

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

POLITICHE DI SOSTENIBILITA' . L'ESPERIENZA OLANDESE

Angioletta VOGHERA

Dottoranda in Pianificazione Territoriale e sviluppo locale – Dipartimento Interateneo Territorio- Politecnico e
Università di Torino, Viale Mattioli 39, 10125 Torino

SOMMARIO

Negli anni '90 nel contesto internazionale si è imposta la strategia della sostenibilità che ha richiesto di integrare le politiche di sviluppo del territorio e di tutela dell'ambiente. In questo contesto l'Olanda ha sviluppato le più interessanti sperimentazioni a partire dalla tradizione storica del “polder model”, consolidatosi nel XVII secolo. Questo modello culturale è dagli anni '80 il riferimento per la costruzione delle politiche territoriali e di protezione e sta coinvolgendo il sistema, le politiche di pianificazione e gli strumenti in un processo di radicale cambiamento, che vede la Provincia assumere un ruolo centrale nell'implementazione delle strategie della sostenibilità.

1. PRINCIPALI POLITICHE DI SOSTENIBILITÀ NEL CONTESTO EUROPEO

La sfida della sostenibilità ha imposto dagli anni '90 nel contesto internazionale ed europeo di cercare un'integrazione tra le politiche economiche, sociali, di organizzazione del territorio e di tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e paesistiche. In questa direzione è stato approvato nel 1999 dagli stati membri dell'UE lo *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (SSSE) che, collocando la strategia della sostenibilità in posizione centrale, fornisce un quadro di indirizzi per interrelare le politiche chiamate in gioco per la sua implementazione: lo sviluppo urbano, la salvaguardia, gestione sostenibile e pianificazione del paesaggio e la protezione della natura e della diversità biologica (Voghera, 2002).

Queste prospettive ha indotto un'innovativa inversione di tendenza nelle politiche comunitarie e degli stati membri. Infatti i più recenti documenti di indirizzo di tutela di natura e paesaggio (*Strategia paneuropea per la diversità biologica ed il paesaggio*, UNEP, CdE, ECNC, 1995; *Strategia comunitaria per la diversità biologica*, CE, 1998; *Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea*, CE, 2001; *VI programma d'azione per l'ambiente*, CE, 2001; *Convenzione europea del paesaggio*, CdE, 2000) propongono un quadro di azioni per mettere a sistema le strategie ed iniziative frammentarie e non coordinate di sviluppo e valorizzazione a lungo termine della qualità dell'ambiente e del paesaggio, riconoscendo agli strumenti di pianificazione territoriale un ruolo chiave per coinvolgere, in una prospettiva intersettoriale, tutte le azioni di sviluppo e conservazione dell'intero territorio.

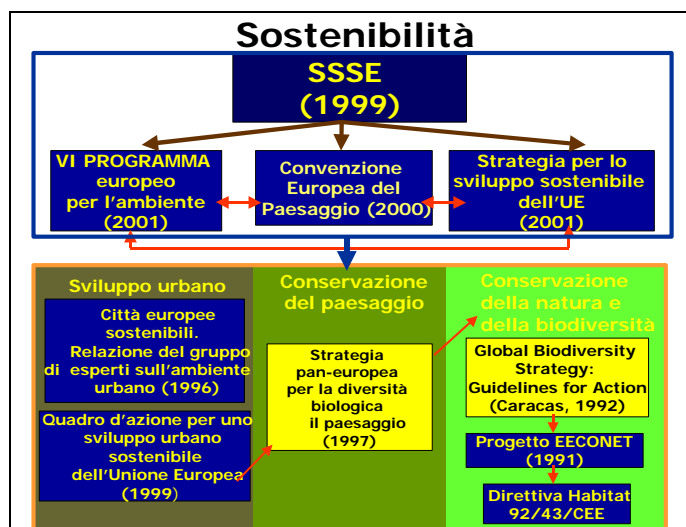


Figura 1.1. Documenti internazionali di indirizzo per lo sviluppo sostenibile.

Con questo processo di radicale innovazione si stanno confrontando, con differenti approcci culturali e risultati, molti stati membri che hanno elaborato strategie nazionali di orientamento

delle politiche di sostenibilità (Olanda, 2002; Germania, 1994 e 2000; Regno Unito, 1994; Francia, 1996; Spagna, 2001; Italia, 1993) dando l'avvio alla sperimentazione di azioni integrate di conservazione e sviluppo.

Nel contesto europeo l'Olanda ha promosso, in accordo con la sua tradizione storico-culturale, le più interessanti sperimentazioni di strategie integrate di sviluppo territoriale e di protezione di natura, diversità biologica e paesaggio.

2. L'APPROCCIO CULTURALE OLANDESE: L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

L'Olanda è la nazione europea in cui la tradizione storico-culturale ha più direttamente influenzato le politiche per il territorio e l'ambiente. Infatti il successo della sostenibilità discende da due fattori strettamente intrecciati: la storia della geografia sociale (pillars del polder model) e la conformazione fisica del territorio che ha richiesto politiche di trasformazione del paesaggio per ricavare suolo per gli usi antropici. Entrambi questi aspetti convergono nella *matrice storico-culturale del polder model* che ha influenzato l'approccio delle politiche di pianificazione del territorio e dell'ambiente. La *matrice storico-culturale* - definita come il rapporto storicizzato tra politiche relative all'organizzazione, allo sviluppo del territorio e agli usi del suolo e politiche per la protezione della natura e del paesaggio (Voghera, 2003) - *del polder model* è infatti la chiave di lettura della stretta integrazione tra tutela e trasformazione sostenibile della qualità economica, estetica e sociale del territorio. Infatti da questo modello culturale, consolidatosi nel periodo d'oro della Repubblica Olandese (XVII secolo) discendono la tradizione "corporativa" di collaborazione interistituzionale, di costruzione del consenso tra gli attori economici e sociali per la risoluzione di problematiche comuni (De Vries, 1974; TeBrake, 1985; Schama, 1988; Schreuder, 2001) e di interrelazione tra pianificazione fisica, protezione dell'ambiente e sviluppo economico a tutte le scale (nazionale, provinciale e locale). Infatti per la costruzione delle complesse e costose opere di bonifica e canalizzazione delle terre sotto il livello del mare, le comunità rurali si sono organizzate, sin dalla fine della gestione feudale, in unità territoriali autonome democraticamente elette e corporativamente impegnate nella gestione economico-produttiva del loro territorio. Attorno agli sforzi comuni per la "creazione" di nuova terra le unità territoriali si rafforzano e definiscono la base culturale della moderna tradizione di governance, del pragmatismo e della negoziazione tra gli interessi di tutti gli attori istituzionali, economici e sociali (Van Deursen, 1996) per conseguire finalità comuni. Infatti dalla collaborazione tra istituzioni e agenzie con competenza in materia di governo del territorio (Frijhoff e Spies, 1999), dalla negoziazione e dalla partecipazione sociale (Van Zanden e Van Riel, 2000), consolidatasi negli anni '80, discende l'attuale successo nell'attuazione delle strategie della sostenibilità.

Alla fine degli anni '80 si rintracciano, infatti, importanti evoluzioni nella direzione di una maggior integrazione tra conservazione e sviluppo che consegue ad una molteplicità di fattori interconnessi: il rafforzamento della tradizione negoziale e la centralità delle politiche per la natura. Infatti per la costruzione e l'attuazione del primo Piano nazionale di politica per l'ambiente (NEP, 1989) - documento di indirizzo delle strategie di protezione della qualità di aria, acqua e suolo dalle pressioni antropiche - e della IV Nota strumento di orientamento della pianificazione fisica nazionale (1989) si consolida l'approccio cooperativo e negoziale (Keyzers, 2000, pag. 182). Entrambi i documenti danno l'avvio alla sperimentazione di un largo processo di:

- collaborazione tra i ministeri con competenze settoriali in materia di governo del territorio ed enti locali (Province, Municipalità);
- di partecipazione che coinvolge, nella costruzione e nell'attuazione delle politiche di sostenibilità gli attori istituzionali e sociali (economici, gruppi di interesse, associazioni ambientali e popolazione).

La negoziazione, come presupposto della definizione di un quadro di azioni condivise di sviluppo del territorio e dell'integrazione verticale ed orizzontale delle politiche di tutela e pianificazione, si accompagna ad una maggior attenzione per lo sviluppo della natura. La natura, progettata e costruita dall'uomo quanto il suolo urbanizzato, dalla fine degli anni '80 è oggetto di specifici progetti e finanziamenti per "svilupparla" arricchendola di nuove aree da strappare agli usi antropici e di corridoi ecologici per incrementarne la diversità biologica e contrastare la frammentazione dei paesaggi nazionali. In questa direzione sono stati elaborati dal Ministero dell'Agricoltura strategie nazionali (*Piano nazionale per le politiche della natura, 1989* ed il più recente, *People for Nature, Nature for People, 2000*) per il suo sviluppo che trovano attuazione nella pianificazione ordinaria (V Nota, 2001, streekplan e bestemmingplan), nei piani e programmi di gestione delle aree protette e per il paesaggio. Anche in questo settore l'accento è posto sulla partecipazione della popolazione locale e degli attori economici nella gestione e nella valorizzazione del territorio locale, fattore di sviluppo economico e turistico, e sull'interrelazione tra politiche di tutela, di gestione delle acque e di pianificazione spaziale.

Negli anni '90, pur continuando a riferirsi nella costruzione delle politiche all'approccio culturale del polder model, si riscontrano importanti evoluzioni nella cultura di pianificazione e di tutela che possono in parte essere ricondotte all'influenza degli indirizzi europei:

- la nascita di una politica per il paesaggio autonoma nei contenuti e negli obiettivi dai programmi per l'agricoltura e dalla pianificazione fisica (*The Belvedere Memorandum, 1999*)
- la centralità delle Province nell'attuazione della sostenibilità

The Belvedere Memorandum (versione definitiva, 1999), esito di un vasto processo di consultazione e di collaborazione iniziato nel 1997 tra gli attori istituzionali, economici e sociali alle diverse scale, propone una strategia nazionale di integrazione della tutela

ecologica-ambientale e dello sviluppo economico e sociale nei progetti (co-finanziati da risorse comunitarie, nazionali, provinciali e dell'imprenditoria privata locale) di conservazione e trasformazione della qualità dei paesaggi. Di qui la programmazione e la sperimentazione nei più recenti piani provinciali (*streekplan*) e locali (*bestemmingsplan*) di progetti (76 aree di intervento) di paesaggio che intrecciano la tutela, il ripristino e la trasformazione fisica del patrimonio storico-culturale con lo sviluppo di reti ecologiche e fruibili per il turismo sostenibile in contesti rurali e nelle aree protette.

Anche il paesaggio diviene componente strutturale delle politiche di sostenibilità oggi coordinate dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (*Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling*, 2002). La strategia, accompagnando il IV *National Environment Policy Plan*, 2001) e la V Nota (2001), è quadro di riferimento per valorizzare la qualità di vita della popolazione, attraverso il controllo delle pressioni antropiche sull'ambiente (aria, acqua e suolo), e per intrecciare pianificazione fisica e protezione di natura e paesaggio con le esigenze economiche. Per il suo carattere di orientamento della pianificazione, la strategia si configura come un patto tra istituzioni governative, attori economici e sociali, in accordo con la tradizione culturale del *polder model*. Attraverso la negoziazione si definiscono infatti le finalità, le misure restrittive alla società e all'economia per il raggiungimento degli obiettivi condivisi.

In questo processo la partecipazione degli attori istituzionali e dei gruppi di interesse (soprattutto di livello provinciale e locale) alla costruzione delle politiche nazionali, definita "actio populares" perché aperta a tutti i soggetti, è ormai un presupposto necessario per legittimare le scelte e per consentirne l'attuazione; tuttavia il "modello di partecipazione" è oggi troppo strutturato e chiuso in fasi legalmente definite da contribuire in modo efficace a risolvere le problematiche provinciali e locali. Infatti nella negoziazione prevale un approccio "centralistico" perché lo stato coordina il processo di consultazione legale, definisce le politiche e stanziava i finanziamenti per lo sviluppo urbano, la valorizzazione di natura e paesaggio e la costruzione delle reti ecologiche. Nella consultazione sono soggetti "attivi" gli attori istituzionali ed economici di livello superiore (Province e grandi imprese) che stipulano accordi con lo stato, mentre intervengono, solo se toccati da interessi specifici, le Municipalità e le piccole imprese che, spesso, ignorano le linee-guida. Di qui il ruolo di mediazione tra gli interessi coinvolti, di divulgazione degli obiettivi e di sperimentazione di politiche integrate di sostenibilità giocato dalle Province. Le Province, infatti, stanno recentemente assumendo un ruolo centrale nel processo di costruzione della sostenibilità e stanno cercando di evolvere i loro strumenti di pianificazione verso un approccio più integrato nell'indirizzare le tre grandi politiche settoriali del sistema olandese (pianificazione fisica, ambiente, gestione delle acque). Costituiscono esempio in proposito i recenti piani provinciali (*streekplan*) di Noord Holland (Noord-Holland Zuid, 2002) e Overijssel (Overijssel 2000+, 2000) che hanno integrato, in un

solo strumento strategico di sostenibilità, tutte le politiche d'area vasta e locali (environment, water management, transport e land use policies).

3. INNOVAZIONI A SCALA PROVINCIALE

A scala provinciale, in accordo gli indirizzi nazionali, sono state sperimentate le più interessanti innovazioni. Infatti alcune Province, acquisendo la sostenibilità come missione fondamentale, hanno cercato di rafforzare la collaborazione con il livello nazionale e locale, la partecipazione sociale e l'integrazione orizzontale tra politiche di protezione e sviluppo.

Per comprendere i cambiamenti occorre descrivere sinteticamente gli obiettivi e i contenuti degli strumenti di pianificazione provinciale. Le 12 Province olandesi sono chiamate, in accordo con l'Atto di Pianificazione Fisica (1965) e con l'Atto di protezione dell'ambiente (1970), a provvedere a redigere due strumenti:

- lo *streekplan* di indirizzo delle politiche di pianificazione fisica;
- l'*Environmental Policy Plan* che delinea strategie di protezione e valorizzazione della qualità di aria, acqua, suolo e paesaggio dal punto di vista ecologico, estetico e fruitivo, che trovano attuazione nei progetti e nelle azioni mirate dell'*Environment Programme*.

LIVELLO NAZIONALE = strategie di pianificazione fisica e protezione dell'ambiente
PROVINCIA = <i>streekplan</i> (strumento strategico di pianificazione fisica)
= <i>Environmental Policy Plan</i> (strumento strategico di protezione dell'ambiente)
= <i>Environment Programme</i> (strumento operativo di protezione dell'ambiente)

Lo *streekplan* è strumento "razional-comprensivo" (Faludi, Van der Valk, 1994, pag. 127) che, in accordo con le linee-guida centrali, cerca il coordinamento intersettoriale ed interdisciplinare delle politiche territoriali ed ambientali; intreccia infatti le azioni per la creazione di nuovi spazi per la produzione agricola e l'insediamento urbano con la gestione delle acque, la realizzazione di nuove aree protette e corridoi ecologici e la protezione e l'uso dei paesaggi. Queste politiche trovano riferimento nel piano strategico locale (*strukturplan*) e nel piano d'uso del suolo (*bestemmingsplan*).

Tuttavia recentemente a livello provinciale si riscontra scarso coordinamento orizzontale tra politiche di settore e/o discordanze negli obiettivi e nelle azioni previste dai tre strumenti. Di qui la limitata attuazione delle strategie della sostenibilità a livello locale che si accompagna alla difficoltà di includere nel processo di costruzione delle decisioni le comunità locali e gli attori economici, responsabili dell'attuazione delle politiche. Quest'aspetto è centrale nel sistema di pianificazione olandese fondato sulla negoziazione e sulla partecipazione come condizione necessaria per la corretta gestione e organizzazione dei processi territoriali (Voogd, 2001). Infatti per il controllo della diffusione urbana, dei flussi di mobilità

dell'inquinamento di aria, acqua e suolo è d'obbligo un coordinamento a scala provinciale delle scelte strategiche del livello politico locale, delle imprese e della società.

Inoltre lo streekplan è strumento rispetto cui si valuta la conformità dei piani locali, requisito indispensabile per la loro approvazione. Di qui l'eccessiva rigidità che ha impedito di promuovere iniziative e progetti di valorizzazione economica e territoriale e di consentire, contestualmente, adeguata libertà di scelta ai contesti locali.

In questo quadro si collocano le recenti innovazioni che hanno fondato sul coordinamento orizzontale delle politiche di settore e sul rafforzamento delle pratiche di consultazione e partecipazione la rinnovata capacità delle province di proporre strategie.

In questo quadro significative sono le recenti esperienze di Noord Holland, Provincia responsabile del governo del territorio del Randstad Holland, e di Overijssel, Provincia che coordina le politiche di salvaguardia e di uso del suolo di un territorio a prevalente destinazione agricola. I due piani sono rappresentativi del recente cambiamento del sistema olandese per l'implementazione delle strategie della sostenibilità (Coenen, Woltjer, 2002).

1.1. Il piano di Noord Holland

La Provincia di Noord Holland comprende un territorio molto diverso dal punto di vista ambientale e paesistico: parte della conurbazione del Randstad e della città di Amsterdam; la zona del Waterland nel green hurt a prevalente vocazione agricola; l'area del Kennemerland in cui convivono, attorno al canale che collega Amsterdam con il Mare del Nord, grandi concentrazioni industriali e paesaggi costieri ad elevata naturalità.

Per la difficoltà di delineare politiche di sviluppo appropriate alla complessità e diversità dei caratteri e delle esigenze economiche, sociali, ambientali e paesistiche di ciascun contesto territoriale è stato deciso in una prima fase di predisporre tre strumenti strategici di pianificazione fisica.

Tabella 1. Confronto tra Waterland, Kennemerland e Noord Holland Zuid.

Streekplan	Waterland (1990)	Kennemerland (1998)	Noord Holland Zuid
Obiettivo/Politiche	<ul style="list-style-type: none"> - creare le condizioni per la sopravvivenza e la diversificazione dell'attività agricola - contrastare la diffusione urbana 	sviluppare le attività produttive e i nuovi insediamenti residenziali in coerenza con la protezione della natura (living, working e nature).	dare coerenza alle politiche di sviluppo urbano del Randstad e di protezione del territorio agricolo (Waterland) e naturale (corridoi ecologici e fasce costiere)
Integrazione delle politiche di sviluppo e conservazione	NO, politiche di settore	Inclusione dell'ambiente nelle politiche di sviluppo	Integrazione tra sviluppo urbano del Randstad, conservazione del Green Hurt e della qualità dell'ambiente
Interrelazione tra tutela dell'ambiente e sviluppo	No, piano come test di conformità per i	No, piano come test di conformità per i	Valorizzazione della qualità di ambiente e

economico locale	bestemmingsplan	bestemmingsplan)	paesaggio come condizione per lo sviluppo economico
Collaborazione interistituzionale/ partecipazione sociale	Formale (solo enti ed agenzie territoriali)	Formale, ma aperta anche ad attori sociali e ai target groups	Il piano come patto tra istituzioni (Stato-Provincia-Municipalità) ed attori economici e sociali

Nel 1990 è approvato “Waterland streekplan” che, con l’obiettivo di “creare le condizioni per la sopravvivenza e la diversificazione dell’attività agricola”, promuove la tutela e lo sviluppo del paesaggio rurale predisponendo progetti per la realizzazione di nuove strutture e servizi per l’accessibilità e la ricreazione. Nel 1998 è stato predisposto “Kennemerland streekplan” per “sviluppare le già fiorenti attività produttive e le nuove concentrazioni residenziali in coerenza con la protezione e valorizzazione della qualità di natura e paesaggio”. Tuttavia Kennemerland, che suddivide rigidamente il territorio in 3 zone (living, working e nature) è ancora carente nell’integrare le politiche.

Entrambi i piani sono stati costruiti secondo il modello tradizionale della partecipazione sociale. In Waterland, per la difficoltà di coinvolgere direttamente i conduttori agricoli al processo di costruzione del piano, hanno collaborato solo le agenzie provinciali e municipali. Mentre Kennemerland è frutto di una maggiore interazione in tutte le fasi degli attori economici, agenzie, enti locali e della cittadinanza.

Infine entrambi sono ancora distanti dall’integrare politiche per l’ambiente ed il paesaggio con la pianificazione e l’uso del territorio urbano e rurale; definiscono infatti strategie di sviluppo settoriale su cui verificare, in accordo con la loro tradizionale vocazione e la rigida suddivisione in zone, la conformità dei piani locali. Di qui discende la loro difficoltà nell’indicare progetti ed azioni mirate di sviluppo economico, sociale e territoriale sostenibile. Il più recente “Noord Holland Zuid streekplan” (2002) si propone di mutare radicalmente l’approccio dei “vecchi” strumenti; innanzitutto include in un unico piano di indirizzo strategico le politiche dell’Environmental Policy Plan e del Environmental Programme e di Waterland e Kennemerland. L’obiettivo è “preservare e rafforzare la parte nord del Randstad come principale forza economico-produttiva nazionale avendo cura di tutelare la qualità dell’ambiente di Waterland e di vita della popolazione locale”. La tutela della struttura ecologica e paesistica è centrale e trova riferimento nello sviluppo di nuove aree ad elevata naturalità e nella valorizzazione del sistema di accessibilità alla rete delle aree protette e dei corridoi blu (antichi canali che, in accordo con People for Nature e Nature for People, diventano nuove reti ecologico-fruitive). Predisporre una strategia per dare coerenza e integrazione allo sviluppo e alla tutela della qualità del territorio che nasce dalla partecipazione di:

- attori economici, che in cambio di servizi e infrastrutture hanno definito contratti con l’amministrazione per limitare la produzione di agenti inquinanti e si sono impegnati a finanziare la creazione di nuove aree da destinare alla protezione della natura e nuovi

corridoi ecologici (ingenti finanziamenti della società di gestione sono previsti per mitigare gli impatti dell'ampliamento dell'aeroporto di Schiphol);

- le municipalità e i cittadini, coinvolti in discussioni serali, internet sessions, “Kitchen table conversation”, che si sono impegnati a mutare i loro stili di vita (car sharing, uso di biciclette e mezzi pubblici, raccolta differenziata, riduzione dei consumi energetici, ecc.) in cambio di maggiori investimenti nella qualità e nell'accessibilità di ambiente e paesaggio (raggiungibile in non più di 10 minuti a piedi o in bicicletta da ogni area del Randstad).

Infine il piano, costruito collettivamente come patto tra istituzioni, economia e società, in accordo con l'approccio del polder model, ha declinato indirizzi ed obiettivi chiari per l'espansione urbana e delle infrastrutture e per la valorizzazione della struttura ecologica e turistico-ricreativa dei paesaggi, lasciando spazio alla società e alle municipalità di predisporre progetti adatti alle condizioni e alle esigenze locali.

Un esempio in proposito è “*The New Holland Water Line*” quale progetto di conservazione del sistema seicentesco di protezione dalle inondazioni della città di Amsterdam, in accordo con The Belvedere. The Water line, realizzata nel 1672 dopo la distruzione della vecchia struttura, ha costituito, fino al 1940, una barriera costruita di 85 km protetta da fortificazioni e connessa ad un vasto sistema di aree adiacenti che potevano essere agilmente e velocemente allagate. In seguito all'abbandono, le aree di inondazione sono divenute parte del Green Hurt olandese: zona umida di elevato valore ecologico, naturale e traccia degli antichi paesaggi rurali di contenimento dell'espansione della città di Amsterdam. Data la sua collocazione strategica per la prossimità con il Randstad e la connessione con la rete ecologica nazionale, è stata oggetto di un piano d'intervento nazionale *Water Line Area* (1993) volto ad integrare le azioni settoriali di tutela sviluppate dai diversi soggetti coinvolti nella sua gestione (ministeri, autorità locali, associazioni ed imprese locali). Questo piano costituisce la base del nuovo programma di intervento (*The New Holland Water Line*) che unisce la “gestione coordinata” delle competenze con la “gestione creativa” dei progetti che riguardano: il recupero ed il riuso dei forti, la creazione di nuovi servizi al turismo e percorsi ciclo-pedonali lungo la barriera, e lo “sviluppo” delle zone umide ed aree naturali limitrofe. L'attuazione ed il finanziamento del sistema di interventi sull'insieme del patrimonio storico, ecologico e paesistico è affidata a tutti i soggetti coinvolti nella costruzione della strategia di valorizzazione.

1.2. Il piano di Overijssel

Overijssel, nella zona orientale dell'Olanda al confine con la Germania, è Provincia a prevalente vocazione agricola con una concentrazione delle attività economico-produttive nel capoluogo Zwolle, nella conurbazione di Twente e nel triangolo Apeldoorn-Deventer-Zutphen.

Presenta ambienti e paesaggi ad elevata naturalità (Giardino d'Olanda) che sono stati, sin dagli anni '80, oggetto di politiche di protezione e valorizzazione.

Il “vecchio” piano West-Overijssel (1991) si proponeva come motore di sviluppo economico delle principali concentrazioni urbane e come programma di diversificazione e valorizzazione della qualità di vita delle campagne, segnatamente attraverso la razionalizzazione e il potenziamento delle infrastrutture (autostrade, strade, ferrovie e reti dei canali). Cercava di dare coerenza allo sviluppo e alla protezione del territorio agricolo e delle risorse naturali concentrando le nuove edificazioni in aree già urbanizzate, promuovendo il riuso del patrimonio costruito e la costruzione, in accordo con gli indirizzi nazionali, delle reti ecologiche nelle aree a rischio di frammentazione degli habitat e del paesaggio. Le principali strategie di sostenibilità erano rivolte: allo sviluppo agricolo compatibile con l'ambiente; all'adozione di standard minimi di qualità di aria, acqua e suolo da rispettare nei progetti di trasformazione urbana; al controllo delle pressioni antropiche sulle zone ad elevata naturalità, biodiversità e qualità paesistica. Il piano proponeva inoltre una strategia per il territorio fondata sulla creazione di aree di sviluppo della natura e corridoi ecologici aggiuntivi rispetto quelli previsti dalla struttura ecologica nazionale con l'obiettivo di rendere la qualità del paesaggio il principale fattore di attrattività e competitività della regione nel contesto nazionale. Nonostante il piano enfatizzasse le questioni ecologiche, il progetto di sviluppo della natura non ha trovato attuazione per:

- la difficoltà di coinvolgere le municipalità e la popolazione dei piccoli centri rurali, che richiedevano politiche di diversificazione dell'agricoltura non previste dal piano;
- per l'attenzione in fase attuativa al solo rispetto della conformità dei piani locali alle politiche per la città compatta.

Tabella 2. Confronto tra West Overijssel e Streekplan 2000 plus.

Streekplan	West Overijssel (1991)	Streekplan 2000 plus
Obiettivi/Politiche	- città compatta; - vivibilità della campagna; - protezione di natura e biodiversità; - razionalizzazione del water management	- competitività delle maggiori città - vivibilità della campagna; - protezione di natura e paesaggio come mezzo per lo sviluppo economico e di vita della popolazione locale
Integrazione delle politiche di sviluppo e conservazione	Strategie inclusive della tutela nelle politiche di pianificazione	Tre piani costruiti in mutua coerenza (strekplan, water management e Environment Policy Plan)
Interrelazione tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico locale	No, centralità della protezione	programmazione economica degli investimenti pubblici e privati per l'attuazione delle politiche
Collaborazione interistituzionale/partecipazione sociale	Formale (esclusione della popolazione locale)	“dialogo con la società” responsabile della scelta delle politiche

Nel 1996 comincia il processo di revisione del piano “Strekplan 2000 plus”, adottato nel 2002. “Strekplan 2000 plus” propone una strategia di sviluppo sostenibile del territorio provinciale che coordina orizzontalmente le politiche nei settori dell'ambiente e del water

management con la trasformazione e la valorizzazione economico-produttiva e dei paesaggi. Questa strategia nasce dalla revisione contestuale di tutti gli strumenti di settore (Environmental Policy Plan, Streekplan e Water management Plan) aggiornati e costruiti in coerenza reciproca.

Infatti Overijssel intende continuare a fondare lo sviluppo economico e sociale sulla qualità di ambiente e paesaggio e, a questi fini, propone politiche per:

- la concentrazione di nuovi sviluppi residenziali e industriali nelle città maggiori (46.500 ha di nuove case e 1000 ha di nuove industrie);
- il riuso del patrimonio edilizio nelle aree ad elevata qualità paesistica ed ambientale;
- il rafforzamento della struttura ecologica provinciale (110.000 ha di nuove aree e corridoi ecologici da destinare alla protezione di ecosistemi e paesaggi rurali);
- il rafforzamento dell'identità e della qualità estetica ed ecologica dei paesaggi rurali interconnessi dalla nuova rete ecologico-fruttiva;
- il rafforzamento della posizione internazionale e nazionale del territorio provinciale attraverso il progetto del corridoio ovest-est di connessione del Randstat, attraverso Zwolle e Twente, con Berlino e Varsavia e delle relative misure di inserimento ecologico-paesistico e di compensazione degli impatti sull'ambiente.

L'attuazione del piano è garantita dalla vivace partecipazione sociale nel lungo processo di costruzione delle decisioni con che ha consentito di trovare un bilancio tra le esigenze contrapposte della valorizzazione della qualità dell'ambiente e della diversificazione dell'offerta del mercato del lavoro. Il piano è stato costruito in "dialogo con la società" (Otten, 2000), attraverso sei incontri con popolazione locale, amministratori, target groups e operatori economici, che hanno scelto di integrare le politiche dei tre scenari proposti: "Overijssel, clean and green" che fondava lo sviluppo sulla protezione di natura e paesaggio; "Overijssel, fine and social" volto a valorizzare la qualità di vita della popolazione locale; e "Est or West, work the best" volto a promuovere lo sviluppo economico segnatamente attraverso il potenziamento delle infrastrutture di trasporto. Attraverso la concertazione si è definito un quadro di azioni di sviluppo e protezione che impegnano a lungo termine la società, gli operatori economici e l'amministrazione a dare implementazione alle politiche e a consentire la maggior flessibilità e adattabilità alle esigenze locali.

4. LE CHIAVI DEL SUCCESSO DELLE POLITICHE DI SOSTENIBILITA'

L'attuazione della strategia della sostenibilità richiede alle politiche territoriali di confrontarsi con la necessità di promuovere la qualità economica, di vita della popolazione locale e dell'ambiente naturale ed antropizzato. Questa prospettiva richiede un'innovazione nell'approccio culturale nella direzione di una sempre più stretta interrelazione tra politiche di organizzazione del territorio e di protezione di natura e paesaggio. All'integrazione delle

politiche si deve accompagnare un più diretto coinvolgimento della società, chiamata a modificare i propri stili di vita, e del settore economico nella costruzione di decisioni e di orientamenti condivisi.

Queste esigenze strettamente interrelate consentono di spiegare il successo delle politiche olandesi di sostenibilità che discendono dalla matrice storico-culturale del polder model. La matrice ha contribuito ad affermare una tradizione di pianificazione che, a partire dalla costruzione di un quadro di azioni largamente condiviso, coordina ai diversi livelli l'integrazione tra usi antropici e protezione degli equilibri ecologici. L'integrazione tra tutela e sviluppo territoriale è stata perseguita, sin dall'emergere della questione ambientale, dal livello nazionale responsabile di orientare le politiche. Lo Stato ha avuto un ruolo centrale nel definire, attraverso la collaborazione tra ministeri con competenze settoriali, Province e Municipalità, un quadro coerente di programmazione e finanziamento delle azioni di protezione e sviluppo. Ha richiesto alla società, all'economia e agli attori istituzionali di partecipare alla fase attuativa definendo un patto reciproco sugli obiettivi e sulle modalità con cui conseguirli, in accordo con il polder model. Tutti gli attori sono infatti impegnati finanziariamente e socialmente nell'implementazione delle strategie delle sostenibilità. Recentemente l'eccessiva centralizzazione delle decisioni, che rende difficile l'inclusione degli attori economici e sociali "più deboli" nella negoziazione (piccole imprese e popolazione dei contesti rurali) ha reso necessario alle Province quali enti di governo intermedio del territorio di assumere un ruolo centrale nel guidare la partecipazione e la collaborazione interistituzionale verticale tra Stato e Municipalità.

Il piano provinciale è ormai il luogo in cui si interpretano ed adattano le direttive nazionali alle esigenze locali. Di qui la sperimentazione di una maggior apertura alla negoziazione con municipalità e popolazione e la ricerca di flessibilità ed autonomia per il livello locale. Attraverso la negoziazione lo streekplan delinea un quadro di strategie di sostenibilità, che nascono dall'integrazione orizzontale (come in Noord Holland) o dalla costruzione in mutua coerenza delle politiche di conservazione e sviluppo (come in Overijssel), e che lo rendono contestualmente strumento di politica economica e sociale.

Tabella 3. Ruolo della Provincia.

COOPERAZIONE ORIZZONTALE E VERTICALE						
Livello nazionale	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä
Livello Provinciale	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä
Livello locale	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä	Ä
	Pianificazione fisica	Ambiente	Gestione acque	Natura	Diversità biologica	Paesaggio

La protezione di natura, diversità biologica e paesaggio sta diventando un essenziale fattore di sviluppo economico, competitività ed attrattività di popolazione ed attività nei contesti locali perché:

- le attività economiche (agricole, turistiche, estrattive, manifatturiere, ecc.) “vendono” la qualità dell’ambiente di produzione, l’uso di tecnologie più pulite (sistema di certificazione e conoscenza del luogo e delle tecniche di produzione e di smaltimento) e contribuiscono finanziariamente allo sviluppo di natura e reti ecologiche;
- la popolazione è disposta a pagare prezzi più elevati per stabilirsi in ambienti ad elevata naturalità (come dimostrato dalla vivacità del mercato immobiliare).

Queste innovazioni sono presupposti essenziali per l’implementazione delle strategie della sostenibilità come complesso di politiche di valorizzazione della qualità della vita economica, sociale e culturale dei contesti locali.

5. Bibliografia

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1994) *Germany Strategy for Sustainable Development*.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2000) *Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*.

CE (1999) *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

CE, DG ENV (2001) *Ambiente 2010: Il Nostro Futuro, La Nostra scelta - VI programma d’azione per l’ambiente*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità Europea, Lussemburgo.

Coenen F., Woltjer J. (2002) Recent changes in Dutch regional sustainable planning, paper presentato all’*UPE Congress*, Oxford.

Commissione delle Comunità Europee (2001) *Strategia per lo sviluppo sostenibile dell’Unione europea*, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/it/lvb/l28117.htm>.

Consiglio d’Europa (2000) *Convenzione Europea del paesaggio*.

De Vries J. (1974) *The Dutch Rural Economy in the Golden Age 1500-1700*, Yale University Press, New Haven.

Department of Transport, Local Government and Regions (1994) *A better quality of life – A strategy for sustainable development for the United Kingdom*.

DG ENV (1998) *European Community Biodiversity strategy*, <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/9842sm.htm>.

Faludi A., van der Valk A. (1994) *Rule and order- Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.

Frijhoff W., Spies M. (1999) *1650. Bevochten Eendracht*, SDU, The Hague.

- Keyzers G. (2000) *The evolution of Dutch Environmental Policy: the Changing Ecological Arena from 1970-2000 and beyond*, Journal of cleaner production, n. 8, pp. 179-200.
- Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (1996) *Stratégie National du Développement Durable*, in <http://www.environnement.gouv.fr/default.htm>.
- Ministerio de Medio Ambiente (2001) *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, in <http://www.esp-sostenible.net/>.
- Ministero dell'Ambiente (1993) *Piano nazionale di sviluppo sostenibile*.
- Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries (2001) *Nature for People, People for Nature: Policy Document for Nature, Forest and landscape in the 21st century*, Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, Den Haag.
- Otten (2000) *The Regional Plan of the province of Overijssel*, paper presentato nella discussione con la popolazione locale.
- Peano A. (2002) La politica del territorio alla svolta della sostenibilità, *Scienze Regionali*, n. 1/2002.
- Schama S. (1988) *The embarrassment of riches: an interpretation of Dutch culture in the Golden Age*, University California Press, Berkeley.
- Schreuder Y. (2001) *The Polder Model in Dutch Economic and Environmental Planning*, Bulletin of Science, Technology & Society, vol. 21, n. 4, pag. 237-245.
- SPECTRA (Sustainability, Development and Spatial Planning) (2001) *NL National Overview*, SPECTRA Briefing, in <http://www.uwe.ac.uk/fbe/spectra>.
- UNEP, CdE, ECNC (1995) *Strategia paneuropea per la diversità biologica ed il paesaggio*, <http://www.strategyguide.org/fulltext.html>
- Van der Valk A. (2002) The Dutch Planning Experience, *Landscape and urban planning*, n. 58, pp. 201-210.
- Van Deursen A. (1996) *De Hartslag van het Leven. Studies over de Republiek der VerenigdeNederlanden*, Bakker, Amsterdam.
- Van Zanden e Van Riel (2000) *Nederland 1780-1914. Staat, Instituties en Economische Ontwikkeling*, Balans, Amsterdam.
- Voghera A. (2002) La sostenibilità come innovazione delle politiche per l'ambiente ed il territorio, *Città e territori tra identità e globalità*, XXIII Conferenza dell'Associazione italiana di Scienze Regionali, 10-12 ottobre 2002, Reggio Calabria, Cd-Rom.
- Voghera A. (2003) European planning systems in front of sustainability, paper presentato al *Third joint congress ACSP-AESOP*, 8-12 luglio 2003, Leuven (Belgium).
- Voodg (2001) Preliminary design for a physical planning act, *Explanatory Memorandum*, VROM, The Ague.
- VROM (2001) *Résumé Créer l'espace, partager l'espace. Cinquième rapport gouvernemental sur l'aménagement du territoire 2000/2020 (V Nota)*, VROM, The Hague.

VROM (2001) *Where there's a will there's a world: Working on sustainability. 4th National Environmental Policy Plan*, VROM, The Hague, The Netherlands.

VROM (2002) *Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling*, VROM, The Hague.

VROM, OcenW, LNV, VenW (1999) *The Belvedere Memorandum. A policy document examining the relationship between cultural history and spatial planning*, VROM, The Hague.

ABSTRACT

During the 1990's, in the European and international contexts, a sustainable strategy was established (Rio, 1992) that involved environmental, economic, and social policies in an attempt to integrate apparently dichotomous objectives: economic and social development as well as environmental protection. With this in mind, in 1999 the member states of the European Union approved the *European Spatial Development Perspective* that supplies a framework of guide lines in order to facilitate the inter-relation of policies used in implementing lasting EU development policies: urban development, the safeguarding, planning, and sustainable management of the landscape, and the protection of nature and biological diversity.

In this framework The Netherlands is the European nation in which territorial policies have been more directly influenced by two closely related factors: the history of social geography (the pillars of the *polder model*) and the physical conformation of the territory. Both these aspects converge in the historical-cultural matrix of the *polder model* which has traditionally held the conservation of the natural patrimony closely interlinked with economic and social policies on all territorial levels. The success and the centrality of these sustainability strategies may be derived from the *polder model* that gives rise to the corporative tradition of collaboration - of building a consensus for the resolution of common problems. This aspect become the key of the cultural model and of the success of the sustainability. Through negotiations the objectives are defined, as are the restrictive measures for society and the economy in order to reach the common objectives of territorial conservation and development. Today this process is subject to an increase in the importance of horizontal interaction between different sectorial competencies, especially in order to resolve environmental conflicts. However, today it is too structured and closed in legally defined phases to contribute efficiently to the resolution of provincial and local problems. Thus, the Province's role of mediation between involved interests, of the dissemination of objectives, and control and experimentation of integrated sustainability policies. In fact, the Provinces have recently been assuming a major role in the process of constructing sustainability and are seeking to adapt their plans to a more integrated approach in orienting the three main sectorial policies of the Dutch system (physical and environmental planning and water management). Recent Provincial plans for North Holland (Noord-Holland Zuid, 2002) and Overijssel (Overijssel 2000+, 2000) are an example of this. In order to coordinate conservation and development actions they integrated the policies for land use, the environment, waters, and transport into one, single strategic tool of reference for all the sustainability policies for local and more widespread areas.