

PER UNA GESTIONE CONGIUNTA PUBBLICO-PRIVATO DEI PARCHI NATURALI:  
L'OPPORTUNITA' DI BOSCHI VIVI

Anselma Lovens<sup>1</sup>, Giacomo Marchiori<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

La ricerca si propone di far emergere alcune questioni legate alla gestione dei parchi e in particolare alle possibilità che essi hanno di intraprendere iniziative di autofinanziamento. In particolare, vengono descritti prima lo stato attuale delle autonomie legislative dei parchi e poi le forme di finanziamento auspiccate nell'ambito di progetti di ricerca. Tra queste ultime, si fa particolare riferimento alle concessioni a soggetti terzi di natura privata per l'erogazione di servizi di utilità sociale (oltre che ambientale). L'analisi si avvale inoltre di un caso studio che rappresenta una potenziale forma di finanziamento della concessione di servizi: la cooperativa Boschi Vivi (BV), di natura peculiare, è una startup ad alta innovazione sociale: si occupa di servizi di interrimento delle ceneri dei defunti (di persone o animali d'affezione) in boschi ottenuti in concessione da soggetti pubblici o privati e che permette, attraverso un principio di economia circolare, di garantire ai proprietari una manutenzione costante e capillare dei boschi concessi. Gli autori della ricerca sono anche co-fondatori della cooperativa e per questo è possibile utilizzare il metodo della ricerca-azione e analizzare da vicino aspetti di gestione delle relazioni con enti pubblici e parchi. Vengono poste sul tappeto alcune questioni per riflettere sul tema del federalismo demaniale e del grado di autonomia dei parchi nei processi di decisione sulla gestione delle aree naturali ex-demaniali, che attualmente stanno passando alle competenze regionali o comunali. Alla luce di queste prime analisi empiriche e della revisione della letteratura si conclude con alcuni spunti per future riflessioni.

---

<sup>1</sup> Università IUAV, dottoranda in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche, Venezia, e-mail: anselovens@yahoo.it

<sup>2</sup> Boschi Vivi società cooperativa, via Voltri 3/10, 16158, Genova GE, e-mail: marchiorigiacomo@live.it

## Introduzione

La gestione centralizzata dei parchi ha una storia antica: i primi due parchi nazionali in Italia sono nati dall'intelligenza liberale di inizio '900, che conduce all'istituzione del Gran Paradiso nel 1922 e d'Abruzzo nel 1923. Il grave disagio che oggi gli enti per la conservazione stanno vivendo è piuttosto evidente, ed è dovuto ad un sostanziale immobilismo che provoca una maggiore vulnerabilità dei parchi, che divengono sempre più dipendenti dai finanziamenti europei, in assenza dei quali essi non avrebbero nemmeno le risorse per la manutenzione straordinaria e per progetti turistico-educativi.

È stato scelto come caso studio la neo-Cooperativa Boschi Vivi e il relativo progetto (in seguito denominati BV) che offre un servizio di interrimento delle ceneri dei defunti in aree boschive. BV potrebbe costituire una possibile risposta alla necessità di autofinanziamento dei parchi, che si trovano in difficoltà nel raggiungere una propria autonomia finanziaria.

Attualmente, la retorica politica si appoggia all'idea di un nuovo ruolo dei parchi, prendendo le mosse dalla crisi economica o dai costi di manutenzione insostenibili, - come si è fatto peraltro su altri fronti riguardanti il funzionamento e il ruolo delle amministrazioni pubbliche (uno tra tutti, il dibattito sul ruolo delle province) - per arrivare a concludere che i parchi dovrebbero pesare il meno possibile nel bilancio dello Stato. Se questo fosse vero, allora sarebbe più che auspicabile un maggiore sforzo da parte dei legislatori per rendere possibile una reale autonomia decisionale dei parchi rispetto alle iniziative che vi possono essere attuate.

Dal punto di vista della ricerca scientifica, gli studi empirici riguardanti l'offerta, la produzione e la gestione dei servizi pubblici da parte di cittadini, imprese e funzionari pubblici hanno messo in luce come i modelli inizialmente sviluppati negli anni '50 non siano sufficienti a captare la complessità dei fenomeni e a spiegarne i risultati. Essi assumevano in maniera dicotomica che il sistema mercato permettesse lo scambio di tutti i beni privati e che d'altra parte il governo gerarchico dovesse introdurre la conformità per regolare le attività (Hobbes 1951). Tale visione del mondo non ha adeguatamente tenuto conto di dinamiche interne tra privati né ci aiuta ad affrontare l'ampia varietà di accordi istituzionali che gli umani creano per governare, offrire e gestire i "common goods" e le risorse "common-pool" (Ostrom 2010). Tuttavia, si riscontra, d'altra parte, la presenza di una retorica che ha spesso distorto il concetto di *commons*, la cui definizione è ancora troppo spesso interpretata confusamente e necessita di ulteriori approfondimenti. Da un certo punto di vista, comunque, i parchi possono essere compresi in tale categoria di beni, in quanto - a prescindere dal regime di proprietà dei terreni interessati dall'area parco - essi hanno risorse con alti valori sia di sottraibilità sia di difficoltà di esclusione di potenziali beneficiari. Questo tipo di bene pone alcune sfide dal punto di vista gestionale agli individui, soprattutto per quel che riguarda l'ideazione di accordi e istituzioni per offrire, produrre e godere di tali beni e risorse.

V. Ostrom, Tiebout, e Robert Warren (1961) hanno inoltre introdotto il concetto di policentricità, il quale consiste nella presenza di diversi centri di presa di decisione, indipendenti uno dall'altro. Tale concetto aiuta molto nell'analisi della complessità ed è stato successivamente applicato in molti studi empirici (Andersson e Ostrom 2008). Il loro articolo assume inoltre che i sistemi di diritti di proprietà contengano fasci di diritti (e non un unico e solo diritto), che vengono accumulati dagli individui (Schlager e Ostrom 1992). Questi aspetti aiutano a captare la complessità delle relazioni tra soggetti, anche nel caso di coinvolgimento dei parchi naturali.

Assumiamo che questa visione del mondo, in grado di inquadrare situazioni policentriche di gestione delle *common-pool resources*, possa essere utile a comprendere le dinamiche di relazione tra enti di parchi naturali e i soggetti -pubblici e privati- che ruotano attorno alle decisioni sull'uso di spazi e risorse protette.

Di seguito viene descritto lo stato attuale delle autonomie legislative dei parchi e le forme di finanziamento auspiccate nell'ambito di progetti di ricerca. Dopodiché viene esposto un caso studio di una potenziale forma di finanziamento, quella della concessione di servizi. Il caso è presentato sia nelle sue potenzialità sia nel suo stato di avanzamento nella relazione con alcuni enti pubblici. Alla luce di queste prime analisi si conclude con alcuni spunti per future riflessioni.

## **2. I parchi naturali: autonomie e forme di finanziamento**

I primi parchi nazionali italiani sono quelli del Gran Paradiso e d'Abruzzo, seguiti da quello dello Stelvio e Circeo, istituiti negli anni '20 e '30 attraverso l'intervento diretto dell'amministrazione centrale che ne delimitava direttamente i loro territori e ne disciplinava la gestione caso per caso.

L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario negli anni '70 rimette in discussione le competenze statali in materia di protezione della natura e parchi nazionali, introducendo ad esempio la possibilità di realizzare alcuni "interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato".

Si apre così un primo varco per il trasferimento alle Regioni di alcune competenze relative alla tutela della natura, alle riserve e parchi naturali e all'urbanistica, mentre i parchi nazionali e le riserve naturali di importanza nazionale sono rimaste di competenza dello Stato, così come la protezione del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

La legge n. 349 del 1986 istituisce il Ministero dell'Ambiente, affidandogli competenze di protezione della natura e tutela ambientale, nonché per l'individuazione di parchi e riserve di carattere interregionale, gestite mediante "intesa" tra le Regioni interessate.

Solo con la legge quadro del 1991 (legge 6 dicembre 1991, n. 394) si provvede a fornire un sistema normativo unitario per tutti i parchi nazionali e regionali italiani.

Con la 394/91 vengono disciplinate le istituzioni di governo dei parchi (ente parco, Comunità del parco), i loro strumenti (piani, regolamenti, nulla-osta) e il principio di partecipazione degli Enti locali.

Inoltre, la legge definisce la procedura per l'istituzione dei parchi e introduce una chiara classificazione delle aree protette e un elenco ufficiale, oltre a istituire 6 nuovi parchi nazionali.

Il percorso seguito dalla disciplina dei parchi, cui si è brevemente accennato sopra, mostra una particolare attenzione verso le istituzioni centrali, anche se, nel corso degli anni, con peso crescente alle Regioni.

Numerose sono le critiche alla 394/91, dovute alla lentezza delle procedure previste (nomine e risorse), al centralismo in essa contenuto e allo scarso ruolo assegnato agli Enti locali.

Un riferimento importante in questa sede è rappresentato dalla normativa sulle autonomie locali e il cosiddetto federalismo espresso dalla legge Bassanini (L. 59/97). La legge conferisce alle Regioni e agli Enti locali "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità", mentre restano in mano alle amministrazioni centrali i compiti che non possono essere meglio gestiti in sede locale, che riguardano difesa, affari esteri, giustizia, ordine pubblico, tutela dell'ambiente (al cui interno rientrano le aree protette).

Questa nuova impostazione rappresenta un nuovo rapporto centro-periferia, dove buona parte dell'amministrazione resta di competenza regionale e locale, secondo un principio di sussidiarietà.

Tale impostazione ha aperto nuove prospettive anche per le aree protette, nella direzione del decentramento e trasferimento di compiti e funzioni, sostanzialmente in controtendenza rispetto all'itinerario evolutivo descritto in precedenza. All'interno di questa impostazione introdotta dalla Bassanini sembra ancora più anacronistico pensare a parchi e aree protette "calate" dall'alto, correndo il rischio di incontrare l'opposizione delle comunità locali, che percepiscono l'istituzione della nuova area protetta come un'imposizione di vincoli e limitazioni delle loro attività.

Attualmente, i parchi nazionali vengono istituiti attraverso una legge dal Ministero dell'ambiente e dalla nascita dell'Ente in poi al Ministero spetta sostanzialmente solo la vigilanza sull'attività del parco. Le decisioni e le scelte nascono e maturano all'interno del parco stesso. Il regolamento, seppure approvato dal Ministero dell'Ambiente, viene sviluppato all'interno dell'ente parco, così come il piano ammette l'intervento dello Stato solo nel caso di inoppositività della Regione.

Oggi in Italia, l'attività dei parchi è finanziata prevalentemente attraverso contributi degli enti pubblici. Tali contributi, nella maggioranza dei casi, si rivelano scarsi e non sufficienti per le finalità attribuite ai parchi (Marino, Gusmerotti, 2015). Molte aree protette si trovano così a fare i conti con crisi di finanziamento e a sperimentare nuove strategie per ampliare e diversificare le fonti di entrate finanziarie necessarie per coprire i costi delle attività di conservazione della biodiversità e di sviluppo del territorio protetto.

Il tema della sostenibilità economica e finanziaria delle aree protette è ormai oggetto di discussione da diversi anni ed è inteso come capacità di garantire risorse economiche sufficienti e stabili per far fronte ai costi per le attività di tutela e valorizzazione ambientale. Possiamo dunque definire l'autofinanziamento come la capacità di

soddisfare il fabbisogno economico-finanziario per la gestione delle aree protette senza ricorrere a finanziamenti ordinari da parte dei soggetti pubblici, escludendo quindi le risorse finanziarie provenienti dal Ministero e/o dagli altri enti locali (Giuntarelli, 2008). Si tratta di forme di finanziamento integrative che i parchi realizzano attraverso attività e servizi alternativi e complementari alle attività di tutela e conservazione (Marino, Gusmerotti, 2015).

Le forme di autofinanziamento, individuate dai soggetti gestori dei parchi per intercettare risorse aggiuntive sono sempre più numerose e varie e in alcuni casi del tutto originali e innovative. Il Progetto Self-financing Protected Area (SelfPAs)<sup>3</sup>, conclusosi ad Aprile 2008, rappresenta una ricerca di nuove forme di autofinanziamento e un'occasione per i parchi italiani di fare rete e condividere le esperienze più virtuose.

Il progetto ha avuto lo scopo di migliorare la gestione ambientale e territoriale dei parchi italiani, attraverso l'identificazione e l'applicazione di strumenti e forme di finanziamento alternativo a quello pubblico, diffondendo le buone pratiche per sviluppare meccanismi di autofinanziamento dei Parchi. SelfPas ha avuto quindi l'obiettivo di accrescere l'autonomia finanziaria delle aree protette italiane, anche attraverso forme di collaborazione pubblico e privato.

Le esperienze più o meno consistenti di autofinanziamento implementate dai soggetti gestori delle aree protette, sempre più costretti tra gli stretti paletti normativi, si presentano in una moltitudine di forme: dai pagamenti di biglietti dei visitatori, donazioni, volontariato e attività commerciali, fino a concessioni per servizi, prodotti e licenze d'uso di marchi. Un breve esame di queste diverse forme di autofinanziamento ci sembra utile per apprezzarne i vantaggi e i limiti di ognuna delle categorie elencate.

- Il pagamento del biglietto di ingresso per i fruitori consiste nell'offerta al pubblico di iniziative per la conoscenza esperienziale, culturale o turistica. La gestione dell'attività è spesso a carico di un altro soggetto (associazione, cooperativa, collaboratore), mentre la promozione rimane a carico del parco.

I benefici economici di questa forma di autofinanziamento spesso si rivelano poco consistenti per il parco, a causa delle difficoltà della sua implementazione (costi elevati e necessità di competenze multidisciplinari). Inoltre il pagamento per l'ingresso è diffusamente percepito come iniquo e rischia di influire negativamente sul rapporto con i fruitori.

- Le donazioni si configurano come raccolte fondi per le attività del parco. Le attività maggiormente coerenti con tale forma di autofinanziamento sono quelle maggiormente visibili e facilmente comunicabili, come quelle per la salvaguardia di quelle specie cosiddette "bandiera" o "carismatiche" (in quanto attirano la simpatia della gente) o di habitat a rischio.

I vantaggi di questo tipo di strategia riguardano la sensibilizzazione dei cittadini sulla protezione della natura e l'aumento della consapevolezza del ruolo dei parchi nella tutela ambientale. Gli svantaggi sono invece legati alla necessità di concentrarsi su attività visibili e documentabili. Anche la stessa replicabilità dello strumento è legata alla presenza di specie o aree simbolo per le quali attivare la campagna.

- Le partnership pubblico-privato sono spesso necessarie per la partecipazione a bandi nazionali ed europei, con i quali ottenere risorse necessarie per finanziare progetti specifici nel parco. Esistono numerosi bandi su temi ambientali, di ricerca scientifica, di cooperazione e per la costruzione di reti e altrettanto numerose tipologie di partenariato che dipendono dai bandi.

I benefici economici risultano spesso significativi, soprattutto per le attività di ricerca, e spesso i bandi stimolano azioni ad alto contenuto innovativo per i parchi. Come durata, però, i progetti di solito variano dai 12 ai 36 mesi, un periodo di tempo spesso non abbastanza lungo per ottenere cambiamenti strutturali nella gestione. Inoltre, la forte competizione per la selezione dei progetti europei provoca una costante incertezza rispetto allo sviluppo o meno delle proposte progettuali.

- Il volontariato previene la realizzazione di attività complementari a quelle del parco, che possono essere realizzate da operatori non professionali e sono spesso riconducibili a progetti puntuali, quali monitoraggi, opere di manutenzione o gestione dei flussi turistici.

L'ente parco definisce le modalità di svolgimento e un altro soggetto – di solito un'associazione ambientalista – si occupa di reclutare i volontari e di gestire le attività sul campo.

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti si veda <http://www.selfpas.it/it/>

I benefici per il parco riguardano soprattutto il notevole apporto di risorse umane e l'opportunità di svolgere lavori senza costi di personale, anche se non rappresenta un apporto economico significativo nel bilancio complessivo del parco. Di notevole interesse è la forte valenza educativa e di sensibilizzazione dell'attività di volontariato. Certo, lo sforzo continuo per garantire la presenza di volontari diminuisce il tempo e le energie dell'associazione che potrebbero probabilmente essere più efficientemente utilizzati per altre attività.

- Le attività commerciali (gadget, vendita servizi, ecc.) rappresentano la vendita di prodotti e servizi ai visitatori. Il parco individua una linea di gadget e prodotti di merchandising, che vengono venduti attraverso i punti vendita o tramite internet. Le maggiori possibilità economiche derivano dal settore dell'abbigliamento tecnico, mentre risultano poco significative le commercializzazioni di libri, cartine e guide.

L'attuazione di questa strategia necessita di competenze specifiche per l'individuazione e la commercializzazione dei prodotti e i profitti derivanti da tali attività non possono superare i finanziamenti statali per non pregiudicare la caratteristica di ente senza finalità di lucro.

- Infine, le concessioni per servizi e prodotti riguardano l'affidamento, attraverso una gara, della gestione di alcuni servizi ad un soggetto privato. Con tale meccanismo, le entrate del parco provengono dalla corresponsione di un canone annuo da parte del concessionario e/o da una percentuale sugli introiti derivanti dalle attività previste. All'ente parco rimane il compito di verificare e monitorare costantemente i risultati e le performance del servizio.

Il parco mantiene la prerogativa di determinare i prezzi per i servizi offerti, in modo da garantire l'equità e la qualità dei servizi. Questo permette di ridurre le spese per i servizi offerti e allo stesso tempo non condizionare la *mission* principale del parco.

Dal punto di vista della relazione tra impegno e risultati, quella dell'esternalizzazione dei servizi sembra rappresentare una forma particolarmente efficace di autofinanziamento per i parchi naturali e, se ben attuata, permette di ottenere i maggiori introiti e allo stesso tempo mantenere elevata la qualità dei servizi offerti.

Le esternalizzazioni avvengono per mezzo di concessioni, attraverso le quali un soggetto privato (il concessionario) acquista temporaneamente il diritto d'uso del bene o di una sua parte.

Qui emerge però un problema basilare: il fatto che i parchi siano esclusi dal federalismo demaniale, cioè esclusi dalla possibilità di dare in concessione a soggetti privati i beni demaniali, limita di fatto le possibilità di autofinanziarsi e di concorrere in prima persona allo sviluppo locale, ovvero al miglioramento delle condizioni del luogo che lo ospita. Da un lato, teoricamente, individuare i servizi che possono essere affidati a soggetti esterni (associazioni, cooperative, ONG, ecc.) consente ai parchi di delegare gli aspetti più operativi e concentrarsi su quelli strategici e gestionali. D'altro canto, però, per rendere possibile tale concessione, il parco deve sempre relazionarsi con gli enti proprietari: anche nel caso che l'area in questione sia ex-demaniale, e quindi pubblica, e anche se il parco ne è il gestore e responsabile, esso non ha la facoltà di poter affidare a terzi la gestione. Questo aspetto rende il processo di concessione piuttosto macchinoso, poiché il parco deve mediare tra una moltitudine di soggetti con necessità, tempistiche e modalità di lavoro ampiamente diversificate.

Questa operazione di mediazione contiene un certo grado di complessità legata al concetto di governance, una modalità di gestione che si basa su forme di coordinamento intermedie, che sta a metà strada tra il meccanismo gerarchico e quello spontaneo (Hoffmann, 2004). Essa rappresenta dunque una forma di gestione negoziata, dove il parco coordina l'attività di una serie di soggetti privati e pubblici.

### **3. Boschi Vivi, un'opportunità per i parchi naturali**

La ricerca ipotizza gli effetti di lungo periodo di una collaborazione tra i parchi e una iniziativa privata di recente avvio, a partire da un'analisi dei primi contatti avvenuti tra l'organizzazione BV e due parchi naturali regionali, successiva ad una prima descrizione introduttiva del progetto BV.

Più che operare in un campo specifico, BV è un'insolita composizione intersettoriale di attività. Si configura come attività *senza scopo di lucro*: i proventi dell'attività cimiteriale sostengono la parte forestale, coprendone i costi di gestione e permettendo di investire in progetti di salvaguardia di aree boschive. Il bosco si presenterà in

modo molto simile a come sarebbe in assenza dell'attività cimiteriale, in quanto l'identificazione defunto-albero sarà possibile solo attraverso una targa, non sono previsti fiori recisi, né lapidi: l'aspetto non è come un cimitero tradizionale, ma invece come un bosco.

Nato nel 2015, BV ha vinto due premi e ha ricevuto formali dichiarazioni di interesse da parte del Parco dell'Aveto, di Regione Liguria e del Comune di Genova. È stato avviato un dialogo con tali enti, che collaborano per la sua attuazione concreta, verificando la compatibilità delle operazioni con normative e vincolistica. L'attività di servizio al pubblico è prevista dal 2017 in Liguria.

Nei prossimi mesi il progetto BV verrà esteso ad altre Regioni del Nord e Centro Italia, adattandolo ai diversi contesti, tramite una direzione centrale a cui verranno assemblate molteplici particelle locali; è importante sottolineare che la formula di attuazione di BV può cambiare a seconda delle esigenze, caratteristiche e opportunità dei territori in cui si insedia, in ottica resiliente (OPR 2016). In tutti i casi risponde alle esigenze dell'ambito forestale italiano (Cesaro, Romano e Zumpano, 2013).

Le maggiori opportunità che i parchi possono cogliere in una collaborazione con BV derivano nello specifico dalla sua configurazione *no-profit* in cui i proventi dell'attività cimiteriale sostengono la parte forestale, coprendone i costi di gestione e permettendo di investire in progetti di salvaguardia di aree boschive, anche in aree dove l'attività non opera con gli interramenti, secondo un principio di economia circolare.

L'attività crea benefici diffusi ad una moltitudine di soggetti locali in ogni regione dove il progetto attiva un bosco. Per i proprietari – che possono essere sia pubblici sia privati – aderire a BV vuol dire azzerare i costi di gestione dei propri boschi. Per la comunità locale ci sono opportunità di lavoro in ogni bosco gestito da BV. La società nel suo complesso si avvantaggia della cura dei boschi e prevenzione del rischio ambientale, oltre ad un ampliamento qualitativo dell'offerta cimiteriale.

Per i parchi si apre un'opportunità non da poco, in quanto la collaborazione con BV potrà essere economicamente sostenibile anche in aree forestali che per vincoli paesaggistici non possono produrre legname. Si tratterebbe di una concessione temporanea ma comunque di lungo periodo, con l'enorme vantaggio di ottenere un ritorno finanziario stabile e duraturo nel tempo.

I parchi possono scegliere di dare in gestione una parte di bosco alla cooperativa in cambio di una percentuale sulle vendite che potrà coprire finanziariamente progetti di miglioramento del parco stesso, non solo nell'area dove BV opera, ma anche in altre zone del parco. Ad esempio, sarebbero sufficienti pochi ettari gestiti da BV per permettere al parco di attuare costantemente la manutenzione ordinaria o investire in miglioramenti dell'assetto naturale dove l'ente parco riscontra una priorità di intervento.

Il progetto genera un netto miglioramento della qualità di vita delle popolazioni locali, in ottica di multifunzionalità delle aree boschive; crea capillarmente nuovi profili professionali e opportunità occupazionali; gestisce tramite un forte comparto legale la definizione di contratti di collaborazione e fornitura di manutenzione forestale da parte di imprese locali; favorisce micro-imprenditorialità attraverso una rete tra competenze che fino ad ora era rimasta inesplorata.

### *3.1 Il processo di coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche*

Si illustra di seguito una parte del percorso di coinvolgimento delle amministrazioni pubbliche, in particolare della Regione - in quanto beneficiaria dei terreni ex demaniali presenti nei parchi - e di due parchi - effettivi gestori di tali aree.

#### *Amministrazione regionale*

Questa è stata la prima amministrazione pubblica con cui BV è entrato in contatto (a partire da luglio 2015), in quanto la Regione - e in particolare il dipartimento per le attività agricole e forestali - può essere considerata il principale punto di riferimento per quanto riguarda le attività forestali in Italia. Il contatto è stato fatto attraverso un approccio sia politico sia tecnico, attraverso l'esposizione dei principali vantaggi che le amministrazioni pubbliche possono ottenere dal progetto. Questo primo incontro ha rapidamente portato ad una analisi tecnica delle principali criticità e potenzialità dell'attuazione del progetto. L'interazione è stata finora produttiva e ha rappresentato per BV il punto di accesso ad una folta rete di enti pubblici (tra cui appunto i due parchi). Il dipartimento per le attività agricole e forestali ha mostrato sia competenza sia apertura a nuove forme di collaborazione, ha sostenuto il progetto senza ostacolare il percorso di sviluppo con una burocrazia eccessiva e

ha lavorato anche al di fuori dei confini del suo consueto flusso di lavoro. Infine il dipartimento ha pubblicamente riconosciuto questo suo supporto quando una dichiarazione formale di interesse è stata richiesta da BV per ragioni strategiche.

#### Parchi naturali (2)

A causa della mancanza della struttura organizzativa complessa e articolata tipica di altre amministrazioni pubbliche più grandi, il primo approccio nei confronti dei parchi naturali regionali è stato effettuato direttamente al più alto livello gerarchico, che consiste nelle posizioni di funzione politica e tecnica (rispettivamente Presidente e Direttore).

Abbiamo preso contatti con due diversi parchi naturali. In un caso l'approccio ha avuto successo, e ha portato ad un completo supporto per il progetto e alla dichiarazione dell'intenzione di valutare seriamente la possibilità di offrire una prima area forestale come progetto pilota, nella quale iniziare le operazioni di attuazione concreta del progetto. Per le considerazioni sopra descritte l'attività è stata considerata dal primo parco come compatibile con il suo piano di gestione. Inoltre il parco ha prodotto una seconda, preziosa, dichiarazione formale di interesse.

Nel secondo caso invece, il primo incontro - anche se apparentemente proficuo - si è rivelato un "vicolo cieco", dal momento che successivamente non sono stati compiuti ulteriori progressi.

I risultati - radicalmente divergenti - dello stesso approccio con due entità dello stesso tipo e con sede nella medesima regione, mostrano che, anche se organizzazioni non strutturate o solo leggermente strutturate potrebbero sembrare più adatte ad adottare soluzioni innovative data la configurazione apparentemente più "flessibile", esse dipendono in maniera eccessiva dalle competenze, attitudini e disposizioni dei singoli individui e spesso mancano le risorse (umane e finanziarie) per poterle considerare, come categoria, un partner ideale per la creazione di nuovi modelli di interazione pubblico / privato. Tale discontinuità nella reazione dei parchi a proposte di collaborazione da parte di esterni di fatto esiste e potrebbe ostacolare uno sviluppo omogeneo e sistematico della collaborazione in differenti parchi con la stessa formula. Tale disomogeneità non esclude tuttavia collaborazioni pensate *ad hoc*, certamente più dispendiose in termini di risorse umane e di costi di transazione e negoziazione, ma forse più efficaci in termini di ascolto, *commitment* e coinvolgimento di soggetti locali.

Il rapporto tra BV e i parchi si inserisce nel macro-insieme delle possibili relazioni tra autonomie locali e i soggetti privati, nella loro ricerca, da parte delle prime, di possibilità di autofinanziamento e da parte dei secondi di possibili nuovi modelli di *social and environmental business* da implementare.

Nel caso di una collaborazione con i parchi, BV si configura come una forma di autofinanziamento per gli stessi, tramite una concessione di servizi - subordinata al soddisfacimento di talune condizioni dettate dall'ente pubblico e funzionali al mantenimento dell'assetto naturale.

La concessione a soggetti terzi privati di un bene pubblico ha certamente alcuni rischi, che devono essere non solo riconosciuti tempestivamente, ma anche, soprattutto, formalmente risolti già a partire dal contratto. Ad esempio, il soggetto privato, in quanto concessionario di un'area, avrebbe legalmente la facoltà di escludere i terzi dal diritto di godere della medesima. Tramite il contratto tuttavia è possibile, con una certa facilità, imporre, da parte del soggetto pubblico, di mantenere le condizioni di equa accessibilità all'area da parte di tutti. È possibile inoltre stabilire il modo in cui il soggetto concessionario debba garantire la multifunzionalità e la compresenza di diverse attività nell'area concessa.

In sintesi, attraverso una concessione, il bene può teoricamente diventare escludibile. Ma se venisse rafforzato il ruolo regolatore delle amministrazioni pubbliche (Majone, La Spina 2000), è possibile pensare di effettuare un accordo secondo il quale, in maniera perpetua nel tempo, il bene concesso debba essere lasciato, da parte del soggetto privato, disponibile all'uso da parte di tutti (secondo i termini di un regolamento sottoscritto nell'accordo) e aperto alle altre attività compatibili (le attività non compatibili dovranno essere specificate e sottoscritte già in fase di sottoscrizione dell'accordo).

Senza contare che il soggetto pubblico, una volta data la concessione, può comunque in qualsiasi momento revocarla. Chiaramente, in caso di revoca della concessione da parte del soggetto pubblico, quest'ultimo dovrà sobbarcarsi l'onere di gestione di quelle attività che sono state oggetto di contratto tra l'ente privato concessionario e gli utenti che hanno stipulato un accordo per usufruire del suo servizio. Ad esempio, nel caso che il parco revochi una concessione a BV, l'ente parco dovrà garantire la gestione degli alberi-tomba già venduti e la manutenzione ordinaria della parte di bosco utilizzata per la dispersione delle ceneri, in modo che il

contratto tra BV e i clienti continui ad essere tutelato, a beneficio degli stessi. In caso contrario, ovvero in assenza di un accordo previo tra BV e parco nel caso di revoca di concessione rispetto agli oneri di gestione, la revoca della concessione provocherebbe un danno al progetto BV perché minerebbe il rapporto di fiducia tra i clienti di BV e la cooperativa.

I parchi al giorno d'oggi si trovano nella condizione di saper gestire bene la manutenzione straordinaria tramite richieste di accesso ai fondi europei, le competenze per le quali sono già all'interno dell'ente parco. Ciò che ai parchi manca sono le figure professionali che possano costantemente occuparsi della manutenzione ordinaria: i fondi a disposizione infatti non garantiscono continuità tale da poter assumere personale preposto alla manutenzione ordinaria. Nel caso di BV, su questo aspetto la cooperativa può invece facilmente intervenire, e anzi si potrebbe affermare che ciò sia il valore aggiunto nella partnership che più risponde alle esigenze attuali dei parchi. Nell'accordo si può prevedere che BV si occupi di gestire il servizio cimiteriale, le vendite, il marketing, la comunicazione e la manutenzione ordinaria, mentre il parco potrebbe effettuare (o meno, in funzione della disponibilità e delle competenze interne all'Ente) determinate attività collaterali ad esempio quelle culturali. Nel caso in cui il parco non abbia nessuna risorsa per fare manutenzione ordinaria, BV potrebbe prendersi tale onere non solo nell'area gestita da BV ma anche in ulteriori superfici del parco, garantendo una qualità e una diffusione capillare della gestione ordinaria del parco. In ogni caso il parco avrebbe una superficie minore da dover gestire, e dunque potrebbe distribuire i suoi fondi in una superficie minore, aumentando il budget per unità di superficie. Ma non solo: parte dei ricavi dell'attività di BV verrebbero investiti nel parco, attivando progetti ulteriori o anche dotando i progetti in corso di un budget maggiore, tramite accordi tra la cooperativa e il parco, stipulati in occasione di ogni chiusura del bilancio annuale della cooperativa in maniera del tutto flessibile.

I parchi possono avvantaggiarsi delle collaborazioni con soggetti terzi privati anche in termini di ritorno di immagine: il parco verrebbe percepito dalle popolazioni locali come un soggetto in grado (finalmente) di offrire fondamentali servizi alla persona e alla comunità, e non più solo come un soggetto che si occupa esclusivamente di tutela ambientale. Il parco vedrebbe aumentare il suo ruolo nei confronti delle popolazioni locali, senza né pregiudicare la tutela ambientale né dover utilizzare fondi propri, ma semplicemente investendo in operazioni di accordo, e dunque utilizzando pochissime risorse in confronto all'effetto e alle ricadute positive che l'operazione regolativa può apportare sul territorio.

#### **4. Considerazioni e spunti per future riflessioni**

Il progetto BV risponde a problemi ambientali legati ad abbandono di aree rurali boschive e conseguente dissesto idrogeologico, e collega la manutenzione boschiva ad un servizio -quello cimiteriale- necessario, che ha l'opportunità di essere ri-concepito secondo schemi strategici di reale sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Esso rappresenta, da una parte, un'alternativa al tradizionale sistema cimiteriale e, dall'altra, una forma di gestione forestale e una opportunità di autofinanziamento per i parchi naturali, in quanto i parchi possono beneficiare sia di un canone di concessione sia di servizi resi da parte dei soggetti concessionari, come la gestione ordinaria del bosco nel caso di BV. Questa opportunità è data non solo ai parchi ma anche ad altre aree boschive pubbliche o private, per il fatto che BV ha un forte potenziale di replicabilità, riconosciuta anche dagli enti privati che finora hanno finanziato il progetto, i quali hanno motivato le ragioni della vincita dei bandi proprio con l'argomentazione della replicabilità. Nel caso dei parchi però, tale replicabilità sembrerebbe essere in parte inibita dalla modalità con cui è stato attuato il federalismo demaniale, che affida le aree ex-demaniali a Regioni e Comuni, ma non direttamente ai parchi. Ciò comporta che i parchi non possano disporre direttamente di tali aree: nonostante possano prenderle in gestione diretta, una concessione a terzi deve invece sempre passare attraverso un'autorizzazione della Regione o del Comune a cui è affidata l'area. In un'ottica di aumentare le possibilità di autofinanziamento per i parchi è auspicabile il passaggio della gestione e delle competenze delle aree demaniali di pertinenza, con le strutture e risorse associate. Questo permetterebbe una gestione più flessibile e comunque vicina alle loro finalità conservative. Se non possono disporre dei beni demaniali, come possono i parchi autofinanziarsi e implementare progetti innovativi di tutela attiva?



Inoltre il caso di BV rappresenta qualcosa in più di una semplice concessione, nel senso che non si tratta di una esternalizzazione di un'attività del Parco, ma di un aumento qualitativo dei servizi offerti dal Parco. In altre parole non si tratta di un servizio che ordinariamente fa il Parco e che viene invece affidato ad un privato, ma il concetto va oltre: si tratta di un nuovo servizio che il Parco ha la possibilità di offrire in maniera indiretta, ponendosi con il ruolo di *enabler* (letteralmente, come ente che permette di fare qualcosa). Offrendo determinati servizi, i parchi riuscirebbero anche a tutelare il proprio territorio, rimanendo perfettamente in linea con la propria *mission* di tutela e valorizzazione ambientale e sociale.

Si noti che attraverso BV - e con molte probabilità anche, generalizzando, attraverso altri tipi di servizi rispondenti ad altri bisogni e offerti da altri soggetti privati (se ideati secondo principi di economia circolare) - i parchi possono offrire servizi alla collettività, che non riguardino solamente la tutela ambientale ma anche servizi alla persona veri e propri. In questo senso, il ruolo del parco si potrebbe elevare - in nome della sussidiarietà degli enti e della multifunzionalità degli spazi - a reale dispositivo di sviluppo locale e di *empowerment* di comunità. Il parco sarebbe in tal modo un motore di sviluppo endogeno, dotato di effettive capacità di massimizzare le risorse delle regioni che lo ospitano.

In questo senso, i parchi non devono essere intesi come semplici perimetri da difendere, ma piuttosto come comunità in cui convivono istituzioni, organizzazioni e aziende (Hoffmann, 2004).

È necessario considerare che le aree protette costituiscono oggi un punto di incontro tra i vari livelli istituzionali: Stato, Regioni, Province, Comunità Montane e Comuni e tra molteplici competenze settoriali e discipline scientifiche. È noto infatti che la 394/91 è coinvolta in un dibattito sul rapporto fra Stato, Regioni ed Enti locali (Ronchi, 1997). Risulta però ancora poco chiaro, e dunque meritevole di uno studio più approfondito, il grado di autonomia locale effettiva dei parchi, voluta dalla legge Bassanini. Ci si chiede se, nel caso dei parchi, prevalga di fatto una logica mantenimento del potere centrale dello Stato sulle autonomie locali. Possono i parchi considerarsi pienamente autonomi rispetto allo Stato centrale e alle altre amministrazioni pubbliche? Dove, tra le attività dei parchi, è possibile ritrovare pienamente i concetti di sussidiarietà e di autonomia della legge Bassanini - dalla nomina del Presidente del parco all'approvazione del piano di gestione?

Secondo la Ostrom, più che il generico tipo di governance, a spiegare le condizioni attuali di una foresta è il come un particolare accordo di governance viene sviluppato e adattato nel tempo, e come gli utilizzatori della foresta considerano il sistema come legittimo ed equo (Ostrom 2010).

Per il caso BV avremo modo di analizzare - oltre al processo *in itinere* e le relative reazioni dei soggetti - anche gli accordi finali, una volta che questi vengono formalizzati.

Per il momento ci sono svariati studi (Grafton 2000; Brooks et al. 2006) sulla gestione dei parchi naturali e delle aree protette che confermano questa intuizione della Ostrom: tendenzialmente sembra che la partecipazione attiva degli utilizzatori delle risorse forestali nella loro gestione abbia effetti positivi nella gestione stessa. Questo farebbe pensare che è stato fatto un grande passo avanti nell'analisi delle relazioni tra i soggetti nella gestione delle risorse "common pool".

Dunque, pur riconoscendo l'importante ruolo dei governi, ci si allontana dal presupposto che essi debbano risolvere da soli tutti i problemi legati a questo tipo di risorse (Ostrom 2010). Infatti ci si augura che i funzionari dei parchi naturali siano incentivati e messi nella condizione di poter collaborare maggiormente - anche tramite formule di accordo innovative - non solo con altri funzionari locali e regionali, ma soprattutto con organizzazioni non governative, imprese per la gestione di servizi di pubblica utilità e gestione delle risorse, e gruppi locali di cittadini: da questo punto di vista c'è la potenzialità di fare enormi passi avanti.

## 5. Bibliografia

- Andersson K. P. e Ostrom E. (2008) *Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective*. Policy Sciences, 41(1): 71–93.
- Botta F. (2002), *Sul ciclo delle agenzie locali di sviluppo. Alcuni spunti per una discussione*. In: *Le agenzie locali di sviluppo. Modelli organizzativi, progetti, esperienze* (a cura di) D. Cersosimo, Donzelli, Roma
- Brooks J. S., Franzen M. A., Holmes C. M., Grote M.N., and Borgerhoff Mulder M.. (2006) *Testing Hypotheses for the Success of Different Conservation Strategies* Conservation Biology, 20(5): 1528–38.
- Cesaro, Romano e Zumpano (2013) *Foreste e politiche di sviluppo rurale Stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche*, INEA Studi e ricerche
- Cipra (2015), *I parchi del futuro*, [http://www.inu.it/wp-content/uploads/3.def.Parchi\\_del\\_futuro\\_definitivo.pdf](http://www.inu.it/wp-content/uploads/3.def.Parchi_del_futuro_definitivo.pdf)
- Giliberto L. (2007), L'esternalizzazione dei servizi negli enti locali come elemento strategico per lo sviluppo del territorio, *Territori*, 4, 137-145
- Grafton, R. Q. (2000), Governance of the Commons: A Role for the State? Land Economics, 76(4): 504–17.
- Giuntarelli P. (2008), *Parchi, politiche ambientali e globalizzazione*, FrancoAngeli, Milano
- Hobbes, T. (1651) *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*. Ed. Michael Oakeshott. Oxford: Basil Blackwell, 1960.
- Hoffmann A. (eds.) (2004), *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale. Il caso Parco dei Nebrodi*, FrancoAngeli, Milano
- La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, il Mulino
- Marino D, Gusmerotti M. N. (eds.) (2015), *Autofinanziamento e aree marine protette*, CURSA, Roma
- Ostrom, E. (2010) *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*. American Economic Review 100 (June 2010): 1–33
- Ostrom V., Tiebout C. M., e Warren R.. (1961) *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry* American Political Science Review, 55(4): 831–42.
- Perulli P. (2000a), *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Perulli P. (2000 b) *Livelli di governo versus governance multilivello*. In: *I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale* (a cura di) E. Ciciotti e A. Spaziant, Franco Angeli, Milano
- Rochi E. (1997), *Valore e problemi della legge quadro*, Rivista del Coordinamento Nazionale dei Parchi e delle Riserve naturali. <http://www.parks.it/federparchi/rivista/P22/12.html>
- Schlager E. e Ostrom E. (1992) *Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*. Land Economics, 68(3): 249–62.
- Selfpass progetto <http://www.selfpas.it/it/>

## ABSTRACT

The research aims to bring out some issues related to the management of the parks, and in particular the possibility that they have to undertake self-financing initiatives. Among the latter, particular reference is made to concessions to third parties (private entities) for the provision of community (and environmental) services.

The analysis makes use of a peculiar case study, a startup of high potential of social and environmental innovation: the cooperative Boschi Vivi (BV). BV offer natural burial services for the the ashes of dead people or pets in the forests, which are obtained in concession by public or private entities and that allows, through a principle of circular economy, to guarantee to the owners a constant and widespread care of their woods. The authors are also co-founders of the cooperative and for this reason it is possible to use the method of action research. Some issues are put on the table, in order to reflect on topics like the “federalismo demaniale” or the degree of parks’ autonomy in decision-making processes about the management of natural areas that were properties of the State and that now are properties of Regions or Local municipalities.