

**Uno strumento per la misurazione e l'aggiornamento
degli indicatori di qualità ed efficienza nella gestione del sistema del-
le aree protette della Provincia di Modena**

Francesco Silvestri e Patrizia Melis

Publicato in:
Sviluppo sostenibile, N. 75-76/XX – luglio 2004

Le aree protette sono enti territoriali di secondo livello, con organi e rappresentanti nominati e non eletti direttamente dalla popolazione, con attribuzioni molteplici legate alla tutela ed alla gestione dell'ambiente su un determinato territorio. Per tali enti, l'usuale difficoltà di valutazione della *performance* propria della Pubblica Amministrazione si salda alla complessità delle funzioni, spesso da realizzare con una dotazione organica e finanziaria insufficiente.

Nell'ottobre del 2002, grazie al finanziamento dell'Assessorato alla Formazione Professionale della Provincia di Modena (Obiettivo 3 – Misura D2 del FSE) e all'interessamento dell'Assessorato all'Ambiente della stessa Amministrazione provinciale, la società eco&eco Economia ed Ecologia srl di Bologna ha realizzato una ricerca volta a creare una base conoscitiva omogenea sul sistema delle aree protette della Provincia di Modena, così da procedere sulla strada della valutazione degli enti di gestione di ognuno dei due parchi (Alto Appennino Modenese e Sassi di Roccamalatina) e delle tre riserve naturali (Casse di Espansione del Fiume Secchia, Salse di Nirano e Sassoguidano).

Il nucleo dell'attività, realizzata con la partecipazione ed il coinvolgimento continuo dei vertici tecnici degli enti menzionati, ha riguardato la definizione di una serie omogenea di indicatori con i quali descrivere da un lato lo stato del sistema, dall'altro le prestazioni ed il grado di perseguimento degli obiettivi da parte dei vari enti. Questa azione si è accompagnata alla realizzazione di uno strumento informatico per la raccolta dei dati, l'interrogazione e l'aggiornamento degli indicatori stessi.

Gli intenti del progetto sono stati molteplici: innanzi tutto, si è inteso verificare se l'impiego di indicatori specifici possa aiutare a sistematizzare le informazioni sul sistema delle aree protette ed a monitorare il grado di perseguimento degli obiettivi che ogni ente di gestione si pone; una seconda finalità è stata fornire al sistema uno strumento sintetico di comunicazione della propria attività e dei risultati da essa ottenuti; infine, un aspetto non secondario dell'intero lavoro è stato il rafforzamento dell'attitudine dei referenti del sistema ad operare in un'ottica di integrazione, con definizione partecipata e concordata di obiettivi, politiche e strumenti.

Lo schema logico della programmazione

Qualunque iniziativa di programmazione realizzata da un centro decisionale, sia esso un ente territoriale, un'istituzione pubblica o un'organizzazione privata, prevede una serie articolata di fasi, a volte consequenziali, che aiutano a definire al meglio le scelte.

Questa procedura prende le mosse da un'analisi iniziale, volta a individuare le caratteristiche dell'ambiente entro cui la decisione dispiegherà i propri effetti e ad evidenziare le questioni più importanti su cui intervenire; prevede poi la fissazione di obiettivi di diverso livello a cui tendere – da quello sovra-ordinato di carattere strategico alla sfera più strettamente operativa – e di un programma di azione per ottemperarli; si conclude, infine, con una attività di monitoraggio dei risultati ottenuti e dell'efficacia delle iniziative realizzate. Tale schema è applicabile *in toto* anche alle scelte gestionali dei parchi; questi ultimi, infatti, sono chiamati come tutti gli enti territoriali a conoscere il contesto entro cui operano, a programmare le azioni per a partire da obiettivi in linea con la propria missione istituzionale ed a verificare per quanto possibile l'esito della propria azione, così da poterla modificare e rendere più efficace nei periodi successivi.

Lo stato della realtà oggetto dell'intervento può essere descritto impiegando una serie di indicatori, definiti per questo motivo "descrittivi" o "di contesto". Questa operazione presenta un duplice vantaggio: da un lato, essa permette di confrontare più facilmente ambiti diversi, organizzando la rac-

colta dei principali elementi conoscitivi tramite strumenti universali quali, appunto, gli indicatori; dall'altro, natura sintetica ed immediatezza dello strumento ne esaltano la forza comunicativa, sebbene il rischio di "eccesso di sintesi" e di conseguente *deficit* informativo sia sempre presente.

Una volta esauritasi la fase più strettamente descrittiva, con definizione degli indicatori di contesto, lo schema logico della programmazione prevede la fissazione degli obiettivi. Il modo in cui vengono decisi e fissati gli obiettivi può seguire tre diverse metodologie: la decisione autonoma ed interna all'organizzazione; il coinvolgimento degli individui (*stakeholder*) a cui le iniziative sono rivolte; infine, la definizione di una serie comune di traguardi per tutte le organizzazioni di un medesimo tipo o di pari rango. In questo caso, allora, si tratterebbe di fissare un *benchmark* di riferimento ad esempio per le aree protette della stessa provincia o per i parchi dello stesso tipo all'interno della regione Emilia-Romagna (tutti i parchi regionali, tutte le riserve, tutte le aree protette di crinale, e così via).

L'ultima fase di questo schema logico è la valutazione del programma ideato e posto in essere dall'organizzazione, così da verificarne la validità e da apportare i correttivi necessari, anche in questo caso attraverso l'impiego di una serie di indicatori.

La famiglia di indicatori utilizzati a tale scopo è diversa da quella degli indicatori descrittivi; si tratta, infatti, di indicatori "prestazionali" (o "di *performance*"), che valutano la capacità del programma di perseguire gli obiettivi prefissati. Gli indicatori prestazionali, pertanto, devono consentire la comparazione tra la situazione ambientale corrente e quella di riferimento, individuata nella maggior parte dei casi attraverso la fissazione di un obiettivo (*target*), permettendo in tale maniera di misurare lo scostamento (*distance-to-target*) della prima dalla seconda.

La definizione di indicatori comuni per le aree protette modenesi

La definizione di un insieme di indicatori per il sistema delle aree protette della provincia di Modena è scaturita da un processo articolato. Gli indicatori selezionati dovevano, infatti, poter essere rilevati in tutte le aree protette in modo uniforme, così da permettere la predisposizione di uno schema comune di raccolta-gestione dati per tutti i membri del sistema; data la diversa natura territoriale ed amministrativa dei diversi oggetti, questo si è rivelato tutt'altro che immediato.

Il primo passo è stato quello di definire una serie di indicatori descrittivi del contesto di riferimento, tali cioè da fornire un quadro d'insieme della realtà del sistema di aree protette provinciali; l'aggiornamento degli indicatori e la comparazione ad intervalli temporali stabiliti, consente di verificare le variazioni intervenute nel sistema. Questo processo ha avuto come risultato la definizione partecipata e condivisa tra consulenti e vertici tecnici delle aree protette e dell'Assessorato provinciale all'Ambiente, di un insieme di 31 indicatori descrittivi. Il reperimento dei dati è stato uno degli aspetti di difficoltà dell'intero processo, vista la mancanza di una azione di raccolta sistematica da parte degli Enti di gestione e dell'Assessorato.

Alla fine, sono stati selezionati 31 indicatori descrittivi, classificati in tre aree funzionali (tutela e gestione del territorio; formazione, informazione, educazione ambientale; sviluppo economico); per ognuno di essi è stata compilata una scheda sintetica descrittiva delle sue principali caratteristiche.

Area funzionale: tutela e gestione del territorio	
Livello di attuazione della normativa	1. Elaborazione, approvazione, adozione dei documenti di pianificazione dell'area protetta
	2. Grado di copertura della pianta organica
Tutela e qualità territoriale	3. Quota di area protetta occupata da SIC/ZPS
	4. Spesa per interventi di tutela, conservazione e ripristino ambientale
Tutela del patrimonio storico-culturale	5. Numero edifici di valore storico e architettonico localizzati all'interno dell'area prot.
	6. Spesa per interventi di tutela, conservazione e ripristino beni culturali e sociali
Riduzione degli impatti	7. Numero posti auto nei parcheggi
	8. Spesa effettuata per tipologia di vigilanza adottata
Area funzionale: formazione, informazione, educazione ambientale	
Offerta di servizi per la educazione ambientale	9. Numero di itinerari e sentieri tabellati esistenti
	10. Numero di interventi di educazione ambientali realizzati
	11. Numero scuole in visita
	12. Numero scuole locali in visita
Coinvolgimento comunità locale	13. Numero incontri pubblici con i cittadini e gli amministratori locali
Attenzione per la ricerca scientifica	14. Convenzioni scientifiche attivate
Diffusione delle informazioni sul territorio	15. Numero di richieste di invio materiale e informazioni
	16. Numero punti informativi attivati
	17. Giornate di apertura punti informativi
	18. Numero iniziative di divulgazione e promozione
	19. Spese materiale informativo
Formazione professionale	20. Numero corsi di formazione al personale e ai collaboratori
	21. Numero di corsi con interventi del personale del parco o organizzati con l'aiuto del parco
	22. Numero di partecipanti ai corsi organizzati con l'aiuto del parco
Area funzionale: sviluppo economico	
Fruizione turistica	23. Numero visitatori registrati nei Centri Visite
	24. Numero pacchetti turistici che includono il parco (alla stesura dei quali il parco ha collaborato)
	25. Posti letto in strutture all'interno dell'area protetta-gestiti dall'ente (foresteria)
	26. Tasso di occupazione dei posti letto nelle strutture dell'area protetta
	27. Numero convenzioni con strutture di ristorazione e ricettive attivate
Politiche di qualità	28. Numero aziende certificate
	29. Presenza del marchio
Progettazione per lo sviluppo	30. Numero progetti attivati in collaborazione con altri enti
Sostegno all'occupazione	31. Giornate lavorate dalle Coop. Sociali

Fig 1 Indicatori descrittivi selezionati per il sistema di aree protette modenesi

Nr. progressivo	Titolo	Classificaz. DPSIR
3	Quota di area protetta occupata da SIC e ZPS	S
Area funzionale Tutela e gestione del territorio		Tema esaminato Tutela e qualità territoriale
Descrizione L'indicatore fornisce informazioni sulla quota di area protetta (nel caso dei parchi escludendo la zona di pre-parco) interessata da Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS)		
Finalità dell'indicatore Comunicare il grado di naturalità dell'area protetta ed il pregio del territorio sotto il profilo naturalistico		
Metodo di misura/elaborazione [Superficie totale SIC e ZPS/Superficie totale area protetta (esclusa zona preparco)]*100		
Rappresentazione/restituzione del dato (attualmente possibile) Dato numerico percentuale con confronto delle serie storiche		
Rappresentazioni alternative consigliate Idem		
Limiti dell'indicatore e possibili problemi di aggregazione dati/rappresentazione L'indicatore può cambiare di valore in controtendenza rispetto ad una eventuale modifica della superficie dell'area protetta; un suo incremento – sintomo di aumento del grado di naturalità – potrebbe anche verificarsi a seguito di una riduzione del territorio complessivamente sottoposto a tutela		
Fonti dei dati		Periodo di riferimento dei dati
<ul style="list-style-type: none"> • Ente di Gestione dell'Area protetta • Provincia di Modena (Assess. Ambiente) • Regione Emilia-Romagna (Serv. Parchi e Patrimonio Forestale) • Ministero dell'Ambiente 		Annuale
Riferimenti normativi/documenti di riferimento		
<ul style="list-style-type: none"> • Regolamento CE 409/1979 (Direttiva Uccelli) • Regolamento CE 43/1992 (Direttiva Habitat) • Lista di SIC/ZPS in Italia 		
Unità di misura Valore percentuale		

Fig 2 Esempio di scheda sintetica per ogni indicatore selezionato

Uno degli aspetti più innovativi del progetto è stato la costruzione di un'interfaccia informatica per la trattazione, l'aggiornamento e la restituzione dei dati. L'ottenimento dell'indicatore a partire dai dati raccolti, avviene attraverso l'uso di **un foglio di calcolo** programmato *ad hoc*, in modo da rendere l'insieme dei dati facilmente aggiornabile e consultabile. **Un'interfaccia grafica** studiata specificatamente ha il compito di restituire in modo semplice i risultati, gli andamenti, e gli scostamenti per ogni singola area protetta e per il sistema nel suo complesso; utilizzando come consentendone la consultazione, a seconda della volontà degli enti di gestione, anche sui siti *web* delle aree protette.

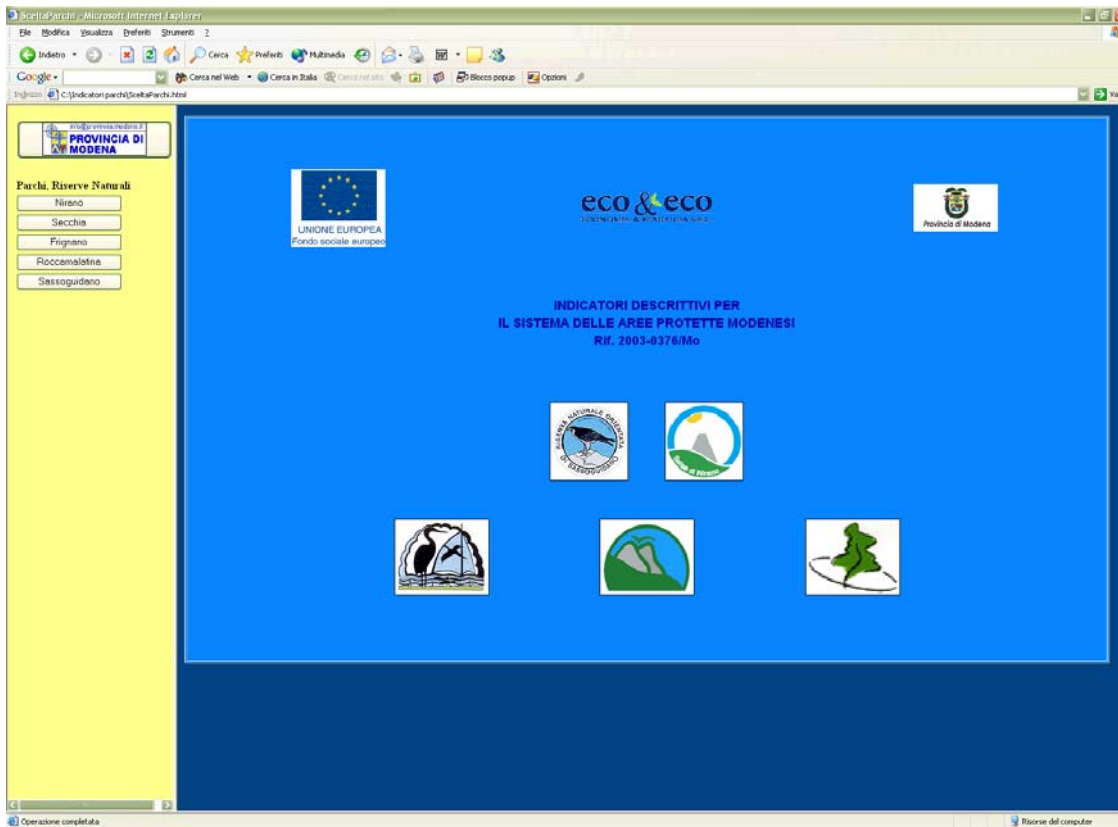


Fig 3 Schermata iniziale dell'interfaccia informatica per l'aggiornamento degli indicatori descrittivi

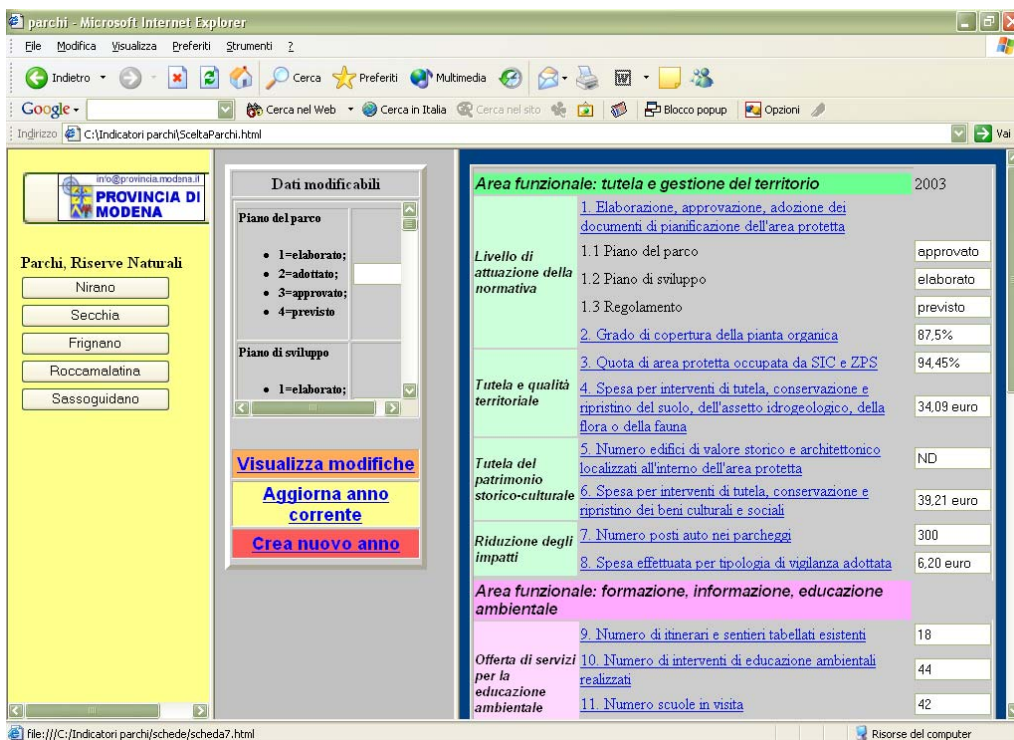


Fig 4 Schermata di modifica dei dati per l'aggiornamento degli indicatori descrittivi di un'area protetta

La fase successiva del progetto, ha previsto la definizione di un insieme di indicatori attraverso cui valutare la *performance* degli enti di gestione. Questa operazione, come anticipato, non può prescindere dalla determinazione di una serie di obiettivi per gli enti, così da definire poi l'indicatore come misuratore della distanza dall'obiettivo stesso. La definizione degli obiettivi per un'organizzazione è un'operazione delicata, che può avvenire in autonomia, come risultato del confronto con gli *stakeholder* (siano essi consumatori, utenti o cittadini amministrati) o come risultato di una discussione con gli altri membri del sistema di appartenenza. La sempre maggiore tendenza delle aree protette modenesi ad agire in forma di sistema, ha indirizzato la decisione di procedere alla selezione degli obiettivi da cui partire per costruire gli indicatori prestazionali attraverso una discussione comune. Quest'ultima, riguardando i funzionari delle aree protette e non i loro amministratori, ha avuto il carattere di esercizio, sebbene la conoscenza dei problemi e delle esigenze del sistema da parte dei partecipanti all'iniziativa abbiano fatto sì che l'insieme di indicatori individuati rappresenti un importante patrimonio da recuperare in futuro.

Il risultato di questa fase è stata una proposta di 23 indicatori prestazionali, anch'essi suddivisi in tre aree funzionali, definiti con il metodo "*distance to target*".

Area funz.: tutela e gestione del territorio	
Miglioramento efficienza dell'Ente	1. Unioni di servizi tra aree protette
	2. Copertura della pianta organica
	3. Miglioramento tempi di rilascio pareri/nullaosta (conf. edilizia, PAE)
	4. Miglioramento vigilanza
Miglioramento della capacità d'intervento dell'Ente	5. Realizzare interventi di riqualificaz. ambientale
	6. Realizzazione ricerche scientifiche
	7. Iniziative di monitoraggio ambientale
	8. Realizzazione di GIS e banche dati
Area funz.: formazione, informazione, educaz. amb.	
Miglioramento dell'attività promozionale	9. Realizzazione di <i>newsletter</i> delle aree protette
	10. Promozione di iniziative culturali/ambientali
	11. Apertura Punti informativi
Offerta servizi per fruizione e didattica	12. Nuova sentieristica fruibile da disabili
	13. Realizzazione progetti didattici
	14. Realizzazione iniziative con le scuole
	15. Organizzazione di centri estivi
Formazione professionale	16. Corsi di formazione per interni
Area funzionale: sviluppo economico	
Servizi per la fruizione turistica	17. Presenze per l'iniziativa Natura W
	18. Realizzazione di una carta escursionistica
	19. Rilevamento delle presenze nei Centri Visita
Politiche per la qualità	20. Realizzazione di un marchio di qualità delle aree protette
	21. Partecipazione ad iniziative di valorizzazione di prodotti tipici locali
Capacità di autofinanziamento	22. Progetti attivati in collaborazione con altri enti
Coinvolgimento delle categorie economiche	23. Realizzare incontri formalizzati con categorie economiche

Fig 5 Indicatori prestazionali selezionati per il sistema di aree protette modenesi

Conclusioni

Il lavoro realizzato con le aree protette della provincia di Modena e con l'Assessorato provinciale all'Ambiente ha proposto una riflessione sulle caratteristiche che può assumere un insieme di indicatori per il sistema delle aree protette modenesi.

La fase "costruttiva" dell'attività ha cercato di utilizzare una prassi basata sul coinvolgimento e sullo scambio tra gli esperti, incaricati di sviluppare il progetto, e i referenti tecnici delle aree protette, chiamati a metterlo in pratica. La raccolta dei dati ha consentito di verificare come le aree protette – pur consapevoli dell'importanza del monitoraggio – non siano abituate a sistematizzare la conoscen-

za sul territorio, né siano dotate degli strumenti necessari a fornire informazioni accurate in tempo reale sull'ambiente in cui operano; le stesse risorse umane, già sottodimensionate, sono impegnate in adempimenti burocratici che ne riducono la capacità di svolgere attività di ricerca, progettazione e monitoraggio. L'assorbimento nell'attività amministrativa ordinaria, d'altro canto, fa sì che lo stesso personale delle aree protette difficilmente consideri prioritarie altre questioni, in particolare quelle legate alla ricerca scientifica o al sostegno allo sviluppo economico locale.

La definizione dei 31 indicatori descrittivi e 23 prestazionali per le aree protette modenesi intende essere solo un primo, incerto passo sulla strada della realizzazione di un vero e proprio sistema di monitoraggio e controllo dell'attività. Alcuni di questi indicatori non riescono ad essere pienamente esplicativi, altri sono soluzioni di *second best* rispetto ad indicatori al momento impossibili da costruire. Affinché un simile sistema entri a regime, occorre una maggiore disponibilità e robustezza di dati; una volta aggiunto questo obiettivo, sarà possibile definire indicatori sempre più precisi sotto il profilo formale. Ma questo significa un forte impegno al miglioramento ed alla sistematizzazione della fase di raccolta dati.