



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ANCONA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

**CONSERVAZIONE, SVILUPPO LOCALE E
POLITICHE AGRICOLE NEI PARCHI
NATURALI**

ANTONIO CALAFATI E FRANCESCA MAZZONI
QUADERNI DI RICERCA n. 147

QUADERNI DI RICERCA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ANCONA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

**CONSERVAZIONE, SVILUPPO LOCALE E
POLITICHE AGRICOLE NEI PARCHI
NATURALI**

ANTONIO CALAFATI E FRANCESCA MAZZONI

QUADERNI DI RICERCA n. 147



Marzo 2001

Comitato scientifico:

– *Coordinatore:*
Renato Balducci

CONSERVAZIONE, SVILUPPO LOCALE E POLITICHE AGRICOLE NEI PARCHI NATURALI

di Antonio Calafati¹ e Francesca Mazzoni

Sommario

Uno dei problemi metodologici più importanti posti dalla conservazione del capitale nei parchi naturali è l'interpretazione del rapporto tra processo di produzione in agricoltura e capitale (o paesaggio). Ciò perché una parte rilevante del capitale che nei parchi naturali si intende conservare è – oppure è stata – funzionale al processo di produzione in agricoltura: una parte rilevante del paesaggio dei parchi naturali è costituita da “paesaggi agrari”. L'Italia, dove in molti parchi naturali il territorio è in gran parte costituito da paesaggi agrari (e silvo-pastorali), non costituisce un caso particolare. Contrariamente a quanto spesso si afferma, la riflessione sulla conservazione del capitale nei parchi naturali si è sviluppata prevalentemente intorno al tema della “conservazione dei paesaggi agrari”.

Una delle implicazioni più rilevanti è il significato di “obiettivo intermedio” che lo sviluppo locale ha assunto nelle politiche di conservazione. Poiché i paesaggi agrari sono costruiti dagli effetti indiretti – ed anche diretti – del processo economico, i temi della conservazione e dello sviluppo locale si sono via via più consapevolmente intrecciati.

¹*Università di Ancona*
Dipartimento di Economia
P.le Martelli, 8
60121 Ancona (Italy)
e-mail: calafati@dea.unian.it
http://calafati.econ.unian.it/

L'ipotesi centrale di questo lavoro è che le politiche di conservazione nei parchi naturali, così come si sono sviluppate negli ultimi decenni, contengono – e anticipano – i temi centrali della “nuova politica agricola”. La relazione tra processo economico e capitale è oggi al centro dei progetti di riforma della politica agricola. Ma, prima che diventasse centrale in questa sfera delle politiche pubbliche, tale relazione ha costituito il nucleo analitico su cui sono state costruite le politiche di conservazione.

Con riferimento alla effettiva sovrapposizione tra le due classi di politiche che si realizza nei parchi naturali in cui prevalgono paesaggi agrari, il presente lavoro propone un sistema categoriale funzionale ad una integrazione tra politiche di conservazione e politiche agricole.

JEL Classification: Q1, Q2, Q3

Key words: parchi naturali, conservazione, ruralità, politiche agricole, sistemi locali

© 2001 by the authors

Indice

Introduzione _____	3
Le politiche di conservazione come politiche di regolazione _____	5
2.1 Le relazioni tra processo economico e capitale nei parchi naturali: un problema aperto _____	5
2.2 Un modello delle relazioni tra sistema locale, processo economico e capitale _____	6
2.3 Le politiche di conservazione come politiche di regolazione _____	7
3. Conservazione e sviluppo economico nei parchi naturali _____	9
3.1 La valutazione delle prestazioni dei sistemi locali _____	9
3.2 La relazione aperta tra caratteri del processo economico e conservazione _____	11
4. Paesaggio agrario ed evoluzione del concetto di conservazione _____	12
4.1 Considerazioni preliminari _____	12
4.2 La tradizione americana: natura e identità nazionale _____	14
4.3 La conservazione nella tradizione britannica: paesaggio umano e identità nazionale _____	15
5. Politiche agricole e paesaggio _____	18
5.3 Verso una rappresentazione integrata degli effetti esterni dell'agricoltura _____	20
5.4 Il concetto di “ruralità” come interfaccia tra politiche agricole e politiche di conservazione _____	21
6. Politiche agricole e sviluppo locale _____	23

6.1 Lo sviluppo delle “aree rurali”	23
6.2 Dalle politiche di sviluppo rurale alle politiche di sviluppo dei sistemi locali	24
6.3 I sistemi locali come base della costruzione delle politiche agricole nei parchi naturali	25
6.4 Il concetto di “area rurale” è ancora utile?	26
7. Considerazioni conclusive	27
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	29

Introduzione

Nell'ultimo decennio, come conseguenza dell'istituzione di numerosi parchi naturali in seguito alla emanazione della “Legge quadro sulle aree protette” (L. n. 394/91), la superficie protetta è cresciuta in Italia in modo significativo raggiungendo il 10 per cento circa del territorio nazionale. In alcune regioni italiane è stata superata la quota del 20 per cento. In effetti, l'emanazione della Legge quadro, che disciplina le politiche pubbliche in questo settore, ha costituito una fondamentale cesura nella storia della tutela del patrimonio naturale e culturale in Italia. Ma, oltre a determinare una rilevante estensione del territorio protetto, essa ha assegnato al tema della conservazione (del capitale) una posizione prominente nell'ambito delle politiche pubbliche.

La conservazione del capitale nei parchi naturali è un campo di studio di grande interesse per i problemi metodologici e teorici che essa pone all'analisi economica (Calafati, 2001). Da una parte, si tratta di un tema che per essere trattato richiede un ampliamento e una estensione del sistema categoriale, nonché l'elaborazione di nuovi modelli per interpretare e regolare le traiettorie di sviluppo locale. Dall'altra, essa solleva interessanti questioni teoriche per il fatto che le politiche di conservazione nei parchi naturali si basano su un assetto di norme formali specificatamente progettato e introdotto, il quale interagisce poi con l'insieme delle norme informali che identificano la cultura locale. Tale interazione tra norme formali e norme informali (North, 1990) è particolarmente problematica quando gli obiettivi di regolazione dei decisori collettivi sono connessi da una rete aperta di relazioni di interdipendenza – come è appunto quella che caratterizza le politiche di conservazione nei parchi naturali.

Uno dei problemi metodologici più importanti posti dalla conservazione del capitale nei parchi naturali è l'interpretazione del rapporto tra processo di produzione in agricoltura e capitale – ed anche, come conseguenza, l'interpretazione del rapporto tra politiche agricole e politiche di conservazione. Ciò perché una parte rilevante del capitale

che nei parchi naturali si intende conservare è – oppure è stata – funzionale al processo di produzione in agricoltura. In altri termini, una parte rilevante del paesaggio dei parchi naturali è costituita da “paesaggi agrari”.

In Italia, in effetti, molti parchi naturali – e, in particolare, molti parchi nazionali – oltre ad essere territori antropizzati sono anche territori in gran parte costituiti da paesaggi agrari (e silvo-pastorali)¹. L'Italia non costituisce un caso particolare. Contrariamente a quanto spesso si afferma, la riflessione sulla conservazione del capitale si è sviluppata, in particolare negli ultimi decenni, intorno al tema della “conservazione dei paesaggi agrari”. L'esperienza inglese è, da questo punto di vista, emblematica.

Da una diversa prospettiva si può notare come, negli ultimi anni, i temi della conservazione del capitale siano diventati via via più rilevanti nell'ambito delle politiche agricole – senza che ciò, tuttavia, sia avvenuto lungo una coerente linea di sviluppo concettuale. Come si sosterrà nelle pagine seguenti, un confronto critico tra politiche di conservazione e politiche agricole è in grado di facilitare la comprensione e la soluzione dei problemi metodologici posti dalla nuova concezione delle politiche agricole che sembra si stia affermando.

Dopo aver proposto un sistema categoriale semplificato per l'interpretazione delle politiche di conservazione come politiche di regolazione (paragrafi 2 e 3), verrà ricostruita l'evoluzione del concetto di conservazione del capitale (paragrafo 4). Nei paragrafi 5 e 6 verranno quindi discusse le implicazioni della prospettiva metodologica proposta ai fini di una interpretazione delle politiche agricole.

¹ Una indicazione di questo carattere la si può trarre, ad esempio, dal rapporto tra la Sau e la superficie territoriale dei Comuni che appartengono ai parchi nazionali italiani. In sedici di essi tale rapporto è pari al 38 per cento, mentre in quattro è superiore al 40 per cento (CEESTAT, 1991).

Le politiche di conservazione come politiche di regolazione

2.1 Le relazioni tra processo economico e capitale nei parchi naturali: un problema aperto

Nei parchi naturali antropizzati lo spazio geografico di riferimento ha il carattere di “paesaggio umano”. In esso sono presenti, spesso sovrapponendosi, elementi appartenenti al capitale naturale, semi-naturale e artificiale. Per definizione, i parchi naturali antropizzati sono caratterizzati dal fatto di essere la base territoriale dei processi economici delle comunità locali che essi ospitano². Come per qualsiasi altro territorio, essi sono caratterizzati da una rete di relazioni di interdipendenza tra processo economico e capitale – ovvero, tra processo economico e paesaggio (vedi Kapp, 1991; Calafati, 2001a).

I problemi metodologici posti dallo studio della relazione di interdipendenza circolare tra (caratteri del) processo economico e (caratteri del) capitale possono essere risolti attraverso il concetto di “sistema locale”. Un sistema locale può essere definito come un sistema relazionale (tra agenti) parzialmente ma significativamente contenuto in termini spaziali (cfr. Dematteis, 1994; Sforzi, 1997). Un sistema locale si presenta, cioè, nella forma di una densità relazionale spazialmente ancorata. Il passaggio al concetto di sistema locale come “unità di analisi e di regolazione” è stato il punto di arrivo di una vasta riflessione condotta in Italia negli ultimi due decenni sulle nuove forme di territorializzazione dello sviluppo industriale (Becattini, 1979, 1987, 1989). Nell'ambito di questo programma di ricerca, tuttavia, non è stato ancora affrontato in maniera esaustiva il tema delle relazioni tra sistema e processo economico – e, quindi, tra capitale e processo economico. Disporre di un modello di questa relazione, per quanto semplificato a questo stadio, è molto utile nello studio delle relazioni tra processo economico e “paesaggio umano”.

² Il processo economico è un processo di ‘organizzazione’ (e dis-organizzazione) di materia-energia e informazioni che si basa sull'utilizzo di elementi fondo spazialmente dislocati (Georgescu-Roegen, 1971, cap. 10; Morin, 1990).

2.2 Un modello delle relazioni tra sistema locale, processo economico e capitale

Nella figura 1 viene presentato un modello di base per analizzare questa relazione. Il punto di partenza è la dicotomia sistema (locale)/processo (economico). Un sistema antropico, vale a dire un sistema di individui, genera un processo economico costituito da un processo di produzione (P) – organizzazione di materia/energia (e informazione) – che è la base per un processo di consumo (utilizzo da parte degli individui) della materia/energia (e informazione) organizzata. Il secondo aspetto da considerare è che il processo economico è possibile soltanto sulla base di una “relazione con l'esterno” che permette al sistema di alimentarsi di materia/energia e di liberarsi di materia/energia ad un livello di organizzazione più basso. Sia la materia estratta dal capitale naturale (e semi-naturale) che i residui ri-immessi hanno una influenza sullo stato del paesaggio umano. Vi è, inoltre, un'altra relazione tra processo economico e capitale. Si tratta del classico fenomeno della accumulazione (o decumulazione) di capitale (elementi fondo). *L'accumulazione e la decumulazione³ di capitale modificano il paesaggio* (Calafati, 2001a).

Nel costruire un modello di relazioni tra processo economico e capitale si deve tenere conto del fatto che i sistemi antropici – anche nelle aree marginali e perdenti dove spesso vengono istituiti i parchi naturali – sono “sistemi progressivi” (Waddington, 1977): *la loro struttura (o organizzazione) si trasforma nel tempo seguendo una traiettoria evolutiva determinata da vari fattori*. Essi, non solo sono capaci di generare accumulazione (o decumulazione), sono anche in grado di auto-trasformare la tipologia del processo economico e le forme (oltre che la funzionalità) degli elementi fondo. Il sistema locale segue una traiettoria evolutiva, lungo la quale le relazioni tra processo economico e capitale si modificano.

³ Nel caso degli elementi fondo artificiali o semi-naturali, la decumulazione equivale in genere alla perdita di funzionalità (obsolescenza).

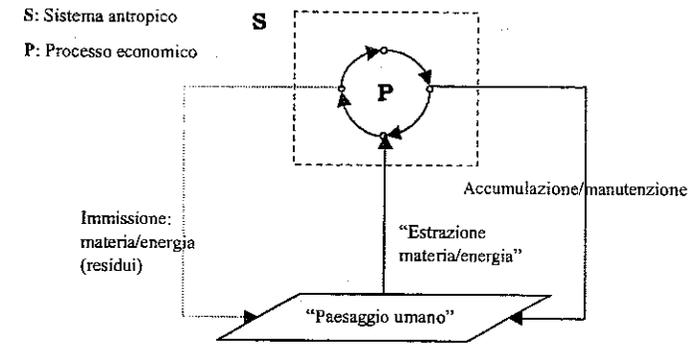


Figura 1- Relazioni tra processo economico e paesaggio

Il semplice modello esposto nella figura 1 evidenzia le relazioni che legano il processo economico al capitale e permette di identificare il problema centrale delle politiche di conservazione: *per avere il controllo sullo stato di conservazione del capitale si deve essere in grado di regolare l'evoluzione del sistema antropico di riferimento*.

2.3 Le politiche di conservazione come politiche di regolazione

La necessità di modificare i contenuti e le procedure delle politiche di conservazione nei parchi naturali per adeguarle ai problemi che caratterizzano i parchi antropizzati è stata più volte richiamata nella letteratura (vedi Giacomini e Romani, 1981; Gambino, 1991, 1997). Dalla prospettiva metodologica assunta in questo lavoro, il cambiamento di prospettiva fondamentale consiste *nell'interpretare le politiche di conservazione come politiche di regolazione del sistema locale*.

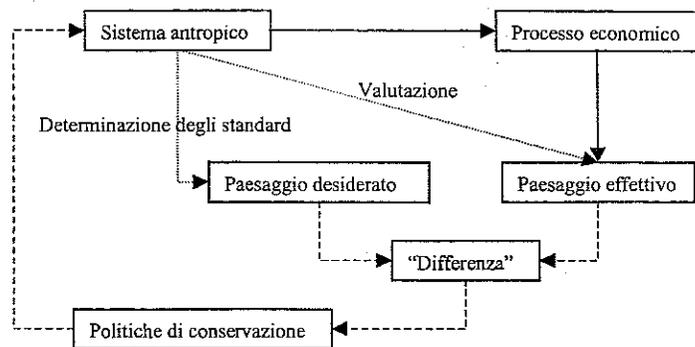


Figura 2 - Informazione e politiche di conservazione

Come illustrato nella Figura 2, le politiche di conservazione, come gran parte delle politiche pubbliche che cercano di regolare le dinamiche evolutive di un sistema progressivo, hanno una natura cibernetica: sono in primo luogo una risposta ad una differenza tra stato desiderato e stato effettivo del sistema⁴: esse sono attivate dalla generazione di informazione. Se, ad esempio, ci si concentra sullo stato del paesaggio si ha che il controllo della differenza – in questo caso tra paesaggio desiderato e paesaggio effettivo – richiede il controllo degli effetti del processo economico – ovvero, la definizione e la realizzazione di determinate politiche di conservazione le quali agiscono modificando la traiettoria evolutiva del sistema antropico che genera il processo.

Il controllo degli effetti del processo economico richiede la regolazione del sistema antropico, vale a dire un cambiamento nella sua organizzazione (ad esempio, nella sua configurazione istituzionale). In definitiva, attraverso le politiche di conservazione (incentivi, regolamenti, persuasione morale, ecc.) si intende modificare l'organizzazione del

⁴ Naturalmente, un decisore collettivo razionale, di fronte a sistemi progressivi, considera anche l'attivazione di meccanismi di *feed-forward* e non solo di *feed-back*. Le politiche di conservazione, come qualsiasi altra politica pubblica, possono essere anche la risposta ad una differenza attesa (o prevista).

sistema antropico affinché esso generi una tipologia del processo economico in termini di scala e struttura il cui vettore degli effetti sul paesaggio determini uno stato del paesaggio tanto più prossimo a quello del paesaggio desiderato. A ciascuna organizzazione o struttura del sistema locale si associa, infatti, uno specifico processo economico, e i caratteri del processo economico sono l'obiettivo intermedio delle politiche di conservazione poiché è il processo economico a costruire il paesaggio. La transizione o la permanenza di un dato paesaggio è la conseguenza delle forme che assume l'evoluzione del sistema locale (Bell, 1999; Sereni, 1987; Turri, 1979; Hoskins, 1955).

In effetti, l'istituzione di un parco naturale equivale, per il sistema locale, al verificarsi di un "cambiamento meta-istituzionale": si modificano le procedure di decisione collettiva e gli ambiti di intervento dei decisori collettivi. A questo mutamento meta-istituzionale segue una sequenza di interventi, attuati attraverso i nuovi meccanismi di decisione politica. Tali interventi, se, da una parte, hanno la natura di "shock esogeni", dall'altra devono essere considerati quali reazioni a dis-equilibri interni del sistema. Da questo punto di vista, sono *innovazione (collettive)*. Gli interventi possono essere effettuati come reazione a dis-equilibri già esistenti e riconosciuti (un livello di reddito troppo basso o una disoccupazione troppo elevata) oppure come reazione a dis-equilibri che ci si aspetta si determineranno in un dato momento futuro (Calafati, 1999).

3. Conservazione e sviluppo economico nei parchi naturali

3.1 La valutazione delle prestazioni dei sistemi locali

Il tema della *regolazione dei sistemi locali* non sembra avere ricevuto molta attenzione nella letteratura sullo sviluppo locale. La ragione sta probabilmente nel fatto che una *sufficiente capacità* di auto-organizzazione dei sistemi locali costituisce spesso la premessa implicita di gran parte dei modelli interpretativi. Tuttavia, il giudizio sulla capacità di auto-organizzazione di un sistema locale è il riflesso della *funzione di preferenza sociale che viene utilizzata per valutare le prestazioni*. Con riferimento alle traiettorie evolutive di un sistema locale, le variabili che entrano nella

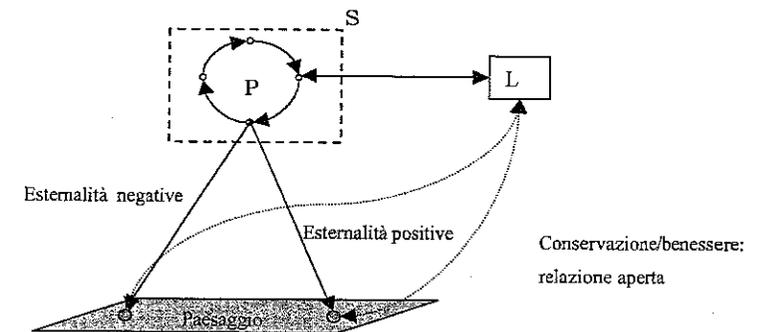
funzione di preferenza, come conseguenza di una decisione collettiva, possono essere molto diverse.

I parchi naturali costituiscono un caso di studio molto interessante per la complessa configurazione istituzionale che è stata progettata e introdotta in funzione degli obiettivi di conservazione⁵. In Italia, ad esempio, i parchi naturali sono oggi gli ambiti territoriali con le procedure di definizione delle politiche di regolazione più complesse – ed anche con gli strumenti in linea di principio più incisivi. La Legge quadro sulle aree protette ha introdotto un complesso insieme di strumenti e procedure per giungere (a) ad un sistema di valutazione dello stato del paesaggio e del livello di sviluppo, (b) alla definizione degli obiettivi in termini di conservazione del paesaggio e di grado di sviluppo e (c) alla identificazione delle politiche di conservazione e sviluppo. Il sistema locale di riferimento è un sistema progressivo, le relazioni tra processo economico e capitale mutano nel tempo al mutare dell'organizzazione del sistema. Per questa ragione, il nucleo analitico delle politiche di conservazione è costituito da un sistema di relazioni causali che connette il *cambiamento del sistema locale al cambiamento nei valori degli indicatori di prestazione*.

Un aspetto veramente interessante delle politiche di conservazione è la complessità del “sistema di indicatori di prestazione” che viene costruito per valutare le traiettorie evolutive locali e per valutare gli effetti degli interventi. In effetti, in Italia come in altri Paesi, i territori protetti sono territori in cui la valutazione dei cambiamenti nella organizzazione dei sistemi locali avviene sulla base di una matrice che integra diversi livelli di descrizione degli effetti del processo economico⁶. Da questo punto di vista, le politiche di conservazione costituiscono forse l'esperienza più avanzata di valutazione integrata delle dinamiche evolutive dei sistemi locali.

3.2 La relazione aperta tra caratteri del processo economico e conservazione

Un aspetto della complessità della valutazione delle prestazioni dei sistemi locali nei parchi naturali è la relazione aperta *tra conservazione (stato del capitale) e livello dell'attività economica*. Questa relazione può essere illustrata sulla base del seguente modello semplificato. La presenza di comunità locali nei parchi naturali pone immediatamente il problema – che caratterizza, come si vedrà più avanti, anche la politica agricola odierna – del rapporto tra obiettivi di regolazione che scaturiscono dalla logica della conservazione e obiettivi che scaturiscono dalla logica dello sviluppo locale. Il fondamento analitico della relazione aperta tra queste due logiche può essere illustrato come nella figura 3.



S: Sistema sociale (locale)
P: Processo di produzione agricola
L: Scala del processo economico
(benessere sociale generato dal processo economico a parità di altre condizioni)

Figura 3 - Relazioni tra scala dell'attività e conservazione del paesaggio

Il punto cruciale è che il processo economico genera effetti sul paesaggio che possono assumere il carattere di esternalità negative oppure di esternalità positive. Contrariamente a quanto i modelli proposti nell'ambito dell'economia ambientale standard assumono, l'ipotesi (euristica) di una relazione diretta tra livello di attività e degrado

⁵ Vedi MacEwen e MacEwen, 1982, 1987 e Winter, 1996 sul caso inglese.

⁶ La Legge quadro identifica due complesse procedure di valutazione delle traiettorie evolutive del territorio protetto, in parte interdipendenti: a) la costruzione del Piano per il parco (e del Regolamento); b) la costruzione del Piano pluriennale economico e sociale.

ambientale deve essere abbandonata. Vi sono casi in cui l'aumento di scala del processo economico, *sulla base della funzione di preferenza sociale prevalente*, genera un miglioramento dello stato del paesaggio (umano). Ciò significa che non si può logicamente assumere l'esistenza di una relazione inversa (*trade-off*) tra livello di attività economica e grado di conservazione del paesaggio. La relazione tra processo economico e grado di conservazione dei paesaggi umani è una "relazione aperta" anche con riferimento alla scala del processo: vi sono casi in cui l'aumento di scala genera un miglioramento dello stato dell'ambiente naturale⁷.

Il sistema categoriale che permette di dedurre questa proposizione (ipotesi) è stato costruito negli ultimi decenni all'interno della discussione critica che ha accompagnato l'evoluzione delle politiche di conservazione. In effetti, come si vedrà nella prossima sezione, l'interpretazione dei paesaggi agrari che è lentamente emersa nell'ambito delle politiche di conservazione costituisce il *fondamento concettuale* della prospettiva qui proposta per interpretare le relazioni tra processo economico e capitale.

4. Paesaggio agrario ed evoluzione del concetto di conservazione

4.1 Considerazioni preliminari

Il concetto di conservazione sembra avere un significato chiaro quando con esso ci si riferisce alla permanenza o al ripristino di una disconnessione tra sistema antropico e sistema naturale. In questo caso, conservare significa "non interferire con i processi naturali". Naturalmente, questa interpretazione ha un significato ben definito per stati del mondo – stati dello spazio geografico – che sono indipendenti dall'azione umana. Più difficile si è dimostrato attribuire un significato

⁷ Se si introduce la struttura del processo economico, il grado di indeterminazione a priori tra processo economico e conservazione è ancora maggiore.

condiviso al termine "conservazione" quando gli stati del mondo che si intende conservare hanno un carattere artificiale, nel senso che sono il risultato diretto o indiretto dell'azione umana⁸.

Il tema della conservazione si esprime, nei parchi naturali, in termini di *differenza* tra caratteri effettivi e caratteri desiderati dello spazio geografico. Quando tale differenza è significativa, l'obiettivo della conservazione implica una *transizione* da un "paesaggio iniziale" a un "paesaggio desiderato"; quando è nulla, l'obiettivo della conservazione implica una permanenza del paesaggio iniziale. Tuttavia, sia gli spazi geografici *naturali* che gli spazi geografici *artificiali* si modificano nel tempo. Anche in assenza di interventi di regolazione, il paesaggio muta. Segue, comunque, un sentiero evolutivo (Odun, 1988). Ma, mentre per gli spazi geografici naturali le modificazioni, finché avvengono senza interferenze, possono essere considerate neutrali o positive⁹, per gli spazi geografici artificiali le modificazioni – determinate da cambiamenti nel processo economico – sono *valutate e, in certi casi, orientate* sulla base di criteri collettivi.

Il concetto di conservazione può essere ricondotto a due tradizioni culturali molto diverse (Cfr. Giacomini e Romani, 1982, pp. 14-21; Gambino, 1991, p. 35 e pp. 41-2; MacEwen e MacEwen, 1982, pp. 3-6; Dogliani, 1998, Hoggart, Buller, Black, 1995, 244-46). La prima va ricercata nella tradizione americana, l'altra nella tradizione europea e, in particolare, nella tradizione britannica. Si tratta di due tradizioni che, a partire dall'Ottocento, hanno dato luogo a movimenti conservazionisti e a politiche pubbliche molto diversi tra loro.

⁸ Per una riflessione sul tema delle opzioni di conservazione del paesaggio umano con riferimento al caso delle *upland* in Gran Bretagna, vedi MacEwen e MacEwen, 1987, pp. 66-7.

⁹ Naturalmente, quando tali trasformazioni non generano costi sociali – come in genere avviene in un parco naturale non antropizzato. Diversamente, tali trasformazioni vengono contrastate – con esiti, come è noto, non sempre prevedibili (per un'analisi di tre interessanti casi di studio sui limiti del controllo della dinamica naturale vedi McPhee, 1995).

4.2 La tradizione americana: natura e identità nazionale

Nel primo atto di conservazione della natura del governo federale americano, l'istituzione, nel 1872, del Parco nazionale di Yellowstone, si possono già ritrovare i caratteri da cui origina la tradizione americana della conservazione ambientale: ricerca di identità nazionale, affermazione del principio democratico del pubblico godimento e conservazione di una natura incontaminata. È stato osservato (Gambino, 1991; MacEwen e MacEwen, 1982; Hunt, 1991; Dogliani, 1998) che l'idea fondante dei parchi naturali americani non sia il desiderio di proteggere la natura in sé, bensì la necessità di costruire, subito dopo la guerra civile, l'identità nazionale americana. Attraverso i parchi nazionali, il "mito della frontiera" e la celebrazione della bellezza degli scenari naturali che si erano presentati ai primi colonizzatori durante la conquista del West diventano gli elementi intorno ai quali viene costruita l'identità nazionale. La sottrazione di questi territori a qualsiasi forma di alterazione conseguente all'azione umana costituisce, pertanto, l'opzione fondamentale delle politiche di conservazione realizzate in questo Paese e finalizzate a tramandare alle future generazioni gli elementi costitutivi della storia (identità) americana. Alla base della finalità che i parchi assumono nella tradizione americana (identità nazionale)¹⁰ vi è un «oggetto» – la natura – alla quale, ad un dato momento $t=0$, viene riconosciuto il carattere della assoluta naturalità e che si ritiene debba mantenere tale carattere per un tempo indefinito.

Per quanto la concezione americana dei parchi naturali sia rilevante e abbia influenzato le strategie di conservazione realizzate in altri Paesi, essa non solo non è l'unica ma neppure quella dominante. In primo luogo, le strategie di conservazione negli Stati Uniti non sono riconducibili esclusivamente

¹⁰ In realtà, due sono le finalità perseguite con la istituzione dei parchi nazionali americani. Accanto alla identità nazionale viene posta la finalità del godimento pubblico (cfr. Giacomini e Romani, 1982; Gambino, 1991; Dogliani, 1998). La funzione simbolico-identitaria attribuita ai parchi nazionali americani non potrebbe svolgersi se non avvenisse un processo di adesione e diffusione dell'identità nazionale attraverso la collettività. Il godimento pubblico è funzionale a questo processo: la visita di un parco nazionale è l'azione attraverso la quale un individuo rigenera alcuni dei valori che fondano la sua identità.

alla tradizione della "wilderness". Secondariamente, vi sono Paesi – e la Gran Bretagna costituisce un caso particolarmente significativo – in cui la problematica della conservazione non è stata sviluppata con riferimento alla "assoluta naturalità (wilderness) dello spazio geografico" (Hoggart, Buller, Black, 1995, pp. 245-6) bensì a ciò che si può definire "relativa artificialità dei paesaggi umani".

4.3 La conservazione nella tradizione britannica: paesaggio umano e identità nazionale

Il paesaggio umano è, nella cultura britannica, l'elemento fondante della identità nazionale (Lowenthal, 1991; Wiener, 1981, pp. 41-80). Probabilmente, nessun'altra cultura esprime un concetto di patrimonio nazionale così intimamente legato ad un paesaggio che viene celebrato per l'eredità culturale di cui è portatore. «Il paesaggio – si afferma – è il sapiente manufatto dell'Inghilterra; non semplicemente il *locus* dell'eredità culturale, ma il suo vero pilastro» (Lowenthal, 1991, p. 51). Già negli anni Venti Patrick Abercrombie affermava che «... the most essential thing which is England, is the Countryside, the Market Town, the Village, the Hedgerow Tress, the Lanes, the Copses, the Streams and the Farmsteads.» (Patrick Abercrombie citato in Winter, 1996, p. 181). Nella cultura britannica è il paesaggio umano ad essere posto al centro delle politiche di conservazione. Uno stato del mondo al quale l'uomo ha impresso i caratteri dell'*artificio*, dell'*ordine* e della *stabilità*.

L'introduzione del concetto di paesaggio come oggetto delle politiche di conservazione – *di norma un paesaggio agrario* – ha introdotto nella logica della conservazione una tensione concettuale da cui è originata una interessante evoluzione interpretativa del concetto di conservazione e delle politiche di conservazione.

Due sono le fondamentali interpretazioni che hanno ispirato le istanze del movimento dei parchi nazionali in Gran Bretagna¹¹ e dato luogo ad

¹¹ In realtà, il panorama dell'ambientalismo britannico presenta una grande varietà di caratteri culturali e ideologici. Per una ricostruzione delle specificità dei movimenti e dei gruppi di conservazione della natura che hanno attraversato la storia dell'ambientalismo in Gran Bretagna vedi Winter, 1996, pp. 169-200.

un assetto istituzionale e ad una legislazione originali in materia di conservazione della natura nei parchi nazionali a partire dal secondo dopoguerra. La prima, anche in senso temporale poiché dominante all'interno del movimento conservazionista degli anni Trenta, adotta un concetto di paesaggio che, ispirandosi alla tradizione romantica, *assume una connotazione estetico-percettiva*. Il paesaggio è uno scenario da ammirare per la sua bellezza, un panorama che suscita emozioni e genera esperienze soggettive. In questa visione i criteri estetici e percettivi sono i criteri in base ai quali valutare la bellezza di un paesaggio¹² e la conservazione del paesaggio significa essenzialmente conservazione degli scenari.

La seconda interpretazione nasce in seguito all'affermarsi dell'ecologia. La prospettiva ecologica (Odun, 1983; Tricart e Kilian, 1989) costringe a concettualizzare il paesaggio come un *insieme di ecosistemi*. Da questa prospettiva, la conservazione della natura significa *non alterazione degli equilibri ecologici* degli ecosistemi che compongono il paesaggio – anche degli ecosistemi semi-naturali (i quali, spesso, hanno un elevato valore biologico) (Accademia dei Georgofili, 1995).

Le due interpretazioni hanno determinato una tensione tra la concezione estetico-percettiva del paesaggio (sostenuta dai gruppi ricreativi) e la concezione ecosistemica (assunta dagli studiosi di scienze naturali). Partendo da posizioni culturalmente distanti che poggiavano su una diversa interpretazione dell'oggetto della conservazione – paesaggio estetico contrapposto a paesaggio come insieme di ecosistemi –, le due prospettive hanno condotto a proposte politiche diverse e ad un assetto istituzionale in conseguenza dei quali i temi della conservazione sono stati affrontati su piani separati¹³. È stata, cioè, operata una dissociazione fra natura e paesaggio e si è impedito che le due componenti raggiungessero un terreno comune di azione. Da una parte, si è posto

¹² Da questa prospettiva nasce la concezione del paesaggio come *design*: la creazione di un paesaggio suggestivo a partire dalla individuazione dei singoli elementi che lo compongono (cfr. MacEwen e MacEwen, 1982, p. 68).

¹³ Conservazione del "paesaggio estetico" e conservazione della natura seguono itinerari diversi anche perché ricondotte a due livelli istituzionali – e decisionali – diversi (MacEwen e MacEwen, 1982; Winter, 1996).

l'accento sugli aspetti scientifici della conservazione della natura; dall'altra, si è ritenuto di poter superare i conflitti sull'uso delle risorse affidandosi alla pianificazione territoriale, senza considerare che lo sviluppo economico stava introducendo mutamenti molto rapidi sulle coltivazioni agricole, sui sistemi sociali rurali e, di conseguenza, sul paesaggio stesso.

In effetti, le attività agricole e forestali erano considerate tra le attività che non necessitavano di forme di controllo perché il loro stesso svolgersi secondo i metodi dell'agricoltura tradizionale avrebbe permesso di conservare il paesaggio e migliorare il benessere delle collettività rurali. Si afferma, cioè, la convinzione che non vi sarebbe stato antagonismo fra "uso" e "bellezza". Come era ampiamente visibile nell'immediato dopoguerra, era stato proprio il "non uso" a determinare il degrado del paesaggio storico inglese e gallese. Gli anni del conflitto bellico erano stati, infatti, gli anni in cui la prolungata assenza di una parte rilevante della forza lavoro agricola aveva impedito il normale svolgimento delle attività agricole e ridotto l'estensione del territorio coltivato. Ciò aveva avuto evidenti effetti negativi sui caratteri tradizionali del paesaggio storico agrario – oltre che, ovviamente, produttivi –, tanto da far ritenere che la piena riutilizzazione a fini agricoli della campagna avrebbe di per sé eliminato in breve tempo le forme del degrado paesaggistico ovunque osservabili. In realtà, come è stato fatto notare (MacEwen e MacEwen, 1987, p. 7), si è trascurato di interpretare correttamente i segni – in parte già visibili – delle trasformazioni che l'agricoltura avrebbe da lì a poco subito e, di conseguenza, gli effetti che tali trasformazioni avrebbero generato sul paesaggio.

Già negli anni Settanta, l'agricoltura moderna veniva da molti identificata come l'attività più distruttiva del paesaggio rurale (MacEwen e MacEwen, 1987, p. 205; Winter, 1996, pp. 202-5, p. 258). Ma è solo negli anni Ottanta, dopo che i conflitti d'interesse tra varie categorie (proprietari terrieri, agricoltori, naturalisti e gruppi ricreativi) avevano messo in evidenza le carenze e l'inadeguatezza del sistema delle politiche attuate nei parchi nazionali, che il concetto di conservazione si arricchisce di una nuova prospettiva che incorpora il concetto di co-evoluzione tra sistema naturale e sistema antropico o, in altri termini, tra stato del capitale e processo di produzione.

Non solo le risorse naturali ma anche il paesaggio, comunque interpretato, sono esposti ai mutamenti determinati dallo sviluppo e dalle modalità dell'attività umana. La regolazione dell'attività antropica sembra pertanto diventare un'attività fondamentale delle politiche dei parchi nazionali e il tema – ad essa strettamente connesso, benché solo apparentemente contrapposto – della promozione dello sviluppo socioeconomico delle collettività locali assume un'enfasi crescente. Se, infatti, l'attività antropica deve essere regolata laddove il suo svolgersi genera processi indesiderabili di trasformazione del paesaggio, nello stesso tempo deve essere sostenuta e mantenuta nei luoghi in cui costituisce la condizione necessaria per conservare equilibri ecosistemici e paesaggi costruiti dall'azione umana. Sullo sfondo del progressivo declino demografico, economico e sociale delle collettività dei parchi è stato pertanto suggerito di aggiungere alle finalità classiche dei parchi naturali – conservazione e godimento pubblico – quella della promozione dello sviluppo economico e sociale delle collettività locali (MacEwen e MacEwen, 1987, p. 227).

5. Politiche agricole e paesaggio

5.1 I nuovi orientamenti della politica agricola

A partire dalla metà degli anni Ottanta l'agricoltura è al centro di un ampio dibattito da cui sembra stia ora nascendo un progetto di profonda trasformazione dell'intervento pubblico in questo settore (Cfr. Buckwell e Sotte, 1997). Due sono i temi di fondo che hanno indotto a riconsiderare il ruolo dell'agricoltura e gli obiettivi della politica agricola. In primo luogo, la crescente consapevolezza della rilevanza delle *esternalità ambientali negative* generate dalle attività agricole (von Meyer, 1997) secondariamente, l'evidenza di un forte *ritardo sociale ed economico di molte «aree rurali»*.

L'evidenza che l'agricoltura moderna generasse gravi ed estese forme di degrado ambientale era disponibile da molti anni. Una delle radici dell'ambientalismo moderno è proprio nella critica agli effetti dell'agricoltura (vedi Carson, 1963; Commoner, 1995). Tuttavia, essa ha

fatto fatica ad affermarsi nella opinione pubblica e tra i decisori collettivi – anche sullo sfondo di una radicata interpretazione della “ruralità” come “naturalità” e della affermazione del principio dell'agricoltura come “caso speciale” rispetto ad altri settori del sistema economico e della società (vedi Winter, 1996, pp. 200-3, p. 208; Hoggart, Buller e Black, 1995, p. 234-237; MacEwen e MacEwen, 1987, p. 7). Più recente è invece la rappresentazione del ritardo sociale delle “aree rurali” come fondamentale problema di politica pubblica. La persistenza di forme di agricoltura in spazi geografici “marginali” – effetto indiretto e inatteso delle stesse politiche di incentivazione dell'agricoltura – e la “lealtà territoriale” hanno costruito, nel tempo dei “territori perdenti” piuttosto che dei territori de-antropizzati. Inoltre, anche per il fatto che la lealtà territoriale si è trasformata in “voce” (Hirschman, 1970), generando una domanda politica di intervento, questi territori sono diventati oggetto di politiche di sviluppo locale.

La discussione nata intorno ai temi del degrado ambientale di natura agricola e del ritardo sociale ed economico delle aree rurali ha progressivamente anche se lentamente influenzato la concezione della politica agricola dell'Unione europea. La riforma dei fondi strutturali, prima, e il cosiddetto Piano Mac Sharry, successivamente, sono stati momenti rilevanti del processo di transizione verso una nuova concezione della politica agricola (Vieri, 1994; Buckwell, 1997; Winter, 1996, pp. 129-66). Tale cambiamento di prospettiva sembra giungere a compimento, in termini di formulazione generale, con le proposte di riforma della politica agricola europea contenute in “Agenda 2000”.

5.2 Le politiche agricole incontrano le politiche di conservazione

Nelle proposte di Agenda 2000, così come nei termini del dibattito che ha condotto alla definizione e alla adozione dei nuovi orientamenti, il ruolo dell'agricoltura nel processo sociale ed economico viene interpretato *in forme diverse dal passato*. Tuttavia, la discussione intorno alla riforma della politica agricola *sembra essere in cerca di un coerente sistema categoriale di riferimento*. Il punto centrale è che lo spostamento di attenzione sui temi delle esternalità ambientali negative e sullo sviluppo delle aree rurali impone alla politica agricola un confronto con le altre classi di politiche – e con le metodologie – rilevanti. Sul terreno in cui

sono, le nuove politiche agricole incontrano le politiche di conservazione e le politiche di sviluppo locale. Prima che un problema di coordinamento, ciò apre un problema di integrazione categoriale e metodologica.

Per quanto concerne l'incontro con le politiche di conservazione, l'integrazione categoriale può essere attuata attraverso il concetto di capitale. Attraverso l'enfasi posta sulle esternalità ambientali negative – sostanzialmente sull'inquinamento del suolo e delle acque e la perdita di fertilità dei suoli – *la nuova politica agricola pone, di fatto, in primo piano lo stato (di conservazione) degli ecosistemi*. Ma, poiché la dimensione ecosistemica costituisce una delle due dimensioni del paesaggio, introdurre il concetto di esternalità ambientali negative suggerisce – alla luce dell'analisi condotta nelle pagine precedenti – *di introdurre, nel sistema categoriale della politica agricola, anche il concetto di paesaggio nella sua complessità – e, quindi, anche la relazione tra processo economico in agricoltura e paesaggio nella sua complessità*. Ciò significa, in primo luogo, considerare il paesaggio anche nella sua dimensione estetico-formale. Inoltre, significa tenere conto del fatto che il processo di produzione agricolo genera anche esternalità positive sul paesaggio (Bell, 1999, pp. 246-61).

5.3 Verso una rappresentazione integrata degli effetti esterni dell'agricoltura

L'introduzione del concetto di paesaggio nel sistema categoriale della politica agricola, alla luce del modello esposto nei paragrafi precedenti, apre la strada ad una coerente rappresentazione degli effetti del processo economico agricolo. In primo luogo, con riferimento alla dimensione ecosistemica, la tipologia di materia/energia generata e utilizzata dal processo di produzione in agricoltura non genera soltanto esternalità ambientali negative *bensì anche esternalità ambientali positive*. Il contributo che determinati sistemi di agricoltura estensiva, come la gestione tradizionale dei pascoli, possono dare al mantenimento della diversità biologica – riconosciuto, a partire dalla Conferenza di Rio (1992), come una finalità fondamentale della conservazione – è un importante caso di esternalità ambientale positiva (Ripartizione tutela del paesaggio e della natura della Provincia autonoma di Bolzano, 1995). Altrettanto importante è l'incremento della fertilità dei suoli o la riduzione

dell'erosione associati a pratiche agricole tradizionali o estensive (Caporali, 1991).

Il secondo aspetto è quello degli effetti sulla dimensione estetico-formale del paesaggio. Anche in questo caso, le esternalità ambientali generate dai processi agricoli possono essere sia negative (in genere, quelle associate all'agricoltura intensiva ma anche all'abbandono colturale) che positive (in genere, quelle associate a metodi di coltivazione tradizionali). Il fatto che, sul piano logico, si possa distinguere tra effetti ecosistemici ed effetti estetico-formali non significa, ovviamente, che lo stesso processo produttivo *non possa generare simultaneamente effetti ad entrambi i livelli*¹⁴. Politiche che influenzano le esternalità ambientali sugli ecosistemi *influenzano anche le esternalità che generano/alterano il valore estetico-formale del paesaggio*.

5.4 Il concetto di "ruralità" come interfaccia tra politiche agricole e politiche di conservazione

Questo legame tra esternalità ambientali e valori ecosistemici ed estetico-formali del paesaggio è centrale nelle politiche di conservazione nei parchi naturali. Nei parchi nazionali caratterizzati da paesaggi agrari (ed anche silvo-pastorali) concentrarsi soltanto sugli effetti ecosistemici del processo economico *significherebbe negare una delle fondamentali radici della concezione moderna della conservazione* – e cioè il significato che la difesa dei valori estetico-formali ha nelle strategie di conservazione nei parchi naturali (vedi paragrafo 4). Per questa ragione, le politiche di conservazione devono risolvere un problema di regolazione sotto il doppio vincolo della conservazione degli equilibri ecosistemici e degli equilibri estetico-formali del paesaggio.

La formulazione dei temi delle politiche di conservazione secondo i termini appena esposti pone un problema molto evidente: *come devono essere declinate le politiche agricole nei parchi nazionali antropizzati?* Data

¹⁴ Ad esempio, la pratica della rotazione o la zootecnia integrata sono casi in cui i relativi processi produttivi danno luogo ad esternalità positive sia in termini ecosistemici (ad esempio, riduzione della erosione dei suoli e incremento della fertilità dei suoli) sia in termini estetico-formali (maggiore articolazione del paesaggio come valore (Bell, 1999)).

l'estensione del paesaggio agrario sottoposto a regime di tutela tramite lo strumento dei parchi naturali, si apre l'importante questione del processo di costruzione di una politica agricola locale *capace di incorporare i vincoli (e le possibilità) che scaturiscono dal contesto territoriale dei parchi naturali*. Una volta che le politiche agricole hanno aggiunto al tradizionale obiettivo del sostegno dei redditi quello della riduzione delle esternalità negative, si trovano logicamente costrette ad una valutazione integrata degli effetti che esse generano: sono costrette a considerare anche la costellazione degli effetti dell'attività agricola sul paesaggio. Sul piano pratico, segmentare le politiche agricole separando nettamente le azioni finalizzate alla riduzione delle esternalità negative dalle altre non è possibile. Naturalmente, nel processo di formazione delle politiche agricole vi è la possibilità di considerare irrilevante – nel senso di non pertinente – ogni tipo di esternalità *ad eccezione delle esternalità ambientali negative*. Tuttavia, questa prospettiva sembra contrastare profondamente con uno dei cardini della nuova politica agricola, e cioè con la difesa della "ruralità". Correttamente definita, la ruralità non è riducibile al solo equilibrio ecosistemico dei paesaggi agrari.

In effetti, sembra naturale ricondurre il carattere della ruralità anche alla configurazione del paesaggio umano associato al sistema locale di riferimento¹⁵. Per assegnare un significato operativo al carattere della ruralità è necessario leggere questo carattere nel paesaggio – e non, invece, derivarlo da informazioni sui flussi (di reddito o di materia/energia) come viene attualmente fatto nelle procedure correntemente utilizzate (OCSE, 1994). Da questo punto di vista, all'interno di un sistema locale, paesaggi rurali possono alternarsi a paesaggi urbani, e il grado di ruralità non è un attributo del sistema locale in sé quanto dei paesaggi agrari presenti nel territorio di quel sistema locale. Nelle società moderne – sullo sfondo dell'obiettivo della

¹⁵ Riguardo a questo aspetto, nella comunicazione intitolata «Il futuro del mondo rurale» (COM 88 501) la complessità del mondo rurale viene schematicamente illustrata utilizzando tre categorie: a) le zone rurali prossime ai grandi agglomerati urbani e alle principali vie di comunicazione, b) le regioni tradizionalmente agricole in cui il settore primario assume un ruolo relativamente importante ma dove scarse sono le forme alternative o di integrazione del reddito; c) le aree in cui il declino dell'agricoltura e lo spopolamento hanno determinato situazioni di marginalità socio-economica.

integrazione a livello di territorio delle attività economiche e della crescente domanda di un utilizzo dello spazio rurale più orientato al consumo (di servizi ricreativi, ambientali e residenziali) – *la ruralità conserva un significato in quanto attributo del paesaggio umano*. Come è stato affermato, le aree rurali si stanno trasformando da "... venue of primary production to one in which rurality is associated with a multitude of consumption and production activities in which landscape and its physical qualities occupy a central position.» (Hoggart, Buller e Black, 1995, p. 229).

Con riferimento alla definizione del concetto di "ruralità", i parchi naturali forniscono un ancoraggio concettuale. È evidente che, nel caso specifico delle aree protette, il concetto di "ruralità" si associa a determinati standard di conservazione dei valori estetico-formali del paesaggio umano. Analogamente, una "area rurale" è un territorio in cui *il paesaggio agrario ha determinati caratteri estetico-formali*¹⁶.

Introducendo una definizione saliente di ruralità, sembra risultare evidente che essa – come concetto ed anche come obiettivo ("grado di ruralità") – ha una posizione ancora indeterminata nelle politiche agricole. Da una parte, limitandosi a considerare le esternalità ambientali negative, viene ignorata. Dall'altra, viene invocata come fattore di sviluppo locale o, comunque, come ancoraggio per una riclassificazione territoriale funzionale alla definizione di politiche di sviluppo locale.

6. Politiche agricole e sviluppo locale

6.1 Lo sviluppo delle "aree rurali"

Un confronto tra politiche di conservazione e politiche agricole sembra essere utile anche con riferimento al tema della promozione dello sviluppo economico nelle "aree rurali". Si può iniziare osservando come

¹⁶ Sul piano delle politiche, ciò vincola il tipo di attività economiche integrative o alternative la cui nascita e sviluppo si dovrebbe incentivare. Le attività da sostenere, infatti, dovranno essere coerenti con la conservazione dei caratteri del paesaggio agrario ereditato (e non fare riferimento ad una generica nozione di «ruralità»).

l'attenzione per la riduzione delle disparità e del ritardo sociale ed economico fra le varie aree sia un tema che accompagna la costruzione delle politiche pubbliche dell'Unione europea sin dal suo avvio (Hoffman, 1995). Tale attenzione, non si è subito tradotta nella progettazione ed attuazione di politiche di riequilibrio territoriale. È soltanto a metà degli anni '70, con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che si muove il primo passo verso la creazione di una politica finalizzata a questo scopo. In effetti, è sullo sfondo del generale obiettivo del "riequilibrio territoriale" che è progressivamente emerso il tema della "arretratezza delle aree rurali".

L'attenzione per le «aree rurali» deriva dal fatto che in Europa, quando definite secondo i criteri proposti (OCSE, 1994) esse coprono un territorio molto vasto. Secondo le analisi effettuate dall'OCSE, l'80 per cento del territorio dell'Unione Europea e circa la metà della sua popolazione formano il cosiddetto «mondo rurale» (OCSE, 1994). Inoltre, all'interno del mondo rurale, le «aree a prevalente economia agricola» caratterizzate da uno sviluppo sociale ed economico definito «in ritardo» costituiscono un fenomeno esteso. Si tratta di aree in cui alla perdita di importanza economica del settore primario si aggiunge, in genere, la scarsità di forme integrative o alternative di occupazione e di reddito per le comunità locali.

6.2 Dalle politiche di sviluppo rurale alle politiche di sviluppo dei sistemi locali

La riflessione sulle strategie per conseguire l'obiettivo del superamento del ritardo sociale ed economico nelle aree rurali ha condotto alla definizione di una nuova politica di sviluppo *finalizzata ad una maggiore diversificazione e diffusione sul territorio di attività economiche alternative o integrative a quella agricola* (Franceschetti, 1995; Gaudio e Pesce, 1997). La prospettiva dello "sviluppo rurale integrato" *ha introdotto la dimensione territoriale nell'ambito delle politiche agricole*. Su questo piano, le politiche agricole si devono necessariamente confrontare con la riflessione che negli ultimi due decenni è stata condotta intorno al tema dello "sviluppo locale" e, in particolare, intorno al tema di *come concettualizzare il territorio in termini di densità relazionali*. Si può subito osservare che, rispetto a questo tema, il concetto di "area rurale" non fornisce alcuna soluzione: le

definizioni correnti di "area rurale", oltre a non incorporare il concetto di ruralità in quanto attributo del paesaggio umano *non incorpora neppure il concetto di densità relazionale*.

Il tema della promozione dello sviluppo locale è un tema chiave anche nell'ambito delle politiche di regolazione nei parchi naturali. E ciò per due ragioni. La prima è stata già richiamata: determinati obiettivi di conservazione possono essere raggiunti soltanto attraverso l'aumento della scala del processo di produzione. In altri termini, vi sono politiche di sviluppo che sono uno strumento di conservazione del paesaggio. La seconda ragione sta nel fatto che un determinato ammontare di benessere economico ha assunto la connotazione di un "diritto locale" e che anche le comunità locali presenti nei parchi naturali esercitano tale diritto.

Nei parchi naturali, il tema dello sviluppo locale *si pone in termini di una profonda differenziazione territoriale*. La ragione della profonda articolazione spaziale che si riscontra quasi sempre nei territori dei parchi è innanzitutto geografica. In genere, sono stati i vincoli geomorfologici a determinare la formazione di densità relazionali – ovvero, la formazione di "sistemi locali" con gradi di chiusura operativa ben determinati. Anche quando i sistemi locali interni di un parco si sono integrati con i sistemi ad esso esterni formando sistemi territoriali più vasti, ciò non ha condotto ad una omogeneizzazione territoriale all'interno del territorio dei parchi, bensì ad una accentuazione delle differenziazioni per sistemi (Batzing, 1987; Vecchio, 1989; Calafati, 2001b).

6.3 I sistemi locali come base della costruzione delle politiche agricole nei parchi naturali

Nei parchi naturali antropizzati, l'utilizzo del concetto di "area rurale" che, in genere, si applica a tutto il loro territorio – comprese le "aree contigue" – non permette di distinguere tra le diverse "strutture locali". Pertanto, tale concetto non costituisce un ancoraggio per formulare politiche agricole efficaci rispetto agli obiettivi della conservazione e della crescita del benessere delle popolazioni locali. La definizione degli ambiti territoriali di intervento delle politiche agricole non è una questione secondaria nei parchi naturali per il fatto che, come si è visto nelle pagine precedenti, esse dominano le altre politiche. Per questa ragione,

l'ancoraggio concettuale e pratico dei *sistemi locali* è semplicemente necessario per la costruzione delle politiche agricole. Soltanto con riferimento a specifiche densità relazionali spaziali, infatti, si possono determinare *le soglie di effetti oltre le quali gli interventi diventano significativi*. Analogamente, l'identificazione della densità relazionale è fondamentale perché è la rete di interdipendenze locali a permettere di identificare la propagazione territoriale delle "innovazioni" (Hirschman, 1958).

Dal punto di vista della conservazione di uno scenario, ad esempio, è in genere necessario che un dato "numero minimo" (soglia) di aziende agricole trasformi le tecnologie di produzione *affinché si produca il paesaggio desiderato (bene pubblico)*. Allo stesso modo, anche la propagazione spaziale delle interferenze ecosistemiche (Commoner, 1986) richiede che, per ottenere una significativa riduzione delle esternalità ambientali negative, un dato numero minimo di aziende contigue trasformi la propria tecnologia di produzione. (Inoltre, gli effetti di soglia sono altrettanto importanti nella sfera dello sviluppo economico locale, proprio per il carattere sinergico delle relazioni di interdipendenza economica locale.)

In definitiva, se la descrizione delle dinamiche locali e gli effetti delle politiche agricole devono essere condotti con riferimento a densità relazionali spazialmente definite nei parchi naturali le politiche di sviluppo rurale devono essere declinate in termini di *politiche di sviluppo di sistemi locali rurali*.

6.4 Il concetto di "area rurale" è ancora utile?

Rovesciando la prospettiva e guardando alle politiche di sviluppo rurale attraverso il filtro dei temi e problemi che si incontrano nei parchi naturali, sembra opportuno chiedersi *se il concetto di "area rurale" conservi un significato rispetto alla definizione delle politiche agricole nei territori non protetti* - i quali costituiscono la parte rilevante delle aree rurali. In effetti, sebbene il processo di revisione metodologica sia iniziato (Cecchi, 2000), la ricerca di ambiti spaziali di relativo auto-contenimento degli effetti dei cambiamenti indotti dalle politiche pubbliche sembrerebbe suggerire la sostituzione del concetto di "sistema locale" a quello più generico e analiticamente meno efficace di "area" o "regione" anche con riferimento alla politica agricola.

L'ipotesi secondo cui le politiche di sviluppo locale devono confrontarsi con i meccanismi e gli ambiti di auto-organizzazione (Dematteis, 1994) dovrebbe essere il punto di partenza anche delle nuove politiche agricole. Un elemento importante di riflessione è dato dal fatto che, spostandosi dal settore (o dall'azienda) al territorio, *le politiche agricole si intersecano con tutte le altre politiche pubbliche locali*. Ciò significa che il processo di elaborazione delle politiche agricole - diversamente da quanto è avvenuto fino ad oggi - deve essere condotto ad un livello territoriale che permetta il coordinamento con l'elaborazione delle altre classi di politiche pubbliche. Pertanto, per interpretare lo sviluppo del settore agricolo di una determinata area e per proporre politiche di diversificazione e di integrazione delle attività economiche è innanzitutto necessario definire il sistema locale di riferimento.

7. Considerazioni conclusive

Negli ultimi anni la politica agricola ha iniziato un processo di profonda trasformazione che sta conducendo a porre al centro dell'attenzione (a) lo stato del paesaggio agrario e (b) il grado di benessere (sviluppo) della popolazione dei sistemi locali rurali. Questo spostamento di prospettiva può essere criticamente valutato, come è stato fatto nelle pagine precedenti, alla luce del sistema categoriale che è stato sviluppato negli ultimi decenni nell'ambito delle politiche di conservazione nei parchi naturali.

D'altra parte, le politiche di conservazione, almeno nelle esperienze di alcuni Paesi europei, si sono progressivamente trasformate a partire dagli anni Sessanta, come conseguenza del tipo di spazio geografico che contraddistingueva i parchi naturali, in politiche di conservazione dei paesaggi umani - molto spesso paesaggi agrari. Inoltre, proprio per il fatto di far riferimento a paesaggi costruiti dal processo economico esse hanno incorporato il tema dello sviluppo locale.

Le categorie di "sistema locale progressivo", "processo economico come processo di organizzazione della materia/energia (e informazione)"

e "capitale come paesaggio" possono costituire il punto di partenza di una sistemazione concettuale in grado di connettere le politiche di conservazione alle politiche agricole. Esplorare le relazioni tra queste due classi di politiche sembra utile per almeno due ragioni. In primo luogo, l'intersezione tra politiche agricole e politiche di conservazione che si realizza nei parchi naturali - oramai una quota significativa del territorio in molti Paesi - impone di risolvere il problema pratico di una loro integrazione. Secondariamente, permette di evidenziare le incertezze dello sviluppo concettuale della politica agricola attuale. Incertezze comprensibili alla luce della complessità istituzionale di questa classe di politiche, ma che il confronto con il sistema concettuale delle politiche di conservazione può aiutare a superare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Accademia dei Georgofili

1995 *Compatibilità delle attività agro-forestali nelle aree protette*, Firenze.

Batzing W.

1987 *L'ambiente alpino*, Melograno edizioni, Milano.

Becattini, G.

1979 "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine in economia industriale", in *Economia e Politica Industriale*.

Becattini, G. (a cura di).

1987 *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.

Becattini, G. (a cura di).

1989 *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

Bell, S.

1999 *Landscape. Pattern, Perception and Process*, E & FN Spon, Londra.

Buckwell A.

1997 "Orientare la PAC verso una politica rurale più integrata", in Buckwell A. e Sotte F. (a cura di), *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.

Buckwell A. e Sotte F. (a cura di).

1997 *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.

Calafati A.G.

1997 "Il degrado ambientale come fallimento del mercato?", *La Questione Agraria*, n. 67.

1999 "Evoluzione dei sistemi locali e conservazione nei parchi naturali", Università di Ancona, Dipartimento di Economia, *Quaderni di ricerca*, n. 131.

2001a "Il capitale come paesaggio", *Foedus*, n. 1.

2001b "Economie di confine: integrazione territoriale e sviluppo locale negli Appennini", manoscritto, marzo.

Carson R.

1990 *Primavera silenziosa*, Milano, Feltrinelli.

CEESTAT

1991 *Le aree agricole nei territori protetti*, Pitagora Editrice, Bologna.

Cecchi C.

(in corso di pubblicazione) "Sistemi locali rurali e aree di specializzazione agricola", in Basile E. e Romano D. (a cura di), *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, Milano, Franco Angeli.

Commoner B.

1986 *Il cerchio da chiudere*, Milano, Garzanti.

Dematteis G.

1994 "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", in *Sviluppo locale*, n. 1.

Dogliani P.

1998 "Territorio e identità nazionale", *Memoria e Ricerca*, n. 1.

Franceschetti G.

1995 "Problemi e politiche dello sviluppo rurale: gli aspetti economici", Cannata G. (a cura di), *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti*, XXXI

Convegno SIDEA 1994, Quaderni della Rivista di Economia Agraria, Il Mulino, Bologna.

Gambino R.

1991 *I parchi naturali*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

1997 *Conservare e innovare*, Utet, Torino.

Gaudio G., Pesce A.

1997 «Prospettive e strumenti per le aree rurali: i programmi Leader», *La Questione Agraria*, n. 6.

Georgescu-Roegen N.

1971 *The Entropy Law and Economic Process*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

1982 *Energia e miti economici*, Torino, Boringhieri.

Giacomini V. e Romani V.

1992 *Uomini e parchi*, (1982), Franco Angeli, Milano.

Hirschman A.O.

1970 *Exit, Voice, and Loyalties. Response to Decline in Firms, Organisations and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

1958 *A Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

Hoffmann A.

1995 «Gli strumenti per l'attuazione della politica di coesione europea», Cannata G. (a cura di), *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti*, Il Mulino, Bologna.

Hoggart K., Buller H., Black R.

1995 *Rural Europe. Identity and Change*, Arnold, London.

Hoskins W.G.

1981 *The Making of English Landscape*, (1955), Londra, Penguin Books.

Hunt J.D.

1991 «Il paesaggio americano», *Lettera internazionale*, anno 7, n. 30, ottobre-dicembre.

Kapp K. W.

1991 "L'economia come sistema aperto e le sue implicazioni, Kapp K.W., *Economia e ambiente. Saggi scelti*, Otium Edizioni, Ancona.

"Legge quadro sulle aree protette", 6 dicembre 1991, n. 394.

Lowenthal D.

1991 «Il paesaggio nella cultura inglese», *Lettera internazionale*, anno 7, n. 30, ottobre-dicembre.

MacEwen A. and M.

1982 *National Parks: conservation or cosmetics?*, George Allen & Unwin, London.

1987 *Greenprints for the Countryside? The story of Britain's national parks*, Allen & Unwin, London.

McPhee J.

1995 *Il controllo della natura*, Adelphi, Milano.

Morin E.

1990 *Introduzione al pensiero complesso*, Milano, Sperling & Kupfer.

North D.C.

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performances*, Cambridge University Press, Cambridge.

OCSE

1994 *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Parigi.

Odun E.P.

1988 *Basi di ecologia*, (1983), Piccin, Padova.

Provincia di Bolzano

1995 Ripartizione tutela del paesaggio e della natura, *Mantenimento e cura del paesaggio in Alto Adige*, Bolzano.

Sforzi F. (a cura di)

1997 *I sistemi locali del lavoro*, ISTAT, Roma.

Tricart J. e Kilian J.

1989 *L'eco-geografia e la pianificazione dell'ambiente naturale*, Milano, Franco Angeli.

Sereni E.

1987 *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.

Turri E.

1979 *Semiologia del paesaggio italiano*, Milano, Longanesi.

Vieri S.

1994 *La politica agricola comune*, Edagricole, Bologna.

Von Meyer H.

1997 «L'agricoltura, l'ambiente e la Pac», Buckwell e Sotte (a cura di), *Coltivare l'Europa. Per una nuova politica agricola e rurale comune*, Liocorno Editori, Roma.

Waddington C.H.

1977 *Tools for Thought*, Basic Books, New York.

Wiener M.J.

1985 *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit 1850-1980*, Penguin Boks, London.

Winter M.

1996 *Rural Politics*, Routledge, London.



QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA degli ultimi 5 anni

- 86 **Laura CHIES, Riccardo LUCCHETTI, Stefano STAFFOLANI**, *Occupazione, Disoccupazione, Intattività: determinanti della mobilità tra stati in Italia*, marzo 1997.
- 87 **Marco CUCCULELLI**, *Struttura finanziaria, seniority rules del debito e decisioni di investimento delle imprese*, marzo 1997.
- 88 **Edeardo GAFFEO**, *Multilevel Interactions with a Keynesian Flavour in a Stochastic Macroeconomic Model*, maggio 1997.
- 89 **Antonio G. CALAFATI**, *Labour Supply and Unemployment*, maggio 1997.
- 90 **Roberto ESPOSTI**, *Progresso Tecnico Multioutput e Ruolo di R&S e Assistenza Tecnica. Applicazione dell'Analisi Nonparametrica all'Agricoltura Italiana*, giugno 1997.
- 91 **Edoardo GAFFEO**, *Competition-led Endogenous Growth with Localized Technological Change*, giugno 1997.
- 92 **Tommaso LUZZATI**, *Norme sociali e sanzione: il ruolo del singolo individuo*, giugno 1997.
- 93 **Rita CAPPARIELLO**, *Fiscal and Monetary Policy Coordination with Endogenous Unions: a Theoretical Policy Game*, giugno 1997.
- 94 **Elvio MATTIOLI, Alessandro STERLACCHINI**, *Fonti e risultati dell'attività innovativa nell'industria italiana: Un'analisi settoriale*, luglio 1997.
- 95 **Fabio FIORILLO**, *Rate of Growth and Sectoral Specialisation Coevolution in an Export-Led Growth Model*, luglio 1997.
- 96 **Fabio FIORILLO, Stefano SANTACROCE, Stefano STAFFOLANI**, *Monopsonistic Competition for the 'Best' Workers*, luglio 1997.
- 97 **Domenico SCALERA, Alberto ZAZZARO**, *Reputazione di gruppo e discriminazione nel mercato del credito: un modello dinamico con apprendimento*, settembre 1997.
- 98 **Roberto ESPOSTI**, *Statica comparata nonparametrica: le ambiguità delle elasticità di prezzo*, novembre 1997.
- 99 **Enzo PESCIARELLI**, *Aspects of the Influence of F. Hutcheson on A. Smith*, novembre 1997.
- 100 **Stefano FIORI, Enzo PESCIARELLI**, *Adam Smith on Relations of Subordination and Personal Incentives*, novembre 1997.
- 101 **Enzo PESCIARELLI**, *W.E. Heam on the Industrial Organisation of Society*, novembre 1997.
- 102 **Debora REVOLTELLA**, *Financing enterprises in the Czech Republic: the importance of firm-specific variables*, gennaio 1998.
- 103 **Cristiana PERONI**, *Modelli di previsione a breve termine dei tassi di cambio*, marzo 1998.
- 104 **Massimiliano BRATTI**, *L'evoluzione dei divari settoriali di valore aggiunto per addetto nei paesi OCSE*, marzo 1998.
- 105 **Tommaso LUZZATI**, *To what extent is the notion of efficiency relevant to Economics? Implications for Ecological Economics*, marzo 1998.

- 106 Renato BALDUCCI, *Concertazione tra le parti sociali e disoccupazione*, maggio 1998.
- 107 Maura FRANCESE, Maria Teresa MONTEDURO, *Does the functional form matter? A sensitivity analysis of female labour supply in the U.K and Italy*, maggio 1998.
- 108 Roberto ESPOSTI, *Stochastic Technical Change and Procyclical TFP The Italian Agriculture Case*, ottobre 1998.
- 109 Alessandro STERLACCHINI, *Do innovative activities matter to small firms in non-R&D-intensive industries? An application to export performances*, novembre 1998.
- 110 Stefano STAFFOLANI, *Contratti di lavoro con informazione asimmetrica bilaterale: chi paga i bonus condizionali?*, dicembre 1998.
- 111 Davide CASTELLANI, Antonello ZANFEI, *Multinational experience and the creation of linkages with local firms. Evidence from the electronics industry*, dicembre 1998.
- 112 Roberto ESPOSTI, *Spillover tecnologici e origine della tecnologia agricola*, aprile 1999.
- 113 Luca PAPI, Debora REVOLTELLA, *Foreign Direct Investment in the Banking Sector: a Transitional Economy Perspective*, aprile 1999.
- 114 Roberto ESPOSTI, Franco SOTTE, *Territorial Heterogeneity and Institutional Structures in Shaping Rural Development Policies in Europe*, luglio 1999.
- 115 Renato BALDUCCI, *Crescita endogena e ciclo*, luglio 1999.
- 116 Antonio G. CALAFATI, *Evoluzione dei sistemi locali e conservazione nei Parchi naturali*, luglio 1999.
- 117 Renato BALDUCCI, Stefano STAFFOLANI, *Distribuzione e crescita in un modello di contrattazione con impegno endogeno*, agosto 1999.
- 118 Marco CUCCULELLI, *Competizione sui mercati internazionali e misure del potere di mercato. Il caso dell'industria italiana dell'elettrodomestico*, agosto 1999.
- 119 Riccardo LUCCHETTI, *Analytic Score for Multivariate GARCH Models*, ottobre 1999.
- 120 Alberto BUCCI, *Horizontal innovation, market power and growth*, ottobre 1999.
- 121 Riccardo LUCCHETTI, Luca PAPI, Alberto ZAZZARO, *Efficienza del sistema bancario e crescita economica nelle regioni italiane*, ottobre 1999.
- 122 Francesco TROMBETTA, *Quanto costa controllare la natura? Il caso Mississippi*, ottobre 1999.
- 123 Massimo TAMBERI, *Nel mosaico economico delle marche: origini e trasformazioni*, novembre 1999.
- 124 Stefano SANTACROCE, *Graduates in the Labour Market, Determinants of Employment Success*, dicembre 1999.
- 125 Massimiliano BRATTI, *A study of the differences across universities in students' degree performance: the role of conventional university inputs*, dicembre 1999.
- 126 Davide BERLONI, Roberto ESPOSTI, *Scelte residenziali e mercati locali del lavoro. Il caso delle marche*, dicembre 1999.
- 127 Davide TICCHI, *Investment and uncertainty with recursive preferences*, gennaio 2000.
- 128 Fabio FIORILLO, Stefano STAFFOLANI, *To redistribute or not? Unemployment benefit, workfare and citizen's income in a dual labour market*, marzo 2000.
- 129 Davide IACOVONI, Alberto ZAZZARO, *Legal System Efficiency, Information Production, and Technological Choice: A Banking Model*, aprile 2000.
- 130 Riccardo MAZZONI, *I fattori di competitività dei settori tradizionali italiani: sintesi di un dibattito*, aprile 2000.
- 131 Antonio G. CALAFATI, *How Do Collective Agents Think?*, aprile 2000.
- 132 Antonio G. CALAFATI, *Albert O. Hirschman on Economic Evolution*, aprile 2000.
- 133 Antonio G. CALAFATI, *On Industrial Districts*, aprile 2000.
- 134 Alberto BUCCI, *On Scale Effects, Market Power and Growth when Human and Technological Capital are Complements*, maggio 2000.
- 135 Luca PAPI, Alberto ZAZZARO, *How Does the EU Agenda Influence Economies Outside the EU? The Case of Tunisia*, giugno 2000.
- 136 Roberto ESPOSTI, *Public R&D Design and Technological Spill-Ins. A Dynamic Model*, giugno 2000.
- 137 Alessandro STERLACCHINI, *L'accesso alle professioni regolamentate: un'analisi empirica sui laureati degli atenei marchigiani*, luglio 2000.
- 138 Alberto BUCCI, H. Cagri SAGLAM, *Growth Maximizing Patent Lifetime*, luglio 2000.
- 139 Riccardo MAZZONI, *Alcuni vincoli del processo di accumulazione*, agosto 2000.
- 140 Riccardo LUCCHETTI, *Inconsistency Of Naive GMM Estimation For QR Models With Endogenous Regressors*, luglio 2000.
- 141 Alberto BUCCI, Fabio FIORILLO, Stefano STAFFOLANI, *Can Market Power influence Employment, Wage Inequality and Growth?*, ottobre 2000.
- 142 Alessandro STERLACCHINI, *The determinants of export performance: A firmlevel study in Italian Manufacturing*, ottobre 2000.
- 143 Renato BALDUCCI, Stefano STAFFOLANI, *Quota del lavoro e occupazione in presenza di contrattazione efficiente*, ottobre 2000.
- 144 Giorgio BARBA NAVARETTI, Enrico SANTARELLI, Marco VIVARELLI, *The Role of Subsidies in Promoting Italian Joint Ventures in Least Developed and Transition Economies*, dicembre 2000.
- 145 Roberto ESPOSTI, Pierpaolo PIERANI, *Building the Knowledge Stock: Lags, Depreciation and Uncertainty in Agricultural R&D*, gennaio 2001.
- 146 Francesco TROMBETTA, *Il sistema economico locale di Fabriano e le sue articolazioni funzionali*, febbraio 2001.
- 147 Antonio CALAFATI, Francesca MAZZONI, *Conservazione, sviluppo locale e politiche agricole nei parchi naturali*, marzo 2001.