

GOVERNANCE, PARTECIPAZIONE E INCLUSIONE NEI PIANI DI GESTIONE DEI SITI DELLA WORLD HERITAGE LIST DELL'UNESCO

Enrico Ercole*

Abstract

Governance, partecipazione e inclusione nei piani di gestione dei siti della World Heritage List dell'UNESCO. L'articolo focalizza l'attenzione su un aspetto specifico dei piani di gestione dei siti inseriti nella *World Heritage List* dell'UNESCO, quello della partecipazione e inclusione della popolazione residente, e degli strumenti che la riflessione sulla democrazia partecipativa e sulla democrazia deliberativa può fornire a questo proposito. In particolare, dopo un'analisi di carattere teorico, procederemo a un prima analisi esplorativa sulla base di un'analisi *desk* delle forme di inclusione della popolazione residente attuate nei siti italiani della World Heritage List.

Governance, participation and inclusion in the UNESCO World Heritage List management plans. The article focuses on a specific aspect of management plans of sites included in the UNESCO World Heritage List, that is the participation and inclusion of the resident population, and the tools that the studies on participatory democracy and deliberative democracy can provide in this regard. In particular, after a theoretical analysis, we will proceed to a first exploratory analysis based on a desk analysis of the process of inclusion of the resident population implemented in the Italian sites of the World Heritage List.

1. Premessa

Governance è uno dei termini che – insieme ad altri come sostenibilità, *network*, pianificazione strategica – negli ultimi decenni hanno richiamato una crescente attenzione da parte di studiosi, amministratori e opinione pubblica. La ragione di ciò sta nel fatto che questi termini fanno riferimento a concetti elaborati per rendere conto della complessità della società – e del suo governo – dopo le grandi trasformazioni che dagli anni Settanta hanno investito l'economia, la politica e la cultura a partire dalla crisi del modello di produzione fordista, del patto politico del Welfare State, della cultura modernista. Questi concetti sono stati oggetto di uno specifico e rilevante approfondimento per quanto riguarda l'ambito spaziale, approfondimento che ha interessato sia il territorio nel suo complesso, sia i vari ambiti che hanno una specifica valenza territoriale; in particolare per quanto riguarda il tema della nostra riflessione, il paesaggio, il patrimonio culturale e naturale, il turismo. Oltre alla riflessione scientifica ci sono stati casi concreti di operazionalizzazione e di implementazione. Si pensi, per quanto riguarda l'economia, ai Patti territoriali e ai Contratti d'area; per quanto riguarda il turismo, ai Sistemi turistici locali e più in generale alle *Destination Management Organization*; per quanto riguarda il paesaggio e i beni culturali e ambientali, ai piani di gestione dei parchi naturali e dei siti inclusi nella *World Heritage List* dell'UNESCO.

* Enrico Ercole, Dipartimento DiGSPES, Università del Piemonte Orientale, Palazzo Borsalino, via Cavour 84, 15121 Alessandria, E-mail: enrico.ercole@uniupo.it.

Venendo al tema della nostra riflessione, si ricordi come il riconoscimento dell'UNESCO sia importante per le conseguenze che può avere sulla percezione che la popolazione e i decisori locali hanno dell'unicità delle risorse culturali, naturali e paesaggistiche del luogo in cui abitano, che sono dichiarate di *outstanding universal value* e pertanto da preservare nell'interesse non solo della comunità locale, bensì in quanto patrimonio dell'umanità. Ciò non vuol dire che non siano presenti forme di opposizione da parte di attori locali, a causa dei vincoli che il riconoscimento comporta, ad esempio dal punto di vista della pianificazione urbanistica e territoriale. Inoltre, gli attori locali sono portatori di interessi tra loro differenti, quasi sempre in conflitto tra di loro, per cui si tratta di trovare un accordo tra gli interessi, ad esempio, di attori operanti in settori economici differenti.

Pettenati (2012) evidenzia come già nel processo di candidatura del sito alla *World Heritage List*, sia presente una pluralità di attori, ognuno mosso da interessi non necessariamente coincidenti con quelli degli altri attori e tra i quali può essere difficile giungere a concordare obiettivi comuni. Oltre che nel percorso di candidatura, l'aspetto messo in luce da Pettenati è importante nella successiva gestione del sito. L'importanza di questo tema è evidenziata dalla sollecitazione dell'UNESCO (1994) all'adozione di un "*management plan*" da parte dei siti della *World Heritage List*, successivamente reso obbligatorio per tutte le nuove candidature. Uno strumento utile per la conciliazione dei differenti interessi degli *stakeholders*, può essere quello di una *governance* in grado di dare voce ai bisogni non solo degli *stakeholders* definibili come "apicali" oppure "soggetti forti", ma più in generale alla popolazione nel suo complesso, attraverso l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa.

Nel seguito focalizzeremo l'attenzione sui piani di gestione, e in particolare su un aspetto specifico, quello della partecipazione e inclusione della popolazione residente, e degli strumenti che la riflessione sulla democrazia partecipativa e sulla democrazia deliberativa può fornire a questo proposito. In particolare, dopo una rassegna della letteratura, procederemo a un prima analisi *desk* esplorativa delle forme di inclusione della popolazione residente attuate nei siti italiani della *World Heritage List*.

2. La *governance*: significati ed evoluzione del termine

Come già ricordato, *governance* è uno dei concetti che negli ultimi decenni sono stati elaborati per rendere conto della complessità della società dopo le grandi trasformazioni che a partire dagli anni Settanta hanno investito i paesi più sviluppati. Essendo entrato di recente nella riflessione scientifica e nelle politiche, non desta sorpresa il fatto che non si sia raggiunto un livello di chiarimento concettuale completamente soddisfacente, in quanto non si è ancora prodotto un sapere condiviso da parte della comunità scientifica. Segatori (2012, 7) sottolinea l'ambiguità di significato che ne limita il potenziale esplicativo (e sottolinea, al tempo stesso, le "derivate della prassi" consistenti negli "scostamenti fra le promesse e le aspettative suscitate [...] da un lato e le realizzazioni dall'altro"). Qui di seguito ripercorreremo pertanto, seppur schematicamente, l'evoluzione del concetto di *governance*.

Il termine *governance* indica l'insieme delle procedure e dei principi che consentono la gestione di un'azienda, di un'istituzione, ecc. Pertanto è stato oggetto della riflessione da parte di diverse discipline: ha richiamato infatti l'attenzione di economisti, giuristi,

politologi, sociologi. Il termine si afferma in ambito politologico alla fine degli anni Ottanta ed è indicatore dello spostamento dell'attenzione dalla pianificazione delle politiche (che ha caratterizzato la riflessione politologica fino alla fine degli anni Settanta) alla loro formulazione (anni Settanta) e implementazione (fine anni Settanta/anni Ottanta). Mayntz (1999) ripercorre le fasi dell'evoluzione del concetto di *governance* in ambito politologico (il primo utilizzo del termine sarebbe in un report della Banca Mondiale sull'Africa Sub-Sahariana del 1989), e ricorda come il termine *governance* sia stato per lungo tempo "equiparato a *governing*, l'elemento processuale del governare, rappresentando così la prospettiva complementare rispetto a quella istituzionale negli studi dedicati al governo [*government*]" (Mayntz 1999, 3). Successivamente il termine ha subito una duplice specificazione. Da una parte è stato utilizzato per indicare "un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private" (Mayntz 1999, 3). In questo ambito sono rilevanti per il *focus* della nostra riflessione gli studi di Kooiman (1993) e Rhodes (1997) relativi all'affermarsi della *governance* nella formulazione delle politiche al livello non solo internazionale e nazionale, ma anche territoriale. Dall'altra parte il termine *governance* è stato utilizzato per indicare "una modalità di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell'ordine sociale" (Mayntz 1999, 4). In questo caso il significato proviene dall'economia dei costi di transazione che individua, oltre al mercato e alla gerarchia, forme di organizzazione economica, tra le quali le reti (Powell 1990). In questo ambito il termine *governance* indica quelle forme di coordinamento diverse sia dalla gerarchia che dal mercato.

Mayntz (1999) colloca la nascita del concetto di *governance* negli studi politici nel contesto della trasformazione della pianificazione delle politiche, nelle quali individua tre fasi: la prima fase, nei tardi anni Sessanta, si caratterizzò come una teoria prescrittiva della pianificazione, intesa come capacità di dirigere il cambiamento. La seconda fase, negli anni Settanta, si sviluppa in seguito al riconoscimento dei limiti della pianificazione; l'attenzione è rivolta ai processi di formulazione delle politiche, come la definizione dell'agenda, la selezione degli strumenti, il ruolo delle norme, il contesto organizzativo. La terza fase, nella seconda metà degli anni Settanta e all'inizio degli anni Ottanta, nasce dal riconoscimento dell'importanza dell'implementazione delle politiche. Queste prime due fasi avevano in comune una visione all'alto (*top-down*); gli studi sull'implementazione che hanno caratterizzato la terza fase, dalla metà degli anni Ottanta, assumono una visione *bottom-up*, in quanto viene messo in luce come gli insuccessi delle politiche non fossero soltanto la conseguenza di errori nella pianificazione o di inefficienze nella messa in opera, ma anche della "mancata considerazione dell'ostinata resistenza da parte dei destinatari stessi delle politiche, così come della loro capacità di ostacolare o di sovvertire il conseguimento degli obiettivi programmati" (Mayntz 1999, 6). In seguito a questa constatazione, si focalizzò l'attenzione non solo più sul governo, cioè sul soggetto della direzione politica, ma anche sui destinatari delle politiche pubbliche, cioè sull'oggetto del controllo politico, mettendo in luce come si determinino differenze considerevoli nelle diverse aree di intervento caratterizzate non solo dalla posta in gioco, ma anche dalla presenza di soggetti (individui, imprese, associazioni, ecc.) portatori di interessi specifici. Conseguentemente, l'iniziale visione dall'alto della formulazione e implementazione delle politiche è stata estesa "fino a ricomprendere quei processi che, dal basso, mostravano una conformità parziale e selettiva dei destinatari agli obiettivi perseguiti" (Mayntz 1999, 7). Rimane il problema di come trovare un accordo

tra gli attori, e come trovarlo senza scaricarne i costi sugli attori che non sono coinvolti nell'accordo, tipicamente gli attori con minore informazione e minore potere.

Prima di passare a focalizzare la riflessione su come il modello della *governance* sia presente nei piani di gestione dei siti UNESCO, ricordiamo come il tema della *governance* sia stato oggetto di approfondimento teorico, di cui non renderemo conto in questa sede. Ci limitiamo a ricordare come alcuni studiosi abbiano individuato un legame tra l'affermarsi della *governance* e il consolidarsi del *New Public Management*; altri studiosi hanno individuato un legame tra l'affermarsi della *governance* e la diffusione dell'ideologia neoliberista del *Minimal State* alla fine degli anni Settanta e inizio degli anni Ottanta. Alcuni studiosi hanno inoltre sottolineato come la *governance* costituirebbe un rimedio teso al superamento della crisi della democrazia rappresentativa, di cui costituirebbe un rimedio teso al suo superamento. Alcuni studiosi, infine, hanno voluto svincolare la *governance* da percorsi obbligati, ipotizzando l'esistenza di epoche in cui la *governance* si sviluppa nella direzione "dallo Stato al mercato", e altre in cui si sviluppa nella direzione "dal mercato allo Stato" (Segatori 2012).

Dopo aver trattato dei piani di gestione dei siti UNESCO, focalizzeremo l'attenzione sui processi inclusivi e come essi abbiano contribuito all'emergere della *participatory governance*.

3 I piano di gestione dei siti UNESCO

Come sopra ricordato il tema della *governance* non è stato sviluppato solo nell'ambito disciplinare politologico. Nel linguaggio delle discipline economico-aziendali e manageriali il termine *corporate governance* indica il modo in cui le imprese sono governate e controllate. L'oggetto di studio, in questo caso, è il sottosistema organizzativo costituito da un insieme organico di strutture (decisionali e di controllo), regole (norme, codici di condotta), processi di intermediazione tra gli interessi degli *shareholder* e degli *stakeholder* e processi di gestione dei singoli organi finalizzato a bilanciare gli interessi dei soci di controllo, della struttura manageriale e degli *stakeholder*, attraverso i quali si sviluppano le più importanti decisioni dell'impresa, che concorrono a determinarne la prosperità o l'insuccesso. Negli ultimi anni l'attenzione delle discipline economico-aziendali e manageriali si è applicata nell'ambito culturale non solo a singole imprese culturali, quali musei, teatri, biblioteche, ecc, ma anche alla dimensione territoriale del settore culturale e turistico. Si pensi al dibattito sui distretti culturali (Olmo *et al.* 2001) oppure sui sistemi turistici locali previsti dalla legge 135/2001 (Pencarelli e Forlani 2005). L'attenzione è rivolta all'individuazione e promozione di sistemi gestionali più efficienti ed efficaci dal punto di vista sia economico-finanziario delle imprese, sia dello sviluppo del territorio nel suo complesso.

Nell'ambito del filone di studi citato, uno specifico oggetto di interesse è rappresentato dai siti dichiarati "patrimonio mondiale dell'umanità" dall'UNESCO. La gestione dei siti UNESCO deve pertanto confrontarsi con le problematiche sopra ricordate e deve perciò adattarsi ad un contesto dove, pur in presenza di minori risorse economiche a disposizione, a ragione della crisi economica in atto dal 2008 e del generale ridimensionamento dei finanziamenti pubblici, è necessario mettere in atto le migliori strategie possibili per lo sviluppo economico, sociale e culturale dei territori coinvolti (Sibilio Parri 2011). A tal fine ai siti UNESCO è chiesto di predisporre un "*management*

plan” (piano di gestione) per governare il patrimonio iscritto nella *World Heritage List*. L’iscrizione di un sito nella *World Heritage List* dell’UNESCO, oltre al riconoscimento del suo valore universale, comporta infatti l’assunzione di responsabilità nel proteggerlo. Nella prospettiva economico-aziendale è particolarmente rilevante il richiamo presente nelle linee guida dell’UNESCO alla “necessità di far seguire alla fase della pianificazione quella della realizzazione concreta delle azioni programmate e quella dell’analisi e valutazione dei risultati raggiunti, predisponendo le eventuali azioni correttive, degli obiettivi o dei comportamenti, nel caso si verifichi uno scostamento fra quanto preventivato e i risultati effettivamente raggiunti.” (Badia 2012).

In ambito economico-aziendale viene rilevato come la gestione di un sito UNESCO presenti elementi non trascurabili di complessità gestionale. In primo luogo, in molti casi la gestione è affidata a più soggetti contemporaneamente, e ciò comporta un surplus di lavoro di coordinamento e cooperazione. In secondo luogo, la situazione è sovente carente “dal punto di vista della partecipazione degli *stakeholder* nei processi decisionali e di definizione delle priorità, nonostante tale elemento sia compreso, a vario titolo, non solo nei sette elementi chiave proposti dalle linee guida dell’UNESCO sotto richiamati, ma perfino nella definizione stessa del piano di gestione, per la realizzazione del quale si richiama all’importanza di processi partecipativi. L’effettiva adozione di una *governance* partecipativa potrebbe risolvere anche “il problema dell’*accountability*, in quanto obbligherebbe, in un certo senso, le organizzazioni responsabili della gestione del sito a dare un riscontro sui risultati concretamente ottenuti a tutti gli *stakeholder* convenuti nel processo partecipativo di definizione degli obiettivi. Si ritiene infatti che l’adozione delle politiche partecipative renderebbe tutti gli *stakeholder* più consapevoli delle azioni in corso e maggiormente interessati a verificare quanto è stato compiuto” (Badia 2012).

Come ricordato, il tema della *governance* è oggetto di attenzione da parte delle scienze giuridiche, in particolare del diritto amministrativo. Il piano di gestione costituisce infatti il principale strumento giuridico previsto nell’ambito del sistema della Convenzione internazionale UNESCO del 1972 per la tutela e la valorizzazione dei siti inseriti nella *World Heritage List* in quanto riconosciuti di *outstanding universal value* (UNESCO 1972). In sede di ordinamento internazionale UNESCO vengono stabiliti gli standard normativi fondamentali di disciplina dell’istituto (attraverso le *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* elaborate e periodicamente aggiornate dall’*Intergovernmental Committee for the protection of the world cultural and natural heritage*), i quali vengono recepiti dai vari Stati attraverso i propri istituti di diritto amministrativo nazionale. L’UNESCO ha sollecitato l’adozione dei “*management plans*” (UNESCO 1994), in particolare per i siti naturali, e l’ha infine reso obbligatorio per tutte le nuove candidature alla *World Heritage List*. Nel 2005 ne ha fornito le linee guida applicative (UNESCO 2005), richiedendolo esplicitamente per ogni sito. In particolare, si richiede un “*appropriato piano di gestione o un altro documentato sistema di gestione che dovrebbe specificare come il valore universale eccezionale del sito sarà mantenuto, possibilmente attraverso processi partecipativi*” (UNESCO 2005, 26).

Si noti come le disposizioni dell’UNESCO non forniscano un formato preciso per la redazione del piano, “riconoscendo un discreto margine di libertà, nel rispetto della diversità tra i diversi stati, delle caratteristiche dei singoli luoghi e dell’eventualità di non adottare uno specifico documento, ma di utilizzare anche un appropriato sistema di gestione del sito iscritto” (Garzia 2014). Operando in tal modo L’UNESCO, pur fornendo i principi ispiratori per i piani di gestione, coerentemente al proprio ruolo istituzionale

non indica linee guida stringenti per la realizzazione dei piani, lasciando agli Stati membri il compito di sovrintendere i processi di redazione dei singoli piani di gestione nel proprio territorio nazionale. La disposizione fondamentale delle *Guidelines* è illustrata, come già ricordato, al paragrafo 108, dove si afferma che “*each nominated property should have an appropriate management plan or other documented management system which must specify how the outstanding universal value of a property should be preserved, preferably through participatory means*”, il cui scopo, indicato nel paragrafo 109, è quello di assicurare la protezione del sito non solo nel presente ma anche per le future generazioni (“*the purpose of a management system is to ensure the effective protection of the nominated property for present and future generations*”). I sette elementi chiave del piano sono indicati nel paragrafo 111: a) “*a thorough shared understanding of the property by all stakeholders*” (un’approfondita conoscenza del sito condivisa da tutti i soggetti portatori d’interesse), in quanto è necessario che i valori, materiali ed immateriali che hanno portato all’iscrizione del sito nella lista dell’UNESCO siano conosciuti e condivisi da tutti i soggetti che, a vario titolo, sono legati al territorio su cui il sito stesso insiste; b) “*a cycle of planning, implementation, monitoring, evaluation and feedback*” (un ciclo di pianificazione, implementazione, monitoraggio, valutazione ed azioni correttive) che costituiscono le fasi fondamentali di un processo di pianificazione, programmazione e controllo; c) “*the monitoring and assessment of the impacts of trends, changes, and proposed interventions*” (il monitoraggio e la valutazione delle tendenze in atto, delle azioni realizzate e degli interventi proposti); d) “*the involvement of partners and stakeholders*” (il coinvolgimento di tutti i soggetti responsabili del sito e dei portatori di interesse), importante soprattutto nei casi in cui il patrimonio iscritto sia sotto la tutela di diversi soggetti, o nelle situazioni in cui la sua gestione non possa essere realizzata senza il coinvolgimento di soggetti esterni rilevanti, inclusa la comunità territoriale di riferimento; e) “*the allocations of necessary resources*” (lo stanziamento delle risorse necessarie) che rendano possibile la gestione del sito; f) “*capacity building*” (costruzione e formazione di risorse e competenze per lo sviluppo del sito) per sviluppare le risorse, soprattutto immateriali, in grado di consentire uno sviluppo sostenibile del territorio; g) “*an accountable, transparent description of how the management system functions*” (una descrizione trasparente e responsabile verso i soggetti esterni di come funziona il sistema di gestione) che assicuri la trasparenza della gestione e la rendicontazione sui risultati effettivamente raggiunti riguardanti tutela e conservazione, valorizzazione, conoscenza e promozione del sito. Dalle *Guidelines* emerge come il piano di gestione vada oltre una visione meramente settoriale e prospetti un raccordo tra i vari settori in grado di perseguire la tutela e valorizzazione del sito. Tale fine viene inoltre tragguardato in una prospettiva temporale di medio-lungo periodo. Infine, è da sottolineare come il piano indichi un modello di sistema di partecipazione attiva dei soggetti privati, e più in generale dei cittadini, alla conoscenza e alla gestione dei beni inseriti nella *World Heritage List*.

Passando alla situazione italiana, anche se non tutti i siti UNESCO in Italia si sono già dotati di un piano di gestione, esso comunque costituisce un adempimento di carattere obbligatorio sia per i siti già ricompresi nella *World Heritage List* che per quelli inseriti nella *Tentative List*, che hanno avviato la procedura di richiesta di riconoscimento. Le *Guidelines* sono state recepite nell’ordinamento nazionale con l’articolo 3 della legge n.77/2006 (“Misure speciali per la tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella *World Heritage List*, posti sotto la tutela dell’UNESCO”), che fornisce una prima disciplina di attuazione di carattere molto generale, senza entrare nel dettaglio dei contenuti. Al fine di definire in modo più

dettagliato il piano, il Ministero per i Beni, le Attività culturali e il turismo nel 2005 ha adottato il “Progetto di definizione di un modello per la realizzazione di piani di gestione dei siti UNESCO” (MiBAC e Ernst & Young 2005), che costituisce un “modello base” di piano, strutturato in quattro “fasi” principali: analisi propedeutica; analisi conoscitiva delle risorse patrimoniali del territorio e quadro territoriale e socio economico; definizione delle strategie e sviluppo dei piani d’azione di breve e di medio-lungo periodo; costruzione di un modello di adozione. Nell’ambito della terza fase vengono poi individuati quattro piani d’azione di breve e di medio-lungo periodo: il piano della conoscenza, il piano della tutela e conservazione, il piano di valorizzazione, il piano della promozione, formazione e comunicazione. Dall’esperienza dei piani adottati negli ultimi anni emerge una differenziazione nei percorsi e nella struttura dei piani (Garzia 2014). Si tratta di differenziazioni da ritenersi in buona sostanza inevitabili se si considera che il piano di gestione riguarda siti di interesse culturale oppure naturale, che insistono su realtà profondamente diverse tra loro; pertanto la normativa non potrà che limitarsi a indicazioni di carattere generale che dovranno essere applicate adattandole ai casi concreti. Non stupisce pertanto che il modello del piano di gestione presenti una struttura “elastica”; questa caratteristica può essere un suo punto di forza, in quanto permette di adottare le soluzioni più idonee in funzione delle caratteristiche specifiche del sito. Non a caso le stesse *Guidelines* al paragrafo 110 precisano che “*an effective management system depend on the type, characteristics and needs of the nominated property and its cultural and natural context*” e pertanto il “*management system may vary according to different cultural perspectives, the resources available and other factors*”.

Come già ricordato, il tema della *governance* non ha solo dato origine a studi e riflessioni da parte della comunità scientifica, ma ha orientato l’azione di governo a vari livelli e in vari ambiti. Non tratteremo il tema in questa sede, e ci limitiamo a ricordare come a partire dal 2001, con l’adozione da parte della Commissione europea del libro bianco *La governance europea*, la problematica della *governance* si attesta a livello comunitario e dei singoli Stati membri come tema prioritario. Il libro bianco riconosce infatti la necessità di aprire il processo di elaborazione delle politiche a una maggiore partecipazione e responsabilizzazione dei cittadini e riconosce la riforma della *governance* europea come obiettivo strategico dell’Unione Europea da perseguire sulla base dei cinque principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza.

In conclusione di questa seppur sintetica disamina della *governance* e dei piani di gestione, vogliamo sottolineare due punti importanti, riguardanti la pianificazione strategica e la partecipazione. In primo luogo, va detto che il piano di gestione si configura come uno strumento di pianificazione difficilmente inquadrabile all’interno del tradizionale ambito urbanistico o settoriale, nel senso che esso ha come obiettivo il raccordo tra diversi interessi (territorio, ambiente, turismo, sviluppo economico) in funzione della tutela e della valorizzazione del sito protetto. In altri termini, il piano di gestione è un piano di “principi” e “criteri guida”, che, sulla base dell’analisi delle caratteristiche culturali e/o naturali del sito tutelato individua gli interventi (anche di medio-lungo termine) necessari per una corretta ed efficace gestione del sito sottoposto a tutela. Si configura quindi come uno strumento “strategico” che ha la funzione di definire gli interventi da realizzare e le relative priorità (Perulli 2004). I piani di gestione non hanno dunque la capacità di conformare direttamente i singoli beni posti all’interno del sito (nel senso di prevedere nuove tipologie di vincoli in aggiunta a quelli esistenti), ma

piuttosto quella di orientare e coordinare i diversi sistemi di pianificazione in campo urbanistico, ambientale, turistico riguardanti il sito.

In secondo luogo, per quanto riguarda la partecipazione, nella prospettiva della valorizzazione, acquistano importanza le azioni volte al miglioramento della conoscenza del sito. Come visto in precedenza, le *Guidelines* prevedono all'articolo 111 che tra i contenuti del piano di gestione vi sia una "approfondita conoscenza condivisa tra tutti i soggetti portatori di un interesse". Se in astratto sono numerose le modalità per migliorare la conoscenza, e in conseguenza di fruizione, di un sito, è di fondamentale importanza la presenza di attività di natura "partecipativa" da parte sia delle associazioni che dei singoli cittadini. L'importanza del momento partecipativo è presente in modo esplicito anche in altre parti delle *Guidelines*. Nel paragrafo 108 si afferma che il piano di gestione dovrà essere attuato "*through participatory means*", e nel paragrafo 111, riguardante i contenuti, è prevista la necessità che siano coinvolti "*partners and stakeholders*". Inoltre, il ruolo importante assegnato alla partecipazione, sia nella fase di approvazione del piano che in quello di realizzazione, emerge dall'articolo 3 della legge n.77/2006 che rinvia al sistema di accordi previsti nel decreto legge n.42/2004, che stabilisce che al perseguimento delle attività di valorizzazione possono "concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati". Per quanto riguarda il piano di gestione dei siti UNESCO, la partecipazione può intervenire in tre diversi momenti: in primo luogo, nelle attività di studio e conoscenza del sito propedeutiche alla adozione del piano; in secondo luogo nelle diverse fasi del procedimento di approvazione (come è previsto in molti dei piani di gestione approvati negli ultimi anni); in terzo luogo nella gestione del sito e nella realizzazione degli interventi. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il piano di gestione potrebbe costituire il luogo per sperimentare forme "attive" di partecipazione della popolazione alla gestione dei beni culturali secondo una logica di sussidiarietà orizzontale, e al suo interno potrebbero essere individuate le iniziative partecipative da incentivare. Incentivando la partecipazione si otterrebbe inoltre una maggiore consapevolezza dell'*outstanding universal value* del sito da parte della comunità locale. Come vedremo più avanti, anche se nel complesso la maggioranza dei piani di gestione fino ad ora approvati non sembra avere colto appieno tale possibilità, sono state recentemente realizzate alcune interessanti esperienze in tal senso.

È dunque utile approfondire questo tema, specificandolo non solo per quanto riguarda l'inclusione nei processi decisionali degli attori locali apicali, ma anche della popolazione residente nel suo complesso. Da questo punto di vista è interessante recuperare le analisi sulla democrazia partecipativa e sulla democrazia deliberativa che sono state prodotte negli ultimi decenni che, partendo dalle carenze e dagli scacchi subiti in più occasioni della democrazia rappresentativa, hanno individuato un campo di riflessione e di azione diverso da quello della democrazia diretta, caratterizzato dall'obiettivo dell'inclusione nei processi decisionali di attori che tradizionalmente non ne fanno parte.

4. I processi inclusivi

Negli ultimi decenni nelle amministrazioni pubbliche i processi di tipo inclusivo sono diventati frequenti: "per riferirsi a questi processi si usano di solito termini come concertazione, partenariato, partecipazione, consultazione, negoziazione, accordi, intese.

L'immagine a cui si ricorre più di frequente è quella di diversi attori che vengono messi a discutere attorno a un tavolo" (Bobbio 2004)

Dagli inizi degli anni Novanta per legge sono previste forme di decisione inclusiva, come le conferenze di servizi, gli accordi di programma, i contratti di quartiere, i piani di zona dei servizi sociali. Nonostante un ormai lungo periodo di applicazione, non sempre questi processi funzionano, per una serie di ragioni: "si possono mettere attorno a un tavolo troppi attori, creando confusione, incomprensioni e difficoltà di coordinamento. Ma si può anche cadere nell'errore opposto, ossia quello di coinvolgerne troppo pochi, col risultato che gli esclusi si risentiranno e boicotteranno i risultati della concertazione. Un processo inclusivo può attenuare i conflitti, ma può anche esasperarli, può moltiplicare i veti o dare adito a ricatti. [...] Può produrre decisioni sagge che riescono a comporre i diversi punti di vista dei partecipanti in una visione condivisa dell'interesse generale, ma può anche generare pessimi compromessi, pasticciati e confusi, che reggeranno lo spazio di un mattino. Può anche portare ad accordi spartitori in cui i partecipanti si dividono il bottino senza tenere in alcun conto gli interessi della collettività. Si possono raggiungere soluzioni condivise in tempi ragionevoli, ma si possono anche trascinare le decisioni per mesi o anni, rinviandole da una riunione all'altra con una generale frustrazione. Si possono migliorare le relazioni tra gli attori, ma si possono anche deteriorarle irreparabilmente." (Bobbio 2004).

La numerosità e le differenze dei processi inclusivi hanno portato a riflettere sul fatto che "la democrazia partecipativa sia diventata un ombrello piuttosto largo che copre pratiche e intenzioni di svariatissima natura" (Bobbio 2006). Una prima definizione di carattere generale mette in evidenza come siano "un relazionamento della società con le istituzioni" che comporta "un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde" (Allegretti 2006, 156).

Trattandosi di una definizione di carattere generale, apre la riflessione su una serie di temi controversi. In primo luogo, è emersa una differenziazione tra forme di democrazia partecipativa e forme di democrazia deliberativa. La prima contiene un'aspettativa politica radicale, è caratterizzata cioè da una surdeterminazione politica che da una parte la alimenta e le dà forza, ma nello stesso tempo rischia di deviarla e esporla a insuccessi. La democrazia partecipativa è stata definita come "un ideale politico, caldo ma largamente indeterminato e multiforme", mentre la democrazia deliberativa "offre punti di riferimento più netti e precisi, stabilisce un argine molto fermo alle possibili derive populiste della prima, ma è nello stesso tempo un ideale più freddo ed impolitico e, forse per questo, meno attraente." (Bobbio 2006).

Un secondo tema controverso, di carattere più applicativo, riguarda i soggetti che partecipano ai processi decisionali inclusivi. Secondo Bobbio (2006) la democrazia partecipativa si propone di includere tutti, ma nei fatti riesce a includere solo una parte, sovente minima, della popolazione interessata alla decisione. Per ovviare ai limiti dell'approccio della "porta aperta", che darebbe accesso a tutta la popolazione ma non funziona, si sono sviluppate dei metodi e tecniche come ad esempio le giurie di cittadini, i sondaggi deliberativi, le *consensus conferences*, che includono un numero minore di partecipanti ma permettono di giungere a risultati utilizzabili nel processo decisionale.

Un terzo tema riguarda gli attori che promuovono il processo inclusivo: se viene promosso esclusivamente dal basso corre il rischio di non essere ascoltato nelle istituzioni, ma se, al contrario, viene promosso esclusivamente dall'alto corre il rischio di

essere utilizzato per confermare e legittimare scelte già definite. Nel raggiungimento di un equilibrio tra queste due polarità può essere utile un apporto dall'esterno, da parte di attori "terzi" (come ad esempio animatori o accompagnatori sociali, facilitatori, esperti esterni).

Un quarto tema riguarda la posta in gioco; l'inclusione può funzionare se sono chiari gli aspetti oggetto della decisione. Deve essere chiaro, al tempo stesso, che la democrazia inclusiva non è "una replica con altri protagonisti della democrazia rappresentativa" (Bobbio 2006), in quanto non ha un potere vincolante ad essa paragonabile. Ha una funzione consultiva, ma la decisione spetta alle istituzioni della democrazia rappresentativa. Questo aspetto costituisce un punto di debolezza dei processi inclusivi, ma al tempo stesso può essere un loro punto di forza, in quanto "permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove" (Bobbio 2006). In un quadro così definito, la funzione consultiva, di influenza sulla decisione, acquista importanza in relazione a una qualche forma di *pre-commitment* da parte degli amministratori pubblici che aprono un processo inclusivo, di tenere conto dei risultati del processo.

Un quinto tema, infine, è di particolare rilevanza per la nostra riflessione: dallo studio dei processi inclusivi emerge che si svolgono, e hanno successo, prevalentemente in ambiti territoriali ristretti (un quartiere, un paese, ecc.) dove i temi sono più conosciuti dalla popolazione e gli effetti della decisione sono più facilmente ipotizzabili, e dove la discussione può essere facilitata dalla presenza di relazioni di prossimità.

Questi temi sono alla base dell'elaborazione del modello della *participatory governance*, che è stata vista come un sottoinsieme della *governance* che enfatizza il ruolo dell'impegno democratico della popolazione e si esplica attraverso pratiche deliberative, partendo dalla constatazione che le pratiche tradizionalmente utilizzate nei processi governativi generalmente ostacolano, anziché facilitare, il realizzarsi di una genuina partecipazione democratica, che dovrebbe vedere lo svilupparsi di forme di *citizen competence*, *empowerment* e *capacity building* (Fischer 2012; Chhotray e Stoker 2009).

5. Processi inclusivi dei siti della World Heritage List UNESCO

Alla luce delle riflessioni finora svolte prenderemo ora in considerazione alcuni processi inclusivi messi in atto in alcuni siti italiani della *World Heritage List* UNESCO. Si tratta di un primo esercizio di verifica e applicazione dei concetti sopra trattati, svolto sulla base dell'analisi *desk* di *Siti*, la rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO, del sito internet della stessa associazione e dei siti internet dei alcuni siti UNESCO.

Dal 2014 al 2017 il sito di Mantova e Sabbioneta ha realizzato uno spazio temporaneo aperto al pubblico nel centro storico di Mantova, il "Mantova e Sabbioneta Heritage Center", al fine di rivolgersi ai cittadini attraverso approcci "non istituzionali", puntando sulla partecipazione informale come strumento di coinvolgimento attivo per la diffusione dei valori che caratterizzano il sito, e la sensibilizzazione verso i temi della tutela e dell'assunzione di responsabilità personale verso il Patrimonio inteso come Bene Comune (Busi 2017). Lo spazio è stato al tempo stesso un contenitore di iniziative e un'occasione

per stabilire relazioni con le associazioni e la popolazione. Al suo interno sono state realizzate attività rivolte a diverse tipologie di pubblico quali, ad esempio: incontri rivolti ai cittadini, e in particolare laboratori per bambini e famiglie sui temi del Patrimonio Mondiale; attività di Alternanza Scuola-Lavoro con gli istituti scolastici superiori della città, volti alla realizzazione di progetti di valorizzazione, sensibilizzazione e responsabilizzazione; il percorso di co-progettazione “Le associazioni si incontrano” con l’obiettivo di individuare temi comuni su cui confrontarsi e ipotizzare collaborazioni; la campagna “Portici: istruzioni per l’uso” per sensibilizzare cittadini e visitatori verso una fruizione responsabile del centro storico. Nel futuro, sulla base dei risultati dell’iniziativa, si intende trasformare il “Mantova e Sabbioneta Heritage Center” in un centro permanente di accoglienza dei visitatori e di interpretazione dei valori del sito, attrezzato con strumenti divulgativi ad alto impatto comunicativo, accessibili a persone con disabilità, all’interno del quale sviluppare percorsi di partecipazione della comunità locale, offrire spazi per il confronto e la co-progettazione, elaborare progetti di turismo scolastico e di turismo responsabile.

Nel novembre 2015 si è organizzato a Firenze un processo partecipativo, aperto alla cittadinanza e ai comitati, denominato “Maratona dell’Ascolto per il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale UNESCO” (Francini 2017). Utilizzando la metodologia del *multi-stakeholder strategy*, si sono affrontate le criticità del sito emerse dal Rapporto Periodico del 2014, raccogliendo possibili modalità di risoluzione e idee creative da parte della comunità locale. I partecipanti, organizzati in Tavoli Tematici, sono stati interpellati in merito agli ostacoli percepiti, alle soluzioni, alle idee su cui ragionare in futuro. Gli obiettivi della Maratona dell’Ascolto erano: condividere le tematiche portanti del Piano di Gestione del Centro Storico con i cittadini, l’Amministrazione e i portatori d’interesse; aumentare la consapevolezza e la responsabilità della comunità locale nei confronti della preservazione e della valorizzazione del Centro Storico; far emergere idee e soluzioni partecipate e creative contro le minacce che vanno ad intaccare l’*outstanding universal value* del Centro Storico; condividere un approccio alla conservazione non come “congelamento del tutto”, ma come stimolo allo sviluppo di modalità compatibili con la tutela e la conservazione del Centro Storico; capire i bisogni e gli ostacoli percepiti dalla comunità ed individuare azioni che siano misurabili, realizzabili ed efficaci. Il risultato è duplice: da una parte i risultati dei Tavoli sono confluiti nel Piano di Gestione approvato nel gennaio 2016 e, dall’altra parte, la metodologia testata può essere utilizzata per un monitoraggio condiviso del Piano stesso.

La Fondazione Dolomiti UNESCO ha attivato una fase di ricerca che ha prodotto differenti studi: “Turismo sostenibile nelle Dolomiti. Una strategia per il Bene Patrimonio UNESCO”, “Indagine rivolta a turisti e operatori”, “Analisi dell’accessibilità tramite mezzi di trasporto pubblici”, “Modelli valutativi per i processi di coordinamento delle politiche territoriali”, “Linee guida per la promozione di un turismo sostenibile” (Morandini 2017). Tali studi hanno permesso di costruire una descrizione unitaria del contesto territoriale di riferimento, superandone i confini amministrativi, e confluiranno in una sintesi complessiva che supporterà la redazione delle linee strategiche. Tra i due momenti, quello dello studio e quello della programmazione strategica, si è realizzato l’evento “#Dolomiti2040”, inteso come un’occasione di confronto e di elaborazione di idee coinvolgendo i portatori d’interesse. L’evento ha comportato undici incontri, realizzati secondo la tecnica partecipativa del *world café* che prevede la rotazione, ad intervalli di tempo regolari, dei partecipanti ai tavoli di discussione. Il confronto ha

riguardato quattro argomenti: turismo, sviluppo socioeconomico, conservazione attiva, costruire relazioni. Ciascun tavolo è stato moderato da un facilitatore e tutti i partecipanti hanno espresso la loro opinione sui quattro argomenti proposti dalla Fondazione. Gli incontri sono avvenuti in undici località situate a ridosso dei nove “sistemi” che compongono il sito UNESCO, al fine di cogliere al meglio le relazioni sociali, le problematiche e i punti di forza percepiti in loco. Il tavolo Turismo ha discusso su quali siano le aspettative nei confronti del settore e su come aprire un confronto sulla direzione che può essere intrapresa per una sua maggior sostenibilità. Il tavolo Sviluppo socioeconomico ha preso in considerazione aspetti quali la formazione, il benessere economico, la qualità della vita e dell’ambiente, l’abitabilità delle terre alte. Il tavolo Conservazione attiva si è confrontato su obiettivi e azioni per una conservazione attiva e per generare un’armonizzazione della *governance* nelle Dolomiti UNESCO, nel rispetto delle diverse forme di governo esistenti. Il tavolo Costruire relazioni ha indagato possibili azioni che contribuiscano a costruire e rafforzare sia le relazioni interne al sito, sia quelle tra le Dolomiti e l’esterno. Complessivamente hanno partecipato direttamente circa 300 persone, ma la rappresentatività totale del percorso partecipativo, tra associazioni ed enti territoriali, ne ha rappresentate oltre 15.000. Hanno contribuito al dibattito: amministrazioni provinciali e regionali, amministrazioni comunali e sovra comunali, proprietà collettive (Regole, ASUC, Magnifiche Comunità), enti parco, istituzioni culturali e di ricerca (istituti linguistici, musei di storia naturale, musei etnografici), consorzi turistici e pro loco, professioni della montagna (guide alpine, naturalistiche, accompagnatori di territorio, proprietari e gestori di rifugi), associazioni alpinistiche (CAI, SAT, AVS), associazioni di tutela del territorio e ambientaliste (Cipra, Lega ambiente, WWF, Mountain Wilderness, ecc.), associazione albergatori (ASAT, AA Cortina, B&B Trentino, HGV, ecc.), associazioni agricoltori ed allevatori (Coldiretti, ecc.), associazioni di categorie economico produttive (Confcommercio, ecc.), consorzi e società di impianti di risalita, ordini e associazioni professionali (geologi, forestali e agronomi, architetti e pianificatori, ingegneri ambientali, antropologi, ecc.), altri portatori di interesse locale (privati cittadini, scuole, comitati, associazioni culturali, gruppi di azione locale). Il processo #Dolomiti2040 si è concluso a novembre 2015 con l’approvazione del Report Finale da parte del Consiglio d’Amministrazione della Fondazione, e le tematiche e le proposte emerse hanno contribuito a definire i quattro pilastri e le 55 linee strategiche della Strategia Complessiva di Gestione, approvata dal Consiglio di Amministrazione a fine dicembre 2015, che costituisce lo strumento per lo sviluppo sostenibile di lungo periodo del sito.

Il Comune di Capriate San Gervasio, nel cui territorio è compreso il sito UNESCO di Crespi D’Adda, villaggio operaio di fine ‘800 ed esempio di archeologia industriale, nel 2014 ha avviato un procedimento volto alla redazione di una variante al Piano Particolareggiato per le aree del sito di Crespi D’Adda, e nel 2016 ha promosso un processo di partecipazione al fine di predisporre non solo uno strumento attuativo con una forte connotazione urbanistica, ma anche un progetto di tipo strategico per la rinascita, la valorizzazione e la conservazione del sito (Redaelli (2017)). A tal fine, oltre alle tradizionali assemblee pubbliche, si è deciso di organizzare dei tavoli di lavoro, aperti ai cittadini, che affrontassero le principali tematiche legate alla realtà di Crespi, individuate come: abitare, lavorare, visitare e conservare. Il titolo del processo inclusivo: “Il nostro futuro lo decidiamo noi” voleva sensibilizzare la comunità del villaggio, preoccupata per alcune trasformazioni urbanistiche in corso, tra cui la riqualificazione della Fabbrica di Crespi D’Adda e l’ampliamento del parco tematico Leolandia.

Nel 2014 è stato siglato un protocollo di intesa tra Soprintendenza e Comune di Siena che ha portato all'approvazione del progetto preliminare "Cor Magis-Parco delle Mura" finalizzato al recupero e valorizzazione delle mura cittadine. Mentre la procedura di progettazione e finanziamento si metteva in moto, il Comune ha approvato nel 2014 il Regolamento che disciplina la collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, attraverso Patti di Collaborazione (D'Orsi 2017). In particolare, l'iniziativa "Adotta un'area o un monumento" finalizzata alla valorizzazione, cura e monitoraggio del proprio patrimonio culturale, comporta il coinvolgimento di tutti quei soggetti interessati a fornire, a titolo gratuito, qualsiasi attività diretta a raggiungere tali fini. Un primo tratto di mura è stato pulito in collaborazione con volontari e Contrade, che si sono resi disponibili a collaborare nelle zone limitrofe al paramento murario per l'eliminazione delle piante infestanti. Dopo questa esperienza, che ha visto un'ampia partecipazione, si è costituita un'Associazione di volontariato denominata "Le Mura", con lo scopo di contribuire ad un maggior coinvolgimento di tutti i cittadini per la salvaguardia della cinta muraria di Siena, ed è stato siglato un Patto di Collaborazione, di durata biennale, per la conoscenza, valorizzazione e salvaguardia della cinta muraria di Siena, organizzando attività di controllo dello stato dei manufatti, ed interventi sulla fascia di terreno adiacente. L'Associazione collabora, in accordo con i tecnici dell'ufficio UNESCO del Comune, alle operazioni di pulitura a terra nelle zone limitrofe alle mura, senza intervenire direttamente sul bene storico, e organizza azioni di raccolta fondi o ricerca di collaborazioni, sempre sotto il coordinamento dell'Ufficio UNESCO. Il Comune sostiene la realizzazione delle attività attraverso l'utilizzo dei propri mezzi di informazione per la promozione e la pubblicizzazione delle attività, e con la copertura assicurativa contro gli infortuni dei volontari impegnati nello svolgimento dei lavori di manutenzione.

A partire dal 2011 il Comune di Modena ha avviato l'iter per l'elaborazione del Regolamento del sito monumentale, composto dalla cattedrale romanica, dalla torre Ghirlandina e da Piazza Grande, volto a disciplinare gli aspetti ambientali (impianti e veicoli), gli esercizi commerciali (tipologie e arredi), gli eventi organizzati negli spazi aperti e in particolare in Piazza Grande, i comportamenti individuali (Piccinini 2017). In parallelo il Coordinamento UNESCO dei Musei Civici, ha sviluppato il progetto partecipato "È la mia vita in Piazza Grande" (settembre 2013-giugno 2014) con l'intento di coinvolgere attivamente i cittadini modenesi in una presa di coscienza collettiva dell'importanza e del significato del sito. La storia della piazza e il vissuto delle persone che la abitano e frequentano quotidianamente sono stati il tema di incontri, laboratori ed eventi che hanno coinvolto in prima persona migliaia di modenesi, dalle scuole, alle case di riposo, alle associazioni, ai nuovi cittadini (22 tra enti e associazioni, 3.370 partecipanti, 13.700 partecipanti effettivi). A tal fine è stato creato un apposito sito internet, che è divenuto il collettore di centinaia di testimonianze, tra ricordi scritti, immagini e video. A conclusione del percorso è stata organizzata una giornata di eventi in Piazza Grande, con uno spettacolo serale che ha portato sul palcoscenico alcune delle testimonianze più significative. Nell'ambito del progetto sono state inoltre realizzate due mostre, ognuna con un suo catalogo: la prima, intitolata *Le voci della piazza*, allestita in uno spazio affacciato sulla piazza stessa, presentava le testimonianze raccolte; la seconda, intitolata *I giorni di Piazza Grande. Parole e immagini dal Rinascimento ad oggi*, di carattere storico e documentario, ospitata negli spazi espositivi dei Musei Civici. Al progetto è collegata la mostra fotografica "Obiettivo sito Unesco. Il Duomo, la Torre e la Piazza nella fotografia d'autore" organizzata in occasione del Festival filosofia 2017 e il

contest fotografico #obiettivounescomodena finalizzato alla realizzazione di un calendario in occasione del ventennale del riconoscimento UNESCO. Ai temi della partecipazione si collega anche l'indagine di qualità condotta nel corso del 2016 su un campione significativo di cittadini e di visitatori del sito, finalizzata sia a individuare i punti di forza e i punti di debolezza della gestione del sito ai fini dell'aggiornamento del Piano di gestione, sia, più in generale, ad acquisire informazioni sul significato e sul valore attribuito al riconoscimento Unesco.

Nel piano relativo al sito La città di Vicenza e le ville del Palladio nel Veneto, si prevedono forme di coinvolgimento di associazioni private nel sistema di gestione delle ville ricomprese all'interno del sito; nello specifico - tra l'altro - le associazioni, utilizzando le ville come propria sede, vengono ad assumersi anche i relativi obblighi sul piano della vigilanza e manutenzione (Garzia 2014).

Tra il dicembre 2003 e il dicembre 2010, durante la prima fase di candidatura del sito Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato, presentata alla sessione 2012 del Comitato Patrimonio Mondiale UNESCO e approvata nella sessione 2014, il comitato promotore ha realizzato 64 eventi, di cui 38 riconducibili alla comunicazione, 16 alla formazione e 10 alla conservazione e tutela (Buzio e Re 2016, 221-226). L'importanza attribuita già nella fase iniziale alla comunicazione, sia internamente all'area del sito seriale composto di sei "componenti" territoriali, sia esternamente verso gli attori sovra-locali, si è accompagnata alle azioni inclusive realizzate sul territorio nella seconda fase della candidatura e nella fase immediatamente successiva al riconoscimento UNESCO dall'Associazione per il patrimonio dei Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato. Le azioni sono consistite sia in incontri di informazione alla popolazione, sia di incontri tecnici di presentazione ai Comuni del dossier delle linee guida relative all'attuazione delle regole edificatorie e delle scelte da adottare da parte della Commissioni del Paesaggio Comunali (Associazione per il patrimonio dei Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato s.d.).

5. Conclusioni

Anche se la maggioranza dei piani di gestione dei siti UNESCO fino ad ora approvati non sembra avere colto appieno le possibilità legate ai processi inclusivi (Garzia 2014), dall'analisi *desk* sono emerse numerose esperienze interessanti, seppur diversificate tra di loro. Dalla lettura dei dati emergono dei temi che sembrano configurarsi come fattori di successo dei processi inclusivi di *participatory governance*, che potrebbero essere utilizzati sia come punto di partenza per un ulteriore approfondimento teorico, sia come strumenti di diffusione di buone pratiche per i siti UNESCO. La gran parte riguarda l'inclusione nei processi decisionali degli attori locali apicali, in minor misura della popolazione residente nel suo complesso. Le azioni rivolte alla popolazione residente sono soprattutto di informazione, anche se "#Dolomiti2040 promosso dalla Fondazione Dolomiti UNESCO e la Maratona dell'Ascolto per il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale UNESCO costituiscono un esempio che va nella direzione di una maggiore inclusione.

In particolare il caso delle Dolomiti sembra presentare alcune caratteristiche su cui riflettere in funzione di una futura maggiore diffusione di processi inclusivi nei piani di gestione. In primo luogo, emerge il ruolo positivo svolto dalle caratteristiche

dell'insediamento umano sul territorio. Le Dolomiti sono un sito seriale, non limitato a uno solo o più edifici di *outstanding universal value*. Si tratta di un sito di ampie dimensioni che vede la presenza di un insediamento umano di dimensione non irrilevante, dove la popolazione è legata al luogo da sentimenti identitari ma anche da un'attività lavorativa in ambito agricolo, artigianale, turistico. Tale caratteristica, se presa in carico dai piani di gestione, potrebbe essere un fattore facilitante i processi inclusivi riguardanti gli interventi di tutela a valorizzazione. Un secondo aspetto che sembra rivestire un ruolo importante è l'esposizione a istituti simili: l'area dolomitica vede infatti la presenza di parchi naturali, che hanno strutture e regole non dissimili da quelle dei piani di gestione UNESCO e possono aver avuto un ruolo nel determinare una sorta di isomorfismo istituzionale. Un terzo aspetto rimanda alla più generale tradizione di efficienza amministrativa locale. Non a caso l'altro esempio di processo inclusivo strutturato è quello di Firenze, una città che è parte di una regione individuata dagli studiosi di scienza politica come virtuosa dal punto di vista del "rendimento istituzionale" (Putnam *et al.* 1993). Questa caratteristica, che può essere riconducibile sia alla capacità di risolvere i problemi da parte dell'amministrazione, sia alla capacità da parte della società di portare alla conoscenza dell'amministrazione le questioni presenti nel territorio, può aver influito positivamente sulla gestione in modo inclusivo dell'iniziativa. Un ultimo aspetto da tenere in considerazione riguarda le specificità legate a ogni determinato territorio: da una parte, la *governance* di ogni sito, sia esso seriale o meno, presenta certamente questioni analoghe a quelle di altri siti UNESCO, e anche di altri tipi di sistemi territoriali, come ad esempio quelli riguardanti il paesaggio o il turismo, che intervengono in un ambito caratterizzato dalla - e reso complicato per la - presenza di un numero elevato di attori tra loro differenti, operanti in settori diversi: dall'agricoltura all'artigianato, al commercio, al turismo. Nei vari settori sono a loro volta presenti attori che operano in ambiti e con finalità differenti: nel settore turistico, ad esempio, sono presenti gli attori della ristorazione, della ricettività, dei parchi, dei musei, dei servizi, ecc. Dall'altra parte, ogni determinato territorio presenta, oltre a questioni condivise con altri territori, anche questioni specifiche e una specifica configurazione della rete degli attori locali (presenza/assenza degli attori, loro importanza, loro interazioni). Ogni sito, come peraltro indicato nelle *Guidelines*, è perciò chiamato a individuare le specifiche modalità inclusive che meglio si adattano alle caratteristiche sopra ricordate.

Ovviamente un'analisi più approfondita rispetto all'analisi *desk* qui svolta potrà meglio chiarire le caratteristiche e l'efficacia dei processi inclusivi attuati. Ciò che in conclusione si può affermare è che i processi (in parte) inclusivi sopra ricordati presentano certamente difficoltà legate non solo alle trappole nascoste nella "filosofia" che sottende i due approcci, quello partecipativo e quello deliberativo, alla complessità degli aspetti organizzativi da mettere in campo, all'esistenza di un *pre-commitment* del decisore pubblico a tener presente i risultati del processo nelle decisioni che prenderà; ma anche alle specificità del territorio oggetto di tutela. Le specificità riguardano non solo le caratteristiche geomorfologiche e sociodemografiche, ma anche la configurazione delle interazioni tra gli attori locali, la capacità di partecipazione dei cittadini, la capacità delle amministrazioni di attrezzarsi per realizzare processi inclusivi. A fronte di interventi di tipo inclusivo riguardanti questi aspetti, che richiedono risorse (finanziamenti, tempo, competenze) si prospetta un ritorno in termini sia di efficacia ed efficienza dei piani di gestione, sia più in generale di costruzione di fiducia tra popolazione locale e decisori.

Bibliografia

Allegretti Umberto (2006), Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti, in *Democrazia e diritto*, n.3, pp.151-166.

Associazione per il patrimonio dei Paesaggi vitivinicoli di Langhe-Roero e Monferrato (s.d.), News e comunicazioni < <http://www.paesaggivitivinicoli.it/news-comunicazioni>>

Badia Francesco (2012), Monitoraggio e controllo della gestione dei siti UNESCO. Il piano di gestione come opportunità mancata?, in *Tafter Journal*, n.52 <<http://www.tafterjournal.it/2012/10/01/monitoraggio-e-controllo-della-gestione-dei-siti-unesco-il-piano-di-gestione-come-opportunita-mancata>>.

Bobbio Luigi (2006), Dilemmi della democrazia partecipativa, in *Democrazia e diritto*, v.44, n.4, pp.11-26.

Bobbio Luigi (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane.

Bobbio Luigi, Pomatto Gianfranco (2007), Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, in *Meridiana*, n.58, pp.45-67.

Busi Mariangela (2017), Il Mantova e Sabbioneta Heritage Center: un'esperienza di coinvolgimento della comunità per la valorizzazione del Patrimonio Mondiale, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO*, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Buzio Aldo e Re Alessio (2016), Impatti del marchio UNESCO sui siti italiani: il caso dei paesaggi vitivinicoli del Piemonte, in Moreschini Luca, Ramello Giovanni B., Santagata Walter (a cura di), *Un marchio per la valorizzazione dei territori di eccellenza: dai siti UNESCO ai luoghi italiani, della cultura, dell'arte e del paesaggio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp.189-226.

Chhotray Vasudha, Stoker Gerry (2009), *Governance Theory and Practice*, London, Palgrave Macmillan.

D'Albergo Ernesto, Segatori Roberto (2012), Introduzione. Governance e partecipazione politica fra ambiguità, derive e potenzialità, in: Segatori Roberto, D'Albergo Ernesto (a cura di), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Milano, Franco Angeli.

D'Orsi Paola (2017), La cura delle Mura di Siena: un modello di partecipazione, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO*, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Fischer Frank (2012), Participatory Governance: From Theory To Practice, in: Levi-Faur David (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Francini Carlo (2017), La Maratona dell'Ascolto per il Centro Storico di Firenze Patrimonio Mondiale UNESCO, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio*

mondiale UNESCO, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Garzia Giuseppe (2014), Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti UNESCO, *Aedon*, n.2 <<http://www.rivisteweb.it/download/article/10.7390/78028>>.

Kooiman Jan (a cura di) (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London, Sage.

Masi Francesca (2017), Laboratorio Ravenna: nuovo quadro istituzionale per la gestione integrata del patrimonio, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO*, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Mayntz Renate (1999), La teoria della *governance*: sfide e prospettive, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, a. XXIX, n.1, pp.3-21.

MiBAC, Ernst & Young (2005), Progetto di definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO.

Morandini Marcella (2017), #DOLOMITI2040 - Quali proposte per il futuro. Processo partecipativo per l'elaborazione della Strategia Complessiva di Gestione del WHS Dolomiti, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO*, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Olmo Carlo, Santagata Walter, Scamuzzi Sergio (2001), *Tre modelli per produrre e diffondere cultura a Torino*, Torino, Fondazione Istituto piemontese Antonio Gramsci.

Pencarelli Tonino, Forlani Fabio, (2005), Marketing e management delle destinazioni turistiche. L'esperienza di alcuni Sistemi Turistici Locali italiani, *Atti del Congresso Internazionale Marketing Trends*, Paris, 21-22 gennaio <http://www.marketing-trends-congress.com/archives/2005/Materiali/Paper/It/Pencarelli_Forlani.pdf>.

Perulli Paolo (2004), *Piani strategici*, Milano, Franco Angeli.

Pettenati Giacomo (2012), Uno sguardo geografico sulla World Heritage List. La territorializzazione della candidatura, in *Annali del turismo*, n.1, pp.165-179.

Piccinini Francesca (2017), Gli spazi comuni del sito Unesco di Modena. Azioni per una tutela e valorizzazione condivisa, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO*, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Powell Walter W. (1990), Neither Market. Nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in *Research in Organizational Behavior*, v. 12, p.295-336.

Putnam Robert D., Leonardi Robert, Nanetti Raffaella Y. (1985), *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.

Redaelli Valeria (2017), Il nostro Futuro lo decidiamo noi. Processo partecipativo per l'approvazione del Piano particolareggiato di Crespi D'Adda, in *Siti, rivista dell'Associazione beni italiani patrimonio mondiale UNESCO*, n.10 <<http://www.rivistasitiunesco.it/wp-content/uploads/2017/10/Processi-partecipativi.pdf>>

Rhodes Roderick A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

Segatori Roberto (2012), Letture sociologiche del concetto di governance, in: Segatori Roberto, D'Albergo Ernesto (a cura di), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Milano, Franco Angeli.

Sibilio Parri Barbara (2011), Uno strumento di gestione del patrimonio culturale: il caso dei siti UNESCO, in *Economia e diritto del terziario*, v.23, n.2, pp.307-333.

Williamson Oliver E. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in *Journal of Law and Economics*, n.2, pp.233-261.

UNESCO (1972), *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, adottata dalla XVII sessione della Conferenza Generale, Paris, 16 novembre.

UNESCO, (1994), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC/2/Revised, Paris, World Heritage Centre.

UNESCO (2002), *Budapest Declaration on World Heritage*.

UNESCO, (2005), *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC. 05/2, 2 February, Paris, World Heritage Centre.