

---

**Dossier. La questione parchi - 4.**

*I limiti delle risorse, la tecnologia e l'evoluzione dei bisogni hanno cambiato oggi il rapporto tra «campagna» e «città». Il «parco agricolo» come sintesi tra diverse esigenze. Le esperienze di alcuni Paesi europei.*

---

# Un diverso tipo d'intervento sul territorio: i parchi agricoli

---

di Francesco Lechi\*

## **Risorse naturali tra campagna e territorio urbanizzato**

---

La campagna, ossia il territorio non urbanizzato, è stata tradizionalmente il luogo di attività dell'agricoltura e delle sue risorse naturali destinate a scopi di produzione di beni alimentari. Un mondo in un certo senso separato dall'urbano, collegato ad esso per i traffici, gli interessi delle rendite, ma non per l'uso delle risorse.

Tali risorse sono state ritenute per lungo tempo disponibili in quantità pressoché illimitata per impiego in usi "più vantaggiosi", e l'"utilità", così come espressa dal mercato o per scelte politiche centralizzate, considerata criterio sufficiente per i trasferimenti. Questo sia che si trattasse di suoli per fornire aree fabbricabili che di territori da passare ad utilizzi "ambientali", definiti per tale destinazione con criteri "cittadini", il tutto in una logica di chiara derivazione giacobina, nel senso storico del termine. All'agricoltura veniva lasciato il pieno utilizzo dello "spazio verde", in base ai propri criteri di gestione.

Senza entrare nel merito della validità di tali scelte nel passato, è certo che i termini del problema sono mutati, per i limiti delle risorse, per le variazioni indotte dalla tecnologia, per l'evoluzione dei bisogni della società.

Il territorio è bene sempre più limitato rispetto alla molteplicità dei bisogni, e pur mantenendo quelli tradizionali di carattere agricolo ed edificatorio, ha assunto nuovi valori, riferiti ad una domanda diversificata di usi, per singoli, gruppi o per tutta la collettività. Nello stesso impiego agricolo si è verificata una diversificazione tra i terreni produttivi, di valenza strategica nella produzione dei beni alimentari, e quelli marginali in senso economico.

---

*\*Professore ordinario di Politica agraria nell'Università di Milano*

Le trasformazioni tecnologiche ed economiche hanno interessato profondamente l'economia agricola: il progresso tecnico ha fatto aumentare le produzioni unitarie (quattro-cinque volte dall'inizio del secolo); i consumi alimentari unitari hanno raggiunto una saturazione fisiologica, con livelli di gran lunga superiori a quelli di un tempo; la costituzione della Comunità europea ha annullato lo svantaggio nazionale tra terra e popolazione, ha posto in concorrenza le diverse agricolture, per l'Italia ha portato ad aumentare le importazioni alimentari. L'assieme di questi fatti ha portato a una concentrazione dell'attività nei territori più fertili.

I nuovi bisogni che sono emersi nella società si riferiscono in gran parte a beni che vengono definiti come "pubblici", nel senso che nella teoria economica viene dato a tale termine. Si tratta cioè di beni non escludibili nell'uso da parte degli utenti, così che non può venire definito per essi un prezzo, rendendoli estranei alla logica del mercato.

Molti di questi beni sono genericamente definiti anche come "ambientali", termine che va meglio specificato per poter comprendere i problemi e quindi per risolverli. Si tratta della protezione della salute umana, della sicurezza degli abitanti, quindi dell'assetto idrogeologico, dell'equilibrio florofaunistico e di un migliore paesaggio (Lechi, 1991). Questi beni erano un tempo intrinseci alla stessa attività produttiva, e ottenuti come sottoprodotti della stessa; oggi molti di essi sono, almeno parzialmente, competitivi con l'attività di produzione, ed è su questo che bisognerà ragionare per trovare soluzioni che contemperino le diverse esigenze.

Va tenuto presente che la caratteristica dei beni pubblici è di essere estranei al mercato; in quanto tali la loro definizione e quantificazione deve essere attuata per altra via, che è quella della scelta "politica". La società attuale, nella sua complessità e articolazione, comporta che per questi problemi si attuino scelte decentrate, nella logica della sussidiarietà, e richiede quindi che si fissino regole di decisioni nuove, tali che coinvolgano non solo coloro che sono generalmente delegati, i politici, ma tutti i diretti interessati.

### **Le diverse realtà della campagna**

---

La "campagna", lo spazio extraurbano, l'organizzazione agricola, non erano omogenei in passato in relazione all'uso delle risorse, e oggi sono ancora più differenziati, così che è opportuno analizzare le diverse realtà per poterle valutare e quindi intervenire in modo corretto. Si farà qui riferimento alla situazione lombarda e bresciana in particolare per rendere più concrete le osservazioni. Se si parte da una concezione "a rete" del territorio urbano, gli spazi aperti si pongono in diverse posizioni. Nella montagna essi sono preponderanti sull'urbano, e hanno una importanza che va oltre i rapporti locali, con prevalenza dei valori "ambientali" sopra indicati; qui l'agricoltura è scarsamente competitiva, e si sono avuti abbandoni di terreni nelle aree di più difficile coltura. È in aumento la richiesta di attività turistiche, fonte di reddito per le popolazioni locali, e questo trova la sua ragione di essere nel particolare territorio e in un equilibrato rapporto tra attività economica ed ambiente.

Nelle aree maggiormente urbanizzate, che trovano la massima espansione nelle zone periurbane, sull'asse Milano-Bergamo-Brescia e ancor più nel triangolo Milano-Varese-Lecco, gli spazi verdi sono in buona parte interclusi in una rete fitta di abitati, l'attività agricola si è svuotata, con soluzio-

ni gestionali spesso di carattere precario. I problemi della salute, del paesaggio, sono qui sempre più pressanti e comportano una urgenza di interventi nell'uso del territorio.

Diversa è la situazione nella pianura irrigua; qui, nonostante l'espansione dei centri abitati, gli spazi aperti sono ancora "attorno" all'urbano, lo sovrachiano. In queste zone l'agricoltura ha ancora una capacità produttiva concorrenziale elevatissima, è una struttura portante dell'economia di vaste aree, con utilità specifiche per la società che includono, oltre alla produzione dei beni economici e al loro indotto, l'occupazione e "beni pubblici" come l'autosufficienza alimentare e la distribuzione della popolazione sul territorio. I problemi ambientali sono qui meno rilevanti che altrove.

Il rapporto tra attività agricola e problemi delle risorse varia da caso a caso. Il tipo di produzione è in genere estensivo in montagna e nelle zone urbanizzate, intensivo nella pianura, con diverse relazioni con i valori ambientali. In generale l'agricoltura produce esternalità positive, con il verde, con l'intrattenimento del territorio e dei corsi irrigui, con un paesaggio aperto. Si hanno anche casi in cui il settore concorre a forme parziali di inquinamento, con i liquami, i fertilizzanti, gli antiparassitari; il settore subisce da parte sua l'inquinamento degli altri settori, specie nell'uso di acque non utilizzabili, per i gas che incidono sulla qualità dei prodotti. Il bilancio è certamente e nel totale a favore dell'agricoltura, e prevalgono le esternalità positive prodotte su quelle negative.

Se si prescinde qui dal problema degli inquinamenti, per il quale la priorità degli aspetti relativi alla salute umana può richiedere vincoli precisi nell'impiego dei fattori produttivi, quando siano effettivamente verificati i parametri reali della soglia del pericolo, l'agricoltura produce una gran quantità di esternalità positive. L'abbandono dell'attività agricola comporta infatti un degrado del territorio che determina svantaggi di gran lunga superiori a quelli connessi all'attività produttiva come oggi attuata e danni certamente maggiori di quelli che possono derivare da una intensività nelle coltivazioni e allevamenti; tale intensività è d'altronde ineliminabile se non si vuole tornare alle carestie e alla sottoalimentazione del passato, con un minimo di autosufficienza alimentare. Vi sono peraltro zone particolarmente vocate a destinazioni miste, produttive e ambientali, in cui si può desiderare una minore intensività produttiva. Per queste l'obiettivo da porsi è quello di un migliore rapporto tra una attività agricola che curi il territorio, l'assetto idrogeologico, e l'equilibrio floro-faunistico e il paesaggio. In tali casi, per giungere agli obiettivi tra di loro non sempre convergenti, diviene necessario adottare un nuovo atteggiamento, volto a contemplare le diverse esigenze, mediante strumenti di intervento che non si limitino ai vincoli, ma chiamino gli interessati a una cooperazione, con compensi che permettano la produzione di beni pubblici e mantengano la concorrenzialità del settore.

### **Domanda e offerta di beni ambientali**

---

Per poter attuare interventi è necessario considerare più in dettaglio le richieste della società in termini di beni e servizi che gli spazi extraurbani possono dare, e allo stesso tempo l'offerta da parte di coloro che tali beni e servizi possono fornire, possedendo le risorse e utilizzandole nell'attività produttiva.

La domanda di beni pubblici è articolata: oltre ad un assetto più idoneo per la salvaguardia della salute, con riduzione dei fattori produttivi inquinanti, è richiesta una manutenzione del territorio che sia funzionale alla protezione idrogeologica. Oltre a queste richieste, più di carattere generale, sono anche domandati spazi aperti e ordinati, un "verde naturale" utilizzabile dai cittadini indirettamente e anche direttamente: paesaggi disegnati su larga scala, rispettosi di valori culturali, aree ricreative con spazi non coltivati, percorsi attraversabili, servizi ludici, di ristoro, come forme di agriturismo, percorsi pedonabili e ciclabili, golf, maneggi, altre attrezzature di svago.

In parte si tratta di beni con caratteri totali di non escludibilità nella fruizione, ossia di veri e propri beni pubblici, ma in parte si tratta di beni utilizzabili direttamente dai richiedenti, e quindi passibili di un prezzo, se riferibili a individui, di una imposizione fiscale per gli utenti, se rappresentati da gruppi, in una gamma di casi quindi che va da beni pubblici puri a beni "misti", a beni di carattere "privato". In questi ultimi casi i beni possono e debbono essere posti a confronto "economico-politico" con quelli della produzione.

La domanda si concretizza nelle richieste di "parchi", di accesso alle proprietà, di un paesaggio gradito, di ripristino di fabbricati rurali di interesse storico-artistico, per godere di spazi e di verde organizzato, nelle zone più gradevoli o vicine ai centri abitati.

I parchi possono essere di diverso tipo: quelli urbani, interclusi nei fabbricati, sono certamente utili localmente, ma sono anche costosi, di difficile manutenzione e controllo, e nelle nostre realtà, con l'esclusione di Milano, la campagna è vicina, è in sé un parco potenziale e, se organizzata in modo adatto, può fornire soluzioni almeno alternative. Piani territoriali che portino a un insieme equilibrato di servizi per i cittadini e di attività agricole sembrano oggi possibili, più vicini a una logica di vita naturale, viva e non artificiale, adatti ad una alternativa alla routine quotidiana della città. Tra gli estremi dei parchi cittadini che riproducono il "giardino di villa" e di quelli "naturali" nei quali la concezione di "natura incontaminata" è in realtà spesso costruita, si possono allora concepire soluzioni intermedie, molto più facili da percorrere, lontane dalla logica artefatta del "giardino botanico" o dello zoo.

Non dimentichiamo che viviamo in un ambiente antropizzato da millenni, nel quale tutto è stato trasformato dall'uomo, e che i parchi "naturali", almeno in Europa, sono gestiti, nell'equilibrio floro-faunistico, dall'uomo.

L'offerta dei servizi riguarda soprattutto il settore agricolo, che utilizza nella gran parte le risorse richieste. Per una collaborazione da parte dei proprietari e degli agricoltori va dato ad essi un quadro stabile di riferimento, perché gli stessi possano avere vantaggi e continuare nella loro attività produttiva. Tale collaborazione è possibile, anche se non sempre facile; questa può essere ottenuta ove si attui in modo sinergico con le pratiche colturali e ove si dia la possibilità di compensazioni, dato che l'organizzazione comporta costi, disagi nel processo produttivo, perdite di diritti. I nuovi servizi richiedono una specifica organizzazione del territorio, creano problemi anche di sicurezza, così che il problema deve essere affrontato con professionalità, se non si vuole andare incontro a fallimenti.

Il "compenso" deve essere tale da portare gli interessati a produrre i beni e i servizi richiesti, tenendo presente che gli stessi comportano oneri diretti e indiretti e attività aggiuntive a quelle normali delle pratiche economiche aziendali. Organizzare il territorio, piantare alberi, lasciare spazi per il

passaggio, subire danni, riattare fabbricati, muri, strade, comporta costi; lo stesso accade se si vuole proteggere la flora e la fauna, se si vogliono porre limiti alle pratiche culturali. Non deve stupire se nella realizzazione di tanti parchi si sia avuta opposizione da parte dei locali, espropriati in pratica di loro diritti e caricati di oneri, spesso con il risultato di vanificare gran parte degli obiettivi, magari anche per semplice caduta di consenso politico.

Se la protezione della salute e le misure di sicurezza sono un dovere che comporta vincoli per tutti, compresi coloro che operano in agricoltura, la produzione di esternalità positive utili ad alcuni, individui o gruppi che siano, deve portare ad una compensazione. Questa può trovare forme diverse, da quelle dirette, se il servizio è privato, rapportabile in qualche modo a un bene di mercato, o indirette, da parte della collettività, se il bene o servizio è misto. Questo anche per un basilare concetto di equità, sul quale si fonda la stessa logica dell'intervento in una società democratica.

I compensi non devono peraltro divenire forme di assistenzialismo, creare rendite, e ove possibile appare opportuno creare le condizioni per un loro particolare mercato, che definisca prezzi di equilibrio. Ove questo non sia possibile, per la scarsità delle risorse, le finalità vanno definite per via politica nella massima trasparenza e nel rispetto dei diritti di tutti gli interessati.

Va così trovato un equilibrio tra benefici da ottenere e costi da sostenere, senza vantaggi non motivati dalle parti, prima di tutto mediante convincimento culturale. Devono così mutare i diversi atteggiamenti, quello "cittadino" di avanzare diritti, magari giustificati su basi illuminate, ma che spesso si traducono nel prevalere del più forte o astuto, e quello "rurale" di un mantenimento di uno "status quo" che non è più rispondente alle attuali esigenze.

### **Il parco agricolo. Nuove regole e strumenti di intervento**

La logica per giungere a una sintesi tra le diverse esigenze è stata sintetizzata nel concetto di "parco agricolo" (Ferraresi, Rossi, 1993), termine che vuole significare una organizzazione territoriale estesa a fasce anche ampie di territorio, nelle quali il sistema produttivo agricolo viene concepito come parte integrante di tutto il complesso programmazione territoriale, con funzioni attive e non come un oggetto passivo, fonte di risorse per gli usi. Le risorse naturali sono considerate come mezzi atti a produrre assieme beni agricoli e ambientali e non come qualcosa da acquisire in qualche modo all'urbano.

Questa concezione si diversifica, come detto, da quella del parco urbano, intrattenuto da giardinieri, intercluso tra edifici, costoso e di difficile custodia. Si differenzia anche dai parchi naturali, adatti a limitate zone periferiche, in cui l'attività agricola non ha rilevanza.

Il parco agricolo deve essere flessibile, in relazione ai diversi livelli di domanda. Si può passare così (Casati, Lechi, 1993) da un "verde" destinato alla sola attività agricola a uno più curato nel paesaggio, con siepi e alberature, con un mantenimento di cascine, manufatti di interesse storico, culturale, paesaggistico; nelle aree più vulnerabili per la tessitura del terreno si possono porre limiti nei mezzi produttivi; nelle zone più prossime alle zone metropolitane o di particolare valore paesaggistico si possono disegnare per-

corsi, predisporre aree di ristoro.

Tutto questo presuppone un cointeressamento, individuale o consortile, dei proprietari e imprenditori agricoli, in un quadro di vantaggi reciproci. Per ottenere risultati validi occorrono regole chiare, che impediscano rendite gratuite, e strumenti adeguati.

Le regole comportano che si dia un ordine di priorità agli interventi, entro un quadro di tutela della salute umana e della sicurezza degli abitanti; gli obiettivi vanno così perseguiti in funzione della rilevanza della domanda di verde, di spazi, da considerare beni misti o di privati.

Gli strumenti devono coprire una gamma vasta di operatività. I vincoli vanno limitati ai casi-limite, di protezione della salute e della sicurezza ambientale, di valori paesaggistici, culturali, di grande portata. Per i beni misti i vantaggi degli utilizzatori vanno pagati con imposte, cui devono corrispondere sussidi-compensi per chi offre le risorse. L'imposizione fiscale deve essere di carattere generale per utilità che toccano tutti (paesaggi ad esempio), mentre i servizi utilizzabili localmente vanno riferiti alla fiscalità del luogo.

I sussidi a loro volta possono avere carattere diretto, quando sono finalizzati a produrre determinate strutture ambientali (alberature, percorsi pedonali o ciclabili), o indiretto, quando si vogliono mantenere fabbricati o creare zone di ristoro, mediante sgravi fiscali, concessioni edilizie, commerciali (licenze), produttive (agriturismo). Gli utilizzi per maneggi, golf, o e altri assimilabili sono evidentemente servizi di carattere privato e come tali vanno lasciati al mercato, regolato in base a una programmazione territoriale che tenga conto dei valori ambientali e della domanda.

Gli interventi comportano costi che vanno valutati per essere posti a confronto con i benefici; di frequente gli oneri, ove si ottenga collaborazione da parte degli agricoltori, sono inferiori a quelli che comunque sarebbero da sostenere, come accade per la manutenzione di molte infrastrutture, e in tal caso la loro scelta appare ovvia; ove le spese fossero elevate, o per finalità non essenziali, vanno ben valutate nel rapporto con i vantaggi.

Quanto sinora detto può apparire una delle tante utopie, e lo è se si vuole passare immediatamente a una applicazione generalizzata. Se si vuole iniziare un approccio al problema graduale in un orizzonte temporale adeguato le iniziative appaiono fattibili. È sufficiente per questo verificare le realizzazioni che si sono avute in alcuni Paesi dell'Europa occidentale, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito, in Germania, studiare tali esperienze e adattarle alla nostra realtà.

L'Unione europea, sull'esperienza dei Paesi che già da tempo hanno iniziato a introdurre nuovi concetti, fornisce le linee di intervento, e anche notevoli mezzi per perseguirle. Tali mezzi dell'Unione europea sono di diverso tipo e vanno dalle "misure di accompagnamento" della politica dei prezzi (in particolare con la direttiva 2078/93) agli interventi regionali strutturali, per zone delimitate alle Regioni sfavorite. I primi si rifanno all'obiettivo 5a e i secondi all'obiettivo 5b (Banterle, Olper, 1994).

Nelle zone agricole di pianura le "misure di accompagnamento" consentono di compensare coloro che attuano produzioni meno intensive, permettendo così di predisporre ambienti più propizi per la flora spontanea e la fauna selvatica, coltivazioni più adatte a terreni vulnerabili. In montagna gli "obiettivi" per aiutare le regioni sfavorite danno il modo di organizzare le

strutture economiche in un quadro di sviluppo sostenibile.

La stessa legge italiana sulla montagna è stata concepita secondo questa logica e si tratta allora di cogliere le opportunità, di integrarle per le zone urbanizzate, seguendo gli esempi che ci vengono dal recupero della Ruhr, di altre aree un tempo altrettanto degradate (Reiss-Schmidt, 1994).

Per questo occorre modificare i modi con cui si affrontano i problemi, con l'umiltà di chi impara da altri e sa abbandonare i pregiudizi per giungere a obiettivi concordi.

#### **Bibliografia**

- Banterle A., Olper A. - *L'evoluzione della Politica agricola comunitaria: il cambiamento nelle logiche di intervento*. Osservatorio sulla politica agricola comunitaria, Assessorato Agricoltura, Provincia di Brescia, 1994.
- Casati D., Lechi F. - *L'articolazione dei servizi ambientali nel territorio rurale del parco agricolo*. In: Ferraresi G., Rossi A. (a cura di). *Il parco come cura del territorio*. Grafo, Brescia, 1993.
- Ferraresi G., Rossi A. (a cura di) - *Il parco come cura del territorio*. Grafo, Brescia, 1993.
- Lechi F. - *Condizioni e modi determinanti lo sviluppo sostenibile nel settore agricolo*. Ceset. Atti del XXI incontro, Perugia, 8 marzo, 1991.
- Reiss-Schmidt S. - *Riassetto e riqualificazione del paesaggio regionale nella Ruhr*. In: Boscacci F., Camagni R. (a cura di), *Tra città e campagna*. Il Mulino, Bologna, 1994.