AGRICOLTURA E PAESAGGIO NELLA REGIONE MARCHE

a cura di
Gervasio Antonelli
Elena Viganò

FrancoAngeli

IPAPoRe

Copyright © 2007 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

INTRODUZIONE pag. 9

1. SOSTENIBILITÀ, AGRICOLTURA E PAESAGGIO » 17

1.1. Premessa » 17
1.2. Il quadro teorico di riferimento: sviluppo sostenibile e agricoltura multifunzionale » 19
1.2.1. Il concetto di sviluppo sostenibile » 19
1.2.2. L'agricoltura multifunzionale » 21
1.3. La regolamentazione per il paesaggio » 28
1.3.1. La politica internazionale e dell'Unione Europea per il paesaggio » 28
La Convenzione sulla protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale » 29
La Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica e la Convenzione europea sul paesaggio » 29
1.3.2. La normativa nazionale per il paesaggio e il governo del territorio » 32
Dalla Legge n. 1497 del 1939 alla Legge ponte » 33
La delega alle regioni, la Legge Galasso e la Legge Quadro sulle aree protette » 37
Il Codice dei beni culturali e del paesaggio e la nuova proposta di Riforma del Titolo V della Costituzione » 40
1.3.3. Il paesaggio nella politica europea per il settore agricolo » 44
Dalla nascita della PAC ai Programmi Integrati Mediterranei » 46

Dal "Futuro del mondo rurale" alla Riforma Mac Sharry pag. 51
Agenda 2000 » 58
Dalla Revisione di Medio Termine alla nuova fase di programmazione » 61
1.4. Considerazioni conclusive » 67

2. LA POLITICA DELLA REGIONE MARCHE PER IL PAESAGGIO TRA PIANI PAESAGGISTICI E INTERVENTI DI POLTICA AGRARIA » 69

2.1. Premessa » 69
2.2. Gli strumenti di pianificazione locale nella regione Marche e nel Montefeltro » 70
2.2.1. Il Piano Paesistico Ambientale della regione Marche » 73
2.2.2. Il Piano di Inquadramento Territoriale della regione Marche » 75
2.2.3. Il Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Pesaro e Urbino » 77
2.2.4. Il Piano Regolatore Generale Comunale di Urbino » 78
2.3. Il paesaggio nella politica per il settore agricolo della regione Marche » 80
2.3.1. L'attuazione dei Regolamenti (CEE) n. 2078/92 e n. 2080/92 e del Piano di Sviluppo Rurale della regione Marche » 81
Il Regolamento (CEE) n. 2078/92 » 81
Il Regolamento (CEE) n. 2080/92 » 87
Il Piano di Sviluppo Rurale della regione Marche » 89
2.4. La regolamentazione locale per il paesaggio. Analisi dell'efficacia delle disposizioni locali in termini di paesaggio » 101
2.4.1. Il questionario » 101
2.4.2. Gli intervistati » 106
2.4.3. I risultati dell'indagine » 106
Funzioni svolte dall'ente di appartenenza dell'intervistato e dalla sua organizzazione » 106
Attività svolte dall'ente di appartenenza dell'intervistato sul tema del paesaggio » 107
Valutazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio e strumenti pianificatori » 108
Valutazione delle misure per il paesaggio rurale » 109

3. L'ANALISI PAESAGGISTICA PER LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE pag. 110

3.1. Premessa » 110
3.2. Il paesaggio rurale marchigiano » 111
3.3. Il paesaggio del Montefeltro » 119
3.4. Il paesaggio dell'alta collina urbinate e della piana del fiume Metauro » 128
3.4.1. L'analisi paesaggistica » 129
La metodologia » 129
Il paesaggio geomorfologico » 131
Il paesaggio vegetale » 134
Il paesaggio umano » 136
Le Unità di Paesaggio e la valutazione delle misure paesaggistiche del Piano di Sviluppo Rurale » 142
3.4.2. La ricostruzione dell'evoluzione del paesaggio attraverso la rielaborazione di ortofotocarte e foto aeree » 150
La metodologia e gli obiettivi » 150
L'analisi dei principali risultati » 153
3.4.3. La relazione tra uso del suolo e franosità » 168
Gli Strati Informativi » 173
Il calcolo dell'Indice di franosità relativa (Ifrel) » 175
Il calcolo dell'Indice di franosità totale (IF) » 177
3.5. Alcune considerazioni conclusive » 181

4. LA DOMANDA SOCIALE DI CONSERVAZIONE DEL PAESAGGIO NELLA REGIONE MARCHE » 183

4.1. Premessa » 183
4.2. La valutazione contingente per la determinazione del valore economico del paesaggio » 183
4.3. La valutazione del paesaggio rurale marchigiano » 190
4.3.1. L'applicazione della valutazione contingente » 190
4.3.2. Il questionario » 193
4.3.3. La percezione del paesaggio » 201
4.3.4. Gli effetti delle misure paesaggistiche » 204
4.3.5. La disponibilità a pagare » 206
4.4. Alcune considerazioni conclusive » 210

Bibliografia » 212

INTRODUZIONE

"Se si volesse stabilire qual è il paesaggio italiano più tipico, bisognerebbe indicare le Marche (...). L'Italia, nel suo insieme, è una specie di prisma, nel quale sembrano riflettersi tutti i paesaggi della terra (...). L'Italia, con i suoi paesaggi, è un distillato del mondo, le Marche dell'Italia" (Piovene, 1993, p. 508). Così Guido Piovene, nel suo "Viaggio in Italia", sottolineava la ricchezza del paesaggio marchigiano; un paesaggio nel quale la dimensione rurale appare particolarmente variegata, grazie, soprattutto, al contributo offerto, nel corso degli anni, dall'agricoltura mezzadrile. È a questa particolare forma di organizzazione della produzione che si deve, infatti, un paesaggio, a lungo contraddistinto sia dall'alternanza o dalla compresenza di molteplici coltivazioni, sia dalla varietà del disegno dei campi, che, in passato, costituivano quasi un mosaico di piccoli appezzamenti, regolarmente chiusi da siepi, filari o steccati (Marcarini, 2000).

Il paesaggio rurale marchigiano, così come molti altri paesaggi italiani è una realtà complessa, in continua evoluzione che costituisce, il risultato di un'azione, ininterrotta, dell'uomo sull'ambiente naturale (Sereni, 1987). L'attività agricola, in particolare, condotta su superfici in condizioni diverse (come livello di altitudine, pendenza e substrato) e, a volte, anche ostili, ha svolto un ruolo determinante nel "costruire" i diversi paesaggi agrari, così ammirati e celebrati soprattutto a partire dal XIX secolo. Tra questi, il paesaggio del Montefeltro ha rappresentato, per molto tempo, la felice espressione di un equilibrio particolarmente armonico tra elementi naturali e apporti antropici. Terra "Delle rocche e delle "penne", dei fondali di Piero della Francesca, dei borghi e della memoria della mezzadria contadina" (Emiliani, 2000, p. 172) il Montefeltro rappresenta un'area-campione particolarmente interessante per condurre una serie di indagini volte a valutare l'efficacia degli interventi paesaggistici previsti dalla politica agraria europea per orientare le imprese agricole verso l'adozione di comportamenti di tutela e di valorizzazione del paesaggio rurale.

L’abbandono progressivo, a partire dal secondo dopoguerra, del modello produttivo mezzadrile ha portato alla scomparsa di una serie di segni da esso impressi sul territorio. Le attività agricole sono state oggetto di un processo di industrializzazione sempre più intenso, che ha generato molteplici conseguenze sugli ordinamenti produttivi e, più in generale, sul paesaggio. A fronte di un generale ridimensionamento dell’attività agricola (segnalato da una contrazione delle superfici coltivate e del numero sia di aziende che di occupati in agricoltura), nei diversi ambiti territoriali si è originata una serie di fenomeni, diversi, ma generalmente negativi. In particolare, le aree più marginali, collinari e montane, sono state interessate da un progressivo esodo e ciò ha determinato l’avanzamento della macchia e l’aumento delle superfici boschive, così come l’abbandono degli insediamenti umani. Laddove i paesaggi collinari risultavano più dolci e le superfici di più facile utilizzazione, l’agricoltura di tipo intensivo è andata a sostituirsi alle antiche pratiche colturali. Ciò ha comportato l’eliminazione di terrazzamenti, ciglioni, muretti a secco, siepi che avevano contribuito, per secoli, al contenimento dei fenomeni erosivi che oggi, con la meccanizzazione dell’agricoltura, si sono fatti sempre più intensi e “distruttivi”. Nelle aree più fertili, soprattutto nelle zone di pianura, invece, dove peraltro la redditività delle colture e degli allevamenti è più elevata, il processo di sottrazione di superfici alle attività produttive agricole è stato continuamente alimentato dalla crescita delle superfici destinate a usi abitativi, a insediamenti industriali e commerciali e a infrastrutture, con conseguenti alterazioni, pressochè irreversibili, del paesaggio. In entrambi i casi, l’incremento della meccanizzazione e la scomparsa della struttura poderale mezzadrile, caratterizzata dalla minuta parcellizzazione del territorio e dalla conseguente fitta maglia del mosaico paesaggistico che contribuiva a edificare, ha comportato anche una spinta banalizzazione del paesaggio (dal punto di vista estetico-percettivo): la riduzione dei prato-pascoli, dei pascoli arborati e delle colture promiscue, via via sostituiti da seminativi nudi e da vigneti/oliveti specializzati, ha determinato, infatti, una perdita di diversità del paesaggio, un tempo caratterizzato dalla coesistenza di elementi che garantivano l’equilibrio degli ecosistemi e che “sostenevano” un elevato livello di biodiversità.

Da qualche tempo, tuttavia, sia a livello culturale che a livello politico, si va registrando una nuova attenzione verso il paesaggio, per cui è diventato sempre più urgente individuare adeguati strumenti di gestione, nella consapevolezza che la “valorizzazione di un territorio è la risultante di due componenti, strettamente collegate e interdipendenti: la tutela e lo sviluppo” (Tabet, 1990, p. 260). L’azione di tutela, infatti, è indispensabile per costruire e mantenere un processo di sviluppo, realizzato attraverso la cura del territorio e dei suoi caratteri peculiari, di tipo sia naturale che culturale.

In particolare, il passaggio da un’ottica di conservazione ambientale a una di sostenibilità, che si è realizzato negli ultimi decenni, ha implicato la neces-

sità sia di adottare un approccio conoscitivo e normativo, di tipo sistemico/multidimensionale, sia di perseguire il coinvolgimento dei diversi *stakeholder.* Si è così cercato di superare il vecchio approccio urbanistico al paesaggio, che prevede la suddivisione del territorio in funzione delle attività ad esso connesso (*zooning*) e in cui il paesaggio agrario (spesso inteso quale spazio di risulta rispetto a quello urbano) appare delimitato in funzione della produzione, sperimentando metodologie di analisi del paesaggio mutuate da ambiti disciplinari diversi, che vedono nel binomio conservazione-sviluppo un nuovo modo di studiare e governare il territorio. Per quanto riguarda, invece, il ruolo delle comunità fruitrici di un determinato paesaggio, si è tentato di attivare un processo di effettiva partecipazione, attraverso la concertazione, a livello sia politico, amministrativo e sociale, sia tecnico, e di assicurare il coordinamento tra i documenti di programmazione regionale per lo sviluppo e le azioni di gestione e di pianificazione del territorio realizzate a livello locale.

In questo contesto, lo scopo della ricerca presentata in questo volume è stato quello di definire una proposta metodologica per valutare l'efficacia delle misure attivate dalla politica agraria della regione Marche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio rurale, in riferimento a obiettivi non semplicemente di tutela ambientale (ovvero del mantenimento della biodiversità-dimensione biologica/ecosistemica), ma di sviluppo sostenibile (gestione del territorio-dimensione economica, sociale, istituzionale).

Dovendo considerare il particolare ruolo svolto dal settore agricolo nella costruzione e nella conservazione del paesaggio, si è reso necessario far riferimento al concetto di agricoltura multifunzionale, intesa come quella particolare forma di agricoltura in grado di produrre beni e servizi secondari, diretti al mercato e non (esternalità/beni pubblici), congiuntamente alla produzione di alimenti, colture industriali non alimentari, fibre e prodotti bioenergetici.

I concetti di sostenibilità e di multifunzionalità hanno rappresentato, quindi, il punto di partenza della nostra riflessione, in quanto hanno costituito il quadro teorico di riferimento della nostra analisi e, allo stesso tempo, la lente attraverso la quale è stata letta l'evoluzione del quadro normativo, messo a punto a livello internazionale/europeo e a livello nazionale, per la conservazione e la gestione dei paesaggi. Nel determinare una particolare destinazione di uso del suolo, infatti, svolgono un ruolo importante non solo le dinamiche sociali e demografiche e l'andamento economico ma anche i sistemi della regolamentazione, attivi ai diversi livelli territoriali.

Per quanto riguarda la politica internazionale ed europea per il paesaggio, sono state analizzate, nel primo caso, la Convenzione sulla protezione del patrimonio naturale e culturale mondiale e la Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica e, nel secondo caso, la Convenzione europea sul paesaggio. Quest'ultima rappresenta un importante documento di rife-

rimento anche per le politiche di gestione e di pianificazione del territorio attivate a livello nazionale, in quanto introduce il principio secondo il quale il paesaggio costituisce un bene in sè, per cui è necessario riconoscerlo e tutelarlo giuridicamente come tale, in alcuni casi anche a prescindere dal valore che gli viene attribuito nel territorio (Priore, 2005).

In relazione al settore agricolo, la dimensione ambientale e la tematica dello sviluppo sostenibile costituiscono nuovi elementi di discussione nel dibattito sui contenuti della Politica Agraria Comunitaria. A partire dalla Riforma MacSharry, gli obiettivi principali delle politiche per il sistema agricolo (aumento della competitività sui mercati interni e internazionali, riduzione delle produzioni eccedentarie, qualità delle produzioni, maggiore selezione degli aiuti agli agricoltori, incoraggiamento alla permanenza della popolazione nelle aree rurali, tutela dell'ambiente agricolo) vengono perseguiti anche attraverso l'adozione di sistemi di produzione a minore impatto ambientale e lo sviluppo delle potenzialità naturali delle zone rurali.

I primi strumenti che, in misura maggiore, hanno contribuito alla promozione di un modello di agricoltura multifunzionale, favorendo lo sviluppo dei metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e di qualità dello spazio rurale, sono stati il Reg. (CEE) n. 2078/92, relativo ai "metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio rurale", e il Reg. (CEE) n. 2080/92 che istituiva un "regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo". Si è trattato di due Regolamenti che, pur concepiti soprattutto per ridurre l'offerta di prodotti agricoli, hanno assunto una importante connotazione ambientale, in quanto prevedevano la remunerazione di alcune esternalità positive dell'attività produttiva agricola, tra le quali la produzione di paesaggio. Queste misure sono poi entrate a far parte del nuovo pacchetto di Riforma dei Fondi Strutturali previsto da Agenda 2000 e approvato nel corso del 1999. Le nuove misure agro-ambientali, disciplinate dal Reg. (CE) n. 1257/99 (artt. 22-24), sono finalizzate a promuovere forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della biodiversità.

Nella costruzione e nel mantenimento di un determinato paesaggio, tuttavia, le misure a finalità paesaggistica previste dalla politica agraria rappresentano solo uno dei possibili strumenti finalizzati alla conservazione di particolari paesaggi e, più in generale, per orientare le attività produttive verso determinate destinazioni di uso del suolo, ritenuti ottimali dal punto di vista della collettività. Per questo motivo, nel corso della ricerca, sono stati analizzati anche i diversi strumenti di gestione e di pianificazione del paesaggio, definiti a livello locale. La verifica della coerenza tra questi due set di misure costituisce, peraltro, un primo elemento di valutazione della politica per il paesaggio della regione Marche.

Per la normativa relativa al governo del territorio sono state analizzate le funzioni svolte dai diversi enti interessati alla sua definizione e le disposizioni, previste dai vari piani, più rilevanti a fini della gestione del paesaggio agrario. A questo proposito, è stato preso in esame il Piano Paesistico ambientale della regione Marche; quindi, si è proceduto ad analizzare il Piano Territoriale di Coordinamento della provincia di Pesaro e Urbino e il Piano Regolatore Generale del comune di Urbino. Per questi documenti è stata effettuata una valutazione del livello di coerenza, attraverso l'analisi delle prescrizioni specifiche per il paesaggio rurale. Inoltre, per verificare il coordinamento esistente tra le diverse istituzioni, è stata condotta un'indagine, che ha previsto la somministrazione di questionari a testimoni privilegiati. Una particolare attenzione è stata dedicata all'analisi dell'opinione degli operatori circa i provvedimenti relativi al paesaggio rurale.

Per quanto riguarda la normativa agricola, sono state esaminate le modalità di applicazione e il livello di attuazione, in primo luogo, del Reg. (CEE) n. 2078/92, recepito dalla regione Marche con l'approvazione del Programma Zonale Pluriennale Regionale da parte del Consiglio regionale nell'agosto del 1993, e del Reg. (CEE) n. 2080/92, dato che gli impegni di spesa relativi alle misure approvate sono stati prolungati anche nel periodo di programmazione successivo. La stessa analisi è stata successivamente condotta per il Piano di Sviluppo Rurale per il periodo 2000-2006, elaborato secondo gli orientamenti espressi dal Reg. (CE) n. 1257/1999 e approvato dalla Commissione Europea alla fine del 2000, e, in particolare, per la misura F e la misura H.

Le misure paesaggistiche della politica agraria della regione Marche sono state valutate attraverso un'analisi di tipo paesaggistico. Parallelamente è stata effettuata l'applicazione del metodo della valutazione contingente del paesaggio agrario marchigiano.

Attraverso l'analisi paesaggistica sono state individuate una serie di aree omogenee (Unità di Paesaggio) per caratteristiche geomorfologiche, vegetazionali, culturali e per il loro valore intrinseco nel "sistema paesaggio" del Montefeltro: per ognuna di esse è stato attribuito un valore specifico e, in adeguamento alle nuove disposizioni in materia di paesaggio introdotte dal Codice per i beni culturali e il paesaggio (D. Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004), sono stati definiti gli obiettivi da perseguire, al fine di ottenere la massima qualità paesaggistica e di fornire alcune indicazioni per orientare le misure paesaggistiche dei Piani di Sviluppo Rurale, anche in vista della definizione degli obiettivi e degli strumenti per la fase di programmazione 2007-2013. L'analisi è stata svolta in una particolare area geografica del Montefeltro, coincidente con le zone alto collinari circostanti la città di Urbino e la pianura alluvionale del Medio Metauro. Si tratta di un'area che può essere considerata a tutti gli effetti rappresentativa dell'intero territorio feltresco, data la presenza di tutti gli ambiti utili alla ricerca (settori montani boscati, alto collinari agricoli e aree di pianura), di caratteri vegetazionali tipici, di aree agricole in via di

abbandono, di aree caratterizzate da intensa urbanizzazione lungo le principali vie di comunicazione e sulla piana alluvionale, di fenomeni di dissesto geologico, per i quali, data la loro rilevanza nell'area considerata, sono stati effettuati approfondimenti specifici.

Attraverso l'applicazione del metodo della valutazione contingente, invece, si è voluto verificare la desiderabilità sociale delle misure agroambientali a favore del paesaggio. In particolare, attraverso questionari somministrati a un campione di residenti nella regione Marche, sono state stimate dapprima le preferenze relative a specifici elementi paesaggistici e all'effetto delle misure paesaggistiche e, successivamente, è stata valutata la disponibilità a pagare da parte dei cittadini maggiori imposte per sostenere alcuni interventi a favore del paesaggio, attuati dagli agricoltori.

Le indicazioni ottenute dall'analisi forniscono utili spunti di riflessione sulla valutazione dell'applicazione delle misure di politica agraria finalizzate alla remunerazione delle funzioni ambientali delle aziende. Tale valutazione, infatti, mostra come le amministrazioni pubbliche coinvolte debbano sviluppare nuove competenze e nuove capacità organizzative, nonché ampliare le rilevazioni di dati e informazioni e realizzare specifici studi circa il contributo dei diversi metodi produttivi alla salvaguardia o al restauro dell'ambiente, così da verificarne l'efficacia. Per fornire informazioni sulle relazioni esistenti tra le attività produttive e i costi e i benefici relativi all'ambiente e sulle pratiche più (o meno) adeguate per conseguire gli obiettivi ambientali e, più in generale, per valutare l'integrazione della problematica ambientale nella politica agricola comune, la Commissione delle Comunità Europee ha più volte suggerito la creazione di un sistema di indicatori di efficacia ambientale (Commissione delle Comunità Europee, 2000); tuttavia, tale sistema, che dovrebbe essere basato sulla differenziazione spaziale delle informazioni rilevate, al fine di instaurare un processo continuo di valutazione dei risultati relativi all'applicazione dei piani agro-ambientali, non è stato ancora implementato; le analisi disponibili sono ancora molto limitate e quelle esistenti sono, in genere, di natura qualitativa. A fronte di tale carenza sul piano analitico, la Commissione osserva come, accanto all'utilizzo di dati relativi alle forze motrici e alla situazione dell'ambiente, si potrebbe considerare il paesaggio come un'utile base per descrivere l'equilibrio tra attività agricola e l'ecosistema di cui fa parte; la semplice descrizione delle diverse tipologie di paesaggio esistenti a livello europeo, consente, infatti, sia di individuare le zone più vulnerabili e, quindi, più bisognose di interventi *ad hoc*, sia di migliorare la comunicazione e la trasparenza delle politiche europee, con particolare riferimento al processo di integrazione della problematica ambientale nella politica agricola. Tra gli indicatori riassuntivi segnalati per monitorare alcuni aspetti cruciali per il settore agricolo, la diversità dei paesaggi viene proposta per valutare la ricchezza degli ecosistemi. La preservazione dei paesaggi di alto valore naturale e colturale e della biodiversità, costituiscono,

infatti, un elemento fondamentale della strategia d'integrazione del Consiglio Europeo.

In questo contesto, il presente lavoro offre un primo contributo al dibattito sulle problematiche paesaggistiche e, in particolare, alla costruzione di un sistema di valutazione degli interventi paesaggistico e ambientali nell'ambito delle politiche della regione Marche. In particolare, la definizione del valore economico (oltre che ambientale e culturale) attribuito dalla collettività al paesaggio e l'analisi paesaggistica, condotte nel lavoro, vogliono sottolineare la necessità di realizzare una maggiore efficacia degli interventi di gestione e di pianificazione del paesaggio rurale, efficacia compromessa da un insufficiente coordinamento tra le istituzioni coinvolte nella definizione di regole (per l'assetto e la tutela del territorio) o nel finanziamento di particolari misure finalizzate alla conservazione del paesaggio. Al contrario, l'adeguamento delle misure paesaggistiche previste a livello regionale ai caratteri specifici e ai problemi del paesaggio renderebbe il futuro Programma di Sviluppo Rurale, che peraltro continuerà a rappresentare l'unico provvedimento che prevede incentivi economico-finanziari per orientare le attività degli imprenditori agricoli, un efficace strumento operativo per la tutela, la valorizzazione e la riqualificazione del paesaggio, in accordo con gli strumenti di pianificazione locale.

Il lavoro è il risultato di un'attività di ricerca condotta dall'Unità di Ricerca dell'Istituto di Scienze Economiche della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", nell'ambito del progetto "Le politiche paesaggistiche nei piani di sviluppo rurale delle regioni Marche ed Emilia Romagna e loro applicazione all'area del Montefeltro e delle zone collinari dell'Emilia Romagna al confine delle Marche", finanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (COFIN 2003).

La ricerca è stata condotta avvalendosi di competenze disciplinari diverse e i risultati finali sono stati conseguiti grazie anche ai molti colleghi e agli operatori pubblici che ci hanno offerto la loro collaborazione. A tutti va il nostro più sentito ringraziamento.

In particolare, desideriamo ringraziare i professori Francesco Marangon (Università degli Studi di Udine), che ha coordinato il progetto nazionale IPAPoRe, e i professori Biancamaria Torquati (Università degli Studi di Perugia), Riccardo Scarpa (University of Waikato, Hamilton, Nuova Zelanda), Tiziano Tempesta (Università degli Studi di Padova), Laura Baratin (Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo") e Olivia Nesci (Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo").

Desideriamo, inoltre, rivolgere un sentito ringraziamento alle personalità delle istituzioni locali che hanno fornito idee, indicazioni e materiali, indispensabili per la ricerca e, in particolare, all'ing. Carlo Giovannini e all'arch. Ernesto Alfano (Settore Urbanistica e Assetto del Territorio del comune di

Urbino), al dr. Tarcisio Porto (Assessorato delle Politiche per lo Sviluppo Locale), alla dr.ssa Patrizia Bernacconi (Servizio Agricoltura, Forestazione e Pesca della Regione Marche).

Un ringraziamento va, infine, ai responsabili delle istituzioni locali che hanno messo a disposizione le loro strutture per l'indagine empirica e a Marina Girolometti, Francesca Mauri, Michela Mariotti e Francesca Tonelli che hanno realizzato le interviste.

Gervasio Antonelli, Elena Viganò

Urbino, 2006

1. SOSTENIBILITÀ, AGRICOLTURA E PAESAGGIO

1.1. Premessa

Il tema della conservazione e della valorizzazione del paesaggio costituisce un aspetto del dibattito più generale, condotto a livello nazionale e internazionale, sulla tutela dell'ambiente e sulla sostenibilità. In quest'ambito, si è, ormai, consolidato il principio secondo il quale gli obiettivi di conservazione, valorizzazione e recupero del paesaggio (obiettivi di qualità paesaggistica[1]) debbano essere perseguiti non solo nell'ottica della tutela ambientale (ovvero del mantenimento della biodiversità-dimensione biologica/ecosistemica), ma anche in quella dello sviluppo sostenibile.

Ciò ha importanti ripercussioni sia sul piano dell'analisi economica, sia sul piano delle politiche di intervento.

È al concetto di sviluppo sostenibile, infatti, che è necessario riferire l'analisi teorica delle interazioni esistenti tra attività produttive e risorse ambientali. Tale concetto assume connotazioni del tutto particolari in riferimento al settore agricolo che, per le caratteristiche della sua attività produttiva, ha un rapporto fortemente interattivo con l'ambiente naturale e con il paesaggio. E, a questo proposito, non si può prescindere dal considerare il modello di agricoltura multifunzionale, definito, negli ultimi anni, a livello europeo. Secondo tale modello, infatti, l'agricoltura è chiamata a svolgere, oltre alla funzione di produzione tradizionale, quella di produzione di esternalità positive e di beni pubblici a vantaggio della collettività. In questo contesto, la creazione di paesaggio, viene considerata una esternalità positiva di alcune tipologie di attività agricole, che determinano sia il mantenimento di un certo livello di

[1] Nel comma c dell'art. 1 della Convenzione europea del paesaggio per "obiettivo di qualità paesaggistica" si intende "la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita".

biodiversità (come avviene, ad esempio, nel sistema dei campi chiusi, costituito da una maglia di siepi che dà luogo a una vera e propria rete ecologica), sia la regimentazione idraulica (che garantisce la stabilità dei versanti), sia la figurabilità (nell'accezione proposta da Lynch, nel 1961) del paesaggio, vale a dire "quella capacità del paesaggio di soggettivarsi secondo una scala di visibilità umana"[2]. Un determinato modello agricolo può svolgere, quindi, un ruolo determinante nella gestione delle componenti del paesaggio più prettamente ecologico-naturalistiche e delle valenze estetico-percettive del paesaggio. Il paesaggio, in generale, e quello agricolo, in particolare, infatti, sono testimonianza del rapporto, che si è sviluppato nei secoli, tra attività antropica e processi naturali, rapporto che si esplica attraverso segni lasciati sul territorio, rappresentativi dell'equilibrio (o disequilibrio) tra le due dinamiche[3].

Per indirizzare le attività produttive verso obiettivi di sostenibilità è fondamentale il ruolo della regolamentazione. A questo proposito, nel presente capitolo, è stata sviluppata un'analisi della politica per il paesaggio, così come definita a livello internazionale/europeo, e della politica agraria dell'Unione Europea. Di queste politiche sono state evidenziate le principali tendenze, in tema di conservazione e di gestione del paesaggio in un'ottica di sostenibilità e le eventuali sinergie e/o i possibili condizionamenti reciproci. Sul piano normativo, il riferimento al concetto di sviluppo sostenibile implica il superamento della desueta pratica vincolistica che congela parti di territorio (tutela passiva), stabilendo sistemi di gestione e di modificazione del paesaggio che permettano, da un lato, la rinnovabilità delle risorse e, dall'altro, la sostenibilità economica e sociale di tali modificazioni. Il paesaggio, infatti, quale patrimonio culturale (così come definito anche dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.L. n. 42 del 22 gennaio 2004, *alias* Codice Urbani), deve essere considerato come un bene scarso da conservare per le generazioni future, nell'ottica di uno sviluppo compatibile con ciascun tipo di territorio a livello ambientale, sociale ed economico. È questa l'accezione proposta nella conferenza sulla *World Conservation Strategy*, tenutasi a Gland nel 1980, dalle principali istituzioni internazionali (IUCN, UNEP, WWF).

[2] In questo contesto, "La ricerca della figurabilità si pone quindi come ricerca intersoggettiva attraverso un codice basato su pochi elementi (nodi, punti di riferimento, punti d'interesse, barriere, percorsi, insiemi, sequenze) facilmente identificabili da tutti, dall'utente comune quindi al di fuori di qualsiasi conoscenza disciplinare specifica" (Fabbri, 1997, p. 45).

[3] Tutto ciò appare particolarmente significativo per il paesaggio europeo, tipologia di paesaggio profondamente diversa da quella nord-americana, per la cui gestione si è affermato un approccio che suddivide il territorio in una porzione da destinare allo sfruttamento economico e in una occupata da una natura da salvaguardare in modo radicale (Farina *et al.*, 2003).

Per verificare il livello di recepimento di questa impostazione a livello nazionale, è stata analizzata la normativa paesaggistica italiana, illustrandone sia l'evoluzione, che l'attribuzione delle competenze, tra i diversi enti, in materia di tutela del paesaggio, valorizzazione del territorio e urbanistica, in base alla quale, nel secondo capitolo, saranno esaminati gli obiettivi e gli strumenti elaborati nella regione Marche e nel territorio del Montefeltro.

Per quanto riguarda la politica agraria, nel presentare le novità introdotte nel tempo, sia in termini di obiettivi che di strumenti, sarà dedicata una particolare attenzione ai provvedimenti aventi un maggior impatto sul paesaggio rurale, ovvero i Regg. (CEE) n. 2078/92 e n. 2080/92 e le misure ambientali previste nei PSR. L'attuazione di tali provvedimenti da parte della regione Marche sarà esaminata nel capitolo 2.

1.2. Il quadro teorico di riferimento: sviluppo sostenibile e agricoltura multifunzionale[4]

1.2.1. Il concetto di sviluppo sostenibile

Il quadro di riferimento generale per la discussione sulle tematiche dell'ambiente e del paesaggio è quello relativo al concetto di sviluppo sostenibile, concetto che supera quello di crescita economica, comprendendo anche una dimensione etica e sociale ben più complessa. Ora, questo concetto, nonostante sia al centro del dibattito economico internazionale oramai da oltre due decenni, è ancora lontano dall'essere definito in modo univoco e generalmente condiviso. Infatti, se inizialmente, questo termine era riferito alla capacità degli ecosistemi di assorbire e superare l'azione di sfruttamento e di inquinamento da parte dell'uomo, con il tempo il concetto di sostenibilità è passato dalla sfera esclusivamente biologica a quella socio-economica e a quella politica, arricchendosi di significati e di implicazioni diverse, a seconda dell'approccio adottato per l'analisi degli aspetti normativi e positivi a esso connessi. L'intrecciarsi con le molteplici problematiche attinenti allo sviluppo ne ha fatto una questione di assoluta preminenza, alla quale non si è accompagnata, tuttavia, né un'evoluzione teorica adeguata a gestire la crescente complessità delle tematiche affrontate, né una convergenza significativa delle posizioni politiche sottintese alle diverse scuole di pensiero.

Come è noto, l'espressione sviluppo sostenibile è nata alla fine degli anni '60, alla Conferenza di Parigi sulla Biosfera; è stata ripresa alla Conferenza ONU sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, e si è progressivamente affermata nella seconda metà degli anni '70, come risposta alle que-

[4] Gervasio Antonelli.

stioni sollevate dal Rapporto del Club di Roma "I limiti dello sviluppo" (Meadows *et al.,* 1972). Il dibattito che seguì la pubblicazione del Rapporto vide schierarsi, su fronti opposti, due scuole di pensiero: quella di coloro che sostenevano la tesi che la crescita economica potesse continuare senza limiti e quella di quanti, meno ottimisti sulle possibilità delle risorse naturali del pianeta di reggere alla pressione esercitata dalla crescita economica e demografica, affermavano l'inevitabilità dello stato stazionario. Fra queste due tesi si fece progressivamente strada un'idea intermedia che proponeva di impostare le strategie di sviluppo economico prestando maggiore attenzione alle interdipendenze con l'ambiente naturale (Pirages, 1977). Tuttavia, solo nel 1987, con il documento elaborato nell'ambito della Nazioni Unite dalla *World Commission on Environment and Development* presieduta da Gro Harlem Brundtland, primo ministro della Norvegia, dal titolo *Our Common Future* (più noto come Rapporto Brundtland), si giunse a una definizione di sviluppo sostenibile come quel processo attraverso il quale è possibile soddisfare le necessità delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità delle generazioni future.

La definizione di sviluppo sostenibile proposta dal Rapporto Brundtland, che costituisce, ancora oggi, il principale punto di riferimento per ogni discussione sull'argomento, presenta sia sul piano dell'analisi teorica e, ancora di più, su quello dell'individuazione delle possibili strategie finalizzate al perseguimento di questo obiettivo, non poche difficoltà applicative.

Parallelamente al diffondersi, soprattutto nelle società industrializzate, della consapevolezza della rilevanza dei problemi ambientali, sono state elaborate diverse teorie che riflettono una varietà di approcci rispetto a queste tematiche e che forniscono definizioni di sviluppo sostenibile molto differenziate (anche in termini di implicazioni economiche e socio-politiche), rendendo impossibile il raggiungimento di una posizione univoca su come questo possa essere tradotto in termini operativi.

Utili classificazioni dei diversi approcci allo studio del rapporto tra economia e ambiente sono state proposte da Colby (1990) e di Pearce e Turner (1989), riconducendoli a due filoni di analisi, quello dell'economia delle risorse naturali e dell'ambiente e quello dell'economia ecologica.

I modelli sviluppati nell'ambito dell'economia delle risorse naturali e dell'ambiente rappresentano un progressivo ampliamento dell'orizzonte della teoria economica neoclassica attraverso una crescente integrazione di principi ecologici nei modelli proposti. Il riferimento teorico di base è quello dell'economia del benessere, secondo la quale il problema ambientale deriva dall'incapacità del sistema dei prezzi di riflettere gli effetti esterni della produzione, ossia dal verificarsi dei cosiddetti fallimenti del mercato. Questa situazione determina l'insorgere di esternalità nella produzione e nel consumo che generano, come effetto ultimo, una divergenza tra costi (benefici) privati e sociali. In questo ambito, i diversi approcci, si muovono da una posizione che

ipotizza l'esistenza di una continua e illimitata sostituibilità tra capitale umano, capitale manufatto e capitale naturale e di una tecnologia che riesca sempre a compensare il vincolo relativo alla possibile scarsità di una risorsa, a una, meno tecnocentrica, che enfatizza l'importanza di attuare una gestione e una preservazione delle risorse naturali attraverso la correzione del meccanismo di mercato con sistemi di tasse/contributi.

Il filone dell'economia ecologica, fondato su una forte interdisciplinarietà, privilegia, invece, le relazioni tra l'uomo e la natura e comprende, sostanzialmente, due approcci, quello estremo della *deep ecology*, sviluppatosi nel corso degli anni '70, e quello dell'*eco-development* che tenta di coniugare gli obiettivi di sviluppo di un sistema economico con quelli di rispetto delle dinamiche degli ecosistemi naturali.

Pur trattandosi di una notevole semplificazione, dato che, nella realtà, le posizioni appaiono molto più sfumate e molto più articolate di quanto risulti dallo schema proposto, è possibile rilevare come gli approcci considerati differiscano sostanzialmente sia sul piano descrittivo/interpretativo che su quello normativo. In particolare, si va da una posizione "tecnocentrica dell'abbondanza", proposta dalla *frontier economics*, che non mette quasi nessun limite allo sfruttamento delle risorse naturali, nella certezza che il libero funzionamento del mercato porterà il sistema economico verso la situazione di massimo benessere sociale, a una posizione "ecocentrica radicale", come quella della *deep economy*, decisamente più rigida rispetto alle questioni della tutela delle risorse e della gestione degli strumenti economici.

La differenza dei principi etici (dominanza dell'uomo sulla natura, armonia e simbiosi con la natura) sui quali sono costruiti i diversi approcci teorici conducono a proposte diverse sia per quanto riguarda i criteri di sostenibilità (da molto debole a molto forte) che per il ruolo delle istituzioni nel guidare il processo di sviluppo economico e sociale. Diverse "visioni del mondo" si traducono, in altre parole, nella preferenza per un preciso modello produttivo di riferimento, al quale è associato un determinato criterio di sostenibilità, da promuovere attraverso l'adozione di particolari pacchetti normativi.

1.2.2. L'agricoltura multifunzionale

La promozione di uno sviluppo sostenibile sottintende la necessità sia di conservare la qualità e la quantità delle risorse naturali e paesaggistiche disponibili, che di definire i costi e i benefici socio-economici di breve, medio e lungo periodo del *trade-off* tra produzione e conservazione delle risorse ambientali e paesaggistiche. A questo proposito, l'agricoltura, che insieme alle foreste si estende per oltre $^3/_4$ della superficie dell'Unione Europea, è chiamata a rispettare regole sempre più precise, esercitando un ruolo fondamentale nel governo del territorio, date le peculiarità delle sue attività produt-

tive che, allo stesso tempo, utilizzano e generano risorse ambientali e paesaggistiche.

Ora, le strategie di sviluppo sostenibile elaborate per il settore agricolo, ne propongono una nuova collocazione nel quadro dello sviluppo economico e sociale attraverso una sostanziale modifica del modello produttivo di riferimento che sottende le diverse misure di politica agraria. La sostenibilità poggia, infatti, su un concetto di scarsità delle risorse tra le quali vanno considerate non solo quelle produttive, ma anche le risorse senza mercato e le risorse polifunzionali, tra le quali si instaurano relazioni particolarmente significative nel contesto rurale, ma profondamente diverse a seconda del modello di agricoltura dominante e, quindi, delle funzioni ad esso attribuite dalla sfera socio-istituzionale (Pennacchi, 1998).

L'agricoltura, che in passato era stata chiamata a svolgere un'attività finalizzata alla sola produzione di beni alimentari, attraverso l'impiego di tecniche altamente intensive (industrializzazione dell'agricoltura), deve oggi partecipare attivamente, nell'interesse di tutta la collettività, al mantenimento delle risorse naturali e alla gestione del paesaggio e del patrimonio culturale dei territori rurali, ovvero a contribuire al miglioramento della qualità della vita. Questa evoluzione è stata guidata dalla maggiore attenzione dell'opinione pubblica verso le problematiche ambientali, dall'aumento della richiesta di beni e servizi legati a un'attività agricola compatibile con la salvaguardia delle risorse naturali (gestione del paesaggio, servizi agrituristici, conservazione della biodiversità, ecc.) e dai cambiamenti della domanda alimentare sempre più orientata verso prodotti di più alta qualità sul piano delle caratteristiche chimico-fisiche e organolettiche e su quello della salubrità, con garanzie che investano anche la natura dell'intero processo produttivo utilizzato. Un esempio, a questo proposito, è offerto dal crescente interesse dei consumatori verso i metodi di produzione a basso impatto ambientale, quali le produzioni integrate o l'agricoltura biologica.

In definitiva, l'agricoltura è chiamata a svolgere un ruolo sempre più multifunzionale per rispondere, in modo efficace, agli obiettivi economici, sociali e ambientali che le vengono assegnati dalla società, ruolo che implica non solo la produzione alimentare, ma anche l'offerta di una serie di servizi dai quali derivano esternalità positive in favore dell'intera collettività (Marinelli, 2000).

In questo contesto, il paesaggio può essere considerato uno dei numerosi e svariati beni e servizi forniti dall'agricoltura, nel quadro della sua attività multifunzionale. Da questo punto di vista rappresenta una esternalità positiva dell'attività agricola. Con il termine esternalità vengono, infatti, indicati gli "effetti – sia vantaggiosi che svantaggiosi – provocati sull'attività di produzione e/o di consumo di un individuo dall'attività di produzione o di consumo di un altro individuo, che non si riflettono nei prezzi di scambio" (Delbono, Zamagni, 1997, p. 776). Quindi, le esternalità possono essere sia positive che