

"Aree protette e sviluppo: locale&glocale.": alcune riflessioni di partenza.
Ippolito Ostellino

1. Il parco tuttologo e alcuni malintesi.

Come Anna Natali nel recente contributo su Parchi n. 50 ha lucidamente sottolineato, le aree protette hanno modificato oggi il loro ruolo, divenendo da oggetto di protezione a soggetto di gestione dei diversi aspetti che interessano il governo del territorio: promozione turistica, tutela dei beni culturali, conservazione della natura, risanamento e bonifiche, governo urbanistico, educazione ambientale, gestione agro-silvo-pastorale, protezione civile, difesa idrogeologica, etc...

Subito occorre sgombrare il terreno da un malinteso: molti hanno visto in questo fenomeno lo snaturarsi della originaria missione delle aree protette, specie quando si sono particolarmente estese le attività nel campo della promozione turistica e nel recupero delle tradizioni enogastronomiche, con la nascita di marchi di qualità ed altre iniziative di valorizzazione dei prodotti locali.

Non è stato uno snaturarsi, ma al contrario è la spesso eccessiva mancanza di un forte e determinato impegno anche finanziario delle attività degli enti nei temi della conservazione ad aver generato questo dubbio. Quanti piani dei parchi approvati, quanti lavori e studi attivati e messi in rete. A fianco di alcuni esempi di eccellenza la gestione dei valori naturalistici è rimasta sulla carta senza tradursi in misure di conservazione estese e presenti a vasta scala sul territorio. Un esempio per tutti è la ancora mancata redazione della Carta della Natura o la mancanza di una modalità di raccolta nazionale dei lavori scientifici che in primis nelle aree protette nazionali vengono svolti.

Altro malinteso è che la loro capacità di affrontare le tematiche territoriali possa trasformarsi in una loro originale capacità di fare "sistema istituzionale". Certamente una delle novità ed originalità dell'esperienza delle aree protette è quella di aver proposto sullo scenario locale una nuova modalità di affrontare i temi del territorio, spesso fornendone una nuova soluzione. Quindi a volte può essere forte la tentazione di ritenerle un nuovo modello di governo del territorio. Ma questo tranello rischia di spostarne l'originalità verso un loro snaturamento che non deve trasferirne la funzione da quella di strumento straordinario di governance per porzioni di territorio speciali a quella di ennesimo soggetto di governo locale.

La funzione dell'area protetta deve essere al limite come esempio e buona pratica le cui soluzioni possono essere esportate nel governo ordinario delle altre istituzioni che devono sempre di più farsi carico in un approccio virtuoso dei temi ambientali che l'area protetta porta ovviamente in se come prima istanza gestionale.

2. Il "parco-territorio".

In realtà le conseguenze gestionali che la tutela della natura genera, obbligatoriamente, in tutte le diverse sfaccettature della gestione territoriale sono invece la naturale conseguenza e maturazione che una politica di tutela deve conoscere ed alla quale deve giungere per tradursi da "manifesto di tutela" a concreto radicamento nelle diverse azioni di uso del suolo, in ognuna delle quali l'attenzione ambientale diventa chiave di interpretazione. Alla luce di queste valutazioni chi opera nelle aree protette deve dare con attenzione le risposte a quelle categorie della *vision* e della *mission*, un esercizio che può con particolare efficacia riposizionare e definire con maggiore concretezza l'operare dei parchi sul territorio (1).

Di qui l'area protetta è giunta a esplicare una vastissima gamma di funzioni, partendo da un impianto di professioni e di attività tradizionalmente legate alla sola conservazione. Dal "parco-natura" al "parco progetto di territorio". Come può dunque farvi fronte? Come può con efficacia rispondere con un progetto ed una organizzazione consolidati a questi compiti complessi? Questa domanda è fondamentale se si vuole che l'esperienza maturata si consolidi e possa passare da

una fase esplorativa ad una strutturata, per dare modo alla dimensione dello sviluppo locale di tradursi da necessità a risultato.

Per fornire elementi di riflessione per poter individuare una risposta, si possono proporre due ordini di questioni: quali piani e quali soggetti per gestire l'attività dell'area protetta.

2.1. Il piano doppio: piano economico-sociale (strategico) e piano territoriale.

Una area protetta può governare l'uso del suolo e garantire la conservazione dei beni naturali presenti con il Piano territoriale, o Piano per il Parco (2), strumento unico di governo del territorio. Grazie a questo strumento anche l'attività di gestione naturalistica è garantita perché vengono fissati gli standard di uso del territorio.

Oggi a fianco di questo strumento è previsto quello del Piano socioeconomico (3) ovvero del Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Intanto occorre dire che, forse per la scarsa maturità della visione territoriale che viene riconosciuta all'istituto dell'area protetta come prima ho ricordato, tale strumento non è così diffuso come impegno e necessità della sua adozione. Inoltre è anche da constatare la forte assenza di stimoli da parte degli organismi centrali a che tale situazione si venga a modificare.

Ma in secondo luogo, per commentare quanto ci interessa qui mettere in evidenza, questo strumento rischia di apparire di scarso valore se parametrato alle sue concrete ricadute. La sua identificazione appare infatti quasi del tutto staccata da una altra famiglia, del tutto omologa, di strumenti che oggi vanno sotto il nome di Piano strategici. Questa divisione e separazione rischia di relegarlo quasi ad un "piano di incentivi" invece di diventare lo strumento di indirizzamento per la costruzione delle alleanze locali per far vivere l'area protetta nel tessuto economico, sociale e soprattutto culturale locale. Voglio affermare che piuttosto questo strumento dovrebbe del tutto abbandonare la sua polvere di "piano di sviluppo" per abbracciare integralmente l'approccio strategico che altri metodi di costruzione degli scenari di sviluppo di un territorio o di una città hanno utilizzato. Dal Piano socioeconomico giungere quindi al Piano strategico per poterne con maggiore forza e capacità estrarre due elementi di concretezza: la modalità di formazione, per definizione costruita con un percorso condiviso, e l'individuazione di partenariati e strumenti di attuazione di quelle politiche e di quegli indirizzi individuati dal piano. A titolo di esempio è interessante riprendere l'articolazione del PESS del parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi, del quale il dettaglio è visibile sul sito web del parco nazionale:

1 - Tutela del patrimonio ambientale e del paesaggio umano.;

Il sistema ambiente della comunità non si esaurisce entro i confini del parco ma si estende in molti casi anche fuori dei suoi confini. Il sistema di funzioni del parco è strettamente correlato con l'ambiente che lo circonda a partire dalle emergenze, quali il corso di torrenti, i boschi, i biotopi di pregio e in generale i corridoi e gli accessi naturalistici al parco stesso, fino alla ordinaria gestione del territorio della comunità, a maggior ragione in un parco come questo.

2 - Sviluppo delle comunità residenti con attività economiche sostenibili.;

La seconda linea d'intervento mira a due obiettivi strategici che sono lo sviluppo delle attività sostenibili e la valorizzazione delle risorse umane. Le attività sostenibili più accessibili in questo primo quadriennio sono riferibili ai quattro ambiti d'attività del primario biologico, del turismo dolce, dell'artigianato e del commercio.

3 - Migliorare l'efficienza del sistema-parco.;

La funzionalità del sistema sociale della comunità rurale dell'area di piano è fortemente compromessa, in particolare in quota e nelle aree marginali. Questo progressivo indebolimento e, in alcuni casi, totale abbandono è perfettamente leggibile dalle analisi allegate al piano. Inevitabile che in comunità, con equilibri così gravemente compromessi, sia necessario dare una consistente iniezione d'efficienza e nuovi elementi di sviluppo endogeno indotto dal parco e dalla

comunità.

Ma oltre alla necessità di dotarsi di strumenti di maggiore efficacia ed attualità si deve constatare come probabilmente entrambi gli strumenti siano da considerarsi carenti sotto il profilo della individuazione dell'apparato degli "strumenti attuativi". Nella stessa disciplina urbanistica, una volta stabilito il quadro generale della pianificazione, sono specificamente individuati strumenti finalizzati a dare attuazione alle previsioni di piano, distinguendo tra i principali strumenti attuativi: i piani particolareggiati (di iniziativa pubblica o privata), i piani di zona, i piani di lottizzazione, i piani per l'edilizia economica e popolare, i piani delle aree da destinare agli insediamenti produttivi, i piani di recupero di iniziativa pubblica o privata.

A questo tema si deve guardare e su questa strada alcune esperienze europee e statunitensi possono essere utili spunti di pensiero nelle quali si può individuare un percorso che dalle indicazioni di Piano giungano ad un progetto di territorio, ovvero alla "Infrastruttura verde". Su tale concetto recentemente ha avviato un lavoro specifico l'Osservatorio del Paesaggio del Parco del Po e della Collina Torinese (4). L'idea dell'infrastruttura verde nasce dall'osservazione delle migliori pratiche che si stanno attuando soprattutto negli Stati Uniti e in Inghilterra, dove l'idea di *Green Infrastructure* si va facendo strada attraverso importanti esperienze, dalle quali si possono trarre utili insegnamenti per migliorare la gestione delle aree verdi ad alta valenza ambientale. L'infrastruttura verde è una rete di reti che esplicano diverse funzioni, tra cui quella ecologica è di importanza fondamentale. Nel configurare il progetto della rete ecologica si è tenuto conto della strategia per la formazione della rete ecologica pan-europea, la cui realizzazione richiede un apporto alle varie scale: nazionale, regionale e locale. Il progetto si profila anche come uno sviluppo del lavoro avviato con gli studi che hanno riguardato la Corona Verde dell'area metropolitana torinese. Questi studi, infatti, hanno evidenziato come il territorio della Corona Verde sia costituito da una complessa rete multifunzionale, ecologica, storica e paesaggistica. È parso dunque opportuno sviluppare lo studio proprio nella direzione di tradurre in un'idea organica e più sistematica questa natura di rete multifunzionale, che la nozione di infrastruttura verde esprime in modo più compiuto di quanto si evinca dalla visione in termini di Corona Verde. Vi è poi un altro scopo che ispira il presente lavoro: delineare un nuovo scenario di sviluppo e di miglioramento per innovare la governance dell'Ente parco in un quadro di stretta cooperazione con gli enti locali e con la Regione. Uno scenario che sia di riferimento per una rinnovata forma di pianificazione dell'area protetta. Una forma di pianificazione più dinamica, negoziale, strategica, che consenta all'ente parco di essere un soggetto attivo della coesione del sistema locale intorno ad un comune progetto di sviluppo di una economia e di un territorio della natura, dell'agricoltura e del paesaggio ereditato dalla storia.

2.2. Soggetti attuatori e Professioni.

La seconda riflessione riguarda le competenze e i soggetti che possono garantire l'attuazione delle indicazioni di piano e i progetti che da quei piani ne è derivata e discesa.

Se infatti da un lato possiamo tentare di immaginare ed anche identificare quali siano gli strumenti utili per consentire un corretto ed efficace lavoro all'area protetta, questo si scontra però con la problematica degli strumenti gestionali. I parchi ovvero possono innescare processi virtuosi ma da questi deve discendere una conseguente attivazione di diverse attività:

1. da un lato quella strettamente privata che, sapendo cogliere le opportunità fornite dalle aree protette le sappia tradurre in azioni virtuose e servizi.
2. dall'altro quella di soggetti paralleli all'area protetta che permettano a questa di cantierare le attività, ovvero anche di gestirle, supplendo ad evidenti carenze organizzative interne che molte strutture di aree protette possiedono ma soprattutto alle difficoltà normative che enti di diritto pubblico si trovano a dover affrontare nella realtà delle attività economiche locali.

Questo secondo tema apre uno scenario dai confini ancora incerti ma che costituisce di certo il terreno da esplorarsi, e sul quale già diverse iniziative si sono peraltro affacciate sul panorama nazionale: per citarne alcune l'associazione "Strade dei Sapori dei Nebrodi" del Parco dei Nebrodi o l'associazione Ecoturismo in Marittime del parco naturale delle Marittime

Non si tratta di certo di far nascere "nuovi enti", ma affermare che delle due una: o l'ente di gestione diviene strumento a maggiore flessibilità sul modello francese della nuova normativa, o ad esso si devono affiancare altre strutture di natura anche mista pubblica e privata alle quali si affida un compito di intervento e gestione.

Le difficoltà su questo terreno non sono poche e soprattutto di carattere normativo per i problemi connessi alla partecipazione ed alle attività che un ente può svolgere nell'ambito di soggetti paralleli costituiti con fini di attuazione di politiche e di svolgimento di attività "in housing".

Tuttavia è evidente una necessità: quella di costruire quanto meno un sistema di regole generali che permetta all'ente di poter costruire relazioni e partenariati a livello locale che facciano "metter gambe" alle opportunità di offerta e di servizi, insieme regole che permettano di ricondurre questa attività da incubatore ad un disegno generale ed organico oltre che ad una omogeneità di messaggi e di coerenza del progetto di territorio ai quali si rimanda.

In terzo luogo completando ed arricchendo non può certo mancare, non ultimo, il tema delle *capacity building*. Questo insieme di attività che davvero spaziano in una costellazione di problematiche e temi altro non fa che rendere indispensabile il dotarsi di figure professionali e di settori di competenza interni ed esterni davvero complessi e differenziati. La competenza e la conoscenza dei problemi è la chiave che può garantire la capacità d'innovazione su questo terreno, specie nel campo ambientale. A quali ambiti guardare? Basti ricordare l'elenco di temi ai quali un'area protetta risponde e trarre singolarmente le proprie conclusioni che vanno ben oltre l'idea che in un parco vi sia un Direttore e dei Guardaparco.

3. Una chiosa.

Sulla base delle considerazioni svolte ritengo che un assunto si possa ben considerare: il tema del rapporto fra sviluppo locale e aree protette non può essere considerato un elemento aggiuntivo al significato dell'area protetta, oltre all'educazione ambientale, alla biodiversità, al turismo ma, al contrario "il" fattore nel quale le politiche di tutela si manifestano nella reale situazione locale, per fornire il modello di gestione locale di riferimento.

Un punto di partenza o di arrivo questo che con particolare chiarezza è stato anche sviluppato dalle riflessioni di Sebastiano Sordo e che la dr.ssa Natali, in una sua testimonianza, ci ha trasferito quale elemento di registrazione di quali siano oggi gli aspetti che intorno alla questione ambientale si muovono, dimostrando la loro presenza e verità, nonostante una per nulla celata e dominante visione che ancora assegna all'assenza di limiti dello sviluppo la capacità delle nostre società di poter ancora stabilire il primato sul territorio. Un concetto con il quale i parchi devono fare culturalmente ancora i conti.

Note.

(1) – E' utile richiamare la definizione classica di queste due categorie utilizzate nei processi di bilancio sociale e di sostenibilità:

Vision - La vision si può definire come l'obiettivo riguardante ciò che vuole essere l'organizzazione.

In questo senso occorre tenere in considerazione che tale obiettivo di lungo periodo dovrebbe riguardare:

- Ciò che l'organizzazione vuole essere e non che è già;
- Concezione generica di servizi futuri, non specifici;
- Ambiti di azione futuri, senza riferimento in ogni modo a dettagli.

La vision deve, inoltre, essere una semplice dichiarazione, lapidaria, non articolata in molti periodi.

La vision è sovente "sculpta nelle tavole", nel senso che è modificata raramente. Esistono addirittura casi di organizzazioni con Vision trentennale.

Mission - La mission è uno strumento che esplicita per quale/i scopo/i essenziale/i l'organizzazione esiste. La mission è dunque il mezzo con cui l'organizzazione vuole ottenere l'obiettivo di vision. Alcune volte le dichiarazioni della mission includono valori che sono i riferimenti nei quali l'organizzazione crede, le ragioni per le quali l'organizzazione esiste, gli standard e comportamenti base dell'organizzazione stessa.

La mission dovrebbe, perciò, dichiarare:

- Come raggiungere la vision;
- Attività per raggiungere la vision;
- Riferimenti e consenso degli stakeholder;
- Eventuale periodo di applicazione della mission.

La mission deve essere il più sintetica possibile, sotto forma di enunciazione.

(2) – Richiamiamo l'articolato della L. 394/91 in proposito:

Art. 12 - Piano per il parco

1. La tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all'Ente parco è perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco, di seguito denominato "piano", che deve, in particolare, disciplinare i seguenti contenuti:

a) organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;

b) vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano

c) sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;

d) sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche;

e) indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

2. Il piano suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, prevedendo: a) riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; b) riserve generali orientate, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono essere tuttavia consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi delle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n.457; c) aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità. Sono ammessi gli interventi autorizzati ai sensi delle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 31 della citata legge n.457 del 1978, salvo l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso; d) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

3. Il piano è predisposto dall'Ente parco entro sei mesi dalla sua istituzione in base ai criteri ed alle finalità di cui alla presente legge ed è adottato dalla regione entro i successivi quattro mesi, sentiti gli enti locali.

4. Il piano adottato è depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi quaranta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni. Entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco per quanto con cerne le aree di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'Ente parco, anche con i comuni interessati per quanto con cerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'Ente parco, alla regione si sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano

raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva.

5. In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 3, si sostituisce all'amministrazione inadempiente il Ministro dell'ambiente, che provvede nei medesimi termini con un commissario ad acta.

6. Il piano è modificato con la stessa procedura necessaria alla sua approvazione ed è aggiornato con identica modalità almeno ogni dieci anni.

7. Il piano ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

8. Il piano è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione ed è immediatamente vincolante nei confronti delle amministrazioni e dei privati.

(3) – Richiamiamo l'articolato della L. 394/91 in proposito:

Art. 14 - Iniziative per la promozione economica e sociale

1. Nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del parco, la Comunità del parco promuove le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti.

2. A tal fine la Comunità del parco, entro un anno dalla sua costituzione, elabora un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma. Tale piano è sottoposto al parere vincolante del Consiglio direttivo ed è approvato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate. In caso di contrasto tra Comunità del parco, altri organi dell'Ente parco e regioni, la questione è rimessa ad una conferenza presieduta dal Ministro dell'ambiente il quale, perdurando i contrasti, rimette la decisione definitiva al Consiglio dei ministri.

3. Il piano di cui al comma 2 può prevedere in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessioni alla stregua di specifiche convenzioni, l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro silvo-pastorali culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap.

4. Per le finalità di cui al comma 3, l'Ente parco può concedere al mezzo di specifiche convenzioni l'uso del proprio nome e del proprio emblema a servizi e prodotti locali che presentino requisiti di qualità e che soddisfino le finalità del parco.

5. L'Ente parco organizza, d'intesa con la regione o le regioni interessate, speciali corsi di formazione al termine dei quali rilascia il titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco.

6. Il piano di cui al comma due ha durata quadriennale e può essere aggiornato annualmente con la stessa procedura della sua formazione.

(4) – I materiali sono scaricabili sul sito

www.osservatoriopaesaggio.polito.it/paesaggio/infraverde/infrastruttura.htm.