenti programmatici, con una complessiva maggiore democratizzazione del processo decisionale (Colombo G. *et alii* '96), sviluppando un metodo di concertazione di tipo *bottom-up*, con le Regioni impegnate nel ruolo di programmazione e Province e Comuni investiti della responsabilità di pianificazione.

Con la L.N. 142/90 le competenze delle Province sono articolate nella formulazione di un *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)*, finalizzato a raccordare i contenuti della pianificazione territoriale comunale con gli indirizzi regionali. Anche se di natura intermedia, il PTCP resta comunque un documento prescrittivo, rimandando ai Comuni la determinazione dei vari assetti territoriali. In esso trovano comunque un'esplicita collocazione tutte le scelte legate alle

realizzazioni infrastrutturali sovracomunali (soprattutto della viabilità) e quelle determinanti un equilibrio generale non localizzabile in termini amministrativi comunali (come ad esempio per l'assetto idrogeologico, la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, ecc.).

Nel rispetto delle competenze di pianificazione spettanti ai Comuni, il PTCP rappresenta lo strumento di coordinamento ed armonizzazione tra i vari momenti di governo comunale del territorio, garantendo una soluzione di continuità funzionale ed estetica.

Nel nuovo quadro normativo nazionale, l'estensione degli strumenti di pianificazione dal governo urbano a quello del territorio intero, coincidendo con l'accresciuta sensibilità verso la sostenibilità non solo economica delle scelte di allocazione delle risorse ambientali, ha determinato una relazione inscindibile tra pianificazione territoriale e tutela ambientale. Nel nuovo assetto normativo, la consapevolezza che le scelte effettuate nel governo del territorio abbiano dei diretti effetti ambientali, ha determinato la riconduzione nei provvedimenti in materia di pianificazione territoriale delle prescrizioni inerenti la pianificazione paesistica contemplate dalla *legge Galasso* (L.n. 431/85)¹⁶. Con la nuova normativa, oltre a questa convergenza tra diversi (perlomeno in termini normativi) momenti pianificatori, viene rinnovato il mutato approccio alle risorse ambientali e, nell'ambito di queste, alle risorse paesaggistiche, non riconducendo l'esigenza di una loro tutela ad un'azione di salvaguardia passiva, fondata soprattutto sui divieti. Questa impostazione è tipica della prima legge in materia, L.N. 1497/39, quando l'agricoltura rappresentava ancora un'attività economica trainante ed ancora non erano conosciuti i fenomeni di abbandono. Con la normativa dell'85 si avvia un nuovo approccio alle problematiche ambientali, sostituendo questa cultura dei "divieti" con quella di un uso razionale delle risorse, evitando che l'azione di tutela corrisponda ad una riduzione degli interessi d'uso privatistico, col rischio di incentivare oltremodo i fenomeni d'abbandono.

Questo diverso approccio, anche se in tale ambito riferito alle azioni di tutela paesistica, in realtà interessa l'intera filosofia dei nuovi strumenti di governo del territorio e può essere interpretato in un certo senso come la maturazione di un principio, tanto "antico" quanto a lungo disatteso, rappresentato dal fatto che qualunque azio-

16) comprendendo nella struttura del piano territoriale degli specifici *piani paesistici*.

ne di razionalizzazione nell'uso delle risorse territoriali non può prescindere da una attiva partecipazione privata¹⁷.

Questa natura maggiormente propositiva e meno vincolistica e il crescente confronto della validità delle strategie d'uso pianificato del territorio rispetto alle ipotesi di sviluppo socio-economico locale, hanno portato ad imprimere negli strumenti di governo del territorio un'impronta più dinamica, più aperta alle esigenze evolutive che si presentano successivamente alla fase progettuale istitutiva dei piani stessi.

Sostanziale conferma del quadro sopra descritto è rilevabile nel DLGS 112/98 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione al capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59" (Bassanini 1). Al Titolo III, "Territorio, ambiente e infrastrutture", viene ribadita la competenza dello Stato nella definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale (art. 52), prevedendo la soppressione di alcune funzioni (art. 53) e ribadendone altre (art. 53). Sono conferite alle regioni ed enti locali tutte le funzioni non espressamente mantenute allo Stato (art. 56), con i PTCP che assumono "... valore e gli effetti di piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, semprechè la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti" (art. 57).

5. Il caso di studio: le norme per il governo del territorio rurale in Toscana

Al fine di esaminare le problematiche principali che potranno sorgere con l'applicazione a livello operativo dei principi in precedenza esposti, si esamina il caso dell'agricoltura toscana, evidenziando la sua rilevanza territoriale ed analizzando i recenti provvedimenti normativi in materia di governo del territorio (L.R. del 16 gennaio 1995, n. 5) e di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola (L.R. del 4 aprile 1997, n.25).

17) Una prima chiara formalizzazione di questo principio si riscontra nella normativa relativa alla bonifica integrale del Serpieri (1933), con la quale si indicava che le opere pubbliche di bonifica dovevano essere accompagnate da una appropriata iniziativa di colonizzazione privata, la sola in grado di garantire il capillare mantenimento del territorio recuperato.

5.1 La rilevanza dell'agricoltura nello spazio rurale toscano

In Toscana oltre 2/3 dei circa 23.000 chilometri quadrati della regione, sono interessati da superfici destinate all'uso agricolo e forestale (*tab.1, fig.1*). Il dato indica per difetto¹⁸ la rilevanza assoluta delle attività agroforestali nella gestione dell'intero territorio, importanza ben superiore a quella che si attribuirebbe oggi alle attività del primario, considerando il contributo che esse offrono in termini economici, o in base al livello di occupazione agricola, ormai di poco superiore al 4% della totale popolazione regionale attiva o, ancora, della popolazione residente che per oltre l'88% si concentra nelle aree urbane (*tab.1*).

Tab. 1 - Rilevanza territoriale delle attività agroforestali aziendali

	ettari	
SAU	945.354	41,1%
Superfici a boschi	636.348	27,7%
Altra superficie agroforestale	170.565	7,4%
Altra superficie amministrativa	547.466	23,8%
	2.299.733	100,0%

1. b attivi per settore

	n.	
attivi in agricoltura	67.689	4,4%
attivi in altri settori	1.475.665	95,6%
Totale popolazione attiva	1.543.354	100,0%

1. c distribuzione della popolazione

	n.	
residente nei centri	3.090.184	88,4%
residente nei nuclei	109.732	3,1%
residente in case sparse	296.868	8,5%
	3.496.784	100,0%

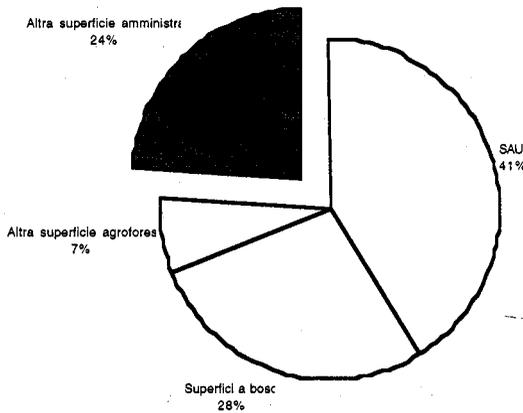
Fonte: ISTAT

(1997), Compendio Statistico Italiano (1.a)

(1990), 13° Censimento Generale della Popolazione (1.b, 1.c)

18) Le indicazioni sulle superfici destinate all'uso agricolo fanno riferimento solo le superfici ricadenti in aziende agricole.

Fig. 1- Superficie amministrativa regionale e attività agricole e forestali



Al di là dei dati esposti, che indicano l'evidente importanza territoriale della attività agricola in termini puramente "quantitativi", in Toscana la rilevanza territoriale del settore è soprattutto un aspetto qualitativo. La particolare evoluzione storica legata alla gestione dei latifondi e lo sviluppo del contratto mezzadrile ha determinato una intensa e diffusa attività plurisecolare di trasformazioni che hanno progressivamente modellato un paesaggio in cui la componente antropica è divenuta l'ingrediente fondamentale.

5.2 La normativa regionale per il governo del territorio

Con la L.R. del 16 gennaio 1995, n. 5 la Regione Toscana "orienta l'azione dei pubblici poteri ed indirizza le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile nella Toscana, garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio"(art.1).

La normativa (art.2) distingue le risorse del territorio in *risorse naturali* e *risorse essenziali*. Con le prime s'identifica l'insieme di aria, acqua, suolo, ecosistemi della fauna, e della flora, mentre le seconde comprendono le stesse risorse naturali alle quali si sommano le città e i sistemi degli insediamenti, il paesaggio, i documenti materiali della cultura ed i sistemi infrastrutturali e tecnologici. La legge regionale, partendo da una visione "ecologica" della tutela dell'ambiente, defi-

nisce la valutazione della sostenibilità ambientale delle trasformazioni del territorio nell'ambito della sola salvaguardia delle risorse naturali. Tale impostazione, già implicita nella definizione delle risorse naturali (*comma 1, art.2*), viene ribadita anche nell'articolo relativo alle norme generali per la tutela dell'uso del territorio (*comma3, art.5*) sottolineando che "nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile". Il riferimento alla valutazione degli effetti delle scelte di governo del territorio sulle risorse essenziali, viene comunque recuperato allorquando è indicata l'esigenza che le azioni di trasformazione siano valutate in funzione degli effetti su tali risorse (*comma 3, art.5*).

Questa distinzione di risorse se pienamente condivisibile in termini di natura antropica o meno dei diversi elementi, materiali e immateriali, che costituiscono l'ambiente, solleva qualche perplessità allorquando la valutazione di sostenibilità ambientale delle scelte di governo del territorio viene misurata solo in base agli effetti sulle risorse naturali.

Probabilmente le intenzioni del legislatore, al di là delle possibili puntualizzazioni terminologiche, sono quelle di distinguere a livello operativo l'azione di tutela delle risorse naturali dal resto delle risorse essenziali, sottolineando le esigenze legate alla irriproducibilità delle prime e l'assenza di pregiudizi verso possibili interventi di trasformazione delle seconde.

Molto importante, soprattutto nell'ambito di certe aree rurali con evidenti fenomeni di abbandono, è l'indicazione che gli interventi di ulteriore sviluppo insediativo ed infrastrutturale debbano essere consentiti solo nel caso in cui non sia possibile ricorrere ad elementi già esistenti per soddisfare le esigenze espresse, magari attraverso parziale o completo recupero funzionale (*comma 4, art.5*).

Significativo il riferimento in apertura della legge (*art.4*) alla formazione e gestione di un *Sistema Informativo Territoriale (SIT)*, sia per la definizione preliminare degli strumenti di governo, sia per la verifica degli effetti derivanti dalla loro attuazione.

In conformità alla L. N. 142/90, la normativa regionale individua (*titolo II*) in Regione, Province e Comuni i soggetti con competenze e responsabilità nella formazione e gestione degli strumenti di governo del territorio (*tab.2*).

Tab. 2 - Soggetti e funzioni nel governo del territorio secondo la L.R. 5/95

Ente	Strumento di governo	Contenuti
Regione	<p align="center">P.I.T. Piano d'Indirizzo Territoriale</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Prescrizioni di carattere generale sull'uso delle risorse essenziali del territorio; b) Prescrizioni concernenti ambiti territoriali per la localizzazione di infrastrutture di servizio; c) Prescrizioni localizzative indicate dai piani regionali di settore; d) Prescrizioni di pianificazione urbanistico - territoriale relativa ai valori paesistici (L.N. 431/85) e) Termini per la predisposizione dei PTC e PRG
Province	<p align="center">P.T.C.P. Piano Territoriale di Coordinamento provinciale</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Quadro conoscitivo delle risorse essenziali del territorio e grado di vulnerabilità; b) Prescrizioni sull'articolazione e le linee di evoluzione dei sistemi territoriali, urbani, rurali e montani; c) Prescrizioni sulle dotazioni di infrastrutture e servizi sovracomunali; d) Prescrizioni localizzative indicate da piani provinciali di settore; e) Opportune salvaguardie (art.21)
Comuni	<p align="center">P.R.G. (P.S.) Piano Regolatore Generale (Piano Strutturale)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Quadro conoscitivo, dettagliato a livello comunale delle risorse individuate dal P.T.C.; b) Obiettivi da perseguire con il governo del territorio comunale; c) Individuazione dei sistemi e dei sub-sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali, di servizio e funzionali da realizzare per conseguire gli obiettivi; d) Elementi per la valutazione degli effetti ambientali di cui all'art.32; e) Indirizzi e parametri da rispettare nella predisposizione della parte gestionale del PRG; f) Indirizzi programmatici per la sua attuazione; g) Le salvaguardie di durata transitoria, sino all'approvazione del regolamento urbanistico; h) lo statuto dei luoghi di cui al comma 6, art.5;

Per quanto riguarda i valori paesistici (L.N. 431/85), in base alla normativa regionale, mentre il P.I.T. ha contenuti prescrittivi in materia, il PTCP ha valore di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici di cui alla "legge Galasso".

Come indicato con la L.N. 142/90, la normativa regionale indica che i PTCP contengano sia delle norme con effetti prescrittivi sulla disciplina urbanistica comunale, sia altre norme invece rivolte a fissare regole e vincoli direttamente destinati ad agire sulle specifiche iniziative private. In questo senso, il PTCP assumerebbe un duplice significato, essendo al tempo stesso un *piano-quadro*, nell'ambito dei contenuti prescrittivi, e un *piano generale*, per quanto concerne la

fissazione di specifici vincoli con effetti diretti sui singoli cittadini e l'indicazione di ambiti territoriali, ove localizzare la realizzazione di determinate opere.

Nel processo di formazione e approvazione degli atti di pianificazione fissato dalla legge regionale (fig.2) è possibile riscontrare un decisivo passo in avanti verso un maggiore grado di concertazione tra i vari enti e con la stessa collettività che essi amministrano.

Nei procedimenti fissati dalla normativa regionale del 95, si contano nove momenti di valutazione, sei dei quali riservati a pareri e osservazioni sui singoli atti e tre finalizzati alla verifica di conformità tra i contenuti dei tre diversi atti di governo (P.I.T., P.T.C. e P.S.).

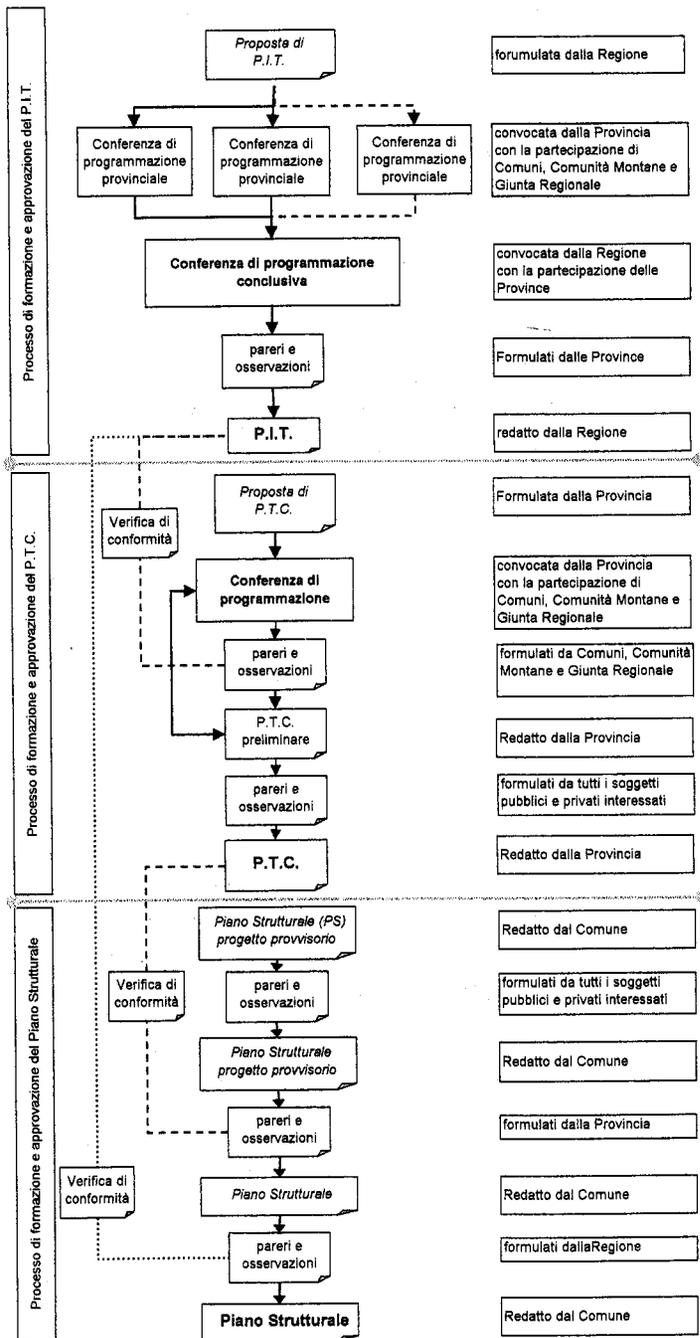
Il processo decisionale così strutturato garantisce la massima coerenza tra i vari atti, favorendo lo sviluppo di una cultura della pianificazione di tipo *bottom up*, con un maggiore ruolo propositivo dei soggetti più a valle del processo decisionale, ossia dei Comuni e della stessa cittadinanza. Lo sviluppo di questo schema chiama evidentemente le Amministrazioni ad un'azione di massima efficienza nella gestione delle fasi interlocutorie che precedono la stesura dei singoli atti ed una nuova capacità propositiva interna, in grado di assecondare i generali principi di sussidiarietà, nonché la specifica redistribuzione delle competenze, sancita con la L.N. 142/90 e recepita in Toscana con la L.R. 5/95.

Esaminando il P.I.T. regionale, il primo aspetto rilevante è rappresentato dalla stretta relazione di tutte le risorse, da quelle naturali a quelle antropiche con il territorio, giungendo alla definizione del *"territorio-risorsa, globalmente considerata, da anteporsi a quella di fatto assunta di territorio come luogo e somma di molteplici risorse considerate partitamente"*.

L'inquadramento del territorio come risorsa indivisibile implica un approccio altrettanto organico a tutte le problematiche connesse ai molteplici aspetti legati al governo pianificato dello stesso, rinsaldando oltremodo l'esigenza di procedere secondo l'ottica dello sviluppo integrato e rendendo ancora più vicini i momenti della programmazione territoriale a quelli della programmazione socio-economica. Questo principio, esplicitamente sancito dal comma 1, art.6 della L.R. 5/95, porta alla definizione di *"azioni trainanti delle politiche territoriali"*¹⁹, organizzate in cinque specifici obiettivi, nei quali traspare con estrema evidenza l'importanza del ruolo polifunzionale dell'agricoltura:

19) fissate per il primo triennio di validità del PIT (95-97).

Fig. 2 - Processo di formazione e approvazione degli atti di pianificazione



- 1) agricoltura come presidio ambientale
 - nell'ambito delle pertinenze fluviali (sviluppo di agricoltura biologica, di vegetazione ripariale e di attività escursionistiche);
 - per la qualità urbana (sviluppo di parchi ed orti periurbani, ripristino cave e opere di rimboschimento);
 - difesa del suolo e paesaggistica (opere diffuse nelle aree collinari e tutela dei terrazzamenti);
 - beni ambientali diffusi (salvaguardia delle testimonianze della cultura contadina, parchi archeologici);
 - integrazione con altre attività economiche (sviluppo del turismo, soprattutto in aree a basso livello di concentrazione insediativa).
- 2) recupero delle aree industriali dismesse;
- 3) recupero dei siti industriali e sostegno allo sviluppo industriale;
- 4) consolidamento del sistema dei trasporti;
- 5) qualità urbana (ambientale, di beni e servizi).

Il PIT nel definire gli orientamenti programmatici rivolti alle aree agricole, partendo dalla delimitazione delle zone con prevalente funzione agricole così come definite dalla L.R. 64/95, modificata successivamente dalla L.R. 25/97 (*cf. par. 5.3*), rivolge la propria attenzione all'esigenza di uniformare la trattazione della questione a livello sovracomunale, con l'integrazione dell'azione di pianificazione territoriale con le specifiche politiche di settore.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il PIT indica l'esigenza che nei PTCP vengano fissate delle prescrizioni relative all'assetto normativo e programmatico per le zone con prevalente funzione agricola determinate in seno agli SS.UU. comunali, cercando di evitare indesiderabili effetti di *frangia*, ossia sensibili variazioni degli assetti territoriali in coincidenza dei limiti amministrativi. Questa omogeneità riguarda la formulazione di indirizzi uniformi per la individuazione da parte dei Comuni delle zone con prevalente funzione agricola e la specificazione dei contenuti di tutela e valorizzazione ambientale dei programmi aziendali.

Relativamente al secondo aspetto, la riconduzione delle politiche di settore a quelle territoriali rappresenta per le zone agricole un'esigenza più che un auspicato indirizzo. Le politiche di sviluppo settoriale in materia agricola e forestale²⁰ hanno sempre un'elevata valenza territoriale; una mancata armonizzazione delle stesse con gli obiettivi

²⁰ Si pensi agli interventi di bonifica, di irrigazione, di gestione del patrimonio faunistico e venatorio, di sviluppo dell'agriturismo, di gestione del patrimonio forestale, ecc.

della pianificazione territoriale potrebbe portare a pericolose situazioni di stallo, se non addirittura all'assunzione di strategie di sviluppo settoriale antagoniste alle ipotesi di programmazione territoriale, ovvero alla formulazione di una strategia di governo del territorio in grado di bloccare determinate ipotesi di sviluppo locale.

5.3 Gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola.

La legge regionale del 4 aprile 1997, n.25, definisce le norme per la "Disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola", governando "...*gli interventi strutturali, di trasformazione urbanistica ed edilizia necessari allo sviluppo dell'agricoltura, delle attività ad essa connesse e delle altre attività integrate e compatibili con la tutela e la utilizzazione delle risorse dei territori rurali e montani*" (art.1).

L'adozione di questa legge, ad integrazione e specificazione della L.R. 5/95 e ad abrogazione della precedente normativa urbanistica transitoria rappresentata dalla L.R. 10/79, riconduce le questioni dello sviluppo del settore legate all'assetto fondiario delle aziende agricole nel più ampio contesto problematico del governo del territorio, collocando la gestione dello spazio rurale in un unico progetto di utilizzazione del territorio, facendo confluire in esso anche le norme sulla tutela paesistica, sino ad allora regolamentate separatamente in adempimento alla legge Galasso.

Rispetto alla normativa urbanistica transitoria del '79, la novità fondamentale della legge del '97 è rappresentata dal fatto che la disciplina del territorio extra urbano, indicato in taluni documenti come "*territorio aperto*" (PTCP della Provincia di Firenze, '98)²¹, non è più governata direttamente da una legge specifica, attraverso generiche e rigide regole indifferentemente applicate ovunque, ma secondo un progetto di gestione integrata di tutto il territorio, in funzione delle emergenze locali. È così che la disciplina urbanistica ed edilizia nelle zone rurali non è più inquadrata in un sistema vincolistico fine a se

21) "Il territorio aperto rappresenta le aree esterne ai centri abitati e alle zone industriali, comprendendo perciò gran parte della superficie provinciale a prevalente destinazione agricola e forestale con tutti gli insediamenti minori, borghi, casali sparsi, specie se di rilevanza storica che sono parte integrante del paesaggio nel quale si trovano", PTCP di Firenze, Statuto del territorio, titolo secondo: il territorio aperto.

stesso, ma viene ricondotta ad una analisi funzionale delle dotazioni strutturali dell'agricoltura, al fine di mantenere non solo l'efficienza produttiva delle aziende del settore, ma anche di salvaguardare l'equilibrio ambientale, sociale ed economico locale.

La L.R. 25/97 si applica ad un ambito territoriale corrispondente alle zone con esclusiva o prevalente funzione agricola²², individuate nell'ambito degli SS.UU. comunali, sulla base delle indicazioni del PIT e del PTCP.

A titolo esemplificativo, nell'ambito della normativa provinciale fiorentina la definizione di tali zone viene effettuata nell'ambito delle Norme di Attuazione (art.18)²³. Per tali zone, che non occupano necessariamente la totalità del territorio aperto, si auspica una ulteriore scomposizione in subzone, caratterizzate da un maggiore grado di uniformità delle caratteristiche agronomiche locali, delle funzioni sociali prevalenti dei fondi rurali, delle emergenze contingenti e delle diverse prospettive di sviluppo.

All'interno delle zone con prevalente o esclusiva funzione agricola, è prevista l'individuazione di aree agricole di interesse primario, caratterizzate da una rilevanza ambientale delle attività agricole talmente elevata da imporre una maggiore azione vincolante (art.19 - Norme di attuazione)²⁴.

22) Il Regolamento Regionale di attuazione n.4 del 5 settembre 1997, specifica che le zone con esclusiva o prevalente funzione agricola si intendono "quelle individuate in considerazione del sistema aziendale agricolo esistente, della capacità produttiva del suolo, delle limitazioni di ordine fisico, della presenza di infrastrutture agricole di rilevante interesse nonché della caratterizzazione sociale ed economica del territorio" (art.1).

23) ART.18 AREE CON ESCLUSIVA O PREVALENTE FUNZIONE AGRICOLA

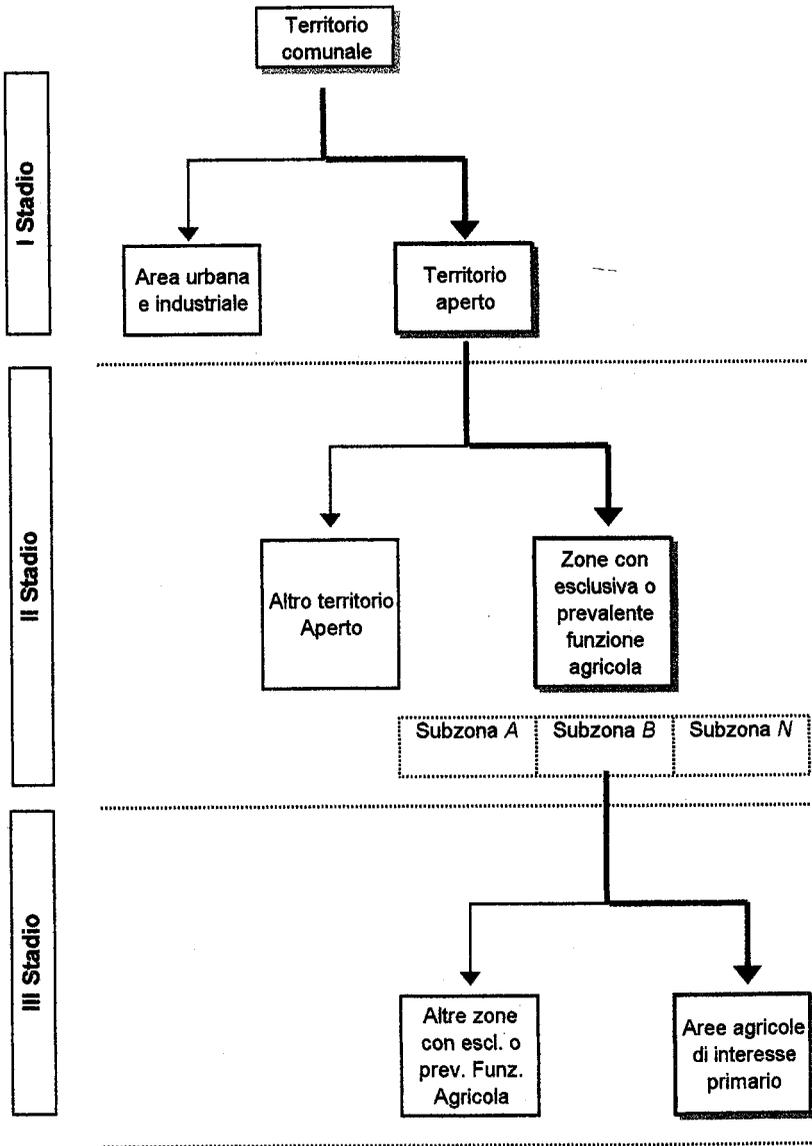
1) Le aree con esclusiva o prevalente funzione agricola sono individuate dagli S.U. dei Comuni tenendo conto degli indirizzi, dei criteri e dei parametri indicati nell'Appendice C dello Statuto del Territorio.

2) Gli S.U. dei Comuni si conformano al principio di consentire la realizzazione degli interventi necessari allo sviluppo dell'agricoltura, delle attività connesse e di quelle integrate, compatibili con la tutela delle risorse del territorio, tenendo conto di quanto stabilito nel Titolo II dello Statuto del Territorio ed in particolare delle direttive e delle prescrizioni di cui al par. 8.1.2.

24) ART.19 AREE AGRICOLE DI INTERESSE PRIMARIO

1) Gli S.U. dei Comuni possono individuare, nell'ambito delle zone con esclusiva o prevalente funzione agricola, aree agricole di interesse primario. In tali aree gli S.U. escludono destinazioni diverse da quelle della produzione agricola o della produzione di beni e servizi collegati con tale produzione, comprese quelle attività di trasformazione di tipo industriale; stabiliscono le destinazioni ammissibili per gli edifici esistenti non utilizzabili ai fini di cui sopra secondo criteri di complementarità alle funzioni agricole, e con esclusione di usi industriali e artigianali.

Fig. 3 - Identificazione degli ambiti territoriali: il caso del PTCP della Provincia di Firenze



La L.R. 25/97, destinata a soggetti che svolgono attività agricola o attività ad essa connesse (art.2), al fine di giungere agli obiettivi indicati nell'art.1, verte su due punti fondamentali:

- valutazione delle esigenze edificative in funzione delle caratteristiche aziendali;
- inquadramento del singolo intervento privato nella progettualità complessiva degli strumenti di pianificazione comunale, provinciale e regionale.

La norma prevede che le esigenze di trasformazione e/o espansione edilizia dell'azienda agricola vengano descritte attraverso un *Programma di Miglioramento Agricolo Ambientale (PMAA)* (art.4)²⁵, nel

-
- 25) Il programma di miglioramento agricolo ambientale (PMAA) è un programma aziendale attraverso il quale vengono evidenziate le esigenze che portano alla richiesta di realizzare nuovi interventi edilizi o di trasformazione territoriale (art.4 L.R. 25/97):
1. Gli interventi di cui al precedente art.3, fatta eccezione per la realizzazione di annessi agricoli eccedenti le capacità produttive del fondo di cui al comma 11, nonché gli interventi di cui ai commi 12 e 13, sono consentiti a seguito dell'approvazione di un programma aziendale di miglioramento agricolo ambientale che metta in evidenza le esigenze di realizzazione degli interventi edilizi o di trasformazione territoriale necessari allo sviluppo aziendale
 2. Il programma contiene:
 - a) una *descrizione della situazione attuale* dell'azienda;
 - b) una descrizione degli interventi programmati per lo svolgimento dell'attività agricole e/o delle attività connesse nonché degli altri interventi previsti per la tutela e la valorizzazione ambientale;
 - c) una *descrizione dettagliata degli interventi edilizi necessari a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dell'imprenditore agricolo nonché al potenziamento delle strutture produttive*;
 - d) *l'individuazione degli edifici esistenti e da realizzare e delle relative superfici fondiarie collegate*;
 - e) l'individuazione degli edifici presenti nell'azienda ritenuti non più necessari e coerenti con le finalità economiche e strutturali descritte dal programma;
 - f) l'indicazione dei tempi e delle fasi di realizzazione del programma stesso.
 3. Il regolamento di attuazione della presente legge può *contenere ulteriori specifiche in ordine alla redazione del programma*.
 4. *Il programma ha durata pluriennale e comunque non inferiore ai 10 anni*, e può essere modificato su richiesta dell'azienda agricola dopo il primo triennio a scadenze annuali. Il programma può essere modificato anche prima di tali scadenze, in applicazione di programmi comunitari, statali e regionali.
 5. Il *programma è approvato dal Comune*, secondo il procedimento e nei termini indicati nel comma 5 bis, previo *parere dell'Ente delegato* in materia di agricoltura e foreste. Tale parere consiste:
 - a) nella *verifica degli aspetti agronomici e forestali*, con riferimento a classi colturali e non a singole colture;
 - b) nella *verifica degli aspetti paesistico ambientali e idrogeologici*;
 - c) nella *verifica di conformità con il P.T.C.*, di cui all'art.16 della L.R. 16.1.1995, n.5. (omissis)

quale viene delineato un progetto di sviluppo aziendale, finalizzato ad interventi di razionalizzazione economica della struttura produttiva nel rispetto della valorizzazione ambientale. Il Programma si articola attraverso una dettagliata analisi dei processi produttivi, con indicazione dei fattori aziendali necessari in funzione della specifica organizzazione imprenditoriale, sia nelle condizioni di partenza sia nello stato finale, conseguente agli effetti che derivano dagli interventi di trasformazione fondiaria preventivati nel PMAA.

A differenza dei criteri di valutazione dei PMAA, nella precedente disciplina transitoria (L.R. 10/79), ancora ben lontana dal considerare il ruolo multifunzionale delle attività del primario, le esigenze edificatorie nelle zone agricole erano valutate esclusivamente in funzione delle necessità produttive ed abitative: il *piano pluriennale di utilizzazione aziendale* previsto alla normativa del '79, coerentemente a tale impostazione, si limitava alla documentazione e valutazione tecnico-economica delle scelte imprenditoriali, senza alcun riferimento agli effetti sul complessivo assetto del territorio che esse comportavano.

Nell'ambito della L.R. 25/97 e della sua implementazione nei documenti di pianificazione, emergono tutte le problematiche operative che sono connesse alla estensione delle norme di governo per il territorio anche alle aree rurali, inquadrando l'iniziativa degli imprenditori agricoli in un progetto di gestione integrata del territorio. Le difficoltà maggiori sono sicuramente rappresentate dalla estensione alla dimensione rurale di strumenti pianificatori spesso ancora oltremodo caratterizzati da un approccio problematico e metodologico propri delle azioni di governo delle aree urbane residenziali ed industriali.

Al di là di queste generiche difficoltà applicative, i punti più delicati, dove si riscontrano spesso anche i maggiori problemi operativi, si rilevano sia nella fase di delimitazione degli ambiti di pertinenza territoriale della normativa, sia nella quantificazione di specifici indici di valutazione dei Programmi aziendali.

Per quanto riguarda il primo ordine di problemi, con l'esigenza di giungere alla delimitazione puntuale del territorio aperto e delle zone con esclusiva o prevalente funzione agricola, si dovrà risolvere la questione delle *aree di frangia*, ossia di quegli ambiti territoriali, interposti tra zone spiccatamente diverse, nei quali si riscontrano caratteristiche transitorie che rendono difficile una netta classificazione.

Per quanto riguarda gli indici connessi alla valutazione dei PMAA la normativa prevede, innanzi tutto, che le aziende che presentano un

Programma siano condotte su di un fondo di dimensioni superiori ad una *superficie fondiaria minima*, determinata secondo un criterio in cui la variabilità di tale ampiezza è legata al solo indirizzo produttivo (*comma 2, art.3, L.R.25/97*).

Ma l'aspetto più delicato è rappresentato dalla definizione dei rapporti fra edifici e superfici aziendali, attraverso i quali giudicare la congruità delle esigenze edificatorie preventivate con il PMAA²⁶.

La normativa regionale attribuisce alle Province i compiti di perimetrazione, nonché la determinazione dei rapporti tra edifici e fondo (*art.8, L.R. 25/97*), consentendo anche modifiche alle superfici fondiarie minime indicate dalla legge del '97. In tale modo, il coordinamento delle azioni comunali verrebbe senza dubbio garantito, anche se però si potrebbe correre il rischio di un'eccessiva omologazione, individuando dei generici indici provinciali non sufficientemente articolati in funzione:

- delle emergenze evolutive locali;
- delle caratteristiche delle imprese agricole.

Per quanto riguarda le emergenze locali è necessario considerare come le regole generiche seguite nel processo di zonizzazione, garantiscono una uniformità delle zone solo dal punto di vista estetico-formale e funzionale, ma non per quanto riguarda le tendenze evolutive locali. In alcuni ambiti territoriali rurali le emergenze legate alla gestione del territorio si riconducono principalmente a fenomeni di abbandono produttivo e residenziale, mentre in altri ambiti invece si è di fronte alla necessità di contrastare fenomeni diametralmente opposti, determinati da un'eccessiva pressione antropica. Ecco quindi che nel primo caso le azioni di governo del territorio dovrebbero favorire un recupero degli interessi insediativi e produttivi, ovvero il raggiungimento di un equilibrio nel quale l'elemento centrale non è più la presenza umana. Nel secondo caso, invece, si rende necessaria una più rigida azione vincolistica, ispirata non certo alla rivitalizzazione degli interessi privati, bensì ad un loro contenimento entro i limiti di uno sviluppo sostenibile.

Ma l'aspetto ancora più delicato è rappresentato dai pericoli che nelle norme urbanistiche, soprattutto nell'ambito della definizione dei rapporti tra gli edifici e le superfici fondiarie, non sia adeguatamen-

26) Nella normativa regionale e nel PIT non sono indicate le modalità attraverso le quali giungere alla definizione degli indici che legano i fabbisogni aziendali in edifici rispetto alle superfici aziendali.

te considerato il fatto che la combinazione aziendale dei fattori produttivi non è determinata solo dalle condizioni ambientali, dall'indirizzo produttivo aziendale e dalla dimensione fisica di ciascun processo, ma è anche funzione di una più ampia serie di determinanti tra le quali spicca il tipo d'impresa. L'insieme delle condizioni ambientali e i vari tipi d'impresa concorrono a determinare "diverse agricolture" (Marinelli '95, Casini '95), ciascuna delle quali caratterizzata da un differente equilibrio produttivo. Per una stessa coltura, a seconda che questa sia effettuata in collina anziché in pianura, in forma irrigua o in asciutto, in imprese di tipo capitalistico o a conduzione diretta, possono essere diversi i fabbisogni di lavoro manuale rispetto a quello delle macchine e, pertanto, possano essere altrettanto diverse le esigenze relative ai fabbricati per il ricovero dei macchinari, l'abitazione degli addetti, ecc.

L'indicazione nel PTCP di una condizione ideale nella combinazione armonica tra i vari fattori produttivi è sicuramente necessaria affinché il Piano esprima dei concreti contenuti d'indirizzo. È comunque importante che le relazioni tra edifici e superfici fondiari siano fissate non indistintamente per tutto il territorio aperto ricadente nelle zone agricole di una provincia, ma singolarmente per ogni "sottozona" (comma 3, art.1, Reg. Regionale n.4/97) nel rispetto delle specifiche caratteristiche aziendali (dimensioni del fondo, e ordinamento produttivo) ed imprenditoriali di ciascun PMAA.

Volendo formalizzare questo passaggio, il generico fabbisogno in edifici I_e dell'azienda n -ma dovrebbe essere funzione di:

$$I_e = f(t, a_n, i_n)$$

dove:

- t caratteristiche territoriali della sottozona in cui ricade l'azienda n -ma;
- a_n caratteristiche intrinseche aziendali dell'azienda n -ma (orientamento produttivo esprimibile in OTE²⁷, dimensione del fondo, ecc.)
- i tipo d'impresa operante nell'azienda n -ma.

27) L'Orientamento Tecnico Economico viene dedotto in base al prodotto tra la dimensione fisica (ettari, numero di capi, ecc.) ed economica (reddito lordo standard, rls , riferito all'unità di processo per specifica regione e zona altimetrica in cui ricade l'azienda) di ciascun processo produttivo. In base alla incidenza tecnico-economica di ciascun processo produttivo aziendale sul totale volume economico della stessa unità produttiva, viene definito l'orientamento produttivo aziendale che, in base ai criteri di appartenenza fissati in sede comunitaria, può essere compreso in 58 tipologie.

Le caratteristiche aziendali ed imprenditoriali vengono dedotte attraverso i PMAA, mentre le caratteristiche territoriali derivano da una analisi delle informazioni organizzate nel SIT utili alla definizione delle condizioni ambientali complessive della zona in cui è collocata l'azienda *n*-ma e la funzione prevalente svolta in tale ambito dalle attività agricole.

6. Conclusioni

La recente evoluzione normativa in materia di governo del territorio e i nuovi orientamenti PAC, ispirandosi ai principi dello sviluppo integrato delle aree urbane e di quelle rurali, rendono necessario riassumere, in un unico disegno evolutivo, le direttive per lo sviluppo di aree estremamente difforni tanto in termini di invarianti strutturali che di tendenze ed emergenze locali²⁸, legando sempre di più le questioni di governo del territorio a quelle dello sviluppo economico.

Riuscire ad indicare attualmente quali siano gli effetti che tutto ciò potrà produrre sull'agricoltura è estremamente difficile, soprattutto per le notevoli incertezze nel futuro assetto della PAC e le novità che accompagneranno l'evoluzione concettuale della ruralità e l'affermazione del ruolo multifunzionale del settore.

Tuttavia è possibile sottolineare sin da ora che la riforma in atto potrà offrire delle opportunità per l'agricoltura italiana solo se sarà accompagnata da una nuova "cultura urbanistica" nella quale, oltre agli orientamenti per la tutela conservativa delle risorse, propri di una concezione urbanistica tradizionalmente rivolta alle problematiche di eccessiva pressione antropica, trovi spazio un'azione di governo di tipo propositivo, fondata sulla indicazione di interventi favorevoli alla valorizzazione delle risorse territoriali in base alle loro potenzialità economiche e sociali. Tutto ciò comporta il definitivo passaggio da una politica dei divieti assoluti ad un approccio fondato sulla defini-

28) Nelle aree urbane ed industriali i principali problemi che le norme di governo del territorio si trovano ad affrontare sono quasi sempre rappresentati dal degrado ambientale derivante dall'eccessiva pressione antropica, mentre nell'ambito del territorio rurale, i problemi sono molto più eterogenei, andando da situazioni con altrettanto elevate pressioni antropiche - quasi sempre accompagnate da processi di polverizzazione, deruralizzazione e di agricoltura residenziale- a contesti con rilevanti fenomeni di abbandono e di conseguente dissesto funzionale del territorio.

zione di giusti limiti ed incentivi, capace di riassumere in un unico disegno complessivo, delle regole di governo valide tanto per le aree urbane e industriali quanto per il territorio rurale.

Questa evoluzione, fondamentale soprattutto alla luce di certe ipotesi di sviluppo "auto-centrato", potrebbe incontrare difficoltà sostanziali nell'attuale eccessiva "cultura giuridica" del nostro Paese, fondata su di un quadro legislativo ed un insieme di istituzioni tanto vincolanti quanto privi di una progettualità organica.

L'idea di una diversa cultura urbanistica fondata sulla maggiore partecipazione collettiva ai processi decisionali pubblici, presuppone una crescita sia dei singoli individui, sia delle stesse istituzioni, auspicando l'elevazione della sensibilità verso i valori collettivi per i primi e il recupero di un ruolo superiore alle semplici mansioni burocratico-amministrative per le seconde.

Al di là della considerazione che le nuove norme di governo del territorio comportano un processo di riforma molto più ampio e profondo di un semplice riassetto normativo, è necessario riflettere sul fatto che l'estensione dell'approccio urbanistico alle problematiche territoriali dello spazio rurale potrà avere degli effetti estremamente negativi se non si considererà che l'agricoltura, a differenza delle altre attività, non si lega al territorio solo in termini di localizzazione fisica. Il territorio rappresenta per le attività del primario anche il più importante fattore della produzione, nonché il primo destinatario di gran parte delle esternalità generate dall'agricoltura. Tutto ciò sottolinea ancora una volta come qualunque indirizzo urbanistico applicato allo spazio rurale, non si limiterà ad influire sugli obiettivi di salvaguardia estetica e funzionale delle risorse ambientali, ma sarà destinato ad incidere in maniera determinante anche sulle scelte organizzative e gestionali delle imprese, potendone pregiudicare la sopravvivenza con effetti negativi tanto per la vitalità del settore che per il complessivo equilibrio ambientale.

Questi aspetti pongono nuovamente l'accento sulla necessità di definire un modello evolutivo in grado di indicare i criteri di allocazione delle risorse territoriali alla luce di una determinata ipotesi di sviluppo economico e sociale locale. Nelle realtà agricole caratterizzate da un'agricoltura di qualità, un modello capace di offrire una sintesi del genere può essere quello dello sviluppo di tipo endogeno, modello con il quale sarà anche possibile individuare nella riqualificazione ambientale una concreta opportunità per lo sviluppo

locale (Realfonzo A. '95²⁹) e non più soltanto una strategia di salvaguardia.

Questo risultato, peraltro auspicato da gran parte degli orientamenti comunitari³⁰, potrà essere incoraggiato dal fatto che un modello di sviluppo di tipo endogeno è in grado di favorire la "ricompattazione funzionale dei legami produzione-consumo" (Polidori R., Romano D. '97), con una elevazione della qualità complessiva dell'offerta, maggiormente differenziata in funzione delle risorse ambientali e umane locali. In questo modo, anche a livello di mercato si creeranno le condizioni ideali per il raggiungimento di un equilibrio tra gli obiettivi pubblici perseguiti attraverso le nuove norme per il governo del territorio e lo sviluppo dell'agricoltura italiana.---

Al di là di quelli che potranno essere gli sforzi per rendere economicamente sostenibili gli obiettivi di salvaguardia del benessere pubblico, le nuove norme per il governo del territorio ripropongono la questione relativa a quale debba essere la soglia di separazione tra i doveri e i meriti dell'agricoltura nei confronti delle questioni di governo del territorio. In altri termini, si tratta di distinguere anche in questo ambito decisionale i vincoli che essa, al pari di qualunque attività, dovrà comunque rispettare e quali invece potranno essere le azioni che potrà eventualmente svolgere e per le quali sarà opportuno continuare a presupporre una specifica azione incentivante pubblica.

29) L'A. riferendosi al complessivo scenario nazionale del '95 indica che "... l'assunto che la riqualificazione ambientale costituisca un motore dello sviluppo è, nel caso italiano, generalmente o quantomeno diffusamente limitato alla dimensione concettuale della pianificazione, restando di norma una astratta petizione di principio non riversata nel reale, ossia non incidente sul governo del territorio né tantomeno sul costume amministrativo."

30) Sia nell'ambito dei documenti di indirizzo (Agenda 2000) sia in specifici provvedimenti rivolti al mercato (certificazione dei prodotti e dei processi produttivi) ed al complessivo sviluppo rurale (Programmi Leader)

Bibliografia

- Bernetti I., Casini L. (1995) *Ambiente e benessere: un approccio secondo la teoria di scelte sociali di Sen*, Rivista di Economia Agraria, Anno L, marzo
- Barberis C. (1988) *La società*. In Barberis C. Dell'Angelo G.G. (a cura di) *Italia Rurale*, Editori Laterza, Roma
- Boggia A., Massei G., (1998) *La definizione della qualità dell'ambiente agroforestale: il contributo dell'estimo*, Genio Rurale, n. 6
- Cannata G. (a cura di) (1989) *I sistemi agricoli territoriali italiani*, Progetto finalizzato IPRA-CNR, Ed. Angeli, Milano
- Casini L, Bernetti I., Menghini S., (1997) *Teoria delle "libertà" e metodi multicriterio per l'analisi delle condizioni di sviluppo rurale*, Rivista di Economia Agraria Anno LII, nn. 1-2
- Colombo G., Pagano F. Rossetti M (1996) *Manuale di urbanistica*, Pirola, Milano
- Commission of European Communities, Directorate General VI/A1 (1997) *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*, European Economy, 5
- Commissione Europea *Agenda 21 – The first five years: implementation of Agenda 21 in the European Community*, Bruxelles 1997
- Feral P.A., Badii M. (1996) *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, IRPET-Strumenti, Firenze
- Franceschetti G. (1995) *Problemi e politiche dello sviluppo*. In AA.VV. *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche dello sviluppo*. Atti del XXXI Convegno di Studi SIDEA, Il Molino, Bologna
- Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997) *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano
- Giacomelli P., Pareglio S., (1998) *Compatibilità ambientale e valutazione di impatto nel piano urbanistico. Aspetti metodologici e problematiche applicative*, Genio Rurale, n. 1
- Giorgi E. (1961), *Su alcuni aspetti del mondo rurale italiano*, Rivista di Economia Agraria, anno XVI, n.1
- Giorgi E. (1977), *Economia delle strutture agrarie*. CLUSF, Firenze
- INEA (1997) *Lo sviluppo rurale. L'ambiente come risorsa per lo sviluppo integrato delle aree rurali*, Quaderno informativo n.5
- Iacononi L. (1996) *La sfida della moderna ruralità: sviluppo rurale, ambiente e territorio*. In AA.VV. *L'agricoltura italiana tra prospettiva mediterranea e continentale*, Atti del XXXIII Convegno di Studi SIDEA, Grafitalia, Napoli
- ISTAT (1990) *IV Censimento Generale dell'Agricoltura*

- Lenti L. (1961) *Il reddito agricolo nell'ambito del reddito nazionale*. In Atti del X Convegno di Studi di Economia e politica industriale, Bologna 1961
- Lesser J., Dodds D.E., Zerbe R.O. (1997) *Environmental Economics and Policy*, Addison-Wesley Longman, NY
- Maggioli U. (a cura di) (1991) *Trasformazioni d'uso del suolo agricolo*. Progetto finalizzato IPRA-CNR, Franco Angeli, Milano
- Marinelli A., Casini L., (1995) *Agricoltura e territorio* Conferenza Regionale
- Menghini S. (1997) *Qualità e certificazione nei sistemi produttivi e nei prodotti agroalimentari italiani*, Quaderni DEEAF, Anno II, n.1
- Menghini S. (1998) *Analisi della spesa pubblica con l'approccio multicriteriale: il caso del Reg. CEE 2078/92 in Toscana*, Aestimum n. 35
- Panattoni A. (a cura di) (1994) *La sfida della moderna ruralità. Agricoltura e sviluppo integrato del territorio: il caso delle colline pisane e livornesi* Progetto Finalizzato CNR-RAISA
- Pearce D.W., Markandya A. Barbier E. (1989) *Blueprint for a green Economy*, Earthscan, London
- Pearce D.W., Turner R.K., (1991) *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Il Mulino
- Polidori R., Romano D, (1996) *Agricoltura e sviluppo* in Marinelli A., Menghini S. *Dallo sviluppo agricolo allo sviluppo rurale. Proposte per l'agricoltura del 2000*. Atti Conferenza provinciale agricola, Firenze
- Polidori R., Romano D, (1997) *Dinamica economica strutturale e sviluppo rurale endogeno: il caso del Chianti Classico*, Rivista di Economia Agraria, Anno LII, n.4 (in corso di stampa)
- Provincia di Firenze (1995) *Piano Provinciale di sviluppo*
- Provincia di Firenze (1998) *Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*
- Realfonzo A. (1995) *Riqualficazione ambientale come motore di sviluppo. Il problema delle valutazioni*, Genio Rurale, n.12
- Regione Toscana (1985) *La pianificazione zonale agricola forestale. Esperienze, verifiche, prospettive*. Atti del Convegno nazionale, Pisa 20-21 giugno
- Regione Toscana, Giunta Regionale (1995) *Disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle zone con prevalente funzione agricola*, Raccolta normativa
- Regione Toscana, Giunta Regionale (1996) *Piano d'Indirizzo Territoriale Regionale*
- Regione Toscana, Giunta Regionale (1997) *Norme per il governo del territorio*. Raccolta normativa

Regione Toscana, *Bollettino ufficiale – Leggi e regolamenti regionali* nn. vari

Romano D. (1994) *Agricoltura e uso del territorio*. In AA.VV. *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche dello sviluppo*. Atti del XXXI Convegno di Studi SIDEA, Il Molino, Bologna

Rosato P., Stellin G. (1995) *L'analisi multiattributo nell'individuazione delle aree di espansione rurale*, in *Genio Rurale*, n12

Saraceno E. (1996) *Il concetto di ruralità: problemi di definizione su scala europea*, in Seminario INEA su *Sviluppo nelle aree rurali*, Roma 30 ottobre

Thijs de la Court (1990), *Beyond Brundtland. Green development in the 1990s*, New Horizons Press, NY

van der Ploeg, J.D., e Long, A., (a cura di) (1994) *Born from Within. Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Van Gørcum, Assen

Wienke U., Macellari E. (1998) *La pianificazione territoriale e l'ecologia. Concetti, processi e metodi*, *Genio Rurale*, n. 6

Zanoli R. (1995) *Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente rurale*. In AA.VV. *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche dello sviluppo*. Atti del XXXI Convegno di Studi SIDEA, Il Molino, Bologna