

DANIELA TOCCACELI\*

## I rapporti città-campagna nei distretti rurali dell'area metropolitana di Milano

### PREMESSA

Per introdurre il tema, vorrei richiamare un'interessante sottolineatura che ha fatto il prof. Franco Scaramuzzi (2011) nella sua relazione in occasione del 250° anno dell'Accademia: «Anche nei piani di sviluppo del territorio, in luogo del termine finora sempre usato di aree agricole, oggi si adotta quello di territori aperti. Questa tendenza, ancorché casuale, potrebbe indurre a considerare la parola aperto nel significato di ancora disponibile, apparentemente a favore di una preminente e incalzante urbanizzazione delle campagne».

Una preoccupazione seria e fondata, tanto che anche la Commissione Europea<sup>1</sup>, da tempo, ha dedicato una particolare attenzione al tema delle relazioni città-campagna. Inizialmente lo sforzo è stato orientato a identificare da un punto di vista spaziale gli ambiti geografici e delineare su un piano concettuale le principali problematiche che ne caratterizzano le complesse relazioni. In questo periodo di programmazione (in particolare nel biennio 2008-2009) il tema è stato declinato rispetto alle tre questioni chiave della competitività, della sostenibilità, della coesione sociale. In questi ultimi anni la Commissione, accogliendo l'incarico affidatole dal Parlamento Europeo, attraverso l'azione preparatoria RURBAN (Partnership for sustainable urban-rural development) ha spostato la propria attenzione<sup>2</sup> dalle relazioni proble-

\* *Università di Firenze*

<sup>1</sup> Dal 2000 con lo studio SPESP (Study Programme of European Spatial Planning) e in seguito attraverso il programma ESPON (2002) «Urban-rural relations in Europe» (Final Report Edited by Christer Bengs & Kaisa Schmidt-Thomé Centre for Urban and Regional Studies Helsinki University of Technology).

<sup>2</sup> In particolare, gli obiettivi di RURBAN sono: analizzare le pratiche di partnership territoriali

matiche alle partnership risolutorie. In particolare, con l'aiuto dell'OECD è stato realizzato un approfondimento<sup>3</sup>, finalizzato a superare i numerosi nodi concettuali legati all'elaborazione di politiche mirate per questi territori così ricchi di potenzialità, ma al tempo stesso così fragili e residuali di fronte alle spontanee tendenze di un *urban sprawl* incontrollato.

Solo poche settimane fa a Varsavia, nel corso del più recente workshop, sono stati approfonditi i risultati della ricerca svolta dall'OECD e in gran parte già presentati a METZ e sono stati valutati gli strumenti che saranno resi disponibili nel nuovo periodo di programmazione, in particolare CLLD (*Community-Led Local Development*, artt. 28-31 del QSC) e ITI (Investimenti Territoriali Integrati, art. 99 del QSC). Tuttavia, la conferenza di Varsavia si è chiusa<sup>4</sup> con un pragmatico interrogativo circa la concreta operatività degli strumenti di nuova introduzione e la reale possibilità di avere una destinazione adeguata di risorse per un così specifico ambito territoriale, in assenza di uno strumento specifico e di fondi dedicati. Tale questione aperta è lasciata alla conclusiva conferenza che si terrà a Bologna il 23-25 ottobre 2013.

#### I PRINCIPALI CARATTERI DELLE PROBLEMATICHE URBANO-RURALI

Una prima difficoltà concettuale e metodologica nell'inquadrare i rapporti tra città e campagna, riguarda i criteri da adottare per definirne le dinamiche spaziali. Considerando le dinamiche spaziali, la DG REGIO (Lucatelli, 2011) ha individuato tre dimensioni entro le quali racchiudere i caratteri territoriali che tale relazione può assumere:

- città metropolitane e aree periurbane rurali;
- sistemi o reti di città di medie dimensioni;
- aree rurali con piccole città-mercato.

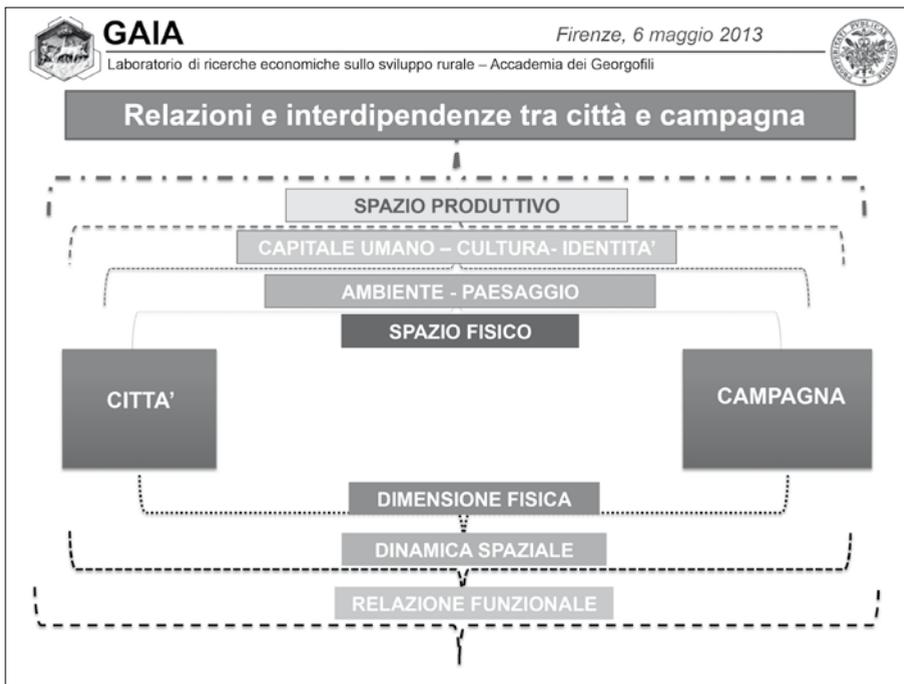
In seguito l'approccio è divenuto più complesso, così da racchiudere anche quei fenomeni che debordano dai confini amministrativi (OECD, 2012) e ha iniziato a tener conto degli spazi interessati alla mobilità connessa al mercato

---

tra città e zone rurali; realizzare una migliore cooperazione tra i diversi attori nello sviluppo e nell'attuazione di iniziative urbane; promuovere la governance territoriale multilivello; valutare i possibili vantaggi economici e sociali del rafforzamento della cooperazione rurale-urbana; identificare il ruolo potenziale delle partnership città-campagna per migliorare la competitività e la governance regionale.

<sup>3</sup> Il report completo di tale ricerca sarà pubblicato il prossimo 24 ottobre 2013 a cura dell'OECD.

<sup>4</sup> Intervento conclusivo di Jan Olbrycht, Membro del Parlamento Europeo, Presidente dell'intergruppo URBAN.



del lavoro incentrato sui poli urbani, favorendo l'introduzione nel lessico delle politiche europee del concetto di *area funzionale* (European Commission, 2010).

Dal punto di vista socio-economico le pur complesse relazioni (fig. 1) possono essere sintetizzate e ricondotte a quelle svolte nell'ambito:

- dello spazio fisico, quindi anzitutto suolo, che può essere destinato a finalizzazioni alternative (edificazione, discarica o uso agricolo), senza trascurare l'uso delle risorse immediatamente connesse a quello spazio, anzitutto acqua;
- dell'ambiente come contenitore di valori non riproducibili (biodiversità, paesaggio...);
- del capitale umano che transita da un'area all'altra, attratto ora dalla migliore offerta di lavoro e di servizi delle città, ora dall'offerta di amenities della campagna, che hanno colorato la stagione dell'urban idyll;
- dello spazio produttivo, considerato che tanto l'una che l'altra condizione geografica sono ambiti produttivi di beni e servizi, con la peculiarità che solo nella campagna vi è la produzione di cibo.

Si tratta di relazioni e interdipendenze che possono svilupparsi in termini conflittuali, o in termini cooperativi e sinergici (fig. 2). Per brevità se ne riporta un'esemplificazione dicotomica:



- criticità quali il degrado del paesaggio, la frammentazione territoriale, la perdita di biodiversità, la carenza e il degrado qualitativo delle acque, la bassa qualità del suolo, l'uso intenso delle risorse, le problematiche di ordine sociale e inerenti la qualità della vita e più in generale la perdita di competitività del territorio;
- potenzialità che nascono dal riconoscimento e dalla conservazione del potenziale di crescita endogeno dei territori rurali che guida alla gestione sostenibile delle risorse non riproducibili, alla gestione dei flussi demografici in modo da assicurare nelle aree rurali la dinamizzazione demografica con la creazione di servizi e occupazione, al garantire le condizioni di produzione e godimento di beni pubblici ambientali (qualità de suolo, biodiversità, paesaggio) e infine alla valorizzazione delle relazioni città-campagna in termini di mercato, con la creazione di filiere agroalimentari e di diversificazione dell'economia rurale.

#### OBIETTIVI DELL'INTERVENTO

Questa riflessione vuole concentrarsi su un taglio del tipo problemi-soluzioni-strumenti, dando particolare attenzione ai processi di governance e al ruolo dei diversi attori in gioco e a come – nel nostro caso di studio – l'originale

incastro di dimensioni territoriali trovi esito in una soluzione di governance con aspirazioni del tutto in linea con i nuovi obiettivi di coesione territoriale delle politiche europee.

Attraverso lo studio del caso concreto dei quattro distretti rurali milanesi si intende offrire alcuni spunti di riflessione rispetto a tre questioni di prospettiva:

- in che modo alcune innovazioni delle politiche potranno dare un contributo risolutivo alla progettazione integrata territoriale in cui si iscriveranno le strategie aziendali;
- in che modo affrontare il nodo dei rapporti città campagna attraverso una progettazione integrata territoriale può favorire la conservazione dell'uso della terra alla destinazione agricola e dunque contribuire positivamente ad assicurare sicurezza alimentare, sia in termini di approvvigionamento che di qualità intrinseca (*food security e food safety*);
- in che modo i sistemi territoriali in cui le imprese si troveranno a essere più saldamente riconosciute per il loro ruolo potranno mostrarsi più resilienti rispetto alle situazioni di crisi, anche in termini di prospettive future.

#### L'USO PECULIARE DELLO STRUMENTO DISTRETTUALE IN AGRICOLTURA

La distrettualità in agricoltura si rinviene in situazioni, contesti e forme assai diversificati. Il caso di distretti rurali che si applicano a territori con spiccate problematiche di tipo urbano-rurale è molto particolare, tanto da meritare un focus specifico anche nell'ambito della prosecuzione della ricerca sui distretti in agricoltura che è stata presentata in Accademia l'11 gennaio scorso (Toccaceli, 2012<sup>5</sup>). Secondo tale approccio metodologico, il distretto agricolo presenta livelli di omogeneità e flessibilità e si basa su un meccanismo di governance multilivello che cerca di armonizzare le dinamiche tra i diversi attori locali e istituzionali. Al centro dell'attività del distretto agricolo vi sono l'elaborazione e l'attuazione di progettazione integrata territoriale in cui si inscrivono le iniziative delle filiere.

Nel 2009 la Regione Lombardia ha approvato una legge su “Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia”, in riferimento al quale sono regolati i distretti agricoli. Essa ha due obiettivi principali:

- contrastare la marginalizzazione delle aree rurali e la perdita di competitività subita dalla filiera agroalimentare a fronte di mercati sempre più aperti;

<sup>5</sup> Il volume è liberamente disponibile sul sito della Rete Rurale Nazionale: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10221>

- sostenere la competitività delle zone rurali attraverso lo sviluppo di reti di servizi (infrastrutture, tecnologie dell'informazione, l'energia, ecc.) e l'attrazione di investimenti e di iniziative per rafforzare i sistemi territoriali regionali (coesione territoriale regionale).

Il caso della legge regionale lombarda presenta una caratteristica unica rispetto alle leggi delle altre Regioni: non contempla la formazione di un partenariato tra imprese-istituzioni-società, bensì prevede che l'iniziativa sia interamente lasciata alle imprese agricole che possono costituire in forma giuridica la società di distretto.

Alla lettera, sembra che la metodologia di governance attuata dalla Regione si distacchi in modo significativo dal modello usuale, ma le prime verifiche dirette finora svolte svelano che i diversi attori hanno adottato comportamenti tali, per cui la metodologia di governance "in opera" non è dissimile da quella attuata in altre Regioni.

#### IL CASO DEI DISTRETTI URBANO-RURALI DELL'AREA CITTADINA E METROPOLITANA MILANESE

Il distretto rurale di Milano (DAM), il distretto rurale dell'Alta Valle Olona (DAVO) sono situati nel comune di Milano (il secondo Comune agricolo dopo Roma), mentre il distretto rurale "Riso e rane" e il distretto neo-rurale delle tre acque di Milano (DINAMO) sono collocati nella campagna urbanizzata a ovest della città delimitata da tre corsi d'acqua (Canale Villoresi, Ticino e Naviglio Pavese) e coinvolge imprese agricole che ricadono in sessantanove Comuni dell'area metropolitana.

Benché Milano sia diventata una metropoli, nell'area cittadina e in quella metropolitana sopravvivono un gran numero di imprese agricole, in particolare nella zona sud-occidentale, anche grazie alla presenza di numerosi parchi agricoli, parchi naturali e aree protette. Ma nel tempo, la città è cresciuta intorno ad aziende agricole che oggi si ritrovano a soli venti minuti di metropolitana dal centro.

Il territorio è prevalentemente pianeggiante ed è definibile come "una terra d'acqua", perché è attraversato da numerosi fiumi (i principali sono l'Adda, il Ticino, il Po, il Lambro, il Seveso e l'Olona) e la città di Milano è interessata da quattro aree vallive: la Valle Olona, del sud della Valle del Lambro, Valle del Seveso-Vettabia e a Nord la Valle del Lambro. Inoltre, nel tempo, l'attività antropica ha modellato una densa rete di corsi d'acqua tra i Navigli e i numerosi canali per l'irrigazione che sostiene le produzioni agricole tradizionalmen-

te predominanti: cereali (soprattutto riso e mais), orticole, zootecniche (suini e bovini e in particolare la filiera latte).

#### LA COOPERAZIONE TERRITORIALE: IL PROGETTO RURBANCE

È opportuno rilevare che i distretti in esame, come l’iniziativa legislativa della Regione Lombardia, sono esperienze piuttosto “giovani”, avviate dal 2010.

La cooperazione territoriale e transfrontaliera, in particolare, ha assunto un ruolo rilevante al fine di coordinare la loro azione, portandoli a elaborare – oltre le prescrizioni della normativa regionale – un comune strumento di programmazione negoziata per rafforzare anche il rapporto con le Province e la Regione Lombardia.

Quest’esperienza è nata nell’ambito del programma di cooperazione territoriale europea (Alpine) con il progetto RURBANCE<sup>6</sup> che ha assunto l’obiettivo di rafforzare i sistemi rurali, definendo e attuando forme innovative di governance per realizzare un efficace coordinamento delle politiche e degli strumenti di pianificazione.

Nel corso del progetto RURBANCE<sup>7</sup>, sono stati valutati gli elementi comuni tra gli obiettivi, i progetti e gli strumenti che i distretti hanno finora elaborato. In tale occasione, le imprese distrettuali presenti hanno lamentato che ci sono ancora molte lacune per quanto riguarda il coordinamento delle azioni dei diversi attori, in particolare tra i differenti livelli della PA, perciò hanno convenuto sulla necessità di promuovere un migliore dialogo tra istituzioni, imprese e cittadini per aumentare la partecipazione e potenziare il proprio ruolo in tali processi.

Inoltre, le imprese hanno espresso la necessità di migliorare il coordinamento delle politiche economiche in essere e in prospettiva anzitutto con lo scopo di salvaguardare l’uso delle risorse naturali, anzitutto acqua e terra coltivabile.

Uno degli strumenti più caldeggiati a tale scopo è proprio uno strumento di programmazione negoziata, l’Accordo Quadro per lo Sviluppo Territoriale, attraverso il quale si intende coordinare le azioni dei quattro distretti e dei diversi livelli della PA (Regione, Province, Comuni) e intensificare gli scambi tra città e campagna.

<sup>6</sup> Progetto RURBANCE – Strategie e strumenti di governance inclusiva rurale – urbana per lo sviluppo sostenibile dei territori alpini in profonda trasformazione.

<sup>7</sup> In particolare nel corso di un workshop da noi promosso con la Regione Lombardia nell’ambito di questa ricerca (Milano, Regione Lombardia 21 marzo 2013).

La comunanza di approccio, di problematiche e il recente sforzo dei distretti e della Regione di mettere a sistema le loro iniziative, ha suggerito di considerare i quattro distretti come un unico caso i fini di questo studio sui processi di governance nei rapporti città-campagna.

#### GLI OBIETTIVI E I PROGETTI COMUNI

I distretti agricoli dell'area urbana e metropolitana milanese, data la loro breve storia, non hanno ancora realizzato i loro progetti, che tuttavia sono specificamente riferiti a reagire e interagire con il problematico contesto dei rapporti città-campagna, anzitutto per contrastare le spinte più degradanti dell'*urban-sprawl* e per preservare la risorsa *acqua* che caratterizza peculiarmente territorio, paesaggio e produzione agricola.

La strategia elaborata dalle imprese distrettuali mira anzitutto alla sopravvivenza delle attività agricole nei territori attraverso:

- una migliore organizzazione economica;
- la promozione della qualità delle produzioni agricole locali;
- la diversificazione economica;
- la pluri-attività delle aziende agricole.

Grazie alla multifunzionalità dell'agricoltura, i distretti esaminati si sono impegnati a sostenere la protezione dell'ambiente e della biodiversità e a recuperare il patrimonio edilizio rurale (le tipiche cascine).

Partendo dalla constatazione che la metropoli che cresce è al tempo stesso una minaccia, ma anche un'opportunità, la strategia punta a costruire migliori e più costruttive relazioni con la città allo scopo di valorizzare il ruolo sociale, oltre che economico, dell'agricoltura e degli imprenditori agricoli.

Anche se i distretti hanno operato separatamente, si sono sviluppati progetti concreti su macrotematiche comuni: l'innovazione, il cibo (con una particolare attenzione a qualità e sicurezza), la distribuzione attraverso la filiera corta, la manutenzione, salvaguardia e valorizzazione del territorio, la pluriattività, il marketing e l'attuazione di strategie di innovazione.

#### ALCUNE CONSIDERAZIONI DI PROSPETTIVA

Con riferimento agli obiettivi di questo intervento, si possono dunque sintetizzare le considerazioni di prospettiva rispetto alle questioni chiave esaminate.

Rispetto alle politiche europee che saranno attuate nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020, la legislazione nazionale offre alcuni strumenti (con un approccio territoriale, partecipativo e integrato) che sono già pienamente utilizzati per migliorare la gestione dei rapporti tra città e campagna, come il distretto rurale o lo strumento di programmazione negoziata (AQST) che è allo studio o, in prospettiva, altri strumenti messi a disposizione anche dalla più recente normativa sulle città metropolitane. In tale quadro si potrà considerare il valore aggiunto specificamente offerto dall'uso integrato dei nuovi strumenti disposti dalle politiche comunitarie per il prossimo periodo di programmazione.

Rispetto al tema della sicurezza alimentare, si deve prendere atto che, in prospettiva, l'affermazione della strategia di questi distretti può rafforzare l'affermazione dell'attività agricola nell'area metropolitana e mantenere l'uso agricolo della terra, portando benefici alle imprese agricole e alla città in termini di quantità e qualità delle produzioni alimentari e di una più efficiente organizzazione dell'offerta verso il mercato locale.

Infine, si deve considerare che la strategia adottata dai distretti milanesi tende alla costruzione di un sistema resiliente intensificando gli scambi *latu sensu* con la città e attraverso la creazione di un più complesso sistema produttivo territoriale, finalizzato al rafforzamento e consolidamento delle imprese agricole. In tale contesto lo spirito di cooperazione tra Regione e imprese è un ulteriore elemento che contribuisce a consolidare le iniziative intraprese.

#### RINGRAZIAMENTI

La ricerca sui distretti in agricoltura in Italia si svolge nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale, Task Force "progettazione integrata".

Sono anzitutto riconoscente alla Regione Lombardia e in particolare al dott. Andrea Massari e al dott. Filippo Dadone che hanno accolto la proposta di collaborare alla nostra ricerca e alla dott.ssa Maria Grazia Pedrana che ha collaborato all'organizzazione del workshop e all'elaborazione dei materiali che ne sono emersi.

Senza la faticosa presenza e spirito di iniziativa dei presidenti e dei numerosi rappresentanti dei distretti milanesi non sarebbe possibile scrivere questa pagina dell'agricoltura che guarda al domani.

Desidero infine ringraziare il prof. Dario Casati che ha partecipato all'incontro e ha fornito numerose interessanti chiavi di lettura della realtà milanese.

## RIASSUNTO

L'intervento si focalizza su come il complesso problema dei rapporti tra città e campagna sia stato affrontato nella principale metropoli italiana: Milano. La Regione Lombardia e numerose imprese agricole dell'area hanno finalizzato a tale scopo lo strumento del distretto rurale. Da qui ha preso avvio la collaborazione dei quattro distretti milanesi, nel quadro di un progetto di cooperazione territoriale transfrontaliera. La ricerca svolta suggerisce alcuni elementi di riflessione riguardo ai possibili modi di integrare utilmente vecchi e nuovi strumenti di politica economica nel prossimo periodo di programmazione. Inoltre offre considerazioni su un capitolo specifico della grande sfida sulla sicurezza alimentare, quella che si svolge laddove la città cresce tumultuosamente e occorre consentire la sopravvivenza delle imprese agricole, sebbene la competizione per l'uso delle risorse sia più combattiva e richieda la coalizione di soggetti molteplici attorno a comuni obiettivi di interesse generale.

## ABSTRACT

This contribution focuses on how the complex problem of the relationship between cities and rural areas has been addressed in the main Italian metropolis: Milan. The Lombardy Region and several farms in the area have aimed at this purpose the instrument of the rural district. Hence the collaboration of the four districts was launched as part of a cross-border territorial cooperation project. The research suggests some observations about the possible ways to usefully integrate old and new instruments of economic policy in the next programming period. It also offers thoughts on a specific chapter of the great challenge on food security, one that takes place when the city sprawls and should be allowed the survival of farms, although the competition for the use of resources is more combative and ask for the coalition of actors around common objectives of general interest.

## BIBLIOGRAFIA

- BORRASIO M., PRUSICKI M (2013): *Milano metropoli rurale. Un progetto di valorizzazione delle acque per la neo-ruralizzazione del sistema territoriale milanese*, Intervento nel workshop "Il distretto agricolo rurale come metodo di gestione delle relazioni tra ambiti urbani e rurali: percorsi a confronto per focalizzare le strategie di sviluppo" 21 marzo, Milano, Paper.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and The European Investment Bank, Brussels, 9.11.2010 COM(2010) 642 final.*
- EUROPEAN COMMISSION (2013): *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional De-*

- velopment Fund, the European Social Fund, the Cohesion and, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, Brussels, 22.4.201, COM(2013) 246 final.*
- LUCATELLI S.-DG REGIO (2011): *RURBAN: Rural-Urban Partnership for Sustainable Development*, Working Paper in Working Group on Territorial Cohesion & Urban Matters (TCUM) 15 December, Brussels.
- OECD (2012): *Promoting Growth in All Regions*, OECD Publishing.doi: 10.1787/9789264174634-5-en.
- PACCIANI A., TOCCACELI D. (2013) (a cura di): *Percorsi di governance per la valorizzazione delle aree rurali nella prospettiva di riforma delle politiche europee*, Accademia dei Georgofili, Atti della Giornata di Studio, 11 gennaio, Firenze (in corso di pubblicazione).
- PEDRANA M., POZZETTI M. (2013): *Percorsi a confronto per focalizzare le strategie di sviluppo dei distretti agricoli milanesi*, Intervento nel workshop "Il distretto agricolo rurale come metodo di gestione delle relazioni tra ambiti urbani e rurali: percorsi a confronto per focalizzare le strategie di sviluppo" 21 marzo, Milano, Paper.
- SCARAMUZZI F. (2011): *Discorso sull'agricoltura di ieri e di domani*, in Naldini M. (a cura di), *L'Accademia dei Georgofili all'avvio del terzo millennio*, Edizioni Polistampa, Firenze.
- TOCCACELI D. (2012): *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Rete Rurale Nazionale.
- TOCCACELI D. (2013a): *Il metodo distrettuale in agricoltura per la realizzazione di politiche place-based*, Intervento nel workshop "Il distretto agricolo rurale come metodo di gestione delle relazioni tra ambiti urbani e rurali: percorsi a confronto per focalizzare le strategie di sviluppo", 21 marzo, Milano, Paper.