

QUALITÀ PARCHI

Uno strumento per l'autovalutazione delle performance per le aree protette della provincia di Modena

di Francesco Silvestri e Caterina Alvisi
Studio Economia ed Ecologia srl, Bologna

È stato da poco portato a compimento uno studio che, utilizzando la metodologia della ricerca-intervento, ha inteso fornire ai referenti delle cinque aree protette modenesi ⁽¹⁾ e dell'Assessorato Provinciale all'Ambiente una serie di informazioni sugli strumenti per il perseguimento della qualità e dell'efficienza operativa in ambito pubblico.

Un'area protetta, un parco come una riserva naturale, incorpora in sé una duplice natura; da un lato, essa è un sistema territoriale complesso, in cui alle caratteristiche proprie di ogni altro sistema territoriale si aggiunge come nota distintiva una notevole qualità del patrimonio ambientale. Per ottemperare alla propria missione istituzionale, d'altro canto, l'area protetta è dotata di un organo di gestione; ciò implica che con il termine "parco" si faccia riferimento anche ad un ente locale, ad un organo della Pubblica Amministrazione.

Quando ci si interroga su cosa significhi valutare qualità ed efficienza di un'area protetta, è necessario considerare entrambe queste nature, tanto quella territoriale quanto quella più strettamente amministrativa. Allo stesso modo, allora, la ricerca di strumenti per la valutazione dell'efficienza ed il perseguimento della qualità da parte di un parco, deve indagare in maniera parallela i modelli applicati a questo scopo nella Pubblica Amministrazione e gli schemi in previsione per i sistemi territoriali.

A partire all'incirca dall'inizio degli anni '90, la Pubblica Amministrazione è stata attraversata da un processo innovativo di adeguamento a principi di efficienza, trasparenza e competitività, un processo che ha portato sempre più spesso gli enti pubblici ad emulare le tecniche gestionali proprie dell'impresa privata. Questo processo trova le sue radici in una serie complessa di fattori: la riduzione delle risorse a disposizione del settore pubblico e lo stimolo al contenimento della spesa degli enti locali, che ha posto l'accento sullo sviluppo di procedure qualitative come strumen-

to di razionalizzazione dell'attività degli enti; la progressiva apertura del settore dell'offerta di servizi pubblici a imprese private o semi-pubbliche, che ha costretto le amministrazioni a ripensare le proprie funzioni secondo criteri di competitività e di attenzione per il cliente-utente; l'accrescimento della consapevolezza dei propri diritti e la maggiore capacità di organizzarsi in difesa dei propri interessi di consumo da parte della cittadinanza, sempre più esigente nei confronti della Pubblica Amministrazione; infine, non va taciuta la volontà da parte di quest'ultima di liberarsi di un cliché che la identificava con l'archetipo della inefficienza operativa, in contrasto con il mondo dell'impresa privata ⁽²⁾.

La ricerca-intervento, realizzata dagli esperti di eco&teco (Economia ed Ecologia srl) di Bologna nel corso del progetto formativo rivolto ai referenti delle aree protette e finanziata dall'Assessorato Provinciale alla Formazione Professionale nell'ambito dell'Obiettivo 3 dell'Unione Europea, si è articolata in tre fasi: nella prima sono stati individuati, a partire dalla legislazione vigente e dai documenti programmatici, gli obiettivi istituzionali ed operativi delle aree protette modenesi; nella seconda, di taglio maggiormente teorico, è stata esaminata una serie di strumenti per la valutazione della qualità e dell'efficienza già codificati ed impiegati in realtà pubbliche e territoriali; la terza fase, infine, è stata dedicata ad ipotizzare, alla luce degli obiettivi rilevati nella prima fase e degli elementi di interesse emersi nella seconda, un prototipo di modello per l'autovalutazione ed il miglioramento delle prestazioni applicabile agli enti di gestione delle aree protette modenesi.

Scopo della seconda fase della ricerca, infatti, al di là della sistematizzazione dello stato dell'arte in materia di criteri e metodi per la valutazione dell'efficienza esistenti nel settore pubblico e della comunicazione di questi ai referenti provinciali, è stato verificare se gli strumenti descritti possedessero o meno caratteristiche teoriche ed operative tali da consigliarne l'utilizzo in un'amministrazione peculiare quale l'Ente di Gestione di un'area protetta. Gli strumenti in questione sono stati: il Controllo di Gestione, la Carta dei Servizi, la Certificazione di qualità ISO 9000 e gli schemi per la certificazione ambientale ISO 14000 ed EMAS, quest'ultimo considerato soprattutto per la sua incipiente applicazione a contesti territoriali, il Bilancio Ambientale (già applicato, peraltro, dalla stessa Amministrazione Provinciale di Modena) ed il

¹ Le cinque aree protette in questione sono: il Parco Regionale dell'Alto Appennino Modenese (o Parco del Frignano), il Parco Regionale dei Sassi di Roccamalatina, la Riserva Naturale Orientata delle Casse di Espansione del Secchia, la Riserva Naturale delle Salse di Nirano, la

Riserva Naturale Orientata di Sassoguidano.

² Un'ulteriore motivazione della svolta efficientista che sembra interessare attualmente la Pubblica Amministrazione è individuata da Fabrizio Pezzani nel consolidarsi del processo competitivo tra sistemi territoriali, una compe-

tizione il cui successo dipende dalla qualità del territorio in tutti i suoi segmenti, non ultimo quello delle amministrazioni locali (Pezzani F., Garlatti A. (2000), Sistemi di programmazione e controllo negli enti locali: progettazione sviluppo e impiego, Milano).

Bilancio Sociale.

Tutti gli strumenti considerati hanno palesato aspetti di grande validità, affiancati ad elementi di debolezza: tra i primi, sono annoverabili la razionalizzazione delle procedure interne che essi comportano, la chiara esplicitazione degli obiettivi dell'ente, la verifica dei risultati raggiunti; tra i secondi l'impegno in termini di

ni casi l'applicazione è già avvenuta, sia pure con progetti pilota o sperimentazioni ⁽³⁾. Ciononostante, proprio in ragione della peculiarità di un ente territoriale quale un Parco (o una Riserva naturale) e della complessità delle sue funzioni, è bene interrogarsi sulla efficacia di un loro impiego immediato in una realtà simile.

A seconda della funzione istituzionale considerata e

Strumento	Punti di forza	Punti di debolezza
Controllo di Gestione	Razionalizzazione delle procedure Raccordo gestione-programmazione delle attività	Pericolo di burocratizzazione delle procedure
Carta dei Servizi	Versatilità Utilità sia verso l'interno che verso l'esterno Garanzia dell'utente	Difficoltà di funzionamento in realtà complesse Pericolo di considerarla l'approdo anziché il punto di partenza
ISO 9000	Razionalizzazione delle procedure Utilizzo ormai consolidato in realtà pubbliche Flessibilità operativa	Difficoltà di funzionamento in situazioni di insufficiente dotazione organica Difficile comunicabilità all'esterno
Bilancio ambientale	Sancisce l'impegno ambientale di un'organizzazione Validità per il monitoraggio dello stato dell'ambiente	Applicabilità ad un solo aspetto funzionale Complessità di realizzazione
Bilancio sociale	Esplicitazione degli obiettivi Semplice verifica dei risultati Chiara definizione degli stakeholder Esplicitazione dei rapporti con gli stakeholder	Complessità di realizzazione
EMAS/ISO 14000	Razionalizzazione delle procedure Progressiva diffusione in realtà pubbliche Flessibilità operativa Tensione al miglioramento delle prestazioni	Ridondanza rispetto a strumenti già esistenti o previsti (Piano del Parco) Indebolimento della azione istituzionale dell'Ente (strumento volontario al posto di uno cogente)

risorse umane e finanziarie, il pericolo di burocratizzazione dell'attività, in alcuni casi la ridondanza rispetto a strumenti già esistenti.

Questi strumenti sono tutti applicabili, con maggiore o minore efficacia, alla realtà di un Ente Parco e in alcu-

degli utenti (o degli stakeholder) di riferimento, infatti, è preferibile un diverso schema di valutazione dell'attività posta in essere. Se l'ambito funzionale considerato è quello della tutela del patrimonio naturale, gli stakeholder sono molteplici; essi, infatti, non si limita-

³ E' questo il caso di ISO 14000, la cui applicazione alla realtà degli Enti Parco è il tema di un progetto dell'ENEA in fase di ultimazione.

no ai soli residenti – che, al contrario, tendono spesso a sottostimare questa missione – ma coinvolgono l'intera collettività ed addirittura una categoria di soggetti impossibilitati ad esprimere la propria opinione e a far valere i propri interessi, quali le generazioni future. Se invece si considera l'offerta di servizi di didatti-

ca e fruizione legati alla visita del territorio, gli stakeholder sono rappresentati dagli utenti di tali servizi, siano essi soggetti locali (come avviene spesso per le scolaresche in visita ad un'area protetta) o di provenienza esterna. Infine, se ci si concentra sull'obiettivo del perseguimento dello sviluppo socio-eco-

AREA DI INTERVENTO	FUNZIONI	OBIETTIVI
FUNZIONAMENTO DELL'ENTE	PIANIFICAZIONE	Adozione Piano del Parco o Progr. di Gestione della Riserva Adozione Regolamento del Parco Adozione Piano di Sviluppo Agire come nodo ordinatore di pianificazione e sviluppo locale
	GESTIONE	Reperire e gestire fondi e finanziamenti europei Autofinanziamento Qualificazione professionale di personale e collaboratori
CONSERVAZIONE	CONSERVAZIONE BENI NATURALI	Rinaturalizzazione aree interessate da attività estrattive Acquisizione di terreni Vigilanza Mitigazione impatti ambientali Prevenzione incendi Tutela prodotti del sottobosco Riduzione sovraffollamento nelle stagioni di punta Controllo bracconaggio Tutela specie a rischio Tutela del paesaggio agrario Ripristino manufatti storici
	RICERCA	Attività di ricerca attraverso convenzioni con università e enti Monitoraggi Censimenti Sistema informativo territoriale
FRUIZIONE ED EDUCAZIONE AMBIENTALE	DIDATTICA	Educazione ambientale nei CEA Educazione ambientale nel parco Offerta pacchetti didattici Promozione turismo scolastico Coinvolgere le scuole locali nei programmi ambientali
	DIVULGAZIONE PROMOZIONE	Funzionamento centri visita Produzione materiale divulgativo Organizzazione di eventi ed iniziative Partecipazione a fiere, convegni, eventi Allestimento mostre Presenza su stampa locale Gemellaggi con altri parchi
	FRUIZIONE	Adeguamento e manutenzione sentieri Favorire l'accesso ai disabili Favorire la fruizione Rilevare i flussi di visitatori
SVILUPPO	SVILUPPO ECONOMICO	Attivare finanziamenti comunitari sul territorio del parco Creare occupazione attraverso il parco Favorire lo sviluppo turistico Produzioni agricole di qualità Valorizzazione prodotti tipici Informare e sensibilizzare gli operatori locali Favorire cooperazione sociale
	SVILUPPO SOCIALE	Qualificare le risorse umane

nomico, i referenti privilegiati sono in primo luogo i residenti.

Quando disarticolato in questa maniera, l'operato di un Ente Parco mostra la grande varietà delle proprie attribuzioni. Per valutare la sua efficacia, allora, potrebbe rivelarsi più utile applicare di volta in volta strumenti diversi.

Alcuni enti pubblici hanno adottato il Bilancio Ambientale per monitorare la propria performance dal punto di vista ecologico; l'eventuale utilizzo di questo strumento da parte di un Parco assume una valenza

costruire un primo modello di auto-valutazione, che consenta alle aree protette di avviare un'analisi sull'efficienza della propria azione e di adottare eventualmente in futuro uno degli strumenti descritti, universalmente codificati e riconosciuti.

Allo scopo di strutturare questo primo modello è stata svolta – di concerto con i referenti delle aree protette e dell'Assessorato all'Ambiente provinciale, un'opera di selezione approfondita e ragionata degli indicatori da utilizzare per esprimere la qualità dell'azione dell'Ente di gestione per ognuno degli ambiti funzio-

AREA DI INTERVENTO	FAMIGLIE DATI ATTIVABILI NEL BREVE PERIODO	FAMIGLIE DATI NEL COMPLESSO (PER AREA DI INTERVENTO)	PERCENTUALE (ARROTONDATA)
Funzionamento dell'ente	5	15	33%
Conservazione	7	45	11%
Fruizione ed educazione ambientale	14	43	33%
Sviluppo	1	22	5%
Totale	27	125	22%

ben diversa da quella che la stessa operazione implica per un altro ente locale. Nel caso del Parco, infatti, la tutela del patrimonio ambientale è la principale missione istituzionale, cosicché la eventuale realizzazione di un Bilancio Ambientale, o comunque delle procedure da questo previste, da parte di questo ente perderebbe qualsiasi carattere volontaristico per assumere i requisiti della vera e propria valutazione di efficacia. La seconda funzione, quella di sostegno alla didattica ed alla fruizione, che prevede l'offerta diretta da parte del Parco, o anche mediata da operatori locali, di un servizio ad utenti finali, si presterebbe pienamente all'applicazione dei criteri della Carta dei Servizi. Per la terza funzione, lo sviluppo economico, può essere un valido strumento di riferimento il Bilancio Sociale, utile a gestire con profitto i rapporti con gli stakeholder locali.

Questa eterogeneità di funzioni dell'Ente Parco rappresenta un'ulteriore motivazione ⁽⁴⁾ a favore della ricerca di un metodo di valutazione originale, che attinga ove possibile agli strumenti esaminati, ma che – allo stesso tempo – tracci un nuovo percorso, pensato specificatamente per un'area protetta e calibrato sulla realtà dei parchi e delle riserve modenesi. L'intento è quello di

nali individuati. Alla fine di questo processo, è stato impostato un modello che mette in relazione ciascun indicatore con la triade funzionale "area di intervento-funzioni-obiettivi".

Le aree di intervento individuate sono quattro: la prima riguarda il "Funzionamento" del parco in quanto ente della pubblica amministrazione; le altre tre invece derivano direttamente dalle attribuzioni che la legge nazionale assegna alle aree protette, ossia "Conservazione", "Fruizione ed educazione ambientale", "Sviluppo". Le funzioni sono una specificazione più dettagliata delle aree di intervento. Da esse sono poi stati derivati gli obiettivi perseguiti dalle aree protette, ai quali fanno riferimento gli indicatori.

La lettura di questi dati ci porta a concludere che la strutturazione di un primo modello di autovalutazione da parte del sistema delle aree protette provinciali della propria attività, nonché di comunicazione di questa attività all'esterno ⁽⁵⁾, non rappresenta una chimera né un obiettivo realizzabile solo nel lungo periodo. Nel prossimo futuro, pertanto, l'Assessorato all'Ambiente ed il sistema provinciale delle aree protette proseguiranno l'impegno per definire e mettere a punto uno strumento di questo tipo. ●

⁴ Una prima ragione che spinge a rifiutare l'adozione tout-court di questi strumenti è, come già rimarcato, la loro complessità, decisamente "fuori scala" per realtà deboli dal punto di vista della dotazione strutturale

quale gli Enti Parco.

⁵ Un modello di questo tipo, infatti, non esaurisce le proprie funzioni nel fornire informazioni ai referenti delle aree protette, così da consentire loro di migliorare le proprie pre-

stazioni; sull'esempio di quanto avviene con la Carta dei Servizi, esso è anche un potente strumento per comunicare all'esterno (fruitori, residenti, amministratori locali) le attività del Parco stesso.