

STEFANO BELFIORE

LA MANUALISTICA SULLA GESTIONE INTEGRATA DELLE COSTE SVILUPPI RECENTI

Un campo manualistico in espansione. – A partire dagli anni Novanta, la letteratura, e in particolare la manualistica, sulla gestione integrata delle aree costiere hanno subito un forte impulso. A livello internazionale, infatti, gli anni Novanta sono stati caratterizzati da un forte interesse per i problemi delle aree costiere e marine: nel 1992, l'*Agenda 21* approvata alla conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo ha dedicato a coste e mare il suo capitolo più articolato, ben 136 paragrafi; nel 1994 è entrata in vigore la convenzione sul diritto del mare, un'autentica «costituzione per gli oceani»; sempre nel 1994 la International Law Association (ILA) ha proposto una convenzione sul patrimonio culturale sommerso, ripresa nel 1998 dall'UNESCO; nel 1995 alcune problematiche in tema di pesca non risolte dal diritto del mare sono state affrontate sia dalla FAO con il codice di condotta per la pesca responsabile, sia dalle Nazioni Unite stesse con l'accordo sugli *stocks* ittici altamente migratori e transfrontalieri; sempre nel 1995 sono stati adottati il programma globale per la protezione dell'inquinamento tellurico, che richiede un'attuazione a livello regionale e il mandato di Giacarta sulla diversità biologica marina e costiera.

Tutte queste iniziative non potevano non accompagnarsi alla produzione di letteratura scientifica e tecnica sulla gestione integrata delle aree costiere e marine. Fra il 1993 e il 1998 sono state pubblicate linee guida a cura del Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP, 1994), dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD, 1993a; OECD, 1993b), dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN) (Pernetta e Elder, 1993), della Banca Mondiale (Post e Lundin, 1996), della FAO (Boelaert-Suominen e Cullinan, 1994; FAO, 1998), della Commissione Oceanografica Intergovernativa dell'UNESCO (Barousseau e altri, 1997) e dell'Unione Europea (European Commission, 1999).

La produzione scientifica sulla gestione delle coste degli anni Novanta affronta un duplice difficile compito: da un lato, esiste l'esigenza di sistematizzare a livello teorico il complesso di conoscenze e metodologie necessarie ad affrontare la gestione di ambienti complessi, ecologicamente fragili e a forte potenziale di presenza umana e sviluppo, come le aree costiere; dall'altro lato, le numerose esperienze di gestione integrata delle aree costiere, soprattutto attraverso progetti pilota, richiedono di essere analizzate e comprese al fine di fornire esempi di buona prassi da adottare con sufficiente uniformità e flessibilità nelle diverse regioni costiere e marine del mondo.

Fedele alla propria tradizione, la manualistica di scuola statunitense (Sorensen e McCreary, 1990; Sorensen, 1993; Clark, 1996; Cicin-Sain e Knecht, 1998) compie un notevole sforzo nel definire i principi di base della gestione integrata delle coste e organizzare allo stesso tempo un campionario di «lezioni» tratte da esperienze locali e nazionali, ribadendo la valenza pragmatica del concetto di «gestione». Anche la letteratura del Sud-est asiatico (Chua, 1993; Chua, 1998) si impegna nel difficile compito di accompagnare i numerosi progetti pilota finanziati dalle organizzazioni internazionali nella regione con una definizione degli elementi fondamentali per la gestione integrata delle zone costiere. Con una visione differente, la produzione di matrice europea sta oggi cercando di trovare una propria via che concili il carattere pratico della gestione con l'elaborazione di fondamenti teorici a sostegno non solo degli aspetti più tipicamente ambientali della gestione delle coste, ma anche di quelli sociali ed economici (Fondazione Giovanni Agnelli, 1990; Vallega, 1993; European Commission-ENVIREG, 1994; European Union for Coastal Conservation, 1999).

I fondamenti della gestione integrata delle coste. – Elizabeth Mann Borgese, fondatrice dell'International Ocean Institute (IOI) a conclusione della conferenza internazionale *Education and Training in Integrated Coastal Management: The Mediterranean Prospect* (Genova, 25-29 maggio 1998) ricordava che è un nuovo modo di pensare quello che si richiede per affrontare la gestione degli oceani (Belfiore, 1999).

E' in questo contesto che si colloca il libro di Adalberto Vallega su *Fundamentals of Integrated Coastal Management* (1999). Già dal titolo è possibile comprendere l'obiettivo del testo, che si richiama alla necessità di definire i fondamenti teorici di un ambito multi- se non transdisciplinare qual è quello della gestione delle aree costiere e marine. Proprio la transdisciplinarietà si colloca, infatti, alla base del testo di Vallega, in un'impostazione integrata che comprende diritto, economia, sociologia, biologia e geologia; discipline solitamente fatte oggetto di meri assemblamenti, tendenti ora a soluzioni più tipicamente «tecniche» (approccio ingegneristico o economico) ora a una visione esclusivamente giuridico-amministrativa.

In termini programmatici il riferimento di base del testo è al capitolo 17 dell'*Agenda 21* e ai suoi concetti cardine: sviluppo sostenibile e gestione integrata delle aree costiere. Sul piano scientifico Vallega affronta il problema delle aree costiere e marine richiamandosi ad alcuni principi fondamentali per la loro applicazione pratica: *a)* il sistema costiero è un sistema complesso, luogo di processi che coinvolgono terra, mare e atmosfera e dove l'ecosistema interagisce con le comunità umane e con il sistema socioeconomico; *b)* le aree costiere, dove vive attualmente oltre il 50% della popolazione mondiale sono particolarmente vulnerabili ai cambiamenti globali, quali in particolare l'innalzamento della temperatura e del livello del mare; *c)* gestire le aree costiere significa essenzialmente gestirne l'ecosistema. E' quest'ultimo un punto fermo nel testo di Vallega, che si richiama al concetto di «large marine ecosystem» elaborato negli Stati Uniti negli anni Ottanta ed applicato a titolo esemplificativo al bacino del Mediterraneo. La gestione integrata delle aree costiere, particolarmente nei mari semichiusi quali il Mediterraneo, richiederebbe coerenza d'approccio fra definizione dei confini dell'ecosistema e confini amministrativi o giurisdizionali di applicazione dei programmi di gestione, anche al fine di gestire e sviluppare meglio l'organizzazione socioeconomica dell'area costiera.

Un intero fondamentale capitolo del libro è dedicato alla definizione geografica dell'area costiera. Qui l'autore mette a confronto metodologie per definire l'area costiera derivanti dalla scienza e dalla *policy*. Il confronto è fecondo e consente di comprendere

i limiti delle metodologie convenzionali sin qui utilizzate per gestire le aree costiere e marine e, in definitiva, i risultati solo parziali ottenuti. In linea teorica, gestire le aree costiere con successo richiederebbe una rivoluzione copernicana nel nostro approccio, superando la tradizionale visione monodisciplinare cartesiana e deterministica e adottando approcci olistici e insieme fortemente pragmatici e orientati alla risoluzione di problemi prioritari ben definiti e localizzati.

Vallega fornisce poi un'esauritiva trattazione delle diverse aree amministrative (a terra) e zone giurisdizionali (a mare, dalle acque interne a quelle arcipelagiche) oggetto della gestione delle coste e del governo del mare. Attraverso un'analisi approfondita della situazione del Mediterraneo, l'autore sottolinea come solamente un livello elevato di integrazione fra aree geografiche e sfere di autorità terrestri e marine possa consentire di gestire adeguatamente i sistemi costieri. La netta e tradizionale separazione di competenze sulle porzioni terrestri e marina della costa costituisce, infatti, uno degli ostacoli più seri alla gestione integrata della costa. Sebbene l'assegnazione a un unico soggetto di competenze a terra e a mare sia rara (negli Stati Uniti gli Stati costieri hanno competenza fino a 3 miglia nautiche dalla costa), la necessità di sviluppare e mettere in atto un sistema di coordinamento sia istituzionale sia amministrativo è vitale al successo di qualunque programma di gestione delle coste. Il tema richiama necessità di integrazione anche a livello dei singoli settori economici che insistono sulla costa. A questo proposito Vallega insiste sulla differenza fra «struttura» economica, formata dai singoli settori, e «organizzazione» economica, caratterizzata da una visione più comprensiva o olistica, al fine di organizzare in modo più coerente lo sviluppo delle attività economiche costiere e consentire un maggiore controllo sui conseguenti impatti ambientali. Dopo una rassegna storica dell'evoluzione delle economie costiere, l'autore analizza più da vicino alcuni processi guida e modelli economici quali l'urbanizzazione, il turismo, l'industria, la portualità e i trasporti, lo sfruttamento delle risorse biologiche e del patrimonio culturale.

Il libro offre un momento importante e fra i più originali nella definizione della struttura degli usi costieri. Sulla scorta dei primi tentativi operati da Couper negli anni Ottanta (Couper, 1983), Vallega elabora temi da lui già avviati qualche anno prima (Vallega, 1993) e ci offre un quadro esaustivo e persuasivo della complessità dell'area costiera sulla base delle attività umane che vi hanno luogo. A questo proposito occorre ricordare che analoghi tentativi affrontati da altri autori non hanno trovato lo stesso grado di sviluppo. Dalla definizione della struttura degli usi Vallega passa a descrivere i principali conflitti che si verificano fra le attività umane che insistono sulla costa, fornendo una metodologia di analisi e di rappresentazione che abbraccia i conflitti alla scala internazionale (zone giurisdizionali, inquinamento, sfruttamento delle risorse) e quelli alla scala nazionale e locale. Particolare attenzione viene rivolta alla «trattabilità» dei conflitti, cioè alla possibilità di risolverli una volta che si siano manifestati o di anticiparli per prevenirli. L'autore suggerisce anche una «lista di controllo» per il *manager* e il pianificatore della costa, per svolgere il monitoraggio dei conflitti e procedere alla loro risoluzione.

Il tema dei conflitti fra le attività costiere e quello della loro risoluzione richiama necessariamente i meccanismi istituzionali e i processi di formazione delle decisioni coinvolti nella gestione della costa. L'attenzione del libro si orienta su possibili criteri di valutazione dell'adequatezza dell'organizzazione istituzionale preposta al governo e all'amministrazione delle coste e dei processi di formazione delle decisioni che conducono all'elaborazione, adozione, messa in atto e monitoraggio di un piano di gestione delle coste. Vallega offre qui una dettagliata analisi della necessità di promuovere maggiore integrazione sia a livello istituzionale (integrazione verticale), sia a livello di settore (integrazione orizzontale). L'analisi esemplificativa proposta da Vallega consente di

apprezzare la pertinenza dei sistemi di formazione delle decisioni sia in relazione alle categorie di usi della costa, sia rispetto alle aree di intervento operativo, sia anche con riferimento all'ambito geografico di competenza.

L'ultima sezione del libro è dedicata ai programmi di gestione delle aree costiere, in particolare quelli sviluppati nell'ambito del Piano d'Azione del Mediterraneo (PAM), conosciuti come Coastal Area Management Programmes (CAMPs). Il capitolo passa in rassegna tutte le fasi comprese nel processo di sviluppo e attuazione di un piano di gestione: motivazione, avviamento, preparazione, pianificazione, messa in atto, monitoraggio e valutazione. Vallega sottolinea le difficoltà di un processo che coinvolge più attori istituzionali e che dovrebbe prevedere ampie occasioni di partecipazione pubblica. La gestione integrata delle coste è uno strumento più ampio della pianificazione regionale, la cui efficacia dipende da comunicazione e integrazione fra scienza e politica e cooperazione fra istituzioni locali, organizzazioni non governative e organismi internazionali.

La funzione dell'interdisciplinarietà. – Il libro di Vallega fornisce l'occasione per interrogarsi su quelle che debbono essere le conoscenze di tipo teorico e le capacità pratiche di un *manager* o di un pianificatore delle coste. In questo senso, il volume si propone sia quale testo di riferimento per lo studio universitario sia quale guida pratica per l'amministratore pubblico coinvolto nei processi di gestione delle coste. La natura tipicamente e tradizionalmente settoriale dei programmi universitari e post-laurea attinenti alla gestione delle coste e al governo del mare e l'organizzazione istituzionale e amministrativa, anch'essa fortemente settoriale, non sono favorevoli a promuovere processi di gestione integrata delle coste efficaci sul lungo periodo. L'apprezzamento dei risultati di un piano di gestione richiede infatti oltre una decina d'anni, ciò che rende spesso poco «popolare» un'iniziativa di questo tipo.

Vallega fornisce una sorta di decalogo dei compiti del *manager* e del pianificatore delle coste che è opportuno qui dettagliare. Al *manager* delle coste spettano le funzioni di: *a*) monitoraggio e classificazione dei conflitti; *b*) valutazione di possibili scenari di conflitto e della relativa percezione del pubblico; *c*) adozione di approcci preventivi; *d*) diffusione dell'informazione e sviluppo di consapevolezza pubblica; *e*) risoluzione e prevenzione dei conflitti attraverso il consenso. Il pianificatore delle coste rivolgerà invece la sua attenzione a: *a*) disegnare e fornire quadri d'insieme della struttura degli usi e dei conflitti costieri; *b*) identificare conflitti prioritari e valutare possibili scenari; *c*) disegnare approcci ottimali alla pianificazione anche nell'ottica di valutazione degli impatti sull'ecosistema; *d*) valutare gli effetti dei conflitti sulle comunità umane e disegnare procedure per affrontarli in modo preventivo o reattivo; *e*) adottare lo strumento della zonazione per evitare i conflitti e organizzare un sistema di monitoraggio.

Il libro presenta dunque una trattazione articolata e comprensiva dei principi di base della gestione integrata delle coste, richiamandosi al concetto di sviluppo sostenibile e descrivendo tanto le componenti abiotiche e biotiche dell'ecosistema quanto l'organizzazione socioeconomica, sia i sistemi e i processi di formazione delle decisioni sia i programmi di gestione delle coste, con una particolare attenzione al Mediterraneo. Il taglio del testo consente di richiamare i fondamenti teorici, storici e filosofici dei diversi approcci alla gestione delle coste, senza rinunciare a fornire indicazioni d'azione per una messa in atto di programmi i cui risultati sono sempre e soltanto valutabili in termini non solo di cambiamenti nell'assetto istituzionale, ma insieme di benessere economico, qualità dell'ecosistema ed equità sociale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- [«BSGI» = «Bollettino della Società Geografica Italiana», Roma; «MSGI» = «Memorie della Società Geografica Italiana», Roma; «RGI» = «Rivista Geografica Italiana», Firenze; SGI = Società Geografica Italiana]
- BARUSSEAU P. e altri, *Guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée de la zone côtière*, Parigi, Commission Océanographique Intergouvernementale («Manuels et Guides», 36), 1997.
- BELFIORE S. (a cura di), *Education and Training in Integrated Coastal Area Management: The Mediterranean Prospect*, Milano, Franco Angeli («Ocean Change Publications», 4), 1999.
- BOELAERT-SUOMINEN S. e C. CULLINAN (a cura di), *Legal and Institutional Aspects of Integrated Coastal Area Management in National Legislation*, Roma, FAO, 1994.
- CHUA T.-E., *Essential Elements of Integrated Coastal Management*, in «Ocean & Coastal Management», Oxford, 1993, 3, pp. 81-108.
- CHUA T.-E., *Lessons Learned from Practicing Integrated Coastal Management in Southeast Asia*, in «Ambio», Stoccolma, 1998, 8, pp. 599-610.
- CICIN-SAIN B. e R.W. KNECHT, *Integrated Coastal Management: Concepts and Practices*, Washington, Island Press, 1998.
- CLARK J., *Coastal Management Handbook*, Boca Raton, Lewis Publisher, 1996.
- COUPER A. (a cura di), *The Times Atlas of the Ocean*, New York-Cincinnati-Toronto-Londra-Melbourne, Van Nostrand Reinhold Company, 1983.
- EUROPEAN COMMISSION, *Towards a European Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Strategy: General Principles and Policy Options. A Reflection Paper*, European Commission, 21 maggio 1999 (on line su Internet: <http://europa.eu.int/comm/dg11/iczm/discdoc.htm>).
- EUROPEAN COMMISSION-ENVIREG, *Economic Development and Environmental Protection in Coastal Areas: A Guide to Good Practice*, Bruxelles, AMBER, 1994.
- EUROPEAN UNION FOR COASTAL CONSERVATION, *European Coastal Code*, EUCC, 28 ottobre 1999 (on line su Internet: <http://www.eucc.nl/cstlcode/cstlcode.htm>).
- FAO, *Integrated Coastal Management and Agriculture, Forestry and Fisheries*, Roma, FAO, 1998.
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI, *Manuale per la difesa del mare e della costa*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1990.
- OECD/OCSE, *Coastal Zone Management: Integrated Policies*, Parigi, OECD, 1993 (a).
- OECD/OCSE, *Coastal Zone Management: Selected Case Studies*, Parigi, OECD, 1993 (b).
- PERNETTA J.C. e D.L. ELDER, *Cross-Sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development*, Gland, World Conservation Union («Marine Conservation and Development Report»), 1993.
- POST J.C. e C.G. LUNDIN (a cura di), *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management*, Washington, World Bank («Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series», 9), 1996.
- SORENSEN J.C., *The International Proliferation of ICM Efforts*, in «Ocean & Coastal Management», Oxford, 1993, 3.

- SORENSEN J.C. e S.T. McCREARY, *Institutional Arrangements for Managing Coastal Resources and Environments*, Washington, National Parks Service, U.S. Department of the Interior («Renewable Resources Information Series», 2), 1990.
- UNEP, *Guidelines for Integrated Management of Coastal and Marine Areas: With Special Reference to the Mediterranean Basin*, Nairobi, UNEP, 1994.
- VALLEGA A., *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, Milano, Mursia, 1993.
- VALLEGA A., *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht-Boston-Londra, Kluwer Academic Publishers, 1999.

MANUALS AND HANDBOOKS ON INTEGRATED COASTAL MANAGEMENT: RECENT DEVELOPMENTS. – The production of manuals and handbooks on integrated coastal management (ICM) has grown particularly after the 1992 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). This is providing an essential contribution of the fundamental concepts involved in ICM as the development of best practices useful for both educational purposes and the building of capacity at the managerial level.

University of Delaware, Newark, Center for the Study of Marine Policy