

## **Rilanciare e reinterpretare la politica dei parchi.**

### **Sei punti di discussione**

di Anna Natali

eco&eco Economia e Ecologia srl

Pubblicato in: Renzo Moschini, Anna Natali, Antonello Nuzzo, Dario Franchello, Ippolito Ostellino, *Parchi e istituzioni: novità e rischi*, Pisa, Edizioni ETS, 2007.

Può essere utile sviluppare una discussione sulla legge quadro e il ruolo dei parchi in previsione della nuova Conferenza nazionale o di altre occasioni. Le ragioni appaiono numerose. Il contributo di Renzo Moschini ha messo a fuoco una quantità di aspetti importanti: dall'eccessiva varietà di soluzioni gestionali, alla carenza di coordinamento tra Stato centrale e Regioni in materia di pianificazione, all'assenza di una vera politica nazionale strategica che governi in modo coerente tanto i parchi nazionali che quelli regionali. Ne ricaviamo che l'azione delle istituzioni, la sua effettiva corrispondenza alla legge e la sua idoneità, deve essere rafforzata: un intervento in tal senso è necessario e urgente.

Altre ragioni possono essere identificate, per una discussione approfondita. Derivano dal fatto che durante gli ultimi quindici anni (quelli che ci separano dall'approvazione della legge quadro), molte parti del quadro sono cambiate. Sono emerse difficoltà e criticità che conviene non ignorare. Nuovi elementi hanno fatto la loro comparsa. Appare importante cercare di tracciare alcuni di questi cambiamenti, e interrogarsi sulle loro conseguenze per l'azione.

#### *Governance*

Da almeno dieci anni a questa parte, con crescente intensità, si discute di governance. Si possono distinguere due profili, in relazione ai quali mettere a fuoco il concetto. Il primo è quello negoziale, e si riferisce al modo attraverso il quale le istituzioni procedono nel prendere le loro decisioni e assumere le loro iniziative: un modo che prevede, sempre più, gestione di processi e di relazioni, più che dispiegamento di attività tecniche. I nodi principali da affrontare si chiamano pluralità, interdipendenza, esigenza di coordinamento: appare ormai impossibile, per conseguire un risultato, sottrarsi all'esigenza di sviluppare linguaggi comuni, contrattare, connettere azioni e cooperare. Una singola istituzione non riesce a perseguire i propri scopi in modo efficace, se opera da sola. In molti settori di iniziativa privata così come nella sfera

pubblica, occorre sviluppare relazioni di fiducia e cooperazione con altri soggetti, accedere a una rete di relazioni, avvalersi di un buon coordinamento. Le regole, i dispositivi, le pratiche e le tecnologie che servono per costruire e consolidare relazioni, assumono di conseguenza una valenza sempre più strategica.

Il secondo profilo rilevante della governance è quello cognitivo. Vi è maggiore consapevolezza della complessità che caratterizza molti contesti di decisione e di azione, e di ciò che essa significa e richiede. Pensare a una strategia efficace in un contesto complesso, significa rompere col modo tradizionale di inquadrare il comportamento strategico: calcolare le mosse che promettono di essere più efficaci, in vista del raggiungimento di uno scopo predefinito. La complessità e la sua principale conseguenza, l'incertezza, rendono ingenua questa prospettiva, e irrazionale confidare nell'approccio strumentale che la contraddistingue. In alternativa, acquista rilievo la capacità di attribuire significati ai fenomeni e di interpretare il contesto nel quale essi accadono, rendendo necessarie e preziose tutte quelle attività che sono dedicate a esplorare, rappresentare l'ambiente nel quale si agisce, comprendere le dinamiche e le possibilità esistenti. *Learning by monitoring*, imparare attraverso il monitoraggio, interrogare il mondo ed estrarne conoscenza, sono le più affidabili attività alle quali dedicarsi in un ambiente complesso, per puntare a svolgere un ruolo significativo. E, a tale fine, ciò che in assoluto è più razionale e utile fare, è intrecciare e alimentare relazioni, cercando quanto più possibile di trasformarle in fonti di conoscenza sui fenomeni e il loro significato.

In sintesi, negoziazione e apprendimento sono le due dimensioni in relazione alle quali apprezzare la rilevanza delle reti di relazione. Da una parte conta una pluralità di soggetti e volontà con cui siamo obbligati a connetterci, per sopravvivere e ottenere risultati. Dall'altra, conta un contesto incerto ove diventano essenziali le azioni dedicate a esplorare, attribuire significati, leggere eventi, scoprire possibilità. Sono coinvolte in queste dimensioni sia le imprese private sia le istituzioni pubbliche: tessere accordi e coltivare il *learning by monitoring* stanno diventando, per entrambe, le attività cruciali da sviluppare.

Queste tendenze si vanno facendo strada gradualmente. Solo una piccola parte delle agenzie pubbliche è già profondamente investita dal processo, e le implicazioni della governance appaiono lontane dall'essere pienamente raccolte. In particolare, la dimensione negoziale della governance si è sviluppata molto, mentre la dimensione cognitiva è poco riconosciuta. Il grosso delle istituzioni appare essere completamente consapevole, ormai, che gli accordi sono necessari. La pratica negoziale è diventata parte della loro vita ordinaria. Le cose stanno in modo radicalmente diverso per quanto riguarda l'attività di monitoraggio e di apprendimento. Probabilmente l'ondata di piani urbani strategici alla quale stiamo assistendo può essere interpretata come un segno che le città si stanno muovendo in questa direzione. Non sarebbe sorprendente: spesso le città sono la porta attraverso la quale l'innovazione istituzionale fa il suo ingresso. Se così fosse, ci potrebbero comunque volere non meno di dieci o quindici anni per vedere l'approccio di programmazione strategica essere adottato diffusamente, filtrare attraverso il corpo delle istituzioni pubbliche, investire l'intero sistema di governo. La ragione di questa lentezza è evidente: una grande discontinuità è necessaria per accettare le implicazioni cognitive della governance. E' difficile accogliere una visione secondo la quale non è possibile sapere quali siano i servizi collettivi di cui c'è bisogno, prima che una qualche combinazione di attori pubblici e privati intervenga a definirli. L'idea

di procedura, che per tradizione ha sempre avuto senso normativo, assume in questa prospettiva valenza euristica e cognitiva.

In Italia ci possiamo avvantaggiare di contributi acuti e originali sulla governance e i suoi vari aspetti. Tra essi, è di particolare interesse per i parchi e il loro tentativo di rafforzarsi, il contributo di Luigi Bobbio sull'effettivo peso della pianificazione nelle attuali arene pubbliche. In un saggio recente, per esempio, Bobbio analizza in particolare come l'Autorità di bacino del Po sia riuscita a svolgere il suo ruolo in un contesto pluralistico molto denso. Il ruolo della Autorità è fortemente legato, dalla legge istituita, all'attività di pianificazione, e non c'è bisogno di ricordare che la previsione del piano di bacino è stata una grande conquista per il governo del Po. Il fiume tuttavia riguarda molte regioni e una straordinaria quantità di soggetti e di interessi. Nel perseguire la sua missione, l'Autorità ha dovuto constatare che disporre del piano non sarebbe stato risolutivo, a confronto con la grande complessità della valle Padana. Le stesse esigenze pubbliche si presentavano diversificate e sovrapposte, e non permettevano di contare sul piano come unica risposta. Ciò che di conseguenza l'Autorità del Po ha cominciato a fare – assolutamente non negando il piano e il suo valore: punto importante e da sottolineare – è stato di redigere una quantità di accordi con Regioni, autorità locali e organizzazioni private. L'Autorità ha intrecciato un tessuto di relazioni, e ha gradualmente costruito uno spesso strato di impegni reciproci per mezzo di un'intensa attività negoziale.

La pianificazione dei parchi è quasi ovunque deficitaria, come Moschini ricorda nel suo contributo. A quindici anni di distanza dalla legge quadro, solo pochi piani sono stati approvati. Questo risultato è molto deludente, e dovrebbe essere discusso attentamente e con mente aperta. Che cosa ha causato il fallimento? In alcuni casi pesa una scarsa cooperazione istituzionale: il piano esiste, ma la Regione interessata non procede alla sua approvazione. Ma cosa dire in relazione alla completa assenza del piano? Quando le criticità sono diffuse, e la natura del problema appare sistemica, le autorità centrali e regionali sono implicate tanto quanto i singoli parchi. Nel discutere la questione e cercare una soluzione, penso che non si dovrebbero ignorare le evidenze e gli argomenti portati da Bobbio. Essi suggeriscono di considerare lo sforzo di pianificazione non disaccoppiato da un'intensa attività di negoziazione diretta a identificare e gestire le interdipendenze tra gli attori. Ne può derivare l'esigenza di riconsiderare la finalità e la portata del piano del parco? Il compito del piano potrebbe diventare quello di identificare e fissare la cornice entro la quale svolgere un'attività contrattuale? Sarebbe utile esaminare la questione, cominciando col chiedersi che cosa significa sollevarla, quali opportunità e quali pericoli discendono dal solo fatto di metterla sul tavolo.

Sarebbe anche utile riflettere sui tempi e i modi della pianificazione. I processi di piano durano a lungo, hanno tempi assai lenti se posti a confronto con il ritmo del cambiamento reale, e ancor più con quello dell'informazione e della comunicazione. Oggi sperimentiamo, nella nostra vita ordinaria, un tempo accelerato nella comunicazione a tutti i livelli, che modella le reciproche aspettative di individui e organizzazioni. Dieci anni fa poteva apparire normale a un cittadino aspettare tre-quattro anni per conoscere i contenuti di un piano predisposto da esperti e specialisti in una separata sede; oggi questo stile di comportamento risulta pressoché inaccettabile. I cittadini esigono di essere informati, coinvolti e consultati, nel corso di un processo che si sa essere necessariamente lungo. Vogliono essere messi nella condizione di sapere e reagire mentre il processo si sta svolgendo, di partecipare e di dare un contributo. In un

mondo dove ognuno può conoscere le decisioni del Governo in tempo reale con un buon livello di dettaglio e, di conseguenza, reagire, dire la propria, organizzare velocemente una risposta collettiva diretta a esprimere consenso o dissenso, i cittadini hanno sviluppato standard di sensibilità e di aspettative non compatibili con il modo tradizionale di condurre la pianificazione.

Per queste ragioni, penso che le discussioni su come reagire al deficit di pianificazione, dovrebbero essere sviluppate tenendo in considerazione questi elementi. Come minimo, un nuovo modo di gestire l'attività di piano dovrebbe essere codificata e adottata, così che essa preveda sempre un'adeguata dose di comunicazione e di socializzazione sul processo. Come massimo, la stessa struttura del piano potrebbe essere discussa, così che la scelta di pianificazione e quella di fare ricorso a pratiche di tipo contrattuale non siano in contrapposizione tra loro ma in condizione di integrarsi.

### *Sviluppo*

La possibilità di un nesso positivo tra parchi naturali e sviluppo è stata riconosciuta sulla base della discussione sui sistemi locali e sulle condizioni che influiscono sulla loro performance competitiva. Soprattutto nel nostro Paese, questa discussione si è sviluppata a sua volta sulla radice degli studi sui distretti industriali e sulle ragioni del loro successo. In Italia abbiamo maturato un particolare punto di vista su questi temi, per un verso analizzando i fatti reali concernenti il nostro specifico modello di sviluppo, per un altro, contemporaneamente, mettendo a punto un modo originale di guardare a questi fatti, un nuovo paradigma interpretativo. Negli anni settanta e ottanta, il ruolo del territorio nei processi economici e nella formazione di vantaggi competitivi, si è rivelato obiettivamente nella cosiddetta Terza Italia, le regioni in cui i sistemi di piccole imprese si sono imposti all'attenzione con la loro capacità di stare sul mercato e di esportare. Ai fatti si è aggiunta poi la capacità di spiegare le ragioni della performance economica, indicando il ruolo svolto da fattori sociali, culturali e istituzionali.

Non è questa la sede nella quale trattare diffusamente questi punti. Il mio intento è soltanto sottolineare che l'attuale attenzione per le condizioni di competitività di territori definiti - siano essi regioni, aree urbane, o sistemi locali - deve molto a questi trascorsi oggettivi e soggettivi, reali e interpretativi. Più precisamente, vorrei notare che quanto oggi appare di senso comune alle giovani generazioni, e cioè che le identità locali, il patrimonio culturale, le tradizioni produttive contano in modo decisivo sul piano economico, era completamente estraneo alla visione prevalente prima dell'imprevisto fiorire dei sistemi produttivi di piccole imprese e dei distretti industriali. E' stato lo straordinario cambiamento che si è prodotto storicamente sia nell'economia reale, sia nei modelli di lettura della realtà, che ci permette oggi di parlare dei fattori sociali e culturali locali come fattori rilevanti economicamente. Il nostro attuale approccio è il prodotto di un cambiamento che si è dispiegato diversi decenni fa.

Alcune organizzazioni sono oggi particolarmente attive in Italia nel rappresentare i valori del territorio, le risorse culturali, i prodotti realizzati secondo tradizioni locali tipiche, nel sostenere il loro valore economico per l'intero Paese, nel combattere per la loro promozione. Sto pensando, per esempio, a Slow Food o a Symbola. Queste organizzazioni, nei rispettivi campi, mi appaiono evolute dalla storia di successo che ho ricordato: l'emergere oggettivo e la scoperta soggettiva delle connessioni che legano il successo economico con le competenze sedimentate nei luoghi e la capacità sociale di

riprodurle. Accanto al fiorire di queste organizzazioni, assistiamo anche al diffondersi di concetti quali economia della cultura o distretti culturali. Anche questi derivano dalla stessa radice. Essi pongono attenzione alla dotazione di beni pubblici che caratterizza un territorio, dal lato della natura e del paesaggio così come della cultura e della tradizione produttiva. Siamo sempre nel perimetro di una visione, che assegna un ruolo fondamentale alle comunità locali, ai processi di formazione e consolidamento della conoscenza che al loro interno si realizzano, al lavoro di istituzioni capaci di dare sostegno a questi processi, alle capacità locali di auto-organizzazione e di autogoverno. Le abilità competitive e il successo di mercato sono visti profondamente radicati nella dimensione collettiva e comunitaria, nella sfera sociale e istituzionale. Conta molto la presenza di strutture e servizi, contano moltissimo le regole non scritte che incoraggiano gli individui all'impegno e alla cooperazione.

Le persone che condividono questo modo di vedere sono profondamente colpite da quelle espressioni che sembrano mescolare e confondere lo sviluppo con gli affari (come nel titolo citato, nel suo contributo, da Renzo Moschini: "Il parco tra conservazione e business"). La voglia di intraprendere e di guadagnare è una molla indiscutibile, ma se si parla di sviluppo territoriale non si può trascurare la dimensione collettiva. Farlo ha conseguenze critiche. Genera un'ottica deformata per la quale il problema dei parchi sta nel conciliare un interesse pubblico, la conservazione delle risorse, con un interesse individuale e privato, l'aumento del reddito, per mezzo di compensazioni e compromessi. Questa prospettiva non porta molto lontano. Assume un contrasto che richiede necessariamente una mediazione, ma l'assunzione di partenza può essere del tutto diversa. Si può definire il problema come quello di armonizzare due interessi e beni ugualmente pubblici: il bene pubblico di una natura tutelata, ed il bene pubblico di un'organizzazione locale dove la conoscenza sia coltivata, le abilità produttive siano promosse, gli individui siano spinti a impegnarsi e la lealtà sia premiata. Ciò che abbiamo imparato dalla nostra storia, è che un capitale sociale appropriato è un potente motore di sviluppo, e il senso civico, il rispetto delle leggi, la fiducia nelle istituzioni, la capacità di cooperare onestamente, sono ingredienti essenziali di questo capitale sociale. E' in altri termini possibile crescere e prosperare in un contesto niente affatto sfrenatamente competitivo ma basato su istituzioni funzionanti, intese sia come regole sia come "soggetti che fanno" e garantiscono beni collettivi. Questa è la lezione sostanziale che abbiamo estratto a partire dalla seconda metà degli anni settanta, quando Giacomo Becattini, Sebastiano Brusco e Arnaldo Bagnasco cominciarono a tracciare il profilo di un approccio che sarebbe stato in seguito definito paradigma dello sviluppo locale.

Confondere gli affari con lo sviluppo è molto preoccupante. Indica che un recupero è necessario, e una battaglia deve essere combattuta contro lo stravolgimento dei concetti. Mostra anche che, nonostante tutto il parlare che se ne fa, la categoria dello sviluppo locale è rimasta incustodita e alcuni significati importanti si sono persi per strada. Mi pare che questo consiglio di dedicarsi con metodo al *racconto* sul modello di sviluppo che storicamente ci ha caratterizzato, comprese le lezioni che ne abbiamo ricavato e che molti altri ne hanno tratto, dato il larghissimo riconoscimento dato al modello dei distretti sulla scena internazionale. Gli italiani non sono bravi a edificare con orgoglio tradizioni nazionali, e, in questa materia, non fanno eccezione. Naturalmente se si sceglie la via del racconto, della narrazione, conviene continuare e completare il

racconto nel solo modo accettabile perché non si trasformi in una vuota celebrazione: considerare anche il presente e il futuro, le criticità di oggi e quelle che si profilano.

### *Conoscenza*

Cinque anni fa un sociologo di Pittsburgh, Richard Florida, ha pubblicato un libro sul ruolo delle cosiddette tre T, Talento Tecnologia Tolleranza, nel determinare il diverso grado di successo economico delle città statunitensi. La sua tesi è che le città che ottengono i risultati migliori nella competizione economica, sono quelle che totalizzano un punteggio alto in relazione a un definito set di indicatori associati a queste tre variabili, tutte collegate alla presenza nella comunità urbana di persone appartenenti alla “classe creativa”: gente che lavora nell’hi-tech ma anche nell’istruzione e nella cultura, nella moda e nello spettacolo. In quanto indicatori della presenza di creativi, le tre T funzionano, asserisce Florida, quali attendibili proxy della probabilità di guadagnare posizioni nelle classifiche della competitività.

Durante questo stesso ultimo quinquennio, tutti i paesi dell’Unione Europea sono stati impegnati nell’attuazione della strategia di Lisbona, riguardante la trasformazione dell’Europa in “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo”. La strategia è perseguita cercando di raggiungere definiti valori-target di un definito set di indicatori strutturali in un tempo definito: il che significa che l’impegno profuso è monitorabile e verificabile, e deve andare molto al di là di una generica promessa di occuparsi del tema. Gli indicatori riguardano una varietà di aree: occupazione, ricerca e innovazione, riforme economiche, coesione sociale, ambiente e quadro economico generale. In merito agli obiettivi specifici relativi all’istruzione, sono previsti la riduzione drastica degli abbandoni nella scuola secondaria, il raggiungimento di una quota di giovani con diploma di istruzione secondaria pari almeno all’85 per cento e la diminuzione della quota di giovani con scarse competenze. La realizzazione di questi obiettivi richiede all’Italia un impegno maggiore rispetto ad altri paesi europei e un’attenzione specifica perché non siano trascurati i divari interni.

Sempre negli ultimi cinque anni, infine, in connessione con la discussione sulla strategia di Lisbona, un altro tema è venuto emergendo in Italia: le agenzie governative e i giornali hanno preso a parlare sempre più spesso di PISA, un’indagine periodica dell’OCSE sui livelli di competenza dei quindicenni dei paesi che fanno parte dell’organizzazione, in sostanza paesi sviluppati per lo più occidentali. I dati PISA relativi all’Italia mostrano due cose: che la performance media dei ragazzi italiani è inferiore alla media europea, e che la media nazionale copre un drammatico dislivello qualitativo tra Nord e Sud. Il fatto è di particolare gravità, perché PISA non misura le nozioni di cui persone sono in possesso, ma la competenza nell’affrontare i problemi e la capacità logica.

Tutti questi esempi – ed altri potrebbero essere citati – vanno nella stessa direzione: una crescente importanza è assegnata alle competenze e alle capacità creative degli individui. Il potere delle organizzazioni di guidare le prestazioni dei lavoratori e di assicurarne la qualità ai fini di un elevato rendimento di sistema, non è più considerata la chiave per il successo. La variabilità e la flessibilità delle produzioni, prendendo il posto delle serie lunghe standardizzate, hanno riportato in primo piano la capacità di risolvere i problemi e l’autonomia delle persone. Il ritmo dell’innovazione tecnologica, inoltre, è così veloce, che diventa vitale avere una massa critica di risorse impegnate

nella ricerca e nell'alta tecnologia. Per storia e mentalità, l'Italia appare più pronta di altri paesi ad afferrare il senso di questi cambiamenti: non è strano, per un italiano, pensare che un lavoratore più autonomo coincide con un lavoratore più produttivo. Gran parte della nostra capacità di produrre conta da sempre sull'abilità tecnica e la creatività dei singoli. Se tuttavia guardiamo al livello e alla distribuzione degli skill, ai valori dagli indicatori di Lisbona o ai risultati dei test PISA, c'è poco da star tranquilli.

Vorrei sottolineare che la nuova prospettiva può essere applicata, e di fatto viene applicata, tanto a interi continenti quanto a singoli paesi o città. La tendenza a dare valore alla presenza di persone istruite e creative, riguarda tutti i livelli. Florida parla di città, e molte grandi città italiane si sono già cimentate nella misurazione delle T, interrogandosi sulla capacità di espandere le loro classi creative. Lo stesso tipo di ragionamento può essere fatto, in generale, per tutti quei luoghi dove c'è una comunità che vuole migliorare, fare progetti e realizzarli. L'attrazione di persone qualificate appare destinata a diventare la nuova frontiera del marketing territoriale, un tipo di marketing che non richiede tanto strutture materiali quanto servizi immateriali e reticoli sociali. Anche una città simbolo della cultura come Firenze si è posta il problema alcuni anni fa, lavorando a un piano strategico dove la principale questione sollevata era come tornare ad essere un posto dove la cultura viene prodotta in modo eccellente, e non solo un posto dove essa viene consumata in modo massiccio da crescenti quantità di visitatori. Le persone creative scelgono il luogo dove andare a vivere e lavorare, sostiene Florida, guardando essenzialmente al fatto se ci sono altri simili a loro, e se il contesto istituzionale è aperto alle novità e le incoraggia.

Che tipo di politica serve, per attirare risorse umane qualificate? E' ragionevole perseguire una prospettiva simile all'esterno delle grandi città, allargando il numero di luoghi eccellenti e stimolanti oltre quelli già riconosciuti, allontanandosi da una logica di mero *rent-seeking*, sfruttamento dei valori e dei vantaggi consegnati dalla storia? E' possibile pensare che piccole comunità possano avere successo nell'attrarre giovani ad alto livello di istruzione e persone qualificate? Potrebbero i parchi naturali, alcuni tra essi, essere visti come luoghi privilegiati nei quali perseguire questo tipo di marketing immateriale?

### *Periferie*

Tra gli elementi che indicano l'opportunità di riflettere sul ruolo dei parchi, merita particolare attenzione il tema della centralità territoriale: come le vecchie centralità si stanno modificando, come e dove vediamo in atto processi di dislocazione e cambiamento nelle gerarchie tra i centri e le aree. Stiamo assistendo sotto questo profilo a movimenti recenti, il cui interesse risiede nel fatto che sembrano sovvertire ordini antichi che eravamo abituati a considerare radicati nella storia e quasi intangibili. Il tema è troppo complesso per pretendere di dirne in un modo non generico. Vorrei solo provare a sollevarlo con l'aiuto di alcune suggestioni.

Sulle centralità in movimento, uno dei fenomeni più evidenti in Italia riguarda la Toscana e la sua parte tradizionalmente meno sviluppata, la Maremma. Nel 2004 la celebrazione del 50mo anniversario della tragedia mineraria di Ribolla – celebrazione che aveva il valore terapeutico di una purificazione collettiva dal dolore, e anche, per molti non locali, di un omaggio a Luciano Bianciardi e alla sua *vita agra* – ha riportato alla memoria le condizioni ambientali e sociali di un posto duro nel quale la gente

lottava per sopravvivere. Ma la Maremma non è più quel genere di luogo. I tempi di Kansas City (così Bianciardi aveva ribattezzato Grosseto) sono finiti. L'area sta conoscendo una progressiva marcia verso la prosperità almeno dalla metà degli anni novanta, quando le riviste americane specializzate cominciarono a chiamarla "nuova California" per i crescenti investimenti nei vigneti e negli impianti di vinificazione. Dieci anni dopo quel primo clamoroso riconoscimento, la provincia non solo ha riempito le enoteche di bottiglie, ma ha messo le sue cantine sulle più prestigiose riviste di architettura. Il top della professione lavora nelle sue campagne: Mario Botta ha già realizzato *Petra*, definita da qualcuno la cantina più bella del mondo, e da qualcun'altro la cattedrale del vino; Renzo Piano sta costruendo un impianto su incarico di un gruppo italo-francese; lo stesso sta facendo uno studio di progettazione californiano; architetti di Bergamo e Vicenza hanno già costruito per conto di imprese delle loro regioni. Ben pochi dubbi restano sul fatto che i capitali esterni hanno fatto ingresso nel territorio e continuano a entrarvi in modo massiccio, moltiplicando il valore esistente e accelerando la trasformazione territoriale. Il posizionamento della Maremma non è più così diverso da quello del mitico Chianti. Potrebbe essere non troppo lontano il momento nel quale Grosseto dismetterà definitivamente i panni di Kansas City, per convertirsi nella capitale del *Maremmashire*.

Non sempre movimenti di questo genere sono così espliciti e rapidi, come tipicamente avviene quando si muovono i grandi capitali. Gli investimenti esterni, per concentrazione e impatto, sono capaci di cambiare il ruolo e l'immagine di un luogo in pochissimi anni. Molte altre dinamiche territoriali sono sotterranee, silenziose e lente. Ma avvengono. Negli anni settanta, per tornare un istante al punto precedente, si riconobbe l'emersione della Terza Italia con forte ritardo: non ci si aspettava niente di davvero significativo da quella parte; i luoghi ai quali si guardava erano Torino, Milano, i centri del vecchio triangolo industriale. Errori di questo genere restano comuni e probabili. Il punto è che non c'è quasi nessuno che guarda alle periferie e ai loro cambiamenti, grandi o piccoli che siano. Lo potrebbero fare però quelle istituzioni che hanno in sorte di stare al cuore della periferia, di avere la periferia all'interno dei loro confini o alla porta di casa. Esse si trovano in una posizione privilegiata per interrogarsi sulle trasformazioni dei luoghi cosiddetti marginali, e per cogliere come vecchie e nuove centralità si muovono e si trasformano attorno ad essi, modificando i rapporti territoriali.

I parchi si trovano spesso, oggettivamente, in questa condizione, e non sono lontani a mio parere dall'assumere soggettivamente questa prospettiva. In alcuni casi, essi appaiono già molto vicini a occuparsi di vecchie e nuove centralità territoriali. Vorrei citare in proposito un caso particolare. Nell'Appennino tra Emilia, Liguria e Toscana si sta realizzando il progetto "Città di villaggi tra (valle) Padana e Tirreno". Il progetto finanzia recuperi di strade e manufatti, sistemazioni ambientali, servizi: niente di innovativo, se si guarda alle tipologie d'azione. Anche la cooperazione tra regioni ed enti parco, con la creazione di un coordinamento tecnico, non è una novità assoluta. Il punto di forza del progetto, a mio parere, è che definisce come centro una vasta zona di crinale dalla quale è possibile scendere verso grandi sistemi territoriali fortemente caratterizzati. In questo modo, capovolge la percezione dei rapporti spaziali. Se si osserva la mappa della "Città di villaggi", il primo impatto è un senso di disorientamento e di sorpresa. In mezzo ci sono le montagne, tante montagne, che non si è per nulla abituati a considerare come insieme, e che quindi risultano misteriose, di

estensione incerta, mentre alle propaggini, nelle varie direzioni, bisogna andarsi a cercare uno per uno quelli che si è abituati a considerare i veri punti di riferimento, le città e le coste. Le gerarchie a cui si è abituati non tengono più.

Un quotidiano nazionale ha di recente parlato del progetto, titolando “l’area naturale più grande d’Europa” o qualcosa di simile. Vista da questo lato, l’operazione ha un forte potere comunicativo, ed è certo un bene enfatizzare la rilevante massa di risorse che l’insieme compone. Ma c’è anche l’altro effetto al quale prestare attenzione: le coordinate spaziali slittano, la griglia mentale entro la quale sistemiamo i luoghi è costretta a scomporsi e ricomporsi. Cosa intendo? E’ facile da spiegare. Gli emiliani come me tendono a riferire tutti i luoghi della propria regione all’asse della via Emilia, li sistemano mentalmente a nord o a sud, lontano o vicino all’asse centrale. A confronto con la “Città di villaggi”, lo schema non è più di alcuna utilità. Per collocare in un sistema di relazioni spaziali il pezzo che corrisponde alla montagna emiliana, bisogna guardare a sud e a ovest, studiare nuove distanze, osservare le vie di comunicazione di qua e di là dal confine regionale. La mappa inoltre fa risaltare il rango veramente straordinario del dominio territoriale a cui questa montagna presiede, tra pianura padana, costa ligure e valle dell’Arno. Tutta la montagna appare come un grande ponte tra luoghi fortissimi per identità e per economia, un valico strategico. Nulla a che spartire con le abituali, pallide connotazioni delle zone montane viste come schegge marginali di province: la “montagna di Reggio, “l’entroterra di La Spezia” e così via.

Considerare le centralità territoriali, sollevare la questione del loro cambiamento, passa anche per una maggiore libertà mentale dai soliti punti di vista, le solite prospettive e gerarchie. Il progetto che ho descritto, a me pare, spinge ad assumere questa maggiore libertà. Non pretendo di averne colto il senso autentico nella visione dei promotori, che magari sarà stato tutt’altro.

### *Sistema*

Una ragione per la quale sarebbe importante costruire una politica nazionale dei parchi, una politica in grado di tenere assieme e coordinare tutti i parchi, nazionali e regionali, viene dall’idea che nuove sfide si stanno profilando, le quali richiedono una risposta di sistema; una risposta cioè che sarebbe inefficiente e insensato lasciare all’iniziativa di ogni singolo parco. Alcuni esempi di queste nuove sfide, sono stati di recente proposti all’attenzione da Giorgio Osti. A suo giudizio, vi sarebbero tre materie sulle quali una reazione e una proposta organizzata da parte del mondo dei parchi sarebbe desiderabile nel prossimo futuro: le nuove infrastrutture; la redistribuzione delle fonti energetiche; la proliferazione dei consumi individuali. Vorrei considerare qui le prime due, le più accessibili nel breve-medio termine.

La Regione Toscana ha di recente assunto l’iniziativa di studiare una nuova procedura per l’approvazione delle grandi opere infrastrutturali che toccano interessi locali e sono esposte al rischio di incontrare l’opposizione delle comunità locali. Ha coinvolto esperti e consulenti qualificati, e ha posto le premesse per affrontare in un modo costruttivo la questione *Nimby* al di là delle generiche rimostranze e delle posizioni ideologiche. Mi sembra un buon esempio di quel genere di questioni che un sistema di parchi avanzato potrebbe affrontare per cercare di dare un contributo al tema.

In materia di energia, la sfida per i parchi nasce dal moltiplicarsi degli impianti decentrati di produzione: le fattorie eoliche, le centrali a biomassa, le minicentrali idroelettriche. Soprattutto gli impianti eolici si vanno diffondendo a un ritmo particolarmente intenso in molte zone appenniniche del meridione, nelle aree rurali meno densamente abitate, anche situate in prossimità di aree protette. Le pale sono installate sulla base di un'autorizzazione del Comune, e, in genere, quello che si osserva è che i Comuni sono lasciati soli nella loro decisione, sulla quale pesa molto l'esigenza di rimpinguare i miseri bilanci con nuove entrate. Un piano regionale di settore che indichi dove e come è preferibile e possibile creare gli impianti, è assente. Le autorità sovralocali non vengono interpellate e coinvolte, se non quando si accendono conflitti tra i Comuni. Il risultato è che molto spesso le comunità discutono poco, e in modo poco informato e razionale, dell'opportunità di realizzare gli impianti.

Pensare che aspetti come questi possano rientrare nell'agenda del sistema dei parchi, significa immaginare un grosso incremento di efficienza. Le sfide citate richiedono un sistema capace di studiare, elaborare proposte e promuovere soluzioni. Osti ipotizza anche che i parchi possano, su queste materie, entrare in un regime negoziale che li rafforzi sul piano politico ed economico. Le implicazioni, insomma, sono di gran lunga più impegnative di un generico coordinamento tra aree protette. In altre parole, ciò che si verrebbe a disegnare è un sistema dotato di una testa assai forte e credibile, che funziona come punto di riferimento e di iniziativa. Naturalmente questo non contrasta necessariamente con una prospettiva di cooperazione orizzontale tra i parchi. Per fare solo un esempio: se in Emilia si discute di perequazione urbanistica a favore delle aree montane integrate con i centri di valle (aree montane, cioè, erogatrici di flussi di benefici ai residenti urbani), è certo opportuno, in una logica di rete orizzontale, far diventare il modello un riferimento comune a tutti i parchi, a partire da quelli che si trovano in condizioni territoriali simili.

Vorrei infine notare che un sistema forte sarebbe di straordinaria utilità, in materia di uso efficiente delle risorse finanziarie destinate alle aree parco per lo sviluppo delle comunità locali. In materia di formazione e di contributi alle imprese, in particolare, un sistema di supporto ai singoli enti parco diretto ad accrescere la loro capacità di animazione territoriale e di progetto, sarebbe importantissimo per aumentare sia il tasso di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili sia la qualità della spesa. Una criticità diffusamente riconosciuta, nell'uso dei fondi per lo sviluppo, risiede nella scarsa capacità e attitudine della pubblica amministrazione a dare informazioni, orientare, indirizzare e contribuire alla elaborazione dei progetti dei privati: attività non solo ammesse dalla normativa comunitaria, ma necessarie per mettere i cittadini delle aree svantaggiate nella condizione di avvalersi dei fondi, e assicurare un equo ed efficace accesso ai finanziamenti.

Su questo fronte, un'iniziativa da parte del sistema dei parchi rappresenterebbe una vera e propria svolta. Negli anni scorsi, anche una regione come l'Abruzzo dove i parchi naturali sono una presenza radicata e al centro di molte attività imprenditoriali, una parte considerevole delle risorse finanziarie riservate alle imprese del settore ambientale sono rimaste inutilizzate. La ragione potrebbe certo risiedere in un eccesso di offerta di fondi in rapporto alla domanda, su cui poco si potrebbe fare se non rivedendo la programmazione finanziaria. Ma è probabile che una scarsa informazione e capacità di indirizzo da parte delle autorità regionali e locali abbia svolto pure un ruolo decisivo nel deprimere l'accesso alle risorse. Troppo spesso si ritiene che stanziare ingenti

risorse finanziarie sia quello che conta, per favorire lo sviluppo di un settore. Non è così. L'offerta di risorse è certo importante, ma non può in alcun modo sostituire l'interazione con i cittadini e l'orientamento alla formazione delle proposte.

Il sistema dei parchi, entrando su questo terreno, potrebbe codificare un metodo efficace per massimizzare l'informazione e la capacità di indirizzo sulle materie e nei settori che più interessano le aree protette. Un simile impegno sarebbe fuori scala per un singolo parco, mentre è perfettamente in linea con la missione di un sistema che fornisce servizi. Sarebbe altamente desiderabile che quello che non è stato fatto durante il ciclo 2000-2006 dei fondi strutturali, fosse fatto nel prossimo periodo, il 2007-2013, appena iniziato, almeno a beneficio dei parchi meno organizzati delle regioni del Sud interessate dall'obiettivo comunitario Convergenza, dove, di nuovo, tante risorse finanziarie saranno riversate nei prossimi anni.

### *Constituency*

La relativa disattenzione che circonda oggi i parchi (ma qualcuno usa parole più forti) potrebbe essere spiegata in parte da cambiamenti obiettivi: negli anni ottanta proteggere il 10% del territorio era un traguardo capace di mobilitare; oggi la televisione mostra il ghiacciaio dei Forni, nel cuore dello Stelvio, ridotto ai minimi termini, il Po senz'acqua, e nella mente della gente si forma la percezione che la conservazione delle risorse non è più una questione che si possa affrontare a Roma con una legge. Lo scenario non incoraggia. E' più difficile identificare chi bisogna combattere, e, soprattutto, è più difficile immaginare un'azione in grado di ripagare gli sforzi che le sono dedicati. Molte difficoltà attuali derivano da cause oscure o a grande scala, imparagonabili alla speculazione edilizia contro la quale Antonio Cederna lottava negli anni sessanta. Allo stesso tempo, sembra svolgere un ruolo anche un elemento soggettivo, un deficit di interpretazione, di visione e di ideali. Per rilanciare l'impegno civile a favore dei parchi, occorre chiedersi quali attori sociali potrebbero sentirlo proprio, quale potrebbe essere, oggi, una *constituency* di riferimento.

Con piacere e soddisfazione assistiamo da qualche anno all'ascesa di un movimento che enfatizza la qualità territoriale, le identità e i prodotti locali. Ho già fatto cenno al fenomeno. La *constituency* che sostiene il movimento è riconoscibile in un ceto medio provvisto degli strumenti culturali e del reddito necessari per apprezzare i tesori della nostra tradizione culturale e produttiva, alimentando il consumo di beni di alta qualità. Il riferimento alla disponibilità di reddito è importante, perché indica che si tratta di un pubblico di persone adulte o mature. A questa classe di consumatori, si affiancano dal lato dell'offerta alcuni segmenti della produzione agricola, l'artigianato tradizionale, le manifatture tipiche. Gran parte del movimento si concentra nelle colline e nei piccoli centri del Nord e del Centro Italia.

Se si prova a paragonare questo tipo di *constituency* con quella che animava il movimento dei parchi nel suo punto alto, si avverte uno scarto significativo. Allora, la forza propulsiva era data principalmente da persone sensibili alle politiche di disciplina e di uso delle risorse, interessate a conservare l'integrità del territorio e della natura contro azioni distruttive o di rapina. Molte erano giovani. Il movimento dei parchi era parte del movimento ambientalista, critico nei confronti del modello di sviluppo, sostenitore dell'accesso pubblico alle risorse. Se dovessimo decidere che la *constituency* più vicina a sostenere un rilancio dei parchi è, oggi, quella dei cittadini-consumatori di

prodotti tipici, segneremmo una discontinuità forte con quel passato. Vedremo i parchi occuparsi sempre più di promozione dei valori specifici dei singoli territori, e meno di valori sociali. Magari non li vedremo trasformarsi in agenzie Food&Wine, che sarebbe eccessivo, ma potremmo comunque apprezzare una re-interpretazione della loro missione.

E' desiderabile un esito di questo genere? A me pare di no, principalmente per una ragione. Ho frequentato a più riprese il parco nazionale del Pollino negli ultimi sette anni, e non ho visto avvenire grandi miglioramenti. Mentre scrivo queste righe, leggo sul giornale che il commissario del parco, insediato da non molto, ha dichiarato che la situazione, certo, non è buona, ma non si possono fare miracoli in pochi mesi. Penso agli anni e anni e anni che sono passati da quando si poteva fare qualcosa, senza miracoli. Il modello Food&Wine non ha nulla da dire a casi come questo, né la *constituency* che lo sostiene può essere una risorsa, almeno nell'immediato. Al contrario: quel modello tende a promuovere le dotazioni esistenti, a privilegiare i luoghi favoriti dalle maggiori concentrazioni di beni di qualità, così che potrebbe addirittura spingere col tempo la politica dei parchi nella braccia dei percettori di rendite, coloro che hanno avuto la fortuna di nascere e prosperare nelle meravigliose colline del Senese o delle Langhe, e intendono estrarre il massimo profitto possibile da questa loro fortuna. Sarebbe un esito veramente triste.

In positivo (e pensando al Pollino): su quale tipo di *constituency* si può allora fare leva? Probabilmente non tanto quella dei cittadini-consumatori di beni di alta qualità, ma quella dei cittadini-titolari di diritti. Mi spiego. Ci sono diritti di cittadinanza che sono generati da uno Stato che funziona, una società organizzata, un insieme di istituzioni che forniscono buoni servizi essenziali. Se ricordate il discorso sulle *capabilities* sviluppato da Amartya Sen, comprenderete chiaramente di che cosa sto parlando. Ci sono diritti dei cittadini che sono obiettivamente dipendenti da come i servizi pubblici funzionano o non funzionano. A seconda dell'efficienza dei servizi, potreste avere individui ben attrezzati e nelle condizioni ideali per godersi la vita e correre la loro competizione, qualunque essa sia, o individui penalizzati e svantaggiati. Va considerato inoltre che la percezione dei diritti dipende fortemente dall'esperienza di vita. Così, tipicamente, si possono avere persone molto simili tra loro sia per istruzione che per livello di reddito, che considerano ovvio avere o non avere scuole materne per i loro bambini, o piscine accessibili e ben tenute nel loro quartiere, o un efficiente servizio di raccolta dei rifiuti. Se potessimo spostare alcuni standard di servizi pubblici da un'area a un'altra – gli standard degli asili di Napoli a Reggio Emilia, per fare un esempio estremo – assisteremmo a violente reazioni da parte di coloro che sono privati dei livelli di servizio a cui erano abituati e che hanno assimilato come non rinunciabili. Questo significa che la gente è in grado di riconoscere, e di esigere, ciò che sulla base della propria esperienza ha imparato a riconoscere e a esigere. E' un tratto psicologico e sociale assai importante, perché significa che non si può contare sulla domanda locale per migliorare gli standard dei servizi: non sono i cittadini che soffrono il disservizio e la privazione, le forze sulle quali fare leva. E' qui che avere uno Stato centrale che funziona, fa una grandissima differenza per coloro che soffrono l'inefficienza e l'arretratezza.

Quali istituzioni che erogano servizi al pubblico, i parchi sono direttamente coinvolti in questo genere di riflessioni. Quali espressioni di una politica pubblica nazionale, inoltre, i parchi dovrebbero misurarsi con standard di erogazione di servizi ragionevolmente

uniformi. Alla *constituency* dei cittadini-titolari di diritti, ci si può rivolgere percorrendo questa strada. Meno elettrizzante, lo riconosco, della stagione della grande avanzata che si concluse con la legge quadro, ma non disprezzabile, mi pare, in tempi di disinvoltata dismissione del ruolo del pubblico. A me piacerebbe che i parchi si impegnassero per misurare il gap negli standard di servizio che li riguarda, e provare a chiuderlo. Mi piacerebbe che una politica realmente nazionale riuscisse a rendere comparabili i flussi di benefici pubblici nei luoghi avanzati e in quelli arretrati, dichiarando esplicitamente come alcuni diritti di cittadinanza assumono i loro contorni reali nei vari luoghi e nelle varie regioni. Tecnicamente, la questione richiede lavoro. Bisogna domandarsi quali standard è ragionevole fissare, e in che modo incentivare a raggiungerli. Ma non vedo altro modo per rivolgersi seriamente alla *constituency* di cittadini che ho evocato.

## Riferimenti

*Governance*. Il saggio di Luigi Bobbio sull’Autorità di bacino del Po, citato in chiusura di paragrafo, è incluso nel volume *Il futuro delle politiche pubbliche* a cura di Carlo Donolo, Bruno Mondadori 2007. In tema di strategia in ambiente complesso, rinvio a David Lane, Robert Maxfield, “Foresight, Complexity and Strategy”, in *The Economy as an Evolving Complex System II*, Eds. Arthur, Durlauf and Lane, SFI Studies in the Science and Complexity, Addison-Wesley, 1997 (saggio reperibile in rete). In tema di *learning by monitoring*, il riferimento è ai lavori di Charles F. Sabel, professore di scienza politica alla Columbia University, tutti disponibili nel suo sito web, tra cui in particolare: *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, in Neil J. Smelser, Richard Swedberg, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Russel Sage Foundation, 1994. Due saggi recenti di Sabel pubblicati in italiano che fanno riferimento ai nuovi modelli di produzione di servizi pubblici, sono: *Mondo in bottiglia o finestra sul mondo? Domande aperte sui distretti industriali nello spirito di Sebastiano Brusco*, in “Stato e mercato”, n. 70, aprile 2004; *Lo sviluppo auto-sostenuto. Ripensare il ruolo dell’intervento pubblico nella promozione della crescita economica*, in “Stato e mercato”, n. 77, agosto 2006.

*Sviluppo*. Della vasta letteratura su distretti industriali e sviluppo locale, mi limito qui a ricordare, componendo un mix di contributi classici e contemporanei: di Arnaldo Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino 1977; Giacomo Becattini (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino 1987; *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri 1998; di Sebastiano Brusco, *Piccole imprese e distretti industriali. Una raccolta di saggi*, Rosenberg&Sellier 1989; *Industriamoci. Capacità di progetto e sviluppo locale*, Donzelli 2004; *Distretti industriali e sviluppo locale. Una raccolta di saggi (1990-2002)*, Il Mulino 2007; di Domenico Cersosimo e Guglielmo Wolleb, *Economie dal basso*, Donzelli 2006; di Gilberto Seravalli, *Né facile né impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*, Donzelli 2006; di Carlo Trigilia, *Sviluppo locale*, Laterza 2005. Nel parlare del capitale sociale motore di sviluppo ho preso a prestito alcune righe dall’articolo di Michele Salvati, *La rivoluzione del senso civico*, Corriere della Sera del 22 agosto 2007. Il riferimento alle istituzioni come “soggetti che fanno” rimanda a Alessandro Arrighetti e Gilberto Seravalli, *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli 1999.

*Conoscenza.* Il libro di Richard Florida che cito è *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori 2003. L'elenco degli indicatori strutturali della strategia di Lisbona è reperibile al sito <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/structind/info/data/index.htm>. L'indagine OCSE-PISA (*Programme for International Student Assessment*), che valuta a cadenza triennale le capacità e le competenze degli studenti 15-enni in oltre 45 paesi, è condotta in Italia dal MIUR/MPI e dall'INVALSI. Informazioni su PISA sono reperibili nel sito <http://www.pisa.oecd.org/>. Sul piano strategico di Firenze, rinvio al volume: *Progettare Firenze. Materiali per il piano strategico dell'area metropolitana fiorentina*, Comune network, ottobre 2001.

*Periferie.* Di Luciano Bianciardi ho citato esplicitamente *La vita agra*, prima ed. Rizzoli 1962, e, implicitamente, *Il lavoro culturale*, prima ed. Feltrinelli 1957. E' infatti in quest'ultimo che Grosseto è paragonata a Kansas City: "la città tutta periferia, aperta, aperta ai venti ed ai forestieri, fatta di gente di tutti i paesi" (p.15). Il progetto pilota "Una città di villaggi tra Padana e Tirreno" è stato finanziato dal CIPE nell'ambito del programma APE Appennino Parco d'Europa. Sul progetto rimando al contributo di Ugo Baldini e Giampiero Lupatelli, *Le agende strategiche. Una proposta per i progetti integrati d'area*, in "Parchi" n.49, 2006.

*Sistema.* Il contributo di Giorgio Osti al quale faccio riferimento è *Gestire la natura, cambiare la società*, in "Parchi" n.50, 2007. Al progetto di legge della Regione Toscana in materia di grandi opere è dedicato l'articolo *Un'Authority per la partecipazione. Le opere si discutono. Per sei mesi*, Corriere della Sera, 31 luglio 2007. Il tema della perequazione urbanistica nelle aree montane integrate a centri esterni erogatori di lavoro e servizi, è menzionato nel contributo di Baldini e Lupatelli sopra citato.

*Constituency.* L'ipotesi di lavoro tracciata nel paragrafo è direttamente debitrice dei ragionamenti maturati all'interno del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli "obiettivi di servizio" per il nuovo ciclo 2007-2013 della politica regionale europea. Vedi l'area dedicata nel sito DPS: [http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.mef.gov.it/obiettivi_servizio). Il volume di Amartya Sen al quale implicitamente mi riferisco, è il noto *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori 2001.