

LA GENERAZIONE DI VALORE PUBBLICO NEI PARCHI NATURALI REGIONALI

Dottorato in Architettura e Ambiente _ XXXV ciclo

TUTOR : PROF. Alessandra Casu

Dottorato in Architettura e Ambiente _ XXXV ciclo

Dott.ssa Ilлена Sacconi



“Le seul véritable voyage, le seul bain de Jouvence, ce ne serait pas d’aller vers de nouveaux paysages, mais d’avoir d’autres yeux”

Proust, La Prisonnière, tome 2

Ad Alessandra Casu,
per avermi aiutata a vedere le cose da altri punti di vista

A Paolo,
per avermi sopportata e supportata anche in questo viaggio

INDICE

CAPITOLO I

- 1.1. Valore delle norme e Valore ambientale. Chiave di lettura o limiti alla generazione di valore pubblico?

CAPITOLO II

L'attuale contesto normativo e la politica di gestione delle aree protette

- 2.1. L'ambiente e la sua protezione
- 2.2. La generale disciplina delle aree protette
- 2.3. Problematiche dell'attuale politica di gestione dei Parchi Naturali Regionali (Quali modelli gestionali?)

CAPITOLO III

Il valore pubblico

- 3.1 Dalla performance alla Teoria del Valore pubblico
- 3.2 Sullo sfondo della ricerca: beni comuni e servizi ecosistemici

CAPITOLO IV

Proposta metodologica di generazione del valore pubblico per le aree protette

- 4.1 La costruzione del metodo.
- 4.2 Mission e Vision: capire la direzione. Primo tassello di una corretta pianificazione
- 4.3 Mappature e portatori di interessi
- 4.4 Le analisi SWOT e le analisi di contesto
- 4.5 Esercizi di catalogazione: la costruzione della matrice del valore pubblico
 - 4.5.1 Le dimensioni del Valore pubblico
 - 4.5.2 Aree di intervento e definizione delle valutazioni
- 4.6 Indicatori e target. Elementi indispensabili o meno?
- 4.7 Portatori di interesse in concreto

CAPITOLO V

Ipotesi applicativa

- 5.1 I casi studio per la verifica del metodo: Parchi naturali regionali a confronto
- 5.2 Generazione di Valore Pubblico. Percorso sperimentale nei Parchi di Molentargius e Gutturu Mannu
 - 5.2.1. La declinazione della Mission e della Vision dell'Ente
 - 5.2.2. Analisi di contesto
 - 5.2.3. Analisi SWOT e confronto con enti simili
 - 5.2.4. La mappatura dei portatori di interesse potenziale
 - 5.2.5. La definizione degli obiettivi, l'Albero della Performance e gli elementi della matrice del valore pubblico
- 5.3 La valorizzazione del territorio attraverso la lente della fruibilità e della vivibilità
 - 5.3.1 Sentieri guidati
 - a) La nascita della visita guidata alle zone inaccessibili nel Parco di Molentargius
 - b) I sentieri del Parco di Gutturu Mannu
 - 5.3.2 Adotta un sentiero
 - 5.3.3 Eventi aggregativi
- 5.4 Popolazione, attività e identità dei luoghi
 - 5.4.1 La nascita del "Logo" istituzionale del parco di Gutturu Mannu
 - 5.4.2 Il progetto "camminiamo insieme" e la ricerca dello sviluppo sostenibile
- 5.5 Il valore ambientale tra Parchi Regionali e Parchi cittadini

CAPITOLO VI

Riflessioni e prospettive

- 6.1. Mappatura dei portatori di interesse e le logiche del PNRR
- 6.2. Ipotesi di sviluppo fra usi del territorio, criticità, salvaguardia e valorizzazione economica
- 6.3. Da fruitore a co-gestore: l'evoluzione auspicata

BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

DISPOSIZIONI NORMATIVE e GIURISPRUDENZA

INTRODUZIONE

Il tema affrontato col presente lavoro parte da una considerazione: lo sviluppo economico del territorio, a livello sia locale sia globale, non può prescindere dalla concomitante attenzione alla sostenibilità ambientale e alla vivibilità dei luoghi.

La necessità di una azione coordinata, si scontra spesso con le politiche di governo centrale e regionale che, con la rigidità degli strumenti attuativi adottati, spesso limitano la libertà di azione e causano conflitti con le realtà locali chiamate alla gestione “concreta” del territorio.

Tali condotte non favoriscono nuove opportunità di valorizzazione del territorio in generale e dei parchi naturali di cui questo lavoro si occupa, causando anzi il moltiplicarsi di elementi di forte contrazione della vivibilità degli spazi, conseguenti alla disciplina imposta e, come detto, ai conseguenti conflitti locali. Il bilancio non è diverso se si fa riferimento alla legislazione inerente la mera gestione amministrativa, sino ad ora ancora prevalentemente concentrata esclusivamente sulla tutela delle aree protette, a volte irragionevolmente diversificata in relazione alla specifica area o zona geografica e troppo spesso parcellizzata tra più amministrazioni. Se da un lato la Legge Quadro sulle aree protette (L. n. 394/91), ha rappresentato un elemento innovativo nella disciplina dell'uso del territorio, tentando di superare la mera logica di “museificazione” degli spazi, dall'altro, la forte tendenza alla difesa e protezione, ha rappresentato un inevitabile controbilanciamento che non ha favorito una politica progettuale innovativa di interazione tra ambiente e società. Basti pensare che molti Parchi sono ancora privi, in tutto o in parte, dei principali e fondamentali documenti di regolazione del territorio quali il piano del parco o il regolamento di fruizione o ancora di un piano pluriennale per lo sviluppo economico.

L'emergere di una sempre più radicata consapevolezza per la quale le strategie pubbliche, per essere concretamente attuabili ed efficaci, devono essere dotate del carattere della concretezza si accompagna ad una nuova cultura della programmazione integrata e della sostenibilità. Nel caso di specie, dunque, la sostenibilità va necessariamente compresa nelle sue innumerevoli dimensioni¹, integrata nella *mission* e concepita in modo trasversale rispetto ai processi che la sostengono.

La criticità si manifesta nel limite del sistema attuale, concentrato e fondato su un livello di programmazione centralizzato e pluriennale, che si sviluppa dal centro del sistema

¹ Ambientale, economica, sociale, culturale ed istituzionale;

² tra le altre Corte cost. n. 225/2009

³ G. FONDERICO, in Giorn. Dir. Amm., n. 4/2010, pag.369 e ss.

⁴ con i quali condividono sia la relativa semplicità della struttura organizzativa ed esiguità della pianta organica. Quanto ad evidenti problematiche a tali aspetti connesse Tali realtà evidenziano, con più forza, i molteplici problemi legati, fundamentalmente, a tre ordini di fattori.

politico-amministrativo verso le periferie che agiscono con strumenti attuativi e che condividono col sistema centrale lo strumento della misurazione della performance a livello di ente. Il sistema di misurazione della performance tarata sull'ente tuttavia non può essere omogeneo tra centro e periferie, avendo esse missioni differenti.

Non tutte le istituzioni pubbliche sono, infatti, uguali, e parlare di performance presuppone uno sforzo di immedesimazione e di comprensione dall'interno e un progetto di cambiamento bottom-up. A ciò si aggiunga che la tutela ambientale, secondo autorevole dottrina condivisa e stabilizzatasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale², ha un duplice contenuto. Un contenuto *oggettivo* in quanto riferito ad un bene della vita e uno *finalistico* perché diretto alla sua conservazione.³ Tale assunzione si impone in maniera ancora più marcata nella specifica realtà degli Enti Parco Naturali Regionali, la cui gestione è demandata a consorzi obbligatori tra Enti Locali o da altre forme associative ad esse similari,⁴ ed in cui diventa particolarmente sfidante e utile indagare come riuscire a coniugare un corretto approccio di performance management in un contesto nel quale l'individuazione di criteri *“connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi”*⁵ è intimamente legata ai feedback, spesso negativi, degli stakeholder esterni (utenti) in gran parte concentrati più sulla *“apparente”* mancata erogazione di fruibilità che sulle esigenze primarie di tutela e conservazione dei territori. Nel caso specifico poi, si verifica anche un'evidente confusione tra Ente gestore incaricato della tutela e conservazione e la moltitudine di associazioni e cooperative fornitrici di servizi turistici e didattici, non sempre sotto il controllo e la supervisione dell'Ente Parco. Nelle scelte del Parco dovrà infatti sempre tenersi conto del peculiare mandato istituzionale, costituzionalmente garantito, teso alla *“valorizzazione del patrimonio naturale”* ed alla *“salvaguardia e conservazione degli ecosistemi e degli habitat”*.⁶

² tra le altre Corte cost. n. 225/2009

³ G. FONDERICO, in Giorn. Dir. Amm., n. 4/2010, pag.369 e ss.

⁴ con i quali condividono sia la relativa semplicità della struttura organizzativa ed esiguità della pianta organica, quanto le evidenti problematiche a tali aspetti connesse. Tali realtà evidenziano, con più forza, i molteplici problemi legati, fondamentalmente, a tre ordini di fattori. 1) La sofferenza numerica di dipendenti in ruolo e le difficoltà applicative del turn over che fanno gravare su pochi, e sempre i soliti, i compiti più complessi e gravosi. 2) Il verificarsi di eventi di irrigidimento ideologico, non avvalorati da reali e concrete argomentazioni tecniche, ma risultante della preesistenza di stretti legami territoriali tra risorse umane ed amministratori. 3) L'eccessivo proliferarsi di norme, controlli, obblighi di rendicontazioni ed analisi e conseguenti rischi di incorrere in pesanti sanzioni per mancato rispetto dei termini imposti.

⁵ Art. 3, comma 4, D.Lgs. 27.10.2009, n.150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. GU n. 254 del 31.10.2009 – Suppl. Ordinario n. 197 in normattiva.it.

⁶ Si veda, in particolare anche l'art. 1, commi 1 e 2 della Legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991

Queste criticità oggi non possono più essere ignorate. Il tema dei Parchi, soprattutto regionali, deve essere affrontato in modo innovativo e riportato in una logica di programmazione e di sviluppo quale parte sistemica di processi integrati, basati sul coinvolgimento degli Enti locali e degli attori sociali e, solo in quanto tali, generatori di valore pubblico.

Da queste considerazioni nasce la domanda di questa ricerca: capire se esista e, se sì, quale sia la definizione di valore pubblico da poter prendere a riferimento nel contesto specifico della tutela e gestione del patrimonio naturale e dall'altro, come sia possibile adottare o adattare un metodo scientifico di generazione di quel valore.

Domanda di ricerca che si è trasformata in avventura: un viaggio tra differenti discipline, approcci, lessici specifici, in cui ogni tappa consente di trapiantare paesaggi a volte differenti, a volte uguali ma visti da differenti angolazioni, che permettono di cogliere significati che paiono inediti, pur non essendolo.

Il primo capitolo, quale sguardo di insieme, può considerarsi una introduzione all'ambito tematico che, secondo una sequenza di quesiti chiave, si propone di evidenziare gli obiettivi di ricerca. In tale capitolo trova quindi spazio la iniziale definizione delle finalità conoscitive, l'identificazione dello scopo, e la delimitazione del campo di indagine.

I capitoli seguenti, nel tentativo di trovare risposte, danno avvio alla fase deduttiva della ricerca nell'ambito della quale si proporrà un personale modello metodologico, a livello teorico, capace di essere applicato nei Parchi Naturali Regionali quale strumento di generazione di valore pubblico.

Il **secondo capitolo** evidenzia il contesto normativo vigente. Questo rappresenta senza dubbio la cornice di riferimento in materia di aree protette che, tuttavia, nasce e si sviluppa nel tempo secondo mere logiche di tutela e non affronta, e né era all'epoca nell'intento del legislatore, la messa a terra della parte propriamente gestionale amministrativa e di indirizzo politico dei territori.

Il terzo capitolo, in risposta ai quesiti di ricerca, può considerarsi l'avvio di analisi dello stato dell'arte della letteratura presa a riferimento. Partendo dalla chiave di lettura tipica del moderno performance management, si cercherà di metterne in evidenza i limiti e le problematiche applicative, ma anche di non dimenticarne pregi e potenzialità. Alla luce dell'evoluzione del concetto di tutela ambientale e del suo inevitabile collegamento con l'obbligatorietà di redazione dei documenti di programmazione, si darà quindi spazio non solo al concetto di performance, ma anche al suo necessario superamento, attraverso l'introduzione di elementi apparentemente distanti, ma nell'insieme utili alla definizione di valore e applicazione del metodo.

Il contributo che si vuole dare con il **quarto capitolo** va conseguentemente individuato nella proposta di applicazione della metodologia che, nel rispetto della normativa vigente in tema di programmazione, sia la più adatta a garantire una effettiva e concreta

generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali. Metodologia che possa essere poi applicata al sistema ambiente e rappresentare un approccio decisionale “aggregato” o di tipo integrativo nel quale tutti i soggetti coinvolti, sia istituzionali che portatori di interessi diffusi, possano muoversi secondo logiche di coordinamento e non di conflittualità.

La proposta trova poi, nel **quinto capitolo**, la verifica del metodo, mediante la sua applicazione sperimentale ad alcuni casi studio di Parchi Naturali Regionali in Sardegna.

L’ultimo capitolo contiene, infine le riflessioni sui risultati dell’applicazione e sulle prospettive di ricerca relative al tema trattato e le eventuali ricalibrature della proposta avanzata.

CAPITOLO I - 1.1. Valore delle norme e Valore ambientale. Chiave di lettura o limiti alla generazione di valore pubblico?

CAPITOLO I

1.1. Valore delle norme e Valore ambientale. Chiave di lettura o limiti alla generazione di valore pubblico?

A partire dalla cosiddetta “generazione X”, abbiamo vissuto e percepito l’allarme sul cambiamento climatico⁷ e la necessità, non rinviabile, di intervenire per proteggere il nostro pianeta dall’azione dell’uomo⁸, sia come singoli che come società. Questa sensibilità, con il tempo, in modo più o meno diversificato, ha contagiato i governi per promuovere l’inserimento di discipline settoriali capaci di rispondere alle mutate esigenze del convivere collettivo in armonia con la natura e l’ambiente.

Certamente la crisi economica post pandemica e l’acutizzarsi delle emergenze climatiche hanno dato una forte spinta alla produzione normativa di lungo periodo, anche se l’impressione è che i governi saranno chiamati anche nel prossimo futuro, ed è certamente un dato di constatazione più che cattivo auspicio, ad interventi di urgenza⁹

⁷ T. SCOVAZZI, Il riscaldamento atmosferico e gli altri rischi ambientali globali, in Riv. giur. ambiente, 1988, p. 707-712 s.

⁸ “La locuzione “difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale”, dal punto di vista scientifico è impropria, perché l’uomo, in ogni momento, crea, modifica, distrugge il proprio ambiente, il proprio patrimonio culturale, il proprio patrimonio naturale: la sua opera è continua creazione così come è continua distruzione. La locuzione può avere invece un significato se inserita in un quadro temporale di politica delle istituzioni o del diritto, nel senso che il progresso tecnologico in questo momento storico porta e sta portando ad una distruzione particolarmente rapida di parti notevoli del patrimonio culturale e naturale. In altre parole, mentre in precedenti periodi storici c’è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell’uomo, oppure, con altro ordine di concetti, l’uomo come creatore ha prevalso sull’uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l’elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive” M.S. GIANNINI, Difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale, Riv. Trim. dir. pubbl., 1971, pag. 249

⁹ Si veda in particolare quanto riportato nelle premesse del PNRR, #NEXTGENERATIONITALIA, pag.1, reperibile in <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

per fronteggiare accadimenti emergenziali che da straordinari diventano sempre più ordinari.

La riscrittura del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001¹⁰ e la diversificazione e ripartizione delle competenze Stato Regioni ha rappresentato per molti settori un decisivo cambio di impostazione e applicazione del principio di sussidiarietà. Prima di allora il dibattito scientifico¹¹ e dottrinale¹² si è a lungo domandato quale collocazione fosse la più idonea per l'ambiente¹³, declinato più come interesse da perseguire¹⁴ che come vera e propria materia di diritto. Le principali declinazioni, in gran parte di origine pretoria, sono

In particolare, si evidenzia quanto l'Italia sia “*vulnerabile ai cambiamenti climatici e, in particolare, all'aumento delle ondate di calore e delle siccità. Le zone costiere, i delta e le pianure alluvionali rischiano di subire gli effetti legati all'incremento del livello del mare e delle precipitazioni intense. Secondo le stime dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra), nel 2017 il 12,6 per cento della popolazione viveva in aree classificate ad elevata pericolosità di frana o soggette ad alluvioni, con un complessivo peggioramento rispetto al 2015*”

¹⁰ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, GU n. 248 del 24.10.2001, in *normattiva.it*.

¹¹ M. BELLOCCI – P. PASSAGLIA, *Ambiente e «dintorni» nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2005, fasc. n. 2–3, pagg. –232 ss.; P. PASSAGLIA – F. RAIA, *La materia «ambiente» dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione* in *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, pag.13–40

¹² M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pag. 15 e ss.; M. ARENA, *L'Ambiente territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in *Il Foro napoletano*, 1981, p. 241 ss.; M. BELLO, *Principi fondamentali della tutela dell'ambiente*, in *Nuova rass.*, 1989, p. 2193 ss.; B. CAVALLO, *Profili amministrativi delle tutele dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 397 ss.

¹³ In letteratura si sono contrapposti almeno due distinti orientamenti. Il primo evidenziato negli anni Settanta del secolo scorso e comunemente riconosciuto come “pluralista” per la sua indole a preferire una elencazione di interessi soggettivi coinvolti nella interazione tra uomo e spazio e declinarne, conseguentemente, le diversificate discipline giuridiche applicabili. Di contro, un approccio monista, a favore della ricerca di una definizione unitaria di ambiente quale derivazione del diritto “ad un ambiente salubre” riconosciuto dall'art. 32 della costituzione.

¹⁴ Cfr. innumerevoli sentenze della Corte costituzionale si sono focalizzate su aspetti diversi. Si prendano ad esempio le varie declinazioni ad esempio contenute in Corte cost. sent. 210/1987 che definisce l'ambiente quale “diritto fondamentale della persona umana ed interesse della collettività” ed il bene ambiente comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali; ovvero la sentenza 641/1987 che definisce l'ambiente “un bene di valore assoluto e primario nonché, immateriale unitario”; e ancora la sentenza 1029/1988 per la quale l'ambiente deve considerarsi “bene unitario seppur composto di molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana”; in senso conforme anche le sent. 1031/1988; n. 67/1992 e n. 318/1994.

state per lo più raggruppate (M.Cecchetti) nella seguente: “*la tutela dell’ambiente, da riferire propriamente alla tutela ecologica (e, dunque, alla tutela degli ecosistemi) oltre che alla tutela paesaggistica; l’ambiente quale “valore costituzionale primario” (o “fondamentale”) e la tutela dell’ambiente quale interesse tipicamente “trasversale” rispetto a una molteplicità indefinita di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche*”;¹⁵

La *governance* a livello locale è stata spesso ancorata al mero “governo del territorio”, confusa in relazione all’ambiente, con azioni che si sono rivelate spesso frammentate e discontinue, guidate da orientamenti a volte contrastanti perché riferibili ad una pluralità di interessi coinvolti e tutti ugualmente meritevoli di tutela, al di là dell’apparenza, non sembra cambiata alla luce della riforma costituzionale ed in particolare del novellato disposto dell’articolo 117, comma 2, lett. s), ove allo Stato è stata attribuita la competenza esclusiva in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”.¹⁶

Tale risultato è frutto di un lungo percorso, di un dibattito dottrinale attento e sensibile poi avvallato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁷ che, a più riprese,¹⁸ ha attribuito alla tutela dell’ambiente una dimensione oggettiva di “materia in senso proprio”¹⁹, relativizzando la sua natura esclusivamente finalistica di “materia- valore”.

¹⁵ M. CECCHETTI, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità(anche) innovativa e molte lacune, par.4 Il diritto costituzionale dell’ambiente attualmente vigente in Italia, in Forum di Quaderni costituzionali, Rassegna, 3, 2021, pag. 296 ss.;

¹⁶ La potestà di disciplinare la tutela dell’ambiente è stata attribuita in via esclusiva allo Stato al quale compete pertanto l’onere di dettarne una disciplina organica, unitaria e complessiva.

¹⁷ Si fa riferimento in particolare alla cd. Giurisprudenza “Maddalena” dal nome del Prof. Paolo Maddalena, Vicepresidente emerito della Corte costituzionale dal 10 dicembre 2010 al 30 luglio 2011. Giurisprudenza iniziata con le sentenze n. 367 e 378 del 2007. Per un approfondimento P. MADDALENA, L’interpretazione dell’art. 117 e dell’art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente, 10 marzo 2010, in www.giurisprudenza-amministrativa.it e in www.federalismi.it;

¹⁸ A titolo esemplificativo si rinvia alla lettura delle sentenze Corte Cost. nn. 367/2007; 378/2008; 104/2008; 105/2008; 180/2008; 437/2008; 61/2009; 279/2009.

¹⁹ D. PORENA, L’ambiente come materia nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in www.federalismi.it, n. 2/2009, pp. 20-22;

Poiché *“l’ordinamento costituzionale, prima aderisce al valore, successivamente lo materializza e poi, infine, lo sparisce tra i diversi livelli di governo.”*²⁰ (P. Maddalena)

Al di là di argomentazioni di pura teoria costituzionale che di fatto esulano dall’interesse proprio del presente lavoro, è evidente quanto la norma di principio non ha trovato una immediata e semplice attuazione in discipline di dettaglio. La ragione sta, con tutta probabilità, nella mancata definizione di ambiente²¹ quale materia in senso tecnico, di fatto più realisticamente individuabile quale valore trasversale²², ²³ rispetto ai vari settori dell’ordinamento.²⁴

*“In realtà, nel linguaggio normativo l’ambiente, per quanto di continuo evocato, non è definito né definibile, non ne sono precisate le condizioni d’uso, né è riducibile in enunciati prescrittivi.”*²⁵ (M.S.Giannini)

Quest’assenza di una definizione univoca è forse dovuta alle caratteristiche dell’ambiente, alla sua complessità e relazionalità rispetto agli schemi e alle rigidità tipiche delle categorie giuridiche e del sistema di diritto positivo teso a garantirne la tutela. Ciò nondimeno, l’ambiente è la condizione che consente la vita umana e la sua tutela deve essere garantita quale valore primario per lo sviluppo della persona e per il

²⁰ P. MADDALENA, La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela all’ambiente, In rivista Ambiente e Sviluppo, n. 1/2012;

²¹ Cfr. Corte Cost. sent. 378/2007, paragrafo 4, *“Occorre poi premettere, per la soluzione del riparto di competenze tra Stato, regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l’ambiente è stato considerato come bene immateriale”*;

²² A. MITROTTI, L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano, Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice, Editoriale Scientifica s.r.l., 2020, p. 123_200;

²³ *“...la giurisprudenza immediatamente successiva all’entrata in vigore del nuovo Titolo V recepisce due diverse posizioni affermate dalla dottrina per assicurare la tutela delle istanze unitarie: quella che legge nell’ambito dell’elenco delle materie individuate dall’articolo 117 Cost. ipotesi di materie trasversali, e quella che vede nel principio di sussidiarietà una nuova clausola di flessibilità del riparto delle competenze tra Stato e Regioni”* in F. MANGANIELLO, Interesse nazionale, interessi europei e vincoli della potestà normativa regionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 179;

²⁴ A. D’ATENA, Materie legislative e tipologie di competenze, in Quaderni costituzionali, 2003, pag.21 ss., il quale definisce le materie trasversali come *“materie non materie”* o, meglio, *“materie di scopo”*, in quanto non individuano *“l’oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti”*.

²⁵ M.S. GIANNINI, Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv.trim.dir.pubbl.,1973, p.15 ss.

diritto, anche intergenerazionale, ad un habitat naturale e culturale che ne garantisca la qualità della vita.²⁶

Questo legame, nel dibattito accademico post pandemia da Covid-19, ha interessato lo stretto legame tra ambiente e tutela della salute pubblica ²⁷ e portato all'azione legislativa di modifica dell'articolo 9 della Costituzione,²⁸ che porta con sé due importanti traguardi: da un lato si mette mano e si integra uno tra i primi dodici articoli della costituzione considerati intoccabili,²⁹ in quanto da sempre ritenuti criteri guida e principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

Dall'altro, emerge la trasversalità propria della “materia non materia” dell'ambiente che assume di per sé valore, laddove contiene un significativo collegamento con la fruibilità da parte delle prossime generazioni.³⁰ Assume valore giuridico, dunque, il futuro, bene esso

²⁶ Articoli 2, 9 e 32 della Costituzione

²⁷ Numerosi contributi si occupano della revisione costituzionale dell'art.9, tra gli altri, G. AZZARITI, Appunto per l'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 Costituzione, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 1/2020; M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Collana Lezioni del Corso di alta formazione in Diritto Costituzionale, Editoriale Scientifica Napoli 2021; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale, Una critica*, in Federalismi.it, paper 23 giugno 2021; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art.9*, in Federalismi.it, paper 23 giugno 2021; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in Federalismi.it, paper 30 giugno 2021; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 4/2021, p. 215 ss.;

²⁸ Cfr. art. 9 della Costituzione: comma.1“*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*” [cfr. artt. 33, 34]. comma 2 “*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”. comma 3: “*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.*”

²⁹ Una critica in dottrina si ritrova in , T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, Paper 23 giugno 2021, Federlismi.it. Riv. di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, p. 2; Secondo l'autore “*con la modifica dell'articolo 9 si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi*”. Tale divieto discenderebbe da una affermazione della Corte costituzionale contenuta nella sentenza n.1146/1988, in virtù della quale si sancirebbe l'immodificabilità dei principi ritenuti fondamentali dei primi dodici articoli della Costituzione che definiscono la forma repubblicana dell'ordinamento italiano (punto 2.1 del Considerato in diritto).

³⁰ Sul tema si veda anche: I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost. Selezione di contributi in dottrina; Corte costituzionale, a cura di R. NEVOLA, G. VERRENGIA e M. PRESTIPINO, ottobre 2023, Servizio Studi, Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale tra gli organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo tenutosi a Roma il 23 giugno 2023, p. 10 ss.;

stesso da salvaguardare e tutelare, e di conseguenza la responsabilità politica di agire per preservare il carattere indisponibile del patrimonio ambientale.³¹

Chiedersi se esiste (e prendere atto dell'assenza) nel panorama normativo di una nozione univoca di ambiente è necessario per introdurre il concetto di valore pubblico nel contesto ambientale: se generare Valore pubblico significa anche tutelare e migliorare la vita dei cittadini, sia nel presente sia nel futuro, è riduttivo immaginare percorsi guidati esclusivamente a teoremi di diritto. La relazione attiva tra soggetti pubblici e privati dovrebbe essere arricchita e rivista in termini di doveri e solidarietà o di compartecipazione attiva alle politiche. Tenendo conto che le modalità di gestione cambiano nel tempo e le dinamiche istituzionali sono vincolate a procedure amministrative di realizzazione degli obiettivi perseguiti, inoltre, ci si deve chiedere non solo quali scelte realizzano la massima espressione di diritti, libertà costituzionale e valore pubblico, ma anche quanto questo tema sia di fatto legato al concetto di performance a livello di Ente e come sia possibile in concreto programmarlo e realizzarlo. E ancora, se si tiene conto che l'ambiente è spazio legato alla collettività che lo vive, il punto di vista non può limitarsi ad aspetti meramente normativi³², tanto che il

³¹ Tale principio è di diritto positivo e contenuto nel D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 rubricato "Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. in G.U. n. 24 del 29.01.2008 – Suppl. Ordinario n. 24. In particolare è interessante il disposto dell'art. 3-quater attraverso il quale il legislatore, tra gli altri, ha introdotto, nella declinazione del principio dello sviluppo sostenibile, l'obbligo per la "pubblica amministrazione" di tenere "in prioritaria considerazione" anche nelle propria attività discrezionale, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale. In dettaglio l'articolo, composto da soli tre commi, rappresenta nell'insieme un forte monito alla tutela futura sia in relazione alla salvaguardia e tutela dell'ambiente quanto delle possibilità di non compromettere la qualità della vita delle generazioni future.

³² G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Osservatorio sulla legislazione a tutela dell'ambiente, saggi, Giuffrè editori, Milano, 2007, p.4 ss; «*In altre parole, può essere possibile sostenere che la definizione tradizionale e descrittiva per cui il governo del territorio consiste nella sintesi degli strumenti normativi diretti alla regolamentazione, controllo e gestione dell'uso del territorio possa essersi evoluta, con i movimenti ordinamentali che si sono dipanati a partire dalla legge n. 59 del 1997 e che sono culminati nella riforma del Titolo V della Costituzione, in una definizione normativa per cui spetta alla legge dello Stato fissare i principi fondamentali della sequenza gradualistica di comandi che hanno per oggetto il territorio e come inevitabile conseguenza il godimento da parte dei cittadini di tutte le libertà ed i diritti che hanno come presupposto la conservazione e la valorizzazione delle risorse del territorio*»; dello stesso autore " *Il governo del territorio confina con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: se nel sistema che si è sviluppato a partire dall'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977, la tutela dell'ambiente faceva parte della più ampia materia «urbanistica», sicché per comprendere il significato di tutela dell'ambiente era possibile avere come punto di partenza la*

diritto ambientale dovrebbe avere come proprio presupposto la configurazione dell'ambiente come valore.

Esiste una chiara definizione di cosa debba intendersi per Valore pubblico? La Funzione Pubblica,³³ certamente riassumendo le teorie di letteratura sul tema, lo ha inteso quale “*livello di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini, creato da un'amministrazione pubblica o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit*” Conseguentemente, un Ente genera Valore Pubblico quando produce un impatto sulle dimensioni del benessere economico, sociale, ambientale e sanitario di cittadini e imprese interessati dalla politica e/o dal servizio³⁴.

Ma se la generazione di Valore pubblico è il fine o, meglio, l'obiettivo delle politiche pubbliche, quanto il valore delle norme incide sulla definizione stessa di valore e quanto questa può cambiare nel tempo? Nel PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) in particolare, la generazione del valore pubblico è strettamente connessa all'aumento del benessere, equo e sostenibile, declinato nelle sue molteplici dimensioni. Ma la gestione delle amministrazioni è tanto diversa quanto diversa è anche la loro struttura organizzativa, e nei contesti di tutela ambientale a volte confusa tra territori del tutto simili e strutture gestionali invece completamente differenti. La disciplina semplificata dei PIAO può garantire una reale e concreta applicazione delle regole?

È possibile introdurre e definire il concetto di *valore pubblico* nel contesto specifico della tutela e della gestione del patrimonio naturale? Ed è possibile trovare un metodo scientifico di generazione di quel valore nei Parchi Naturali Regionali? Quale ipotesi di valore pubblico possiamo concretamente immaginare e sviluppare nei Parchi? E di

definizione legislativa di urbanistica, nel sistema attuale la individuazione dei confini negativi della materia «governo del territorio» può partire anche dalla ricostruzione della tutela dell'ambiente. In altre parole, è possibile sostenere che il passaggio dalla materia «urbanistica» alla materia «governo del territorio» abbia come significato anche quello di escludere da questa materia la tutela dell'ambiente. Dello stesso autore anche: Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del titolo V della costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia, in Osservatoriosullefonti.it; archivi, p. 377;

³³ Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica in particolare la n. 1/2017 p.9 e ss e la LG 2/2017, p. 19 ss, in osservatoriosullefonti.it

³⁴ <https://valorepubblico.com/progetto/clara-spa-il-report-del-valore-pubblico-2022/>

conseguenza quale ipotesi di valore pubblico possiamo concretamente immaginare e sviluppare nei Parchi?

La politica di gestione dei Parchi, specialmente negli ultimi anni, si è rivelata “*decisamente negativa, sbagliata e per niente responsabile sotto il profilo istituzionale e amministrativo*”³⁵.

E allora quanto il valore generalizzato delle norme può ritenersi primario e quanto può definire il Valore pubblico e nel caso di specie il Valore pubblico ambientale? O è forse il secondo che, una volta definito, dovrebbe ispirare la scrittura delle norme adattabili alla specifica realtà dei Parchi? E quali metodiche già esistenti per tutte le amministrazioni possono essere applicate e in quale misura?

Come sarà evidenziato nel capitolo III, la letteratura da tempo ha affrontato il tema del Valore pubblico ma in nessun caso prendendo in considerazione e analizzando la complessità, diversità, particolarità delle Aree naturali protette. Come è possibile adattare la letteratura e le linee guida di altri contesti alle realtà oggetto di studio?

La ricerca si propone di verificare questi temi nel contesto dei Parchi Naturali Regionali evidenziando quanto la generazione di valore debba necessariamente coniugarsi non solo con un forte *commitment* politico, ma anche con un ruolo quasi anticipatorio e non secondario di azione partecipata di vari soggetti, anche privati, nelle decisioni pubbliche ambientali.

³⁵ Cit. di R. MOSCHINI, intervista di Oreste Giorgetti in “Perché un nuovo libro sui parchi”, intro a Ambiente e diritto, *I parchi tra crisi e rilancio*, collana Aree naturali protette, Edizioni ETS, 2020, p. 8.

CAPITOLO II_ L'attuale contesto normativo e la politica di gestione delle aree protette

2.1. L'ambiente e la sua protezione; 2.2. La generale disciplina delle aree protette; 2.3. Problematiche dell'attuale politica di gestione dei Parchi Naturali Regionali. Quali modelli gestionali?

CAPITOLO II

L'attuale contesto normativo e la politica di gestione delle aree protette

2.1. L'ambiente e la sua protezione

Anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, non appare rinvenibile una definizione³⁶ unanimemente accettata di ambiente³⁷. Analoga sorte spetta alla mancanza di un termine univoco di tutela, più spesso affiancato a questioni rivolte alla protezione o mera valorizzazione di spazi, fruiti o percepiti quali musei a cielo aperto. La tutela altresì, passa attraverso le maglie del diritto e dalla differenziazione o meno degli interessi coinvolti siano interessi collettivi e diffusi³⁸, ovvero attraverso il diritto soggettivo,³⁹ strettamente connesso al legame tra salute individuale e ambiente salubre.

³⁶ P. CARPINETO, La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana, *Anales de la Facultad de Derecho*, 33, dicembre 2016, p.109 “L'unica cosa che si può rilevare è che, nel campionario delle definizioni, ricorre talvolta una nozione naturalistica dell'ambiente, che viene così ad identificarsi con le risorse naturali, nelle sue componenti biotiche (flora e fauna), abiotiche (aria, acqua, suolo) e nella sua espressione paesaggistica (parchi, riserve, bellezze naturali), talaltra una visione antropocentrica, nel senso che l'ambiente viene inteso come quell'insieme di elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono la cornice delle condizioni di vita dell'uomo e ne determinano così i dati qualificanti. La conclusione parrebbe piuttosto nel senso che nel linguaggio normativo l'ambiente, per quanto di continuo evocato, non sia definito né definibile, né ne siano precisate le condizioni d'uso, né sia riconducibile in enunciati prescrittivi, in quanto, allorquando la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza parlano di ambiente, usano un medium linguistico attraverso il quale viene fatto un rinvio allusivo ai singoli beni che a tale nozione si riconducono, e che godono di una specifica tutela contro ogni sorta di attuale o potenziale elemento di alterazioni di tali beni o del loro equilibrio”; in tal senso anche G. MORBIDELLI, Il regime amministrativo speciale dell'ambiente, in AA.VV., Studi in onore di A. Predieri, Milano, Giuffrè, 1996, II, p. 1121 ss.

³⁷ L'ambiente costituisce un “valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale” che merita tutela nella sua interezza

³⁸ Ed è questo lo schema recepito dalla Legge 8 luglio 1986, n. 349, di Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

Alla tutela si collega inoltre la titolarità del bene ambiente, se esistente, e la sua necessaria qualificazione giuridica in termini di Ente proprietario che, come si dimostrerà ai fini della ricerca, non appare irrilevante né per la qualificazione di chi debba occuparsi concretamente della sua protezione, né per la qualificazione di chi debba occuparsi concretamente della protezione, né di quali metodi siano applicabili nella generazione di valore pubblico. Se si abbandona la logica tipica del diritto privato, sullo sfondo della ricerca emergono inevitabili le connotazioni dei beni comuni, di beni liberi e a fruizione collettiva, la cui necessaria destinazione all'uso della parte di una indistinta moltitudine di soggetti lascerebbero la titolarità all'ente deputato al governo e alla loro gestione tanto da far apparire l'espressione "diritto all'ambiente" quale mera "*formula evocativa di una rosa di situazioni soggettive diversamente strutturate e protette*"⁴⁰.

2.2. La generale disciplina delle aree protette

La legislazione italiana in materia di parchi e riserve ha avuto inizio con il R.D. 3 dicembre 1922 n. 1584, istitutivo del Parco Nazionale del Gran Paradiso.⁴¹ Ad esso hanno fatto seguito via via ulteriori provvedimenti che seppur accomunati dalla medesima esigenza di tutela e protezione di parti del territorio dalle particolari formazioni geologiche, avevano tuttavia il limite di non essere parimenti strutturate attraverso una concomitante pianificazione strategica del territorio limitrofo né di coordinamento con ulteriori provvedimenti di pari rango.⁴² La relazione tra salvaguardia del paesaggio e della natura e pianificazione territoriale emerge sia quale conseguenza conferimento di specifiche funzioni in capo alle Regioni⁴³ sia in ragione della Legge Galasso⁴⁴ la quale ha operato una

³⁹ In tal senso la giurisprudenza Cass. SS.UU. 9-3-1979, n. 1463 e 6-10-1979, n. 5172, che, attraverso l'interpretazione sistematica degli artt. 2, 3, 9 e 32 della Costituzione ha sostenuto che "*il diritto alla salute si configura come un vero e proprio diritto all'ambiente salubre*".

⁴⁰ B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 50 ss.

⁴¹ Ad esso seguono in ordine temporale parchi nazionali dello Stelvio, d'Abruzzo, del Circeo e della Calabria.

⁴² Si pensi alla disciplina in materia di urbanistica

⁴³ Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, artt. 82 e ss.

⁴⁴ Legge 8 agosto 1985, n. 431 (nota come legge Galasso dal proponente Giuseppe Galasso) in GU Serie Generale n. 197 del 22.08.1985

classificazione e suddivisione delle bellezze naturalistiche in base alle loro specifiche caratteristiche e classi morfologiche.

Lo vero spartiacque tuttavia, è rappresentato dalla Legge quadro sulle aree protette, la quale rappresenta il *framework* normativo per “*garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese*”.⁴⁵

Non è certamente oggetto del presente lavoro illustrare nel dettaglio la disciplina sulle aree protette⁴⁶ tuttavia, si ritiene che una breve illustrazione dell’argomento sia utile ai fini dell’analisi di contesto. La struttura generale posta a fondamento della disciplina⁴⁷ è quella della classificazione e del raggruppamento di tutte le aree secondo la sottostante elencazione:

- parchi nazionali⁴⁸
- riserve naturali (statali o regionali)⁴⁹
- parchi naturali interregionali
- parchi naturali regionali⁵⁰

⁴⁵ Art. 1, comma 1, Legge 6 dicembre 1991, n. 394, Legge quadro sulle aree protette in G.U. n. 292 del 13.12.1991 Suppl. ordinario n. 83, vedi normattiva.it.

⁴⁶ *Il patrimonio naturale* è stato definito dalla Legge quadro 394/1991, riconoscendone i valori che o caratterizzano ovvero “*le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale*”. *I territori nei quali sono presenti i valori di cui al comma 2, specie se vulnerabili,;* ” costituiscono le *aree naturali protette*” e “*sono sottoposti ad un particolare regime di tutela e gestione; si legga il combinato dei commi dell’articolo articolo 1 della Legge quadro 394/91*

⁴⁷ Art. 2 Legge quadro aree protette n. 394/1991

⁴⁸ “*I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l’intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future*”. Articolo 2, comma 1, Legge 394/1991

⁴⁹ “*Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.*” Articolo 2, comma 3, Legge 394/1991

⁵⁰ “*La classificazione e l’istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni*”. Articolo 2, comma 8; “*I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell’ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai*

- zone umide di importanza internazionale
- siti di importanza comunitaria (SIC)
- zone speciali di conservazione (ZPS)⁵¹
- zone di protezione speciale (ZSC)⁵²
- aree di reperimento terrestri e marine.

Quale distinzione possiamo ricavare tra parchi nazionali e parchi regionali? Quale specificità per i Parchi Naturali oggetto primario della presente ricerca?

Certamente dalla semplice lettura della disposizione normativa nazionale emerge che, le differenze tra parchi nazionale e regionali hanno elementi ulteriori rispetto alla dimensione e vastità dell'ecosistema da proteggere. I parchi regionali infatti, in un certo qual modo, hanno l'ambizione di tutelare non solo un territorio individuato in relazione “*agli assetti naturali dei luoghi, ai valori paesaggistici ed artistici*” ma “*un sistema omogeneo*” anche per quanto riguarda il legame con la popolazione individuato “*dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.*”⁵³

La sussidiarietà si evidenzia inoltre nei momenti di costituzione e di successiva gestione. I primi sono delimitati su proposta del Ministro dell'ambiente, delle associazioni

valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.” Articolo 2, comma 2, Legge 394/1991

⁵¹ Territorio idoneo per estensione e/o per localizzazione geografica alla conservazione delle specie di uccelli selvatici, di cui all'allegato I della direttiva 79/409/CEE, tenuto conto delle necessità di protezione nella zona geografica marittima e terrestre cui si applica la direttiva stessa.

⁵² Ai sensi della direttiva 92/43/CE è un'area naturale, geograficamente definita con superficie delimitata che a) contiene zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, naturali o seminaturali ed è destinata a - (1) conservare o ripristinare un tipo di habitat naturale di cui all'allegato I o una specie della flora e della fauna selvatiche di cui all'allegato II della direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione in uno stato soddisfacente degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche; - (2) a conservare la diversità biologica nella regione paleartica mediante la protezione degli ambienti Alpino, Appenninico e Mediterraneo; b) sia designata dallo Stato mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale e nella quale siano applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui l'area naturale è designata.

⁵³ Art. 2, comma 2, Legge quadro aree protette n. 394/1991, Classificazione delle aree naturali protette

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

ambientaliste abilitate⁵⁴ e da 5.000 cittadini iscritti nelle liste elettorali⁵⁵ ed istituiti con successiva ratifica e decreto del Presidente della Repubblica.⁵⁶ Ai fini dell'istituzione dei Parchi Naturali Regionali di contro, è indispensabile e propedeutica la partecipazione attiva delle autonomie locali⁵⁷ interessate, (province, comunità montane e comuni) che si realizza attraverso “*conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria*” nonché individuazione del soggetto incaricato della futura gestione.⁵⁸

Un ulteriore elemento particolarmente significativo di contesto, rilevante nella fase di mappatura dei portatori di interesse, è dato dalla specificità territoriale dei Parchi italiani,⁵⁹ spesso sviluppati in aree antropizzate,⁶⁰ nelle quali tuttavia si assiste ad un equibrato convivere tra uomo e natura.

2.3. Problematiche dell'attuale politica di gestione dei Parchi Naturali Regionali Quali modelli gestionali?

Fatte salve le disposizioni generali di interesse delle aree naturali protette,⁶¹ è argomento del presente lavoro affrontare il tema specifico partendo dai Parchi naturali regionali la cui caratteristica distintiva è data dalla loro istituzione con legge regionale, nella quale sono enunciate le generali finalità di tutela e definito il mandato istituzionale, costituzionalmente garantito, teso alla “*valorizzazione del patrimonio naturale*” ed alla

⁵⁴ Legge 8 luglio 1986, n. 349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, (GU n. 162 del 15.07.1986 – Suppl. Ordinario n. 59) art. 13,

⁵⁵ Art. 4, comma 5, Legge 394/1991

⁵⁶ su proposta del Ministero dell'Ambiente, sentita la regione

⁵⁷ Art. 22 Legge 394/1991, Norme quadro

⁵⁸ qualificabile quale ente di diritto pubblico o di consorzio tra enti

⁵⁹ Si registra su questo aspetto, un rilevante elemento di differenziazione tra i Parchi italiani e quelli nord americani ove la natura è dominante e la presenza dell'uomo, estremamente limitata.

⁶⁰ Melandri E., Parchi e Riserve naturali, Maggioli Editore, Rimini, 1987, pag. 122

⁶¹ per il cui approfondimento si fa rinvio agli articoli 22 e seguenti della legge quadro nazionale

“salvaguardia e conservazione degli ecosistemi e degli habitat”.⁶² E ciò in stretta correlazione anche con l’esigenza “nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento” di promuovere le “iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale” dotandosi di piano pluriennale per la promozione delle attività compatibili.⁶³

Il governo del territorio è tuttavia affidato ad Enti di gestione e a forme giuridiche tipiche dei consorzi obbligatori fra enti locali⁶⁴ o delle aziende speciali con i quali condividono, sia la relativa semplicità della struttura organizzativa ed esiguità della pianta organica, sia gli evidenti problemi connessi a tali aspetti connessi.⁶⁵

In tali ambiti è poi particolarmente interessante indagare come riuscire a coniugare un corretto approccio di *performance management* in un contesto nel quale i criteri “connessi al soddisfacimento dell’interesse del destinatario dei servizi e degli interventi”⁶⁶ sono intimamente influenzati da feedback degli stakeholder esterni (utenti/clienti) la cui

⁶² Si veda, in particolare anche l’art. 1, commi 1 e 2 della Legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991

⁶³ Si veda in particolare l’art. 14 della legge quadro 394/91. Ivi non solo si stabilisce l’obbligo in capo agli enti gestori di dotare il Parco di un piano pluriennale economico e sociale compatibile con le finalità di tutela e valorizzazione. Il comma 3, nel prevedere una elencazione non tassativa ma esemplificativa di attività quali “la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico- naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessione alla stregua di specifiche convenzioni; l’agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro- silvo- pastorali, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse.” prevede altresì che “Una quota parte deve consistere in interventi diretti a favorire l’occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l’accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap”

⁶⁴ Si fa rinvio in particolare al comma 7, dell’articolo 31 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di Testo Unico degli Enti Locali. La disciplina in particolare, individua i cosiddetti Consorzi obbligatori o di funzione, soppressi nel 2009 ad opera della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Ivi si prevedeva che, “in presenza di rilevante interesse pubblico che lo giustifichi, allo stato è riconosciuta la possibilità di disporre, con legge, la costituzione di consorzi obbligatori, cui sono tenuti ad aderire gli enti locali individuati nella medesima legge”.

⁶⁵ Analisi rinvenibile nel Sistema di misurazione e valutazione della Performance approvato con deliberazione di Consiglio Direttivo n. 55 del 12.12.2019 ed elaborato dalla scrivente sia come lavoro finalizzato alla presente ricerca sia in quanto alla data di approvazione Responsabile del Servizio competente, in www.parcamolentargius.it.

⁶⁶ Art. 3, comma 4, D.Lgs. 27.10.2009, n.150 in G.U. n. 254 del 31.10.2009 – Suppl. ordinario n. 197

attenzione è spesso focalizzata esclusivamente sulla percepita mancata erogazione di servizi e fruibilità, piuttosto che sulle esigenze primarie di tutela e conservazione dei territori. A ciò si aggiunge, nel caso specifico, l'evidente confusione tra Ente gestore incaricato della tutela e conservazione e la moltitudine di associazioni e cooperative fornitrici di servizi turistici e didattici, non sempre sotto il controllo e la supervisione dell'Ente Parco.

A questo si sommi che nei parchi le criticità note nei piccoli enti territoriali sono sovente accentuate. A titolo esemplificativo e non esaustivo si pensi⁶⁷ all'eccessivo proliferarsi di norme, controlli, obblighi di rendicontazioni ed analisi e conseguenti rischi di incorrere in pesanti sanzioni per mancato rispetto dei termini imposti nella predisposizione dei documenti⁶⁸;

Le professionalità tecniche necessarie alla gestione di un Parco sono innumerevoli (a titolo esemplificativo ingegneri, architetti, biologi, geologi, addetti alla manutenzione, esperti contabili) e la loro selezione e inquadramento non può che essere quella dei contratti collettivi nazionali di riferimento⁶⁹, che nascono e si sviluppano a seguito di

⁶⁷ Apparentemente non ancorate al tema della ricerca, come evidenziato dalla letteratura sul tema, costituiscono aspetti fondamentali per la generazione di valore pubblico gli elementi di contesto interno legati alla capacità di autorganizzazione e di benessere degli operatori. Tra questi non secondaria la sofferenza numerica dei dipendenti in ruolo che fanno gravare su pochi, e sempre i soliti, i compiti più complessi e gravosi così come il verificarsi di comportamenti dettati da irrigidimento ideologico, spesso non avvalorati da reali e concrete argomentazioni tecniche ma risultanti della preesistenza di stretti legami territoriali tra risorse umane ed amministratori, assumono un ruolo. Il tema delle risorse umane non è secondario perché qualsiasi progetto o metodo si voglia applicare, necessità di impiegati o di una Direzione in grado di idearlo, svilupparlo e metterlo in pratica. Concorso pubblico o selezione ad evidenza pubblica? Quanto valgono le reali e concrete competenze unite alla conoscenza del territorio? È pur vero che il principio di legalità impone che le selezioni di personale, in particolare nei ruoli di Direzione, debbano essere ispirate a principi di trasparenza, massima partecipazione dei candidati e procedure paraconcorsuali così come è altrettanto vero che nella realtà incidono elementi che spesso vanificano gli intenti. Da un lato la strutturazione della selezione, con regole proprie di enti che hanno finalità diverse, richiedono tempistiche che mal si conciliano con l'esigenza e urgenza di introdurre professionalità altamente specializzate. Dall'altro i componenti delle Commissioni esaminatrici, spesso e volentieri, privi della necessaria competenza e/o conoscenza specifica del territorio. Qualità questa che deve considerarsi un vero e proprio valore aggiunto.

⁶⁸ Solo per citarne alcuni, si faccia riferimento ai termini di approvazione dei Bilanci e dei Rendiconti di gestione, al DUP, al PIAO, alle verifiche dei Revisori contabili, alle rendicontazioni da inviare al Dipartimento della Funzione pubblica in tema di conto annuale e Relazione al conto

⁶⁹ per lo più quindi il CCNL degli enti locali.

procedimenti complessi⁷⁰ sulla base di istanze proprie della Mission istituzionale e relative funzioni delle comunità locali territoriali. Assistiamo così ad una normativa pressochè ignorata negli intenti e ad una diversificazione autoreferenziale di Parchi che operano in importanti aree, come le Aree marine protette, ed altri che, ad anni dalla loro istituzione, faticano a trovare una propria collocazione e dimensione. Tali elementi non riguardano l'ambiente in sé, ma una corretta collocazione e conseguente conformazione giuridica dei Parchi e della loro gestione che oggi deve fare i conti anche con politiche europee certamente più dinamiche. Tutti questi limiti, nel concreto, impediscono una piena attuazione di metodiche di generazione di valore o, quantomeno, ne ritardano fortemente la realizzazione.

⁷⁰ su tavoli negoziali nazionali

CAPITOLO III, Il valore pubblico: 3.1. Dalla performance alla Teoria del Valore pubblico;
3.2. Sullo sfondo della ricerca: beni comuni e servizi ecosistemici

CAPITOLO III

Il valore pubblico

Al fine di comprendere non solo quale definizione di valore pubblico possa applicarsi al settore ambientale ed alla gestione dei Parchi in particolare, ma anche quale teorizzazione sia la più adatta, sono necessari due ordini di considerazioni:

- la generazione di valore pubblico non può svincolarsi dal concetto di performance in quanto ne costituisce una naturale e apparentemente vincolata evoluzione;
- il valore pubblico, se generato con una metodologia replicabile, non può essere sottratta alle regole gestionali e documentali proprie di elaborazione delle strategie, definizione di obiettivi e misurazione di risultati tipiche delle pubbliche amministrazioni;

Sul valore pubblico è però indispensabile far precedere le considerazioni sul metodo dalla letteratura di riferimento, seppur sommariamente esposta.

3.1. Dalla performance alla Teoria del Valore pubblico

L'applicazione del modello aziendale alle pubbliche amministrazioni, nel chiaro intento di promuovere una modernizzazione delle attività e dei servizi resi, ha di fatto reso di uso comune il termine “*performance*” inteso come insieme di obiettivi programmati, azioni di gestione attuate per raggiungerli e valutazione dei risultati conseguiti: una nozione che sembra definirne gli elementi costitutivi tralasciando le implicazioni che

derivano dalla sua concreta applicazione e che, per tale ragione, ancor prima di essere misurata deve essere compresa, soprattutto in ambito pubblico, nella sua complessità⁷¹.

La performance infatti è un concetto:

- dinamico, in quanto non è sinonimo solo di risultato ottenuto ma comprende anche i processi e le modalità messi in atto per raggiungerlo;
- multidimensionale,⁷² in quanto riguarda l'intero processo che va dalla rilevazione del bisogno, alla erogazione a favore dei destinatari ed infine alla verifica del grado di soddisfazione dei destinatari;
- multilivello e pertanto inerente ai diversi livelli dell'organizzazione presa a riferimento;⁷³
- soggettiva, in quanto la sua osservazione è fortemente condizionata sia dallo specifico contesto operativo di riferimento sia dalle modalità con le quali le azioni di sono percepite all'interno della singola organizzazione⁷⁴

Appare evidente quanto la ricerca di un'unica definizione porti poi con sé ulteriori necessità di approfondimento. Dal punto di vista strettamente teorico esiste un'ampissima letteratura che, nel mutuare gli studi di economia aziendale, ha incoraggiato e dato avvio al ripensamento della pubblica amministrazione in cui congiuntamente alle politiche e strategie generali siano centrali la direzione degli individui e la massimizzazione della loro motivazione. Per dirla alla Van Dooren⁷⁵ *“la performance è un comportamento intenzionale, individuale o organizzativo, che conduce a mettere in atto azioni di qualità e ottenere risultati di qualità”*. Certamente la crisi economica degli anni 90 e l'influenza del

⁷¹ GUTHRIE J., ENGLISH L., “Performance Information and Programme Evaluation in the Australian public sector”, in *International Journal of Public Sector Management*, Vol.3, 1997, Issue 10, pp.154-164

⁷² *“La performance è efficienza nel breve periodo ed efficacia nel lungo. È risparmio, qualità ed equità. È strutturalmente multidimensionale. È fondamentale dunque valutare il trade-off tra le diverse dimensioni al fine di evitare che una dimensione non si ottenga a discapito dell'altra”*. Intervista a Denita CEPIKU, docente di economia aziendale presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, in <http://qualitapa.gov.it/>

⁷³ VAN DOOREN W., BOUCKAERT G E.HALLIGAN J, *Performance Management in the Public Sector*, Editore Routledge, maggio2010, p.52 ss.

⁷⁴ Si veda anche MARCON G., “Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche”. E_BOOK, ed. 2013, <http://hdl.handle.net/10278/36567>

⁷⁵ Op. cit. VAN DOOREN W., BOUCKAERT G E.HALLIGAN J., *Performance Management in the Public Sector*

pensiero economista hanno incoraggiato⁷⁶ un ripensamento della spesa pubblica nell'erogazione dei servizi in chiave aziendalistica. L'introduzione dei concetti di efficacia, efficienza ed economicità e di strumenti gestionali di controllo interno⁷⁷ nelle attività sono tuttavia legati ad aspetti strettamente formalistici, lontani da una vera e propria responsabilizzazione e trasparenza dei risultati conseguiti.^{78;79} La divulgazione del *Public Value*⁸⁰ *Theory*⁸¹ porta con sé non solo una rivisitazione del concetto di bene pubblico, ma

⁷⁶ Si è trattato di un processo di dimensione mondiale fortemente influenzato dal paradigma proposto dalla corrente della New Public Management, la quale rappresenta, in tal senso, l'anello di congiunzione tra il carattere pubblico e l'ispirazione di matrice aziendale nella gestione pubblica

⁷⁷ Per approfondimenti sul tema si veda anche A: PETA, *"I controlli interni della Pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive"*, Serie Questioni di Economia e Finanza, (Occasional Papers), Banca d'Italia Eurosystem, Febbraio 2016, n. 312, p.6 ss

⁷⁸ Gli anni 90 rappresentano sotto certi punti di vista una frattura con il passato. Una rivoluzione che nasce dall'esigenza di introdurre principi guida nell'azione delle pubbliche amministrazioni volti a dare certezza del diritto e valore al conseguente esercizio del potere pubblico. Solo per citare alcuni esempi si pensi alla famosa Legge 7 agosto 1990, n. 241, caposaldo del procedimento amministrativo. (GU 18.08.1990 n.192) per il quale "l'attività amministrativa è perseguita i determinati dalle legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza" Art. 1, comma1; il D.Lgs 3 febbraio 1993 n. 29, poi superato e sostituito dal D.Lgs 30.03.2001, n.15 noto come Testo Unico sul Pubblico impiego che ha introdotto nell'ordinamento la separazione dei poteri tra attività di indirizzo politico e attività gestionale;

⁷⁹ L'approccio per principi ha influenzato anche il riordino del sistema dei controlli. Un cambio di passo realizzatosi a partire dall'approvazione del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, entrato in vigore il 2.09.1999, in materia di *"Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche"*. (GU n. 193 del 18.08.1999) reperibile in <https://www.gazzettaufficiale.it>. Disposizione che, nel revisionare in chiave di maggiore efficienza e verifica delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, ha declinato la metodologia di verifica scomponendola originariamente in 4 attività. 1. Controllo di regolarità amministrativo contabile, teso a *garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa*; 2. Il Controllo di gestione, finalizzato a *verificare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra costi e benefici*; 3. *La valutazione della Dirigenza*; 4. Il Controllo strategico, *finalizzato a verificare l'adeguatezza delle scelte compite in sede di attuazione dei piani e programmi e ulteriori indirizzi politici, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti*. Il riferimento è in particolare declinato nell'art. 1, denominato Principi generali del controllo interno.

⁸⁰ "The ideas developed by MARK MOORE in *Creating Public Value in the USA* in the 1990s challenged the orthodox thinking about three issues: 1. The role of government in society, seen not just as a rule-setter, service-provider and social safety net, but potentially as a creator of public value and proactive shaper of the public sphere (politically, economically, socially and culturally); 2. The roles of government managers, seen not just as inward-looking bureaucratic clerks, and passive servants to their political masters, but as a stewards of public assets with restless value-seeking imaginations, who have important roles to play in the helping governments to discover what could be done with the assets entrusted to their offices, as well as ensuring

un ampliamento a cinque elementi (le cosiddette “E”) nei principi ispiratori della pubblica amministrazione: “Economicità, Efficienza, Efficacia, Equità ed Etica”.

Si tratta in realtà di riconsiderare la macchina amministrativa non solo eliminando procedure inutili e semplificando i processi, ma assicurare che le scelte operate perseguano concretamente il pubblico interesse. Ovvero, considerare che la Pubblica amministrazione (in senso lato) può trovare la propria collocazione e la reale misura dell’efficacia nelle azioni intraprese e nei risultati conseguiti se, e solo se, il cittadino è posto al centro del sistema, è considerato l’utente privilegiato ed il fruitore dei servizi erogati e concorre nel processo di valutazione, tenendo conto della qualità erogata e soprattutto percepita⁸²;

⁸³ Il miglioramento dell’azione amministrativa non può quindi esistere se non attraverso la

responsive services to users and citizens; 3. The techniques needed by public managers, seen not just as procedures to assure consistency and reliability of routines in government organization (important as these can be), but also as the means to help government to become more adaptable to changing material and social condition, and to changing needs and political aspiration. Creating Public Value drew attention to the role of public manager in orchestrating the process of public policy development, often in partnership with other actors and stakeholders, in ways which try to ensure that good choices are made in the public interest, and which legitimate, animate, and guide the subsequent implementation, in order to improve outcomes for the public”._ Cit. J. Benington, Mark H Moore, Public Value: Theory and Practice, Palgrave Macmillan; Ed. 2010

⁸¹ MARK H. MOORE è fondatore e presidente della Kennedy School of Government di Harvard.

⁸² La prima edizione del libro (tradotto in Italia solo nel 2003) è del 1995; In un periodo quindi, in cui dominava la cultura del New Public Management (NPM). Corrente di pensiero che fortemente predicava la necessaria e non rinviabile integrazione delle regole di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, guidate da un formalismo spinto all’eccesso, verso una gestione aziendalistica. L’idea di Public Value che emerge dal testo di Moore si inserisce quindi come una rivoluzione in un contesto fortemente condizionato dal NPM. Una voce fuori dal coro che sottolinea, contro l’eccessivo riduttivismo di assimilazione tra azienda pubblica e privata, che “*creare valore*” per una pubblica amministrazione rappresenta una sfida complessa data non solo dalla difficoltà intrinseca di cosa intendere ma anche per la necessaria rispondenza del valore ai bisogni ed aspettative di una pluralità di stakeholder. Una visione di valore pubblico che comprende:

- a) *il valore prodotto per gli utenti dai servizi a domanda individuale;*
- b) *l’impatto sociale delle politiche attuate;*
- c) *la fiducia di cui gode l’amministrazione pubblica.*

In cit. J. Benington, Mark H Moore, Public Value: Theory and Practice, Palgrave Macmillan; Ed. 2010

⁸³ A conferma, basti richiamare l’elemento imprescindibile delineato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, la ove si sancisce che “*Le amministrazioni pubbliche adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa,*

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

percezione, il grado di soddisfazione dei suoi destinatari tanto che la ricognizione ed il continuo monitoraggio di tale valutazione diventa parametro di affinamento dell'azione stessa ed essenziale motore del cambiamento. Si tratta di un concetto astrattamente idoneo ad essere interpretato e reinterpretato in relazione alle singole realtà ed alla loro articolata organizzazione. La complessità dei fenomeni sociali e politici, le sfide imposte dall'informatizzazione e dalla globalizzazione, le esigenze di contenimento della spesa pubblica e la diversificazione dei bisogni sono solo alcuni degli spunti che hanno reso necessaria un'integrazione dei paradigmi proposti con un nuovo approccio di *Public Governance*⁸⁴ prima e *Public Service*⁸⁵ poi ovvero di un *management* in grado non solo di cogliere il cambiamento e pianificare la strategia idonea al raggiungimento di risultati di lungo periodo, ma altresì, e contemporaneamente, responsabilizzare il ruolo degli attori colpendo le inefficienze tanto di *maladministration* quanto di scarsa produttività. Quindi, *se l'interesse pubblico è il risultato di un dialogo allora il valore pubblico, ovvero il miglioramento del benessere generale*⁸⁶ *della comunità, non può essere posto ad obiettivo se non contestualizzato e ricercato scientificamente.*

Se queste sono le premesse che la letteratura offre, come possiamo trovare un metodo scientifico di generazione e misurazione di valore pubblico applicato alle amministrazioni? Un modello scientifico di recente elaborazione è quello formalizzato da Deidda Gagliardo⁸⁷ nella "Piramide del Valore Pubblico". Nella sua teorizzazione l'autore evidenzia quanto il raggiungimento di performance istituzionali o di mandato diventino sterili se non integrate con la contestuale creazione di "valore pubblico" che, come tale, deve essere inteso come "stella polare" o "performance delle performance" (E.D.Gagliardo). Per consentire la creazione di tale Valore Pubblico ogni ente dovrebbe

secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi".

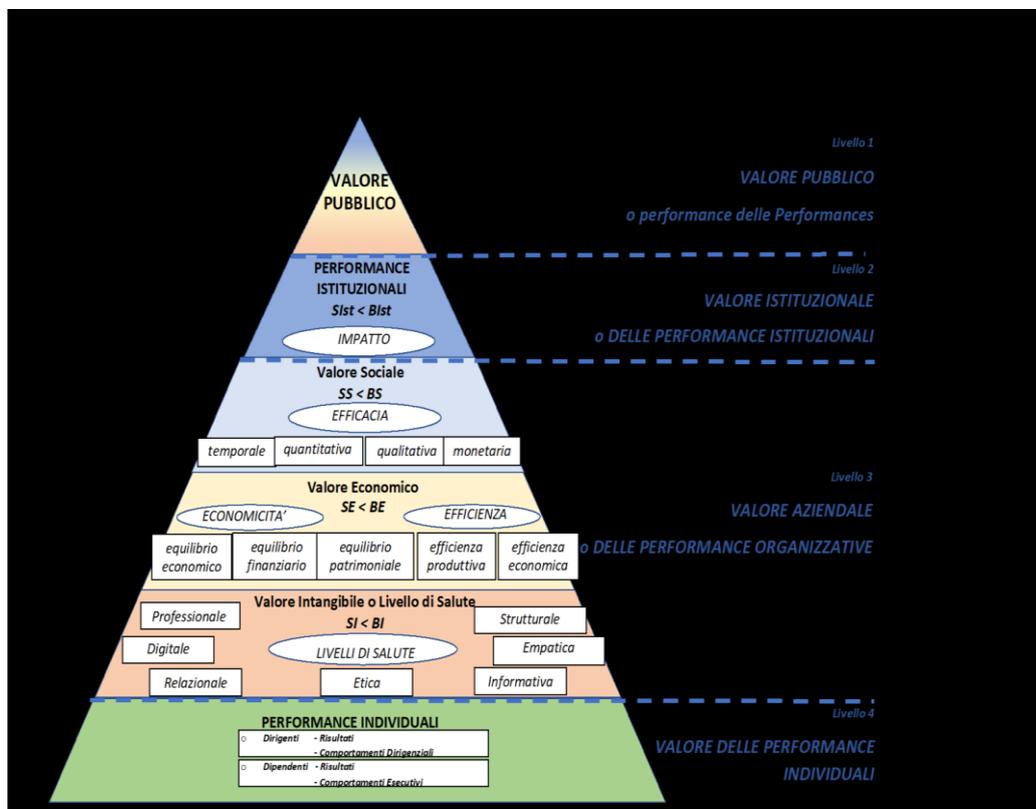
⁸⁴ con tale espressione, in contrapposizione al tradizionale approccio di Government ovvero di governo diretto, la recente letteratura indica la capacità della PA di governare sistemi e reti di soggetti economici e sociali ovvero, la capacità di contemperare le esigenze di portatori di interessi diversi.

⁸⁵ Il New Public Service è un framework che si basa sulla visione di una cittadinanza, una comunità, una società civile all'interno delle quali vigono rapporti collaborativi.

⁸⁶ economico, ambientale sociale e culturale

⁸⁷ E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il valore pubblico, la nuova frontiera della performance*, Ed. RIREA, 2015

governare strategicamente tramite la manovra coordinata dei flussi intercorrenti⁸⁸ tra i tre principali livelli della “Piramide”, ognuno dei quali si articola in specifiche performance istituzionali, organizzative ed individuali.⁸⁹



Piramide del Valore_ (Fonte: Deidda Gagliardo, 2018)

In sintesi, la logica piramidale è di dialogo tra gli attori coinvolti al fine di verificare i sacrifici che la comunità sarebbe disposta a sopportare per conseguire più benefici. Nella massimizzazione dei benefici e minimizzazione dei sacrifici, il valore pubblico⁹⁰ creato viene progressivamente accumulato di livello in livello, dal basso

⁸⁸ E. DEIDDA GAGLIARDO, interventi e interviste sulla piramide del Valore pubblico, in forumpa.it

⁸⁹ Le connessioni di flussi tra i diversi livelli consentono la chiara visualizzazione dei legami esistenti tra progettazione, governo e monitoraggio nella generazione del valore. “Sarà però necessario: - programmare adeguatamente gli obiettivi da raggiungere, i percorsi da seguire, le risorse da utilizzare;- controllare attentamente i risultati conseguiti, i percorsi seguiti, le risorse utilizzate; -valutare consapevolmente e oggettivamente i contributi individuali (esecutivi e dirigenziali) e organizzativi (operativi e strategici) al conseguimento delle performance istituzionali di mandato.” Cfr. cit. E. DEIDDA GAGLIARDO

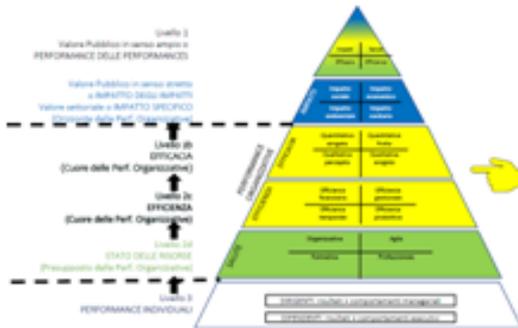
⁹⁰ calcolato come differenziale tra Benefici Socio-Economici-Intangibili ottenuti e Sacrifici sopportati (SSEI = BSEI)

verso l'alto, e trova la sua misura sintetica nel benessere complessivo secondo una prospettiva congiunta di territorio ⁹¹. La teoria piramidale si arricchisce in chiave Valore pubblico in una logica di sviluppo, non solo temporale, rispetto a quanto declinato in premessa di paragrafo.

⁹¹ Ente Territoriale Locale comunità

Come si CREA il Valore Pubblico?
La leva del Performance Management

Il Valore Pubblico dell'ente si crea facendo leva sul miglioramento delle performance



La PIRAMIDE del Valore Pubblico

Piramide del Valore pubblico, Deidda Gagliardo, Corso CERVAP sul PIAO, 2023

Come si ABILITA il Valore Pubblico?
La salute delle risorse

Il Valore Pubblico dell'ente si abilita migliorando la salute delle sue risorse



La PIRAMIDE del Valore Pubblico

Come si PROTEGGE il Valore Pubblico?
La leva del (Corruption) Risk Management

Il Valore Pubblico dell'ente si protegge facendo leva sulla gestione dei rischi corruttivi



La PIRAMIDE del Valore Pubblico

Piramide del Valore pubblico, Deidda Gagliardo, Corso CERVAP sul PIAO, 2023

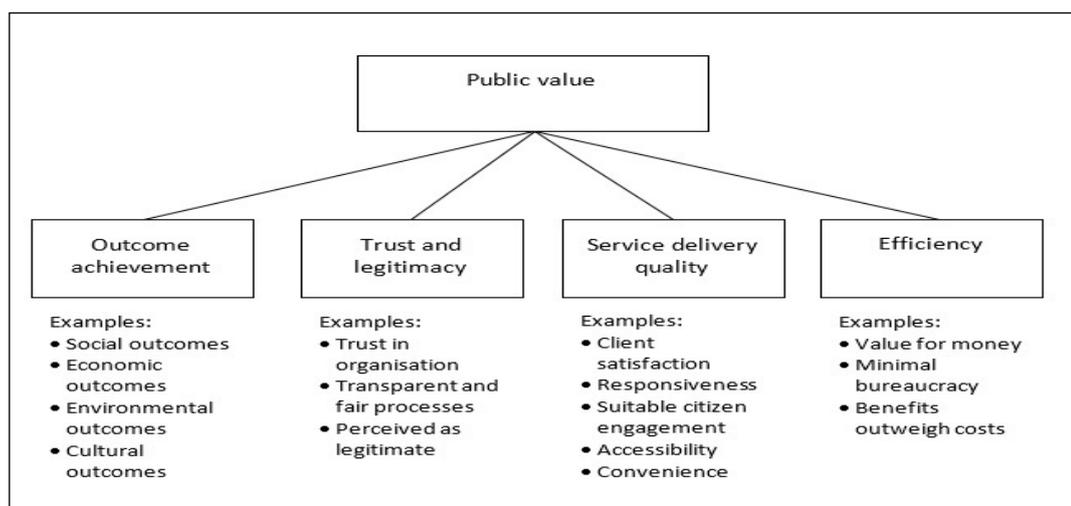
La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

Non è solo necessario ed indispensabile elaborare un metodo che genera valore pubblico, ma anche attivarlo e proteggerlo. Tradotto in una pratica gestionale a livello di Ente, significa porsi obiettivi di lungo periodo che accompagnino le politiche di sviluppo, che migliorino lo stato di salute delle risorse e che integrino meccanismi e sistemi in chiave anti-corruttiva. Se appare chiaro che la logica sottostante si fonda sulla manovra combinata di più dimensioni, non esclusa quella sociale osservata secondo la visuale della comunità e dell'Ente, è necessario comprendere che una corretta generazione di valore può essere considerata tale solo se arricchita dalla previsione di forme di partecipazione attiva⁹² e di partenariato allo scopo di mobilitare risorse finanziarie e umane, di condividere percorsi di progettazione e, non ultimo, garantire le tutele sociali attribuendo maggiore riconoscimento ad una vasta gamma di stakeholder.

Un ulteriore studio, che certamente aiuta ad arricchire la conoscenza dell'argomento, è quello condotto da Faulkner e Kaufman⁹³. Gli autori attraverso una sistematica analisi dei temi presenti in letteratura, hanno schematizzato le principali dimensioni di misurazione del valore pubblico identificandole in: raggiungimento dei risultati, fiducia e legittimità, qualità dell'erogazione del servizio ed efficienza.

⁹² Abbiamo già evidenziato le tipicità del *New Public Management*. A partire dalla metà degli anni '90, emerge, a contrasto, la corrente di pensiero denominata di *Public Governance* la quale ha invece focalizzato lo studio di come la pubblica amministrazione possa rapportarsi verso forme di cooperazione e partenariato con soggetti privati non for profit. Molto dibattuto è anche il tema relativo al ruolo di guida e coordinamento strategico (o steering), ossia alle problematiche del governo delle forme reticolari, intorno al quale gli studi sulla public governance assumono posizioni teoriche differenti.

⁹³ FAULKNER.N., KAUFMAN S., "Research and Evaluation Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value" in *Australian Journal of Public Administration*, 2018, Vol. 77, n.1, pag.69-86;



Dimensioni per la misurazione del valore pubblico

Fonte: Faulkner, Kaufman, 2018, pag.77

1) Raggiungimento dei risultati. Gli *outcome* da perseguire variano secondo l'organizzazione pubblica considerata e, di conseguenza, anche la misura adottata è da riferirsi ad un'ampia molteplicità di settori. Tale dimensione è stata diversamente valutata⁹⁴ in relazione alla differente sensibilità degli autori presi a riferimento.⁹⁵

2) “Fiducia e legittimità” si riferisce alla misura in cui un'organizzazione e le sue attività sono ritenute affidabili e percepite come legittime dal pubblico e dalle principali parti interessate. Questa dimensione comprende la misura in cui i cittadini si fidano dell'istituzione specifica,⁹⁶ si fidano dei programmi o servizi forniti dall'istituzione⁹⁷ e percepiscono i servizi resi dall'istituzione come equi e trasparenti.

⁹⁴ Ad esempio, BOZEMAN, B., H. RIMES E J. YOUTIE, menzionano tra questi risultati la sicurezza nazionale, la sicurezza alimentare, la salute umana, la protezione ambientale e l'accesso alla conoscenza. Benington suggerisce che possano essere parimenti considerati validi aspetti del valore pubblico i benefici per l'attività economica e l'occupazione, il capitale sociale e la coesione ed i risultati ambientali quali, a titolo esemplificativo, la riduzione dell'inquinamento, dei rifiuti e del riscaldamento globale. In Op. cit. Faulkner N., Kaufman, 2018

⁹⁵ BOZEMAN, B., H. RIMES E J. YOUTIE, “The Evolving State of the Art in Technology Transfer Research: Revisiting the Contingent Effectiveness Model” in Policy Research, 2015, 44 v.1, BENINGTON, J. “Creating the Public in Order to Create Public Value?” in International Journal of Public Administration 32, v.3, p.232–249, 2009, reperibile anche in <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>

⁹⁶ TALBOT C. AND WIGGAN J. “The Public Value of the National Audit Office” in International Journal of Public Sector Management 23, 2010, v. 1, p.54–70

Talbot e Wiggan⁹⁸, ad esempio, sostengono che la fiducia e la legittimità sono al centro della creazione di valore pubblico, perché le organizzazioni ritenute affidabili e percepite come legittime sono in grado di garantire il sostegno necessario per raggiungere gli obiettivi.

3) La “qualità del servizio pubblico” è un’ulteriore dimensione necessaria per la creazione di valore pubblico e si ritiene massimizzata quando gli utilizzatori siano totalmente soddisfatti e percepiscano il servizio reso come rispondente ai propri bisogni, conveniente e accessibile⁹⁹.

4) L’efficienza, infine, si riferisce alla capacità di massimizzare i benefici con il minimo utilizzo di risorse, in termini di costi,¹⁰⁰ in termini di minore burocrazia o di burocrazia “non necessaria”¹⁰¹ ed infine, in termini di “rapporto qualità-prezzo”.¹⁰²

Dall’analisi sin qui condotta, la teoria del valore pubblico rappresenta il framework adatto ad evidenziare il complesso multidimensionale della performance. Tuttavia, il concetto stesso di performance è strettamente collegato non solo alla specifica realtà organizzativa ma anche al contesto di riferimento, inteso quale insieme di relazioni esterne nelle quali si svolge l’azione dell’amministrazione ed alle quali la stessa è rivolta. Gli utenti e fruitori, siano essi interni od esterni, rivestono infatti un ruolo fondamentale nella declinazione delle scelte.

⁹⁷ TALBOT C. AND WIGGAN J. “The Public Value of the National Audit Office” in *International Journal of Public Sector Management* 23, 2010, v. 1, p.54–70

⁹⁸ Op. Cit. TALBOT C. and WIGGAN J., 2010

⁹⁹ KARKIN N. AND JANSSEN M. “Evaluating Websites from a Public Value Perspective: A Review of Turkish Local Government Websites” in *International Journal of Information Management* n. 34, 2014, V.3, pp. 351–363

¹⁰⁰ Op. Cit., FAULKNER N., Kaufman, 2018

¹⁰¹ MEYNHARDT T. and BARTHOLOMES S. “(De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground” in *International Public Management Journal* 14, 2011, V.3, pp.284–308

¹⁰² “o value for money” Per un approfondimento sul tema di vedano BROOKES, S. and WIGGAN J. “Reflecting the Public Value of Sport”, in *Public Management Review* n. 11, 2009, V.4, pp. 401–420; MUSSARI R. CEPIKU D., “Public administration reform in transition: reflections from the Albanian experience”, in *Public Management Review*, 2007, n. 9, Vol.3, Semptember, pp. 353-357

A tal fine è dunque necessario chiedersi quale elemento di correlazione possa congiungere la scelta degli obiettivi perseguiti rispetto alle esigenze del soggetto privilegiato (cittadino utente) e quanto tale combinazione di fattori sia applicabile nei Parchi Naturali e nelle aree protette.

Che cosa condiziona in queste realtà la strategia e la scelta delle azioni da implementare?

Il passaggio da un modello burocratico ad un modello partecipativo,¹⁰³ deve trovare, in concreto, idonei strumenti di dialogo e di raccordo. Se nelle aziende private il focus privilegiato delle dinamiche competitive è la soddisfazione del cliente, nelle moderne amministrazioni pubbliche la letteratura sul ciclo di Deming¹⁰⁴ e sul *Total Quality Management* ha insegnato che il vero obiettivo da perseguire è la minimizzazione del divario esistente tra qualità erogata e qualità percepita. La gestione della qualità diviene allora strategia, parte integrante della valutazione della performance in relazione alle risultanti di *customer satisfaction*. Che cosa origina il differenziale tra qualità erogata e percepita? Un ruolo fondamentale è certamente svolto dalle aspettative degli utenti dei servizi, fortemente influenzato non solo da pregresse esperienze ma da molteplici canali di informazione informale e *social network*.

Una strategia della qualità è, quindi, perseguibile solo attraverso il reale coinvolgimento dei *portatori di interessi istituzionali*¹⁰⁵ nella fase di elaborazione delle scelte e nei processi decisionali mirati alla creazione di valore pubblico, ovvero con

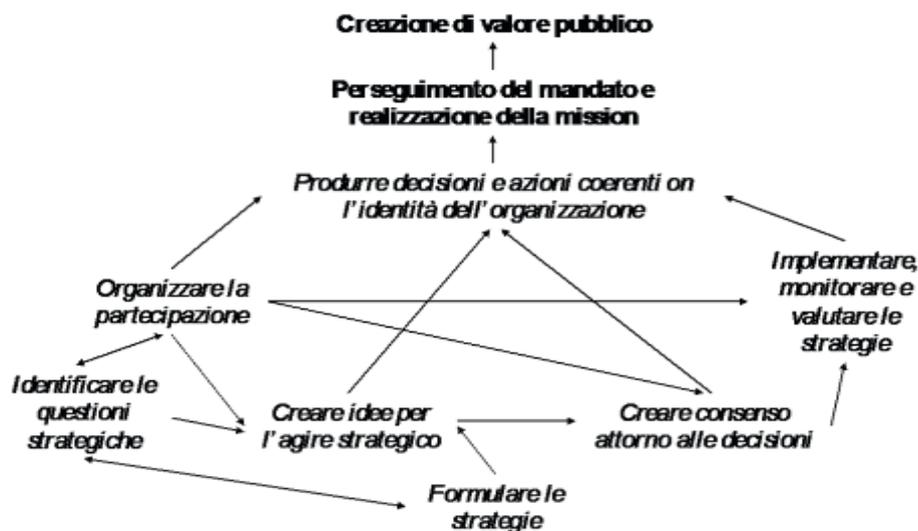
¹⁰³ stakeholder-oriented

¹⁰⁴ Il *ciclo di Deming* (PDCA, acronimo di Plan, Do, Check, Act,) è una metodologia manageriale utilizzata per la verifica, il controllo e soprattutto il miglioramento dei processi e dei prodotti finali. La suddivisione in quattro fasi è ciclica la fine di garantire una verifica del processo e conseguentemente, indirizzare le attività verso un flusso di miglioramento continuo. È noto anche come *ciclo di Shewhart*, (o ciclo PDSA, acronimo dall'inglese Plan, Do, Study, Act, in italiano "Pianificare, Fare, Studiare, Agire"). Uno sviluppo di Deming ha integrato l'originale formulazione inserendo una fase preliminare e propedeutica alla pianificazione data dalla osservazione del punto di partenza al fine di garantire una contestualizzazione e riflessione (OPDCA). Anche in questo caso lo scopo è il raggiungimento di una metodologia di cd. "miglioramento continuo della qualità" di lungo periodo.

¹⁰⁵ Termine usato dalla dottrina economico aziendale degli anni Trenta ed oramai ampiamente sostituito dal moderno Stakeholder utilizzato nelle teorie di management.

l'attivazione di un processo di *stakeholder engagement*.¹⁰⁶ Nella sua accezione più ampia, per “*stakeholder engagement*” si intende infatti il “*processo sistematico di dialogo e coinvolgimento, che muove dalla comprensione dei bisogni ed è inteso sia alla soddisfazione delle aspettative sia al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile*”.¹⁰⁷

Diviene dunque fondamentale, ai fini di una corretta pianificazione strategica, non solo chiedersi quali portatori di interesse coinvolgere ma altresì come identificarli.



Partecipazione degli stakeholder al processo di creazione del valore

Fonte: Cepiku D., “*Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*”, ERGEA, 2018, p. 80

Delle molteplici interpretazioni in letteratura,¹⁰⁸ la definizione qui adottata è quella elaborata da Freeman (1984) per il quale “*Lo stakeholder di un’organizzazione è ogni gruppo o individuo che può influire o essere influenzato, dal raggiungimento degli*

¹⁰⁶ processo con il quale un’organizzazione coinvolge nella formulazione delle proprie politiche o strategie aziendali tutti coloro che possono influire sul raggiungimento degli obiettivi dell’impresa, oppure che possono essere influenzati dal raggiungimento degli obiettivi dell’organizzazione.

¹⁰⁷ In KRIK T., FORSTATER M., MONAGHAN P., SILLANPA M., Il manuale dello stakeholder engagement. Il manuale per il professionista dello stakeholder engagement, Accountability, United Nations Environment Program, Stakeholder research associates Canada, 2005, vol.2, p. 9

¹⁰⁸ La parola Stakeholder viene utilizzata negli studi di management a partire dal 1963 grazie al lavoro svolto dallo Stanford research Institute. L’approccio metodologico emerse con la pubblicazione, nel 1984, del lavoro di E. FREEMAN “*Strategic management. A Stakeholder Approach*”

obiettivi dell'organizzazione".¹⁰⁹ A fronte poi delle diverse metodologie e processi di *engagement*, il punto di partenza è comune. L'individuazione dei portatori di interesse deve passare per la loro "mappatura"¹¹⁰ con riferimento sia allo stato della relazione esistente, sia della legittimazione e capacità di incidere sulle scelte ed orientare, pertanto, la pianificazione.

Nel caso degli enti Parco, parte dei portatori di interesse è atipica in quanto costituita dagli ecosistemi che l'area protetta conserva e tutela. Si tratta, in tale contesto, di avere particolare riguardo alla ricerca di una metodologia inclusiva ove possano trovare spazio l'ambiente, gli stakeholder "senza voce" e le generazioni future. L'inclusività può essere raggiunta attraverso l'adesione a *tre principi*¹¹¹:

1. *Rilevanza*, che richiede la conoscenza di che cosa preoccupa ed è importante per l'organizzazione e per i suoi stakeholder.
2. *Completezza*, che richiede la comprensione e la gestione degli impatti concreti e dei relativi punti di vista, bisogni, percezioni ed aspettative degli

¹⁰⁹ AA.VV., *Teoria degli Stakeholder*, a cura di FREEMAN R.E., RUSCONI G., DORIGATTI M., Franco Angeli, Milano, 2007, p. 112

¹¹⁰ R.K. MITCHELL, *Verso una teoria dell'identificazione e della salienza degli stakeholder: definire il principio di chi sono e cosa conta davvero*, in *La Revisione dell'Accademia di Management*, ottobre 1997, Vol. 22, n. 4, pp. 853-888 in <https://doi.org/10.2307/259247>; SUCHMAN M.C., *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional approaches*, *academy of Management Journal*, 1995, Vol. 20, p. 574

In particolare, nel 1997 MITCHELL, ha sviluppato un modello per identificare e catalogare in categorie diversi tipi di stakeholder. Tale distinzione parte dall'idea che un soggetto possa influenzare, o avere potere sull'altro, nella misura in cui può obbligarlo a "*a fare qualche cosa che altrimenti non avrebbe fatto*". In tal senso, le categorie si evidenziano in relazione al *potere dello stakeholder di influenzare l'impresa; alla legittimità della relazione dello stakeholder con l'impresa; ed infine all'esistenza di una urgenza delle aspettative degli stakeholder nei confronti dell'impresa*. I concetti di legittimità e di urgenza sono quelli ripresi dalle definizioni datane da SUCHMAN (1995). Il primo inteso come «*una percezione generalizzata o una premessa secondo cui le azioni di una entità sono desiderabili, proprie o appropriate all'interno di un sistema sociale di norme, valori, credenze e definizioni*». L'urgenza definita invece in base "alla sensibilità temporale" del portatore di interesse. Peculiarità questa che ne rende l'identificazione dinamica.

Il modello di Mitchell prevede un ruolo chiave per i manager chiamati non solo a prendere decisioni in maniera orientata rispetto ai bisogni manifestati dai portatori di interesse, ma soprattutto con la responsabilità di scegliere quelle strategie che meglio riconciliano gli interessi divergenti.

¹¹¹ AccountAbility, *Il Manuale dello stakeholder Engagement*, United Nation Environment Programme Stakeholder research associates Canada, Vol. 2, 2005, p. 15

stakeholder ad essi associati.

3. *Rispondenza*, che richiede una risposta coerente con le tematiche rilevanti per gli stakeholder e per l'organizzazione.



ACCOUNTABILITY (2005), Il Manuale Dello Stakeholder Engagement, Vol.2, Pag. 15

In tale contesto più che in altri, quindi, la comprensione della reale portata del valore pubblico atteso nell'ambiente di riferimento e, contestualmente, dell'obiettivo di performance è particolarmente complessa e non scontata.

3.2. Sullo sfondo della ricerca: beni comuni e servizi ecosistemici

Lo sviluppo delle domande di ricerca nel percorso sin qui seguito ha evidenziato i principali aspetti manageriali che, nei capitoli seguenti, troveranno in parte concreta applicazione. I Parchi, come già più volte ribadito, sono realtà complesse tanto quanto ne è semplice l'articolazione interna organizzativa. Nel tentativo di calibrare un metodo di generazione valore sarà, quindi, necessario in primo luogo individuare all'interno dell'articolato e complesso patrimonio valoriale, su quali chiavi o su quale combinazione di chiavi di lettura sia necessario agire.

Va inoltre definito lo spazio, non solo fisico, sul quale si concentra la domanda di ricerca. Se in un lontano passato il Parco era essenzialmente associato all'idea di terreno o giardino annesso a castelli o ville signorili, con il tempo il termine stesso ha trovato non solo nuove e diverse declinazioni ma, soprattutto, nuove funzioni, sino ad arrivare al concetto di parco naturale comunemente associato a vaste aree di natura

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

incontaminata in cui flora e fauna vivono al riparo dall'azione umana

Queste aree, quindi, per i peculiari e spesso rari aspetti naturalistici¹¹² vengono sottoposte a tutela, al fine di salvaguardarle dalle azioni capaci di alterarne i caratteri distintivi¹¹³. Nonostante i numerosi modelli esistenti di gestione, caratterizzati da diverse forme giuridiche e di meccanismi di attuazione di un'area protetta riconosciuti dalla IUCN¹¹⁴, in generale, un Parco si può definire come un sistema aperto, strettamente collegato agli altri sistemi territoriali e con essi partecipa a tutti i fenomeni che coinvolgono sia l'ambiente naturale che quello strettamente umano.

In questo caso la ricerca definitoria iniziale di valore pubblico, per poi individuare il corretto approccio empirico in grado di generarlo, deve quindi necessariamente avere, per lo meno come sfondo di indagine, la vocazione dei beni comuni da un lato e le logiche del governo relazionale dall'altro. La riflessione è di indubbio interesse in quanto permette di non trascurare aspetti ed elementi utili a comprendere se le teorizzazioni e i metodi di generazione del valore pubblico esistenti siano validi e applicabili ai Parchi, realtà che si basano sulla logica per cui lo spazio è prima di tutto territorio è identità culturale e poi visione che, prima di essere codificata normativamente, contiene in sé componenti dinamiche e funzionali al vivere. Ciò è tanto più vero quando si considera che un Parco non è solo spazio, è cultura, è paesaggio. Costituisce, quindi, non solo uno strumento per la conservazione dell'ambiente e della biodiversità,¹¹⁵ ma anche una fonte di arricchimento e conoscenza degli usi prevalenti del territorio, un luogo ideale di garanzia dell'equilibrio uomo ambiente e di attuazione delle misure di sviluppo sostenibile.

Ma non basta. Un Parco può essere non solo spazio da proteggere ma anche spazio che ospita una città, spazio da vivere, spazio da ammirare. Dunque, in sottofondo alla ricerca emerge il tema dei beni comuni, sia come nuovo paradigma del concetto di proprietà costituzionalmente orientato, sia con riguardo alla necessità di valutare la

¹¹² geologici, geomorfologici, idrografici, floristici, faunistici, paesistici

¹¹³ Tale descrizione fa rinvio <https://www.treccani.it/enciclopedia/parco/>

¹¹⁴ Unione Mondiale per la Conservazione della Natura, in <https://www.iucn.it/>

¹¹⁵ L'obiettivo principale di definizione delle aree protette è senza dubbio conservare e preservare la biodiversità, tuttavia, con sempre più evidenza, assistiamo alla elaborazione di modelli di gestione tesi non solo alla conservazione ma anche alla valorizzazione delle aree (compresi i siti della Rete Natura 2000).

dimensione collettiva e la regolamentazione finalizzata al loro utilizzo. È indifferente che il “titolo di proprietà” sia pubblico o privato, di un’azienda o di un Comune, l’importante è che lo spazio promuova un’attività collettiva e non sia gestito in base ad un modello di esclusione interessato solo a profitti e rendita.

Spazio da vivere



La protezione dello spazio e dei Parchi urbani, aiuta la socializzazione, riguarda le identità dei cittadini che lo frequentano e personalizzano. Il vissuto crea e conserva nel tempo l'identità culturale.¹¹⁶

Spazio da abitare



¹¹⁶ E' stato dimostrato che i bambini che vivono in zone con un buon accesso ad aree verdi passano meno tempo davanti alla televisione, computer e smartphone e hanno una prevalenza dell'obesità dall'11 al 19 per cento inferiore a bambini che hanno meno o nessun accesso ad aree verdi. Per un approfondimento si fa integrale rinvio a P. DADVAND et al., (2014). *Rischi e benefici degli spazi verdi per i bambini: uno studio trasversale di associazioni con comportamento sedentario, obesità, asma e allergia* in Prospettive sulla salute ambientale, volume 122, numero 12, Dicembre 2014 visionabile anche nella versione originale inglese in <https://doi.org/10.1289/ehp.1308038>



Spazio che ospita la città

Lo spazio che ospita il quotidiano avvicina l'uomo alla natura e crea l'esigenza di conservazione e protezione per le generazioni future. Il parco che ospita la città crea la cultura della sostenibilità.



Spazio da ammirare_paesaggio

*“Lo spazio come paesaggio è elemento del benessere individuale e sociale. La sua salvaguardia, gestione e pianificazione comporta non solo diritti ma responsabilità per ciascun individuo”.*¹¹⁷

¹¹⁷ A cura di M.FRANK e M.P.NAMER, La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo, Ricezione, criticità, prospettive, Edizioni Ca'Foscari _ Firenze 20 Ottobre 2000, in <https://edizionicafoscari.unive.it/>

Sui beni comuni vi è però un problema di identificazione¹¹⁸. Alle difficoltà definitorie si accompagna l'incertezza di quali tipologie di beni possano far parte dell'insieme. È infatti una categoria che non si presta ad essere descritta facilmente, non solo per via della impossibilità di sintetizzarne in maniera onnicomprensiva i caratteri peculiari, ma anche in quanto gli studi condotti sul tema non sono unanimi.¹¹⁹ Ciò che è certo, e che deve essere considerato quale substrato alle riflessioni che seguiranno, è che i beni comuni sfidano il concetto classico di sovranità e proprietà.



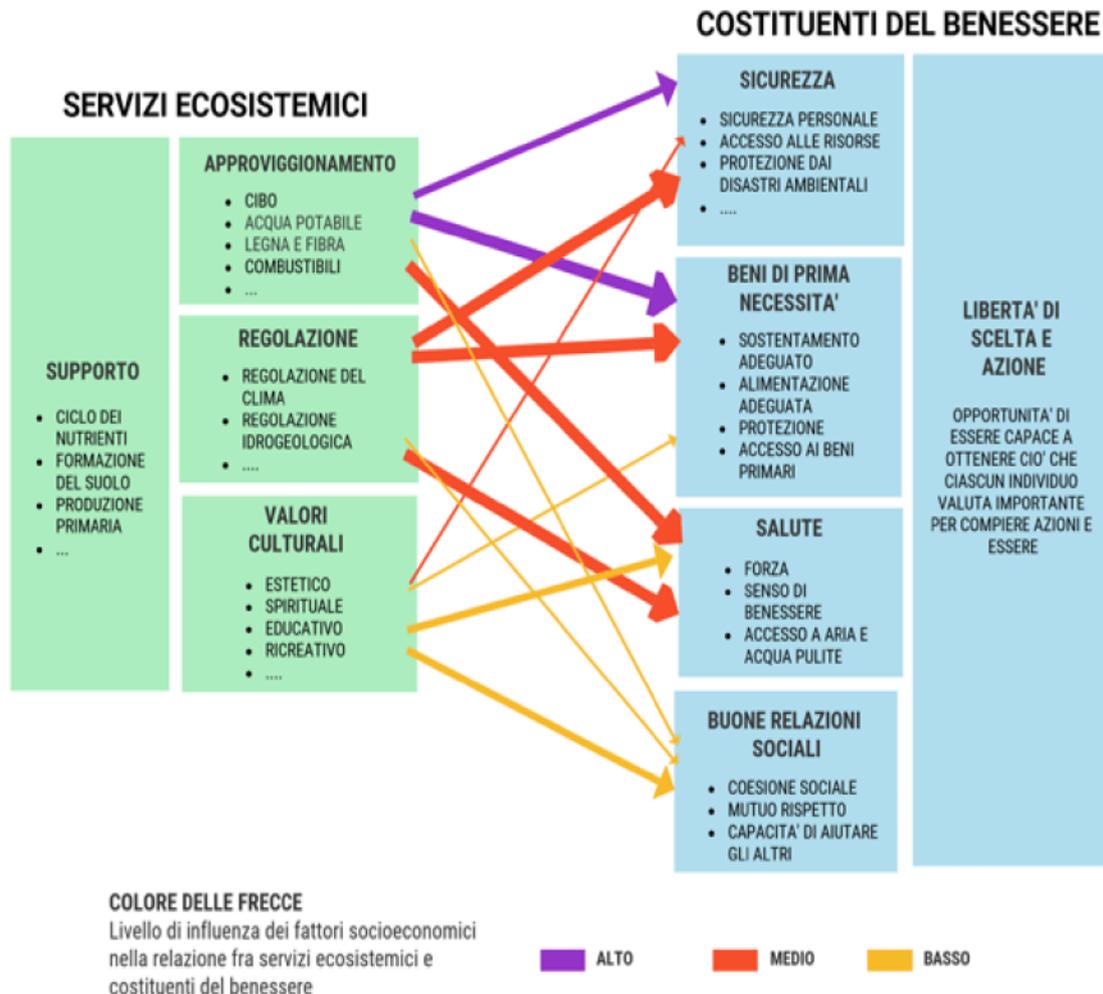
Spazio da tutelare e da conservare

La base che accomuna tutte le osservazioni porta ad individuare componenti dinamiche, funzionali e relazionali. Sullo sfondo della ricerca, quindi, non vi sono solo beni comuni ma la consapevolezza che, in generale, il benessere dell'individuo dipende dagli spazi in cui vive e con cui si relaziona e, in un certo qual modo, dai servizi forniti dalla natura.

¹¹⁸ Ritroviamo una definizione *"beni comuni"* "nei lavori della Commissione sui beni pubblici, istituita con decreto del Ministro della giustizia il 21 giugno 2007 con l'intento di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici. La commissione presieduta da Stefano Rodotà, ha così definito *"beni comuni"* *quei beni a consumo non rivale, ma esauribile, come i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, le foreste, i beni ambientali, la fauna selvatica, i beni culturali, etc., i quali, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata, esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone e dei quali, perciò, la legge deve garantire in ogni caso la fruizione collettiva, anche in favore delle generazioni future"*.

¹¹⁹ L'individuazione e valorizzazione dei beni comuni in una pubblica amministrazione sconta inoltre l'inesistenza di una chiara individuazione normativa e conseguentemente il riconoscimento di una dimensione giuridica.

o scenario è, dunque, quello delle dinamiche proprie dei servizi ecosistemici¹²⁰ capaci di ampliare la portata di tutela e conservazione sia come contenuti, sia come rilevanza, anche in senso territoriale



Relazioni fra servizi eco sistemici e benessere umano¹²¹

¹²⁰ In Italia i modelli studiati sono relativi in particolare modo al caso di ambienti boschivi e regolati e tutelati con strumenti di regolamentazione e vincoli. Tuttavia, la creazione della rete Natura 2000 e l'offerta di compensazioni ai gestori delle aree tutelate contribuiscono alla diversificazione degli strumenti di tutela dei SE tanto da far sì che l'attenzione è stata posta anche su altri strumenti economici, tra i quali i sistemi per pagamenti ambientali.

¹²¹ In Figura è riportato uno schema tratto dal "Millennium Ecosystem Assessment" nel quale sono evidenziati i flussi che dai SE si dipartono per sostenere direttamente o indirettamente il benessere delle diverse componenti del pianeta nei Servizi Ecosistemici e il benessere umano. fonte: <https://www.reteclima.it>

Ordinariamente i servizi ecosistemici vengono dalla letteratura raggruppati in tre principali categorie, alla cui base ci sono i servizi di supporto alla vita, cioè i servizi essenziali per garantire gli altri.¹²²

Si tratta di un concetto che certamente amplifica quello di conservazione in chiave dinamica. In altre parole, *non esistono solo la componente umana e naturale che interagiscono nell'ambito del cosiddetto socio-ecosistema (concetto di ecosistema ampliato a considerare in modo integrato e dinamico la componente antropica), ma anche una serie di forzanti (o determinanti) esterne che ne condizionano le dinamiche.*¹²³

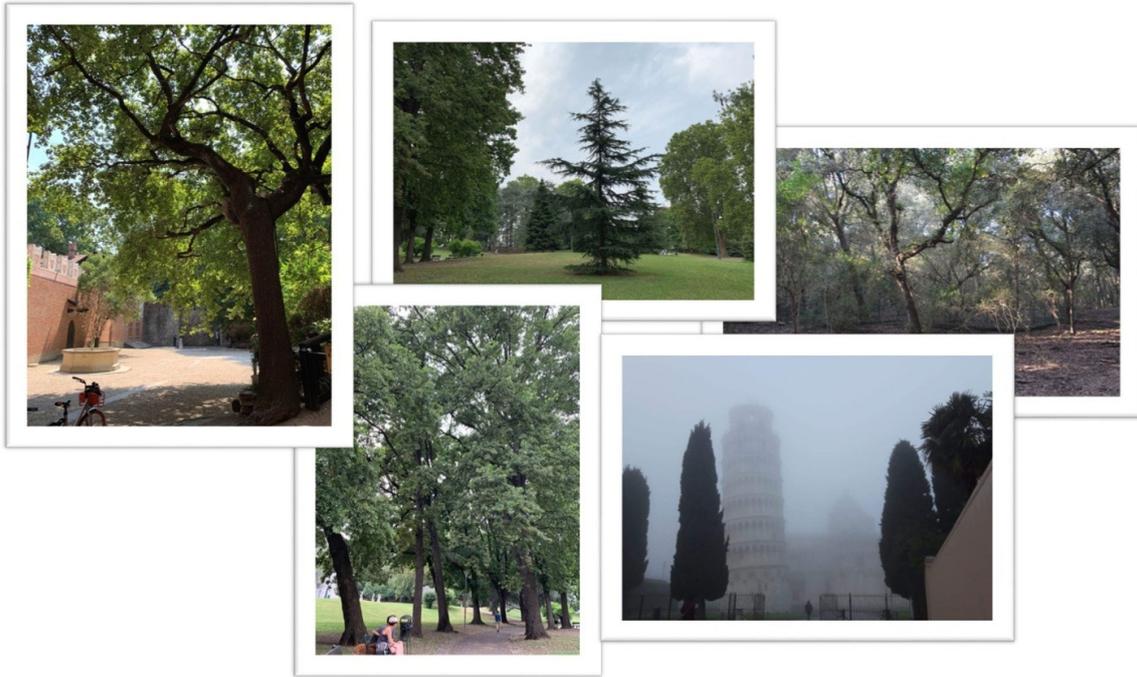
Nello schema del presente lavoro, tuttavia, ciò che è interessante rilevare non è tanto il meccanismo dei servizi ecosistemici in sé, il cui approfondimento esula dal percorso e dal metodo proprio della ricerca, quanto la constatazione che se *“la foresta e la natura possono vivere con o senza città, le città non possono sopravvivere senza foreste e senza natura.”*¹²⁴

¹²² (1) SE di regolazione di gas atmosferici, clima, acque, erosione, prevenzione del dissesto idrogeologico, regolazione dell'impollinazione, habitat per la biodiversità; (2) SE di approvvigionamento di cibo, materie prime, acqua dolce, variabilità biologica; (3) SE culturali, quali valori estetici, ricreativi, educativi, spirituali, artistici, identitari. Lo schema tratto dal “Millennium Ecosystem Assessment è reperibile anche in <https://www.reteclima.it/capitale-naturale-biodiversita-e-servizi-ecosistemici-cosa-sono/>

¹²³ AA:VV.; Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità, Esiti del Tavolo Tecnico, Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia, Ministero del Territorio e del Mare, p.5 ss.

In particolare, per quanto qui di interesse, nel documento si evidenzia che *“il concetto generale di servizi ecosistemici e della loro gestione va inteso quindi in un’ottica di medio lungo periodo, nella quale la valorizzazione dei servizi e degli interventi conservativi e, più in generale, gestionali devono adeguatamente tenere conto da un lato della proiezione delle forzanti, considerando molteplici possibili scenari futuri, e dall’altro, degli effetti collaterali e delle retroazioni degli interventi proponibili sugli scenari stessi. Ad esempio, eventuali effetti negativi di alcune politiche ambientali, come quelli delle emissioni di gas serra. Per poter adottare un approccio ecosistemico, i decisori e in generale i politici devono quindi dotarsi di strumenti conoscitivi e gestionali in grado di considerare le dinamiche in questione, distinguendo i diversi ambiti di interesse e rilevanza e conoscendo le interrelazioni a scale (spaziali e temporali) diverse”* ;

¹²⁴ OLTRE LA PANDEMIA Società, salute, economia e regole nell’era post Covid-19 a cura di Gianmaria Palmieri, Università Degli Studi Del Molise Centro di ricerca interdisciplinare su Governance e Public Policies, Editoriale Scientifica, 2020, volume II, MARCO MARCHETTI - ROBERTO TOGNETTI - FABIO SALBITANO, Alberi Foreste, Città(intelligent) e Salute, p. 1490.



Fonte Forest@, Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale, foto scattate¹²⁵ all'interno del Parco del Valentino, nella città di Pisa e all'interno della Tenuta Presidenziale di Castelporziano

Da ciò consegue che qualsiasi tentativo di applicazione di un metodo scientifico di generazione di valore, nel tenere conto di strumenti propri del management pubblico, non potrà esimersi da uno sforzo di ricerca e costruzione di indicatori che, sulla base di programmi partecipati e servizi ecosistemici, mettano in relazione e definiscano dimensioni integrate di sostenibilità.¹²⁶

¹²⁵ S. FARES, G. SANESI, G.VACCHIANO, F. SALBITANO, M.MARCHETTI, Forest@, Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale, Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale, Le foreste urbane ai tempi del Covid 19 ci proteggono dalle polveri sottili, 2020, 17, pag.48-49

¹²⁶ Il concetto stesso di sviluppo sostenibile è contenuto anche nella *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo*, approvata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) a Rio de Janeiro dal 3 al 4 giugno del 1992. Ove si legge nella premessa, tra gli altri, che i principi elencati hanno come presupposto il riconoscimento della “*natura integrale ed indipendente della Terra, la nostra casa*” e che pertanto, “*il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future*” (principio 3) e ancora, in particolare che “*al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo*” (principio 4). Per una lettura integrale dei documenti della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e sviluppo si veda <https://www.are.admin.ch/are/it/home/sviluppo-sostenibile/politica-sostenibilita/agenda2030.ver.html>

Se le civiltà umane, sempre più complesse e tecnologicamente avanzate, si sono in parte allontanate dalla natura, continuano a dipendere interamente dai servizi che essa fornisce, tanto più se si tiene conto di quanto gli eventi della crisi climatica globale¹²⁷ minaccino non solo la stabilità ecologica degli spazi verdi ma anche i benefici che offrono alla società¹²⁸ e all'individuo in termini di benessere fisico¹²⁹ e spirituale. Sempre più progetti sono rivolti, soprattutto nelle grandi città, a soluzioni di spazi e isole verdi capaci di mitigare le variazioni climatiche funzionali, quale contrasto sia alle isole e ondate di calore, sia alle alluvioni urbane e all'evidente rischio da dissesto idrogeologico che queste comportano.

“Il Capitale Naturale è un bene comune, la cui qualità e funzionalità va preservata e valorizzata in quanto essenziale per tutte le attività antropiche e per il perseguimento dello sviluppo sostenibile. Sin dagli anni '70, quando si è iniziata a palesare in modo concreto la forte pressione di crescita economica ed espansione demografica, si è avvertita l'esigenza che il genere umano (ri)trovasse l'armonia con la natura [per ...] evitare di oltrepassare le soglie critiche – in termini qualitativi e quantitativi – di deterioramento, i fenomeni irreversibili che portano a conseguenze gravi, oltre che per l'ambiente, anche per la nostra società ed economia”.¹³⁰

¹²⁷ I cambiamenti ambientali, oltre a costituire una quotidiana fonte di preoccupazione, costituiscono il tema principale del dibattito politico a livello nazionale e internazionale.

¹²⁸ Ed in tal senso assistiamo ad una crescita esponenziale di ricerca di materiali rinnovabili e ecosostenibili, allo studio ed alla regolamentazione e regolazione della qualità dell'acqua e dell'aria. L'alta percentuale di casi di COVID-19 nella pianura padana, regione nota per essere soggetta ad altissimi livelli di inquinamento atmosferico, ha evidenziato la forte correlazione tra inquinamento, presenza di materiale genetico sul particolato atmosferico e la forte incidenza di diffusione del contagio nella popolazione .

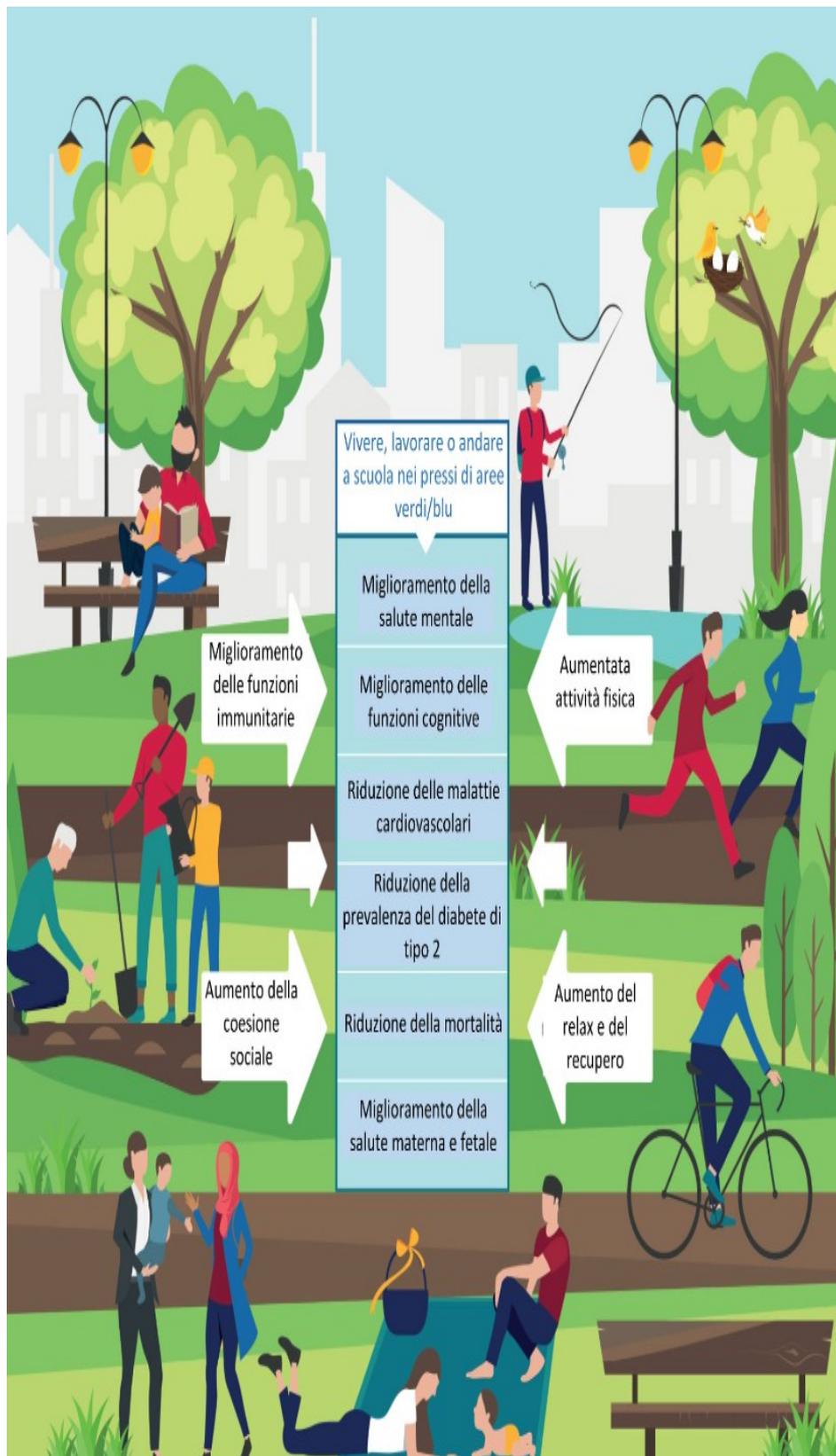
¹²⁹ ruolo fondamentale nel consolidamento della cultura della valorizzazione dei servizi offerti dagli ecosistemi e le loro relazioni con il nostro benessere è stato svolto dal progetto Millennium Ecosystem Assessment e dai suoi prodotti (MA, 2005) con l'obiettivo di approfondire lo studio e l'evoluzione degli ecosistemi del pianeta in chiave di impatti delle attività umane sul benessere e sulla sostenibilità di lungo periodo. Per approfondimenti si fa rinvio a <https://www.isprambiente.gov.it/>

¹³⁰ Cfr., Statement denominato “il Capitale Naturale al tempo del Covid-19, del Green Deal e della Ripresa economica” , espresso dal Comitato per il Capitale Naturale italiano in occasione del Convegno” “Conoscere, valutare, conservare e arricchire il capitale naturale“, organizzato Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) il 22 maggio 2020, in diretta streaming sul profilo del MATTM in occasione della giornata mondiale delle biodiversità reperibile in https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/statement_capitale_naturale_2020_.pdf;



Immagine tratta da *Science for Environment Policy* "Taking stock: progress in natural capital accounting", modificata da Unione Europea, 2017

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.



L'ampia gamma di servizi culturali offerti da un parco urbano. (Modificato da Agenzia Europea per l'Ambiente (2019), Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe)

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

CAPITOLO IV, Proposta metodologica di generazione del valore pubblico per le aree protette:

4.1. La costruzione del metodo; 4.2. Mission e Vision: capire la direzione. Primo tassello di una corretta pianificazione; 4.3. Mappature e portatori di interessi; 4.4. Le analisi SWOT e le analisi di contesto; 4.5. Esercizi di catalogazione: la costruzione della matrice del valore pubblico; 4.5.1. Le dimensioni del Valore pubblico; 4.5.2. Aree di intervento e definizione delle valutazioni; 4.6. Indicatori e target. Elementi indispensabili o meno? 4.7. Portatori di interesse in concreto

CAPITOLO IV

Proposta metodologica di generazione del valore pubblico per le aree protette

“Il valore pubblico non si misura in base alla natura dell'azione pubblica, ma in base alle capacità dell'attore pubblico di essere efficace ed efficiente nel condurre le azioni pubbliche, a prescindere dal loro orientamento”

Moore Mark H.,

La creazione di valore pubblico

4.1 La costruzione del metodo

Oggi più che mai si auspica l'applicazione, ai processi decisionali delle istituzioni, di pratiche che tengano conto del valore intrinseco della natura e, su questa base, consentano di attuare politiche in grado di soddisfare i bisogni umani rafforzando il rispetto dei sistemi naturali, generando con ciò valore pubblico. Tale assunto non appare lontano da quanto declinato dalla Funzione pubblica nell'approccio definitorio attualizzato nella redazione del PIAO (Piano Integrato di attività e organizzazione)¹³¹

¹³¹ Il PIAO, acronimo di documento unico di programmazione e governance, è il documento unico introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021. Con il preciso scopo di semplificazione, il Governo ha così impostato una metodologia di raggruppamento di documenti programmatori che le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre ed approvare con cadenza annuale. Si tratta in particolare di sette piani e per la precisione: il Piano dei Fabbisogni di Personale; il Piano delle Azioni Concrete; quello per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali; il Piano della Performance; il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza; quello Organizzativo del Lavoro Agile e, infine, il Piano di Azioni Positive. Restano, quindi, esclusi dall'unificazione soltanto i documenti di carattere finanziario.

Per un approfondimento sul tema E. DEIDDA GAGLIARDO E R. SAPORITO, *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*, in Rivista Italiana di Public Management, Vol. 4. N.2_2021

ove la generazione del valore pubblico¹³² è strettamente connessa all'aumento del benessere equo e sostenibile e declinato nelle sue molteplici dimensioni.

Come elaborato da ISTAT e CNEL, i dodici (12) principali indicatori di Benessere Equo e Sostenibile sono stati individuati primariamente in: salute; istruzione e formazione; lavoro e conciliazione dei tempi di vita; benessere economico; relazioni sociali; politica e istituzioni; sicurezza; benessere soggettivo; paesaggio e patrimonio culturale; ambiente; innovazione, ricerca e creatività; qualità dei servizi.¹³³

Ma l'aumento del benessere presuppone una forma di confronto tra un prima ed un dopo e, quindi, l'applicazione di metodi che permettano la misurazione e non si limitino a parlare di performance altrimenti si rischierebbe di ancorare, ancora una volta, al mero raggiungimento di obiettivi strategici autoreferenziali un valore meramente numerico. Il valore pubblico è, quindi, non tanto la *misura* del benessere ma, più propriamente, *l'impatto* generato dalle politiche realizzate dall'Ente sul *livello* di benessere, tanto più esteso quanto riconosciuto e condiviso attraverso percorsi partecipati da utenti (interni ed esterni) e portatori di interesse. Non solo: il valore pubblico generato è tanto più grande quanto maggiore è la capacità di trovare un compromesso migliorativo tra le varie dimensioni del benessere.

Il contributo che si vuole proporre con il presente capitolo va individuato nella proposta e descrizione di una metodologia di governo del territorio che, adeguandosi alla normativa vigente in tema di programmazione e obiettivi amministrativi degli enti gestori, in particolare dei Parchi naturali regionali, possa essere poi applicato al sistema ambiente e rappresentare un approccio decisionale "aggregato" o di tipo integrativo nel quale tutti i soggetti coinvolti, sia istituzionali sia portatori di interessi diffusi, siano in grado di orientarsi secondo logiche di coordinamento e non di conflittualità. La letteratura citata nel capitolo precedente va allora contestualizzata perché, se è vero che

¹³² Cit. Linee Guida Dipartimento Funzione Pubblica 2017_2021. La Funzione Pubblica definisce il Valore Pubblico come "*il livello di BENESSERE economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini, creato da un'amministrazione pubblica o co-creato da una filiera di PA e organizzazioni private e no profit. Un ente crea Valore Pubblico quando produce IMPATTI sulle dimensioni del benessere economico, sociale, ambientale e sanitario di cittadini e imprese interessati dalla politica e/o dal servizio.*"

¹³³ Per un approfondimento sulla individuazione e sviluppo degli indicatori si fa rinvio al RAPPORTO bes2023, Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia, a cura di A. TINTO, Istituto Nazionale di Statistica, in 2023, p. 27, p.51 ss.

un metodo scientifico deve poter essere replicato, è altrettanto vero che lo stesso è strumento utile solo se è facilmente e concretamente applicabile.

La natura delle aree protette e la loro semplicità organizzativa da un lato e complessità di gestione dall'altro, hanno infatti bisogno di schemi e linee guida semplificate rispetto ad altre organizzazioni più complesse.

4.2 Mission e Vision: capire la direzione. Primo tassello di una corretta pianificazione

La corretta individuazione delle questioni strategiche deve essere propedeuticamente e necessariamente preceduta da una chiara analisi di contesto e definizione del proprio orientamento di fondo, che ne guida ruolo e azioni e che trova una sintesi:

- nella Visione (fine);
- nella Missione (Obiettivi)
- e nei Valori in cui essa si riconosce

Si tratta certamente di elementi derivati dall'economia aziendale, noti e dati per scontati nelle organizzative più complesse o di lunga storia normativa, assenti quasi totalmente nella realtà dei Parchi ed in generale delle Aree protette, ove difficilmente si riscontra e si evidenzia la dichiarazione di tale orientamento. Ma non tutti i Parchi sono uguali, e già solo per collocazione geografica a nulla varrebbe la legge quadro di riferimento che li accomuna. La Visione e la Mission sono infatti un elemento in più, sono derivanti dallo statuto proprio dell'ente, sono la ragione per cui quel Parco di fatto esiste. La loro corretta individuazione e dichiarazione è allora la vera e propria bussola di orientamento per la scelta strategica delle politiche da attuare che, altrimenti, sarebbe lasciata al caso, non solo fonte di autoreferenzialità secondo il vertice di Governo ma, ancor di più, fonte di "disordine" (se non spreco di risorse) nella scala di priorità da perseguire.

Ma cosa sono esattamente e come definirli?

La Vision¹³⁴ è la descrizione chiara e ispiratrice (vision Statement), spesso racchiusa in una frase facile da ricordare, che aiuta a focalizzare ciò che un'azienda o un'organizzazione mira a diventare in un orizzonte di lungo termine. Rappresenta l'immagine del futuro. Esprime gli ideali che caratterizzano il management dell'Ente definendo le politiche che si intende adottare per l'attuazione della Missione istituzionale. È fortemente correlata alla sfera della pianificazione, per la definizione degli obiettivi di medio - lungo termine, e della programmazione, per la definizione e il conseguimento di obiettivi operativi di breve termine.

La Mission¹³⁵ ha, invece, una dimensione più concreta e rappresenta il modo in cui la vision viene realizzata nelle attività, nei progetti e nelle relazioni con altri soggetti.

Si sviluppano su piani diversi e hanno dimensioni temporali opposte. la Vision guarda al futuro mentre la Mission si concentra sull'immediato. È altrettanto evidente che, se si accoglie la visione di strategia come visione, la sua definizione concreta, ovvero la formulazione di un “disegno del futuro desiderato e delle modalità atte a determinarlo”¹³⁶, richiede necessariamente l'avvio di un processo di ideazione e conseguente formalizzazione, in un sistema integrato, delle decisioni necessarie.

Richiamando le parole di John M. Bryson¹³⁷ la pianificazione è un vero e proprio “approccio mentale” finalizzato a formulare un pensiero strategico imperniato su semplici ma vitali interrogativi:

¹³⁴ Esprime gli ideali che caratterizzano il management dell'Ente definendo le politiche che si intende adottare per l'attuazione della Missione istituzionale. È fortemente correlata alla sfera della pianificazione (per la definizione degli obiettivi di medio - lungo termine) e della programmazione, per la definizione e il conseguimento di obiettivi operativi di breve termine

¹³⁵ *“Esprime la stessa ragion d'essere dell'Ente e presuppone una chiara definizione degli intenti strategici definiti per la realizzazione della vision. In questa fase vengono individuati i bisogni da soddisfare, le risposte che si intende fornire e le finalità da conseguire. La Missione, pertanto, è intimamente correlata alla pianificazione strategica”* in Edicola Professionale, IPSOA GRUPPO Wolters Kluwer, Azienditalia, I Corsi 2010, Pianificazione Strategica e location intelligence, Lezione2, Formulazione delle strategie e sviluppo del Piano, par.4, Definizione della mission e dei valori, p. 26 ss.

¹³⁶ ACKOFF L.R., A concept of corporate planning, Wiley, New York, 1970, p.1ss

¹³⁷ *“What is strategic planning? I define it as a deliberative, disciplined approach to producing fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization (or other entity) is, what it does, and why. Strategic planning may be thought of as a “way of knowing” intended to help leaders and managers discern what to do, how, and why Strategic planning of this kind can help leaders and managers successfully address major issues or*

1. chi e cosa siamo, cosa facciamo e perché?
2. cosa vogliamo essere e come farlo nel futuro?
3. come fare per conseguirlo?



Orientamento strategico di fondo¹³⁸, immagine elaborazione personale

Vision is the ‘What:’ the picture of the future we seek to create.

Mission is the ‘Why:’ the organization’s answer to why we exist (purpose).

Values are the ‘How:’ how we act to achieve our vision.¹³⁹

La declinazione di tali concetti nella realtà delle organizzazioni pubbliche si traduce in prima istanza nella elaborazione di atti e documenti di pianificazione e

challenges facing an organization (or some other entity), by which I mean issues or challenges not amenable to simple technical fixes” in J.M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievements*, Wiley, ed. 2018, p.8

¹³⁸ Il concetto di “orientamento strategico di fondo” è stato proposto da DAVIS S.M., in *Managing Corporate Culture*, Cambridge, Ed. Ballinger Publishing Company, 1984, consultabile in <http://www.archive.org>

¹³⁹ Value Statement (manifesto di valore). Rappresenta il sistema valoriale di riferimento cui l’Ente si ispira. L’insieme, sistematicamente integrato, delle tre dimensioni appena delineate (missione, visione e valore), rappresenta l’orientamento strategico di fondo di ciascun Ente, ossia, quell’insieme di valori, d’ideali e di aspirazioni che consentono di fissare obiettivi di lungo termine in contesti dinamici. Per un approfondimento sul tema https://www.academia.edu/3281144/Vision_mission_values/, P. MIRVIS, B. GOGGINS, S. KINNICTT, *Vision, mission, values: Guideposts to sustainability in Organisational Dynamics*, 2010, 39, p. 316-324

programmazione, e conseguentemente, nella gestione, monitoraggio, controllo e valutazione delle azioni conseguenti.¹⁴⁰

4.3 Mappature e portatori di interessi

Abbiamo avuto modo di evidenziare quanto la formulazione e l'identificazione degli obiettivi strategici producono decisioni e azioni coerenti con l'identità dell'amministrazione e, quindi, potenzialmente generano valore pubblico nella misura in cui esiste una condivisione, un ascolto od un consenso correlato¹⁴¹. Cioè, nella scelta di quale strategia perseguire per generare valore pubblico non deve essere sottovalutato l'apporto dato dai portatori di interesse.

spesso nei Parchi tale aspetto è altamente trascurato, per non dire completamente assente, e viene attivato esclusivamente per quei procedimenti che comportano una chiara fase di *scoping*¹⁴² normativamente imposta, quali le specifiche VIA¹⁴³ e VAS.¹⁴⁴ Non esiste invece quasi mai la definizione di una mappatura di portatori di interesse o stakeholders potenziali, capace di ricomprendere e abbracciare tutte le aree di attività e che possa costituire una valida base di supporto di co-progettazione e co-generazione di valore pubblico. Ciò è probabilmente dovuto ad una percezione dei luoghi ed alla

¹⁴⁰ ANSOFF I., *Strategia aziendale* - Ed. Etas Libri, 1968; CYNTHIA D. SCOTT - DENNIS T. JAFFE - GLENN R. TOBE, *Visione, valori, Missione* - Milano, Ristampa 2005 Il management pubblico, a cura di Vincenzo Pedaci, Edizioni Giuridiche Simone, 2012, Manuali 97/3

¹⁴¹ D. CEPIKU, *Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche*, Collana Biblioteca Economia Aziendale, Egea Editore, marzo 2018, versione DigitalBook, p.199 ss

¹⁴² La fase di *scoping*, o verifica preliminare, ha lo scopo di definire i riferimenti attraverso i quali si elaborerà la valutazione ambientale. In particolare, per il tema che qui interessa, è questa la fase in cui si stabiliscono le regole procedurali per l'avvio del procedimento partecipato di individuazione e successivo coinvolgimento dei portatori di interesse ritenuti fondamentali.

¹⁴³ Acronimo di Valutazione Impatto Ambientale. Procedura amministrativa utilizzata nella fase di progettazione di singole opere al fine di individuare, secondo una logica di prevenzione del rischio, i potenziali impatti ambientali. La relativa disciplina è prevista nel Testo Unico Ambiente di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

¹⁴⁴ Acronimo di Valutazione Ambientale Strategica. Si differenzia dalla VIA per la portata applicativa su progetti ampi e complessi e per l'esame del livello territoriale nel suo complesso. Si utilizza quindi per le valutazioni di impatto ambientali di piani e programmi territoriali e non con riferimento a singole opere. Anche in questo caso la normativa di riferimento è contenuta nel Testo Unico Ambiente approvato con D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

propensione ad adottare rigorose regole che garantiscano la massima tutela pur sacrificando e limitandone la fruizione, ma anche alla mancanza di una cultura manageriale specifica che, date le esigue risorse a disposizione dei Parchi, nella declinazione delle dotazioni organiche ha sempre fatto propendere verso la scelta di alte professionalità specializzate in materie tecniche di gestione o analisi dei contesti ambientali.

Spesso è fortuna e non metodo se i Parchi sono strutturati¹⁴⁵ per consentire la presenza di una direzione gestionale manageriale formata al riguardo. A ciò si aggiunga che non tutti gli Enti hanno la medesima conformazione giuridica e pertanto, nel rispetto della disciplina imposta, si realizzano documenti più adempimentali che di scopo. Non è una prassi troppo distante da molte realtà amministrative territoriali, ma vale la pena evidenziare che trattasi di occasioni perse che allontanano da politiche condivise generative di valore e ancor più di valore pubblico.

La letteratura posta a riferimento della presente ricerca evidenzia quanto e come la partecipazione degli stakeholder sia fondamentale nel processo di creazione del valore. Qui si propone di applicare i principi sopra delineati ad un metodo di individuazione e mappatura prima e di costruzione di una matrice di raggruppamento poi.

Che cosa permette il metodo?

Certamente da un lato l'individuazione di categorie o gruppi di portatori di interesse e poi, in relazione al potenziale coinvolgimento o meno nelle azioni da intraprendere o nelle strategie ipotizzate, un focus sulle politiche e aspettative correlate. In altre parole si tratta di porre particolare attenzione non tanto al mandato formale ricavabile dalla declinazione di Mission dell'Ente, quanto al *mandato informale* costituito dall'analisi dei bisogni dei beneficiari primari e, in generale, dal coinvolgimento e dalla partecipazione dei portatori di interesse coinvolti o da coinvolgere.

¹⁴⁵ Di certo la conoscenza del territorio è elemento imprescindibile ma non dovrebbe essere privilegiata a discapito di una altrettanto importante competenza scientifico amministrativa

Mappatura dei portatori di interesse *potenziali*

(Tutte le aree di interesse dell'Ente)



STAKEHOLDER INTERNI	
Soggetti interni all'organizzazione a prescindere dal rapporto contrattuale	
STAKEHOLDER ESTERNI POTENZIALI	
<i>Stakeholder Essenziali</i>	Soggetti pubblici, privati, associazioni non profit, in alcuni casi impegnati a soddisfare alcuni bisogni pubblici affini a quelli dell'amministrazione. L'identificazione di questi <i>stakeholder</i> ha come beneficio il costante mutuo aggiornamento delle azioni perseguite. (Regione, Enti Locali facenti parte del Consorzio, città metropolitana)
<i>Stakeholder Collettivi</i>	Abitanti del territorio dei Comuni aderenti e limitrofi Parco; Utenti sul territorio dei Beni culturali e paesaggistici (studiosi, ricercatori, studenti, stagisti, turisti, escursionisti, gruppi di interesse specifico)
<i>Stakeholder Istituzionali</i>	Agenzie Regionali (conservatoria delle Coste, Agris, LAORE, ARPAS) e Enti regionali con attinenza in ambito ambientale (FoReSTaS, Ente Acque, ATO, Abbanoa) Comuni non appartenenti al Parco Ministeri (Ambiente, Beni culturali e paesaggistici, Monopoli di Stato, Ministero dell'Interno, Vigili del Fuoco, Agenzia per la Coesione Territoriale) Università Fornitori di Pubblici servizi (Enel, CTM, Ferrovie dello Stato) Altri Parchi Regionali (Rete delle Aree Naturali Protette della Sardegna) Altri Parchi nazionali
<i>Stakeholder Sociali</i> Esponenti della società civile individuabili tra	Associazioni esponenziali di interessi amministrativi protetti, diffusi o collettivi Esecutori di lavori, forniture e servizi pubblici (erogatori di servizi, produttori di forniture, imprese incaricate di lavori pubblici, tecnici progettisti e direttori dei lavori etc.); Soggetti interessati o contro interessati all'erogazione di vantaggi patrimoniali e/o di ogni altra utilitas; Associazioni e Guide Ufficiali (FederParchi, Greenpeace, LIPU, Legambiente Sardegna, WWF Sardegna,...) Associazioni economiche di categoria Associazioni sportive (canoisti, runners, bikers, Federazioni sportive); Ordini professionali Onlus Organizzazioni Sindacali
<i>Stakeholder Settoriali</i>	Portatori di interesse in particolare del settore Turismo e Cultura Strutture ricettive Consumatori di iniziative turistiche Associazioni di categoria e volontariato Media Enti Culturali privati

(Tutte le aree di interesse di un Parco)

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

Rispetto alle categorie individuate, la metodologia presuppone in aggiunta la suddivisione in gruppi secondo l'oggetto o l'Area di rilevanza strategica di ciò che l'ente ipotizza di realizzare. Il risultato finale è una matrice (Matrice di Rilevanza) contenente informazioni qualitative, derivanti da un'analisi del valore attribuito a ciascun gruppo di portatori di interesse. Non si tratta di un tema nuovo, ma dell'applicazione di metodologie già note al mondo delle pubbliche amministrazioni nei sistemi di qualità ¹⁴⁶ ma di fatto, mai applicate nei Parchi.

La declinazione classica vuole la suddivisione principalmente in tre gruppi in relazione all'incrocio di fattori quali l'influenza e l'interesse rispetto alle politiche pubbliche. Avremo quindi gli stakeholder *essenziali*, gli stakeholder *desiderabili* e gli stakeholder *deboli*,

		Influenza	
		Bassa	Alta
Interesse	Basso		Stakeholder desiderabili categorie che è opportuno coinvolgere
	Alto	Stakeholder deboli Categorie che è doveroso coinvolgere	Stakeholders essenziali categorie che è necessario coinvolgere

Matrice di rilevanza dei portatori di interesse *potenziali*
Fonte schemi tipo sistemi di qualità PA

È adattabile questa metodologia nei Parchi Naturali? E se sì in quale misura?

Si tratta in breve di ripensare la Governance e percepire la generazione di Valore come “valore sé stesso” e ipotizzare, di conseguenza, rispetto alla mappatura dei portatori di interesse potenziale, percorsi di co-partecipazione non solo nelle scelte strategiche di sviluppo del territorio ma anche in dinamiche proprie della sua gestione e vivibilità.

¹⁴⁶ Formez Qualità P.A. on line <http://qualitapa.gov.it/customer-satisfaction/ascolto-e-partecipazione-dellutenza/processi-decisionali-inclusivi/skateholder/>

Ma come si arriva a declinare la strategia che rappresenta la modalità attraverso la quale si intende perseguire il posizionamento desiderato e generare valore pubblico? E come si misurano gli impatti sul benessere?

Abbiamo individuato nei paragrafi precedenti due step fondamentali e propedeutici: da un lato la necessaria elaborazione di una dichiarazione di valori che guidi le strategie e, dall'altro, la mappatura e il *preventivo coinvolgimento* e ascolto di tutti i portatori di interesse, interni ed esterni, che in qualche modo possano influenzare o possano essere influenzati dalle politiche attuative dell'Ente. È però necessario sviluppare ulteriori passaggi di dettaglio che possano, congiuntamente, definire l'obiettivo anche operativo perseguito con determinazione delle aree di intervento e delle valutazioni sui possibili impatti di valore pubblico, scegliere gli indicatori per la misurazione e ingaggiare i portatori di interesse concretamente coinvolti o da coinvolgere.



Dalla strategia teorica alla costruzione delle componenti di valore



4.4 Le analisi SWOT e le analisi di contesto

Richiamando quanto già sviluppato in letteratura, la corretta elaborazione degli obiettivi da perseguire deve partire da una pianificazione strategica che tenga conto, propedeuticamente, del “dove siamo” per progettare il modo migliore di arrivare a destinazione, ovvero “che cosa vogliamo diventare” e “come arrivarci”. Definita la missione e le questioni strategiche, è quindi necessario procedere ad un’attenta analisi conoscitiva del contesto al fine di formulare strategie con reali possibilità di successo.

Processo conoscitivo indispensabile è in tal senso l’Analisi di contesto. Si tratta di un processo di analisi e riflessione che l’ente Parco compie al fine di avere una visione integrata dell’ambiente in cui opera. Consente di poter in qualche modo verificare vincoli e opportunità e stimare preliminarmente gli effetti delle strategie e dei progetti ipotizzabili per il territorio. Di norma è suddivisa in analisi di contesto esterno ed interno. Con la prima si lavora su un livello generale avuto riguardo alle variabili maggiormente significative di carattere economico, sociale, ambientale in senso stretto, con esame dei principali portatori di interesse esterni all’ente.

L’Analisi di contesto interno è invece più propriamente ricondotta alla struttura interna dell’amministrazione ed in tal senso, dovrebbe essere orientata all’analisi e verifica di tutti gli elementi che possono sensibilmente condizionarne scelte e programmi. (si pensi ad esempio alla salute finanziaria, alle dotazioni umane e strumentali così come alla capacità di macro e microrganizzazione).

Costituisce necessaria integrazione delle valutazioni inerenti al contesto, l’analisi SWOT¹⁴⁷ svolta sui principali aspetti organizzativi e con riferimento a gruppi di portatori di interesse esterni potenziali mappati e individuati.

Si tratta di una metodologia¹⁴⁸ che consente una riflessione rispetto al Parco in cui si

¹⁴⁷ Vale la pena ricordare che l’analisi S.W.O.T. è una metodologia sistematica il cui obiettivo principale è quello di facilitare l’elaborazione e la gestione di strategie di analisi e di intervento. Consente infatti, attraverso una comparazione tra punti prefissati di verifica, di cogliere e confrontare aspetti rilevanti di realtà complesse ed avere quindi chiare le priorità di intervento. Rif.to in documenti e linee guida alla performance in il Portale della Performance, www.performance.it

¹⁴⁸ SWOT è l’acronimo di Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. Metodologia di analisi estremamente diffusa nell’analisi strategica e basata sulla preventiva identificazione delle

opera, permettendone una visione complessiva e il più possibile obiettiva.

Lo sforzo di riflessione su ogni aspetto dell'organizzazione e la traccia di confronto tra punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce non è secondario per la declinazione di politiche di territorio e di impatto sul benessere della collettività, tanto più se si considera che la realtà dei Parchi è complessa e composita.

Il metodo prevede quindi l'elaborazione quanto meno di tre analisi di confronto:

1. contesto interno rispetto agli elementi organizzativi e di salute finanziaria;
2. contesto esterno tesa ad aspetti particolarmente rilevanti del sistema Parco nel suo complesso
3. analisi SWOT degli Stakeholder esterni

minacce/opportunità e dei punti di forza/debolezza rispetto alla propria organizzazione e all'ambiente interno ed esterno. *“L'impiego di tale tecnica di analisi risulta utile in quanto permette di osservare ed indagare un determinato problema da quattro differenti «prospettive», distinte ma al contempo fra loro complementari. La conseguente riflessione che ne deriva dovrebbe produrre eventuali conferme, smentite, incoerenze e/o necessità di approfondimenti sul senso e sulla sostenibilità della politica che si intende sviluppare. Il parametro di riferimento è rappresentato dagli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere. Rispetto agli obiettivi, la tecnica SWOT analizza le aree problematiche da due differenti prospettive, una interna e l'altra esterna. La prospettiva interna (detta endogena) valuta i punti forza ed i punti di debolezza del fenomeno osservato in quanto tale. Un punto di forza (Strength) si riferisce ad una risorsa, di cui l'ente è dotata e che è possibile utilizzare al meglio per il conseguimento degli obiettivi del piano. Un punto di debolezza (Weakness) si riferisce invece ad un limite, ad una carenza propria riscontrabile nell'ente, la cui presenza ostacola in maniera più o meno rilevante il conseguimento degli obiettivi dell'ente. È su tali punti di forza e sui punti di debolezza che spetterà all'amministrazione valutare e decidere come intervenire attraverso specifiche strategie e conseguenti politiche di intervento. I punti di forza vanno consolidati e se possibile aumentati, mentre i punti di debolezza vanno circoscritti e ridotti il più possibile. La prospettiva esterna (detta esogena) valuta le opportunità e le minacce che il contesto che circonda il progetto presenta. In altre parole, quanto il contesto è favorevole od ostile agli obiettivi che l'ente si prefigge di conseguire. Un'opportunità (Opportunity) si riferisce ad una condizione di contesto che favorisce la realizzazione del progetto in accordo con gli obiettivi da conseguire. Una minaccia (Threats) si riferisce invece ad una situazione sfavorevole del contesto che agisce come ostacolo al conseguimento degli obiettivi del piano. Si assume che il responsabile del progetto non possa modificare il contesto, ma debba sfruttare il più possibile le opportunità che il contesto presenta, evitando al contempo le corrispondenti minacce”* in Edicola Professionale, IPSOA GRUPPO Wolters Kluwer, Azienditalia, I Corsi 2010, Pianificazione Strategica e location intelligence, Lezione2, Formulazione delle strategie e sviluppo del Piano, par.4, Definizione della mission e dei valori, p. 29.

4.5 Esercizi di catalogazione: la costruzione della matrice del valore pubblico

Abbiamo affermato che si ha generazione di valore pubblico quando un ente produce un insieme equilibrato di impatti sui livelli di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini. Tali impatti devono essere intesi come miglioramento, dando quindi per scontato che si possa in qualche modo avere sia una misurazione dello stato di benessere o mancato benessere del singolo elemento, sia che lo stesso sia migliorabile tanto come singolo quanto in equilibrio con le altre dimensioni. Il valore pubblico generato è tanto più alto quanto maggiore è la capacità di trovare un compromesso complessivamente migliorativo tra le varie prospettive di benessere.

Nel rispetto dei documenti di programmazione (declinazione nel DUP, nel PIAO e nei vari atti di autorizzazione di bilancio), si rende necessario:

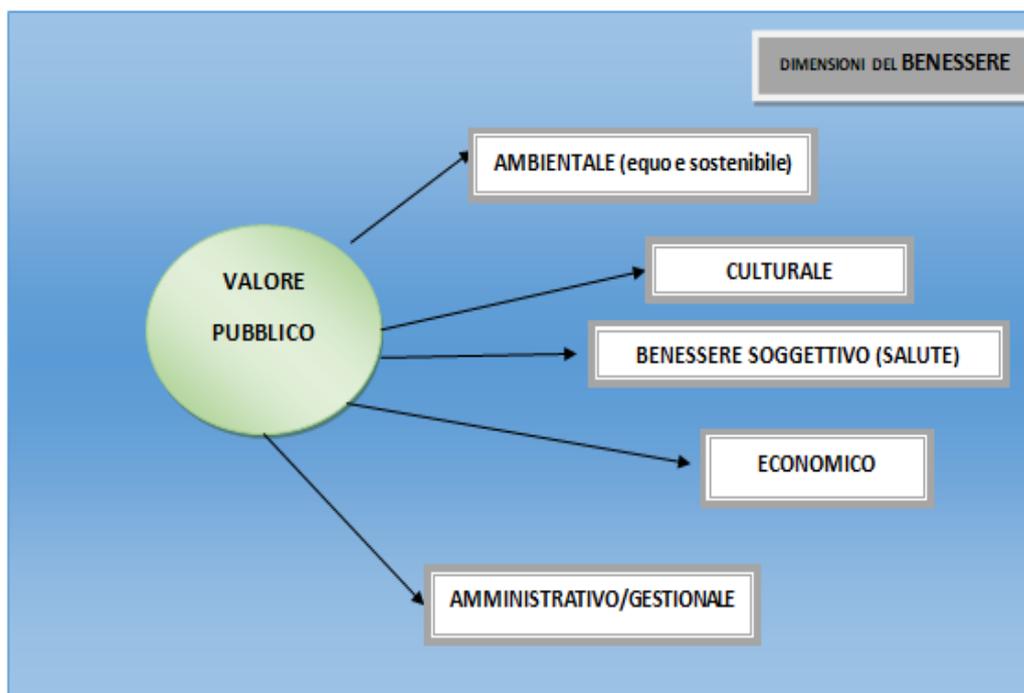
1. determinare o predeterminare quali siano le componenti di valore pubblico perseguito o meglio, quali siano le dimensioni del Benessere da ottimizzare nella realtà dei Parchi;
2. determinare le aree di intervento correlate alla programmazione e definire le valutazioni strategiche;
3. elaborare la cd. Matrice del Valore Pubblico da approvare nel PIAO (sottoposta a verifica e misurazione dei risultati in fase di rendicontazione).

4.5.1. Le dimensioni del Valore pubblico

Non tutti gli enti sono uguali e nemmeno lo sono tutti i Parchi e le aree protette in generale. Se pure potessimo rintracciare elementi comuni nelle regole di costruzione degli obiettivi strategici e operativi che ci si propone di realizzare, in quanto ancorati a regole di Finanza pubblica e di indirizzi del Dipartimento della Funzione pubblica, non altrettanto può dirsi per la definizione delle componenti del valore pubblico ovvero del Benessere perseguito o da ottimizzare. Questo aspetto è rimesso alla piena discrezionalità degli enti che potranno quindi declinarlo in ragione delle proprie politiche. Nella elaborazione della metodologia e soprattutto al fine di testarne il più possibile l'applicazione ma anche oggettivizzarne il risultato, si ritiene opportuno, già in

fase di definizione dell'orientamento strategico, (e quindi di *mission* e *vision*), ipotizzarne una lettura guidata.

Di seguito pertanto, le definizioni utilizzate nel presente lavoro, che rappresentano le principali dimensioni del benessere basate principio della sostenibilità delle scelte programmatiche da perseguire nel rispetto delle risorse e del territorio.



Dalla strategia teorica alla costruzione delle componenti di valore_ fonte elaborazione personale

Benessere **Ambientale**: preservare, conservare e valorizzare le risorse per rendere sempre più vivibile e fruibile il territorio garantendone però la conservazione. Il benessere viene conseguito mediante iniziative di promozione e salvaguardia che possano incoraggiare un utilizzo responsabile e sostenibile del Parco da parte di tutti i suoi fruitori.

Benessere **Culturale**: valorizzazione della conoscenza del territorio anche negli aspetti museali o formativi. Il benessere viene conseguito mediante iniziative di promozione della cultura correlate e collegate all'ambito territoriale di tutela e educazione

ambientale che possano incoraggiare un utilizzo responsabile e sostenibile del Parco da parte di tutti i suoi fruitori.

Benessere Soggettivo (salute): la persona è al centro non solo delle politiche di sensibilizzazione del rispetto degli spazi ma anche delle azioni che possano agevolare la fruizione del territorio ed il contatto con la natura da sempre elemento di vita e di salute. Il benessere viene conseguito mediante iniziative di promozione degli spazi e dei sentieri per la fruibilità sia di associazioni che di singoli per attività sportive, ludiche, e promuovendo eventi e manifestazioni negli spazi verdi, che avvicinino l'uomo alla natura.

Benessere Economico: valorizzazione degli spazi mediante acquisto di beni durevoli attraverso logiche di sponsorizzazione degli operatori economici, attraverso affidamento in appalto dei servizi e attraverso la promozione turistica del territorio. Il benessere viene conseguito mediante iniziative di promozione che possano coinvolgere e stimolare investimenti esterni sia in beni durevoli per l'allestimento degli spazi dedicati alla fruibilità, sia attraverso società o gruppi che nel pieno rispetto delle regole di tutela possa a vario titolo farsi promotore di una corretta vivibilità rispettosa degli habitat.

Benessere Amministrativo gestionale: inteso non solo quale cura concreta degli interessi pubblici dal punto di vista strettamente gestionale, ma anche benessere perseguito rispetto alle politiche di valorizzazione del capitale umano¹⁴⁹ impiegato nella gestione delle attività. I portatori di interesse sono prevalentemente interni.¹⁵⁰

¹⁴⁹ per un approfondimento del tema si veda *Benessere Organizzativo, per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, a cura di AVVALLONE. F. e BONARETTI M., Programma CANTIERI per il cambiamento nelle amministrazioni pubbliche, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni e Presidenza del Consiglio dei Ministri, COLLANA Analisi e strumenti per l'innovazione, Serie I MANUALI, Rubettino editore, 2003, Cap. 5, p. 100

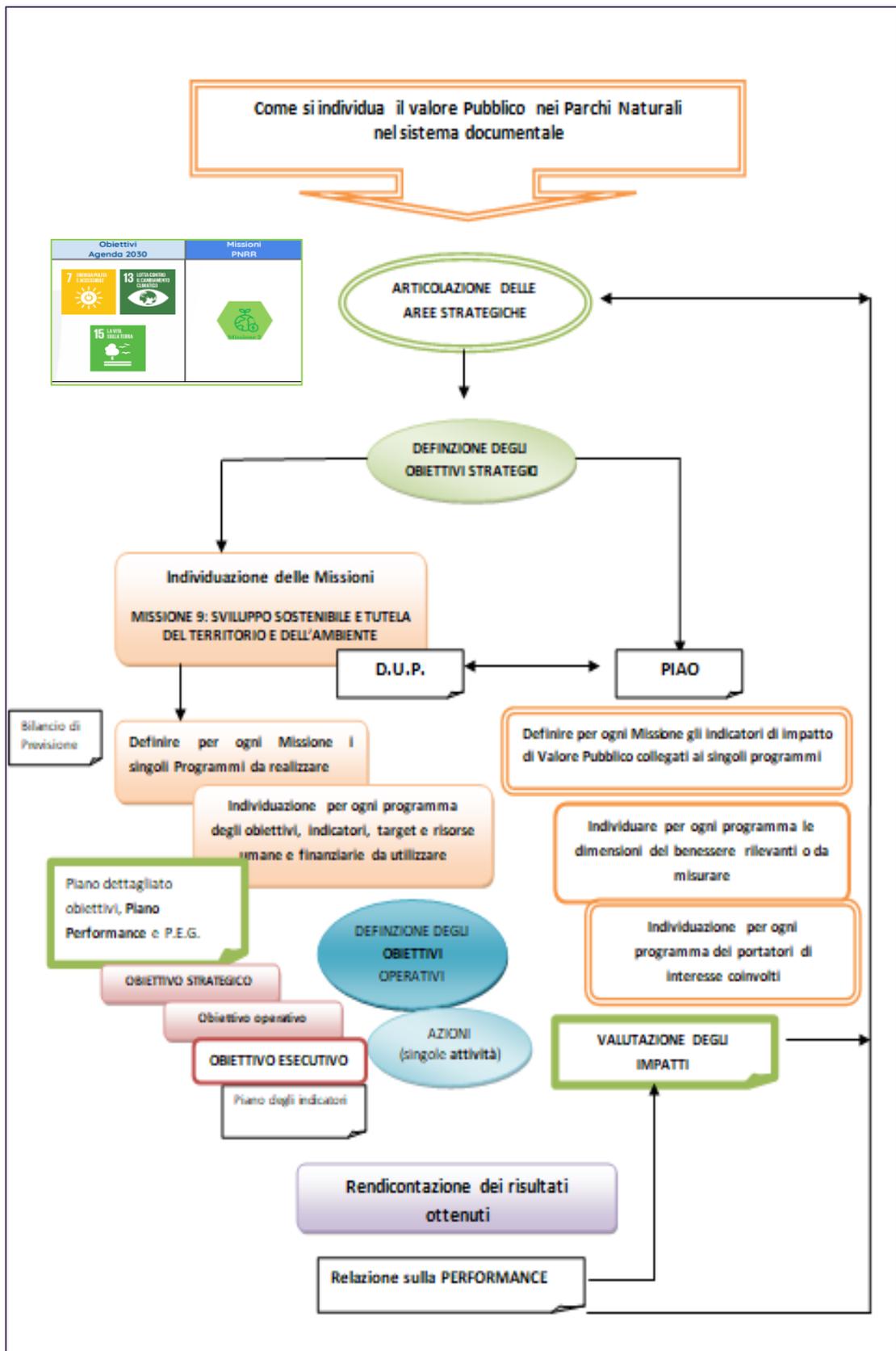
¹⁵⁰ Per un approfondimento, tra gli altri, si veda QUADERNI Operativi ANCI, Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), Volume 36_ Luglio 2022 e Volume 37_ Febbraio 2023, in <https://www.anci.it/category/linee-guida-e-quaderni-operativi/quaderni-operativi-anci/>

4.5.2. Aree di intervento e definizione delle valutazioni

Secondo le regole della programmazione ed in particolare della declinazione delle scelte strategiche, è sempre necessario rappresentare¹⁵¹ “*i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi specifici o piani operativi, azioni e risorse*”. Si tratta di un disegno complessivo¹⁵² attraverso il quale vengono rese evidenti le strategie deliberate dall’ente e si dà evidenza della strutturazione di programma, ovvero l’organizzazione dei mezzi e delle risorse per il raggiungimento degli *outcome* prefissati secondo schemi gerarchici o di derivazione a livelli (*cascading*) sino alla rappresentazione di “obiettivi specifici o operativi” e “esecutivi”, ed un ultimo livello rappresentato da singole azioni/interventi che, quali elementi di programma, ne costituiscono le unità elementari.

¹⁵¹ Cit. nota 148

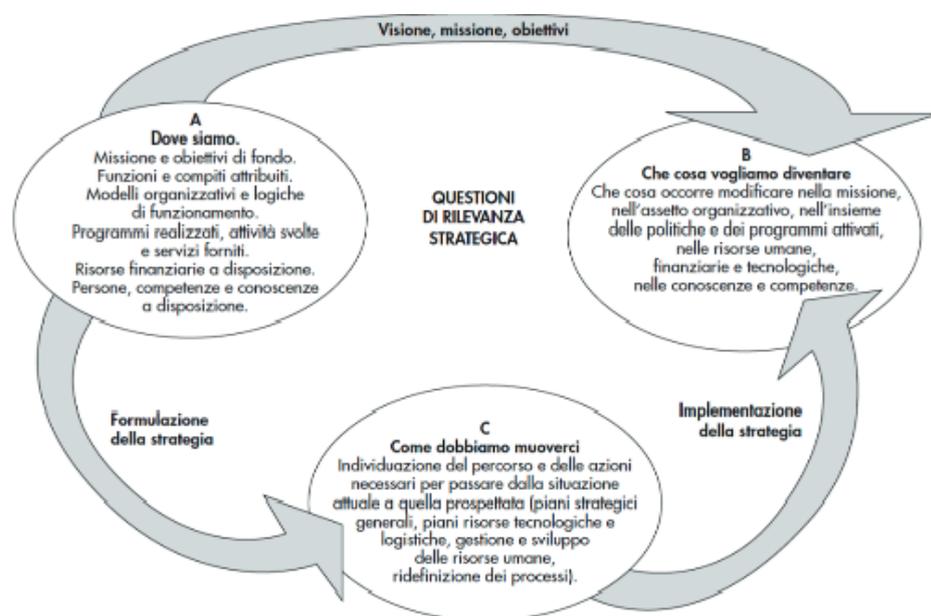
¹⁵² Si tratta della classica gestione per obiettivi, il cui acronimo è MBO (dall’inglese Management By Objectives)



Integrazione dei documenti indispensabili_ sistema integrato_ fonte elaborazione personale

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

A livello pratico si tratta di applicare, semplificandolo, il metodo ABC¹⁵³ ovvero accogliere la definizione degli obiettivi strategici come “*disegno del futuro desiderato e delle modalità atte a determinarlo*”¹⁵⁴ e avviare, per realizzarlo, un processo di ideazione e conseguente formalizzazione, in un sistema integrato, delle decisioni necessarie. Si tratta, a ben vedere, della declinazione della catena di legame tra *vision*, *mission* e di obiettivi di valore pubblico dell’ente attraverso i quali vengono individuati i bisogni da soddisfare, le risposte che si intende fornire e le finalità da conseguire.



ABC della pianificazione strategica di J.M Bryson
 Fonte: Cepiku D., “Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche” 2018, p. 28

¹⁵³ L’ABC della pianificazione strategica, teorizzata da JOHN M. BRYSON, appare concettualmente scomposta in tre fasi ciascuna delle quali coincidente con domande chiave utili a rendere evidente il focus di interazione tra parti di uno stesso processo:

“*dove siamo*” è la fase in cui si verifica e si prende atto della situazione dell’amministrazione di partenza. In questa fase si delineano gli obiettivi da perseguire e le risorse necessarie per raggiungerli;

“*che cosa vogliamo diventare*” è la fase che partendo dalla fotografia dell’ente, si prefigge di individuare le correzioni necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati;

“*come dobbiamo muoverci*” è la fase di concretizzazione e di messa in pratica delle modifiche, di individuazione delle azioni da intraprendere ed infine di formalizzazione attraverso gli strumenti tipici rappresentati dai piani strategici.

¹⁵⁴ ACKOFF L.R., A concept of corporate planning, Wiley, New York, 1970, p.1

L'essenza dell'attività rappresenta, quindi, un flusso dinamico sia di interazione tra attori sia di formulazione ed implementazione dei processi. In tale processo si inserisce il meccanismo di generazione del valore pubblico e la costruzione di quella che andremo a chiamare la “Matrice del Valore pubblico”, traduzione visiva della declinazione delle linee strategiche nel documento programmatico PIAO.



La Matrice del Valore pubblico
(esempio teorico semplificato di costruzione)
STRATEGIA 1: XXX

Livello strategia (collegamento DUP)	Indicatore di impatto	Grandezza misura Del V.P.	Valore di partenza	Valore pubblico atteso	Valore pubblico realizzato	Portatori di interesse coinvolti	Dimensione del valore Pubblico (Benessere)
Missione 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente)	% di incremento delle aree verdi dedicate alla fruizione,	Bassa	Es: Calcolato come % tra area complessiva del Parco e Aree dedicate alla realizzazione dell'Obiettivo strategico	100%		Associazioni ambientali	AMBIENTALE Preservare e conservare le risorse per rendere sempre più vivibile e fruibile il territorio.
Verde Pubblico	alla salvaguardia e tutela della biodiversità,	Media				Fruitori del Parco	SOCIALE Valorizzazione degli spazi che stimolino un utilizzo sempre più sostenibile del "paesaggio"
Rifiuti	alle presenza di attrezzature specifiche per il tempo libero, il fitness o il riposo (panchine, giochi, etc);	Alta		Calcolato come incidenza in aumento o diminuzione rispetto al valore iniziale	80%	Operatori economici	ECONOMICO Valorizzazione degli spazi mediante acquisto di beni durevoli attraverso logiche di sponsorizzazione degli operatori economici.
Missione 8 (Assetto del territorio)	alla promozione economico sociale con organizzazione e di eventi di apertura di punti informativi	N.V.			Alto	Turisti e sportivi	CULTURALE Valorizzazione della conoscenza del territorio per garantirne il rispetto e la sostenibilità nella fruizione
Arredo urbano						Gestori e dipendenti dell'Ente	AMMINISTRATIVO Perseguimento dei principi di efficienza, economicità ed efficacia
Piste ciclabili							
Promozione del territorio							

La matrice del Valore pubblico_ Elaborazione personale

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

Matrice che rappresenta uno strumento utile per la lettura schematica di tutte le informazioni riassuntive poste a fondamento della creazione di valore pubblico sostenibile da inserire come scheda nel *P.I.A.O., Sezione 2: Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione – Sottosezione 2.1 Valore Pubblico:*

- 1) Livello strategico di collegamento con il DUP: in questa sezione dovrà farsi riferimento alla programmazione di lungo periodo contenuta nel Documento Unico di programmazione. Si riportano di seguito, le principali Aree di intervento possibili sulle quali definire le valutazioni



	MISSIONI-PROGRAMMI-COFOG	
Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	Valorizzazione dei beni di interesse storico	05.01.082
	Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale	05.02.082
Politiche giovanili, sport e tempo libero	Sport e tempo libero	06.01.081
	Giovani	06.02.081
Turismo	Sviluppo e valorizzazione del turismo	07.01.047
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Urbanistica e assetto del territorio	08.01.062
	Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare	08.02.061
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Difesa del suolo	09.01.053
	Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	09.02.051
		09.02.054
	Rifiuti	09.03.051
	Servizio idrico integrato	09.04.063
		09.04.052
	Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione	09.05.054
		09.05.042
	Tutela e valorizzazione delle risorse idriche	09.06.053
09.06.054		
Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli Comuni	09.07.054	
Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento	09.08.053	

Tassonomia delle principali Missioni e Programmi da declinare in valore pubblico per i Parchi e le Aree protette _ fonte Arconte, documenti ufficiali in https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/arconet/tassonomia/

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

- 2) Indicatori di impatto (la scelta è lasciata alla descrizione dell'ente in relazione all'obiettivo che ci si pone)¹⁵⁵
- 3) Unità di misura prescelta per il Valore pubblico e conseguente misurazione iniziale, attesa e realizzata
- 4) Individuazione dei portatori di interesse in concreto coinvolti (il che comporta la loro consultazione)
- 5) Indicazione di quali dimensioni del benessere o quali combinazioni si intende porre a base della strategia, su quali dimensioni quindi si intende misurare gli impatti.



4.6 Indicatori e target. Elementi indispensabili o meno?

Nel Piano della Performance devono essere individuati, per ogni singolo obiettivo, i relativi indicatori,¹⁵⁶ target¹⁵⁷ e valori consuntivi¹⁵⁸ predisposti in coerenza a quanto previsto nel DPCM 18.09.2012.¹⁵⁹

Lo scopo primario del Legislatore con le disposizioni collegate alla performance è evitare l'erogazione di premi di risultato veicolato da forti elementi di autoreferenzialità. Tuttavia, per quanto qui di interesse, prevale di contro la necessità di identificare prima e selezionare poi, i modi attraverso i quali raggiungere gli obiettivi prefissati e misurare il contributo alle strategie adottate anche in termini di generazione di Valore pubblico.

¹⁵⁵ A titolo esemplificativo la generazione di valore pubblico potrebbe riguardare la Missione 9, programma 5, ed avere come obiettivo l'attuazione di azioni di contrasto ai livelli di inquinamento atmosferico e di adattamento ai cambiamenti climatici attraverso investimenti in infrastrutture verdi. Tipico intervento che molte città a livello internazionale stanno adottando in tal senso, è dato dalla forestazione urbana e conseguente piantumazione di alberi in grado di apportare immediati benefici alla vivibilità dei luoghi. Nel breve periodo in termini di assorbimento di CO² e ombra e nel lungo periodo, in termini di riduzione della temperatura urbana e conseguentemente di salute pubblica.

¹⁵⁶ grandezza rappresentata sotto forma di valore assoluto o rapporti atto a misurare l'obiettivo in termini qualitativi e/o quantitativi,

¹⁵⁷ il target è il risultato atteso dall'indicatore che misura l'obiettivo

¹⁵⁸ il valore consuntivo è il risultato effettivo dell'obiettivo misurato dall'indicatore

¹⁵⁹ Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri 18 settembre 2012 Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

Le Linee guida approvate dalla Commissione Tecnica della performance¹⁶⁰ suggeriscono di partire, già in fase di programmazione, “dall’individuazione del Valore pubblico da creare con i relativi indicatori di impatto”. *“Una struttura di programma non è veramente una struttura di programma se non è associata ad un sistema di indicatori che la caratterizzi in tutti i suoi livelli di obiettivo/mezzo. E a sua volta un sistema di indicatori, non è veramente tale senza una struttura di programma che le sia di riferimento.”*¹⁶¹

Se in generale tale progettazione da applicare alla realtà di un ente locale è di facile elaborazione, stante l’ampissima letteratura e la pressochè standardizzazione dei principali servizi resi ai cittadini, non può al contrario farsi la medesima riflessione in merito alle aree protette. Da un lato la specificità (se non unicità) dei parchi e dall’altro, spesso, la mancanza di professionalità interne adeguatamente formate per tali elaborazioni non favoriscono un’agile percezione dell’importanza di predefinito di un set di indicatori SMART¹⁶². La scelta è rimessa alla esclusiva discrezionalità dell’ente, non solo in termini di misurazione di breve o lungo periodo, ma anche in relazione alla misurazione in sé, gestita direttamente dall’ente (indicatori di impatto specifici) ovvero determinata sulla base di indicatori predefiniti a livello di sistema (esempio da agenzie territoriali o nazionali per livelli di inquinamento e conseguenti analisi effettuate per rientro nei parametri standard). La misura del valore pubblico potrà poi essere declinata:

1. in termini di impatto settoriale o specifico¹⁶³
2. in termini di benessere complessivo¹⁶⁴:
3. come equilibrio tra livelli di benessere compatibili o sinergici
4. come equilibrio ponderato o compromesso migliorativo.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Emanate e approvate a febbraio 2021 con Linea Guida n. 1/2017

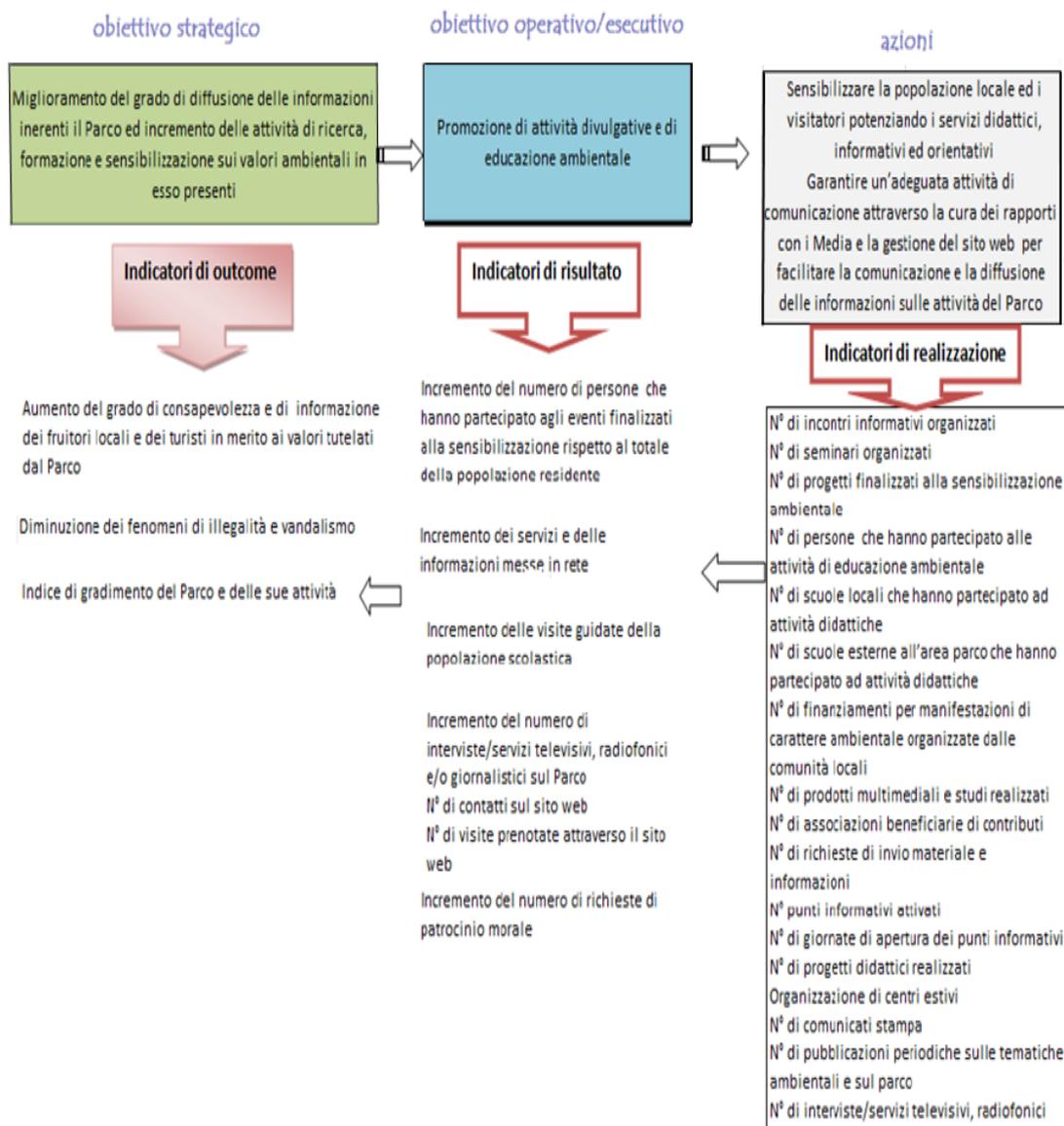
¹⁶¹ F. ARCHIBUGI, “Program indicators.”, in *Social Indicators Research*, (International Journal) v.39, 1996.

¹⁶² Espressione utilizzata nella prassi manageriale per indicare un set di caratteristiche degli indicatori tali da qualificarli “intelligenti” o secondo l’acronimo inglese appunto “smart.” In particolare perché specifici rispetto al progetto; misurabili; raggiungibili, rilevanti e temporalmente definiti. Per una visione di insieme si veda anche Edicola Professionale, IPSOA GRUPPO Wolters Kluwer, Azienditalia, I Corsi 2011, Misurazione, gestione e valutazione della performance negli enti locali, Lezione 1, Riforma Brunetta: le logiche, le parole chiave e il ruolo degli OIV p.25ss

¹⁶³ ad esempio, l’impatto sociale, economico, ambientale singolarmente considerati

¹⁶⁴ Ovvero in termini di impatto combinato o equilibrio tra gli impatti.

Va tuttavia evidenziato che i possibili indicatori elaborabili sono innumerevoli e pertanto, per la loro corretta declinazione ai casi concreti e specifici è utile svolgere attività di *benchmarking* rispetto a realtà similari di Parchi nazionale ed internazionali.



I piani di performance delle aree protette: strumenti operativi a cura di S.GAROFALO e B. T.OCCHINO, Progetto competenze per lo Sviluppo, PON GOVERNANCE e Azioni di sistema (FSE) 2007-2013 FornezPA, p.39

¹⁶⁵ nelle situazioni di conflitto tra dimensioni d'impatto, il Valore pubblico in senso stretto può essere calcolato come media ponderata dei diversi impatti partendo da una fotografia della situazione di partenza (baseline). E. DEIDDA GAGLIARDO E R. SAPORITO, IL PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico, in Rivista Italiana di Public Management, Vol. 4. N.2_2021 p. 214

4.7 Portatori di interesse in concreto



Se la generazione di valore pubblico si misura attraverso gli impatti sulle dimensioni benessere non si può, evidentemente, prescindere dalla preliminare individuazione dei portatori di interesse in concreto. Ciò in quanto la realizzazione di un obiettivo o di un progetto risponde, di fatto, ad una precisa esigenza od istanza. L’impatto è, quindi, sempre definito nei destinatari che da potenziali, come ricavabili dalla mappatura generale effettuata a livello di ente, si traducono in concreto già nella fase di programmazione degli obiettivi strategici da perseguire.

Il suggerimento metodologico è, dunque, non solo di individuarli a livello teorico, secondo il principio di rilevanza illustrato nel paragrafo dedicato, ma coinvolgerli preventivamente nella fase di elaborazione e costruzione della matrice di valore pubblico.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Per una ipotetica applicazione di metodo di coinvolgimento degli stakeholders, si può fare riferimento a quanto contenuto nelle Linee Guida del Dipartimento della funzione Pubblica n. 4 del 9 dicembre 2019, ad oggetto. La valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche

CAPITOLO V, Ipotesi applicativa: 5.1. I casi studio per la verifica del metodo: Parchi naturali regionali a confronto; 5.2. Generazione di Valore Pubblico. Percorso sperimentale nei Parchi di Molentargius e Gutturu Mannu; 5.2.1. La declinazione della Mission e della Vision dell'Ente; 5.2.2. Analisi di contesto; 5.2.3. Analisi SWOT e confronto con enti simili; 5.2.4. La mappatura dei portatori di interesse potenziale; 5.2.5. La definizione degli obiettivi, l'Albero della Performance e gli elementi della matrice del valore pubblico; 5.3. La valorizzazione del territorio attraverso la lente della fruibilità e della vivibilità; 5.3.1. Sentieri guidati: a) La nascita della visita guidata alle zone inaccessibili nel Parco di Molentargius; b) I sentieri del Parco di Gutturu Mannu; 5.3.2. Adotta un sentiero; 5.3.3. Eventi aggregativi; 5.4. Popolazione, attività e identità dei luoghi; 5.4.1. La nascita del "Logo" istituzionale del parco di Gutturu Mannu; 5.4.2. Il progetto "camminiamo insieme" e la ricerca dello sviluppo sostenibile; 5.5. Il valore ambientale tra Parchi Regionali e Parchi cittadini

CAPITOLO V

Ipotesi applicativa

*"Essere connessi con la natura è il percorso della felicità umana:
il nostro rapporto con la natura è un predittore significativo ed efficace di molti indicatori di felicità".
John M. Zelensky, Happiness Laboratory, Carleton University*

5.1 I casi studio per la verifica del metodo: Parchi naturali regionali a confronto

Attraverso il presente capitolo si illustrerà l'applicazione del metodo ad alcuni casi di Parchi Naturali regionali in Sardegna¹⁶⁷. In particolare, per tipologia sono stati considerati a livello generale i tre Parchi Naturali regionali di Molentargius, Gutturu Mannu e Tepilora per poi declinare, nel dettaglio, alcune strategie in modo specifico a Molentargius e a Gutturu Mannu.



¹⁶⁷ Per una visione complessiva dei Parchi regionali <https://portal.sardegناسira.it/parchi-regionali>

I tre Parchi naturali regionali sono particolarmente interessanti dal punto di vista del tema trattato in quanto accomunati non solo da specifiche (per certi versi sovrapponibili) normative regionali che ne hanno determinato la costituzione, ma da una simile conformazione giuridica e conseguente disciplina applicativa, da una dotazione organica composta da pochissime risorse umane, da bilanci molto contenuti a fronte di territori vasti da gestire e governare. In tutti i casi, inoltre, dalla costituzione all'avvio delle attività si è registrato un fortissimo ritardo amministrativo foriero di non poche criticità.

In particolare il Parco naturale Regionale Molentargius Saline è stato istituito con Legge Regionale n. 5 del 24 febbraio 1999 quasi quale naturale conseguenza di un complicato processo *bottom up* in accoglimento di istanze da parte di un gran numero di portatori di interesse, principalmente formate da associazioni ambientaliste e studiosi dell'eccezionale e spontanea nidificazione dei fenicotteri che ha interessato il compendio, fenomeno dal quale è scaturito il riconoscimento dell'area quale zona umida di importanza internazionale secondo la Convenzione Ramsar¹⁶⁸. Ubicato nella Sardegna meridionale è di fatto al centro della città metropolitana di Cagliari, collocato all'interno di un'area urbana nella quale vivono circa 400.000 abitanti. E' gestito da un Consorzio di enti locali e specificatamente ricade nel territorio del Comune di Cagliari, del Comune di Quartu Sant'Elena, del Comune di Selargius e del Comune di Quartucciu. Ha una superficie complessiva di 1.439 ettari.



¹⁶⁸ Si tratta di un riconoscimento di qualificazione dell'area che di fatto, precede e anticipa l'istituzione con legge regionale del Parco.

Anche il Parco di Gutturu Mannu,¹⁶⁹ localizzato nella Sardegna sud-occidentale, nasce dalle istanze scaturite dal dibattito e dal confronto sviluppatosi alla fine degli anni 90 e dalle richieste dei Comuni del territorio, portavoce di alcune categorie di portatori di interesse. Rispetto a Molentargius, in questo caso si è, tuttavia, sviluppato un processo che potremmo definire intermedio, in quanto portato avanti e spinto dagli Enti esponenziali delle comunità Locali. Istituito con Legge Regionale n. 20 del 24 ottobre 2014, ha iniziato tuttavia ad operare a livello amministrativo solo nell'anno 2019.

Precedentemente individuata dall'UNESCO all'interno del Programma *Man and Biosphere* è ad oggi gestito dai Comuni di Assemini, Capoterra, Domus de Maria, Pula, Santadi, Sarroch, Siliqua, Teulada, Uta, Villa San Pietro, dall'Assessorato Ambiente RAS, dall'Agenzia Forestas, dalla Città Metropolitana di Cagliari e dalla Provincia del Sud Sardegna. Il progetto *Man and Biosphere* istituiva una rete mondiale di Riserve che ad oggi annovera 564 riserve in 109 Paesi in tutto il mondo.

L'area del Sulcis era stata scelta da questo programma come riserva del leccio (*Quercus Ilex*) per il mediterraneo. Più recentemente il WWF Mediterraneo l'ha inserita tra i 10 "Hotspots" di foresta mediterranea più rappresentativi dell'ecoregione mediterranea. Si caratterizza per una superficie complessiva di 19.750 ettari con continuità fisionomico-strutturale della vegetazione e di fatto costituisce la foresta di sclerofille più estesa di tutta l'area mediterranea.



¹⁶⁹ Di particolare interesse e curiosità è il nome del Parco scelto con richiamo al susseguirsi delle colline del suo paesaggio. Deriva infatti etimologicamente da "grande gola". In <https://www.parcogutturumannu.it/natura/il-parco/>

L'area del Parco insiste su tre Oasi Permanenti di Protezione Faunistica già esistenti, per complessivi 14.253 ettari ed è compresa all'interno del Sic "Foresta di Monte Arcosu" (ITB041105). Al suo interno è inoltre presente la Zona di Protezione Speciale (ITB044009) per la conservazione della biodiversità: un'opportunità per la promozione di un modello di sviluppo basato sulla valorizzazione delle risorse naturali all'interno di un approccio ecosistemico. Elemento quest'ultimo che dovrebbe rappresentare, già di per sé, un valore aggiunto per la politica ambientale regionale, quale ambito preferenziale ove sviluppare politiche di qualità per la gestione sostenibile del territorio.

Il Parco di Tepilora, nella Sardegna centro-orientale, analogamente a quello di Gutturu Mannu nasce da istanze dei Comuni del Territorio portavoce di alcune categorie di portatori di interesse. Anche in questo caso il processo di definizione, infatti, è stato portato avanti dagli Enti esponenziali delle comunità Locali sino all'istituzione con Legge Regionale n.21 del 24 ottobre 2014. Ricade nei comuni di Bitti, Posada, Lodè e Torpè. Ha anch'esso ottenuto il riconoscimento come zona umida di importanza internazionale secondo la Convenzione di Ramsar e Riserva della Biosfera UNESCO. Ha una superficie complessiva di 7.877,81 ettari.



La scelta di orientare il metodo applicativo a questi territori è ispirata anche ad un'altra ragione di fondo, resa già evidente nella breve descrizione fatta.

Si tratta infatti di realtà giuridiche istituite secondo la logica propria della generazione di Valore pubblico ovvero in risposta a specifiche istanze di portatori di interesse che potremmo definire *promotori*. Se è già di per sé difficile, se non impossibile, che un area protetta possa decollare quando l'intera comunità non fa propri gli obiettivi e non si sente

parte integrante del progetto, da qualsiasi punto di vista si considerino queste realtà (conservazione, sviluppo, fruizione etc), li stessi si reggono nel tempo solo grazie al diffuso consenso. Mutuo consenso che, nella logica del metodo applicato, dovrebbe invece divenire motore di coprogettazione e non solo di mera condivisione di intenti calati dall'alto.

5.2 Generazione di Valore Pubblico. Percorso sperimentale nei Parchi di Molentargius e Gutturu Mannu

Nei prossimi paragrafi sarà illustrato brevemente il percorso di costruzione ed elaborazione documentale propedeutica solo per Molentargius, ma le identiche osservazioni e sperimentazioni (come dimostrato nella declinazione della *mission*) sono state replicate per Gutturu Mannu, anche in virtù di uno specifico accordo di collaborazione e rete tra i due Parchi, istituito al fine di supportare il secondo nelle fasi di avvio. Si passerà poi in dettaglio, per entrambi, alla fase descrittiva di quali progetti e azioni strategiche sono state realizzate e quali impatti hanno prodotto sulla generazione di Valore pubblico. Vale solo la pena di evidenziare che entrambi gli Enti erano assolutamente privi di strumenti manageriali. Sino al momento di applicazione del metodo, nel Parco di Molentargius si assisteva alla elaborazione di atti meramente adempimentali (ad esempio assenza di un SMVP¹⁷⁰ e di un D.U.P.¹⁷¹ contenente la descrizione analitica di obiettivi strategici, assenza di orientamento strategico, etc.) mentre il Parco di Gutturu Mannu si è di fatto strutturato in concomitanza e in applicazione della sperimentazione, in quanto in precedenza esisteva esclusivamente a livello normativo e non operativo. L'assunzione del Direttore, inizialmente unico impiegato, è infatti avvenuta solo il 13 giugno del 2019.

Va inoltre considerato e qui ribadito, per completezza di analisi, che se oggi parlare di valore pubblico rimanda immediatamente ai documenti di programmazione ed alle Linee Guida della Funzione Pubblica, al momento di avvio del percorso di ricerca tali argomentazioni erano assolutamente embrionali per tutte le amministrazioni e impensabili per i Parchi Naturali Regionali. L'applicazione della metodologia e la sua

¹⁷⁰ Sistema di Misurazione e valutazione della Performance

¹⁷¹ Documento unico di programmazione

rappresentazione (paragrafo 5.3. e seguenti) è, di conseguenza, influenzata e corretta tenendo conto dell'evoluzione e dell'obbligatorietà normativa via via sviluppatasi al riguardo.

5.2.1. La declinazione della Mission e della Vision dell'Ente¹⁷²

Il Parco Naturale Regionale Molentargius Saline, “è una zona umida di valore internazionale tra le più importanti in Europa, raro esempio al mondo di ecosistema presente in aree fortemente antropizzate”¹⁷³, che da anni è divenuto di interesse internazionale grazie alla nidificazione, in particolare dei fenicotteri rosa che in questi luoghi hanno trovato un habitat ideale. La completa e definitiva dismissione della attività di estrazione del sale, avvenuta nel 1985, ha comportato l'avvio di un processo di ripensamento del compendio. L'evidenza che il Parco sia oggi unanimemente considerato “uno dei siti più ricchi di specie dell'avifauna dell'intera Sardegna”¹⁷⁴ non deve infatti far dimenticare che si tratta, in ogni caso, di un luogo identitario anche per i caratteristici edifici e macchinari industriali ancora presenti nella cosiddetta “Città del Sale” e che, in quanto tale, costituisce un eccezionale valore storico-culturale da rendere fruibile.

La dichiarazione di Missione deriva direttamente da queste considerazioni, dall'analisi del mandato e dalle aspettative dei portatori di interesse così come delineata nell'articolo 1, comma 2 della Legge istitutiva per la quale “il Parco assicura la gestione unitaria del complesso di ecosistemi delimitati ...garantendo...la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali, la loro fruizione sociale, la promozione della ricerca scientifica e della didattica ambientale, nonché lo sviluppo delle attività economiche compatibili,¹⁷⁵ in primo luogo di quelle connesse con la produzione di

¹⁷² La descrizione del presente paragrafo e delle considerazioni ivi contenute è stata elaborata dalla scrivente come lavoro finalizzato alla presente ricerca. Nella messa a terra tutte le analisi sono state approvate dal Parco di Molentargius congiuntamente al Sistema di misurazione e valutazione della Performance e adottate con deliberazione di Consiglio Direttivo n. 55 del 12.12.2019 in www.parcomolentargius.it.

¹⁷³ www.parcomolentargius.it

¹⁷⁴ <https://www.parcomolentargius.it/index.php>

¹⁷⁵ Nella realtà dei Parchi, il termine valorizzazione è stato spesso interpretato in senso restrittivo soprattutto dagli studiosi dell'avifauna. La connotazione è certamente condizionata dalla sensibilità propria dell'interlocutore e dalla convinzione che la messa a disposizione di spazi del Parco per la fruibilità possa in qualche misura rappresentare elementi di criticità se non

sale, tradizionali, agricole, zootecniche, artigianali e turistiche, e la riqualificazione ecologica degli insediamenti.” Non sorprende, ed anzi conferma quanto già illustrato nelle pagine precedenti, quanto la disposizione, senza in alcun modo innovare o aggiungere, appare invece limitarsi ad un fedele recepimento della legislazione nazionale.¹⁷⁶

Il Parco ha quindi declinato la sua missione sulla base delle principali questioni strategiche contenute nella propria legge istitutiva:

Assicurare la conservazione e valorizzazione delle risorse naturali ambientali;

Garantire la conservazione e la valorizzazione delle risorse storiche e culturali, lo sviluppo delle attività economiche compatibili e la riqualificazione ecologica degli insediamenti e la fruizione sociale;

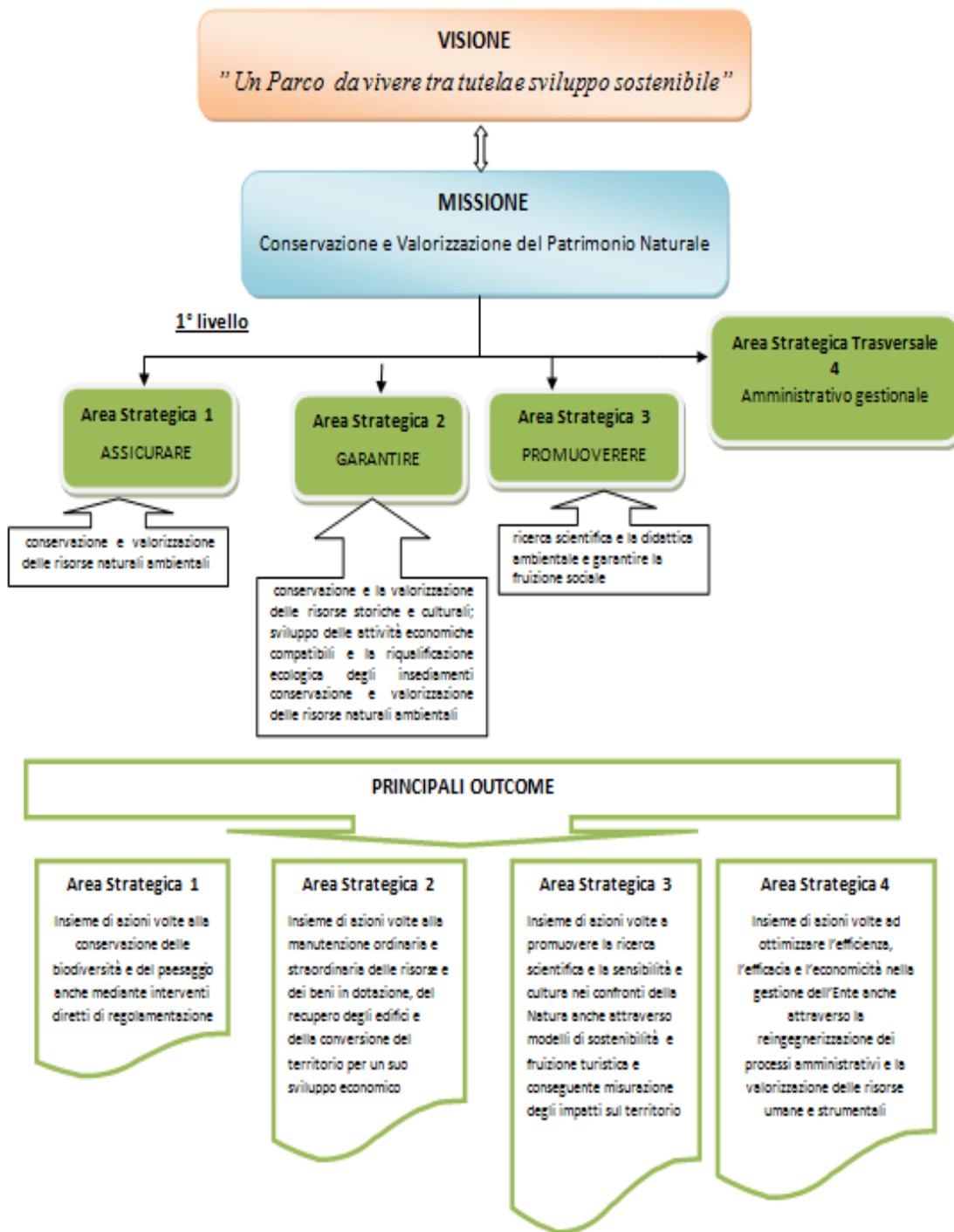
Promuovere la ricerca scientifica e la didattica

La declinazione della *vision* è, invece, frutto di una lunga riflessione e dell'incontro partecipato con i portatori di interesse. Un Parco inglobato nella Città deve, infatti, necessariamente trovare un punto di incontro tra le primarie esigenze di conservazione e tutela e l'esigenza di vivibilità e fruibilità, in senso lato, della risorsa. Da qui, nasce la Visione dell'Ente racchiusa nello Slogan " *Un Parco da vivere tra tutela e sviluppo sostenibile*."¹⁷⁷

di potenziale danneggiamento del compendio. La maggior parte delle affermazioni che si ritrovano nei documenti degli enti tuttavia, facendo leva sulle indicazioni della legge quadro 394/1991 hanno iniziato percorsi di apertura alla fruibilità controllata che garantiscano la conservazione.

¹⁷⁶ “*al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese*”.

¹⁷⁷ Rif.to cit. anche nota 64 _ Analisi rinvenibile nel Sistema di misurazione e valutazione della Performance approvato con deliberazione di Consiglio Direttivo n. 55/19 ed elaborato dalla scrivente sia come lavoro finalizzato alla presente ricerca sia in quanto alla data di approvazione Responsabile del Servizio competente, in www.parcomolentargius.it.



Mission, Vision e orientamento strategico

Fonte elaborazione personale e utilizzata nei documenti Performance del Parco Naturale Regionale Molentargius Saline in www.parcomolentargius.it

Anche nel caso del Parco Naturale Regionale Gutturu Mannu¹⁷⁸ la dichiarazione di Missione deriva dall'analisi del mandato e dalle aspettative dei portatori di interesse, come delineate nell'articolo 1, commi 2 e 3 della legge istitutiva.¹⁷⁹

Il Parco ha quindi declinato la sua missione in coincidenza delle principali questioni strategiche sulle quali sviluppare gli obiettivi:

Assicurare la gestione del complesso degli ecosistemi presenti nel suo territorio;

Garantire la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali, lo sviluppo delle attività economiche compatibili e la riqualificazione ecologica degli insediamenti;

Promuovere lo svolgimento di attività scientifiche e la riqualificazione delle opere e dei manufatti presenti sul territorio;

Contribuire allo sviluppo economico compatibile con la conservazione e valorizzazione dei luoghi.

La declinazione della *vision* non è ancora stata definita con uno slogan che possa racchiudere l'insieme ma sono ancora in corso progetti di copartecipazione e coprogettazione finalizzati anche a questo scopo.

¹⁷⁸ La descrizione del presente paragrafo e delle considerazioni ivi contenute è stata elaborata dalla scrivente come lavoro finalizzato alla presente ricerca. Nella messa a terra tutte le analisi del Parco di Gutturu Mannu, a differenza di Molentargius, non sono state approvate dagli Organi di indirizzo politico ma fanno parte dei documenti istruttori depositati e resi alla Direzione generale. Si tratta infatti di una realtà in parte ancora in evoluzione e sorta solo dal 2019.

¹⁷⁹ "comma 2) Il parco assicura la gestione unitaria del complesso di ecosistemi presenti nel suo territorio, garantendo la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali, ambientali, storiche e culturali, la loro fruizione, la promozione e lo svolgimento di attività scientifiche e di didattica ambientale, l'esercizio di attività produttive compatibili e la riqualificazione di opere e manufatti esistenti. Comma 3) Il parco contribuisce all'armonico sviluppo economico dell'intero territorio"

5.2.2. Analisi di contesto

Richiamando quanto già sviluppato nella parte teorica, la corretta elaborazione degli obiettivi da perseguire deve partire da una pianificazione strategica che tenga conto, propedeuticamente, del “dove siamo” per progettare il modo migliore di arrivare a destinazione ovvero il “che cosa vogliono diventare” e “come arrivarci”.

Per delineare come declinare le strategie e valutare compiutamente gli aspetti gestionali ed organizzativi contestualizzati nella realtà dell’area protetta, l’analisi è stata quindi condotta primariamente applicando la metodologia *benchmarking*, ovvero attraverso un confronto rispetto ad enti similari, in particolare rispetto alla struttura, alla dimensione e all’appartenenza al medesimo comparto contrattuale. In tal senso si è scelto di selezionare altri Parchi Regionali¹⁸⁰ istituiti con L.R. 31/89 e Comuni di piccole dimensioni, a cui il Parco di Molentargius e quello di Gutturu Mannu, sono assimilabili in quanto a struttura organizzativa e numero di dipendenti.

¹⁸⁰ Parco Naturale Regionale di Porto Conte istituito con Legge Regionale n. 4 in data 26 febbraio 1999; Parco Naturale Regionale di Tepilora istituito con Legge Regionale n. 21 del 2 ottobre 2014; Parco Naturale Regionale di Gutturu Mannu istituito con Legge Regionale n. 20 del 24 ottobre 2014.



Parchi nazionali, consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protette

CONS_ADDA - Consorzio dell'Adda - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago di Como	5 documenti
CONS_OGLIO - Consorzio dell'Oglio - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago d'Iseo	2 documenti
CONS_TICINO - Consorzio del Ticino - Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'opera regolatrice del lago Maggiore	3 documenti
EPN_ALM - ENTE PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO	2 documenti
EPN_ALMU - ENTE PARCO NAZIONALE ALTA MURGIA	1 documento
EPN_ALVAL - ENTE PARCO NAZIONALE DELL'APPENNINO LUCANO VAL D'AGRI LAGONEGRESE	4 documenti
EPN_AM - ENTE PARCO NAZIONALE ARCIPELAGO DELLA MADDALENA	3 documenti
EPN_ASINARA - ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ASINARA	2 documenti
EPN_ASPROM - ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ASPROMONTE	7 documenti
EPN_AT - ENTE PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO TOSCANO	2 documenti
EPN_ATE - ENTE PARCO NAZIONALE APPENNINO TOSCO-EMILIANO	2 documenti
EPN_CAS - ENTE PARCO NAZIONALE DELLE FORESTE CASENTINESI	1 documento
EPN_CIRCEO - PARCO NAZIONALE DEL CIRCEO	0 documenti
EPN_CT - ENTE PARCO NAZIONALE DELLE CINQUE TERRE	3 documenti
EPN_CVD - ENTE PARCO NAZIONALE DEL CILENTO E VALLO DI DIANO	2 documenti
EPN_DOLBEL - ENTE PARCO NAZIONALE DELLE DOLOMITI BELLUNESI	1 documento
EPN_GARG - ENTE PARCO NAZIONALE DEL GARGANO	1 documento
EPN_GP - ENTE PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO	3 documenti
EPN_GRANSASSO - ENTE PARCO NAZIONALE DEL GRAN SASSO E MONTI DELLA LAGA	1 documento
EPN_MA - ENTE PARCO NAZIONALE DELLA MAJELLA	2 documenti
EPN_MS - ENTE PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI	1 documento
EPN_POLLINO - ENTE PARCO NAZIONALE DEL POLLINO	3 documenti
EPN_SILA - ENTE PARCO NAZIONALE DELLA SILA	1 documento
EPN_STE - ENTE PARCO NAZIONALE DELLO STELVIO	0 documenti
EPN_VALGRANDE - ENTE PARCO NAZIONALE DELLA VAL GRANDE	2 documenti
EPN_VESUVIO - ENTE PARCO NAZIONALE DEL VESUVIO	0 documenti

Tabella dei documenti inseriti nel portale della Performance per tipologia di Ente anno di ciclo 2019. Fonte <https://performance.gov.it/performance/sistemi-misurazione-valutazione>

A livello macroaggregato, inoltre, sono stati esaminati i dati desumibili dalla consultazione dei principali documenti di performance, visualizzabili nella banca dati del Portale della Performance, sezione “Enti gestori di parchi e aree naturali protette nazionali”. Dal confronto dei dati è emersa la consapevolezza di quale fosse il flusso documentale da impiegare alla realtà specifica del Parco di Molentargius nonché l’ideazione, la progettazione e la proposta di approvazione dei principali elementi e regolamenti, seppur in modo semplificato, necessari per consentire all’Ente di

approcciare i temi sfidanti di generazione di Valore pubblico in modo consapevole. Con essi la declinazione del percorso di elaborazione degli obiettivi strategici.



Processo di definizione a cascata degli obiettivi¹⁸¹

Fonte: rielaborazione personale utilizzata nel SMVP Parco Naturale Regionale Molentargius Saline

Definita la missione e le questioni strategiche, non secondaria è stata la necessità di procedere ad un'attenta analisi conoscitiva di contesto, al fine di formulare strategie generative di valore pubblico.

In tal senso l'Ente ha proceduto a dare conto di detta analisi non solo nei propri documenti di programmazione¹⁸² ma, in maniera coordinata ed integrata, anche in apposita sezione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza dei propri processi interni.¹⁸³

¹⁸¹ La scelta di qualificare in termini di performance un obiettivo è discrezionale, e viene approvata a seguito di deliberazione dell'Organo esecutivo ovvero il Consiglio Direttivo. Trova poi definizione nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) quale documento di unificazione, ai sensi dell'art. 169 del D.Lgs. n. 267/2000, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009.

¹⁸² Documento Unico di programmazione, Piano della Performance in <https://www.parcamolentargius.it/index.php/ente/trasparenza/12027>

¹⁸³ Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza del Parco Naturale Regionale Molentargius Saline, approvato con deliberazione di C.D. n. 2 del 20.03.2019, consultabile nella sezione amministrazione Trasparenza del Parco ([www.https://www.parcamolentargius.it/index.php/ente/trasparenza/10024](https://www.parcamolentargius.it/index.php/ente/trasparenza/10024))

A seguire sono state sviluppate analisi di contesto esterno¹⁸⁴ di collocamento dell'area protetta nel tessuto urbano di riferimento, nonché analisi di contesto interno particolarmente dedicato agli elementi strutturali e di salute finanziaria. Nel primo sono stati collocati tutti i fattori di carattere generale in grado di condizionare le scelte e i comportamenti dell'organizzazione. Nel secondo, invece, sono stati affrontati in particolare gli aspetti inerenti l'organigramma e la distribuzione del personale presente (distinto per profilo professionale e competenze specifiche), sono state sviluppate le dinamiche inerenti il benessere organizzativo e le mappe, concettuale e di flusso, inerenti la presenza o meno di particolari specializzazioni.

Come già evidenziato, il Parco di Molentargius è stato istituito con L.R. 5/99 tuttavia, per l'individuazione del *dies a quo* di effettiva istituzione deve necessariamente farsi riferimento ad un momento successivo. In particolare, alla prescrizione di cui all'art. 2, comma 2 della L.R. Sardegna 13 giugno 2012, n. 12 per il quale *“Il consorzio per la gestione del Parco naturale regionale Molentargius Saline, di cui alla legge regionale 26 febbraio 1999, n. 5, entro centocinquanta giorni dalla pubblicazione della presente legge predisporre tutti gli atti inerenti l'organizzazione funzionale del Parco, approva la pianta organica del personale ai sensi dell'art. 5 della medesima legge regionale e provvede alla copertura delle figure professionali previste”*.

La legge regionale richiamata evidenziava pertanto due momenti diversi e tra loro collegati di cui il primo, ovvero l'approvazione della pianta organica, presupposto e propedeutico al secondo ovvero l'assunzione del personale. Da tale data è iniziato un lungo percorso di organizzazione, non ancora completato, tanto che la dotazione di risorse umane si presenta ad oggi decisamente sottodimensionata rispetto alle sfide di lungo periodo prefissate. L'alta specializzazione e la forte motivazione personale di ciascuno è, tuttavia, un vantaggio competitivo che garantisce il raggiungimento di soddisfacenti risultati di medio periodo. Per ciò che invece concerne la salute finanziaria, sono stati analizzati gli aspetti propriamente economici e patrimoniali, valutando in particolare l'adeguatezza degli strumenti in uso rispetto alle programmazioni di spesa e di investimento.

¹⁸⁴ In tale analisi si è dato ampio spazio ad analisi di contesto specifico riguardante soprattutto i valori di conservazione e naturalistici dell'area e le caratteristiche geomorfologiche e paesaggistiche.

5.2.3. Analisi SWOT e confronto con enti simili

L'applicazione del metodo ha portato alla elaborazione di analisi di:

1. contesto interno rispetto agli elementi organizzativi e di salute finanziaria;
2. contesto esterno rispetto al sistema Parco nel suo complesso

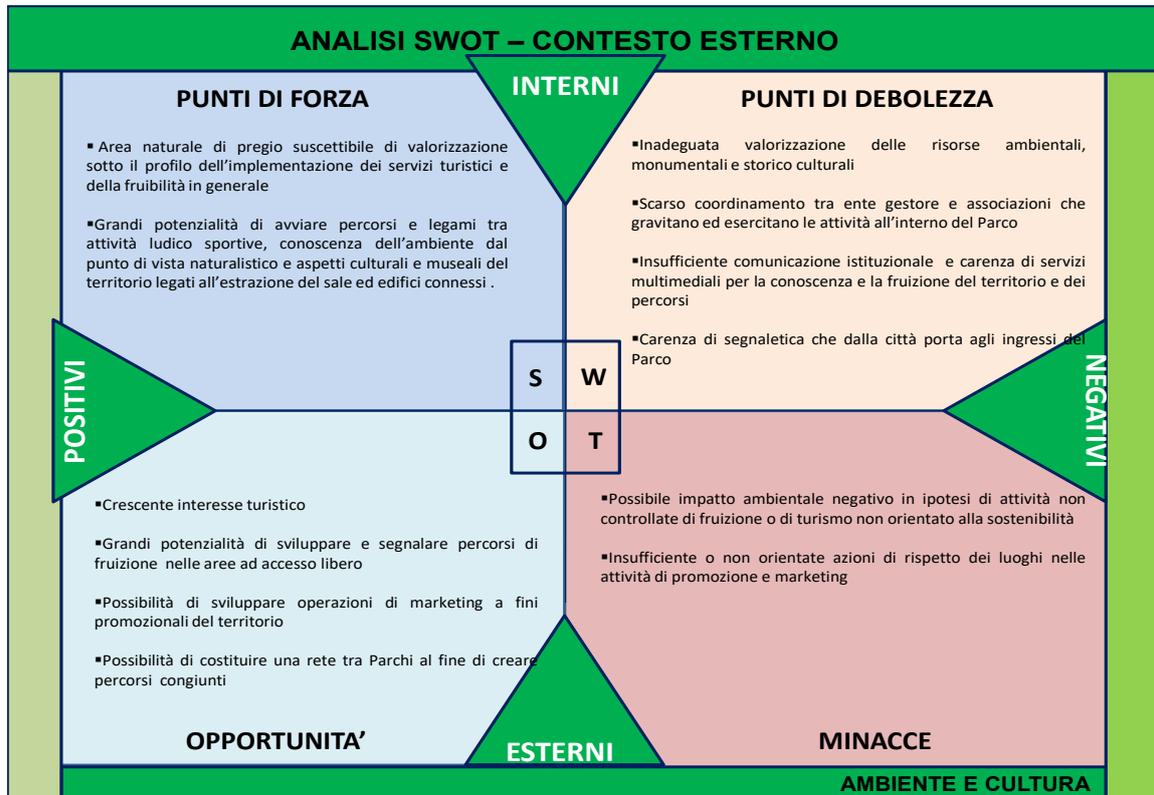
A titolo esemplificativo si riportano, di seguito, le schede di analisi svolte e adottate all'interno del SMVP (acronimo di Sistema di misurazione e valutazione della Performance) nella realtà del Parco di Molentargiu, rispetto alle dimensioni indagate.

Analisi SWOT contesto interno_ elaborazione personale

Analisi SWOT del Contesto Interno		
Salute Finanziaria		
	Punti di forza	Punti di debolezza
Origine interna	1) Certezza di entrata di finanziamento per le spese di gestione, seppure limitata e non sempre sufficiente a coprire l'intera spesa corrente 2) Capacità di gestire attività di ricerca con realtà universitarie italiane e straniere, grazie a convenzioni specifiche, a fronte di costi ridotti o nulli	1) Risorse ordinarie per spesa corrente appena sufficienti a sopperire le spese obbligatorie 2) Risorse per le manutenzioni del territorio inadeguate e insufficienti
	Opportunità	Minacce
Origine esterna	1) Capacità di intercettare finanziamenti esterni per progetti e manutenzioni straordinarie (LIFE, PON; POR, etc..).	1) Ulteriori riduzioni del finanziamento comporterebbero l'impossibilità di adempiere ai propri compiti istituzionali e di mandato

Analisi SWOT del Contesto Interno		
Gestione e Organizzazione		
	Punti di forza	Punti di debolezza
Origine interna	1) Presenza di personale e collaboratori con elevate professionalità e competenze specifiche 2) Presenza di personale fortemente motivato sulla Missione del Parco 3) Buona qualità della strumentazione tecnica 4) Presenza o elaborazione dei principali strumenti di pianificazione e regolamentazione	1) attuale dotazione organica sottodimensionata rispetto alle esigenze anche in un'ottica di sviluppo 2) Continuo succedersi di modifica della pianta organica e conseguente difficoltà e incertezza nella messa in atto di nuove forme di organizzazione 3) Forzato ricorso a forme di lavoro flessibile con i limiti di stabilità, costo e possibilità di scelta conseguenti (comandi/convenzioni e contratti a tempo determinato) 4) Tendenza a trasferire su strutture esterne compiti attribuiti al Parco non accompagnate da un controllo di qualità erogata (gestione turistica)
Origine esterna	Opportunità	Minacce
	1) Possibilità di ottenere finanziamenti per compensare le spese di gestione	1) Mancato completamento della dotazione organica 2) Mancata continuità nell'azione di coordinamento e direzione 3) Appesantimento burocratico derivante da norme pletoriche per la piccola dimensione dell'Ente

Analisi SWOT contesto interno_ elaborazione personale



Analisi SWOT contesto esterno_ dimensione ambiente e cultura _ Fonte: elaborazione personale

5.2.4. La mappatura dei portatori di interesse potenziale

Si è qui già evidenziato quanto il mandato formale e, soprattutto quello *informale o implicito*, richiedano al management una particolare attenzione nella elaborazione delle strategie di valore pubblico capaci di intercettare e interpretare le aspettative dei portatori di interesse. Tale indagine è utile anche ai fini dell'analisi SWOT, in quanto elemento di contesto grazie al quale è possibile individuare con maggiore chiarezza quali interlocutori potrebbero ostacolare e quali, invece, accompagnare positivamente le azioni ipotizzate dall'Ente ovvero, in altri termini, costituire elementi di opportunità o di minaccia alla realizzazione degli obiettivi prefissati. L'individuazione e la consultazione dei portatori di interesse rappresenta certamente un momento cruciale sia per la definizione della strategia da attuare, sia per l'instaurarsi della relazione di fiducia e copartecipazione alle politiche che si desidera realizzare.

La scelta del Parco è stata quella di utilizzare, in prima istanza, gli elenchi già realizzati¹⁸⁵ per diversi procedimenti ed implementarli con gli elementi necessari al contesto specifico. In particolare la fase di individuazione ha comportato la loro suddivisione in macrocategorie applicando lo schema già illustrato al paragrafo 4.3.

In relazione al coinvolgimento di alcuni di tali portatori di interesse, inoltre, è stata effettuata un'analisi SWOT specifica al fine ottenere il focus non solo delle attese partecipate ma, soprattutto, delle opportunità e minacce ad esse correlate.

¹⁸⁵ In particolare, le mappature realizzate sia ai fini dell'elaborazione della VAS (Valutazione ambientale strategica) per l'approvazione dei Piani di gestione quanto quella realizzata ai fini dell'approvazione del Piano del Parco

Categoria	Aspettative	Opportunità	Minacce
Associazioni ambientaliste (Ass. per il Parco, Wwf, Legambiente, Lipu, etc)	Realizzazione degli obiettivi prioritari di conservazione dell'area protetta. Sensibilizzazione e educazione alla conservazione della natura e didattica. Sviluppo di una ricerca scientifica finalizzata alla conservazione. Uso sostenibile delle risorse dell'area protetta, in particolare di quelle turistiche, laddove queste non interferiscano con la conservazione.	Sostegno, pubblico e politico, dell'area protetta e collaborazione al fine della realizzazione dei prioritari obiettivi di conservazione e di uso sostenibile. Svolgimento di importanti attività anche in regime di volontariato.	Interpretazione rigida del ruolo di protezione del Parco privo di mediazioni tra obiettivi di conservazione e uso del territorio.
Associazioni sportive (canoisti, runners, bikers..)	Svolgimento di attività di fruizione sportiva in forme sostenibili e compatibili con le norme del parco. Promuovere una cultura sportiva che coniughi alle varie discipline sportive la consapevolezza del valore aggiunto dei comportamenti svolti in un'area protetta.	Sostegno, pubblico e politico e collaborazione per l'organizzazione e lo svolgimento di attività sportive legate alla conoscenza del territorio. Messa in atto di progetti, azioni e iniziative di formazione, conservazione e promozione collegate allo sport ed alla ricreazione e sviluppo per le popolazioni locali. Svolgimento di attività specifiche di volontariato.	Richieste e pressioni per un uso del territorio a fini sportivi non compatibile con gli obiettivi di conservazione.
Associazioni culturali	Favorire la conoscenza del territorio in un contesto di tradizioni e aspetti storico-culturali.	Sinergie nella promozione e valorizzazione del territorio. Collaborazione per l'organizzazione di manifestazioni ed attività di comune interesse. Sinergie nel recupero di aspetti storico culturali coincidenti con gli interessi dell'Ente..	Possibili contrasti per interposizione di interessi di altre associazioni sul territorio.
Associazioni economiche (maneggi, erogatori di servizi, associazioni di categoria)	Rendere il Parco un'opportunità di sviluppo economico per i territori oltre che di tutela ambientale. In particolare istituzione e gestione del marchio del parco per il settore turistico.	Sostegno, pubblico e politico, dell'area protetta e collaborazione al fine della realizzazione. Sinergie nella promozione e valorizzazione del territorio. Attivazione di percorsi di miglioramento ambientale dei servizi e adozione di sistemi di mobilità a basse emissioni. Proposte di innovazioni tecnologiche o gestionali che riducano gli impatti.	Prevalere dell'aspetto produttivo su quello della gestione sostenibile.
Enti pubblici Stakeholder chiave e istituzionali (Altri enti parco, Università, Regione Comuni all'interno dei confini dell'Area protetta etc.)	a) Collaborazione per progetti e attività tra Enti. Sinergie di azione per favorire politiche a favore delle aree protette. b) Svolgimento di attività di ricerca nell'area protetta e su di essa. c) A seconda dei relativi scopi statutari: attuare politiche di conservazione ambientale, favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti all'interno del parco.	a) Proposta ed attuazione di progetti comuni. Sostegno per l'attuazione di politiche a favore dell'area protetta. b) Proposte di attività di ricerca e fundraising mirato a tal fine. Svolgimento di attività di ricerca nell'area protetta e su di essa. c) Sostegno, finanziamento e concorso nell'attuazione delle azioni dell'Ente Parco.	a) Concorrenza nell'ottenimento di risorse finanziarie ed umana. Possibili conflitti nella visione. b) Uso non conforme alle convenzioni di ricerca di dati, materiali, beni mobili ed immobili forniti. Conflitti di competenza. c) Prevalere di visioni confliggenti con il piano del parco e gli strumenti di pianificazione. d) Possibili sovrapposizioni di azioni. Mancato coordinamento.

Analisi SWOT Stakeholder esterni; Fonte: elaborazione personale

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

5.2.5. La definizione degli obiettivi, l'Albero della Performance e gli elementi della matrice del valore pubblico

L'albero della Performance è “una mappa logica che rappresenta, anche graficamente, i legami tra mandato istituzionale, missione, aree strategiche, obiettivi specifici o piani operativi, azioni e risorse”.¹⁸⁶ Si tratta di un disegno complessivo attraverso il quale vengono rese evidenti le strategie deliberate dall'ente e si dà evidenza della strutturazione di programma, ovvero l'organizzazione dei mezzi e delle risorse per il raggiungimento degli outcome prefissati. In coerenza con gli indirizzi contenuti nella delibera CIVIT n. 112/2010, il Parco Naturale Regionale di Molentargius ha articolato il proprio albero della Performance in 4 aree strategiche, corrispondenti alle questioni di Missione già precedentemente illustrate.¹⁸⁷ Al fine di dare consistenza alla programmazione esecutiva,¹⁸⁸ vengono poi declinati più “obiettivi strategici” e obiettivi operativi.

L'obbligatorietà della programmazione operativa a cascata è facilmente desumibile anche da una attenta lettura del punto 10.2 del principio contabile applicato¹⁸⁹ concernente

¹⁸⁶ Per la definizione si fa integrale rinvio alla DELIBERA CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche) n. 112/2010 – “Struttura e modalità di redazione del Piano della performance” (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) approvata nella seduta del 28 ottobre 2010, scaricabile da https://performance.gov.it/system/files/Delibera-n-112_2010.pdf, p. 13, par. 3.3.3.

¹⁸⁷ Assicurare la conservazione e valorizzazione delle risorse naturali ambientali; Garantire la conservazione e la valorizzazione delle risorse storiche e culturali, lo sviluppo delle attività economiche compatibili e la riqualificazione ecologica degli insediamenti; Promuovere la ricerca scientifica e la didattica ambientale e garantire la fruizione sociale

¹⁸⁸ rispetto ad ogni Area strategica di articolazione della Missione dell'Ente, la quale non necessariamente corrisponde con l'organigramma e la divisione in Settori

¹⁸⁹ Si veda in particolare l'estratto del c.d. principio contabile applicato alla programmazione, punto 10, Il piano esecutivo di gestione (enti locali), consultabile in https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/arconet/principi_contabili/

” 10.1 *Finalità e caratteristiche.* Il piano esecutivo di gestione (PEG) è il documento che permette di declinare in maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita Sezione del Documento Unico di Programmazione (DUP). I contenuti del PEG, fermi restando i vincoli posti con l'approvazione del bilancio di previsione, sono la risultante di un processo iterativo e partecipato che coinvolge la Giunta e la dirigenza dell'ente. Il PEG rappresenta lo strumento attraverso il quale si guida la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi. Tale relazione è finalizzata alla definizione degli obiettivi di gestione, alla assegnazione delle risorse necessarie al loro raggiungimento e alla successiva valutazione. Il piano esecutivo di gestione: ...omissis... ha rilevanza organizzativa, in quanto distingue le responsabilità di indirizzo, gestione e controllo ad esso connesse. Il PEG facilita la valutazione della fattibilità tecnica degli obiettivi definiti a livello politico orientando e guidando la gestione,

la programmazione di bilancio.¹⁹⁰ La grave carenza di risorse umane e la conseguente organizzazione hanno limitato fortemente la possibilità di attuazione di obiettivi particolarmente sfidanti, dando priorità a quelli che si presentavano maggiormente significativi e, parimenti, raggiungibili in tutto o in parte. Lo strumento di programmazione che permette l'assegnazione delle responsabilità di partecipazione/contributo al personale non dirigente al medesimo "associabile" per

grazie alla definizione degli indirizzi da parte dell'organo esecutivo, e responsabilizza sull'utilizzo delle risorse e sul raggiungimento dei risultati. Inoltre, costituisce un presupposto del controllo di gestione e un elemento portante dei sistemi di valutazione. Il PEG chiarisce e integra le responsabilità tra servizi di supporto (personale, servizi finanziari, manutenzioni ordinarie e straordinarie, provveditorato-economato, sistemi informativi, ecc.) e servizi la cui azione è rivolta agli utenti finali. Favorendo l'assegnazione degli obiettivi e delle relative dotazioni all'interno di un dato centro di responsabilità favorisce, di conseguenza, il controllo e la valutazione dei risultati del personale dipendente.

10.2 Struttura e contenuto. Il PEG assicura un collegamento con:

la struttura organizzativa dell'ente, tramite l'individuazione dei responsabili della realizzazione degli obiettivi di gestione; gli obiettivi di gestione, attraverso la definizione degli stessi e degli indicatori per il monitoraggio del loro raggiungimento; le entrate e le uscite del bilancio attraverso l'articolazione delle stesse al quarto livello del piano finanziario; le dotazioni di risorse umane e strumentali, mediante l'assegnazione del personale e delle risorse strumentali.

Nel PEG devono essere specificatamente individuati gli obiettivi esecutivi dei quali occorre dare rappresentazione in termini di processo e in termini di risultati attesi al fine di permettere: la puntuale programmazione operativa; l'efficace governo delle attività gestionali e dei relativi tempi di esecuzione; la chiara responsabilizzazione per i risultati effettivamente conseguiti. Le risorse finanziarie assegnate per ogni programma definito nel SeO del DUP sono destinate, insieme a quelle umane e materiali, ai singoli dirigenti per la realizzazione degli specifici obiettivi di ciascun programma. Nel PEG le risorse finanziarie devono essere destinate agli specifici obiettivi facendo riferimento al quarto livello di classificazione del piano dei conti finanziario. Gli "obiettivi di gestione" costituiscono il risultato atteso verso il quale indirizzare le attività e coordinare le risorse nella gestione dei processi di erogazione di un determinato servizio. Le attività devono necessariamente essere poste in termini di obiettivo e contenere una precisa ed esplicita indicazione circa il risultato da raggiungere.

La struttura del PEG deve essere predisposta in modo tale da rappresentare la struttura organizzativa dell'ente per centri di responsabilità individuando per ogni obiettivo o insieme di obiettivi appartenenti allo stesso programma un unico dirigente responsabile. In ogni caso la definizione degli obiettivi comporta un collegamento con il periodo triennale considerato dal bilancio finanziario. In tale ambito, il PEG riflette anche la gestione dei residui attivi e passivi.

Gli obiettivi gestionali, per essere definiti, necessitano di un idoneo strumento di misurazione individuabile negli indicatori. Essi consistono in parametri gestionali considerati e definiti a preventivo, ma che poi dovranno trovare confronto con i dati desunti, a consuntivo, dall'attività svolta. Il PEG contribuisce alla veridicità e attendibilità della parte previsionale del sistema di bilancio, poiché ne chiarisce e dettaglia i contenuti programmatici e contabili.

¹⁹⁰ Allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011

compiti, funzioni e ruolo ricoperto è, nella terminologia propria del D.Lgs 150/2009¹⁹¹ adottata dall'Ente Parco, quella del programma operativo in prima istanza e del programma esecutivo nella fase attuativa. Logica ponderata anche rispetto alla capacità di autorganizzazione ed autonomia attribuibile a ciascuno.

Ma come è stata declinata la matrice di Valore pubblico?

Area strategica 1: assicurare la conservazione e valorizzazione delle risorse ambientali

AMBIENTE CONSERVAZIONE DELLA BIODIVERSITA'

Livello strategia (collegamento DUP)	Indicatore di impatto	Grandezza misura Del V.P.	Valore di partenza	Valore pubblico atteso	Valore pubblico realizzato	Portatori di interesse coinvolti	Dimensione del valore Pubblico (Benessere)
Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente Programma 6 Tutela e valorizzazione delle risorse idriche MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DELLA CIRCOLAZIONE IDRAULICA DEL BELLAROSA MINORE	% di incremento dei siti di riproduzione della fauna e della biodiversità e	Bassa Media Alta	misurazione storica dello stato di fatto prima del progetto	Incremento di almeno il 10% rispetto alla media del triennio precedente dei valori di laboratorio riscontrabili		Associazioni ambientali Centri di educazione ambientali Stakeholders istituzionali	AMBIENTALE Preservare e conservare le risorse per rendere sempre più vivibile e fruibile il territorio.

Interesse	Influenza	
	Bassa	Alta
Basso		Associazioni ambientali categorie che è opportuno coinvolgere
Alto	Centri di educazione Categorie che è doveroso coinvolgere	Stakeholders essenziali istituzionali categorie che è necessario coinvolgere

La Matrice del Valore pubblico e rilevanza dei portatori di interesse

¹⁹¹ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, in G.U. n. 254 del 31.10.2009, Suppl. Ordinario n. 197

Partendo dalla standardizzazione e dallo schema di un obiettivo strategico che fungesse da guida, quasi come un ragionamento a ritroso, di quali impatti valutare, quali indicatori e quali dimensioni del Benessere ottimizzare. Da un lato e in primo ordine il Benessere Ambientale¹⁹² e dall'altro, seppur in forma residuale il Benessere Soggettivo (salute)¹⁹³ per gli innegabili benefici sulla sostenibilità dell'azione nel lungo periodo.



<p>2° Livello Obiettivo strategico 1.1.</p>	<p>Miglioramento della qualità della circolazione idraulica del Bellarosa Minore</p>
<p>3° Livello Obiettivo 1.1.1. operativo/esecutivo</p>	<p>partecipazione a bandi a sportello finalizzati a recuperare risorse finanziarie da impiegare in interventi di pulizia, risagomatura spondale e realizzazione di isolotti con il materiale di risulta del Bellarosa Minore con tecniche di ingegneria naturalistica.</p>
<p>3° Livello Obiettivo 1.1.2. operativo/esecutivo</p>	<p>Definizione ed avvio gara d'appalto per l'acquisto mezzo anfibo da destinare agli interventi di dragaggio delle foci, degli argini e dei canali;</p>
<p>4° Livello Azioni</p>	<p>Nel caso di specie si tratta di un obiettivo particolarmente complesso e pluriennale suddiviso in innumerevoli azioni ciascuna delle quali, sinergicamente, realizzano l'obiettivo.</p>
<p>Outcome (impatti attesi)</p>	<p>miglioramento della qualità dell'acqua e potenziamento della capacità di deflusso e di laminazione del Bellarosa Minore. migliore percezione dell'ambiente delle acque dolci del parco</p>
<p>Indicatore quantitativo e qualitativo</p>	<p>incremento della biodiversità e dei siti di riproduzione della fauna</p>

Declinazione di un Obiettivo _Fonte: elaborazione personale in schede del Parco Naturale Regionale Molentargius Saline

¹⁹² Preservare, conservare e valorizzare le risorse per rendere sempre più vivibile e fruibile il territorio garantendone però la conservazione.

¹⁹³ La persona è al centro non solo delle politiche di sensibilizzazione del rispetto degli spazi ma anche delle azioni che possano agevolare la fruizione del territorio ed il contatto con la natura da sempre elemento di vita e di salute.

5.3 La valorizzazione del territorio attraverso la lente della fruibilità e della vivibilità (sentieri guidati; eventi aggregativi; "adotta un sentiero")

Abbiamo sin qui evidenziato l'aspetto operativo metodologico sottostante. Nel presente paragrafo e nei successivi saranno, invece, illustrati alcuni progetti realizzati. Si dimostrerà in particolare quanto la metodologia sia di fatto in grado di intercettare i bisogni dei portatori di interesse coinvolgendoli nella co-progettazione, stimolando il dialogo e il confronto attivo e, conseguentemente, il benessere dal punto di vista del valore pubblico.

Alcuni esempi applicativi

5.3.1. Sentieri guidati

a) La nascita della visita guidata alle zone inaccessibili nel Parco di Molentargius

Il Parco di Molentargius è da sempre una zona tanto unica quanto particolarmente delicata, il cui ecosistema rappresenta non solo uno dei siti più importanti in Europa per la sosta, lo svernamento e la nidificazione di numerose specie di uccelli acquatici ma la cui flora, varia ed eterogenea, registra la presenza di numerose specie endemiche ed elementi iscritti nella c.d. "Lista rossa" delle piante in pericolo di estinzione. Una delle caratteristiche peculiari è la presenza di zone a diversa salinità ovvero i bacini di acqua dolce¹⁹⁴ (*Bellarosa Minore e Perdalonga*), di acqua salata¹⁹⁵ (*Bellarosa Maggiore o*

¹⁹⁴ Il Bellarosa Minore è uno stagno di origine artificiale che ha la caratteristica di essere dotato di due vasche, separate grazie ad un argine che consente a ciascuna un sistema idraulico indipendente. Ha una profondità decisamente contenuta che favorisce gli scambi con il fondo. È in gran parte delimitato da un rigoglioso canneto, il quale costituisce una barriera naturale a difesa delle numerose specie che vi dimorano. Il fondo dello stagno è prevalentemente sabbioso e, in particolare nelle ore notturne, ricco di anidride solforosa prodotta dai processi di decomposizione anaerobica.

¹⁹⁵ Utilizzato come prima vasca di evaporazione, La salinità è diminuita nel corso del tempo in ragione di sempre più consistenti infiltrazioni di acqua dolce dal Bellarosa Minore e dal vicino canale di Terramaini. La presenza di un tenore salino con valori inferiori a quelli del mare ha tuttavia determinato un ambiente favorevole per lo sviluppo di Rotiferi, Protozoi ciliati e Copepodi. Il completamento del Programma di Salvaguardia ha permesso la risistemazione della circolazione idraulica delle Saline e la completa separazione del circuito delle acque dolci da quello delle acque salate.

Molentargius e le vasche costiere tra cui lo stagno di Quartu) e una piana di origine sabbiosa (*Is Arenas*) che favoriscono una ricca varietà di specie vegetali ed animali.

Un ecosistema particolarmente sensibile che ha per lungo tempo favorito politiche particolarmente restrittive a limitazione della fruizione. Tuttavia, il compendio è anche uno spazio verde vissuto dagli abitanti dei quartieri limitrofi, frequentato dagli sportivi e sempre più spesso richiesto per la realizzazione di eventi privati. La progressiva istanza di percorsi e spazi dedicati alla vivibilità del Parco da parte della popolazione, ed il crescente interesse dimostrato verso il territorio, hanno stimolato una revisione delle rigide regole di fruizione dando avvio ad un approccio dinamico di “gestione consapevole”, alla cui base è stato posto un percorso di necessaria divulgazione della conoscenza dei luoghi quale strumento di garanzia di rispetto e sostenibilità.

Partendo dalla mappatura dei portatori di interesse, il percorso di progettazione e realizzazione di sentieri dedicati è stato sviluppato su più fasi. La verifica di apertura di parti del Parco, da sempre interdetti alla fruizione per ragioni di tutela, è stata preliminarmente affrontata esclusivamente attraverso la consultazione dei *portatori di interesse qualificati*, individuati in esperti del settore e collaboratori del Parco (ornitologi, università, biologi). Alla fase di consultazione e co-progettazione di possibili sentieri, sono seguite indagini di verifica della concreta domanda di fruizione delle aree del Parco e della reale portata di tale esigenza.



I sentieri del Parco, in Declinazione <https://www.parcomolentargius.it/index.php/vivere/galleria/05>

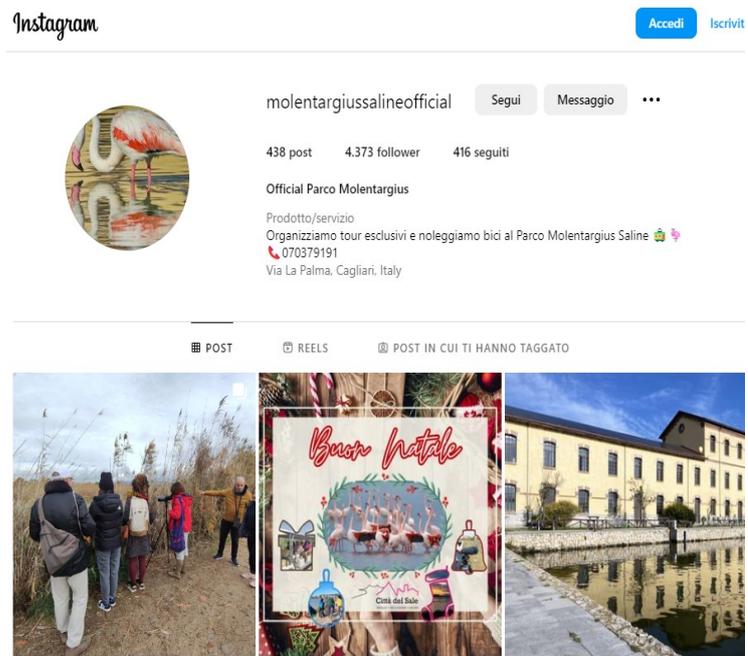
La generazione di valore pubblico ricercata si è sviluppata in particolare rispetto alla possibile massimizzazione e combinazione delle dimensioni di benessere ambientale, sociale e culturale, non solo in fase di progettazione ma anche di monitoraggi periodici.

La seconda fase di consultazione è stata quindi rivolta soprattutto ai fruitori particolarmente qualificati (appassionati di *birdwatching*, esperti di fotografia naturalistica) e fruitori generalizzati (turisti, cittadini, amanti della natura e di percorsi naturalistici). I diversi sondaggi hanno evidenziato un dato significativo: il 30% dei partecipanti ha manifestato interesse per i percorsi accessibili lungo i corsi d'acqua, mentre il restante 70% si è focalizzato sulla ricerca di modalità per visitare le zone inaccessibili durante tutte le stagioni dell'anno.



L'avvio e l'apertura di nuovi sentieri è stata, inoltre, l'occasione per aggiornare la mappatura dei portatori di interesse e costruire a livello digitale (anche attraverso l'uso dei canali social) e mailing list, una vera e propria rete di collegamenti costantemente aggiornata.

Sono seguiti monitoraggi costanti realizzati non solo attraverso la somministrazione di questionari ai fruitori, ma, soprattutto, grazie alla rilevazione di dati oggettivi e analisi di laboratorio finalizzati alla verifica degli effetti della fruizione sugli aspetti di sostenibilità e conservazione.



Totem posizionato all'ingresso del Parco attraverso il quale vengono svolte indagini di customer satisfaction da parte dei fruitori e immagine del profilo Instagram del Parco <https://www.instagram.com/molentargiussalineofficial/>

La nascita del percorso guidato all'interno del Parco Naturale Regionale Molentargius Saline, di certo stimolata dalla crescente richiesta dell'utenza di esplorare e comprendere la vita del fenicottero in tutte le sue sfaccettature stagionali, è stata una valida occasione di applicazione del metodo. Il coinvolgimento attivo della parte gestionale, insieme alle

cooperative che si sono susseguite nella gestione turistica, hanno poi reso questo percorso un autentico *must* per chi visita l'area.



Mapa di tutti i sentieri accessibili liberamente

La visita guidata si è poi arricchita nel tempo di ulteriori elementi e percorsi, a supporto di un'esperienza completa e coinvolgente per i visitatori, generando un indotto di investimenti da parte delle associazioni che a vario titolo gravitano intorno al Parco,

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

nonché della cooperativa che ha in appalto i servizi turistici: a significare che se la progettazione è ben gestita a tutti i livelli e monitorata costantemente, la stessa è capace di impattare sul benessere generale della popolazione, anche se non immediatamente consultata in prima istanza.¹⁹⁶



Passo successivo è stato l'ingresso di Molentargius nella Rete Escursionistica della Sardegna, con la conseguente possibilità di implementazione dell'offerta di conoscibilità e fruibilità.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Con il tempo sono state stipulate convenzioni con Enti terzi e con le agenzie che hanno reso la tappa a Molentargius una tra le offerte più significative rivolte ai croceristi che transitavano nella Città. Una ulteriore convenzione con il CTM, ovvero con la società per azioni che garantisce il trasporto pubblico locale nell'area vasta cagliaritana ha permesso un facile collegamento da e per le porte del Parco.

¹⁹⁷ <https://www.sardegناسentieri.it/en/sentieri/bonn-rollone-la-palma-d-700>

LA RETE DEI SENTIERI ARRIVA NEL PARCO DI MOLENTARGIUS

26 Gennaio 2022



ACCATASTAMENTO NELLA R.E.S. (LA RETE ESCURSIONISTICA DELLA SARDEGNA) PER I PERCORSI MOLENTARGIUS-SALINE

In occasione della giornata mondiale delle zone umide, celebrata annualmente il 2 febbraio per sensibilizzare e aumentare la consapevolezza sull'importanza di questi ambienti, Cagliari festeggerà il suo ingresso nella **Rete Escursionistica della Sardegna** (R.E.S.) con la presentazione dei **nuovi 5 percorsi** recentemente creati all'interno del Parco ed **inseriti da Forestas nel Catasto Regionale della rete** ciclo escursionistica.

La verifica dei tempi di percorrenze, la correttezza della tracce e delle indicazioni sul sentiero costituite da

frecce e bandierine segnavia bianco-rosse, ha portato all'OK da parte di Forestas per un totale di **quasi 20 chilometri di trek urbani** attraverso il Parco di Molentargius, che sono in gran parte percorribili anche in **bici e cavallo**, secondo le prescrizioni formalizzate da Forestas e dal Parco regionale. Le schede dei nuovi sentieri sono già su internet, nelle infinite pagine web di [Sardegna Sentieri](#) in [una sezione dedicata al molentargius](#) dove (per ciascun sentiero) vengono riportate tutte le informazioni, la descrizione corredata di immagini e di mappa e dal quale si potranno scaricare le tracce GPX e KML da utilizzare sul campo.

b) I sentieri del Parco di Gutturu Mannu

La metodologia partecipata è stata applicata in modo simile a Gutturu Mannu.

In questo caso, tuttavia, si trattava non solo di accogliere istanze pervenute anche in modo disordinato da pochi fruitori. In realtà l'estensione del territorio e la sua conformazione hanno reso indispensabile progettare la mappatura ed il tracciamento di una sentieristica dedicata alla libera fruizione, in primo luogo sicura. Il coinvolgimento nella fase ideativa delle associazioni ambientaliste ed escursionistiche, nonché delle principali associazioni sportive dilettantistiche (in particolare di cultori della *mountain bike* e del *trekking*) è avvenuto con riunioni in presenza, sia attraverso sopralluoghi nelle porzioni di Parco maggiormente interessate agli interventi, sia nelle sedi dei Comuni. Dal quadro di insieme è nata la progettazione e lo stanziamento a bilancio delle somme necessarie. Anche in questo caso è stato successivamente previsto l'ingresso nella Rete Escursionistica della Sardegna con la conseguente possibilità di implementazione dell'offerta di conoscibilità e fruibilità in sicurezza del vastissimo territorio.

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

benvenuto Gutturu Mannu Parco Naturale della Sardegna

Il territorio del Parco



www.parcogutturumannu.it



Camminiamo
insieme nel Parco

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.



Cagliari, Sardegna, Assemini, Area D, Gutturu Mannu

Salita verso Is Paucaris Mannus: sorgente



Il sentiero in breve

LUNGHEZZA DEL SENTIERO
16.323 m

TEMPO DI PARCORRENZA
4 ore 53 minuti

GRADO DI DIFFICOLTÀ
Escursionista Esperto

Attività e avvertenze



Il sentiero

DESCRIZIONE

Si tratta di un sentiero di **lunga percorrenza** che unisce alcune tra le località più rilevanti all'interno del grande comprensorio. Collega la struttura di **Pixinamanna**, sede degli uffici dell'agenzia Foreste, con i boschetti della storica foresta di **Pantaleo**, attraversando anche l'area di **Is Cannoneris** ed incontrando i bos per numerose altre destinazioni e punti di interesse. Il sentiero percorre inizialmente l'**antica sede di una ferrovia** creata per portare il carbone dalla montagna al mare, per proseguire poi su imponenti **mulattiere e carriacce** utilizzate per l'**utilizzo del bosco**. Il sentiero si percorre alternando tratti sotto la vegetazione ad ampie creste panoramiche. Una volta raggiunta la zona di **Is Cannoneris**, posta a metà del percorso, si cambierà versante inoltrandosi nel cuore della montagna, frequentato dai cani e dai conigli, per poi ridiscendere verso **Pantaleo** lungo mulattiere ancora immerse nel bosco.



Cagliari, Sardegna, Gutturu Mannu, Uta, Area D

crocevia 220A-220



Uno dei Sentieri accessibili liberamente a Gutturu Mannu

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

5.3.2. Adotta un sentiero

Come già si è detto, i Parchi Naturali Regionali hanno in comune un elemento molto critico: a fronte di vasti territori da gestire, le risorse per farlo sono assolutamente insufficienti. Si tratta di entrate a bilancio derivate e trasferite dalla Regione Autonoma della Sardegna dalla quale, pertanto, gli enti gestori dipendono interamente. I territori, patrimonio demaniale di esclusiva proprietà della Regione, sono concessi in mera gestione ai Consorzi con tutte le conseguenti difficoltà (se non impossibilità) di azionare leve di proventi da reinvestire nelle attività e nella manutenzione. L'ascolto dei fruitori, tuttavia, ha fatto emergere la necessità e l'opportunità di sperimentare iniziative di partecipazione attiva anche nella gestione. Se il coinvolgimento, anch'esso generatore di valore, è dato per assunto su progettualità di valorizzazione e tutela finanziata da fondi di Bilancio, in quanto parte integrante delle procedure amministrativo giuridiche, tale processo non sempre è scontato su iniziative di "parte". L'applicazione dello strumento normativo¹⁹⁸ previsto dal Codice dei contratti allora vigente, dopo l'elaborazione e l'approvazione dei necessari regolamenti, ha reso possibile l'avvio di un progetto dal denominato "Adotta un sentiero", ovvero un percorso di partecipazione della collettività anche alle spese vive sostenute dal Parco per la manutenzione ed il conseguente possibile potenziamento delle aree destinate alla fruibilità.

¹⁹⁸ Decreto Legislativo 18.04.2016 n. 50, Art. 19 (Contratti di sponsorizzazione); Comma 1) *L'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a quarantamila euro, mediante dazione di danaro o accollo del debito, o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto dell'articolo 80. Comma 2) Nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare i lavori, prestare i servizi o le forniture direttamente a sua cura e spese, resta ferma la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia e non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori. La stazione appaltante impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.*

Dal punto di vista del metodo, la collettività si è dimostrata estesa non solo ai fruitori abituali e comitati di quartiere, ma anche alle associazioni e soprattutto agli operatori economici.

Per Molentargius, previa indicazione nei documenti di programmazione sono state avviate già nel 2019 diverse iniziative.



ELENCO INIZIATIVE 2019-2021

Codice	Descrizione	Arco temporale indicativo (inizio/fine)	Valore stimato dell'intervento oggetto di sponsorizzazione totale o parziale (IVA esclusa)
1	Potenziamento area giochi sul territorio di Quartu Sant'Elena	novembre 2019/aprile 2020	€ 30.000,00
2	Recupero del sentiero via delle Rondini/Sali di Gesso	novembre 2019/aprile 2020	€ 11.000,00
3	Potenziamento area giochi sul territorio di Cagliari	aprile 2020/giugno 2020	*€ 30.000,00
4	Recupero del sentiero del Perdalonga	settembre 2020/dicembre 2020	*€ 20.000,00
5	Il edizione del Festival Internazionale Musicale e Artistico Bentus de Notas	giugno/settembre 2020	*€ 25.000,00

* iniziative senza disponibilità di fondi dal bilancio del Parco

Estratto iniziative anni 2019 e 2020

In particolare è stato possibile, grazie a questo strumento di co-progettazione, realizzare una nuova area giochi inclusiva per minori con disabilità (fifiche, psichiche e sensoriali) e recuperare un sentiero transitabile ciclo-ippo pedonale.



Dovessi, oggi, portare un contributo alla riscrittura della Carta internazionale dei diritti dell'infanzia, sicuramente io aggiungerei anche questi diritti fra quelli fondamentali:

- Il diritto all'ozio:** a vivere momenti di tempo non programmati dagli adulti
- Il diritto all'uso delle mani:** a piantare chiodi, segare e raspare legni, scartavetrare, incollare, plasmare la creta, legare corde, accendere un fuoco.
- Il diritto agli odori:** a percepire il giusto degli odori, riconoscere i profumi offerti dalla natura.
- Il diritto al dialogo:** ad ascoltare e poter prendere la parola, interloquire e dialogare.
- Il diritto a sporcarsi:** a giocare con la sabbia, la terra, l'erba, le foglie, l'acqua, i sassi, i rametti.
- Il diritto ad un buon inizio:** a mangiare cibi sani fin dalla nascita, bere acqua pulita e respirare aria pura.
- Il diritto alla strada:** a giocare in piazza liberamente, a camminare per le strade.
- Il diritto al selvaggio:** a costruire un rifugio-gioco nei boschetti, ad avere cunicoli in cui nascondersi, alberi su cui arrampicarsi.
- Il diritto al silenzio:** ad ascoltare il soffio del vento, il canto degli uccelli, il gorgogliare dell'acqua.
- Il diritto alle sfumature:** a vedere il sorgere del sole e il suo tramonto, ad ammirare, nella notte la luna e le stelle.

Gianfranco Zavalloni



«Un bambino può insegnare sempre tre cose ad un adulto.
Ad essere contento senza motivo.
Ad essere sempre occupato con qualche cosa.
A pretendere con ogni sua forza quello che desidera»

Paulo Coelho

Giochi inclusivi a Molentargius

Si è trattato di un risultato importante non solo per la mera realizzazione e allestimento in sé di aree attrezzate ma di un intervento di significativo valore sociale e di investimento

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

nelle future generazioni, nell’abbattimento e riduzione delle barriere e nello stimolo alla creatività dei più piccoli.

5.3.3. Eventi aggregativi

Le mailing list, le attivazioni di canali di ascolto tramite i social nonché le valutazioni pervenute dai frequentatori del Parco dalle società sportive, ha reso possibile l’avvio di un percorso di fruibilità dedicato alla preparazione agonistica di sport all’aria aperta, che trovano grazie al clima e agli spazi della Parco, inibiti alla circolazione veicolare, aree protette particolarmente adatte. La declinazione di un obiettivo di lungo periodo ed un progetto denominato *Sport e Turismo* ha visto il nascere, tra gli eventi più significativi, della gara silver di Triathlon Cross Sprint valevole per l’assegnazione del punteggio rank. Denominato TRIES X – PARCO DI MOLENTARGIUS, l’evento di portata nazionale e con la partecipazione di atleti internazionali, è stata realizzata con la collaborazione tecnica della Sardegna X Sports ASD e l’approvazione della F.I.Tri¹⁹⁹, comprendendo sia le aree interne del Parco sia la frazione di nuoto sulla spiaggia del Poetto, in prossimità di una delle porte di accesso del Parco.²⁰⁰



¹⁹⁹ Federazione italiana Triathlon

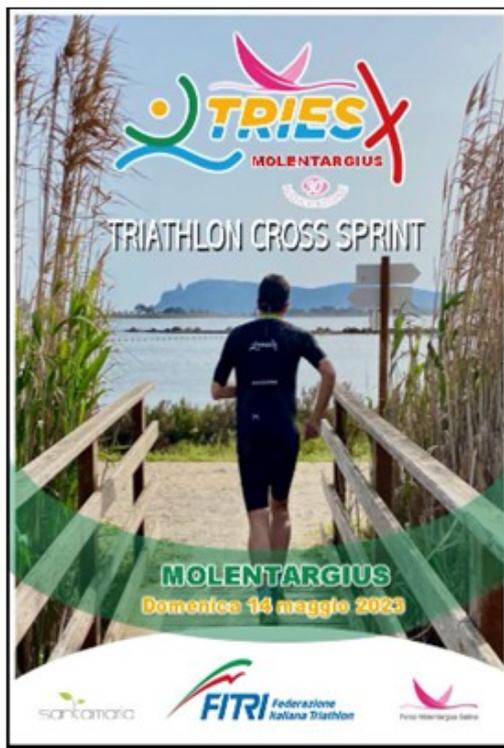
²⁰⁰ Per home page e immagini sono consultabili le pagine <https://www.triesx.it/> e la pagina <https://www.youtube.com/channel/UCJIOGas7NWonCOjqrcDdJUw>



SWIM 750M **MTB** 12KM **TRAIL** 5KM

Parco Naturale Regionale Molentargius-Saline
30 Mars 2022

Tries X Molentargius, un'oasi naturale per il Triathlon Cross.
Domenica 10 aprile il Triathlon Cross accende i riflettori nel cuore del Parco Regionale Molentargius Saline
Il Parco Naturale Regionale Molentargius Saline apre le sue porte al Triathlon Cross ed organizza, con la collaborazione tecnica della Sardegna X Sports, la prima tappa 2022 del TRIES X in una delle zone umide più importanti del ba... Shiko mè shumè



Organizzazione 10 aprile 2022 e 14 maggio 2023

L'evento è stato altresì inserito nel calendario delle gare nazionali utile al punteggio cumulabile dagli atleti, sia professionisti sia amatori, nei rispettivi campionati. La cassa di risonanza mediatica data dall'inserimento del compendio nel circuito "Sardegna Tries X"²⁰¹ ha rappresentato un elemento fortemente innovativo di apertura del compendio ed il transito controllato a ridosso di aree sensibili e interdette alla libera fruizione.

²⁰¹ Per gli esperti nuovo circuito similare al famoso "X-Terra"

5.4 Popolazione attività e identità dei luoghi

5.4.1. La nascita del “Logo” istituzionale del parco di Gutturu Mannu

Nell’ottica del massimo coinvolgimento delle popolazioni dei Comuni²⁰² afferenti al Parco, è stato ideato il progetto *Immaginari condivisi – un logo per il Parco* con l’obiettivo di promuovere un percorso di progettazione partecipata di ideazione e successiva realizzazione del logo e del marchio del Parco. La mappatura dei potenziali portatori di interesse, tenuto conto del periodo di realizzazione coincidente con la chiusura delle attività per il rischio contagio da Covid 19, ha individuato quali interlocutori privilegiati i bambini delle scuole primarie ed il supporto di tre CEAS presenti all’interno del Parco e il coordinamento della Soc. GEA Ambiente e Turismo, ente gestore del CEAS Laguna di Santa Gilla del Comune di Capoterra.



Progetto “Immaginari condivisi: un logo per il Parco”

Scuole che hanno partecipato al progetto:

Assemini, Scuola Primaria A. Gramsci;
Capoterra, Scuola Primaria via Lamarmora,
Scuola Primaria Residenza del Poggio, Scuola
Primaria Corte Piscedda, Scuola Primaria
via Caprera, Scuola Primaria Su Loi, Scuola
Primaria Residenza del Sole; Domus de
Maria, Scuola Primaria Domus de Maria; Pula,
Scuola Primaria S. Efsio, Scuola Primaria
S. Margherita, Scuola Primaria Su Rondò;
Santadi, Scuola Primaria; Sarroch, Scuola
Primaria; Siliqua, Scuola Primaria; Teulada,
Scuola Primaria; Uta, Scuola Primaria G.
Garibaldi; Villa San Pietro, Scuola Primaria.

*Centri di Educazione Ambientale e alla
sostenibilità che hanno partecipato al
progetto:*

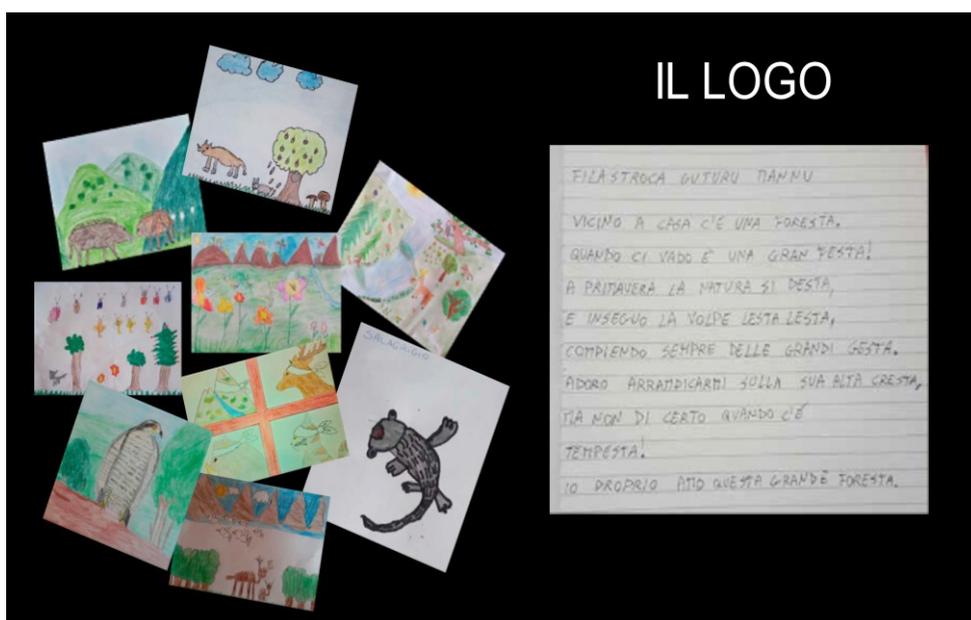
Capoterra, CEAS Laguna di Santa Gilla; Uta,
CEAS Antonello Monni WWF Monte Arcosu;
Domus de Maria, CEAS Acqua Durci Chia.

²⁰² Assemini, Pula, Santadi, Sarroch, Siliqua, Uta, Villa San Pietro, Domus de Maria, Capoterra e Teulada

Il progetto è stato articolato in due fasi: la prima propedeutica alla messa in opera del progetto tesa alla individuazione dei portatori di interesse in concreto e lo sviluppo del tema. La fase conclusiva, ex post, di restituzione dei risultati e condivisione del percorso attraverso il quale verificare, di fatto, il livello di benessere e soddisfazione dei singoli partecipanti e delle comunità nella loro globalità, ovvero la generazione di Valore pubblico derivato.

1. Fase. Intervento on line

Il contributo richiesto ai bambini era rappresentato dalla elaborazione di un grafico o disegno che rappresentasse il loro immaginario del Parco, stimolato dalla messa a disposizione e visione di un video-racconto²⁰³ sul territorio del Parco, sulla sua nascita, sull'ecosistema bosco e sulla vita dei suoi abitanti. I disegni dovevano poi essere fotografati ed inviati al proprio insegnante ed infine raccolti dal referente di progetto.



²⁰³ Reso disponibile sul sito web del Parco all'indirizzo www.parcogutturumannu.it



- La maggior parte dei disegni colgono il Parco come un insieme, non come il “contenitore” di un elemento specifico, sia esso animale o pianta.
- Gli animali presenti sono spesso “proiezioni fantastiche”. L’astore diventa un’aquila dalla testa bianca, il gatto selvatico diventa leopardo o giaguaro, il cervo sardo diventa talvolta una renna, talvolta un’alce, altre volte un’antilope o una gazzella del Serengeti.
- Arbusti e fiori sono quasi sempre elementi decorativi che contribuiscono a descrivere l’ambiente, ma non a caratterizzarlo.

Grazie al preziosissimo supporto del grafico e *interaction designer* Attilio Baghino²⁰⁴, dalla raccolta dei disegni, dei colori e delle forme prevalenti utilizzati e degli animali riprodotti nonché della collocazione geografica dell’insieme, è nato il simbolo e Logo del Parco di Gutturu Mannu. Costruzione, interpretazione e presentazione sono state tanto affascinanti quanto significative, nella semplice e pur complessa capacità del logo di fungere da contenitore emozionale.

²⁰⁴ Attilio Baghino è un grafico *interaction designer*. Laureato in Scienze della Comunicazione e collabora con il laboratorio animazione design del Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell’Università di Sassari (Alghero). Collabora inoltre in Italia e all’estero, con software house, case editrici e agenzie pubblicitarie per cui progetta tra l’altro oggetti editoriali su carta, enhanced e-books e web. Ha lavorato per: Alkemy Lab, AREL, CONAD, Einaudi, Flying Publisher, Franco Angeli, Hoffmann – Roche, Il Mulino, ISRE, IULM, Mondadori, Olivetti, Price Waterhouse Coopers, Regione Sardegna, Sardegna Ricerche, Spaziomusica, Steinhäuser Verlag, Università di Cagliari, Università di Roma Tre, Università di Sassari.

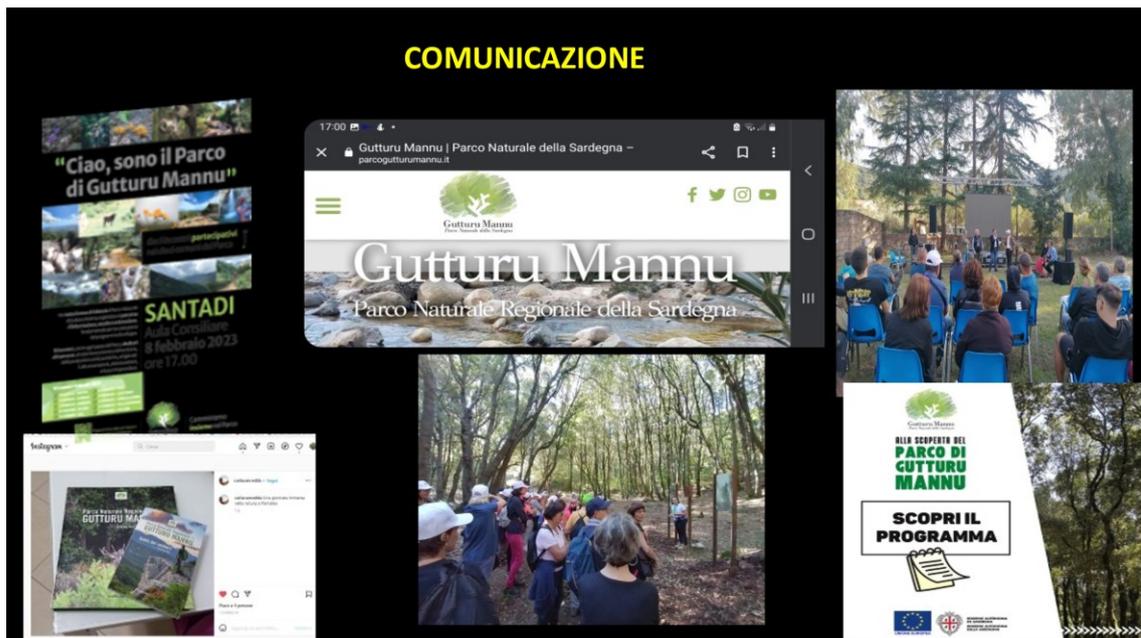
IL LOGO



2. Incontri in presenza nelle scuole

Il Logo ed il cosiddetto diario di bordo, che hanno portato alla realizzazione del marchio, sono stati poi presentati ufficialmente, dapprima ai componenti dell'Assemblea ai fini dell'approvazione²⁰⁵ e successivamente, con il supporto degli operatori dei CEAS, nelle scuole e con un piccolo incontro anche nelle aree del Parco adibite alla fruizione.

²⁰⁵ Delibera dell'Assemblea n. 11 in data 4 agosto 2000 avente ad oggetto l'approvazione del Marchio del Parco Naturale Regionale di Gutturu Mannu



La domanda nasce spontanea: Si è generato valore pubblico? E se sì, in quale misura?

Il progetto realizzato è stato il primo esperimento applicativo della metodologia nel contesto di Gutturu Mannu e di certo non può negarsi che abbia coinvolto la collettività rendendola partecipe del progetto di costruzione della realtà Parco, a partire dal suo simbolo. Tratto tuttavia interessante è l'impatto di lungo periodo generato da questa prima importante iniziativa. Da lì si è registrato un crescente interesse e desiderio di conoscere le modalità di fruizione, la partecipazione a giornate a tema organizzate dai CEAs ed una crescente domanda di servizi turistici, a confermare che la generazione di valore pubblico è multidimensionale e soprattutto capace di innescare meccanismi virtuosi di incontro di domanda e offerta.

5.4.2. Il progetto “camminiamo insieme” e la ricerca dello sviluppo sostenibile

Anche il progetto di cui si illustreranno i dettagli nel presente paragrafo è particolarmente rilevante per la concreta applicazione del metodo volto alla definizione condivisa della strategia di sviluppo territoriale del Parco. Si tratta infatti di un percorso partecipativo strutturato in due fasi: la prima, realizzata attraverso dieci incontri territoriali itineranti, svolti uno in ogni Comune del Parco, con l'obiettivo dichiarato di stimolare il dialogo, l'ascolto e il confronto attivo con chi "abita" il Parco, conoscere le

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

iniziative e le attività già in essere nel territorio, presentare gli strumenti di gestione e contribuire alla loro costruzione nonché indagare le opportunità e prospettive future. Della mappatura generale dei portatori di interesse, il progetto ha coinvolto e visto la partecipazione attiva di circa 350 attori locali della comunità scelti tra rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, delle imprese, delle associazioni, di liberi professionisti e cittadini delle compagnie di caccia locali.



1. Fornire informazioni sul Parco e la sua gestione
2. Conoscere il punto di vista delle comunità
3. Registrare e stimolare iniziative e progetti di partecipazione attiva alla gestione del territorio
4. Assorbire nella programmazione pubblica istanze e progetti di sviluppo coerenti con le finalità del Parco

Progetto camminiamo insieme

La seconda fase è stata caratterizzata invece da tre workshop tematici di cosiddetta “interazione costruttiva”.

Gli incontri partecipativi²⁰⁶ della prima fase sono stati strutturati in tre macroattività come di seguito elencate.

²⁰⁶ È stato definito e realizzato un calendario di 10 giornate di incontri, tutti in presenza nelle sedi istituzionali dei Comuni del Parco. In particolare:

Santadi, Aula Consiliare del Comune: 28 partecipanti

Sarroch, Sala Roberto Coroneo della Biblioteca Comunale: 36 partecipanti

Assemini, Aula Consiliare del Comune: 27 partecipanti

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

1. Definizione della mappa della comunità - l'obiettivo di questa prima fase è stato di favorire la conoscenza reciproca delle comunità che costituiscono il Parco, dando a ciascun partecipante la possibilità di farsi conoscere e di condividere le proprie esperienze di fruizione del Parco.

2. Analisi partecipata della situazione attuale del Parco – l'obiettivo della seconda fase è stato di analizzare, in maniera condivisa, i punti di forza e le criticità legate alla fruizione del Parco al giorno d'oggi, ovvero che cosa attualmente funziona e che cosa non funziona.

3. Identificazione condivisa di iniziative e opportunità per lo sviluppo futuro – la terza e ultima fase ha avuto l'obiettivo di definire in maniera condivisa le prospettive di sviluppo futuro del Parco, individuando iniziative concrete da realizzare e opportunità da cogliere. Nel condividere con i partecipanti una cornice di contesto e di opportunità entro cui potrebbe essere inserita la strategia di sviluppo del Parco, sono stati presentati due pannelli informativi relativi alla Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile della Regione Sardegna e all'Ecoturismo.

Workshop, redazione, illustrazioni, progetto grafico e impaginazione sono stati curati dalla società affidataria²⁰⁷ per il supporto al Parco nella realizzazione del progetto;²⁰⁸ si sono concretizzati attraverso la gestione di processi di comunicazione e suddivisione in

Siliqua, Montegranatico: 24 partecipanti

Uta, Centro di aggregazione sociale: 38 partecipanti

Pula, Aula Consiliare del Comune: 72 partecipanti

Capoterra, Casa Melis: 51 partecipanti

Domus de Maria, Sala del Centro Polifunzionale: 13 partecipanti

Villa San Pietro, Centro culturale Cavaliere Spiga: 46 partecipanti

Teulada, Sala Spiga, Casa baronale: 28 partecipanti

²⁰⁷ Poliste srl

²⁰⁸ Per una visualizzazione del Report finale del progetto Camminiamo insieme, può farsi riferimento al link riassuntivo scaricabile in <https://partecipa.poliste.com/processes/Gutturumannu>

gruppi di lavoro, basati sull'alternanza di momenti strutturati di lavoro individuale, di gruppo e in plenaria.²⁰⁹

L'obiettivo applicativo era di evidenziare i punti di vista su un determinato tema, per arrivare ad un'analisi che nel dare valore alle affermazioni del gruppo riuscisse a far emergere anche la ricchezza e il punto di vista delle proposte individuali. Sia la fase di progettazione del percorso che la fase di attuazione sono state accompagnate da intense attività di animazione e dalla realizzazione di un'importante campagna di comunicazione. Oltre alla gestione dei canali social del Parco (in particolare Instagram e Facebook)²¹⁰ e ad alcuni comunicati stampa, è stato utilizzato il sistema di e-mail marketing *Sendinblue* che consente l'invio massivo di e-mail a un grande numero di destinatari, oltre che il monitoraggio costante della ricezione, apertura e numero di "click", che consente di conoscere in tempo reale il buon esito dell'invio. Il database di progetto, costantemente aggiornato e implementato nel tempo, ha coinvolto circa 900 destinatari e portatori di interesse qualificato.

1. Definizione della mappa della comunità

Si riportano a seguire i risultati dell'interazione avvenuta nel Comune di Santadi e di fatto, replicata per tutti i Comuni del consorzio. La fase iniziale di ogni incontro è stata dedicata alla costruzione della *Mappa della comunità* quale elemento fondamentale di individuazione dei portatori di interesse primari ovvero di coloro che per primi costituiscono la comunità del Parco.

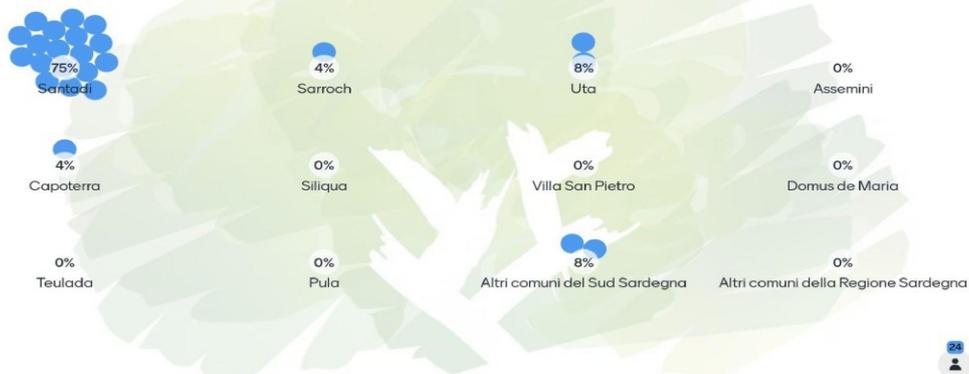
²⁰⁹ Questo ha consentito di gestire il confronto tra i partecipanti raccogliendo, selezionando e omogeneizzando i contenuti espressi dai singoli anche attraverso tecniche di visualizzazione. Il workshop partecipativo consente inoltre la discussione di gruppo e l'elaborazione di un'analisi strategica o organizzativa, con contestuale individuazione degli aspetti di forza e di criticità di un determinato ambito tematico.

²¹⁰ La massiva pubblicazione di poste storie ha consentito l'acquisizione di 300 nuovi follower e di ottenere oltre 5.400 visite al profilo.



I partecipanti ai workshop sono stati invitati, durante la fase di accoglienza all'incontro, a riportare su di un pannello il proprio nome e l'attività svolta. In apertura dei lavori lo stesso pannello è stato poi presentato alla platea dei partecipanti che hanno così potuto avere consapevolezza del contesto e intraprendere una proficua conoscenza reciproca. Sempre con l'obiettivo di definire al meglio le caratteristiche della comunità, in ogni incontro è stata realizzata una breve sessione di interazione digitale condotta attraverso il software Mentimeter®: ai partecipanti, in modo anonimo e con l'ausilio dei propri smartphone, è stato richiesto di rispondere a semplici domande concernenti la provenienza geografica, la categoria professionale di appartenenza, le modalità di fruizione del Parco, le attività svolte nello stesso e le idee personali associate al contesto ambientale.

Da quale comune provengo



Chi siamo oggi...



a) Nuvole di parole

Ai partecipanti agli incontri è stato chiesto di esprimere ciò che il Parco rappresenta per loro, attraverso la scelta libera di tre parole singole. I risultati emersi sono rappresentati sotto forma di *word cloud* in cui le parole che hanno una dimensione maggiore e occupano una posizione centrale nella nuvola sono quelle citate con più frequenza. Le parole maggiormente evidenziate e associate al Parco sono state:

- opportunità spesso correlato a concetti di sviluppo e lavoro;
- natura e la relazione con ambiente, salvaguardia, biodiversità e tutela, ad indicare la preziosa caratterizzazione naturalistica del Parco;
- libertà, pace, benessere, relax, vita e sport, ad indicare il valore che il Parco ha per i suoi fruitori e il loro benessere psicofisico.

Cosa rappresenta per me il Parco in tre parole...

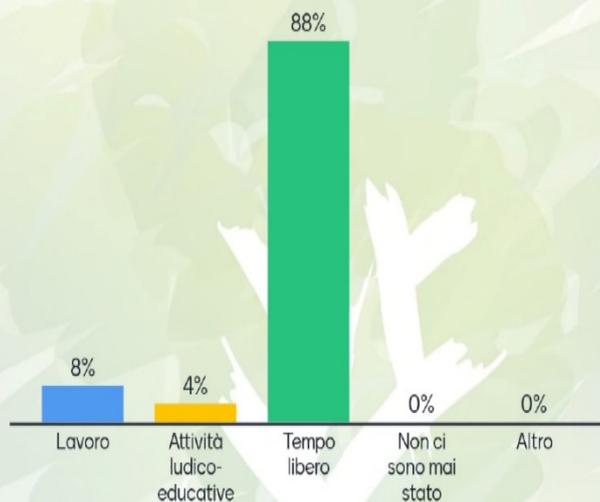


Nuvole di parole del Comune di Santadi: opportunità, natura, sviluppo, libertà, relax.

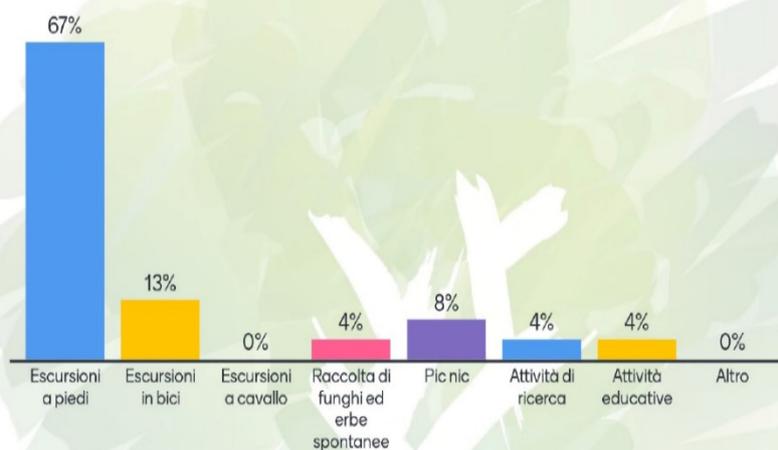
b) Fruizione e attività

Ai partecipanti agli incontri è stato chiesto di selezionare le modalità prevalenti attraverso le quali fruiscono del Parco e dei suoi spazi, nonché le principali attività che in esso vengono svolte. I risultati hanno evidenziato che nelle dieci comunità l'attività prevalente è rappresentata da passeggiate ed escursioni oltre che meditazione, indagini scientifiche, apicoltura, canyoning, pulizia dei sentieri, fotografia, volontariato, salvaguardia, censimento botanico, attività scout e visite archeologiche.

In che modo fruisco oggi del Parco?

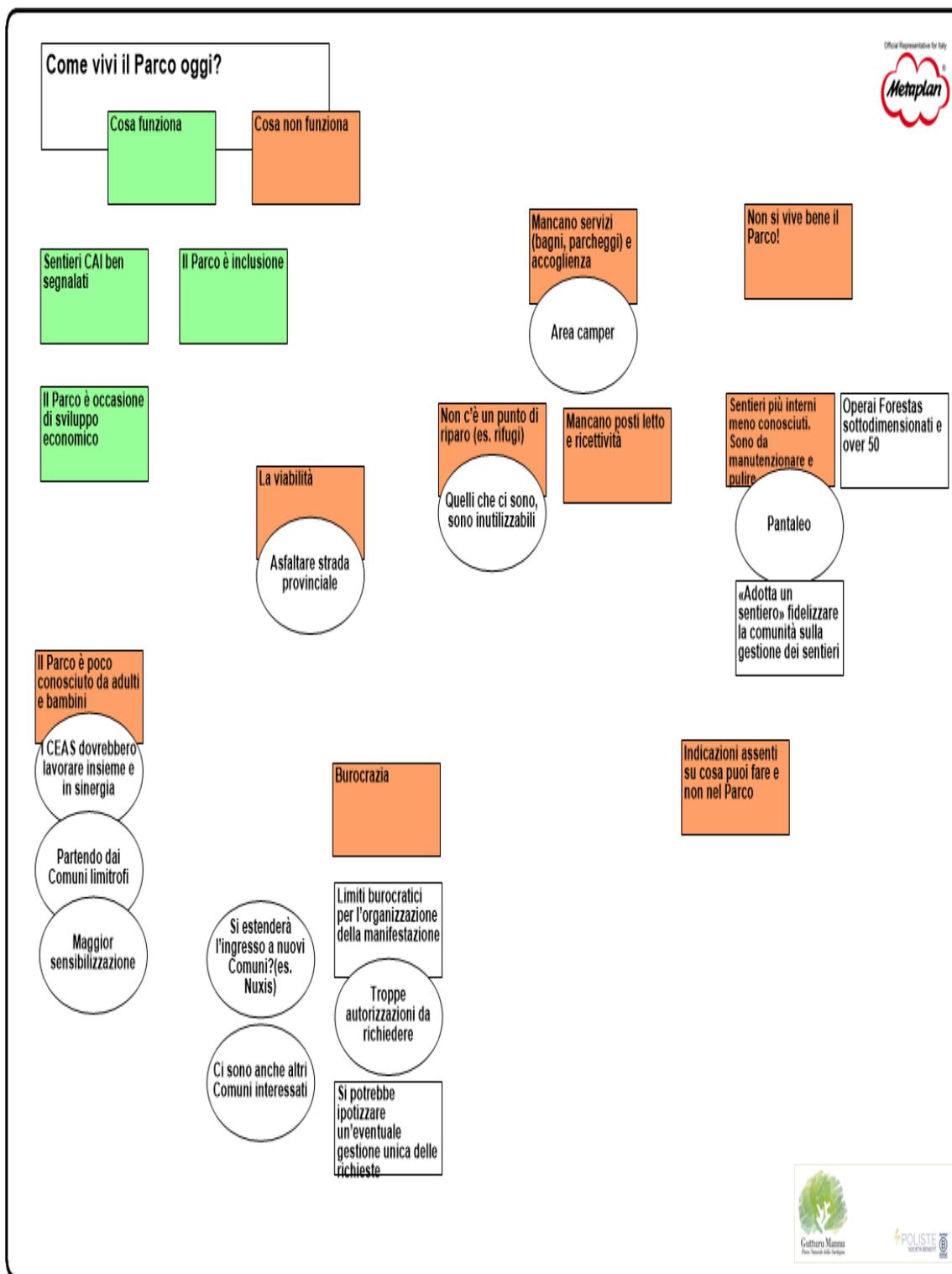


Quali attività svolgo nel Parco?



2. Analisi partecipata della situazione attuale del Parco

Questa fase degli incontri è stata caratterizzata dallo sforzo di far emergere ed analizzare, da un lato, il percepito su ciò che attualmente funziona e non funziona nel Parco e, dall'altro, definire la strategia di sviluppo futuro attraverso l'identificazione di opportunità e iniziative concrete da realizzare. I contenuti emersi nei dieci incontri partecipativi sono riportati nelle immagini successive, che rappresentano fedelmente i pannelli lavorati nel corso di ciascun incontro, in cui i punti di forza sono rappresentati in verde e le criticità in arancione.



I contenuti sono stati successivamente organizzati in macro-temi ed approfonditi.

Il Parco oggi: cosa funziona



.	Pulizia e cura	Comunicazione
A	Fruibilità libera	Escursione
La libertà di ingresso e fruizione	Punto di ristoro	Funghi
Organizzazione dei percorsi ambientali, centro di accoglienza turisti.	L'educazione ambientale per le popolazioni	Non saprei ho poche esperienze nel parco
nulla	percorsi, guide	Impareggiabile bellezza naturale unita alla volontà di rendere fruibile e inclusivo il parco salvaguardando la biodiversità
L'idea	Sentieristica	L'ascolto delle Comunità e il coinvolgimento dei cittadini

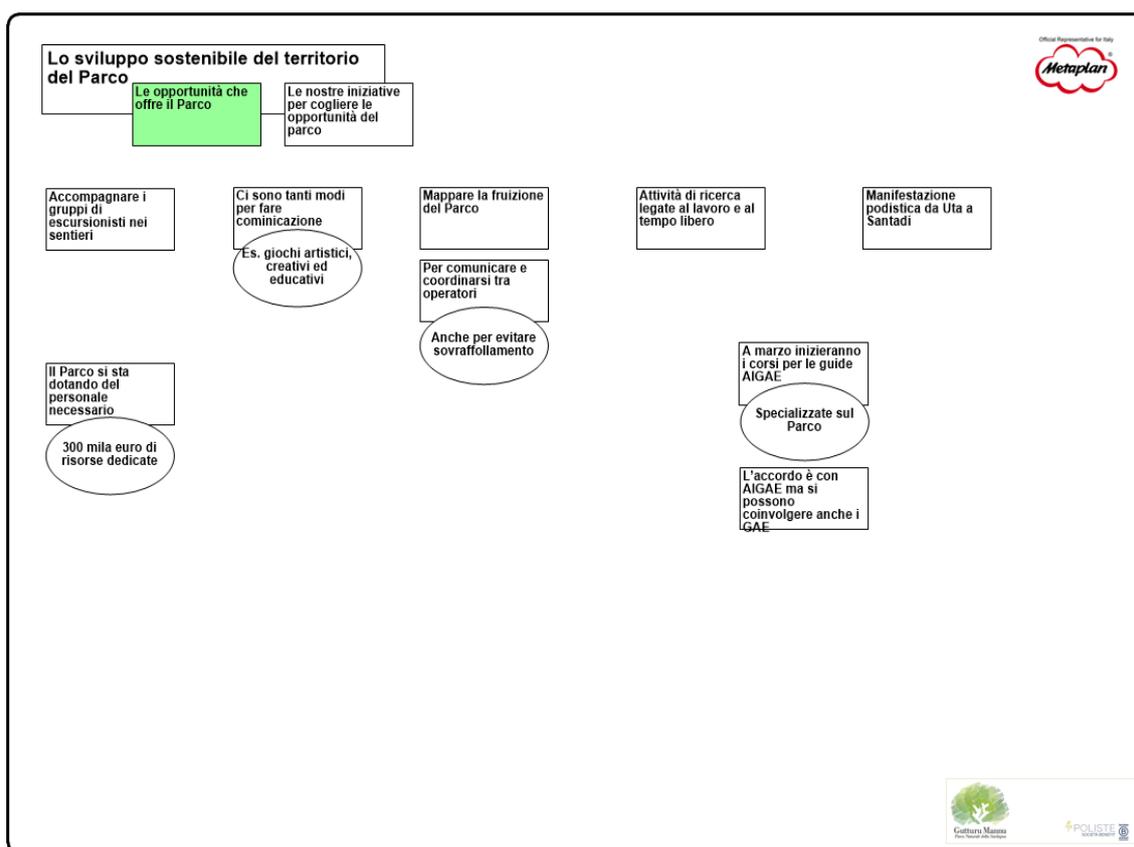
Il Parco oggi: cosa funziona



La rappresentanza	Ceas eventi reteescursionistica	Immagine e logo condivisa, segnaletica rinnovata, attività che coinvolgono le scuole e i cittadini (ma comunque ancora troppo poche)
Le guide, i percorsi	Portare a conoscenza della popolazione il parco.	Il luogo è ben tenuto e risulta finalmente più facile da fruire
Sentieristica,	Pulizia sentieristicaFruizione liberaProtezione fauna e flora	Conservazione
Percorsi. Escursioni. Accoglienza.	Tutela flora e fauna	Conservazione, educazione
Pulizia del paesaggio	La disponibilità e l'accoglienza delle persone che lavorano nel parco	La fruizione libera
L'idea	Sentieristica	non lo so

3. Identificazione condivisa di iniziative e opportunità per lo sviluppo futuro

La terza e ultima fase degli incontri partecipativi ha avuto come focus lo sviluppo sostenibile del territorio. I partecipanti sono stati coinvolti nell'identificazione delle opportunità che il Parco offre al territorio e nell'identificazione di iniziative concrete per cogliere le opportunità stesse. I contenuti emersi nei dieci incontri partecipativi sono riportati nell'immagine sottostante.



Il progetto, sin dall'inizio, si è posto l'ambizioso obiettivo di dare un valore allo slogan "camminiamo insieme" prevedendo una seconda fase di tre workshop tematici a interazione costruttiva. I workshop partecipativi tematici, realizzati fra i mesi di aprile e luglio 2023, sono stati progettati a partire da quanto emerso dai dieci incontri territoriali itineranti e sulla base dell'Agenda dei temi messa a punto insieme alla società incaricata dal Parco del processo di pianificazione.

Gli incontri, che hanno visto il coinvolgimento e la partecipazione attiva di ben 70 soggetti chiave dello sviluppo locale, sono stati finalizzati al confronto e alla co-progettazione su alcuni tra i principali ambiti di azione individuati, con l'obiettivo di avviare la costruzione di azioni condivise per il Piano di Sviluppo socioeconomico.

Si riportano qui il dettaglio degli incontri realizzati nel corso dell'anno 2023 in ordine temporale²¹¹.

Workshop Identità e creatività-

Svoltosi il 20 aprile 2023 in modalità sincrona telematica, con l'utilizzo della piattaforma Zoom, l'incontro ha avuto come tema la valorizzazione dell'identità e del patrimonio, materiale e immateriale, del territorio. Hanno preso parte al workshop 30 partecipanti individuati nella mappatura degli stakeholder esterni tra imprese e associazioni culturali e creative, professionisti della comunicazione e della promozione, CEAS, liberi professionisti, cittadini e rappresentanti di enti pubblici.

Workshop Ecoturismo: il potenziale del Parco.

Svoltosi il 3 maggio 2023, in modalità sincrona telematica, con l'utilizzo della piattaforma Zoom, ha avuto come tema principale l'ecoturismo, ovvero il turismo lento ed esperienziale. Hanno preso parte al workshop 41 partecipanti tra operatori regionali del settore dell'ecoturismo, associazioni, imprese, guide turistiche e ambientali, cittadini, liberi professionisti e rappresentanti di enti pubblici.

Incontro istituzionale

Questo ultimo incontro si è svolto in presenza il 25 luglio 2023 presso la sede del Centro Regionale di Programmazione della Regione Sardegna con l'obiettivo di illustrare le priorità emerse dal territorio e individuare le opportunità di intervento del Programma Regionale FESR 2021-2027 per il Parco Naturale Regionale di Gutturu Mannu.

²¹¹ Vedi anche l'attività di divulgazione e comunicazione del progetto svolta dal committente del Parco in https://www.instagram.com/gutturumannu_parco_naturale/p/Cq_FCWdoP6A/?locale=es_US%3FICID%3DBLOG_MBF_ES

5.5 Il valore ambientale tra Parchi Regionali e Parchi cittadini

I Parchi naturali regionali presi a riferimento per lo studio sono realtà che si intrecciano al tessuto urbano, condividendone porzioni di territorio o valori. Un aspetto quest'ultimo che si somma e non sottrae, e che deve essere considerato spunto di riflessione per indagare quale possa essere il modo migliore per dare vita ad un rapporto sinergico. Ciò in particolare è rilevante per il Parco di Molentargius Saline, come noto inglobato dalla città. Vale quindi la pena di soffermarsi, seppur brevemente, sui Parchi urbani prendendo a riferimento la Città di Cagliari per poi valutare quanto e se il metodo sia applicabile anche a queste realtà.

Una città dalla lunga storia come Cagliari presenta peculiarità specifiche tanto nel tessuto urbano, quanto nelle sue aree verdi. La tipizzazione e il partizionamento degli spazi interni soggiacciono quindi a vincoli e criticità per ogni spazio.²¹² Il Comune di Cagliari vanta un rilevante patrimonio verde²¹³, diviso tra grandi parchi, aree verdi e giardini scolastici per una superficie pari a circa 2,5 milioni di metri quadri e circa 16,59 mq²¹⁴ per abitante. Nel concentrare l'attenzione sui parchi urbani della città di Cagliari i dati disponibili più aggiornati testimoniano di certo l'importanza riconosciuta²¹⁵ alle aree

²¹² La prossima espansione prevista è relativa alla realizzazione del II lotto del parco degli Anelli, a Sant'Elia (di circa ulteriori 100.000 mq.), la riqualificazione dell'ultima parte dell'Orto dei Cappuccini. Una volta terminato l'intervento quest'ultimo sarà in connessione con i giardini dell'Università di Cagliari, l'Anfiteatro Romano e l'Orto botanico, realizzando una nuova area verde e storica interconnessa, che supererà le criticità altimetriche e fisiche dell'area ed eliminerà la cesura urbana ora esistente.

²¹³ C.M.PAPOFF, Relazione sui Parchi cittadini, Servizio Parchi, Verde e gestione faunistica

²¹⁴ Si tratta di un dato proporzionato considerando che l'attuale popolazione residente a Cagliari è pari a 150.679, in base all'ultimo rilevamento dell'Atlante demografico del Comune di Cagliari, a dicembre 2022. Dato che, in ragione a quanto previsto dall'articolo 6, punto c) del Decreto Assessore Enti Locali, Finanze e Urbanistica della RAS, n°2266/U del 20 dicembre 1983, che fissa in almeno 9 mq/per abitante gli spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport effettivamente utilizzabili, rappresenta di certo un traguardo al di sopra della soglia minima auspicata per questo standard urbanistico.

²¹⁵ Sono innumerevoli i vantaggi unanimemente riconosciuti dalla comunità scientifica ai Parchi Urbani tanto che non è di certo un caso che il PNRR abbia destinato circa 330 milioni di euro ai progetti di c.d., forestazione urbana. A titolo esemplificativo e non esaustivo, si pensi alla Riduzione dell'effetto isola di calore, spesso causata dall'elevato tasso di edificazione, con pavimentazioni e materiali impermeabili, che accumulano calore e causano un innalzamento delle temperature in loro prossimità; al Contrasto al consumo di suolo, con l'inserimento di spazi verdi e non edificati; alla riduzione dell'impermeabilità del suolo, con benefici anche in termini di corretto deflusso dell'acqua piovana, oggi spesso problematica in caso di improvvise

verdi nelle dinamiche di tutela dell'ambiente e nel concorso delle condizioni chimico fisiche dell'aria e del suolo dei centri urbani. I parchi di questa tipologia sono infatti 14 e rappresentano un considerevole polmone verde diffuso di circa 124 ettari fruibili quotidianamente dai cittadini.

DENOMINAZIONE PARCO	ESTENSIONE IN MQ DEL VERDE FRUIBILE
Monte Claro (metropolitano)	250.000
San Michele	240.000
Monte Urpinu	220.000
Anelli – I lotto	150.000
Terramaini	110.000
Tuvixeddu	75.000
Musica	50.000
Orto botanico (universitario)	50.000
Ex Vetreria	25.000
Giovanni Paolo II	22.000
Giardini Pubblici	20.000
Orto dei Cappuccini	13.000
Bonaria	10.000
Giardino sotto le mura	7.000
TOTALE	1.242.000

I parchi urbani²¹⁶ della Città di Cagliari_ dati Assessorato Ambiente_ Servizio Parchi, verde e gestione faunistica

e intense precipitazioni, sempre più frequenti; al miglioramento del microclima locale, con benefici anche per gli edifici presenti in città, conseguente risparmio energetico e un tasso di umidità meglio regolato; al potenziamento di spazi per la socialità e possibilità di stare all'aria aperta, con benefici sul benessere delle persone e sulla qualità della vita delle persone. Cfr. in https://www.infobuildenergia.it/approfondimenti/i-parchi-urbani-un-aiuto-per-lambiente-e-per-il-benessere-dei-cittadini/#I_benefici_dei_parchi_urbani

²¹⁶ Il numero complessivo dei Parchi è così suddiviso: 12 comunali, 1 metropolitano, 1 universitario

Il parco degli Anelli è un esempio di parco aperto, affacciato sul mare, senza mura perimetrali e recinzioni; il parco di Tuvixeddu ospita al suo interno la più estesa e importante necropoli punica al mondo; l'orto dei Cappuccini ha recuperato uno spazio che, nel periodo medievale, era destinato all'orto in cui venivano coltivate le essenze officinali dell'omonimo e limitrofo convento; il parco di San Michele ospita nella sua sommità l'omonimo castello medievale, ora utilizzato a fini culturali, per mostre, rassegne ed esposizioni; i giardini pubblici, sorti negli spazi del Regio Arsenale ove dimorano ben tre esemplari di alberi monumentali, ospitano la Galleria d'arte comunale; l'orto botanico, di proprietà dell'Università di Cagliari, sito ai piedi dell'Anfiteatro romano, ospita un'ampia varietà di specie arboree e arbustive.

Nonostante la numerosità dei parchi urbani, Cagliari si contraddistingue anche per la presenza di un elevato numero di aree verdi di prossimità o giardini di quartiere, che consentono ai cittadini di godere dei benefici delle aree verdi a breve distanza. Quale risposta alle restrizioni imposte dalla recente pandemia da Covid-Sars19, l'ente ha inoltre destinato importanti investimenti alla riqualificazione degli spazi verdi degradati e alla realizzazione di nuove aree verdi di quartiere.²¹⁷ Questi interventi sono stati improntati all'utilizzo degli ultimi ritrovati tecnologici (Internet of Things, IoT) e della sostenibilità quali (a titolo esemplificativo e non esaustivo) illuminazione alimentata da pannelli fotovoltaici, irrigazione sotterranea automatizzata con rilevamento di eventuali perdite idriche, messa a dimora di specie autoctone a basso fabbisogno irriguo, attrezzi e arredi in alta percentuale con materiale riciclato, pavimentazioni drenanti, etc. Sono stati progettati spazi attrezzati per il gioco dei bambini, spazi per l'attività sportiva, spazi per il relax, spazi per lo sgambamento dei cani.

Intervento analogo a quello testé esposto sulle aree verdi di quartiere è stato portato avanti sulle aree verdi di pertinenza dell'edilizia scolastica attraverso la riqualificazione di 48 giardini scolastici²¹⁸ per circa 150mila metri quadrati dotati, grazie a questo intervento, ciascuno dotato di approvvigionamento idrico controllato da remoto e con sistema di rilevamento delle perdite idriche; realizzazione di orti didattici che consentono

²¹⁷ spazi realizzati, prevalentemente, grazie a fondi PON/REACT-EU, progettati per fornire aree di supporto a quanto già presente nei parchi comunali accentuando tuttavia il valore di prossimità rispetto alle possibilità di utilizzo.

²¹⁸ il 75% dei plessi comunali

ai giovani studenti di approcciare le basilari cure colturali su ortaggi e vegetali (semina, crescita e raccolto); piantumazione massiva di 50mila arbusti; realizzazione di aree gioco e aree sport; installazione di gazebo per lo svolgimento di attività didattica all'aperto.

5.3 IL CUORE VERDE: CREIAMO GIARDINI APERTI, CORRIDOI VERDI E LA «FORESTA URBANA»

L'Amministrazione comunale si impegna ad adottare il Piano Comunale del Verde urbano, a candidare Cagliari città verde del 2023, ad incrementare il verde pubblico (tramite la riqualificazione dei giardini e delle aree verdi esistenti, la trasformazione degli incolti in aree fruibili, l'incremento della cosiddetta «foresta urbana» o «verde verticale», il ripensamento delle mura perimetrali del Parco di Monte Claro allo scopo di creare, in accordo con la Città metropolitana, un «giardino aperto», la promozione del cosiddetto «verde scolastico» attraverso campagne di educazione ambientale, la concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione del verde), a definire degli strumenti attuativi del Regolamento per il verde urbano (sia pubblico che privato), ad avviare un censimento di tutte le piante della Città, ad affidare a terzi aree e strutture presso parchi e spazi verdi, a svolgere attività di utilità sociale, ad attivare un progetto pilota per l'avvio della raccolta differenziata nei parchi della Città in collaborazione con l'Assessorato Igiene del Suolo, a valorizzare le aree naturalistiche.

2020-22
L'indirizzo è stato attuato mediante gli interventi nel Parco di Tuvixeddu (III° lotto), la riqualificazione del Tassello verde via del Sole e di via Vesalio, la promozione del verde scolastico con campagne di educazione ambientale e la realizzazione di orti scolastici, l'incremento del patrimonio arboreo in Città, il supporto a manifestazioni tramite il terzo settore finalizzate alla tutela del mare e delle spiagge.

Risultano ancora **in fase di attuazione** gli interventi nel Parco degli Anelli e nel Parco Area San Paolo mediante project financing, la riqualificazione dell'Orto dei Cappuccini II lotto, il recupero Piazza Ingrao, la concessione a terzi dei punti di ristoro e delle strutture per la gestione di altre attività economiche presso parchi e aree verdi, l'attivazione degli interventi previsti nel PON Città metropolitana, recupero e riqualificazione naturalistica e paesaggistica di aree degradate nella fascia costiera di Calamosca.

Stakeholders: **tutti**

Stakeholder prevalente

Obiettivi strategici 2023

Avvio citizen satisfaction analysis: **SI/NO**

Inserire nuove proposte coerenti con la parte degli indirizzi da realizzare (DUP 2023/2025 – Obiettivi PIAO)

 **Comune di Cagliari** **La Città del benessere sostenibile** 5

Stato di attuazione indirizzi D.U.P. e Linee programmatiche del Comune di Cagliari anno 2023

Il dato che qui interessa è, tuttavia, non solo l'attuazione di una politica sensibile al tema della sostenibilità e cultura di spazi verdi all'interno del tessuto urbano, quale elemento migliorativo della vita dei cittadini: è invece di estremo interesse prendere atto del dichiarato fine per cui le linee strategiche di mandato siano frutto di una logica di adattamento della fruibilità delle aree verdi rispetto alle *esigenze manifestate dalla cittadinanza* e questo sia per i parchi storici²¹⁹ sia per quelli di più recente apertura.²²⁰

²¹⁹ Monte Urpinu

²²⁰ Terramaini, Tuvixeddu e in ultimo al I lotto del Parco degli Anelli

Questo dato è dimostrato dalla messa in opera e presenza di aree giochi per bambini, aree per l'attività sportiva individuale e di gruppo, aree per lo sgambamento dei cani, aree per spazi culturali, punti di ristoro, al fine di rendere gli spazi frequentabili dalla più vasta platea possibile.

Ma come sono state raccolte in concreto *“le esigenze manifestate dalla cittadinanza”*?

La rilevazione della *customer satisfaction* ex post avviene in applicazione del Regolamento sulla qualità dei servizi erogati e, quindi, in virtù di adempimenti regolamentari che ne impongono la previsione. La rilevazione è quindi più utile ad una logica di performance individuale che di reale condivisione di risultati.

Se, tuttavia, esistono specifici questionari di gradimento sui Parchi, i dati raccolti possono senza dubbio supportare l'ente verso azioni correttive delle azioni in atto ma il contributo che possono fornire nella elaborazione di nuove iniziative può certamente ritenersi limitato o, quantomeno, lasciato al caso sia a livello di aderenza numerica sia, conseguentemente, a livello di significatività statistica dei partecipanti.

Gradimento Parchi Comunali II semestre 2023

Sondaggio conoscitivo sul gradimento della gestione dei Parchi comunali di Cagliari.

Questa indagine è anonima.

Ci sono 9 domande in questa indagine.

1 Età *

● Scegliere solo una delle seguenti voci
Scegli solo una delle seguenti:

- minore di 15 anni
- 16-30 anni
- 31-40 anni
- 41-50 anni
- 51-65 anni
- maggiore di 65 anni

2

Grado di soddisfazione sull'accessibilità delle informazioni?

1 = per niente soddisfatto; 2 = poco soddisfatto; 3 = abbastanza soddisfatto; 4 = molto soddisfatto; 5 = del tutto soddisfatto

Scegliere la risposta appropriata per ciascun elemento:

7

Giudizio complessivo della gestione del Parco?

1 = per niente soddisfatto; 2 = poco soddisfatto; 3 = abbastanza soddisfatto; 4 = molto soddisfatto; 5 = del tutto soddisfatto

Scegliere la risposta appropriata per ciascun elemento:

	1	2	3	4	5
Parco di Monte Urpinu	<input type="radio"/>				
Parco di San Michele	<input type="radio"/>				
Parco di Terramaini	<input type="radio"/>				
Parco di Tuixreddu	<input type="radio"/>				
Giardino sotto le Mura	<input type="radio"/>				
Parco dell'Ex Vetreria	<input type="radio"/>				
Parco della Muscia	<input type="radio"/>				
Orto del Cappuccini	<input type="radio"/>				
Parco di Bonaria	<input type="radio"/>				
Parco Giovanni Paolo II	<input type="radio"/>				
Giardini Pubblici	<input type="radio"/>				
Area giochi Piazza Callas	<input type="radio"/>				

ip://www.comune.cagliari.it/online.php?admin=primalibcomuni&primalibcomuni=6&ACT=112

Pagina 10 di 18

Maggi Comune di Cagliari - Questionario Parchi Comunali 1° semestre 2019

23/05/2019, 17:27

Giardino di Via Brotzu	<input type="radio"/>				
Parchetto di Via Giotto	<input type="radio"/>				
Parco degli Anelli	<input type="radio"/>				
Parco Siro Vannelli	<input type="radio"/>				
Terrazza Pasolini	<input type="radio"/>				
Giardino Via Eroi d'Italia	<input type="radio"/>				
Giardino Via Vecchio	<input type="radio"/>				
Giardino Via Is Guadazzonis	<input type="radio"/>				
Parco Via Beato Angelico	<input type="radio"/>				

- 1 = per niente soddisfatto
 2 = poco soddisfatto
 3 = abbastanza soddisfatto
 4 = molto soddisfatto
 5 = del tutto soddisfatto

Estratto del questionario di qualità e rilevazione customer satisfaction del Comune di Cagliari

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

Illeana Sacconi – Pagina 133 di 157

L'assenza di mappatura e di consultazione di portatori di interesse ex ante non vuole di certo sminuire il ruolo svolto dalla parte politica, innegabilmente portavoce di interessi diffusi, ma va di certo evidenziato che non avere un metodo scientifico e regole predefinite valide definisce un livello di discrezionalità nella progettazione e messa in opera di obiettivi operativi ed esecutivi suscettibile di mancata condivisione e visione e, di conseguenza, di difficile continuità nel lungo periodo.

Da un certo punto di vista questa mancanza, rispetto al percorso di studio del presente progetto di ricerca, è fonte di ulteriore e duplice riflessione.

In primo luogo, è evidente che la verifica dell'avvenuta generazione del Valore pubblico può affidarsi a rilevazioni di larga scala e confronti tra dati iniziali e finali anche desumibili da fonti nazionali. Pur tuttavia, la mancanza di un metodo replicabile e oggettivo per tutte le dimensioni di benessere rischia di vanificare nel breve periodo l'aspetto teorico, guida di attivazione di Valore, e nel lungo periodo di ridurre a mero adempimento di consuntivazione dei dati i risultati presunti, raggiunti senza innescare in realtà alcun circolo virtuoso.

Inoltre, se gran parte dei Comuni, pur nelle innumerevoli difficoltà più strutturate dei Parchi naturali regionali, non hanno attivato metodiche condivise di questo tipo, non vi è dubbio che l'approccio applicato nei casi studio del presente lavoro, in quanto replicabile, può rappresentare una metodologia ad essi estensibile pur nei necessari adattamenti di mappatura settoriale dei principali portatori di interesse.

CAPITOLO VI, Riflessioni e prospettive: 6.1. Mappatura dei portatori di interesse e le logiche del PNRR; 6.2. Ipotesi di sviluppo fra usi del territorio, criticità, salvaguardia e valorizzazione economica; 6.3. Da fruitore a co-gestore: l'evoluzione auspicata

CAPITOLO VI

Riflessioni e prospettive

*“Il solo vero viaggio,
il solo bagno di giovinezza,
non sarà andare verso nuovi paesaggi
ma avere altri occhi...”*
Proust,
La Prisonnière, tome 2

Nella parte finale del presente lavoro una domanda nasce spontanea: nei casi studio esaminati possiamo davvero sostenere che si sia generato Valore pubblico? E se sì, in che misura? Il che equivale a dare una risposta alla domanda di ricerca per la quale la definizione di valore pubblico esistente è valida anche per la specifica realtà dei Parchi e l'architettura documentale semplificata ipotizzata, totalmente applicabile.

Se si accoglie l'idea che la generazione di Valore pubblico è il fine o lo scopo delle politiche e delle strategie poste in essere dall'ente gestore, e se la sua misura è valutabile con il registrato aumento di benessere nelle sue dimensioni,²²¹ di certo l'applicazione del metodo non può che confermare il suo funzionamento. Tanto più se si valuta la misura del benessere con criteri comparativi tra un prima ed un dopo e se, al prima, corrisponde l'idea di colmare un vuoto o meglio, agire su politiche di intervento innovative e ancora non intraprese. La letteratura presa come riferimento e fondamento della ricerca appare rispondere pienamente ai casi studio. Formulare strategie partecipate²²² e, conseguentemente, agire coerentemente all'identità dell'organizzazione, genera valore pubblico²²³.

²²¹ Ipotizzato nella generazione di valore pubblico Ambientale, Culturale, Soggettivo, Economico e Amministrativo/Gestionale

²²² op. cit. CEPIKU D., “Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche”, 2018.

²²³ op. cit. TALBOT C. and WIGGAN J., 2010

Ugualmente convalidate sono le principali dimensioni della misurazione del valore ipotizzate da Faulkner e Kaufman.,²²⁴ in particolare perché la compartecipazione alle scelte non può che rafforzare la fiducia e la legittimità delle azioni, anche a fronte di risultati da ottimizzare. Una volta risolte e definite *vision* e *mission* dell'ente e dopo aver valutato le alternative strategiche correlate, l'elemento determinate è rappresentato, quindi, non tanto dalle dimensioni del benessere o dagli indicatori di impatto, ma dall'individuazione e coinvolgimento dei portatori di interesse.

Come dire che l'elemento di garanzia di buon funzionamento del metodo sembra essere fondato quasi esclusivamente sull'esistenza della mappatura di stakeholder e sulla progettazione di strumenti di consultazione validi, efficaci ed inclusivi. Inclusività che, come abbiamo visto, per essere rilevante deve rispondere alle logiche di stakeholder engagement.²²⁵ Giocoforza, la validità della consultazione e del positivo impatto sul benessere dipende non dalla costruzione della matrice del valore pubblico,²²⁶ quanto dal raggruppamento rispetto alla politica che si vuole attuare ovvero, dalla validità della matrice di rilevanza dei *portatori di interesse potenziale*.

Ma quella Mappatura è sempre valida? Se si considera il metodo nel lungo periodo e quindi una volta colmati i principali GAP, lo stesso continuerà a produrre esiti positivi o l'equilibrio tra le dimensioni del benessere tende ad un limite non altrimenti superabile?

²²⁴ Op. Cit. FAULKNER.N., KAUFMAN S., "Research and Evaluation Avoiding Theoretical Stagnation.

²²⁵ Op. Cit. Op. Cit. ACCOUNTABILITY (2005), Il Manuale Dello Stakeholder Engagement, Vol.2. Ivi si ribadisce che l'inclusività può essere raggiunta attraverso l'adesione ai principi di Rilevanza (conoscenza di cosa preoccupa ed è importante per l'organizzazione e per i suoi stakeholder); Completezza (comprensione e gestione degli impatti concreti e dei relativi punti di vista, bisogni, percezioni ed aspettative degli stakeholder ad essi associati); Rispondenza (risposta coerente con le tematiche rilevanti per gli stakeholder e per l'organizzazione)

²²⁶ Cfr. Matrice del valore pubblico, paragrafo 4.5.2

6.1. Mappatura dei portatori di interesse e le logiche del PNRR

Il carattere straordinario della pandemia da Covid-19 da un lato ha messo in atto, attraverso i fondi del cd. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.),²²⁷ provvedimenti straordinari di ricorso al debito e alla spesa pubblica quali leve di accelerazione degli investimenti e spinta ai consumi; dall'altro, ha previsto strumenti di rafforzamento delle strutture amministrative e snellimento delle procedure destinati a cambiare le strategie di programmazione e integrazione dei documenti adottati dalla pubblica amministrazione attraverso il P.I.A.O. (Piano integrato di amministrazione e organizzazione)²²⁸. I provvedimenti specifici e le relazioni tra obiettivi dell'Agenda 2030 e PNRR²²⁹ hanno inoltre previsto l'obbligatorietà²³⁰ di redazione di un sistema integrato di strumenti di pianificazione e gestione, valido anche per gli enti locali e per i parchi soggetti alla medesima disciplina. Nei documenti del PNRR²³¹ e del PIAO, per la prima volta, si evidenzia inoltre la necessità di porre in essere politiche generatrici di Valore pubblico ed in un certo qual modo, di misurarle.

²²⁷ Il PNRR2 è figlio del Next Generation UE, strumento giuridico adottato dalle istituzioni europee per la ricostruzione del dopo pandemia. Le principali novità introdotte per quanto di interesse del presente lavoro, riguardano il sistema di Governance e l'ingente disponibilità di risorse immesse nel sistema. Per un approfondimento sul tema: *L'attuazione del PNRR, Uno sguardo al Futuro*; Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, a cura del Centro di Ricerca sulle Amministrazioni Pubbliche "Vittorio Bachelet", IQUADERNI della rivista Amministrazione in Cammino, ottobre 2022, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>.

²²⁸ Documento già citato

²²⁹ D.L. 30 aprile 2022, n. 36, Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in GU Serie Generale n.100 del 30-04-2022);

²³⁰ Si veda, in proposito, G. D'ARRIGO e P. DAVID, Next Generation EU e PNRR Italiano, Analisi, Governance e politiche per la Ripresa, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, in particolare pp.143 ss.

²³¹ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) pubblicato il 30 aprile 2021 contiene una sintesi delle misure che sono contenute in maniera estesa nell'Allegato della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia del 22 giugno 2021, COM (2021) 344 final Annex.



Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza²³² e Agenda 2030²³³,

Il tema non è irrilevante ma di estremo interesse anche per i Parchi.²³⁴ Al fine di contenere l'emerga sanitaria da Covid19, come noto, è stato imposto ai cittadini un periodo di isolamento forzato. La chiusura delle attività ha avuto come diretta conseguenza l'oggettiva impossibilità di organizzare Workshop o incontri tematici in presenza.

Lecito, dunque, chiedersi se realmente una politica sovraordinata, che dispone delle risorse per attuare grandi progetti ma che impone tempistiche procedurali particolarmente stringenti, sia compatibile con la misurazione di valore pubblico, soprattutto nelle piccolissime realtà. Si potrebbe obiettare che la crisi pandemica è stato un evento eccezionale, tale da giustificare differimenti temporali nell'attuazione degli investimenti. Tuttavia i casi studio hanno fatto emergere un ulteriore elemento di riflessione. I Parchi hanno portato avanti le progettazioni cercando di ingaggiare quanti più interlocutori possibili, sia potenziando l'uso di canali *social* sia tramite riunioni in modalità sincrona con strumenti digitali nonché, interagendo con altri enti a diversi livelli istituzionali, anche se inizialmente reputati non interessati o influenzati dalla politica da attuare.

²³² Il Piano si articola in 6 Missioni e 16 componenti. Le 6 Missioni, sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

²³³ In collaborazione con ISTAT, è stato poi definito un quadro analitico all'interno del quale le misure del PNRR sono ricondotte agli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 e ai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs).

²³⁴ Agenda 2030 ha alla base la necessaria transizione ecologica. Un obiettivo che nelle intenzioni vuole promuovere idee e programmazioni capaci di migliorare la qualità della vita attraverso una economia sostenibile ed un paese più verde.

Rispetto alla Matrice di Rilevanza è allora ipotizzabile una nuova categoria? La consultazione di parte della popolazione, volontariamente disponibile ad esprimere il proprio punto di vista, seppur privo di un iniziale interesse, può garantire la generazione di Valore Pubblico?

Di certo alla luce della sperimentazione la risposta non può che essere positiva. Basti pensare alla ideazione del Logo e Marchio di Gutturu Mannu ed alla circostanza per la quale l'ente ha deciso di non interrompere il progetto ma coinvolgere i bambini delle scuole primarie che, se non ingaggiati direttamente, non avrebbero preso parte all'iniziativa tenuto conto che il Parco, per sua conformazione naturale, non si presta ad attività ludiche senza accompagnatori adulti e non ha aree giochi dedicate. Ciò nonostante, il loro coinvolgimento ha garantito non solo la buona riuscita del progetto, ma una condivisione ampia del simbolo del Parco. Ha reso non solo i bambini protagonisti ma ha coinvolto le famiglie che li hanno supportati, le maestre, i Ceas dei territori. Nella pratica realizzata di co-partecipazione è allora possibile individuare una nuova categoria di portatori di interesse. Una rete di relazioni che da pochi, per contagio e entusiasmo, diventa di molti.

Stakeholder Innovatori definibili come portatori di interesse, apparentemente o ex ante, ritenuti privi di mezzi e strumenti per poter esprimere in modo forte e omogeneo i propri interessi (deboli) e che appaiono portatori di basso interesse rispetto al processo ma che, se coinvolti, si rilevano attori dell'innovazione.

		Influenza	
		Bassa	Alta
Interesse	Basso	Stakeholder Innovatori	Stakeholder desiderabili
			categorie che è opportuno coinvolgere
	Alto	Stakeholder deboli	Stakeholders essenziali
		categorie che è doveroso coinvolgere	categorie che è necessario coinvolgere

Ricalibrazione della Matrice di rilevanza dei portatori di interesse *potenziali*

La Generazione di valore pubblico nei Parchi Naturali Regionali.

6.2. Ipotesi di sviluppo fra usi del territorio, criticità, salvaguardia e valorizzazione economica

La nozione di Valore pubblico è valida per tutti gli enti appartenenti alla Pubblica amministrazione? Si tratta certamente di un tema nuovo, inesplorato e da sperimentare per la stragrande maggioranza degli operatori pubblici. Come tutti i processi che innovano, la resistenza al cambiamento è inizialmente sempre più forte di qualsiasi altra logica. Vale la regola aurea delle ordinarie e consolidate abitudini, del “si è sempre fatto così”.

Ciò nonostante, presupporre che essere qualificati come pubblica amministrazione nel mondo giuridico renda la definizione ed i metodi per generare valore pubblico sempre validi è, a modesto parere di chi scrive, un peccato di ingenuità. Lo è per la semplice ragione già sostenuta più volte nel percorso di questo lavoro. Non tutte le pubbliche amministrazioni sono uguali e ancora meno possono esserlo i Parchi e le aree Naturali protette. La particolarità dei luoghi e l’interesse pubblico prevalente non sono sufficienti. Così come non lo è l’averne affidato la gestione a soggetti giuridici i cui strumenti disponibili, invece di riuscire a potenziare la tutela proprio di quell’interesse pubblico prevalente, pur non volendolo, rischiano di mortificarlo o sacrificarlo.

Le ipotesi di compromesso, senza che una escluda l’altra, potrebbero essere duplici. Da un lato, ferma la definizione di Valore pubblico, ipotizzare a monte, una revisione della Legge quadro²³⁵ sulle aree protette e a valle, la conseguente ridefinizione giuridica degli enti gestori dei Parchi Naturali Regionali. Dall’altro, un ampliamento o rivisitazione della nozione stessa di valore pubblico e della metodologia per generarlo capace di adattarsi a queste specifiche, atipiche e eccezionali realtà: tentativo quest’ultimo sperimentato con il presente lavoro di ricerca che tuttavia, risente fortemente della normativa vigente, non supeabile se non attraverso un chiaro e preciso intervento politico.

Non vi è dubbio che il combinato disposto di alcune disposizioni normative mal si adatta alla realtà. La disciplina è anacronistica: siamo dinnanzi ad uno dei tanti casi in cui il Legislatore più che innovare l’ordinamento ha preferito affidarsi a schemi noti e in tale miopia, ha creato un *vulnus*.

²³⁵ Legge 6 dicembre 1991, n. 394, Legge quadro sulle aree protette.

Il combinato disposto²³⁶ di alcuni articoli e commi della Legge quadro mostra che, se la gestione è affidata a consorzi obbligatori tra enti locali, la disciplina tipica va applicata poi nella sua totalità a tutte le procedure e attività.²³⁷ A complicare le cose vi è il territorio, demanio o patrimonio indisponibile e quindi, come noto, soggetto alle rigide e limitanti regole di gestione possibili per tali beni.

Sarebbe il caso di dire, invece, che un Parco è un Ente locale solo se lo si concepisce come territorio ma non lo è per tutto il resto. Ovvero se al nome *locale* si dà una connotazione più semantica che non giuridica. Una soluzione medio tempore potrebbe essere allora quella di accentrare in capo alla Regione la gestione amministrativa e contabile. Da un punto di vista meramente economico, si ottimizzerebbe l'utilizzo delle risorse finanziarie grazie alla possibilità di sfruttare evidenti economie di scala.²³⁸; ²³⁹

A cascata, le dotazioni organiche di personale potrebbero essere costituite da sole professionalità tecnico specialistiche recuperando efficienza.²⁴⁰ Non secondaria è la garanzia che le risorse impiegate siano indirizzate al fine proprio che ne giustifica

²³⁶ Art. 22, comma 1 “*Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: ...omissis...lett.c) la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell’area protetta; comma 2. “Fatte salve le rispettive competenze per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, costituiscono principi fondamentali di riforma economico-sociale la partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette...omissis”.* comma 3.” *Le regioni istituiscono parchi naturali regionali e riserve naturali regionali utilizzando soprattutto i demani e i patrimoni forestali regionali, provinciali, comunali e di enti pubblici, al fine di un utilizzo razionale del territorio e per attività compatibili con la speciale destinazione dell’area.*”

²³⁷ di fatto vanificando, se non contraddicendo, la possibilità di una sostanziale e reale “differenziata forma organizzativa” per ciascun Parco.

²³⁸ Almeno un dipendente per ogni Parco che elabora cedolini e buste paga, non equivale ad un numero equivalente di dipendenti che svolge lo stesso lavoro per tutti i Parchi.

²³⁹ I tratti in comune sono innumerevoli e se ne riportano solo alcuni a titolo esemplificativo: simile redazione del PTPCT (Piano triennale della prevenzione della corruzione e trasparenza) dato dalla pressoché identica mappatura delle aree soggette a rischio; redazione e gestione dei Bilanci (a maggior ragione se si considera che raramente i Parchi hanno entrate proprie, se le hanno sono residuali e vivono invece quasi esclusivamente di finanza derivata data da trasferimenti della Regione); gestione giuridica ed economica del personale con annessi e connessi; gestione delle gare di appalto o dell’acquisto di beni.

²⁴⁰ Anche qui, si fa rinvio alla letteratura già citata, FAULKNER.N., KAUFMAN S., “Research and Evaluation Avoiding Theoretical Stagnation; le dimensioni per la misurazione del valore pubblico;

l'istituzione ovvero, in primis, alla “valorizzazione del patrimonio naturale” e alla “salvaguardia e conservazione degli ecosistemi e degli habitat”.²⁴¹

Richiamando le domande poste nel capitolo introduttivo della ricerca, la concreta possibilità di generare o creare valore pubblico non può che essere frutto di un altrettanto pubblico valore derivato dalla redazione delle norme. Va da se che, in conseguenza, sarebbe necessaria una ricalibrazione della matrice del valore e, seppur parzialmente, delle dimensioni delle componenti di valore pubblico escludendo tutte le possibili interrelazioni superflue.

6.3. Da fruitore a co-gestore: l'evoluzione auspicata

Dai casi studio emerge anche l'aspetto più rilevante: applicare la metodologia di consultazione delle popolazioni, ivi compresa la ricalibrazione dei portatori di interesse *innovatori*, ha fatto emergere la curiosità per i luoghi, stimolato la fantasia, il desiderio e la voglia di vivere gli spazi offeri dalla natura. Ma anche di proteggerli e conservarli.

Quindi, la conoscenza permette non solo al Parco di esistere come entità, ma a chi lo abita di identificarsi con i luoghi.

Se si riflette sulle parole emerse nei workshop, la chiave di lettura del Parco rimanda fortemente in positivo ai beni comuni e ai servizi ecosistemici, in negativo alla mancanza di servizi o a “eccessi di burocrazia”.

Se la vocazione dei beni comuni è e preponderante, non può che emergere, ancora un volta, la necessaria rivalutazione della forma giuridica adottata per la gestione delle aree naturali protette.

Cosa rappresenta per me il Parco in tre parole...



²⁴¹ Si veda, in particolare anche l'art. 1, commi 1 e 2 della Legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991

Con questo non si vuole negare che i Parchi naturali debbano essere pubbliche amministrazioni. Ma deve trattarsi di pubbliche amministrazioni *sui generis*, che riescano a valorizzare i valori identitari e culturali che emergono dalla integrazione dei beni comuni nelle strategie di sviluppo e sostenibilità dei territori.

Dai risultati del lavoro e dalle riflessioni appena esposte nasce l'esigenza di ricalibrare la definizione stessa di Valore pubblico. In letteratura, si ha generazione di valore pubblico quando un ente produce un insieme equilibrato di impatti positivi sui livelli di benessere.²⁴² Un miglioramento rispetto al punto di partenza presuppone, tuttavia, una misurazione ed un confronto oggettivo tra dati. Accogliendo tuttavia la tesi, dimostrata dai casi studio, che la percezione dei luoghi, il vissuto e l'interiorizzazione anche emozionale dell'individuo è il vero motore del miglioramento, non può negarsi che la misurazione degli impatti appare applicabile più ad una visione tradizionale di pubblica amministrazione ed alla necessità e obbligo di valutare la performance che non ad un suo superamento, tanto più se si tiene a mente che i Parchi si mantengono in vita solo sul mutuo consenso. Ed allora la generazione pubblica non può che essere veicolata e misurata anche e soprattutto per la dimensione del Governo relazionale ovvero, come impatto sulla capacità dell'Ente di coinvolgere, e non solo farsi portatore, di interessi collettivi
Al Legislatore l'arduo compito di innovare l'ordinamento.

²⁴² E. DEIDDA GAGLIARDO E R. SAPORITO, Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico, in *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 4. N.2_2021 p. 210. Ove si evidenzia che le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica, in particolare la n. 1/2017, intendono per Valore Pubblico in senso stretto "il livello complessivo di benessere economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini creato da un ente per il suo pubblico, rispetto ad una baseline.

Ivi aggiungendo che laddove il benessere possa essere identificato con una singola dimensione di impatto, il VP si potrebbe esprimere in termini di benessere specifico o impatto settoriale mentre laddove il benessere sia associabile a molteplici dimensioni di impatto, il VP si potrebbe esprimere in termini di benessere complessivo o equilibrio tra gli impatti.

Un ringraziamento speciale va ai Presidenti e Direttori dei Parchi per avermi dato la possibilità di sperimentare sul campo e ai colleghi che in questo viaggio sono stati parte attiva.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV, BELLOCCI M. – PASSAGLIA P., *Ambiente e «dintorni» nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in Rivista amministrativa della Repubblica italiana, 2005, fasc. n. 2–3, pagg. –232 ss.;

AA.VV. a cura di BILARDO S., ANZALONE M, *Manuale di contabilità delle regioni, degli enti locali e dei loro enti, organismi e società*, Nel Diritto Editore, Roma, 2017, pagg. 74 e ss.

AA.VV. BOZEMAN, B., H. RIMES E J. YOUTIE., “*The Evolving State of the Art in Technology Transfer Research: Revisiting the Contingent Effectiveness Model*”, Policy Research 44 v.1, p. 34 – 49, 2015

AA.VV., D’ARRIGO G e DAVID P., *Next Generation EU e PNRR Italiano, Analisi, Governance e politiche per la Ripresa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, pp.143 ss.

AA.VV, FARES S., SANESI G., VACCHIANO G., SALBITANO F., MARCHETTI M, *Forest@*, Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale, Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale, *Le foreste urbane ai tempi del Covid 19 ci proteggono dalle polveri sottili*, 2020, 17, pag.48-49

AA.VV., *Sistemi di Pianificazione e controllo*, a cura di FERRARIS FRANCESCHI R, seconda edizione, G.Giappichelli Editore, Torino 2010, p. 37 ss.

AA.VV., KRIK T., FORSTATER M., MONAGHAN P., SILLANPAA M, *Il manuale dello stakeholder engagement vol.2*, Il manuale per il professionista dello stakeholder engagement, AccountAbility, United Nations Environment Program, Stakeholder research associates Canada, 2005, traduzione italiana a cura di SCS Azioninnova SpA, p. 9 ss.

AA.VV., MIRVIS P., GOGGINS B., KINNICTT S., *Vision, mission, values: Guideposts to sustainability in Organisational Dynamics*, 2010, 39, p. 316-324

AA.VV. MITCHELL R.K., AGLE B., WOOD D.J., *Towards A THEORY of stakeholder identification and salient: Defining the principle of who and what really counts* Academy of management review, 1997, n. 22, pag. 853-886

AA.VV., NEVOLA R., VERRENGIA G. e PRESTIPINO M., *I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost. Selezione di contributi in dottrina*; Corte costituzionale, ottobre 2023, Servizio Studi, Documentazione predisposta in occasione del IV incontro Quadrilaterale tra gli organi di giustizia costituzionale di Italia, Francia, Spagna e Portogallo tenutosi a Roma il 23 giugno 2023, p. 10 ss.

- AA.VV., QUAGLINO G.P., CORTESE C.G. E RONCO P., *Manuale di organizzazione aziendale*, di COSTA G. E NACAMULLI R.C.D., Vol. 3, Utet, 1997, p. 3
- AA.VV., RAIA F. – PASSAGLIA P., La materia «ambiente» dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione in *La protezione dell’ambiente nella disciplina delle aree protette*, pag.13–40;
- AA.VV., ROSSI M.,ORLANDO C., “*Riforma del D.Lgs. n. 150/2009, spinta sulla programmazione*”, in www.maggioli editore, *Il personale*, 20 giugno 2017
- AA.VV., *La rilevazione della qualità percepita*, Pillole di Qualità n. 7, a cura dell’Ufficio dell’Ufficio Sviluppo Organizzativo, Formazione e Qualità, Settore Personale, Organizzazione, Semplificazione amministrativa, Privacy e Qualità del Comune di Modena, novembre 2009
- AA.VV., *Teoria degli Stakeholder*, a cura di FREEMAN R.E., RUSCONI G., DORIGATTI M., Franco Angeli, Milano, 2007, p. 112
- AA.VV., VAN DOOREN W.,BOUCKAERT G E. HALLIGAN J, *Performance Management nel Settore Pubblico*, Editore Routledge, maggio2010, p. 52 ss.
- AA.VV., *Guida normativa per l’amministrazione locale*, Maggioli Editore in collaborazione con ANCI, Ed. 2022, p.437-p 1349-1490; p. 3273-3506;
- ACKOFF L.R., *A concept of corporate planning*, Wiley, New York, 1970, p.1ss.
- AMIRANTE D., I principi generali nell’evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive, in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale* (a cura di D. Amirante), Padova, 2006, 10.
- ANDREWS K.R., *The concept of corporate strategy*, Homewood, Illinois, Irwin, 1971, pag. 13
- ANSOFF H.I., *Corporat Strategy, The state of practice in planny system*, Sloan Management Review, XVIII, pag. 1-24
- ANSOFF H.I., *Implanting strategic management*, New York, Prentice Hall International, 1984, traduzione italiana in *Organizzazioni innovative*, Milano, Ipsoa, 1987, pag. 47-48
- IL CICLO DELLA PERFORMANCE NEI COMUNI_* Manuale a cura di GALLI D. _ Ed. E_BOOK 2012_ Realizzato nell’ambito del Progetto “Valutazione delle performance” del Dipartimento della funzione pubblica finanziato dal Fondo Sociale Europeo PON “Governance e Azioni di Sistema”, Programmazione 2007/2013, Asse E – Capacità istituzionale, Obiettivo specifico 5.3, e realizzato con la collaborazione di FormezPA_ in www.qualitapa.gov.it

ARENA M., *L'Ambiente territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in *Il Foro napoletano*, 1981, p. 241 ss.;

AZZARITI G., Appunto per l'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 Costituzione, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2020

BARTOLUCCI L., Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4/2021, p. 215 ss.;

BELINGTON J., MARK H MOORE, *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan; Ed. 2010

BENINGTON, J. "Creating the Public in Order to Create Public Value?" in *International Journal of Public Administration* 32, v.3, 2009, pp.232–249 reperibile anche in <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>

BELLO M., *Principi fondamentali della tutela dell'ambiente*, in *Nuova rass.*, 1989, p. 2193 ss.

BIGLIAZZI GERI L., Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349 , in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, pag. 686.

BORGONOV E., *Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme*, in *Rivista Italiana di Public Management*. Vol. 1, 2018, n. 1

BRAMBILLA P., L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di localizzazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire dalla nozione di vicinitas a quella di «collegamento stabile», in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 81.

BRYSON J.M., A perspective on Planning and Crises in the Public Sector, in *Strategic Management Journal*, 1981, n.2.

BRYSON J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievements*, Wiley, Ed. 2018, p. 8

BRYSON J.M., ROERING W.D., "Applying Private Sector Strategic Planning to the Public Sector", in *Journal of The American Planning Association*, 1987, 53.

BROOKES, S., WIGGAN J. "Reflecting the Public Value of Sport", in *Public Management Review*, 2009, V.4, n. 11, pp. 401–420

CARAPEZZA FIGLIA G, "Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008

- CARAPEZZA FIGLIA G, "Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta", *Rassegna di diritto civile*, 4/2011 Saggi, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 1061-1088
- CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 50 ss.
- CARAVITA B., I principi della politica comunitaria in materia ambientale, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 209.
- CARPINETO P., La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana, *Anales de la Facultad de Derecho*, 33, dicembre 2016, p.109
- CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano 2002, p. 159 ss.
- CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 175 s.
- CAVALLO B., Profili amministrativi delle tutele dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 397 s.
- CECCHETTI M., La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità(anche) innovativa e molte lacune, par.4_Il diritto costituzionale dell'ambiente attualmente vigente in Italia, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Rassegna*, 3, 2021, pag. 296 ss;
- CEPIKU D. _ MUSSARI R., "Public administration reform in transition: reflections from the Albanian experience", in *Public Management Review*, 2007, n. 9, Vol.3, September, pp. 353-357
- CEPIKU D., "Strategia e performance nelle amministrazioni pubbliche", *Collana Biblioteca Economia Aziendale*, Egea Editore, marzo 2018, versione DigitalBook, p. 80 e p.199 ss.
- CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, in *Dig. Disc. Pubbl. sez. pubbl*, Volume II, Torino, 1987, p. 273
- CHANDLER A.D., *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, Milano, Franco Angeli, 1976, pp. 48-49
- CODA V., *L'orientamento strategico dell'impresa*, Torino, Utet, 1988
- COMPORITI M., Tutela dell'ambiente e tutela della salute, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p.191
- CONTI G.L., *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del titolo V della costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, in *Osservatorio sulle fonti.it; archivi*, p. 377;
- CROZIER M., *L'impresa in ascolto. Il management nel mondo post-industriale*, edito da Il Sole 24 Ore Media & Impresa, 1990

- D'ATENA A., Materie legislative e tipologie di competenze, in Quaderni costituzionali, 2003, p.21 ss.
- DAVIS S.M., “*Managing Corporate Culture*”, Cambridge, Ed. Ballinger Publishing Company, 1984, edizione italiana “*Gestire la cultura aziendale*” consultabile in <http://www.archieve.org>
- DEIDDA GAGLIARDO E., *Il valore pubblico, la nuova frontiera della performance*, RIREA, 2015
- DEIDDA GAGLIARDO e SAPORITO R., Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico, in Rivista Italiana di Public Management, Vol. 4. N.2_2021
- DEL BENE L., *Lineamenti di pianificazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*, Volume 23 di Studi e ricerche di economia aziendale, Giappichelli, Torino, 2008
- DE MATTEIS F., PREITE D., *Il ciclo della sostenibilità negli enti locali, Teorie e strumenti per il management pubblico*, Giappichelli, Torino, 2015, p.77 ss
- DRUCKER P.F., *Management: task, responsibilities, practice*, Harper & Row, New York, 1974, (traduzione italiana Manuale di Management, Etas Libri, 1986, Milano, pp. 98-104,
- FAULKNER. N., KAUFMAN S., “*Research and Evaluation Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value*” in Australian Journal of Public Administration, 2018, Vol. 77, n.1, pp.69-86 in <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- G. FONDERICO, in Giorn. Dir. Amm., n. 4/2010, pag.369 e ss.
- FORMEZ, *Nuovi profili di Accountability Teoria e strumenti*, Vol. I Quaderno n. 40, p.27-44
- FREEMAN E.R. & REDD D.L., Stockholders and Stakeholders. A new perspective on corporate governance. California Management Review, 1983, Vol. 25, n. 3
- FREEMAN E.R., *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Pitman, London, 1984
- FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale, Una critica*, in Federalismi.it, paper 23 giugno 2021, p.2 ss.
- GAMBINO R., I parchi naturali, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1992, pag. 65
- GIACOMINI V., ROMANI V., Uomini e Parchi, Franco Angeli, Milano, 1982, pag. 125
- GIANNINI M.S., Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale, Riv. Trim. dir. pubbl., 1971, pag. 249
- GIANNINI M.S., Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, pag. 15 e ss

M.S. GIANNINI, Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in Riv.trim.dir.pubbl.,1973, p.15 ss.

GRUMAN JAMIE A., SAKS ALAN M., *Performance management and employee engagement*, in Human Resource Management Review, 2011, V. 21, n. 2, pp. 123–136

GUTHRIE J., ENGLISH L., “*Performance Information and Programme Evaluation in the Australian public sector*”, in International Journal of Public sector Management, 1997, Issue 10, Vol.3, pp.154-164

HEEKS, R. . “*Benchmarking e-Government: Improving the National and International Measurement, Evaluation and Comparison of e-Government*” in Z. Irani and P. Love Ed. Evaluating Information Systems, Public and Private Sector, Oxford Elsevier, 2008, pp. 257–301; stesso autore anche in Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Precinct Centre, Manchester, iGovernment, Working Paper Series, Paper, No. 18, 2006

ITTNER C. & LARCKER D., *Innovations in performance measurement: trends and research implications*, in Journal of Management Accounting Research, 1998, Vol.10, pp.205–238.

KAPLAN R.S. E NORTON D.P., “The Balanced Scorecard - Measures that drive performance”, Harvard Business Review, 1992, Vol. 70, N. 1, pp.71-79

KARKIN N. AND JANSSEN M. “*Evaluating Websites from a Public Value Perspective: A Review of Turkish Local Government Websites*” in International Journal of Information Management n. 34, 2014, V.3, pp. 351–363

LOASBY B. J., *Pianificazione formale lungo campo in prospettiva*, in Journal of Management Studies, Ed. Scottish Journal of Political economy, Rivista on line in Wiley Online Library, 1967, Volume 4, n. 3

MADDALENA P., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela all’ambiente*, in Rivista. Ambiente e Sviluppo, n. 1/2012

MANGANIELLO F., *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli della potestà normativa regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 179

MARCON G., “*Misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*”, E_BOOK, Ed. 2013, <http://hdl.handle.net/10278/36567>

MARCON G., Dipartimento di Management, Università Ca' Fo scari Venezia “*L’evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per*

l'interpretazione della riforma della contabilità”, Saggi in Periodici Maggioli, Riv.Azienda Pubblica, 2011, n.3

MAROTTA, S., La via italiana ai beni comuni, in Aedon, n. 1/2013.

MATTEI UGO, I Beni comuni come istituzione giuridica, in Rivista Trimestrale questione Giustizia, <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/i-beni-comuni-come-istituzione-giuridica-445.php>, tratto da *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni di U. Mattei e F. Capra, di recente edito per i tipi di Aboca (San Sepolcro, 2017)*.

MAZZARA L., “*Il processo di formulazione delle strategie nell’ente locale: uno schema di analisi*”, Ipsoa, Gruppo Wolters Kluwer, Rivista Azienditalia, 2006, n. 5.

MAZZARA L., *Il piano strategico nell’ente locale. Progettazione, sviluppo e monitoraggio*, Ipsoa, Gruppo Wolters Kluwer, Milano, 2009, II edizione.

MAZZARA L., *Dal programma di mandato all’avvio del processo di pianificazione strategica: considerazioni per i nuovi amministratori locali*”, Ipsoa, Gruppo Wolters Kluwer, rivista Azienditalia, 2009, n. 7.

MAZZARA L., SIBONI S., SANGIORGI D., “La considerazione dello sviluppo sostenibile nei piani strategici degli enti locali. Un bilancio del primo decennio” in Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale, n. 1/2/3_2013, pp. 77-89

MEAZZINI P., *Abilità e competenze del Manager Pubblico*, Rivista Italiana di Intelligenze GNOSIS, Riv.n. 1, in gnosis.aisi.gov.it

MELANDRI E., *Parchi e Riserve naturali*, Maggioli Editore, Rimini, 1987, pag. 122

MEYNHARDT, T. AND BARTHOLOMES S. “(De) Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground” in International Public Management Journal 14 V.3, 2011, pp.284–308

MIGLIORINI F., MORIANI G., VALLERINI L., *Parchi Naturali*, Franco Muzzio Editore, Padova, 1999, pag. XVIII

MINISTERO DELL’AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE, *Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia*, Esiti del Tavolo Tecnico, verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità, AA:VV:

MINTZBERG H., WATERS J.A., *Of strategies, deliberate and emergent*, in *Strategic Management Journal*, 1985, n. 6, pp. 257-272.

MINTZBERG H., *Crafting strategy*, *Harvard Business Review*, V. 65, 4, pp. 66-75 in <https://hbr.org/1987/07/crafting-strategy>

MINTZBERG H., *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Edited by FT Prentice Hall Europe, 1994

MITROTTI A., L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano, Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice, Editoriale Scientifica s.r.l., 2020, pp. 123_200

MONEA A., "Azioni e strumenti per il benessere organizzativo. Profili attuali", Ipsoa, Gruppo Wolters Kluwer, Rivista Azienditalia, Il Personale, 2016, n. 12, p. 655

MORBIDELLI G., Il regime amministrativo speciale dell'ambiente, in AA.VV., Studi in onore di A. Predieri, Milano, Giuffrè, 1996, II, p. 1121 ss.

MORGAGNI D., *Le competenze manageriali*, in Il Giornale delle Piccole e Medie Imprese, 18 dicembre 2014

MOORE M.H., *Creating Public Value Strategic Management in Government*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press; trad. It. 2003, *La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione*, Milano, Guerini e Associati, 1995

MOSCHINI R., intervista di Oreste Giorgetti in "Perché un nuovo libro sui parchi", intro a Ambiente e diritto, I parchi tra crisi e rilancio, collana Aree naturali protette, Edizioni ETS, 2020, p. 8

NICOTRA I.A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in Federalismi.it, paper 30 giugno 2021

ONGARO E., "Il Process Reengineering strumento per l'innovazione della Pubblica Amministrazione", Editoriale SDA Bocconi School of Management, Rivista Economia & Management, Milano, 2000, n. 4, pp. 91-104.

ONGARO E., "Gestione dei processi nel settore pubblico", Rivista internazionale di gestione del settore pubblico, Editore Emerald Group Publishing Limited, 2004, V. 17, n. 1, pp. 81-107.

OTLEY D. T., *The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis*, Rivista Accounting, Organizations and Society, 1980, Vol.5, n.4, pp.413-428

PORENA D., L'ambiente come materia nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in www.federalismi.it, n. 2/2009, pp. 20-22;

PORTER M.E., *il vantaggio competitivo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1988, pp. 18 ss.

RESCIGNO F., *Quale riforma per l'art.9*, in Federalismi.it, paper 23 giugno 2021

ROSSI M., “La capacità di valutazione dei collaboratori nel D.Lgs. n. 150/2009: alcune proposte applicative”, in *Azienditalia Il Personale* , n. 1/2014, pag. 7

SAVAZZI A.M., “*Le amministrazioni sono chiamate ad adeguare il sistema di Misurazione e Valutazione della performance*”, Ipsoa, Gruppo Wolters Kluwer, *Rivista Azienditalia, Il Personale*, 2017, n. 11, pp. 563-575

T. SCOVAZZI, Il riscaldamento atmosferico e gli altri rischi ambientali globali, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, p. 707-712 s.

SCANCASSINI W., MANICARDI L., *Gli enti locali italiani e le politiche green*, Green Economy, *Rivista di Arpa Emilia-Romagna, Ecoscienza*, 2013, n.1

SELZNICK P., “Leadership in administration. A Social Interpretation”, Evanstone, Row Petterson, 1957;

SUN-TZU, *L'arte della guerra*, Biblioteca Universale Rizzoli , 1997, Capitolo I, I calcoli strategici, p. 19

SUCHMAN M.C., *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional approaches*, *academy of Management Journal*, 1995, Vol. 20, p. 574

TALBOT C. AND WIGGAN J., “*The Public Value of the National Audit Office*” in *International Journal of Public Sector Management*, traduzione italiana *Rivista internazionale di gestione del settore pubblico*, Editore Emerald Group Publishing Limited, 2010 V. 23, n. 1, p.54–70

WATERS J.A., *Of strategies, deliberate and emergent*, in *Strategic Management Journal* 1985, n. 6, pp. 257-272.

ZACH M.H., *Knowledge and Strategy*, Routledge Taylor & Francis Group, 1999, Cap. 2, p. 30

SITOGRAFIA

- Institute of Social and Ethical Accountability (ISEA), www.accountability.org ;
- www.archieve.org
- <http://www.arpae.it/ecoscienza>
- www.cgiamestre.com
- www.ambienteitalia.it www.enea.it www.minambiente.it www.oecd.org www.parks.it
- <https://www.nonsprecare.it/abbracciare-alberi>
- <https://sisef.org/2022/07/24/dieci-priorita-per-le-foreste-italiane/>
- www.entionline.it
- www.federalismi.it
- www.forumpa.it
- <http://hdl.handle.net/10278/36567>
- <https://hbr.org>
- www.hbs.edu
- www.linkedin.com
- www.magellanopa.it
- www.periodicimaggioli.it
- www.istitutolean.it
- www.lavoroediritti.com
- www.12manage.com
- www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/statement_capitale_naturale_2020_.pdf;
- <https://onlinelibrary.wiley.com>
- www.parcamolentargius.it/index.php/ente/trasparenza
- www.parcogutturumannu.it/natura/il-parco/
- <https://www.instagram.com/molentargiussalineofficial/>
- www.Publika.it
- <https://www.rgs.mef.gov.it>
- www.qualitiamo.com
- www.qualitapa.gov.it
- <https://www.reteclima.it/capitale-naturale-biodiversita-e-servizi-ecosistemici-cosa-sono/>
- www.sdabocconi.it

DISPOSIZIONI NORMATIVE

I principali riferimenti normativi collegati e correlati al tema di ricerca sia in relazione alla cultura della sostenibilità, quanto al tema della gestione delle aree protette

- “Vertice Europeo sul clima” di Bruxelles, nel marzo 2007; “Forum per l’anno internazionale dell’acqua” di Kyoto, nel 2003; “Earth Summit” di Johannesburg, nel 2002. Vengono definiti i punti principali per un piano d’azione per lo sviluppo sostenibile. Attraverso questo piano si vuole sollecitare la ratifica del protocollo di Kyoto del 1997
- “Conferenza sull’Ambiente dell’Aia” (Den Haag), nel novembre 2000. Viene fatto un primo bilancio sui risultati raggiunti dal 1997 al 2000. L’esito è negativo
- Convenzione del 20 ottobre 2000 del Consiglio d’Europa e firmata dagli Stati membri a Firenze: Convenzione Europea per il Paesaggio (Azioni previste: “Salvaguardia dei paesaggi”, “Gestione dei paesaggi”, “Pianificazione dei paesaggi”)
- “Conferenza sull’Ambiente” di Kyoto, nel dicembre 1997. Per la prima volta, in maniera diretta, si affronta l’argomento della emissione dei gas nocivi, invitando i paesi industrializzati a ridurre la produzione (gli USA si dichiarano contrari all’iniziativa)
- “Seconda Conferenza Europea sulle città sostenibili” di Lisbona, nell’ottobre 1996. Approvazione del documento che raccoglie le esperienze attive per la sostenibilità ambientale, dal 1994 al 1996, portate avanti dai paesi membri
- “Seconda Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani - Habitat II” di Istanbul, nel giugno 1996. Si fa il punto della dimensione, del carattere e della tipologia degli insediamenti umani e si affronta il tema dello sviluppo degli insediamenti urbanizzati per un miglioramento delle condizioni di vita
- “Rapporto del Wuppertal Institut”, nel 1995. Il rapporto elaborato dalla Comunità Europea disegna una strategia di progetto di riconversione ecologica per l’area europea, a partire dal caso tedesco
- “Prima Conferenza Europea sulle città sostenibili” di Aalborg, nel maggio 1994. Gli 80 paesi firmatari s’impegnano a promuovere una “Local Agenda 21”, per definire soluzioni per uno sviluppo durevole e sostenibile, appropriate per ogni caso specifico
- Conferenza sull’ “Ecological Architecture” dell’UIA di Stoccolma ed Helsinki, nell’agosto 1992
- “IV Congresso mondiale sui parchi nazionali e le aree protette” di Caracas, 10-21 febbraio 1992. Congresso promosso dall’IUCN, in cui si stabiliscono il programma e le azioni da seguire per le aree protette.
- “The Earth Summit” delle Nazioni Unite sull’Ambiente e lo Sviluppo di Rio de Janeiro, nel giugno 1992. In sede della Conferenza viene presentata per la prima volta l’ “Agenda 21” (gli USA non firmano il documento conclusivo), volta a favorire la partecipazione e l’iniziativa dei gruppi e delle popolazioni locali allo sviluppo sostenibile della società

- “Prima Conferenza delle Nazioni Unite “Our common future”, nel 1987. Viene costituita la “Commissione Brundtland” per la definizione dei principi su cui si fonda il concetto di sviluppo sostenibile
- Convenzione di Ramsar del 1971. Per la prima volta viene rivolta l’attenzione alla conservazione delle terre umide, specialmente come habitat di uccelli acquatici e viene fornita una lista delle terre umide internazionalmente importanti

Norme comunitarie

- Decisione n. 1999/800/CE del 22 ottobre 1999 del Consiglio relativa alla conclusione del protocollo relativo alle zone specialmente protette ed alla biodiversità nel Mediterraneo ed all’accettazione degli allegati della “Convenzione di Barcellona” (G.U.C.E. n. L 322 del 14/12/1999)
- Direttiva n. 92/43/CE del 21 maggio 1992 del Consiglio: Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Direttiva “Habitat”). (G.U.C.E. n. L 206 del 22/07/1992)
- “Protocollo di Ginevra” sulle aree specialmente protette del Mediterraneo, del 1982. Prevede la realizzazione di una rete di aree protette del Mediterraneo
- Direttiva n. 79/409/CE del 2 aprile 1979 del Consiglio: Conservazione degli uccelli selvatici Istituzione di Zone a Protezione Speciale (ZPS) per la salvaguardia degli uccelli selvatici (Direttiva "Uccelli"). (G.U.C.E. n. L 103 del 25/04/1979)

Leggi Nazionali

- D.M. del 5 Luglio 2007 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare: Elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica mediterranea in Italia, ai sensi della direttiva 92/43/CEE (G.U. n. 170 del 24/07/2007, S.O. n. 167)
- D.M. del 5 Luglio 2007 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare: Elenco delle zone di protezione speciale (ZPS) classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE (G.U. n. 170 del 24/07/2007, S.O. n. 167)
- Decreto Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006: Norme in materia ambientale (G.U. n. 88 del 14/04/2006, S.O. n. 96)
- D.M. del 25 marzo 2005 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio: Elenco delle Zone di protezione speciale (ZPS), classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE (G.U. n. 168 del 21/07/2005)
- D.M. del 25 marzo 2005 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio: Elenco dei Siti di importanza comunitaria (SIC) per la regione biogeografica continentale, ai sensi della direttiva 92/43/CEE (G.U. n. 156 del 07/07/2005)
- Decreto Lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004: Codice dei beni culturali e del paesaggio (Azioni previste: individuazione dei “beni paesaggistici”, definizione dei “nuovi piani paesaggistici” e della “autorizzazione paesaggistica”). (G.U. n. 45 del 24/02/2004, S.O. n.

28)

- Legge Regionale n. 17 del 7 ottobre 2003: Istituzione del sistema parchi urbani di interesse regionale (B.U.R.C. n. 48 del 13/10/2003)
- D.M. del 3 settembre 2002 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio: Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000 (G.U. n. 224 del 24/09/2002)
- Legge n. 179 del 31 luglio 2002: Disposizioni in materia ambientale (G.U. n. 189 del 13/08/2002)
- D.M. del 21 dicembre 2001 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio: Programma di diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, efficienza energetica e mobilità sostenibile nelle aree naturali protette (G.U. n. 91 del 18/04/2002)
- D.M. del 3 aprile 2000 del Ministero dell'Ambiente: Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciali, individuati ai sensi delle Direttive 92/43/CEE e 79/409/CEE (G.U. n. 95 del 22/04/2000, S.O. n. 65)
- Decreto Lgs n. 490 del 29 ottobre 1999: Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della Legge 8 ottobre, n. 352 (G.U. n. 302 del 27/12/1999, S.O. n. 229)
- Legge n. 124 del 14 febbraio 1994: Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla biodiversità, con annessi, fatta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 (G.U. n. 44 del 23/02/1994, S.O.)
- Legge n. 394 del 6 dicembre 1991: Legge quadro sulle aree protette (G.U. n. 292 del 13/12/1991, S.O.). Testo coordinato ed aggiornato con la L. n. 426 del 9 dicembre 1998. (G.U. n. 291 del 14/12/1998)
- D.M. del 10 maggio 1991: Istituzione del registro delle aree protette italiane (G.U. n. 136 del 12/06/1991)
- Legge n. 431 dell'8 agosto 1985 (c.d. "Legge Galasso"): Conversione in legge, con modificazioni, del D.Lgs. n. 312 del 27 giugno 1985, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (G.U. n. 197 del 22/08/1985). Testo coordinato ed aggiornato con il D.Lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999)
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, artt. 82 e ss.

GIURISPRUDENZA

Cass. SS.UU. 9-3-1979, n. 1463 e 6-10-1979, n. 5172

Corte cost. n. 225/2009. Su questa pronuncia cfr. la nota di G. FONDERICO, in Giorn. Dir. Amm., n. 4/2010, 369 e ss.

Corte cost. sent. 210/1987

Corte cost. sent sentenza 641/1987

Corte cost. n. 1029/1988

Corte cost. n. 1031/1988; n. 67/1992 e n. 318/1994

Corte Cost. nn. 367/2007; 378/2008; 104/2008;

Corte Cost. nn. 105/2008;180/2008;437/2008;61/2009;279/2009

Corte Cost. sent. 378/2007