

Il governo del territorio agrourbano come *common* co-pianificazione nel Parco Agricolo della piana fiorentina

David Fanfani

Università degli Studi di Firenze
Dipartimento di Architettura (DIDA)
Email: david.fanfani@unifi.it

Michele Deri

Università degli Studi di Firenze
Dipartimento di Architettura (DIDA)
Email: michele.deri1997@gmail.com
Tel: 3314573410

Arianna Gagliotta

Università di Firenze-Scuola di Architettura
Email: gagliottaarianna96@gmail.com
Tel: 3348255007

Parole chiave

pianificazione integrata, parco agricolo periurbano, co-design

Abstract

L'articolo esplora la dimensione della *publicness* come possibile esito di pratiche collaborative e cooperative finalizzate ad attivare in forma integrata un insieme di servizi socio-ecologici e benefici di rilevanza pubblica attraverso il progetto pianificazione e gestione delle aree agricole periurbane.

Da questo punto di vista, il contributo evidenzia i limiti e le criticità che politiche e strumenti di pianificazione mostrano nell'esercitare una azione effettiva di integrazione e coordinamento in tali ambiti e nel perseguire un effettivo beneficio pubblico. Ciò evidenziando al contempo l'importanza della adozione di forme e strumenti di *co-design* per la gestione integrata delle risorse territoriali tramite le diverse politiche di settore.

Tale prospettiva è esplorata in termini operativi attraverso una esperienza di *co-design* condotta in forma partecipativa e *bottom-up* per la attivazione in forma effettivamente integrata del Progetto di Territorio Parco Agricolo della Piana, contenuto all'interno del Piano Territoriale Paesaggistico della Regione Toscana (PIT/Piano Paesaggistico).

L'esito dell'esperienza condotta evidenzia l'importanza e l'efficacia di costruire coalizioni collaborative e "pattizie" per la gestione "comunitaria" delle risorse territoriali, soprattutto in ambiti a debole controllo pubblico delle trasformazioni, così come la rilevanza critica di tali coalizioni nell'indurre anche un *reframing* del progetto pubblico e un *up scaling* ed estensione delle azioni e della governance in modalità pubblico/privata.

1 | Publicness e domanda di governo dei beni comuni nel territorio agrourbano

Le crescenti criticità ecosistemiche dell'insediamento umano manifestano l'inadeguatezza di politiche pubbliche urbano centriche, compensative e "top down" mentre la necessità di una governance integrata emerge come un concetto chiave. Differente dal semplice governo essa implica un processo di co-pianificazione e co-progettazione adeguata ad integrare risorse e servizi dell'agroecosistema. L'attore pubblico, in questo scenario, può facilitare dialogo e collaborazione tra le diverse progettualità valorizzando il contributo attivo di associazioni, categorie professionali e figure del terzo settore. Questa rete di relazioni può essere resa operativa attraverso un ambiente partecipativo utile alla definizione di un progetto condiviso, in cui si riconosce alle diverse parti, pubblico e privato, la possibilità di contribuire con competenze e conoscenze specifiche. D'altra parte, la domanda di integrazione proviene dalla crescente necessità di riavvicinamento e coordinamento tra politiche per la città e più estese politiche per il territorio in ragione della evidente urgenza di recuperare vitali relazioni socio-ecologiche tra questi due domini (CE 2010). Ciò soprattutto in relazione al crescente impatto dei cambiamenti climatici e della urgenza di efficaci interventi e politiche per la resilienza e transizione ecologica per la riproduzione del "bene comune" territorio (Magnaghi 2020).

La sinergia tra le varie politiche e l'inclusione di attori diversi può dunque permettere di affrontare in modo efficace le problematiche locali, promuovendo la sostenibilità economica, sociale e soprattutto ambientale e la produzione di funzioni ecosistemiche come “beni comuni” fondamentali per la resilienza ed organizzazione insediativa.

1.1. | Le sfide per la pianificazione

In questo quadro garantire una forma di sviluppo equilibrato e durevole, secondo un'ottica di gestione rigenerativa delle risorse, implica la sussistenza al centro del processo dell'attore pubblico e del suo stesso ruolo come “catalizzatore” ed integratore per la co-produzione di politiche che vedano il ruolo proattivo degli attori sociali e il coordinamento tra i diversi settori della PA. L'azione pubblica è responsabile, infatti, dell'integrazione di strumenti di diversa natura, quali politiche urbanistiche, ambientali, agricole e sociali, per affrontare le difficili sfide contemporanee. Ciò è particolarmente vero per la pianificazione, il progetto e la gestione del territorio agricolo periurbano ove, tradizionalmente, l'azione urbanistica ordinaria incontra difficoltà in termini di qualità ed efficacia dell'azione (Belletti, Fanfani, Mancino 2021). In ambito agricolo - sia esso prettamente rurale o agroubano-, a dispetto della natura “comune” dei beni che abbiamo indicato, la rilevanza di *publicness* -intesa come insieme di obiettivi e strumenti regolativi anche dell'azione privata- che, almeno in teoria, appare connaturata alla pianificazione urbana, tutto ciò pare perdere rilevanza in termini operativi. Al di là di strumenti e politiche vincolistiche che possono regolare alcune molto specifiche parti del territorio e categorie di beni, il progetto di insieme -non solo in termini funzionali ma anche ecosistemici e paesaggistici- non esprime di solito capacità di presa. O meglio non trova una strumentazione tramite la quale possa essere veicolato. In genere le trasformazioni avvengono nel vuoto di una progettualità e di obiettivi integrati di rilevanza “comune” a beneficio dell'interesse pubblico. Esse si attuano sovente -in carenza di una pianificazione spaziale integrata di ambito o di livello almeno sovracomunale- nel diretto bypass tra misure delle politiche agricole e singole aziende che vi accedono. Potremmo dire in un circuito che collega direttamente l'Europa e l'impresa agricola. In questi termini si perde completamente il valore potenziale di insieme delle politiche, attraverso un'attuazione che avviene tramite misure e finanziamenti “a pioggia”, frammentati e privi in genere di una logica territoriale di sistema e *place focused*. In effetti che l'efficacia delle politiche – non solo in termini ambientali ma anche economici- possa dispiegarsi solo attraverso una lettura integrata e di sistema a livello territoriale appare una affermazione piuttosto scontata, soprattutto in Italia a partire dal consolidato patrimonio di studi sullo sviluppo locale (Becattini 2000). Tuttavia, questo non sembra essere un principio ordinariamente seguito, almeno per quanto riguarda -salvo rare eccezioni- le misure e politiche di sviluppo rurale che muovono da un livello comunitario. In tali ambiti in realtà l'approccio integrato e multi-agente risulta indispensabile per armonizzare obiettivi e strategie, consentendo di massimizzare l'efficacia delle azioni proposte, promuovendo un uso responsabile e consapevole delle risorse disponibili e contribuendo alla ricerca di indirizzi finalizzati alla rigenerazione e tutela del territorio. Da questo punto di vista strumenti come i Parchi Agricoli Periurbani (Fanfani 2019), così come altri strumenti di natura integrata e pattizia come i “distretti rurali” o “distretti biologici”¹, possono rappresentare potenziali dispositivi per cercare di superare il *gap* menzionato per una adeguata “territorializzazione” delle misure più appropriate per i diversi contesti socio economici e socio-ecologici. Nella parte seguente del contributo presenteremo in forma sintetica come tale approccio sia in corso di sperimentazione nel caso del Parco Agricolo della Piana Metropolitana Fiorentina, in particolare sperimentando un percorso di co-pianificazione co-design per la messa in opera bottom-up e pattizia del Parco stesso.

2 | Metodologia e caso studio

In questa direzione, la ricerca che presentiamo ha sviluppato il tema della “messa in opera dello strumento “Parco Agricolo” (PAP) della Piana Fiorentina - circa 8.000 ha di aree agricole periurbane che interessano 8 comuni - inserito nel Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana con valenza di Piano Paesaggistico come “Progetto integrato di territorio” (cfr fig.1). Ciò nell'ambito di un'attività di ricerca/azione in collaborazione tra Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze e Regione Toscana, volta alla effettiva attuazione del progetto stesso del PA e definizione del programma di sviluppo nonché alla individuazione di un profilo istitutivo *ad hoc* per una entità di gestione del PAP stesso.

Ancor oggi, molteplici e contraddittorie logiche di sviluppo caratterizzano il territorio interessato dal PAP limitandone potenzialmente il ruolo che, sia dal punto di vista formale che operativo, viene pur tuttavia

¹ Questi ultimi sono definiti sia nella legislazione nazionale che, in riferimento al nostro caso, nella normativa della regione Toscana.

identificato dalla Regione stessa come “elemento ordinatore” di tutti gli interventi insediativi ed infrastrutturali promossi dallo stesso PIT della Regione Toscana (Fanfani 2023)².

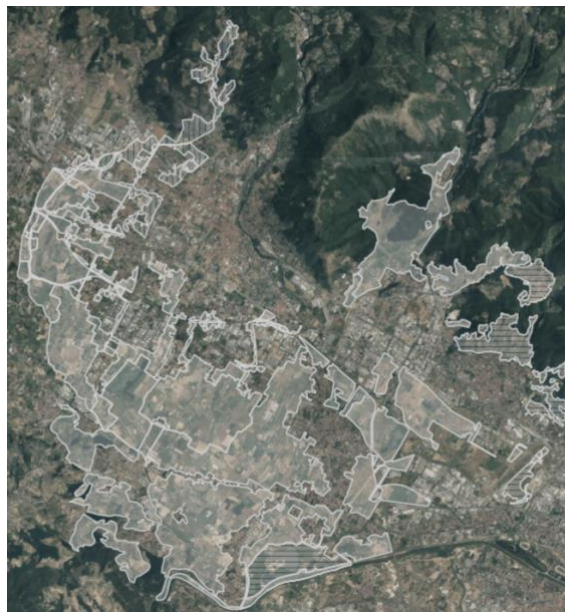


Figura 1 | Inquadramento dell'area agricola del Parco Agricolo della Piana

Fonte: Geoscopio Regione Toscana <https://www502.regione.toscana.it/geoscopio/parcoagricolopit.html>

Ciò soprattutto con riferimento principale, seppure non esclusivo, al progetto di “qualificazione” dell'aeroporto di Firenze A. Vespucci, fortemente sostenuto negli anni dalla Regione Toscana e da un consistente gruppo di operatori economici e lobby locali, progetto che implica la previsione di una nuova pista che se attuata si protenderà per circa 2200 mt verso la piana e verso il Parco Agricolo.

In questo contesto, di previsioni anche confliggenti, la ricerca ha colto l'opportunità per la costruzione di uno spazio di “agibilità del progetto pubblico”, attraverso lo sviluppo effettivo di un percorso di co-progettazione dal basso attraverso la strutturazione di un *living-lab* animato dai ricercatori del Dida e dal progressivo formarsi di un “forum di attori” locali, inteso sin dall'inizio come “agente di ideazione e cura” degli obiettivi, politiche e progetti volti alla messa in opere, gestione e sviluppo del PAP³.

Ciò secondo un approccio orizzontale e dal basso, per la definizione degli elementi chiave del Progetto di Territorio per l'implementazione del PAP stesso. Tale processo, si è articolato attraverso la progressiva costituzione di un Forum di attori rappresentativi per il tema trattato, come associazioni *no profit* di carattere culturale ed ambientale -di livello locale e nazionale- associazioni di categoria, 2 distretti biologici, una comunità del cibo e, *last but not least*, associazioni ed operatori del settore agricolo sul campo. Soggetti coinvolti attraverso visite sul campo e *living labs* e lo svolgimento di tavoli su focus tematici emersi dal lavoro con gli attori stessi. Un percorso che durante la sua strutturazione e svolgimento, ha visto alcune defezioni ma anche ampliare gradualmente la sfera dei portatori di interesse coinvolti, secondo un intenzionale effetto “palla di neve”, estendendo sempre più il tavolo della partecipazione anche ai singoli operatori ed istanze incontrati “sul campo”.

L'intenzionalità che ha guidato, seppure attraverso correzioni e variazioni in corso d'opera, lo sviluppo della attività di *co-design* è la realizzazione congiunta non solo degli obiettivi delle politiche e di specifici progetti pilota ma anche il progressivo maturare di un accordo pattizio che, in forma statutaria, possa trovare la condivisione degli attori, come documento fondativo intorno a cui costituire il soggetto di gestione e cura del PA:

Con questi presupposti la ricerca/azione ha assunto anche il “ruolo” di mediatore tra gli attori pubblici - Regione Toscana, Comuni e Città Metropolitana di Firenze- e la dimensione locale, operativa -attoriale, composta da agricoltori, enti, comitati, associazioni e altri soggetti espressione di forme di cittadinanza attiva.

² Il PAP integra il Piano di Indirizzo Territoriale Regionale già nel 2013, successivamente è inserito, nel 2014, nel nuovo documento di PIT: si veda: <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/11856110/DCR+61+del+16+luglio+2014.pdf/ea891a60-2d4c-4849-8816-de58a6a1c295>

³ Tale attività, condotta dagli autori Fanfani e Deri, è stata supportata dal contributo metodologico ed operativo dal Laboratorio di Services Design del Dida coordinato dalla prof.ssa Debora Giorgi e con il contributo del dott. Luca Incrocci.

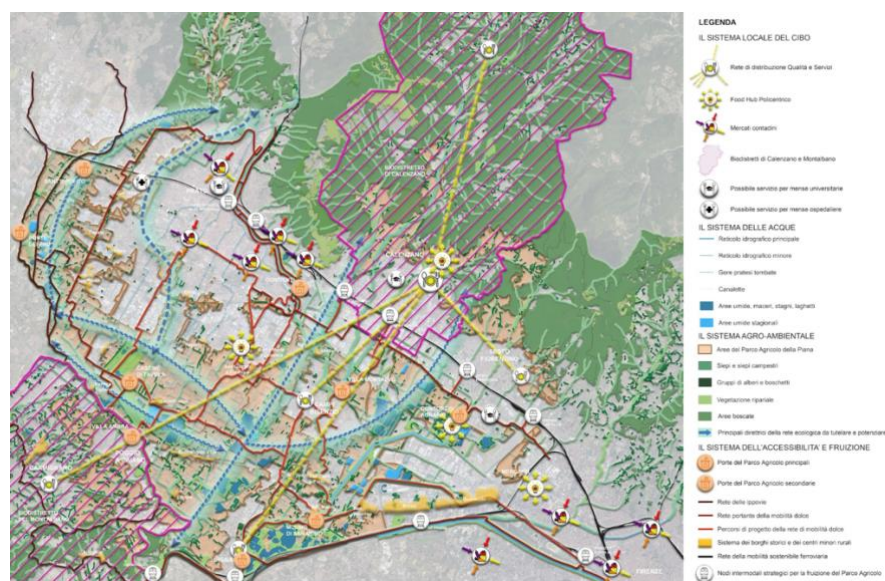
3 | Risultati e discussione

Il processo di co-design ha consentito, come accennato, la definizione e la condivisione di 6 ambiti tematici prioritari a cui successivamente sono stati specificati tramite progetti pilota e relative azioni da intraprendere al fine di delineare la strategia per un progetto/programma di sviluppo del Parco Agricolo (cfr. fig.2). L'insieme di queste azioni non ha naturalmente pretesa esaustiva rispetto alle potenzialità più ampie di sviluppo del PAP, tuttavia è finalizzato ad individuare gli aspetti chiave che in una prospettiva strategica -quindi determinata soprattutto nei suoi aspetti di sistematicità, operatività ed efficacia- permette di avviare in tempi certi l'implementazione del PAP, consolidarne l'immagine e la presenza ed identità rispetto agli abitanti e fruitori, e delineare quindi una programmazione quadro da proporre al futuro soggetto gestore/curatore del PAP.



Figura 2 | Ambiti tematici e progetti pilota per il programma di sviluppo del Parco Agricolo della Piana
Fonte: D. Fanfani, M. Deri, D. Giorgi, L. Incrocci.

Tutto questo, inoltre, contribuendo comunque a sviluppare ed approfondire l'originario disegno spaziale del PAP che, nella forma attualmente vigente, presenta caratteristiche di generalità non facilmente traducibili in specifiche politiche anche per il coinvolgimento relativamente limitato -soprattutto nel tempo- dei vari attori e per la scarsa collaborazione su questo progetto tra gli stessi settori della regione⁴. A supporto ed integrazione della dimensione multisettoriale e strategica della pianificazione nell'ambito agro urbano è stato inoltre elaborato uno specifico Progetto di Territorio che, in termini spaziali e territoriali, rappresenta e rende visibile le scelte prioritarie così come i nodi territoriali rilevanti ed assetti auspicati per la concreta messa in opera ed implementazione del PAP (cf. fig.3).



⁴ In realtà il Progetto del PAP si origina e formalizza nel 2013 per la forte spinta esercitata dall'assessorato e settore urbanistica della Regione Toscana e, curiosamente, con scarso coinvolgimento degli altri settori, in particolare quello dell'Agricoltura.

Figura 3 | Schema di Indirizzo strategico per il Progetto di Territorio Parco Agricolo della Piana
Fonte: D.fanfani, M.Deri.

Non solo, grazie al più chiaro riferimento spaziale il Progetto di Territorio può permettere di individuare, in prospettiva, ambiti territoriali e azioni pilota adeguate a coalizzare diversi operatori, a partire dagli agricoltori, per sviluppare specifiche linee di azioni derivate sia da strumenti, misure e fondi della PAC e dello sviluppo rurale ma anche da altri indirizzi progettuali (es. Obiettivi di Qualità) derivati dalla Pianificazione Paesaggistica regionale per gli ambiti di paesaggio. La rafforzata visibilità del progetto del parco può permettere inoltre di evidenziare l'importanza di agire per sistemi integrati attraverso strumenti e politiche e in particolare di adottare strumenti di sviluppo rurale come i "progetti d'area" per sperimentare la realizzazione, per esempio, di "distretti agroecologici" (De Molina et al 2020) nella prospettiva di un *upscaling* delle azioni. Ciò in particolare verso il recupero di un equilibrato rapporto tra urbano e rurale sostenuto in particolare dall'obiettivo di innovative politiche per la messa in atto del sistema locale del cibo. Come in ogni procedura complessa implicante l'interazione tra attori e varie volizioni e punti di vista, anche questo processo non è stato comunque esente sia dall'emergere di elementi di conflitto che da esiti inattesi che di fatto evidenziano il valore "generativo" e tutt'altro che stabilizzante e generatore di consenso del percorso partecipativo intrapreso.

Dal primo punto di vista il processo ha non solo fatto emergere e -almeno in parte- cercato di trattare e coordinare- le diverse visioni ed accenti relativi a ciò che nel PAP riveste un ruolo strategico ma anche la critica radicale rispetto ad una visione contraddittoria delle Politiche regionali. In particolare in riferimento al Piano di Indirizzo Territoriale regionale (PIT), ove le due entità e progetti -PAP ed estensione dell'aeroporto- vengono considerati come conciliabili e anzi, in forma implicita, il PAP viene inquadrato – a dispetto della sua concezione originaria- come elemento di compensazione piuttosto che "ordinatore" degli interventi infrastrutturali come stabilito in origine e nella norma ancora vigente. Ciò risulta connesso al secondo punto riferito agli effetti "generativi" del processo e alla formazione di una visione alternativa rispetto al Piano regionale.

Infatti, la necessità emersa di "difendere" il PAP dalle stesse scelte regionali e di costituirsi come parte attiva per la sua gestione ha indotto -al di là del contributo di collaborazione alla ricerca tra Regione Toscana e Dida- un proseguimento in relativa autonomia da parte dei soggetti associativi convocati nel *living lab* nello stabilire, con la redazione e stipula di un Patto formalmente definito e proposto anche all'esterno. Un patto che stabilisce principi e finalità per la gestione del PAP stesso e per ribadire il suo ruolo fondamentale come elemento chiave per una pianificazione ed uso rigenerativo del territorio agro urbano improntata a principi agro ecologici e, di conseguenza, per l'intero insediamento metropolitano. Ciò candidando allo stesso tempo gli estensori come attori prioritari "fondatori" per la costituzione del soggetto di cura e gestione del PAP.

4 | Considerazioni in prospettiva

Il recupero di resilienza insediativa per la transizione socio-ecologica pone il problema della definizione di politiche di carattere territoriale integrato -in particolare nelle aree agricole periurbane- per la rigenerazione congiunta di insediamenti resilienti e di paesaggi culturali ed agroambientali vitali e non residuali. La forma del "Progetto di Territorio" trattato nell'esperienza presentata può costituire un possibile vettore in relazione a tale obiettivo. Considerato il carattere complesso e sistemico del dominio agrourbano; tale strumento è stato dunque interpretato come un dispositivo socio- spaziale che intende definire in maniera integrata le diverse politiche di sviluppo locale. Ciò sia dal punto di vista dell'integrazione tra obiettivi di settore, che tra finalità di carattere ecosistemico e spaziale e scelte ed azioni di sviluppo locale, secondo una visione di riequilibrio socio-ecologico della Bioregione Urbana (Magnaghi 2014).

L'esperienza condotta evidenzia in ogni caso tutto lo spessore e significato in termini di *publicness* che l'agire della pianificazione in questi ambiti territoriali implica, così come tutte le difficoltà connesse derivanti da politiche impostate in genere su "silos" settoriali. Ciò in particolare per il ruolo decisivo che le aree a caratterizzazione agro ambientale svolgono o possono svolgere come struttura ecosistemica per il perseguimento efficaci politiche non solo di lotta agli effetti -sociali ed ambientali - del riscaldamento globale ma anche per una reale "conversione ecologica" dell'attuale modello di sviluppo urbano centrico, incentrato su forme di fornitura e consumo di beni e risorse sulla lunga distanza. Ciò in particolare attivando il potenziale valore "corale", dal punto di vista dell'implicazione di interessi, attività, conoscenze e pratiche, delle azioni che si esercitano su tali ambiti.

Ciò implica che il progetto derivi da un processo *bottom-up* ove l'attore pubblico, seppure con un ruolo chiave di garante e di "innesco" dei processi, si colloca come *pars inter pares*, in un più generale processo deliberativo e di co-progettazione. Un processo di co-design che assume anche un ruolo generativo al fine di definire una forma di governance partenariale, di carattere pubblico/privato, realizzata secondo un modello "costituente" dal basso ed orizzontale, orientata alla produzione di "beni comuni" e *place focused*. Una azione adeguata a superare, nello specifico del caso di studio illustrato, lo stato di impasse nella implementazione del PAP e del progetto di territorio periurbano, ma più in generale, a garantire il perseguimento, a differenza di un impraticabile modello *top down* ed ordinativo, di una efficace ed equa gestione del territorio concepito come *common*. Il problema da superare in prospettiva risiede tuttavia proprio nella necessità di passare da pratiche di "bricolage" e sperimentazione su strumenti e forme di governance che cercano di "forzare" ed ibridare in maniera creativa strumenti ed attori, a protocolli e strumenti innovativi che però inizino a consolidare modelli e metodologie *place sensitive* e replicabili.

Bibliografia

- Belletti, G. Fanfani D. Mancino M. (2021). "La Pianificazione del Territorio agricolo periurbano. Le sfide per un recupero co-evolutivo urbano/rurale per un governo integrato". *Archivio di Studi Urbani e Regionali*. LII, 132. 74-97.
- Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles.
- González De Molina, M. , Petersen, P.F., Garrido Peña, F., Caporal F.R.(2020), *Political Agroecology Advancing the Transition to Sustainable Food Systems*, Taylor & Francis, New York.
- Fanfani D. (2019). "Agricultural Parks in Europe as Tool for Agri-urban Policies and Design". in Gottero E. *Agroubanism. Tools for Governance and Planning of Agrarian Landscape*. Springer, Cham (Switzerland).
- Fanfani, D. (2023). "Il Parco Agricolo come strumento di governance, gestione e progetto delle aree agricole periurbane", in Fanfani D. , Venturi A. (a cura di), *Il Parco Agricolo nella Piana Firenze-Prato. Strategie, Strumenti e Tempi per l'attuazione*, ed. ANCI Toscana, Firenze.
- Magnaghi A., Fanfani D. (a cura di 2009), *Patto città campagna. Un progetto di Bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi, A. (2014). *La Bioregion Urbaine. Petit traité sur le territoire bien commune*. Rhizome-Eterotopia, Parigi.
- Magnaghi, A. (2020), *Il Principio Territoriale*. Bollati Boringhieri Torino