

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 14,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di centri di ricerca specializzati nell'organizzazione gestionale in campo ambientale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema di gestione amministrativa degli enti parco nazionali, l'audizione di rappresentanti di centri di ricerca specializzati nell'organizzazione gestionale in campo ambientale.

Sono presenti il dottor Vittorio Biondi, direttore progetti e studi dell'Istituto per l'ambiente, il dottor Bernardino Farchi, esperto in gestione e amministrazione parchi, e il professor Francesco Marangon, professore ordinario di economia dell'ambiente agro-forestale presso l'Università degli studi di Udine.

Abbiamo invitato questi esperti affinché ci aiutino a comprendere le problematiche inerenti alla gestione amministrativa degli enti parco nazionali; in particolare, rispetto a tale gestione ammini-

strativa, in occasione del riparto degli stanziamenti relativi agli enti parco da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, avevamo rilevato un forte accumulo di residui passivi soprattutto per quanto concerne le spese in conto capitale che faceva emergere, attraverso la contabilità, un'incapacità di spesa o un ritardo nella spesa in ordine al sostegno delle attività ecocompatibili da svolgere nel territorio degli enti parco medesimi. Peraltro, nel nostro paese il territorio degli enti parco, in genere, insiste su situazioni di forte antropizzazione, quindi, vi è il rischio che il parco venga vissuto dalle popolazioni stanziate sul suo territorio come un corpo estraneo o comunque come un fattore di ritardo o di ostacolo allo svolgimento di una serie di attività produttive. Al riguardo, è sufficiente fare riferimento ai vincoli che possono derivare allo svolgimento delle attività agricole in conseguenza dello sviluppo della fauna: ad esempio la proliferazione dei cinghiali crea grossi problemi in termini di danni subiti dall'agricoltura. Questo, naturalmente, è un esempio, ma ne potrei citare degli altri.

Siamo lieti di ospitare degli esperti del settore, dai quali ci aspettiamo delle indicazioni al fine di poter intervenire. Ricordo ai nostri ospiti che nel corso dello svolgimento di questa indagine conoscitiva, la Commissione ha proceduto ad audire, oltre al ministro Matteoli, anche i rappresentanti della Federazione parchi, il ministro per gli affari regionali, senatore La Loggia, i rappresentanti delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, e, infine, i rappresentanti della Corpo forestale dello Stato.

Un altro problema su cui desidero soffermarmi, prima di dare la parola ai

nostri ospiti, concerne le riserve naturali. Mi chiedo, in particolare, che fine faranno le riserve naturali che facevano parte dell'Azienda forestale dello Stato e che sono confluite, una volta che tale Azienda è stata posta in liquidazione, nel Corpo forestale dello Stato; anche perché tale Corpo, oltre a svolgere compiti di per sé importanti, come ad esempio la difesa dei boschi e il controllo dell'agricoltura e delle colture, non dispone di fondi sufficienti per gestire le riserve naturali.

Nel corso delle audizioni fin qui svolte è emerso l'orientamento secondo il quale se la gestione o la proprietà di tali riserve passasse agli enti parco, si potrebbe trarre da tali riserve, facendo pagare un *ticket* per la loro visita, una fonte di autofinanziamento che potrebbe essere utilizzata per il loro mantenimento; anche perché, come detto, le riserve naturali sono oggi in gran parte abbandonate non esistendo più l'Azienda delle foreste demaniali che si occupava di esse.

Do la parola ai nostri ospiti.

VITTORIO BIONDI, *Direttore progetti e studi dell'Istituto per l'ambiente (IPA)*. Ringrazio, anche a nome dei miei colleghi, i membri della Commissione per l'opportunità offertaci.

Desidero svolgere un breve intervento introduttivo alle tre relazioni che poi seguiranno in quanto io e i miei colleghi, anche su richiesta degli uffici della Camera, abbiamo lavorato di comune accordo al fine di offrire ai membri di questa Commissione una visione il più possibile completa ed approfondita dei diversi aspetti connessi con l'oggetto dell'indagine conoscitiva.

Il primo intervento, svolto dal dottor Farchi, si concentrerà sugli aspetti di carattere amministrativo e sulle relazioni interistituzionali connesse alla gestione di un ente parco, approfondendo alcuni profili che, come il presidente Armani ricordava, hanno ispirato e guidato i lavori della Commissione.

Il secondo intervento del professor Marangon affronterà gli aspetti relativi all'evoluzione dei modelli gestionali dei par-

chi e, in particolare, verranno svolte alcune considerazioni sulle possibilità di valorizzazione di questi soggetti dal punto di vista economico. Il mio intervento, infine, si concentrerà sulla prospettiva di applicazione di alcuni strumenti di politica ambientale particolarmente innovativi alla realtà degli enti parco. Abbiamo cercato di impostare i nostri interventi in modo tale da fornire alla Commissione argomenti e temi di discussione, lasciando alle eventuali successive domande l'approfondimento di questi singoli aspetti.

BERNARDINO FARCHI, *Esperto in gestione e amministrazione parchi*. La mia relazione sarà stringata e su qualche aspetto non proprio in linea con l'ambito dell'indagine, anche se le osservazioni sono tutte attinenti al mondo delle aree protette. Nella prima parte parlerò delle aree protette italiane come di un sistema in attesa di affermazione e legittimazione, poi porterò alla vostra attenzione alcune soluzioni per il potenziamento del sistema.

Il sistema italiano delle aree naturali protette ricomprende una parte ragguardevole (oltre il 10 per cento) dell'intero territorio nazionale, sia in termini quantitativi che qualitativi, ma non può ancora essere considerato come un sistema compiuto e riconosciuto. Il sistema non riesce ad esprimere tutte le sue potenzialità, è « frenato » da cause sia esogene che endogene tra cui spiccano quelle che indicherò di seguito. L'ente gestore dell'area protetta è l'entità di gran lunga più debole dell'intero panorama istituzionale italiano (comuni, province, comunità montane, ecc.), ha scarsa legittimazione popolare ed in qualche caso la visibilità/riconoscibilità è ristretta ad una cerchia identitaria di tipo elitario (addetti ai lavori, associazioni, rappresentanti di categorie interessate ai vincoli/precetti e pochi altri ancora).

L'ente gestore dell'area protetta dispone di risorse limitate e vive sostanzialmente di « carità » interistituzionale. Di questi tempi va di moda il mito del parco-impresa, un'entità virtuale e misteriosa in grado di fare tutela e profitto. Nella realtà non esiste niente di tutto

questo: gli enti di tutela e conservazione, anche se orientati allo sviluppo sostenibile, traggono dal settore privato una percentuale molto limitata delle proprie risorse. Qualche parco fluviale regionale riesce a raggiungere una quota di risorse provenienti dal privato pari al 30 per cento, ma si tratta nella quasi generalità di compartecipazione ai proventi di escavazione prevista dalla legislazione regionale.

Gli organismi di rappresentanza e coordinamento (Federparchi, Europark ed altri) che sono deputati a dare voce e valore aggiunto all'intero sistema svolgono un ruolo incisivo ed efficace, ma non è lontanamente paragonabile a quello svolto dall'ANCI e da altri organismi di rappresentanza. Le politiche e le azioni di tutela ambientale intraprese dall'ente gestore dell'area protetta sono spesso intrise da uno spiccato senso di dirigismo ambientale e finiscono per confliggere con la vocazione consumistica del territorio da parte dei comuni, a volte troppo spinta. Non è raro imbattersi in autentiche battaglie tra l'eco-fondamentalismo di alcuni enti gestori e l'eco-liberalismo di certi enti locali, renitenti e resistenti ai precetti di tutela.

A parte le situazioni estreme, risultano comunque limitati i casi di interazione organica tra le politiche di tutela dell'ambiente e quelle di governo del territorio. Gli operatori economici e le categorie professionali interessati alle vicende dell'area protetta la percepiscono generalmente come una criticità e raramente come un'opportunità. Questa visione produce tanta ostilità, poco sostegno e molti scontri nei vari TAR italiani con ricorsi, controricorsi ed appelli al Consiglio di Stato. Le associazioni ambientaliste perseguono cause ispirate ai valori di conservazione e tutela non sempre in linea con le strategie e le azioni attuate dall'ente gestore attraverso un processo di mediazione dei vari interessi contrapposti. Da ciò scaturiscono contrapposizioni e contestazioni e si fa fatica a trovare un punto di equilibrio tra la visione biocentrica dell'associazionismo e quella antropocentrica dell'ente gestore.

In riferimento alle criticità/problematicità individuate nella suddetta analisi schematica, si possono ipotizzare alcune linee di riforma in grado di potenziare il sistema. Per ovviare alla congenita debolezza istituzionale dell'ente gestore occorre emanciparlo dal rapporto di stretta affiliazione e strumentalità rispetto agli enti pubblici da cui promana, provvedendo a conferirgli legittimazione e rango adeguati attraverso l'inserimento nella filiera delle autonomie locali: non si tratta di un rimedio meramente nominalistico ma di un autentico solenne riconoscimento. La carenza di risorse deve essere risolta al più presto, pena il soffocamento per asfissia del sistema. Occorrono soluzioni più organiche e coerenti con la missione di tutela e conservazione dell'ambiente. Un'ipotesi percorribile può essere quella di istituire, alla stessa stregua degli oneri di urbanizzazione, una nuova e aggiuntiva contribuzione a carico di chi interviene nelle aree protette.

Gli oneri di mitigazione ambientale dovrebbero essere finalizzati alla realizzazione degli interventi necessari per la mitigazione degli effetti/impatti prodotti dalla realizzazione dei nuovi manufatti (alla stessa stregua delle opere di urbanizzazione primaria possono essere eseguiti direttamente o monetizzati). Gli oneri di compensazione ambientale dovrebbero essere un valore monetario compensativo della trasformazione ambientale definitiva causata dai nuovi manufatti. Per un'applicazione ragionevole ed equilibrata del meccanismo compensativo sarebbe opportuno introdurre una matrice di contabilità ambientale in grado di misurare il consumo effettivo delle risorse naturali.

Lo sviluppo dell'importanza e della visibilità dell'intero sistema passa anche attraverso la valorizzazione degli organismi di rappresentanza (Federparchi, ecc.) che devono essere riconosciuti come veri e propri organismi di categoria in grado di agire in nome e per conto dell'intero sistema. La divaricazione territorio-ambiente deve essere superata e ricondotta in una logica unitaria di pianificazione e azione. Per prima cosa occorre ricomporre

in un contesto legislativo unitario la normativa di governo del territorio con quella di tutela dell'ambiente; il paese ha veramente bisogno di uno strumento legislativo aggiornato ai tempi in grado di disciplinare in modo organico e sinergico l'uso del territorio e le ripercussioni ambientali, con le relative reciproche connessioni di causa/effetto.

Una legge di riordino del territorio e dell'ambiente potrebbe dare nuovo impulso al paese, orientandolo verso un modello di sviluppo coerente e sostenibile. A cascata anche gli strumenti di pianificazione e quelli di tipo concessorio e autorizzatorio dovrebbero integrare organicamente gli aspetti territoriali con quelli ambientali. Il sistema ne guadagnerebbe molto in chiarezza ed efficienza. Il coinvolgimento degli operatori e delle categorie interessate costituisce un altro passaggio obbligato per l'affermazione e la condivisione del sistema delle aree protette. Si rende indispensabile introdurre uno strumento di negoziazione/accelerazione, una sorta di patto ambientale locale (mi riferisco per assonanza ai vari patti territoriali, contratti d'area e via dicendo) in grado di implementare lo sviluppo garantendo nel contempo soddisfacenti livelli di tutela. Non è facile ricomporre le divergenze e le contrapposizioni tra le istituzioni di governo delle aree protette e l'associazionismo che vi ruota intorno, ma forse si potrebbe tentare ripensando alla radice i principi di democrazia ambientale in uso nel nostro paese.

Oggi la rappresentanza viene attuata attraverso un mandato politico/elettivo posto in essere dagli enti pubblici deputati a garantire il governo dell'area protetta. Questo meccanismo, oggi esclusivo, potrebbe essere trasformato in prevalente, garantendo una quota di rappresentanza minoritaria agli organismi che intendono associarsi all'area protetta, allo scopo di contribuire al perseguimento delle sue finalità. Questi sono i macro problemi che nella mia attività di ricercatore dell'ambiente — e, in particolare, delle aree protette — vedo come soluzione per implementare e potenziare il sistema.

FRANCESCO MARANGON, *Professore ordinario di economia dell'ambiente agro-forestale presso l'Università degli studi di Udine*. Ringrazio per l'opportunità offertaci di partecipare a questa importante ed interessante indagine conoscitiva. Sulla base della mia competenza da economista ambientale cercherò di contribuire alla riflessione sulle questioni gestionali dal punto vista economico che, per la verità, sono da tempo nell'agenda di chi si occupa delle problematiche legate alla gestione dell'ambiente, in particolare alle aree naturali protette.

Voglio ricordare che le mie riflessioni derivano da una pluriennale esperienza di ricerca assieme ad un gruppo di lavoro e, in particolare, al professor Tiziano Tempesta. Il mio intervento parte dall'ipotesi che la tutela delle risorse naturali, in particolare mediante l'istituzione di aree naturali protette, deve essere vista come strumento di sviluppo locale, ma sono convinto che non ci può essere tutela senza una programmazione economica e gestionale. Quindi, l'ottica della programmazione sottende l'intero intervento e credo che anche il dibattito svolto in Commissione riporti la questione centrale che i parchi non sono soltanto uno strumento di tutela ma anche di valorizzazione sociale ed economica.

Sappiamo che uno dei temi cruciali, che il presidente ha richiamato e che ha dato il via all'indagine conoscitiva, è sicuramente la giacenza di residui passivi presso gli enti che gestiscono i parchi nazionali, che denota l'urgenza di una attenta analisi su ciò che ha influito sulla capacità di spesa dei parchi. È necessario al riguardo riflettere sul ruolo dei parchi e sulla loro gestione.

Si tratta di analizzare l'efficienza e l'efficacia dell'operato di chi gestisce i parchi, che è in primo luogo un problema di quantificazione e di monitoraggio dei risultati conseguiti. E ciò appare tanto più vero se si vuole individuare un percorso improntato all'autofinanziamento per progetti di sviluppo del territorio e per garantire l'evoluzione, la crescita, oltre al mantenimento, degli enti parco. Comin-

ciando dagli aspetti di natura generale, si focalizzano alcuni temi, tra i tanti che possono essere affrontati, che provano a rispondere all'esigenza presentata.

La protezione del territorio e l'istituzione di aree protette sono viste in una logica economica denominata di realizzazione di offerte di un bene pubblico. Nel momento in cui il soggetto pubblico può e deve intervenire, è sicuramente necessario operare secondo un'attenta analisi dei costi e dei benefici dell'intervento, al fine di favorire una logica di efficienza e di efficacia, il che significa porsi il problema non solo dell'individuazione, ma anche della quantificazione monetaria dei costi e dei benefici, valutando correttamente l'operato dei parchi.

Sulla base della mia esperienza, è particolarmente importante, ed è uno dei temi fondamentali della mia riflessione, conoscere la domanda che gravita su ogni parco, e di conseguenza dotarsi di strumenti di gestione, mirati non semplicemente all'aumento degli introiti, ma secondo una logica di benessere sociale, che è anche introito, ma non solo.

Precedentemente, il presidente citava la questione delle riserve, che giustamente ricordava essere esempi di aree naturali protette recintate e che non è una questione di poco conto; si passa, infatti, da un bene pubblico, cosiddetto puro, ad uno di *club*, in cui entrano solamente coloro che pagano un *ticket*, che significa discriminare: entro solo chi paga. Tale logica delle aree protette naturali, e in particolare dei parchi nazionali di una certa dimensione, può essere discutibile; infatti, dai nostri studi è stato rilevato che porre una barriera all'entrata può non garantire la massimizzazione dell'utilità sociale, a meno che non ci siano aspetti come i fenomeni di congestione, da più parti sollevati, che potrebbero essere così gestiti usando il biglietto, che, ovviamente, rende un importo da reinvestire nella valorizzazione dell'ambiente.

Un altro tema che propongo per una riflessione sul concetto gestionale è che la capacità di autofinanziamento e, comunque, la permanenza nell'area protetta o

nei dintorni del beneficio economico parziale significano generare un indotto economico che garantisce lo sviluppo delle aree locali. Tale questione, quindi, ruota attorno al concetto di gestione mirata all'aumento del benessere della collettività, che richiede alcune misurazioni. Per giungere, infatti, a tali finalità, significa anche operare con capacità manageriali, che però non devono essere ricondotte alla categoria citata della cosiddetta e banale « aziendalizzazione » dei parchi.

È chiaro che, se nel nostro territorio esiste un luogo, quello dei parchi, dove il turismo deve connotarsi in modo particolare, è giusto allora parlare di « ecoturismo »; il che significa esaminare gli impatti generati dalla fruizione delle aree naturali sia in termini di benefici economici sia in termini di costi.

Ritengo, perciò, importante dedicare attenzione all'esigenza di un quadro conoscitivo nazionale, oltre che locale, sui flussi dei visitatori. Le cifre fornite sono frutto di studi molto generali, derivanti da recenti indagini della Doxa, o legate ad analisi diffuse sul territorio; tuttavia, nel panorama nazionale manca una conoscenza del flusso di visitatori sistematica, che cerchi soprattutto di localizzare in modo spaziale e temporale le caratteristiche del flusso stesso. È necessario, quindi, conoscere l'entità della domanda turistica ricreativa, che è il passaggio che permette di conoscere e stimare i benefici del mantenimento della gestione delle aree naturali protette. Successivamente, appare logico parlare di politiche di autofinanziamento, basate sul concetto di *pricing*, che è la modalità con cui l'ente parco si autofinanzia, facendo pagare i servizi prodotti, che non è possibile ricondurre solamente al pagamento del biglietto d'ingresso: molte aree protette del nostro paese non si prestano a tale logica.

Nel documento che lascerò alla Commissione, riporto alcuni aspetti di natura quantitativa, cercando di riassumere, per fini esemplificativi, quale sia il vantaggio di ottenere tali informazioni per migliorare la gestione delle aree protette naturali e dei parchi nazionali. In alcune indagini,

in particolare nel nord-est del nostro paese, si riesce ad avere una stima dei benefici monetizzati in aree naturali protette; dall'indagine Doxa, ricordo che in un determinato periodo dell'anno quattro italiani su dieci hanno visitato un parco. Ciò significa che in Italia si potrebbero stimare 25 milioni di visite annue nei parchi nazionali, ed applicando il valore di ogni visita, oscillante tra i 3,5 ed i 7 euro, che è un *range* abbastanza ristretto, emerge che il flusso dei benefici per le aree naturali protette e per i parchi nazionali del nostro paese genererebbe in un anno, per l'attività ricreativa soltanto, un introito fra gli 85 ed i 175 milioni di euro annui.

Questo è un esempio di cosa vuol dire valutare monetizzando i benefici. Non significa però che questi sono i potenziali introiti, *tout court*, che gli enti parco in una logica di autofinanziamento possono generare. Lo dimostra del resto anche l'esperienza in questo settore svolta negli Stati Uniti con il cosiddetto *Fee demonstration program*. Gli Stati Uniti, con una lunghissima tradizione nell'istituzione e gestione delle aree naturali protette hanno avviato negli anni '90 un programma di sperimentazione legato proprio alla verifica delle potenzialità dei vari strumenti per la raccolta di fondi da parte degli enti parco.

Vi è poi anche un'esperienza di indicazioni in questo settore data dalla Commissione mondiale sulle aree protette (*World commission on protected areas della World conservation union*); vi sono quindi delle linee internazionali che spingono verso una riflessione sulle potenzialità della capacità di autofinanziamento. Da tutti i fronti emerge, però, chiaramente che l'autofinanziamento non può essere immaginato come uno strumento tale da portare ad un pareggio di bilancio da parte dell'ente parco. È sicuramente un contributo per una migliore gestione dell'ente parco ma non va immaginato in sostituzione del finanziamento di natura pubblica.

Quindi, in conclusione di questo mio primo intervento, sottolineo l'importanza di analizzare e studiare in modo sistema-

tico e diffuso le caratteristiche e la situazione della domanda — a fini soprattutto ricreativi — per stimare i benefici sociali. Questo significa poter avere quelle informazioni che ci spingono verso un ragionamento circostanziato, efficiente ed efficace, attorno anche al tema dell'autofinanziamento.

Come suggerimenti concreti finali sottolineo l'opportunità di sperimentare nei parchi italiani quali sono i principali canali di autofinanziamento (in parte già sperimentati nei parchi italiani, anche nazionali), quale è l'entità degli importi che possiamo ottenere, qual è l'impatto sul numero di visitatori e quali sono i problemi organizzativi.

È auspicabile sicuramente che quanto prima i parchi avviino forme di monitoraggio del numero dei visitatori nonché delle loro caratteristiche e dei costi e dei benefici che ne conseguono. Solo con questa conoscenza adeguata dei fenomeni, a nostro avviso (il gruppo di lavoro che opera su queste tematiche ne è convinto) le politiche gestionali possono assumere dimensioni di maggiore efficacia e di accettabilità sociale maggiore.

PRESIDENTE. Ritengo che la sua esposizione sia stata illuminante e utile anche al fine di svolgere nostre ulteriori riflessioni nel corso di questa indagine conoscitiva. Tra l'altro sono stato collega del professor Emilio Gerelli, docente a Pavia di scienza delle finanze e che in seguito si è dedicato proprio ai temi dell'economia dell'ambiente con risultati importanti.

VITTORIO BIONDI, Direttore progetti e studi dell'Istituto per l'ambiente (IPA). Voglio aggiungere un ultimo tassello agli argomenti trattati dai colleghi che mi hanno preceduto. L'argomento principale su cui desidero intervenire brevemente è relativo alla applicazione di alcuni strumenti di politica ambientale alla realtà dei parchi e delle aree naturali protette.

Una breve premessa riguarda le politiche ambientali che a livello internazionale e nazionale negli ultimi decenni hanno avuto una evoluzione che di solito viene

suddivisa in tre fasi. Una prima fase viene fatta corrispondere agli anni '60 e '70, e riguarda strumenti basati sul principio del comando e controllo, vale a dire di strumenti di regolazione in senso classico, finalizzati principalmente alla definizione di vincoli, di limiti all'operatività degli attori economici e sociali istituzionali. Una seconda fase, una seconda stagione di politica ambientale a grandi linee può essere fatta corrispondere con il decennio degli anni '80, primi anni '90, sulla base anche degli studi che il presidente poco fa richiama (in Italia eminentemente rappresentati dal professor Gerelli e da altri); tale fase ha riguardato l'applicazione di strumenti cosiddetti economici. Si tratta di strumenti basati sull'elaborazione dell'economia del benessere che hanno cercato di integrare i limiti della regolamentazione classica con l'introduzione di una serie di strumenti quali le tasse, le tariffe, gli incentivi; in qualche modo si utilizzavano i meccanismi economici classici di mercato per regolare in modo più efficiente la tutela dell'ambiente.

A queste due tipologie di strumenti, a partire dall'inizio degli anni '90, si è aggiunta una nuova generazione di strumenti che va sotto la definizione generale di strumenti volontari. Vale a dire di strumenti che si connotano per un'esigenza di cooperazione fra i diversi attori istituzionali, sociali ed economici, che possono concorrere alla loro applicazione. Questi strumenti di carattere volontario non vanno necessariamente a sostituire gli strumenti di regolazione o gli strumenti economici, ma sono piuttosto finalizzati ad una loro integrazione.

In altre parole il dibattito scientifico a livello internazionale e nazionale è ormai abbastanza unanime nell'identificare le politiche di tutela ambientale efficaci in quelle politiche capaci di creare un mix delle diverse tipologie di strumenti e che riescano a far leva sia sull'elemento di regolazione diretta da parte dello Stato (comunque dell'ente regolatore) sia su elementi di responsabilizzazione dei diversi attori sociali ed economici che possano

contribuire alla realizzazione di obiettivi di miglioramento in campo ambientale.

Questa mia veloce premessa è funzionale ad argomentare il prosieguo del mio intervento. Vale a dire che alcuni di questi strumenti di carattere volontario possono essere utilmente applicati (anzi sono già in fase di sperimentazione) nell'ambito del turismo in generale, ma in particolare nella gestione degli enti parco e delle aree naturali; la loro applicazione potrebbe contribuire alla soluzione di alcuni dei problemi oggetto dell'indagine della Commissione.

Un primo insieme di strumenti volontari è quello che si ispira ai principi di Agenda 21 che immagino siano noti ai membri della Commissione. In particolare Agenda 21 locale è un programma che a livello internazionale si ispira ai principi dello sviluppo sostenibile e che sta avendo in questi ultimi anni una notevole diffusione sia a livello internazionale sia a livello locale, soprattutto in Italia; intendendo per livello locale l'ambito regionale ma soprattutto provinciale, comunale o intercomunale. Alla diffusione dei processi di Agenda 21 locale ha contribuito e sta contribuendo un'iniziativa del Ministero dell'ambiente. Si tratta di un bando di cofinanziamento (giunto in questi giorni alla sua seconda edizione) dei processi di Agenda 21 rivolto agli enti locali.

I processi di Agenda 21 Locale mirano alla realizzazione di obiettivi di miglioramento della qualità dell'ambiente, ad esempio attraverso l'istituzione di forum degli attori locali, quindi dei contesti di dialogo, di dibattito ma anche di decisione che vedono la partecipazione dei diversi attori che hanno a volte voce in capitolo (a volte meno) sulle principali decisioni strategiche politiche nel campo delle politiche ambientali. I percorsi di Agenda 21 si sostanziano ad esempio anche con la redazione di documenti noti come relazioni sullo stato dell'ambiente che possono, e sono applicate a livello internazionale, nazionale ma anche a livello locale e che costituiscono un elemento conoscitivo di questo processo condiviso dai vari attori locali.

Infine, i processi di Agenda 21 si sostanziano anche nei cosiddetti piani di azione; vale dire, in strumenti che cercano di individuare le principali criticità di carattere ambientale in modo da fornire ai diversi attori gli strumenti per poter intervenire al fine di migliorare l'andamento degli indicatori ambientali.

Ritengo che questo primo insieme di strumenti, che fanno capo ai processi di Agenda 21 locale, possano essere utilmente applicati nel contesto delle aree naturali e dei parchi; dico ciò perché, ad esempio, il principio della cooperazione tra i diversi attori è stato più volte ricordato da diversi soggetti intervenuti nel corso delle audizioni che si sono svolte in questa sede, in particolare, dai rappresentanti di federparchi, dal ministro Matteoli e da altri soggetti.

Una dimostrazione dell'efficacia di questo insieme di strumenti è data anche da alcune sperimentazioni già in corso. Tra queste, quelle relative al parco delle Alpi Marittime e al parco nazionale dei monti Sibillini e molte altre che stanno per avviarsi, tutte finalizzate all'utilizzo di questi strumenti di partecipazione.

Sono dell'opinione che, soggetti istituzionali relativamente giovani, come sono gli enti parco, potrebbero utilmente avvalersi di questo insieme di strumenti aventi carattere conoscitivo, partecipativo e programmatico. Ritengo inoltre che il cosiddetto conoscere per gestire potrebbe essere un buono slogan al fine di far fronte a quelle carenze, in termini di efficacia e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, più volte ricordate nel corso dei lavori svolti dalla Commissione.

In ordine all'efficacia e all'efficienza della gestione menziono una seconda categoria di strumenti volontari, i cosiddetti sistemi di gestione ambientale. Tali sistemi sono degli strumenti, nati circa una decina di anni fa in contesti di carattere industriale, che prendono le mosse dalle norme e dagli standard internazionali relativi ai sistemi di qualità quali ad esempio ISO9000. La certificazione ambientale, infatti, si ispira agli stessi principi della certificazione di qualità allo scopo di ot-

tenere un miglioramento delle prestazioni in campo ambientale. Come detto, questi sistemi di gestione ambientale si sono diffusi inizialmente in contesti industriali ad elevato impatto ambientale ma, negli ultimi anni, si stanno diffondendo anche a livello territoriale; esistono, ad esempio, molti enti locali che hanno o stanno adottando questi strumenti. Il primo comune in Italia ad ottenere la registrazione del proprio sistema di gestione ambientale è stato quello di Varese Ligure che, insieme al polo turistico di Bibbione e all'assessorato all'ambiente della provincia di Viterbo, rappresentano i primi tre casi registratesi nel nostro paese.

PRESIDENTE. Con riferimento al polo turistico di Bibbione, dottor Biondi, mi consenta la battuta: prima hanno fatto la colata di cemento, ora si vogliono rifare la verginità !

VITTORIO BIONDI, *Direttore progetti e studi dell'Istituto per l'ambiente (IPA)*. Al di là della battuta del presidente, quello che va notato è che questo tipo di strumenti sono particolarmente utilizzati non solo in contesti nei quali la domanda turistica ha o può avere un impatto significativo sull'ecosistema, ma anche in quei contesti nei quali dimostrare di gestire correttamente gli aspetti ambientali può rappresentare un vantaggio competitivo notevole rispetto ad altre aree turistiche. È noto, infatti, che molte agenzie turistiche, soprattutto nord europee, richiedono ai *tour operator* di dimostrare e di garantire che gli aspetti ambientali dei vari esercizi turistici siano gestiti in maniera corretta.

Alla normativa proveniente dagli enti di normazione internazionale dell'ISO occorre aggiungere anche quella della Commissione europea la quale, all'inizio degli anni '90, ha predisposto due regolamenti. Il primo è il cosiddetto regolamento EMAS, oggi rivisto dalla stessa Commissione con l'EMAS 2, sui sistemi di gestione ambientale. Il secondo è il regolamento Ecolabel con il quale si prevede una etichettatura ecologica dei prodotti e dei servizi.

Con riferimento al regolamento EMAS — che prevede una forma di certificazione che coinvolge direttamente la Commissione europea e altri organi — l'organismo competente italiano, il comitato Ecolabel-Ecoaudit, presieduto dall'ingegner Bianchi, sostiene quanto segue: «La legge quadro sui parchi aiuta nell'applicazione di un sistema di gestione ambientale in quanto prevede venga costituita una specifica organizzazione con compiti, responsabilità, poteri e competenze (...) la legge n. 394 del 1991 cioè richiede di definire aspetti organizzativi e programmatici tipici di una certificazione di territorio prevedendo, tra l'altro, fasi di concertazione e di confronto con alcuni dei principali soggetti interessati». Pertanto, il comitato in questione, organismo competente per l'applicazione del regolamento EMAS, individua, in maniera esplicita, non solo la possibilità ma anche l'utilità di adottare sistemi di gestione ambientale nell'ambito delle aree naturali protette e dei parchi in modo di ottenere una gestione più efficace e più efficiente delle risorse.

In tema di sistemi di gestione ambientale esistono anche delle iniziative avviate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, dall'ENEA, dal Sincert e dall'UNI, finalizzati alla predisposizione di linee guida per l'adozione di questi sistemi di gestione da parte degli enti parco.

Una terza tipologia di strumenti di politica ambientale volontari sono i cosiddetti marchi di qualità ecologica, i quali sono degli strumenti finalizzati a comunicare al consumatore, reale o potenziale, la bontà e la correttezza, dal punto di vista ambientale, che un prodotto o un servizio ha goduto nel corso del suo intero ciclo di vita.

Proprio nella logica della valorizzazione degli enti parco nei confronti dei consumatori e — come accennava poc'anzi il professor Marangon — nella logica di avviare questi enti ad intraprendere iniziative rivolte all'autofinanziamento parziale delle proprie attività, l'utilizzo dei marchi di qualità ecologica potrebbe risultare molto utile all'azione di valorizzazione di un singolo parco nei confronti di

altri parchi o di altre aree protette che non possono vantare questo tipo di riconoscimento.

Questo, a mio parere, potrebbe attivare un circolo di competizione virtuosa tra gli enti parco e, quindi, migliorare complessivamente la qualità del sistema. Un'ultima tipologia di strumenti è rappresentata dal cosiddetto *green public procurement* che, sostanzialmente, è la possibilità di un'impresa o di un ente pubblico di inserire nei propri criteri di selezione dei fornitori di beni o servizi alcune caratteristiche positive dal punto vista ambientale.

Il *green procurement* è uno strumento nato in contesti pubblici e privati, cioè le singole imprese richiedono sempre di più ai propri fornitori di garantire dei livelli di qualità, di correttezza ambientale e di sicurezza di beni e servizi sempre più elevati. Nel contesto italiano, nel quale si stima che le spese sostenute dalla pubblica amministrazione siano circa tra il 10 e il 25 per cento del prodotto interno lordo, l'utilizzo di questo strumento in modo generalizzato potrebbe avere un impatto significativo. Nel caso specifico, se gli enti parco adottassero dei criteri di correttezza e di qualità ambientale anche a livello di gestione del territorio o dei servizi, potrebbe avere un effetto a cascata significativo sull'insieme della gestione del territorio loro affidato.

Nel mio intervento ho cercato di illustrare alcuni strumenti di politica ambientale relativamente recenti (hanno una decina d'anni almeno nella loro diffusione) e in gran parte nati e sviluppati in contesti aziendali di carattere privato, ma che potrebbero — e questo è ciò che vi propongo come elemento di riflessione — essere utilmente adottati, con i dovuti accorgimenti, nell'ambito della gestione dei parchi o delle aree protette. Mi rendo conto che, rispetto alle condizioni di gestione di alcuni enti parco, questa apertura di orizzonte possa risultare un volo pindarico ma ritengo che sarebbe sbagliato non prenderla in considerazione anche per il rilancio o il consolidamento di

esperienze positive che tutte le indagini testimoniano comunque essere presenti sul territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Biondi perché la sua impostazione molto stimolante ci ha portati a riflettere su una serie di problemi. Nelle audizioni precedenti abbiamo ascoltato vari soggetti (l'ANCI, la Conferenza delle regioni, la Federazione dei parchi) ognuno portatore delle sua visione ma voi, che non avete alcuna visione particolaristica, potete darci delle indicazioni utili per il nostro lavoro e, soprattutto, per il Governo. Infatti, si tratta di suggerimenti che, aldilà dell'affermazione scientifica, possono essere trasformati concretamente in proposte di legge o in provvedimenti amministrativi che diano un'indicazione specifica agli enti parco. Ho apprezzato in modo particolare la certificazione di qualità ISO che avete suggerito perché, a mio avviso, è molto importante non solo per mettere in moto quel circuito virtuoso della competizione tra i vari parchi ma può anche essere uno strumento di promozione turistica. Infatti, tali certificazioni non dovrebbero essere date a tutti ma costituire il risultato di un processo di avvicinamento — come avviene per le aziende — certificato da un ente esterno che non abbia interessi nel favorire un parco piuttosto che un altro.

Credo che su tale aspetto dovremmo far riflettere il Governo e il Ministero dell'ambiente perché potrebbe essere uno strumento di promozione turistica anche a livello internazionale. Ad esempio, se il parco dei monti Sibillini avesse la certificazione di qualità ISO 14001 con elementi qualificanti sul piano europeo, potrebbe essere una forma di richiamo anche di turismo straniero. A mio avviso, con il 10 per cento del territorio destinato a riserve naturali, forse tutto ciò non sarebbe una cattiva idea ma andrebbe suggerito anche ad alcune riserve regionali.

Il marchio ecologico è un altro aspetto. Nell'Unione europea entreranno una serie di nuovi paesi che hanno una potenzialità agricola consistente e la Francia (con le solite battaglie di retroguardia che solo

questo Paese sa fare) si batte perché il 40 per cento del bilancio comunitario sia destinato all'agricoltura di quantità e non di qualità fino al 2006-2007; l'Italia, invece, sta già percorrendo la strada dell'agricoltura di qualità, come la protezione dei prodotti collegati alla dieta mediterranea, la difesa del grano duro per la nostra pasta, degli allevamenti da carne delle nostre razze di qualità che, fra l'altro, ci hanno protetto più di altri paesi dal morbo della mucca pazza.

Questo è il tipo di multifunzionalità dell'agricoltura che può essere associato alla funzione dell'ente parco perché quest'ultimo può stimolare nel proprio territorio, utilizzando quei famosi residui passivi, la creazione di aziende. Ad esempio, se nel parco delle Alpi Apuane la regione Toscana incentivasse la qualità del lardo di Colonnata, questo sarebbe un modo per proteggere l'agricoltura di qualità e per fare una promozione verso l'esterno: a mio avviso, questo è l'avvenire della nostra agricoltura, specialmente quella di montagna, che deve difendere anche il territorio.

Al di là di queste considerazioni che condivido, non avete però risposto alla mia domanda, cioè perché gli enti parco non spendono nel settore del conto capitale, anche se per alcuni istituti di recente si giustifica che non siano ancora attrezzati per spendere.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

DONATO PIGLIONICA. Credo che il professor Marangon parlasse del problema della valutazione dell'attività dei parchi ed ho ritrovato alcune tematiche relative ad altre questioni, cioè la difficoltà di misurare un prodotto in un campo che, in questo caso, è quello della tutela dell'ambiente: di conseguenza, può anche verificarsi una straordinaria efficacia ed efficienza dei sistemi senza che tutto ciò abbia una ricaduta in termini di prodotto. E non solo: nessuno può computare quali risvolti positivi il prodotto tutela dell'ambiente abbia dal punto di vista econome-

trico, in quanto è un bene che giustifica un investimento a prescindere dall'autofinanziamento. Notavo, infine, una contraddizione, che, poi, è la stessa che ognuno vive quando, volendo affermare che alcune questioni non sono aziendalizzabili, usa gli strumenti dell'economia e dell'azienda per valutare, rischiando di cadere nell'equivoco di usare i mezzi che prima definiva inapplicabili. Esiste, quindi, una ineluttabilità nell'usare gli stessi strumenti con cui, poi, si finisce per « impiccarsi ».

C'è qualche studio, quindi, che valuti il prodotto tutela dell'ambiente? Ho, infatti, ascoltato alcuni ragionamenti che saranno pratica di tutti i giorni tra dieci anni, dato che il compito di chi studia è comporre i presupposti della politica: gli studiosi, infatti, anticipano e, poi, la politica sorraggiunge, per prenderne atto. Ma, oggi, i ritardi della politica sono un po' più intollerabili, visto che la velocità dei fenomeni economici attuali non consente ritardi eccessivi: è il paradosso di José Bové, che fa il « no global » perché protegge il suo formaggio.

Esistono studi che provano a misurare i benefici per una collettività derivanti dalla tutela della biodiversità e dell'ambiente? Se si incentiva, ad esempio, il flusso turistico, si pone il problema nell'area protetta della tutela dall'eccessivo carico derivante dallo stesso flusso turistico? In un articolo di oggi ho letto che nel Pollino si protesta per il notevole afflusso di turisti, che, oggi, sono considerati troppi.

Quando si ripropone per un parco una mini struttura burocratica che fotocopie gli stessi meccanismi ostativi di altre istituzioni, si dimostra che un sistema politico ingessato e incapace di spendere produce enti parco a loro volta bloccati dalla stessa incapacità.

PRESIDENTE. Sono d'accordo: quest'ultima considerazione è molto saggia.

MARCO LION. Devo dire che sono favorevolmente impressionato dall'approfondimento che avete realizzato rispetto alle diverse tematiche. Trovo molto inte-

ressanti le considerazioni del dottor Farchi rispetto alla aree protette italiane come sistema ed enti che hanno scarsa legittimazione a dispetto di altre realtà del panorama istituzionale italiano.

Il vostro contributo è significativo, per far uscire tale questione e le nostre indagini conoscitive dalle secche retoriche e da critiche di basso livello rispetto a problemi che sono seri e sicuramente non indagabili in un ambito che guarda ad un ente secondo la durata di una legislatura; tant'è che l'investimento per un'area protetta osserva un tempo molto più lungo, pari ad un millennio.

La volontà di soppesare economicamente l'attività di un parco è difficilmente applicabile; il mantenimento di un ecosistema intatto, che prosegue nei secoli, non può essere valutato con gli strumenti economici attuali, che guardano ancora al prodotto interno lordo come il fulcro dell'analisi economica.

BERNARDINO FARCHI, Esperto in gestione e amministrazione parchi. Si tratta sicuramente di investimenti assoggettati al regime della cosiddetta legge Merloni: sono contributi in conto capitale da realizzare per interventi ed appalti.

PRESIDENTE. Non credo solo questo.

BERNARDINO FARCHI, Esperto in gestione e amministrazione parchi. Penso che sia noto quanto il processo di realizzazione, di progettazione, di collaudazione, e così via, da quando è in uso la cosiddetta Merloni, si sia dilatato in modo enorme.

FRANCESCO MARANGON, Professore ordinario di economia dell'ambiente agro — forestale presso l'Università degli studi di Udine. Quando si parla di difficoltà di valutazione, non la si esclude; quando si parla di valutazione in un contesto economico, si può parlare anche di valutazione non monetaria. E laddove la valutazione è anche monetaria, non ha la logica aziendalistica, in quanto tale logica è usare i prezzi di mercato, ma in tale caso non usiamo i prezzi di mercato, bensì

usiamo il metro monetario, traducendo in euro qualcosa che viene volutamente chiamato beneficio e non prezzo. Ci sono dei metodi utilizzati ormai a livello internazionale su cui ho dei dati che lascio alla Commissione, si tratta di metodi usati in certe realtà in maniera sistematica e ordinaria per realizzare tutta una serie di valutazioni e sono rappresentati dal metodo del costo di viaggio, dal metodo della valutazione contingente e così via. Tanto per fare un esempio, la valutazione contingente è stata utilizzata per valutare il risarcimento del danno che la Exxon Valdez ha causato sulle coste dell'Alaska. Tale metodo fu validato da una commissione di esperti composta anche da premi Nobel per l'economia come Kenneth Arrow. Sono quindi dei metodi che da anni hanno una loro validazione.

La proposta è quella di provare ad utilizzarli perché monetizzano; ma solo perché questo è lo strumento con cui comunichiamo il valore delle cose. Gli economisti sono a volte stigmatizzati come dei soggetti che conoscono il prezzo di tutto ed il valore di nulla. Gli economisti ambientali cercano invece di portare il ragionamento dell'economia sul valore, se serve traducendolo in moneta.

VITTORIO BIONDI, *Direttore progetti e studi dell'Istituto per l'ambiente (IPA)*. Non aggiungo altro a quanto affermato dai miei colleghi; mi permetto anch'io di lasciare alla Commissione, come proposto dal professor Marangon, oltre alle nostre relazioni dell'altro materiale che potrebbe essere utile alla Commissione per approfondire questi argomenti.

PRESIDENTE. Il professor Marangon ha sollevato il problema dell'analisi dei

costi e dei benefici. Mi sembra importante valutare questo tema; essendo un ex professore di scienze delle finanze, conosco bene questo meccanismo. Fra l'altro ricordo che mi recai negli Stati Uniti per motivi di lavoro, dovendo valutare le prime ricerche di analisi di costi-benefici sui programmi della difesa degli Stati Uniti all'epoca della presidenza Nixon.

Credo che il suggerimento del professor Marangon sia quindi di un certo interesse non per « deformare » la gestione dei parchi ma per introdurre degli elementi di valutazione importanti. L'esempio della Exxon Valdez è significativo.

Si tratta di strumenti importanti per valutare i benefici e i costi in relazione all'attività del parco; sono aspetti che vanno valutati anche per far comprendere all'opinione pubblica che i parchi non sono un soggetto estraneo agli interessi delle popolazioni del territorio su cui insistono.

Per quanto riguarda l'afflusso del turismo, lo strumento del ticket (a partire dalle riserve naturali ma anche in altri casi) potrebbe essere un meccanismo per selezionare il turismo.

Ringrazio nuovamente gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 17 gennaio 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO