

ARMANDO MONTANARI

POLITICHE PER IL PAESAGGIO DALLA *PARTNERSHIP* ALLA *GOVERNANCE*

Premessa. – Il Quinto Programma di Azione dell'Unione Europea (UE) a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (5PAA) contiene una serie di strategie per il periodo 1993-2000. Identifica cinque settori economici (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo) nei quali devono essere integrati gli interessi economici e presenta una strategia con finalità e obiettivi per sette settori prioritari (cambiamenti climatici, acidificazione, biodiversità, acqua, ambiente urbano, zone costiere e rifiuti) e per la gestione dei rischi. Il 5PAA non si limita a identificare una strategia di programma e di azione per il livello di azione di competenza dell'UE, ma sulla base del principio della condivisione della responsabilità costituisce un riferimento per gli Stati membri, le autorità regionali e locali, le aziende, la collettività e i consumatori. La realizzazione soddisfacente, a tutti i livelli della società, della politica e della strategia del 5PAA necessita di una ampia tipologia di strumenti economici e finanziari e una migliore messa a punto delle misure e dell'attuazione dei provvedimenti legislativi, in ambito sia amministrativo sia operativo, un più rigoroso controllo dell'osservanza delle disposizioni e una loro più severa applicazione (Commissione delle Comunità Europee, 1993). Per realizzare queste modifiche è stato istituito un Forum di consultazione e scambio di informazione tra i settori industriale e produttivo, il mondo degli affari, le autorità regionali e locali, le associazioni di categoria, i sindacati, le associazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori.

Nel preparare una valutazione generale del 5PAA, la Commissione Europea ha messo in evidenza la scarsa efficacia nell'applicazione delle politiche ambientali europee e la necessità di attrarre l'attenzione dell'opinione pubblica sui valori dell'ambiente e la necessità della sua tutela (Commissione delle Comunità Europee, 1998). Una possibile giustificazione del fatto che le politiche ambientali rimangono almeno in parte non applicate fa riferimento alla mancanza di comunicazione fra il legislatore e i soggetti responsabili della applicazione delle normative ai diversi livelli amministrativi,

e a un'insufficiente informazione, coinvolgimento e partecipazione al momento decisionale da parte di quanti sono più primariamente interessati, cioè coloro che subiscono direttamente le conseguenze della politica ambientale e al cui livello, generalmente a scala locale, si realizza la pratica applicazione delle politiche. Quindi più i cittadini, in ambito locale, regionale, nazionale ed europeo, sono coinvolti direttamente nel processo di realizzazione delle politiche, maggiore sarà l'attenzione, la comprensione e l'accettazione delle necessità e degli obiettivi delle politiche sviluppate. Sono quindi necessarie nuove forme di *governance* basate su un'informazione completa, sul coinvolgimento continuo dell'opinione e sul dialogo

Partnership. – A partire dalla Conferenza di Rio 1992, il termine *partnership*, già utilizzato nel significato di associazione e società a cui fanno riferimento vocabolari e dizionari correnti, ha acquisito nuovi significati in quanto uno degli strumenti da utilizzare per permettere il raggiungimento dello sviluppo sostenibile, altro termine abusato e ormai considerato da alcuni perfino «ambiguo» in quanto indica metodi ed esperienze tra loro talvolta assai differenti se non contraddittori. La condivisione delle responsabilità, la concertazione e il partnerariato, tutti termini che possono rappresentare un tentativo di traduzione in italiano dell'originale *partnership*, traggono il loro riferimento culturale e normativo da:

a) il Trattato di Maastricht (1992), che indica all'art. 2 come obiettivo prioritario dell'UE e degli Stati membri la promozione di una crescita sostenibile e rispettosa dell'ambiente e il Trattato di Amsterdam (1999), il quale all'art.174 precisa che la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, e infine la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale;

b) gli accordi siglati dai governi nazionali nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), che si è tenuta a Rio de Janeiro nel giugno del 1992;

c) il Programma «Per uno sviluppo durevole e sostenibile. Programma politico e d'azione della Comunità europea (SPAA)» approvato dal Consiglio europeo nel febbraio 1993. Il SPAA indica nuovi strumenti che debbono facilitare il raggiungimento di questo obiettivo: 1) l'integrazione delle considerazioni ambientali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche economiche e settoriali, nelle decisioni delle autorità pubbliche, nell'elaborazione e messa a punto dei processi produttivi e infine nel comportamento e nelle scelte del singolo cittadino; 2) il dialogo e l'azione concertata tra i differenti *partner* (le amministrazioni pubbliche, le imprese pubbliche e private, e il pubblico rappresentato dalle organizzazioni non governative che si occupano dell'ambiente e dei consumatori, dai sindacati e dalle associazioni di categoria). Questo dialogo sarà possibile solo se potrà fare riferimento a

un'informazione sullo stato dell'ambiente che sia obiettiva e affidabile, e che si basi quindi su dati di qualità migliore di quanto oggi disponibili.

La *partnership* fornisce quindi gli strumenti per superare le debolezze di una gestione frammentata, eccessivamente competitiva e conflittuale, di breve termine e senza prospettive. Perché l'esperienza di *partnership* abbia successo è necessario *a)* identificare correttamente gli attori necessari per il successo dell'iniziativa; *b)* assistere i *partner* nel riconoscimento dei propri punti di forza e di debolezza, e nell'identificazione delle opportunità che loro si presentano e delle finalità che si propongono; *c)* massimizzare le diverse risorse e punti di forza dei *partner*; *d)* fornire un foro, un punto di incontro istituzionale, dove definire le priorità; *e)* prevedere un meccanismo che consenta di identificare i punti critici per raggiungere gli obiettivi; *f)* integrare i diversi punti di vista per ridurre i rischi di conflitto tra i potenziali *partner*. Non vi è una formula assoluta per assicurare il successo di un procedimento di *partnership*, ciò varia in relazione alle caratteristiche e ai cambiamenti della dimensione locale rapportata alle modalità secondo cui vengono percepiti i processi che avvengono a livello globale. I procedimenti di *partnership* possono inoltre variare in rapporto ai principali scenari di riferimento. Per esempio, in base agli scenari identificati dalla Commissione delle Comunità Europee (1997) per raggiungere l'obiettivo di un'Europa sostenibile, si può identificare *a)* un modello di *partnership* volontaristica, pragmatica, orientato a specifici interventi, finalizzata a promuovere nuove idee e ad aiutare a realizzare nuove soluzioni (scenario *Opening Opportunities*); *b)* un modello di *partnership* dei processi gestiti e ottimizzati, con un tipo di gestione dall'alto verso il basso. La *partnership* tende a migliorare la qualità dei processi decisionali, il suo tempismo, la sua efficienza, in particolare la sua efficienza decisionale (scenario *Managing the transition*); *c)* un modello di *partnership* che identifica in anticipo rischi e preoccupazioni, prende misure precauzionali e aiuta il riequilibrio del deficit di equità (modello *Transforming Communities*)

Nel campo della *partnership* si possono citare due esperienze europee che hanno superato il periodo di approccio sperimentale e che possono essere prese come riferimento anche a livello locale. Si tratta del Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development (Forum) e dello European Partners for the Environment (EPE).

Il Forum è stato voluto dall'Unione Europea, insieme ad altri strumenti innovativi, per favorire la realizzazione concreta dei principi enunciati nel SPAA e come sede di consultazione e scambio di informazione tra il settore industriale e produttivo, il mondo degli affari, le autorità regionali e locali, le associazioni di categoria, i sindacati, le associazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori e le direzioni generali della Commissione Europea. A questo gruppo compete il ruolo di identificare gli strumenti e i metodi più adatti per procedere verso il fine comune della sostenibilità, e di raggiungere un alto grado di sensibilizzazione e di consenso per l'applicazione del principio della condivisione delle responsabilità. Costituito nel 1993, il Fo-

rum ha espresso, dietro richiesta della Commissione, pareri sulle tematiche dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

L'EPE è invece un'associazione privata senza fini di lucro costituita su iniziativa dello European Environment Bureau (EEB) e di alcune grandi imprese private, a cui hanno poi aderito pubbliche autorità, associazioni ambientaliste, aziende private, sindacati, organizzazioni professionali e per la difesa dei consumatori; quindi essenzialmente le stesse tipologie di attori che sono stati chiamate dall'UE a far parte del Forum. L'EPE nasce con lo scopo di facilitare il dialogo sociale non soltanto su questioni di principio o di approccio metodologico, ma anche al fine di conseguire risultati concreti. Il prodotto in questo campo assume essenzialmente le sembianze di un cambiamento di attitudine in relazione alle possibilità di uno sviluppo sostenibile, il che significa il bilanciamento delle necessità espresse nello spazio e nel tempo dall'economia, dalla società e dall'ambiente. L'EPE ha inteso questo cambiamento nell'interazione, un franco colloquio e un confronto costruttivo tra posizioni non sempre convergenti. Si tratta in genere di *partner* intensamente radicati nel tessuto economico e sociale e che quindi sono protesi ad anticipare le aspirazioni della società. Le imprese sono interessate a conoscere meglio i consumatori per seguirne con tempismo i gusti e possibilmente anticiparne le tendenze, altrettanto fanno per esempio sia i governi e le amministrazioni con i loro elettori e con le associazioni ambientaliste, sia i sindacati con i loro iscritti. Tutti questi soggetti hanno però ritenuto opportuno unirsi per costituire un riferimento concreto e costante nel quale ciascuno può costruire una rete di conoscenze e di relazioni più ampia, da confrontare con altre entità sociali ed economiche che hanno esperienze, atteggiamenti e prospettive tra loro assai differenti, spesso addirittura alternativi o contrastanti.

In sintesi, l'EPE può essere definito uno strumento di apprendimento reciproco finalizzato alla sostenibilità. Il Forum, che ha operato nel triennio 1994-96 ed è stato poi rinnovato per il quadriennio 1997-2001, è stato costituito presso il Commissario europeo all'ambiente, il che costituisce occasione di dibattito in quanto una posizione «parziale», apparentemente troppo sbilanciata a favore dell'ambiente, non sempre è in grado di assicurare le garanzie necessarie per una corretta integrazione e quindi ha difficoltà a rendere efficace la propria azione. Inoltre un'amministrazione dell'ambiente troppo impegnata, per ragioni prettamente di tipo politico, a rincorrere posizioni di equilibrio finisce con il perdere di vista i propri fini e interessi istituzionali. Il riferimento sia del Forum sia dell'EPE sono stati gli Stati Uniti, in cui un President's Council on Sustainable Development (PCSD) è stato costituito a partire dal 1993 presso il presidente Clinton. Il PCSD si basa su un'esperienza locale sviluppata nel comprensorio industriale di Chattanooga, sul fiume Tennessee, a partire dal 1984, quando le autorità locali, gli imprenditori privati e i cittadini decisero di collaborare per il recupero ambientale e sociale di una delle zone più degradate degli USA. Il progetto, da completare entro la fine del secolo, prevedeva l'identificazione delle meto-

dologie e delle tecnologie più adatte per ridurre la produzione e lo stoccaggio dei rifiuti, di sostanze tossiche e di pesticidi, per depurare e proteggere l'aria, l'acqua e il suolo, e nel contempo identificare nuovi posti di lavoro e opportunità economiche. Chattanooga non ha rappresentato unicamente un successo in campo ambientale: la ritrovata qualità ambientale ha trascinato il recupero dell'economia, e l'economia ha permesso un benessere sociale maggiore e più equamente distribuito. Tutto ciò è avvenuto non già per merito di un piano di sviluppo imposto dall'esterno, ma grazie alla concertazione e alla collaborazione tra i diversi attori della comunità locale.

In alcuni paesi europei già da qualche anno sono state avviate sperimentazioni per la tutela del paesaggio attraverso lo strumento della condivisione delle responsabilità, considerata strumento necessario per completare gli strumenti normativi, da soli spesso poco efficaci, e gli strumenti finanziari ed economici, che se applicati senza un vasto controllo sociale hanno portato talvolta a forme di abuso. Lo EPE ha analizzato la pratica applicazione del principio della *partnership* nel settore del turismo, della ricreazione e del tempo libero, partendo dall'assunto che queste sono attività distribuite in tutte le regioni e in tutti i paesi; che sono particolarmente legate alle risorse ambientali; che per essere consumate richiedono un trasferimento; che sono particolarmente differenziate e frammentate e quindi particolarmente difficili da gestire; che inducono alla polarizzazione spaziale e temporale e quindi creano maggiore pressione sull'ambiente (Williams e Shaw, 1996).

Geografia economica, partnership e ristrutturazione del paesaggio. – Nell'ultimo decennio la geografia economia ha posto grande attenzione allo studio e all'analisi delle conseguenze a livello locale e regionale dei processi di ristrutturazione economica che sono la conseguenza del passaggio dal modello produttivo fordista a quello post-fordista (Amin, 1994). Questi studi sono stati integrati dalla teoria regolazionista, in base alla quale è stata identificata una corrispondenza tra i regimi di accumulazione e le modalità di regolamentazione necessarie per la stabilità dei sistemi sociali (Dunford, 1990). Il problema fondamentale è quindi quello di verificare se esiste una connessione logica tra il concetto di sostenibilità e la necessità di regolamentazione in una situazione in cui la utilizzazione del paesaggio è più frammentata e dispersa sul territorio. Alcuni studiosi (Welford e Gouldson, 1993) sostengono infatti che attività produttive di minore dimensione e maggiormente distribuite nello spazio pongono maggiore attenzione alle tematiche della qualità ambientale in quanto maggiore è il controllo da parte delle comunità locali. Il controllo locale presuppone il consumo di risorse naturali e la produzione di inquinamento in quantità minore rispetto a quanto avviene nelle situazioni in cui l'elaborazione delle politiche ambientali, economiche e sociali, e il controllo della loro attuazione viene esercitato da lontano, da amministrazioni che non hanno radici locali. Sta quindi emergendo un nuovo sistema di economie locali che si basa sul binomio controllo locale-ridotto impatto ambientale (Gibbs, 1996) e al quale deve

essere concessa maggiore autonomia di gestione in quanto le piccole imprese e i sistemi locali sono più propensi a rispondere positivamente alle sfide della gestione ambientale, se responsabilizzati per le loro azioni, piuttosto che essere obbligati da rigide normative imposte dall'esterno, talvolta anche inadatte a risolvere i loro problemi. Si è in una fase di transizione dal diretto e dominante coinvolgimento delle amministrazioni locali e centrali a un sistema di gestione del territorio assai più complesso in cui i programmi, di durata definita, sono basati su progetti di *partnership* e di collaborazione tra i diversi attori e il cui ruolo prioritario è definito di volta in volta (Goodwin e Painter, 1996). I motivi di questo diverso approccio sono collegabili alla riduzione delle disponibilità economiche; al tentativo di evitare duplicazioni nella programmazione e gestione delle politiche; ai vantaggi che possono derivare da un'azione combinata nella ricerca dei fondi esterni; alle sinergie che si attivano associando conoscenze, esperienze ed entusiasmo; al gran numero di contatti e di collaborazioni che vengono attivati; a una libertà e stimoli maggiori per l'innovazione che si possono formare all'esterno delle agenzie pubbliche; e infine alla possibilità di stabilire maggiori contatti con le località locali (Charlton, 1998). La *partnership* trova una sua ulteriore giustificazione nel concetto di autoregolamentazione, un processo che presuppone il coinvolgimento di individui, imprese e amministrazioni pienamente responsabilizzati dell'uso che fanno della risorsa ambiente (Williams e Montanari, 1999). L'autoregolamentazione (*self-regulation*) diventa quindi antitetica della regolamentazione definita dalle amministrazioni pubbliche (*state regulation*), e in tal modo trae impulso dalla cultura neoliberale in quanto le decisioni individuali sono più efficienti nel raggiungere predeterminati obiettivi, e tra questi anche la soddisfazione dei consumatori e la tutela dell'ambiente; quindi massimizzando gli effetti positivi della libera scelta degli individui nel prendere decisioni, senza interferenze da parte delle pubbliche amministrazioni, si rende il mercato più efficace nel servire gli interessi dei singoli (von Hayek, 1988). Un'ulteriore spiegazione della autoregolamentazione trova riferimento nei limiti obiettivi che la regolamentazione dello Stato trova nei paesi occidentali in quanto, sulla base dell'esperienza degli ultimi decenni, questo si è distinto nella imposizione di controlli e regolamentazioni negative e punitive piuttosto che nella promozione di atteggiamenti positivi da parte dei consumatori e dei produttori. Una positiva integrazione di queste due giustificazioni può trovare riferimento in politiche di autoregolamentazione che anticipano e trovano una condizione di pressione e di stimolo in un intervento dello Stato sempre possibile, ma si auspica mai necessario.

Alcune esperienze di partnership nei paesi europei. – La Verband für Landschaftspflege è una rete di associazioni tedesche per la tutela del paesaggio avente per obiettivo il recupero e la conservazione di aree rurali che non sono coltivate o che non è più economicamente vantaggioso coltivare in modo intensivo, per facilitare il ripristino di processi ecologici interrotti e

per reintrodurre biotopi che permettano la ricostituzione di un'estesa rete di *habitat* naturali per gli animali, per le piante e anche per l'uomo. Le 81 associazioni basate sulla valorizzazione del *partnership* e i cui membri sono i coltivatori diretti, le associazioni ambientaliste, le organizzazioni professionali interessate all'uso del suolo e del territorio e gli amministratori locali sono presenti in tutta la Germania, ma particolarmente concentrati nelle regioni orientali (fig. 1). Queste ritengono che ciascun paesaggio ha specifiche peculiarità e caratteristiche e richiede politiche, strumenti, tempi e modalità di azione specifici perché la tutela risulti efficace. Per questo ogni associazione è radicata nel proprio territorio di competenza, in tal modo tutelando la specificità di ciascun paesaggio e valorizzando le differenze regionali e quindi la possibilità di sviluppare un'offerta di attività turistiche e per il tempo libero che mantenga inalterata nel tempo la propria capacità di attrazione. I progetti di recupero e di protezione del paesaggio sono realizzati dalle amministrazioni pubbliche competenti per territorio con la consulenza di professionisti e di esperti del settore e con la collaborazione degli imprenditori agricoli. La realizzazione degli interventi è invece affidata ai coltivatori diretti, che risiedono e lavorano nel territorio interessato e quindi ne hanno maggiore conoscenza e coscienza. Le associazioni per la protezione del paesaggio assicurano la necessaria assistenza tecnica, realizzano il necessario programma finanziario, presentano le domande per i finanziamenti, distribuiscono gli incarichi, controllano e valutano i risultati dei progetti realizzati. In sintesi, mentre i programmi e i progetti sono pensati, decisi e gestiti a livello di *partnership*, la loro esecuzione è affidata ai coltivatori diretti, che ricevono per questo lavoro un regolare compenso. Per non perdere le agevolazioni fiscali ed economiche riservate ai coltivatori diretti, e forse anche per non distoglierli dalla loro attività principale, gli agricoltori possono ricevere tramite il Governo federale un compenso economico che non può superare 1/3 del loro reddito globale annuo e comunque non può essere maggiore di 20.000 marchi l'anno. Gli imprenditori agricoli, tramite la tutela e la valorizzazione del paesaggio, possono quindi accedere a ulteriori e differenziate forme di reddito, possono meglio commercializzare i loro prodotti tipici, possono imparare a conoscere il proprio territorio anche dalla prospettiva ecologica e possono infine continuare a svolgere la propria attività anche in aree poco produttive in termini di agricoltura tradizionale, sfavorite in quanto a resa e che risentono in modo evidente degli aspetti più deleteri della globalizzazione dell'economia e dell'apertura dei mercati.

La condivisione delle responsabilità è alla base di un Programma LIFE, Strumenti finanziari per l'ambiente, della Commissione Europea, promosso dall'Ente irlandese per il turismo, Bord Fáilte, e da un'associazione per la protezione dell'ambiente, An Taisce (An Taisce, Bord Fáilte, Life Programme, 1996). Il programma dimostrativo, *Tourism and the Landscape: Landscape Management by Consensus*, prevede la gestione di tre aree pilota (area pilota n. 3, South-East River Valley; area pilota n. 6, South-West Cork/Kerry; area pilota n. 14, Sligo-Leitrim) scelte tra quelle individuate dal piano di sviluppo

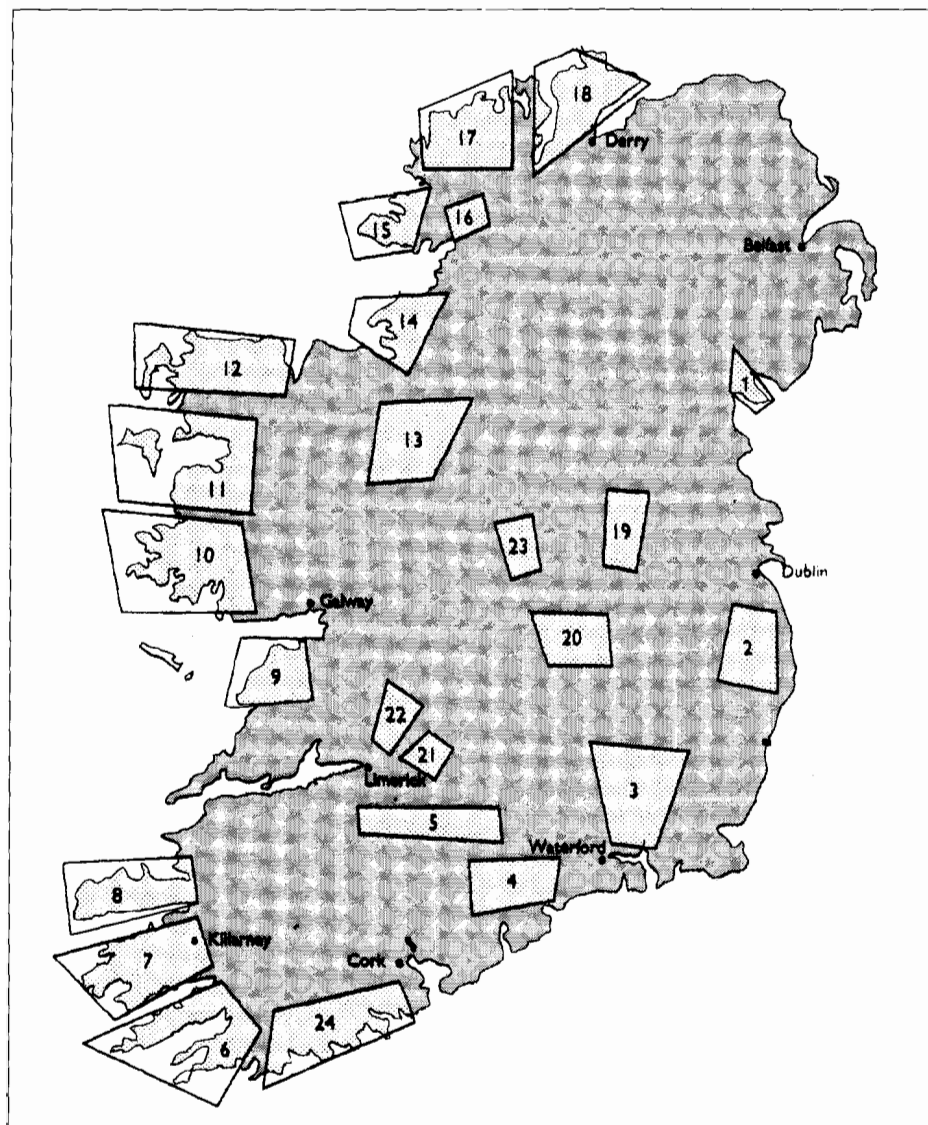


Fig. 2 – Le aree di particolare qualità scenica per le quali l'Ufficio Irlandese per il Turismo ha realizzato un piano di sviluppo. Le aree pilota n. 3 (South-East River Valley), n. 6 (South-West Cork/Kerry) e n. 14 (Sligo-Leitrim) sono state oggetto di piani per la gestione del paesaggio tramite consenso

Fonte: An Taisce, Bord Fáilte, Life Programme, 1996

turistico del Bord Fáilte (fig. 2). All'interno di tali aree sono compresi anche i parchi nazionali e le altre zone protette per le quali è prevista l'acquisizione da parte dello Stato. Il Programma LIFE si è posto come obiettivo quello di dimostrare che è assai più efficiente tutelare aree di interesse paesistico attraverso il consenso e la cogestione piuttosto che affidandosi esclusivamente a interventi diretti dell'ente pubblico che prevedano come estrema possibilità anche l'esproprio. Le tre aree pilota sono state scelte in quanto rappresentano le problematiche differenziate di uno sviluppo turistico arretrato, di uno sviluppo turistico in corso e di uno sviluppo turistico ormai già raggiunto. Il patrimonio paesistico è spesso in grave pericolo a causa di uno sviluppo delle attività del tempo libero e del turismo realizzato senza alcuna programmazione e controllo; ciò avviene spesso anche per la presenza di altre attività economiche che sono necessarie per la sopravvivenza delle popolazioni che vi risiedono e che, a loro volta, sono essenziali per la sopravvivenza integrale del paesaggio. Per ogni area pilota è stata prevista la realizzazione di un inventario dettagliato delle risorse e un'analisi delle forze del cambiamento per permettere di sviluppare una strategia di sviluppo sostenibile in grado di tenere presenti le necessità delle comunità locali. Sulla base di queste conoscenze, sono state attivate per ogni area le Commissioni per il Paesaggio (Scenic Landscape Forum), di cui fanno parte i rappresentanti delle amministrazioni e delle organizzazioni economiche e sociali che dovranno gestire, tramite il raggiungimento di forme di consenso, i conflitti fra le richieste di sviluppo economico e la protezione dell'ambiente e della struttura sociale. Lo Scenic Landscape Forum si affianca e completa le strutture pubbliche di gestione come lo Scenic Landscape Bureau. I conflitti di interesse maggiormente ricorrenti nelle tre aree studiate hanno riguardato:

- a) lo sviluppo dell'acquacoltura e la preservazione del paesaggio costiero;
- b) l'espansione delle aree boschive e il mantenimento del paesaggio rurale antropizzato tradizionale;
- c) il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi e il cambiamento del carattere del paesaggio;
- d) l'adeguamento o la realizzazione di alloggi per i residenti e l'impatto su quello che gli altri considerano un paesaggio intatto;
- e) la sopravvivenza economica per gli agricoltori che hanno un reddito marginale e che con le loro attività hanno un impatto su ecosistemi fragili.

Per ognuna delle tre aree le possibilità offerte dalla *partnership* si possono così riassumere:

- 1) la comunità locale è riconosciuta come il guardiano del futuro del paesaggio. Il proprio benessere è legato a quello del paesaggio e possono essere identificate le varie opzioni più adatte a uno sviluppo sostenibile dell'area;
- 2) lo Scenic Landscape Bureau opera come il guardiano permanente del paesaggio e come agenzia di collegamento per le numerose amministrazioni e autorità che sono coinvolte nel controllo e nello sviluppo del paesaggio;
- 3) gli imprenditori, guidati dalla comunità locale tramite lo Scenic Landscape Bureau, sono consci della speciale natura di ciascun paesaggio e quin-

di sapranno al meglio raggiungere risultati positivi sia per il paesaggio sia per la comunità che vi vive, vi opera o che vi passa il proprio tempo libero.

Nelle contee di Devon e Cornovaglia, in Inghilterra, si è invece sviluppato durante gli anni '90 una forma di *partnership* che ha trovato riferimento nelle attività del turismo e del tempo libero, intense in questa regione, e nella mobilità a queste collegata. In una situazione di quasi abbandono del sistema ferroviario locale, l'automobile costituiva il mezzo di trasporto prevalente per i cospicui flussi turistici verso le località balneari, le aree rurali interne, i paesi e i villaggi storici, contribuendo agli ingorghi, all'inquinamento e alla richiesta di nuovi spazi per la viabilità e per il parcheggio, e quindi al depauperamento del paesaggio (Concil for the Protection of Rural England, 1993). I soggetti della *partnership*, le amministrazioni delle contee interessate, le commissioni per lo sviluppo delle aree rurali, l'Università di Plymouth e le compagnie ferroviarie regionali hanno redatto un programma che conservasse la percorribilità di lunga distanza, riducesse l'impatto del traffico turistico privato, permettesse la mobilità dei turisti e dei residenti anche senza l'uso dell'automobile, apportasse vantaggi economici alle comunità residenti tramite l'accesso a nuovi flussi turistici (fig. 3). Questa esperienza, sebbene sia generalmente considerata positiva (Charlton, 1998), mette in evidenza che l'analisi dei risultati non è ugualmente convincente, in quanto lo sviluppo sostenibile non è ancora una priorità della società inglese, l'approccio alla *partnership* è stato troppo debole, il progetto ha avuto un respiro temporale ridotto, l'iniziativa è stata eccessivamente limitata a risolvere un problema di trasporto dei flussi turistici, l'atteggiamento delle aziende ferroviarie è stato in parte ambivalente.

La Governance. – E' la somma dei diversi modi in cui individui e istituzioni, sia pubbliche sia private, gestiscono i propri affari. Si tratta di un processo continuo, attraverso cui interessi diversi, o addirittura conflittuali, possono essere accomodati e iniziative comuni possono essere intraprese. Include istituzioni formali e regimi che ricevono pieni poteri per far rispettare l'acquiescenza, ma può anche includere accordi informali che persone e istituzioni hanno concordato o ritengono possa essere di loro comune interesse (Commission on Global Governance, 1995). Esempi di *governance* a livello locale possono includere attività di vicinato per la realizzazione e la gestione di un servizio, l'iniziativa di un'amministrazione comunale per attivare un sistema di riciclo dei rifiuti, la realizzazione di un piano di mobilità coordinato a livello sovracomunale dalle amministrazioni e dalle associazioni degli utenti, un'iniziativa regionale in cui amministrazioni pubbliche, gruppi industriali e associazioni di residenti per il controllo della deforestazione. La *governance*, che in italiano potrebbe essere tradotto con «organizzazione del processo decisionale», in un primo momento è stata considerata come un'organizzazione delle relazioni intergovernative, ma ora si considera includere anche le organizzazioni non governative, i movimenti dei cittadini, le corporazioni multinazionali e il mercato del capitale globale.

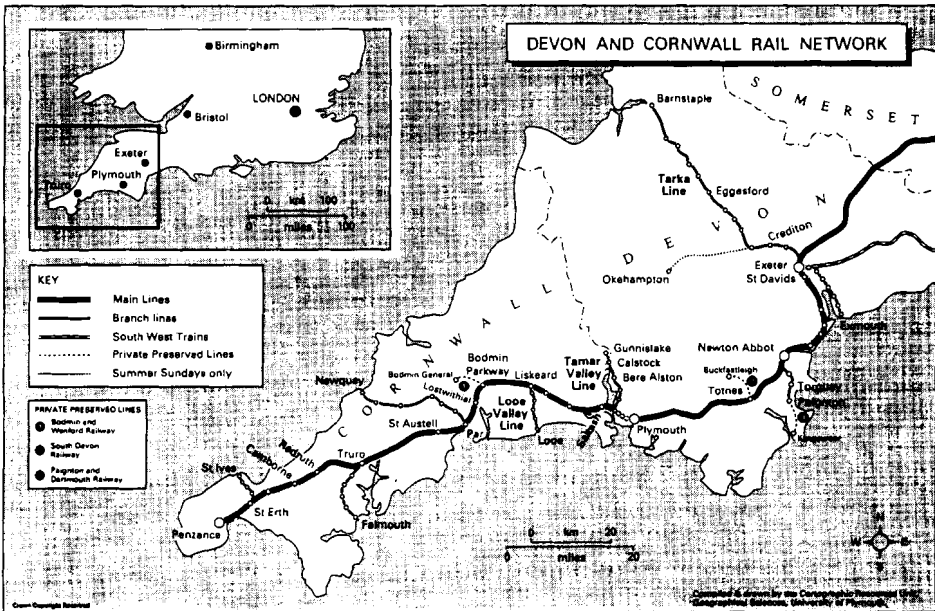


Fig. 3 – La rete ferroviaria del Devon e della Cornovaglia

Fonte: Charlton, 1998, p. 138

Dalla partnership alla governance. – Il superamento della *partnership* verso forme di condivisione della responsabilità che potremmo definire di *governance* esprime metaforicamente la necessità di un cambiamento dei rapporti tra gli attori dello sviluppo sostenibile. L'economia mondiale si trova in una situazione di profonda trasformazione nella natura del lavoro, introdotta dalle nuove tecnologie della informazione e della comunicazione, che indurrà le società nazionali a ripensare la natura del proprio sistema politico. Nei prossimi decenni, il tradizionale sistema bipolare basato sul mercato e sul governo sarà sostituito, con l'aggiunta del settore civile, da una relazione tripolare in cui ciascun elemento opererà come elemento di controllo e di bilanciamento degli altri due. Un nuovo paradigma politico dovrà necessariamente riorganizzare l'idea stessa di cittadinanza nei prossimi decenni. Nel maggio 1999, intervenendo all'Assemblea Generale della EPE, nella sua qualità di Segretario generale, Raymond Van Ermen ha esposto come finalità operativa per l'Europa un modello di *partnership* per il XXI secolo, intitolato *European Governance* e basato su una relazione triangolare poteri pubblici-mercato-società civile, da cui consegue un apporto rispettivamente di capitale infrastrutture, capitale mercato e capitale sociale con prospettive temporali differenti. La società civile che rappresenta gli attori sociali, le associazioni, le chiese, i movimenti umanitari, le orga-

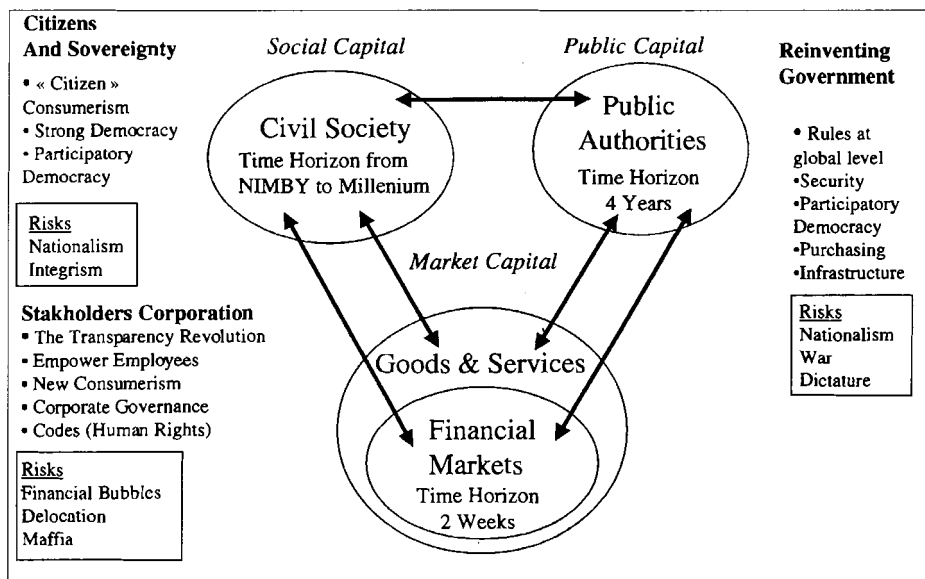


Fig. 4 – Verso uno schema di Governance Europea. Grafico presentato alla AGM dello EPE nel maggio 1999

nizzazioni dei consumatori, le istituzioni per l'insegnamento e l'educazione permanente, opera in una dimensione temporale che varia dal trascurabile (*not in my backyard* – NIMBY) ai millenni delle religioni, alle poche settimane dei mercati finanziari, e a una prospettiva dei rinnovi elettorali di qualche anno delle pubbliche autorità (fig. 4).

In Europa è in atto un nuovo equilibrio di poteri tra i principali tipi di attori, nuove prospettive derivano dal concetto di cittadinanza europea e dai diritti a questa collegati, inoltre finora i *partners* non sono stati utilizzati con pari dignità. Talvolta il concetto di *partnership* è stato confuso con quello della ricerca del consenso, non escludendo quindi anche una degradazione manipolativa. Mentre invece è necessario per superare almeno due crisi di fiducia, quella tra la società e le autorità pubbliche, e il rischio che le imprese perdano il sostegno della pubblica opinione nel momento in cui venissero percepite come parte di un sistema che si rivolge contro i cittadini e non risponde positivamente alle loro richieste ed esigenze.

Nell'Unione Europea è necessario definire, di conseguenza, nuove forme di *governance* basate su una completa informazione, un dialogo con la pubblica opinione e il coinvolgimento di tutti gli attori per completare le riforme istituzionali e procedurali che si aspettano dalla nuova Commissione e dal nuovo Parlamento. La base di una cultura per lo sviluppo sostenibile in un sistema di *governance* multilivello piuttosto che misure prescrittive dovrebbe essere la *partnership*, la partecipazione e il coinvolgimento

della società civile. Nel documento che il Forum ha indirizzato alla nuova Commissione Europea vengono indicati strumenti e metodi di *governance* che fanno riferimento alla riorganizzazione in termini di sviluppo sostenibile di esperienze già sperimentate nella nostra società, come la contrattazione salariale, la standardizzazione dei prodotti tramite CEN e CENELEC, la standardizzazione delle buone pratiche professionali, il sistema educativo e formativo (Commissione delle Comunità Europee, 1999).

Su questo indirizzo metodologico si è sviluppata negli ultimi anni la politica del Governo olandese della *cooperative environmental management*, che si basa su cinque elementi: 1) l'integrazione delle responsabilità ambientali nella società nel suo insieme; 2) la disponibilità di una chiara informazione, comprensibile e accettabile da tutti; 3) il riconoscimento della politica come elemento di un processo in cui molti attori recitano ruoli critici; 4) l'impostazione del dibattito politico in termini accettabili per tutti i partecipanti; 5) l'impegno per una continuità politica di lungo termine; di cui esistono numerosi e significativi esempi applicativi (de Jongh, 1999). La scelta del governo olandese è stata motivata dal fatto che ormai è necessaria una drastica svolta politica poiché finora ci si è limitati a intervenire in quelle situazioni maggiormente degradate evitando di operare sulle cause, quindi evitando di riconsiderare le strutture economiche e i metodi produttivi. La tecnologia e l'economia continuano a espandersi in tempi assai più ridotti di quelli necessari alle amministrazioni pubbliche per approntare le necessarie misure normative necessarie e pongono problemi non più affrontabili con gli strumenti tradizionali in grado di intervenire soltanto alla fine dei processi produttivi.

Conclusioni. – Alla vigilia del XXI secolo, la politica ambientale è posta di fronte a una grande sfida. Il Trattato di Amsterdam stabilisce obiettivi che richiedono l'integrazione delle politiche economiche, sociali e ambientali. Se l'UE riuscirà a raggiungere questo obiettivo nel corso dei prossimi anni, si potrà cominciare a realizzare un'effettiva politica di sostenibilità per tutti i paesi e le regioni europee. Altrimenti il rischio è che quella ambientale possa rimanere una politica settoriale di secondo livello. D'altro canto, gli anni '90 hanno visto, a partire dallo *Earth Summit* di Rio, la sottoscrizione di importanti convenzioni per la difesa dell'ambiente senza che si riuscissero poi a raggiungere i risultati attesi; molto si è discusso della necessità di integrare gli aspetti ambientali, sociali ed economici nell'ambito dello sviluppo sostenibile, ma poi abbiamo assistito a un aumento del commercio mondiale e a un regime di investimenti assai poco sensibile ai problemi dell'ambiente. Nel mese di maggio 1999, l'UE ha approvato l'Agenda 2000, che contiene il programma di lavoro per i primi anni del prossimo secolo. Tra le principali tematiche considerate vi è anche la revisione della politica agricola e dei fondi strutturali, i settori che assorbono la quasi totalità dei finanziamenti. Nel settore dell'agricoltura, in particolare, si è deciso di passare dall'intervento sui prezzi di determinati prodotti agricoli al sostegno diretto ai

singoli agricoltori. Nel quadro dell'integrazione delle tematiche ambientali nella politica agricola, si prevede che l'aiuto diretto agli agricoltori sarà funzione di determinati requisiti ambientali, come l'*audit* ambientale, il controllo dell'uso di pesticidi e fitofarmaci, l'equilibrio tra allevamento e colture, un regime di rotazione delle colture. Analoghi orientamenti si prevedono per la gestione dei fondi strutturali. Purtroppo questi cambiamenti, seppure di carattere migliorativo, avverranno in un contesto di responsabilità dell'UE, per quanto riguarda il paesaggio e la pianificazione spaziale, rimasto pressoché invariato dopo la revisione del Trattato nel 1997. Quindi bisognerà trovare il modo di verificare in anticipo le conseguenze sul paesaggio della revisione della politica agricola e dei fondi strutturali. In base al principio di sussidiarietà, inoltre, bisognerà trovare un livello di responsabilità e di precisa competenza anche per l'UE. Questo potrebbe includere l'assistenza alla promozione dello sviluppo sostenibile, la definizione di principi per ridurre i flussi non necessari di merci e di persone, misure per il riuso delle aree edificate dismesse e per il restauro degli edifici esistenti, la riduzione del consumo delle risorse naturali quali minerali, inerti, energia e acqua, favorire modi e strumenti per ridurre gli effetti negativi di un'eccessiva diffusione delle attività ricreative e turistiche, l'applicazione del principio della condivisione delle responsabilità.

L'esperienza dimostra che, ove applicato, il principio della *partnership* mostra alcune carenze nelle relazioni tra i vari attori e nel loro peso specifico nel momento in cui le decisioni vengono prese dall'ente pubblico. La trasposizione in questo settore del principio «chi inquina paga» potrebbe essere «chi paga controlla il paesaggio». La gestione mercantile del paesaggio presenta grandi limiti, più per l'impotenza degli individui che per le caratteristiche di indivisibilità del paesaggio. L'intervento pubblico gestito in modo centralizzato, e che ha spesso operato secondo principi mercantili, non trova più alcuna legittimazione nel concetto di «natura collettiva» del paesaggio. Bisogna quindi fare uno sforzo e passare dalla *partnership* e dalla condivisione delle responsabilità intese in modo simbolico a un'effettiva *governance* del paesaggio. Risulta in questo campo grande la responsabilità delle autorità pubbliche, ai livelli europeo, nazionale e locale, perché assicurino che tutti i *partner* siano trattati con pari dignità e quindi riescano a ricoprire con efficacia il proprio ruolo.

BIBLIOGRAFIA

- AMIN A., *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.
- AN TAI SCE, BORD FÀILTE, LIFE PROGRAMME, *Tourism and the Landscape. Landscape Management by Consensus*, Dublino, Board Fáilte e An Taisce, 1996.
- CHARLTON C., *Public Transport and Sustainable Tourism: The Case of the Devon and Cornwall Rail Partnership*, in HALL C.M. e LEW A.A. (a cura di), *Sustainable Tourism. A Geographical Perspective*, Harlow, Longman, 1998, pp. 132-145.

- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Per uno sviluppo durevole e sostenibile. Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, Bruxelles, CECA-CEE-CEEA, 1993.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Vision 2020. Scenarios for a Sustainable Europe, a Working Document Prepared for the General Consultative Forum to DGXI*, Bruxelles, CECA-CEE-CEEA, 1997.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *DGXI's Contribution to the Preparation of the Global Assessment on the Fifth Environment Action Programme, Working Document 24/11/1998*, Bruxelles, CECA-CEE-CEEA, 1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development Draft Statement on Policy Implementation and Governance*, Bruxelles, CECA-CEE-CEEA, 1999.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (CGG), *Our Global Neighbourhood*, Londra, CGG, 1995.
- COUNCIL FOR THE PROTECTION OF RURAL ENGLAND (CPRE), *Cornwall. Which way ahead? Transport Options for a Rural Country*, Londra, CPRE, 1993.
- DEUTSCHER VERBAND FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE (DVL), *Landschaft als Lebensraum*, Ansbach, DVL, 1994.
- DE JONGH P., *Our Common Journey. A Pioneering Approach to Cooperative Environmental Management*, Londra, Zed Books, 1999.
- DUNFORD M., *Theories of Regulation*, in «Society and Space», Londra, 1990, pp. 297-321.
- GIBBS D., *Integrating Sustainable Development and Economic Restructuring: A Role for Regulatory Theory*, in «Geoforum», Oxford, 1996, pp. 1-10.
- GOODWIN M. e PAINTER J., *Local Governance, the Crisis of Fordism and the Changing Geographies of Regulation*, in «Transactions of the Institute of British Geographers», Londra, 1996, pp. 635-648.
- VON HAYEK F.A., *The Fatal Conceit*, Londra, Routledge, 1988.
- WELFORD R. e GOULDSON A., *Environmental Management and Business Strategy*, Londra, Pitman, 1993.
- WILLIAMS A.M. e MONTANARI A., *Sustainability and Self-Regulation: Critical Perspectives*, in «Tourism Geographies», Londra, 1999, pp. 26-40.
- WILLIAMS A.M. e SHAW G. (a cura di), *Tourism, Leisure, Nature Protection and Agri-Tourism: Principles, Partnerships and Practice*, Bruxelles, The EPE Workbook Series for Implementing Sustainability in Europe, 1996.

POLICY FOR LANDSCAPE: FROM PARTNERSHIP TO GOVERNANCE. – The Treaty of the European Union has introduced the concept of partnership. Although the EU has no specific competence on landscape management, its more relevant policies in the financial and economic field, agriculture policy, structural funds and even in employment and enlargement to new member countries have a strong impact on space planning and landscape protection. To reach more effective results in the protection both at local/national and a European level it is necessary to introduce new instruments to support legislation. More recently, a debate was opened on the necessity of integrating the concept of partnership with the more developed

one of governance. The paper contributes to verify the concept of partnership and governance to identify the specificity of research, availability and need of data, the best supply of fiscal and economictraduzione

Università «G. D'Annunzio» di Chieti, Sede di Pescara, Dipartimento di Economia e Storia del Territorio