

# Economia & Ambiente

## COMITATO SCIENTIFICO

**Rita Levi Montalcini, Premio Nobel; Ilya Prigogine, Premio Nobel;**  
**Kennet E. Boulding**, prof. ord. nell'Univ. del Colorado; **Vittorio Bonuzzi**, prof. nell'Univ. di Verona;  
**Giovanni Cannata**, Rettore dell'Università del Molise; **Orazio Ciancio**, Presidente dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali; **Barry Commoner**, prof. ord. nel Queens College; **Nicholas Georgescu-Roegen**, prof. ord. nell'Univ. di Nashville; **Emilio Gerelli**, prof. ord. nell'Univ. di Pavia; **Siro Lombardini**, prof. ord. nell'Univ. di Torino; **Romano Molesti**, prof. ord. nell'Univ. di Verona; **Ignazio Musu**, prof. ord. nell'Univ. di Venezia; **Giorgio Nebbia**, prof. emerito nell'Univ. di Bari; **Giovanni Padroni**, prof. ord. nell'Univ. di Pisa; **Fulco Pratesi**, Presidente del WWF; **Sergio Vellante**, prof. ord. nella Seconda Univ. di Napoli; **Antonino Zichichi**, Presidente del World Lab.

## COMITATO REDAZIONALE

**Sergio Bindi, Stefano Presa, Silvio Trucco, Stefano Zamberlan** Redattore Capo

**DIRETTORE RESPONSABILE: Romano Molesti**

## Sommario

Anno XXXIV - N. 5-6 Settembre-Dicembre 2015

### EDITORIALE

**Romano Molesti**, *Un nuovo approccio alle politiche ambientali* . . . . . Pag. 3

### ARTICOLI

**Federico Niccolini**, *Quale governance per le aree protette?* . . . . . " 7

**Vitulia Ivone**, *Diritto italiano dell'ambiente tra principi costituzionali e regole europee*. . . . . " 13

**Francesco Bozzo, Vincenzo Fucilli, Francesco Petrillo**, *Requisiti per un sistema agrituristico di qualità* . . . . . " 25

**Saverio Ragazzi**, *La valutazione monetaria dei servizi idrici* . . . . . " 37

### RUBRICHE

#### ENERGIA E AMBIENTE

**Stefano Zamberlan**, *Il World Efficiency e il caso ROCKWOOL* . . . . . " 45

#### ECONOMIA E TERRITORIO (S. Bindi)

*Lifegate: il primo osservatorio nazionale sullo stile di vita sostenibile* . . . . . " 41

#### ARTE E AMBIENTE (V. Campetti)

*La mostra "Mito e natura. Dalla Grecia a Pompei"* . . . . . " 55

#### NOTIZIE DELL'AMBIENTE (S. Presa)

*Innovazione e solidarietà* . . . . . " 61

**I LIBRI** . . . . . " 65

**INDICE DELL'ANNATA 2015** . . . . . " 68

ISSN 1593-9499

Le foto di copertina è di Romano Molesti, le foto a pagina 5, 41 e del retro di copertina sono di Stefano Zamberlan, la foto a pagina 17 è di Federico Niccolini, le foto a pagina 29 e 33 sono di Francesco Petrillo.

*Economia & Ambiente*, rivista bimestrale dell'ANEAT – Associazione Nazionale Economisti Ambiente e Territorio - onlus  
Direzione e Amministrazione: via Pratale, 64 – Pisa, Tel. 050/571181, Fax 050/571198

### Condizioni di abbonamento annuale

Abbonamento ordinario € 46,00 – estero € 85,00 – sostenitore € 160,00 – benemerito € 195,00

Prezzo di un fascicolo € 12,00 – arretrato il doppio

Conto corrente postale n. 10568566 intestato a: «Economia & Ambiente» - Via Pratale, 64/A – 56127 Pisa, oppure sul conto corrente bancario dell'ANEAT, IBAN IT08G0103014000000003237896, Monte dei Paschi, Pisa.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre di ciascun anno si intendono tacitamente rinnovati per l'anno successivo

**Abbonamenti e amministrazione: [aneat@libero.it](mailto:aneat@libero.it)**

*Gli articoli vengono esaminati da membri del Comitato Scientifico e della Redazione*

*Gli articoli firmati impegnano soltanto la responsabilità dei loro Autori*

[www.economiaeambiente.it](http://www.economiaeambiente.it)

[redazione@economiaeambiente.it](mailto:redazione@economiaeambiente.it)



# QUALE GOVERNANCE PER LE AREE PROTETTE?

*La sfida ecologica globale – La crescita delle aree protette – I nuovi modelli di governance: approcci condivisi e volontariato*

di

FEDERICO NICCOLINI

## **L'inizio**

E' noto che con l'avvento della rivoluzione industriale, le alterazioni causate dalle attività antropiche sull'ambiente naturale ricevono un'accelerazione sconosciuta in passato. Di fronte a questa dinamica, già nella seconda metà del XIX secolo, dei visionary man, come alcuni illuminati partecipanti alle spedizioni di Yellowstone (in particolar modo quelle dal 1869 al 1971, Haines, 1974), combatterono tenacemente per far sì che alcune porzioni di particolare pregio del territorio fossero salvaguardate dalle dinamiche che ne determinavano la perdita dei valori naturalistici. Fu così che nel 1872 il Quarantaduesimo Congresso degli Stati Uniti di America, per la prima volta sul pianeta, "coniò" il concetto di area protetta, istituzionalizzando le esigenze di conservazione della natura, attraverso "An act to set apart a certain tract of land lying near the headwaters of the Yellowstone River as a public park" (Turrentine Jackson, 1942).

Dopo 44 anni, esattamente nel 1916, sempre il Congresso Statunitense effettuò un'altra importantissima innovazione, creando il National Park Service: una public authority federale deputata alla gestione dei 34 parchi nazionali che dal 1872 erano stati creati (come Glacier, Yosemite, Crater Lake e Sequoia),

stabilendo la mission di tale organizzazione proprio sul concetto di conservazione della natura e sulla la prospettiva di tutela dei diritti delle generazioni future (preserve ... for this and future generations) (Us Public Law, 1916).

## **Le nuove sfide**

Nel XX e nell'attuale secolo, le pressioni antropiche sull'ambiente naturale sono progressivamente cresciute in intensità ed ampiezza. La società ha risposto a questo inarrestabile aumento delle pressioni ambientali, anche con un processo incrementale di istituzione di aree protette. In particolare, dall'inizio degli anni sessanta, a livello planetario le aree protette si sono mediamente estese per oltre mezzo milione di chilometri quadri all'anno (passando dai 2,4 milioni del 1962 agli oltre 32 del 2014), ritmo che si è andato ad intensificare sensibilmente dal 2003, in cui l'incremento ha superato il milione di chilometri quadri annui. In tutti continenti le aree protette sono complessivamente arrivate a coprire oltre il 10% della superficie terrestre e in alcuni (Oceania, Nord America) oltre il 5% di quella marina, percentuale che sale ad oltre il 15% per l'Oceania (IUCN - UNEP-WCMC, 2014: 14-15).

Parallelamente alla crescita del numero delle aree protette, è aumentata anche la loro differenziazione funzionale, ben riassunta dalle sei categorie individuate dall'IUCN (Dudley ed., 2008). Si è inoltre assistito ad una rivoluzione poco visibile, ma profonda, dei modelli di governance e di management delle stesse (IUCN, 2015).

I sistemi nazionali e anche transfrontalieri di aree protette che si sono venuti a creare, pur rappresentando la risposta più importante che la società ha saputo dare alle dinamiche di degrado ecologico, presentano però dei limiti in termini soprattutto di efficacia e di sostenibilità economica della loro governance.

### I tipi di governance

Considerando, infatti, le dinamiche di contrazione nelle risorse pubbliche assegnate alla gestione delle aree protette ed alla conservazione più in generale in molte nazioni del mondo, la gestione operativa delle aree protette risulta difficile da sostenere finanziariamente oggi e ancor più in prospettiva. Tutti i principali modelli di governance, sia quello "by government" (1), quello made by "various rights-holders and stakeholders together" (2), quello by "private individuals and organisations" (3) e quello by "indigenous peoples and/or local communities" (4) (IUCN, 2015: 180-186), necessitano per il loro funzionamento di un ammontare di risorse pubbliche minimo sempre più difficile da reperire e mantenere nel tempo. Tali modelli di governance sono poi economicamente difficili da esportare o replicare in quelle situazioni in cui si avverte l'esigenza di istituire nuove aree protette o di espandere quelle esistenti.

La domanda centrale da porsi è come sostenere una strategia di conservazione a carattere sempre più ampio e sistemico, che sia efficace di fronte alle crescenti pressioni ambientali ed alle maggiori ristrettezze finanziarie a disposizione degli enti che promuovono la conservazione. Tale domanda diventa cruciale tenendo presente che di fronte alle alterazioni sempre più globali (come quelle relative al climate change) che interessano gli ecosistemi a livello planetario, le aree protette, così come tradizionalmente concepite, pur nella

dinamica di crescita, sono spesso troppo piccole e isolate per offrire una risposta soddisfacente alle moderne esigenze di conservazione della natura. Si avverte, infatti, sempre più la necessità di effettuare politiche di conservazione a scala ben più estesa di quella coperta dalle attuali aree protette.

### La governance condivisa e "catalitica" attraverso i volontari: esperienze statunitensi

Per rispondere a tale quesito, alcuni interessanti spunti di riflessione provengono proprio dalle evoluzioni gestionali che ha sperimentato nell'ultimo quarantennio il modello più antico e apparentemente tradizionale di governance, quello "by government". Effettuando un'analisi organizzativa delle strategie di gestione delle risorse umane adottate dall'USNPS, è possibile notare che tale organizzazione attraverso cambiamenti progressivi, profondi e strutturali della governance interna è riuscita a fronteggiare abbastanza efficacemente i problemi legati ad un fabbisogno di risorse umane e finanziarie decisamente superiore al finanziamento pubblico ottenuto. Di particolare interesse in tale prospettiva la strategia di coinvolgimento dei volontari nella governance pubblica. L'USNPS ha visto, infatti, aumentare annualmente il numero di volontari proficuamente coinvolti nelle operazioni, al punto che adesso di cittadini coinvolti nelle proprie attività supera ampiamente il numero del personale addetto al controllo (rangers). Da quando il NPS ha istituito nella sede di Washington un'unità centralizzata per la gestione del personale volontario, le ore di attività svolte dai volontari sono passate dalle 197.213 del 1971 alle 6.714.725 del 2013. Nello stesso arco temporale, l'esercito dei volontari è passato dalle 855 alle 245.000 persone. La spesa per i programmi di volontariato è stata stimata in 2.760.000 USD ed il valore delle prestazioni (calcolando un costo medio di 22,14 USD orari) in 148.664.012 USD, a cui si deve aggiungere il contributo qualitativo in termini di miglioramento dei processi di apprendimento, di condivisione dei core values, di motivazione di cui i volontari sono fonte distintiva e ormai insostituibile.

Figura 1: numero di parchi nazionali statunitensi attivi nei programmi di volontariato

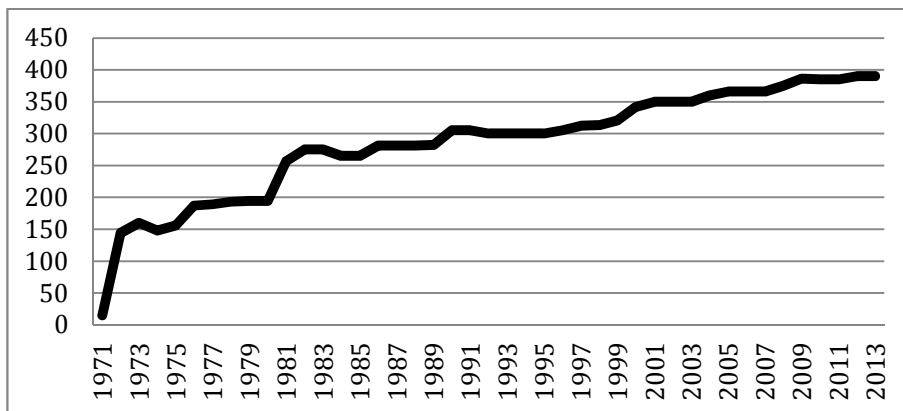


Figura 2: numero di volontari reclutati annualmente dal sistema di parchi nazionali statunitensi

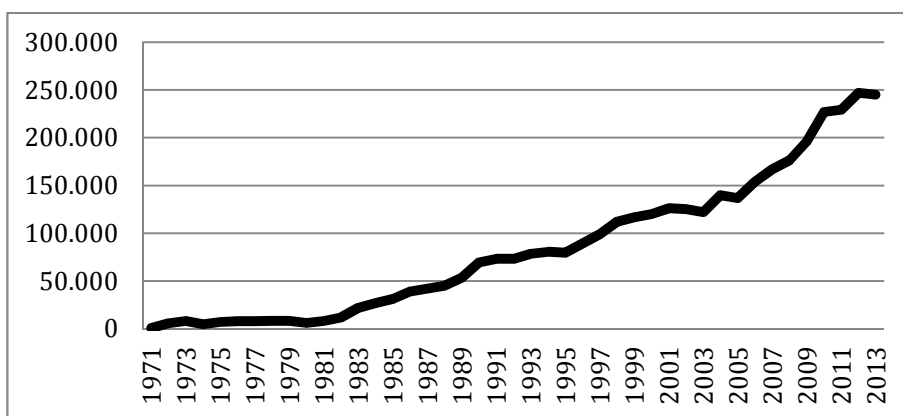
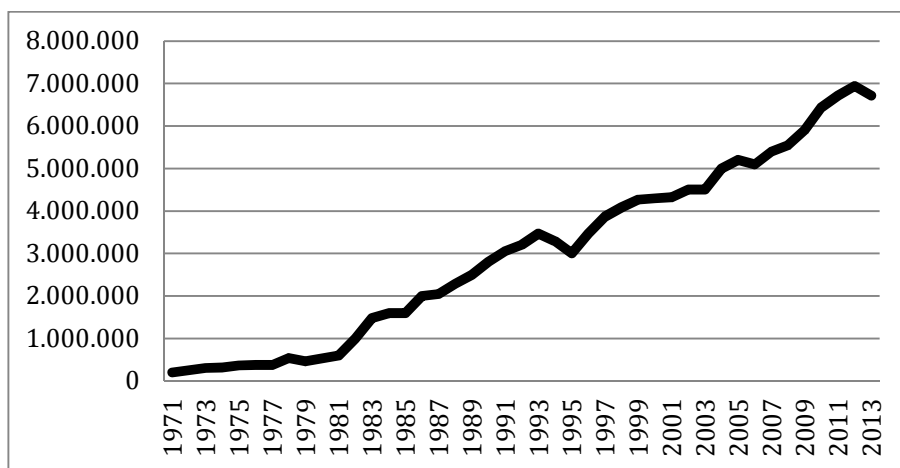


Figura 3: numero di ore di lavoro annualmente offerte dai volontari operanti nel sistema di parchi nazionali statunitensi



Si è venuta così a formare un'organizzazione che non solo sopperisce alle ristrettezze dei finanziamenti pubblici, ma che è anche in grado di coinvolgere partecipativamente la cittadinanza, diffondendo valori e visioni coerenti con la propria mission. Un'organizzazione sostanzialmente ibrida tra il pubblico e il non profit, dove la presenza dell'ente pubblico garantisce l'authority sull'area protetta e l'esercito di volontari presta servizio aiutando l'ente in particolare nel rinforzare (insieme agli educatori) il processo di diffusione dei valori, della mission e delle vision associate alla conservazione della natura. Basta osservare un qualsiasi parco nazionale statunitense per apprezzare il fenomeno descritto.

Il primo parco nazionale ad essere istituito sulla costa orientale (Acadia National Park), riesce, ad esempio, a fronteggiare le sfide gestionali, in particolare quelle dovute alle forti pressioni turistiche (si tratta di uno dei tre parchi nazionali più densamente visitati di tutti gli Stati Uniti), grazie ad un direttore che ha maturato competenze all'interno del sistema, a una pianta organica di 90 persone tutte regolarmente assunte, di cui una assegnata alla gestione dei circa 4.000 volontari che annualmente prestano servizio nel parco.

Alcuni nuovi enti di gestione delle aree protette sono nati con un approccio anche strutturale di "visionary organizations" che attuano una governance altamente condivisa e partecipativa. E' questo il caso della divisione della National Oceanic Atmospheric Administration (NOAA), fondata per gestire i grandi santuari marini, l'Office of National Marine Sanctuaries (ONMS). Qui non viene creata un'organizzazione ex novo come per il NPS nel 1916. In questo caso esiste un'organizzazione madre che crea una sua divisione a cui assegna la missione di conservare la natura in alcune aree ritenute degne di tutela, i santuari marini. E' sufficiente osservare come è strutturalmente gestito uno dei 14 santuari attualmente affidati al ONMS, il Monterey National Marine Sanctuary, per comprendere come l'approccio di governance della vasta area protetta non sia orientato al controllo top-down, ma ad una governance mista tra attore pubblico e attori non profit e anche privati, orientata a creare consenso ed a diffondere una vision nella collettività secondo una logica partecipativa diffusa. Il Santuario, anzitutto, dispone di circa 30 dipendenti pubblici e dell'apporto

annuo di circa 500 volontari. L'organigramma di questa divisione di livello del ONMS, mostra 1 sola persona assegnata all'enforcement delle 5,139 miglia quadrate, mentre diverse persone sono assegnate all'educazione ambientale ed alcune alla gestione del Exploration Centre, un grosso e moderno centro di educazione ambientale che ha costituito il più ingente investimento fatto dalla public authority per il santuario marino nell'ultimo decennio. Alcune persone sono, inoltre, assegnate al co-managenet a creare una visione condivisa, come dimostra la presenza di un Community Relations Coordinator, che coinvolge circa 300 organizzazioni o rappresentanti dei stakeholders locali per la redazione del piano strategico.

### **Le possibili linee di indirizzo**

Da quanto osservato nell'esperienza del USNPS e dell'ONMS, emergono alcune linee di indirizzo, attuabili soprattutto per la governance di grandi aree protette e di aree, come quelle marine, dove il governo può esercitare un'autorità piena, non limitata dai diritti di proprietà dei privati.

In molti di questi casi, l'istituzione di public authority che funzionino non come supervisor, ma secondo logiche bottom-up di catalizzazione e di coinvolgimento di tutte quelle energie attive nella cittadinanza, che portino a processi di envisioning e di progettazione partecipata, potrebbe veramente aiutare a diffondere una governance efficace della conservazione ad ampio raggio anche con un investimento contenuto di risorse pubbliche. Tali strategie potrebbero risultare particolarmente indicate in contesti, come quello Mediterraneo, dove nonostante siano state individuate o addirittura istituite (come nel caso del Santuario Pelagos) grandi aree da sottoporre urgentemente a regime di conservazione, la governance di tali aree non viene neppure avviata, anche per problemi di sostenibilità finanziaria.

### **Prospettive future: "ritoccare" la mission delle organizzazioni pubbliche**

La soluzione che però forse più di altre potrebbe essere utile per garantire una risposta alle crescenti esigenze di conservazione per il XXI secolo è quella





Acadia  
National Park

National Park Service  
U.S. Department of the Interior



che è stata attuata dal NOAA: quella di inserire nella mission delle organizzazioni già deputate alla gestione del territorio e del mare la prospettiva dei diritti delle generazioni future. Effettuare delle modifiche legislative che incastonino nella mission di tali organizzazioni, in particolare in quelle che agiscono su larga scala territoriale, la conservazione dell'ambiente naturale insieme alle altre finalità istituzionalmente già presenti, potrebbe portare ad un progressivo cambiamento dei loro modelli di governance ed ad assumersi globalmente la responsabilità di raggiungere l'obiettivo ambizioso ma necessario per garantire una strategia conservativa a carattere globale: quello di "costruire una cittadinanza fortemente impegnata a conservare la propria casa sulla terra" (US Department of Interior - National Park Service - Advisory Board, 2001).

#### Federico Niccolini

Federico Niccolini è Professore Associato di Organizzazione Aziendale nel Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Macerata e affiliato alla Colorado State University.

#### Bibliografia

Dudley, N. (Editor) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN

Haines, A. L. (1974), "*Yellowstone National Park: Its Exploration and Establishment*". U.S. Department of the Interior, National Park Service, Washington DC.

International Union for Conservation of Nature (IUCN) and United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) (2014), *Global Statistics from The World Database on Protected Areas (WDPA): August 2014*, UNEP-WCMC, Cambridge

Turrentine Jackson W. (1942), *The Creation of Yellowstone National Park*, The Mississippi Valley Historical Review, Vol. 29, No. 2, pp. 187-206

US Department of Interior - National Park Service - Advisory Board (2001), *Rethinking National park for the 21st Century*, Ed. National Geographic, Washington DC

Us Public Law (1916), *Act to establish a National Park Service and for other purposes* (16 U.S.C. 1 et seq. (1988), Aug. 25, 1916, ch. 408, 39 Stat. 535),

#### Acknowledgments

Si ringraziano Sheridan Steel, Direttore del Acadia National Park, Rudy D'Alessandro dell'International Affairs Office del US National Park Service, Karen Grimmer, Direttrice del Monterey National Marine Sanctuary e William Duros del National Marine Sanctuary Office of the National Oceanic and Atmospheric Administration per la cortese collaborazione nella raccolta dei dati.