

Infrastrutture contro agricoltura. Criticità della pianificazione in Lombardia

SCIENZE DEL TERRITORIO
2/2014

Stella Agostini

1. Strategie contraddittorie

In Europa nell'ultimo decennio, sono scomparsi 100.000 ettari di aree agricole (JOINT RESEARCH CENTRE 2006; EEA 2006). Il territorio italiano ha perso 10 milioni di ettari di suolo agricolo negli ultimi 150 anni; 80.000 ettari nel solo decennio 1990-2000 (PAOLILLO 2005; PILERI 2008). Dal 1956 al 2010, la superficie edificata è aumentata del 166%.

Il trend della scala nazionale è effetto di processi di piano che interessano tutte le regioni. Il Veneto in 10 anni ha perso il 12,6% di superficie agricola; in Lazio, 200 ettari sono stati erosi da un parco di divertimenti; nelle Marche 60 ettari sono stati destinati a impianti alberghieri e residenziali. In Lombardia nell'ultimo decennio sono chiuse 17.457 aziende agricole, nonostante che il *piano generale di assetto del territorio rurale lombardo*, nel 2000, si fosse proposto di contenere insediamenti e infrastrutture per ridurre la progressiva erosione di suolo.

Sebbene la minimizzazione del consumo di suolo sia ancora uno degli obiettivi della legge di governo del territorio, L.R. 11/03/2005 n. 12, dal 2003 al 2008 la Lombardia ha perso 2.733 ettari di suolo agricolo (PIM 2008), raggiungendo una velocità di urbanizzazione pro capite di 7,6 mq all'anno.

L'aumento dei residenti del 5,4% rispetto al 9% dell'aumento di suolo urbanizzato, mette in evidenza come queste contraddizioni fra obiettivi e risultati delle politiche di piano derivino da una risposta manipolatoria alla crisi. È il paradigma della "*reflexivity interference*" descritta da Soros (2008): quando gli investimenti, piuttosto che basarsi sulla conoscenza della situazione reale (funzione cognitiva), si fondano su interpretazioni finalizzate a cambiare la situazione (funzione manipolativa), finiscono per incidere irreversibilmente sulla realtà.

L'interferenza fra le due funzioni, cognitiva e manipolativa, crea una percezione distorta delle emergenze e genera risposte orientate verso modelli di sviluppo non più pertinenti alle domande reali (BAGNOLI 2007).

La scelta di rilanciare l'economia con il varo del "Piano nazionale di edilizia abitativa" (D.L. 13 Maggio 2011 n. 70) in un quadro di emergenza di consumo di suolo, è un esempio di risposta manipolatoria della crisi che fa emergere la contraddizione fra normative nazionali, e processi di piano regionali e locali. Da un lato, per rispondere al piano casa, si introducono le nuove regole edilizie, premiando i lavori di demolizione e ricostruzione con una cubatura del 35% e si assegnano vincoli minori per le zone agricole, sino a consentire il 20% di ampliamento volumetrico di edifici residenziali siti nelle aree agricole¹ (Sardegna), o considerare condonati volumi maggiori se conseguiti grazie al piano casa (Liguria).

© 2014 Firenze University Press
ISSN 2284-242X (online)
n. 2, 2014, pp. 19-26

¹ Edifici situati oltre 300 metri dalla linea di battaglia e per i quali siano stati effettuati lavori di riqualificazione energetica.

Dall'altro lato, all'inizio del 2012, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Friuli Venezia Giulia, oltre alle province autonome di Trento e Bolzano, sottoscrivono un impegno alla riduzione del consumo di suolo.

Gli effetti delle politiche contraddittorie si riflettono sul valore della terra. Nel corso dell'ultimo decennio, in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, il valore del suolo urbanizzabile è decuplicato rispetto a quello del terreno agricolo (ERBA, AGOSTINI ET AL. 2010). Un altro esempio di risposta contraddittoria che genera nuove emergenze è rappresentato dalla *legge obiettivo*, dlgs 13 Maggio 2011, n. 70 (*Prime disposizioni urgenti per l'economia*, GU n. 110 del 13/5/2011), che comprende 390 nuove opere, l'83% delle quali sono strade, autostrade e ferrovie. In Lombardia, il collegamento autostradale Brescia-Bergamo-Milano (BRE.BE.MI) interessa oltre 400 aziende agricole. Sono due milioni i metri quadrati espropriati, senza considerare quelli dedicati alla viabilità secondaria a supporto e alla logistica, o gli oltre cento ettari di terra che saranno resi inutilizzabili, perché interclusi fra le infrastrutture che corrono in parallelo. Nel solo territorio della provincia di Lodi, l'attraversamento della linea ferroviaria ad alta velocità (TAV), erode 265 ettari di terra agricola, pari al 20% dell'intero consumo di suolo registrato tra il 1999 e il 2007. Un consumo di risorse non rinnovabili che risponde a logiche di infrastrutturazione di scala nazionale e al soddisfacimento di fabbisogni quasi sempre esogeni alle aree penalizzate (CRCS 2012), andando a compromettere le strategie di salvaguardia messe in atto a scala comunale.

2. Da colture pregiate a strisce d'asfalto

Esemplificativo è il caso di Mezzago, un piccolo comune della bassa Brianza orientale, che si è impegnato nel contenimento del consumo di suolo attraverso il ritorno alla terra con la riscoperta di colture pregiate, come l'asparago rosa. Inserito nell'elenco dei prodotti agro-alimentari tradizionali regionali e certificato con marchio di qualità di Denominazione Comunale (D.E.Co), l'asparago è diventato un volano di marketing territoriale, sino a dar vita al "Maggio mezzagheso", sagra enogastronomica e culturale (DELAPIERRE 2011) che ogni anno attira centinaia di visitatori. Uno dei maggiori fornitori della sagra è un'azienda che nasce nel 1981 con un piccolo appezzamento all'interno del parco del Rio Vallone e che, nel giro di dieci anni, grazie alla caparbietà degli agricoltori, riesce ad accorpare 5,5 ettari di terra, raggiungendo una produzione di 135 quintali di asparagi rosa all'anno.

Alla fine del 2006, da un diniego del Comune ad una loro richiesta di ampliamento volumetrico relativo ad un fabbricato di esercizio, gli imprenditori scoprono che il loro fondo sarà tagliato in due dal passaggio della Pedemontana e della Gronda ferroviaria. Per poter continuare nella produzione, chiedono di essere aiutati nella rilocalizzazione e propongono la permuta con un appezzamento di caratteristiche simili, in un comune limitrofo compreso all'interno della stessa area protetta. La richiesta non ha alcun seguito. Intanto si susseguono le perizie per calcolare l'indennità d'esproprio, sulla base dei Valori Agricoli Medi (VAM), calcolati annualmente dalla Commissione Provinciale Espropri, in base alla regione agraria di appartenenza. Parametri che non considerano la produzione pregiata, né gli anni impiegati nello sviluppo aziendale. L'indennità offerta non consente agli agricoltori di acquistare un'altra area di pari caratteristiche a quella sacrificata.

Nel lungo contenzioso emerge il problema della terra che resta vincolata anche se la Pedemontana non dovesse venire realizzata. Solo l'1% delle opere previste dalla legge obiettivo è stato sino ad ora completato. Intanto da otto anni si è bloccato lo sviluppo di un'impresa

agricola di prim'ordine, sottraendo alla comunità il prodotto pregiato su cui aveva concentrato le proprie politiche di riterritorializzazione delle campagne urbane.

3. Interpretare la sostenibilità

Al Politecnico di Milano, il Laboratorio di Urbanistica del corso di laurea in Architettura Ambientale integra discipline appartenenti all'area urbanistica e agraria per valutare la sostenibilità dei processi di piano. Il comune di Gorgonzola, a sud-est di Milano, è uno dei casi studio analizzati. Il territorio, che risente dell'espansione della zona urbanizzata della periferia milanese, nella parte settentrionale è caratterizzata da un sistema di aree agricole che, partendo dal Parco del Molgora, raggiunge il Parco del Rio Vallone e il Parco Adda Nord, lungo il Canale Villoresi. La parte meridionale del comune è interessata dal Parco Agricolo Sud Milano.

I campi sono attraversati da un ricco reticolo idrico alimentato dall'acqua dell'Adda e del Ticino (attraverso il canale Villoresi), dal Naviglio Martesana e dal torrente Folgora. Il paesaggio agrario è quello tipico della bassa pianura irrigua, disegnato da una fitta trama poderal e da insediamenti rurali di interesse storico legati all'allevamento bovino da latte e al prato. Per queste caratteristiche, la maggior parte delle aree agricole è classificata come "ambito di rilevanza paesistica" dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Lungo la sponda del torrente Molgora, nella parte centro-occidentale, si estendono le aree agricole di pregio, per 44.613 mq. La parte orientale raggruppa le aree ad alto valore agricolo (51 ha). Sul resto del territorio comunale, intorno all'urbanizzato, il valore agricolo è medio, con una superficie di circa 665 ha.

La viabilità stradale è caratterizzata dalla presenza dell'autostrada A4, che collega Milano a Venezia, da cui si snoda all'altezza di Agrate Brianza la tangenziale est milanese (A51) verso nord; le altre zone sono collegate tramite strade provinciali e superstrade.

Il primo forte incremento del suolo urbanizzato si registra nel 1975, con l'arrivo della metropolitana. Dal 2006 al 2011 la superficie agricola utilizzata si riduce da 7.321.864 mq a 5.670.000 mq., registrando ancora la presenza di 66 aziende agricole. Nel 2012 l'urbanizzazione si estende tra la metropolitana e la strada Padana Superiore, seguendo le barriere infrastrutturali a Nord e a Sud dell'area comunale.

Intanto il territorio è interessato dalla realizzazione di due infrastrutture strategiche:

- la Tangenziale Est Esterna Milano (TEEM), che parte dallo svincolo autostradale dell'A4, di Agrate Brianza per riconnettersi all'autostrada Milano-Bologna (A1). I 32 km del tracciato attraversano aree di rilevante interesse agro-ambientale, tutelate dal parco del Molgora e dal parco dell'Adda sud e, inserendosi tra il Lambro e l'Adda, erodono un'area molto fertile e d'importante approvvigionamento idrico;
- la BRE.BE.MI che costeggerà in due diramazioni il Parco dell'Adda.

Sono inoltre previste diramazioni con la superstrada Padana Superiore e con la provinciale Cassanese.

Per valutare la sostenibilità delle previsioni in atto, la ricerca si è orientata a

- riconoscere gli elementi del sistema rurale che si possano definire beni di valore non negoziabile. A questo scopo, accanto ai contenuti specifici di consistenza, funzionalità e qualità, ne sono stati indagati anche gli aspetti che ne mettessero a rischio la sussistenza, le criticità da risolvere e le potenzialità che possono derivare a tutto il sistema sociale, produttivo e insediativo (Fig. 1);²

² Le figure riportate e i risultati delle analisi fanno riferimento all'esercitazione svolta da Battaglia L., Bernardi M., Bertolini B., Finardi I., per il Corso di Costruzioni Rurali e Territorio Agroforestale (prof. Agostini

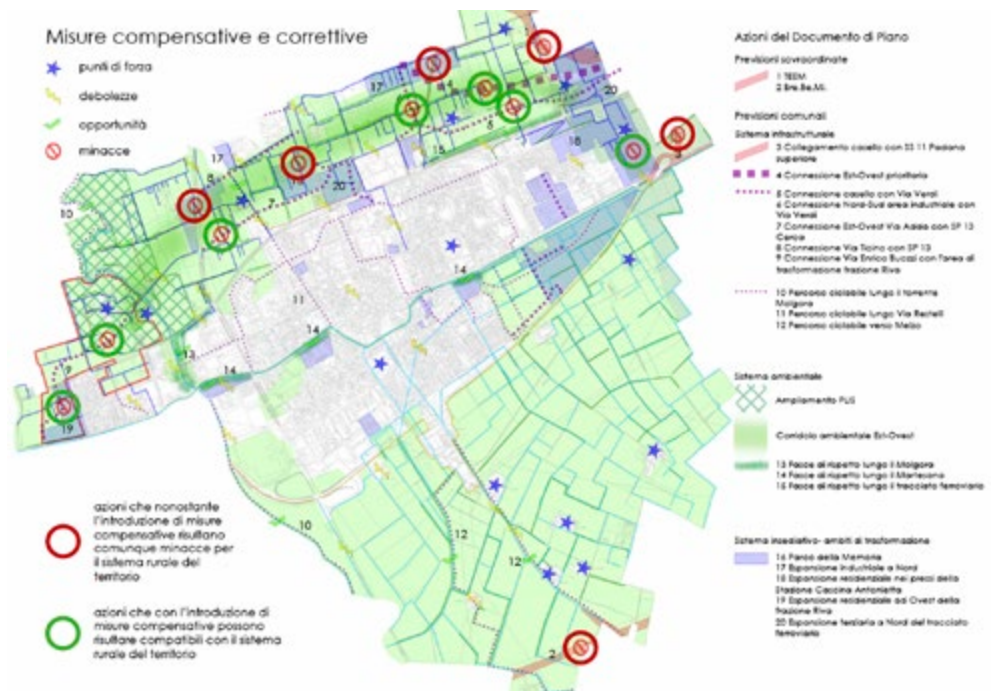


Figura 1. Il sistema rurale.

- fare un confronto fra ambiti competitivi nei processi di piano, dal livello regionale al livello comunale, per definire le misure correttive/compensative volte ad orientare una pianificazione sostenibile rispetto al sistema rurale.

Il consumo di suolo per la nuova viabilità nel comune di Gorgonzola è stato calcolato in 158.860 mq; 101.783 mq riguardano suoli di valore agricolo medio. Il passaggio della TEM interessa 57.076 mq di terreni a valore agricolo alto. È inoltre prevedibile che i nuovi nodi stradali in corrispondenza delle uscite attirino la costruzione di terziario e logistica, innescando nuovo consumo di suolo.

Figura 2. Le misure compensative.



L'incrocio fra le caratteristiche del sistema rurale e le previsioni di piano ha portato alla definizione di misure compensative e correttive (Fig. 2), quali:

- creazione di una corona di protezione intorno alle aree agricole più pregiate attraverso la messa a sistema degli elementi insediativi e produttivi di maggior valore
- definizione di un corridoio ambientale per tutelare le aree agricole interessate dalle nuove infrastrutture
- spostamento del tracciato che connette la bretella della TEEM con la parte Ovest del Comune a ridosso della linea metropolitana, per contenere l'ulteriore dispersione delle aree di espansione.

I possibili effetti sugli ambiti di rilevante trasformazione sono stati quindi tradotti in schede norma esemplificative per la correzione del PGT comunale.

4. Infrastrutture dell'assurdo

La questione territoriale del ritorno alla terra richiede un'efficace integrazione fra politiche pubbliche e scelte strutturali per risolvere i nodi e chiarire i modi che consentano il recupero, la valorizzazione e lo sviluppo dei contesti agro-rurali.

Al contrario, la percezione distorta dei valori territoriali porta all'emanazione di strumenti giuridici e normativi (AGOSTINI 2011) che finiscono per impedire anche alle amministrazioni di buona volontà, di portare a termine gli impegni presi a livello regionale e locale.

La risposta della resistenza prende forma di associazioni e organizzazioni *no profit*.

A Gorgonzola, per opporsi alla nuova devastazione dei campi, nei pressi della cascina Pagnana è sorto il presidio Martesana, con l'obiettivo di spiegare i costi sociali ed ambientali dell'indifferenza rispetto ad un'autostrada, che passando fra parchi e cascate, viene definita 'la nuova infrastruttura dell'assurdo'.

Altre volte sono i consumatori che si schierano a supporto dei produttori, come il progetto "Spiga e mada" del Distretto di Economia Solidale della Brianza.

L'emergenza del consumo di suolo indica come occorra trovare un paradigma interpretativo della sostenibilità delle politiche di piano rispetto al sistema rurale, per caratterizzarne il ruolo nello sviluppo del territorio e metterne in evidenza vulnerabilità e condizionamenti alle diverse scale. Leggere il territorio per ambiti frammentati spesso si traduce in politiche settoriali che generano concorrenza fra usi e destinazioni, soprattutto fra funzioni produttive primarie, mobilità e usi edificatori. La crisi economica in atto richiede di cambiare prospettiva, passando dal concetto di area agricola, che una volta isolata diviene 'vuoto' e terra di conquista dello *sprawl* urbano, all'articolazione funzionale di un sistema che connetta l'agricoltura al territorio e ne determini gli esiti.

Tre le questioni urgenti da risolvere:

1. coordinare la programmazione e le linee di indirizzo di livello locale con il funzionamento del sistema rurale a scala sovracomunale, superando una logica di controllo delle trasformazioni d'uso dei suoli basata su esclusive modalità vincolistiche o di rilevazione quantitativa;
2. ridefinire la lettura del valore della terra agricola. Come non esiste niente di più locale di una mucca allevata appositamente per un certo tipo di pascolo (PLOEG 2009), allo stesso modo non esiste niente di più locale dell'equilibrio raggiunto dall'insieme di tipo di terra, lavoro dedicato, acqua, capacità e tecniche utilizzate per la produzione. L'imposizione di valori standardizzati, come nel caso della muc-

ca globale, non può essere adatto alle specificità delle produzioni agricole e rischia di penalizzare gli agricoltori che hanno prodotto attivamente equilibri caratterizzati da alti livelli di qualità. In questa stessa direzione va la sentenza della Corte Costituzionale 181 del 10/6/2011 che ha stabilito che per tutte le aree agricole l'indennizzo conseguente all'esproprio debba essere pari al loro valore reale di mercato, tenendo conto delle caratteristiche dei terreni, delle colture effettivamente praticate sul fondo, del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio delle aziende agricole (art. 40.1 DPR 327/11). Ne consegue la necessità di rivedere il parametro dei V_{AM} , perché prescinde dalle caratteristiche specifiche dall'area oggetto del procedimento espropriativo;

3. rivedere le modalità di compensazione ambientale a vantaggio dei territori interessati dalle infrastrutture in programma, considerando:
 - i danni che derivano dalla frammentazione delle aziende agricole
 - l'eventuale rilocalizzazione delle produzioni, attraverso accordi fra gli enti territoriali coinvolti.

Determinare le compensazioni delle nuove reti infrastrutturali, considerando solo il suolo effettivamente occupato da espropriare, senza tener conto dei danni derivanti dall'erosione di suoli di alta fertilità, dall'inaccessibilità delle risorse d'irrigazione, dalla frammentazione delle aziende agricole, dalle zone che rimanendo isolate, non sono più coltivabili, è ancora una volta l'effetto di una percezione distorta che produce risposte parziali.

Nella stessa direzione rischia di andare il disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, approvato dal Consiglio dei Ministri n. 45 del 14/09/2012, che si propone di determinare l'estensione massima di superficie agricola consumabile a livello nazionale, fatti salvi i diritti edificatori acquisiti, perché già autorizzati o previsti dalla vigente pianificazione, inclusi i lavori già inseriti negli strumenti di programmazione delle opere pubbliche e per le infrastrutture strategiche.

Le dinamiche in atto rendono auspicabile che il "ritorno alla terra" non sia solo la 'ricontadinizzazione' del lavoro agricolo, ma anche una rinnovata capacità di valutare il bene terra nei processi di piano. Una localizzazione poco attenta delle infrastrutture strategiche, rompendo le componenti dell'equilibrio agro-ecosistemico, porta alla scomparsa di risorse economiche, locali, sociali, culturali e ambientali insostituibili e altrettanto strategiche.

Le risposte parziali sono spesso dovute a letture distorte dei dati. Sul sito della BRE. BE.MI.³ si legge che la realizzazione dell'opera garantirà il risparmio di 6,8 milioni di ore all'anno con un incremento di 382 mil. di Euro annuo per il PIL. Sarebbe interessante valutare anche il numero di milioni di ore di lavoro perse all'anno per la chiusura delle aziende e la conseguente perdita di PIL connesso all'agricoltura.

UNIONCAMERE⁴ segnala che nel primo trimestre del 2013 13mila aziende agricole hanno cessato l'attività. La Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) attribuisce la causa della crisi all'assenza di una politica agricola mirata allo sviluppo e alla competitività.

In questa direzione va la ricerca presentata, che ha sperimentato il modello applicato a Gorgonzola su 50 comuni lombardi. Obiettivo è valutare a priori la sostenibilità delle scelte di piano e garantire che le nuove strategie di governo del territorio rispettino il valore reale del suolo agricolo e le potenzialità di sviluppo rurale.

³ <<http://www.brebemi.it>> (ultima visita: Settembre 2013).

⁴ Ente pubblico di riordino delle Camere di Commercio, Industria, Agricoltura e Artigianato (Dlgs. 15/2/2010 n. 23).

Riferimenti bibliografici

SCIENZE DEL TERRITORIO
2/2014

- AGOSTINI S. (2009), "La voce degli attori: il sistema agricolo", in AA.VV., *Il Fattore territorio nel sistema economico milanese. Elementi per uno scenario metropolitano al 2020*, Provincia di Milano, Milano Metropoli Agenzia di Sviluppo, Milano.
- AGOSTINI S. (2011), *Progettare in area agricola, Regole e strumenti giuridici per l'edilizia rurale e per l'impresa agricola*, con DVD interattivo, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- BAGNOLI C. (2007), *La misurazione economica sfocata; dal numero alla parola, strumenti per la gestione della complessità*, Franco Angeli, Milano.
- BARBERIS R. (2005), "Consumo di suolo e qualità dei suoli urbani", in ARPA PIEMONTE, *Rapporto sullo stato dell'ambiente in Piemonte*, Arpa Piemonte, Torino, pp. 703-729.
- CAMAGNI R. (1999 - a cura di), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Il Mulino, Bologna.
- CAMAGNI R., GIBELLI M.C., RIGAMONTI P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- CRCS, CENTRO DI RICERCHE SUL CONSUMO DEL SUOLO (2012), *Consumo di suolo nella Provincia di Lodi*, INU Edizioni, Milano.
- DELAPIERRE S. (2011), *L'albero e le parole. Autobiografia di Mezzago*, Franco Angeli, Milano.
- ELGENDY H., SEIDEMANN D., WILSKE S. (2008), "Perspectives for urban regeneration in European metropolitan areas: a cross-border study in Germany and Switzerland", *Urban Regeneration*, 44th ISOCARP Congress.
- ERBA V., AGOSTINI S., DI MARINO M. (2010), *Guida alla pianificazione territoriale sostenibile. Strumenti e tecniche di agroecologia*. Con CD-ROM, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006), *La sovraccrescita urbana in Europa*, Briefing n. 4, EEA, Copenhagen.
- EUROPEAN COMMISSION - COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT (1999), *ESDP - European Spatial Development Perspective*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- GIBELLI M.C., SALZANO E. (2006 - a cura di), *No Sprawl*, Alinea, Firenze.
- JOINT RESEARCH CENTRE - EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006), *Urban Sprawl in Europe. The ignored Challenge*, Report, n. 10, EEA, Copenhagen.
- PAOLILLO P.L. (2005 - a cura di), *La misura dello spreco. Esercizi di valutazione ambientale strategica delle risorse fisiche*, Franco Angeli/DIAP, Milano.
- PILERI P. (2008), "Servono correzioni di rotta. I consumi di suolo crescono e la natura indietreggia. Il punto della Lombardia", *Territorio*, n. 44, pp. 98-108.
- PIM CENTRO STUDI (2008), *Il sistema dei servizi di livello sovralocale nella provincia di Milano*, Quaderno del PTC della Provincia di Milano, n. 26, Alinea, Firenze.
- PLOEG (VAN DER) J.D. (2009), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli Editore, Roma.
- SOROS G. (2008), *The new paradigm for financial markets: the credit crisis of 2008 and what it means*, United States by Public Affairs, Perseus Book group, Philadelphia.

Abstract

Il consumo di suolo cancella in Italia ogni giorno 20.063 metri quadrati di terra fertile. La chiusura di 26mila aziende agricole nel primo trimestre 2012 indica come le politiche di governo del territorio in atto non sappiano sostenere lo sviluppo rurale.

Quando la programmazione dei nuovi sistemi infrastrutturali investe i terreni agricoli migliori, sia in termini di produttività che di localizzazione, rappresenta bene un aspetto del fenomeno.

Basti pensare alla Pedemontana, che attraversa 5 province lombarde per 87 km, alla Tangenziale Est Esterna Milano (TEEM), al collegamento autostradale Brescia-Bergamo-Milano (Bre.Be.Mi), che interessa 43 comuni e 5 aree protette o alle nuove linee ferroviarie ad alta velocità. Obiettivo del contributo è fornire spunti e riflessioni per definire strumenti concettuali ed operativi che siano alla base di un modello di integrazione tra gli indirizzi degli strumenti di pianificazione di scala vasta e le politiche di governo alla scala comunale.

Keywords

Pianificazione, agricoltura, suolo, sostenibilità, infrastrutture

Profilo

Stella Agostini, (Arch.), p.H.D. in Genio Rurale, è ricercatore e docente di costruzioni rurali e territorio agroforestale presso l'Università degli Studi di Milano (Scienze Agrarie e Alimentari) e il Politecnico di Milano (Scuola di Architettura e Società).
e-mail: stella.agostini @unimi.it.