

**European Commission
LIFE III - Financial Instrument for the Environment**

Self-financing Protected Areas (SelfPAs)

LIFE Environment Demonstration Project # LIFE04ENV/IT/000489



**Linee Guida per l'Auto-finanziamento
delle Aree Protette**
Un manuale pratico

-

**GESTIONE FINANZIARIA
ED ESTERNALIZZAZIONE**



Contenuti

1	PREMESSA	1
2	BUSINESS PLANNING	2
2.1	INTRODUZIONE.....	2
2.2	IL BUSINESS PLAN E I PARCHI.....	3
2.3	LA MODULISTICA COMUNE “RENDICONTO FINANZIARIO”.....	3
2.4	DETERMINAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI COMUNI	3
2.5	ANALISI DELLE ATTIVITÀ PRESENTI DETTAGLIATE.....	4
2.6	I NUOVI PROGETTI DI AUTOFINANZIAMENTO	4
2.6.1	<i>Identificazione</i>	4
2.6.2	<i>Analisi delle attività da svolgere</i>	4
2.7	REVISIONE DEL BUSINESS PLAN.....	5
2.8	INDICATORI FINANZIARI	5
3	ESTERNALIZZAZIONE	6
3.1	INTRODUZIONE.....	6
3.2	ESTERNALIZZARE LE ATTIVITÀ E I SERVIZI DELLE AREE PROTETTE	7
3.2.1	<i>Cosa si intende per esternalizzazione</i>	7
3.2.2	<i>Benefici e rischi</i>	8
3.3	LA GESTIONE DELL’ESTERNALIZZAZIONE	9
3.3.1	<i>La scelta dei servizi</i>	9
3.3.2	<i>Le condizioni</i>	9
3.3.3	<i>Rapporto ente-fornitore</i>	9
3.3.4	<i>Gestione di convenzioni e contratti</i>	11
3.3.5	<i>Monitoraggio e azioni correttive</i>	12
3.4	MIGLIORAMENTO DELL’ESTERNALIZZAZIONE.....	13
3.5	FORME SOCIETARIE	14
3.5.1	<i>Analisi del territorio e del tessuto sociale</i>	14
3.6	CASI STUDIO	15
3.6.1	<i>Parco Nazionale delle Cinque Terre</i>	15
3.6.2	<i>Parco Regionale della Maremma</i>	16
3.6.3	<i>Parco del Delta del Po</i>	18
3.6.4	<i>Parco Naturale Adamello Brenta</i>	19



1 PREMESSA

La prima sezione di questo documento relativa alla preparazione dei Business Plan è stato preparato da **Michele Dell’Utri**, Consulente in Gestione Finanziaria nel contesto del progetto LIFE Self-financing Protected Areas (SelfPAs) # LIFE04ENV/IT/000489.

La seconda sezione relativa all’esternalizzazione è stata predisposta da **Massimiliano Ceresoli** del Parco Nazionale delle 5 Terre con il contributo di tutti i partner di progetto.



2 BUSINESS PLANNING

2.1 INTRODUZIONE

Prima di iniziare a descrivere le linee guida definiamo cosa è il Business Plan in generale. Il business plan è un progetto dettagliato, che prende in esame tutte le aree di attività di un'impresa (nel nostro caso dei Parchi). E' una sorta di carta d'identità dell'azienda, attraverso la quale si mettono per iscritto tutte le componenti di un piano imprenditoriale: dall'analisi di mercato al progetto finanziario, dal marketing alla gestione delle risorse umane. Più è dettagliato, più agevola i rapporti della gestione con i finanziatori esterni.

Ma le sue funzioni vanno oltre a quella di semplice biglietto da visita della struttura, per ottenere finanziamenti pubblici o privati. Un business plan ben fatto richiede tempo e dedizione. Non si tratta di una semplice descrizione dell'attività che si intende avviare, né di un promemoria sulle principali spese da sostenere e sui fornitori da contattare. Il business plan è un progetto dettagliato, che getta le fondamenta delle nuove attività e quindi garantisce maggiori probabilità di sopravvivenza.

Elaborare un piano scritto delle proprie attività attuali (già conosciute) e future (idee), oltre al tempo e a una piena dedizione, richiede uno sforzo intellettuale superiore alla semplice immaginazione. L'entusiasmo iniziale per la nuova idea spesso induce il vertice della struttura a minimizzare i dati non favorevoli al progetto, o addirittura a non considerarli. La compilazione del business plan può evidenziare dati fino ad ora sconosciuti alla gestione, con i quali dovrà confrontarsi se non vuole rischiare di fallire. In termini di comunicazione, il progetto di impresa (business plan) è la carta di identità dell'imprenditore. Parla di lui, della sua serietà e del suo impegno. E' uno strumento importante per farsi conoscere prima, ed eventualmente, per farsi finanziare successivamente. E non è tutto.

Il business plan non è utile soltanto in fase di avviamento, ma ha un grande rilievo come strumento di gestione, perché consente di non perdere mai di vista quali sono gli obiettivi dell'azienda e di controllarne l'andamento. Nella redazione del business plan, la gestione deve scrivere in modo sintetico, ma non troppo stringato. Deve utilizzare un linguaggio tecnico, ma non specialistico. Deve fornire dettagli, ma non dati superflui. Questi consigli sono utili, ma spesso difficili da interpretare. Qual è la corretta definizione di «sintetico»? Dieci, 20, o 50 pagine? Non esiste una risposta unica. Il buon senso è il metro che deve aiutare il redattore a preparare il progetto, tenendo presente che lo stesso può avere diversi destinatari e necessitare perciò di forme di presentazione.

I fattori da enfatizzare, in ogni caso, sono almeno tre:

1. gli obiettivi (che hanno una funzione motivante per sé e per gli altri);
2. la ricerca di mercato e il relativo piano di marketing (che dimostra l'esistenza di spazi operativi e i sistemi per conquistarli);
3. il conto economico che illustra i costi e ricavi (nel nostro caso il piano finanziario)

Quindi il Business Plan si può definire che inizialmente è uno strumento di pianificazione finanziaria dove dettagliatamente vengono riportate le attività presenti e future, in futuro diventa uno strumento di controllo in quanto sarà possibile misurare i risultati ottenuti con quelli attesi o preventivati. Da questi, un lettore attento può giungere a una prima valutazione dell'idea imprenditoriale.



2.2 IL BUSINESS PLAN E I PARCHI

Lo scopo di queste linee guida è come giungere alla elaborazione di un Business Plan utilizzando sei aree protette diverse con sistemi di Rendiconto Finanziario diversi e probabilmente utilizzando anche principi contabili diversi.

Le aree protette partecipanti al progetto sono le seguenti:

- Parco Regionale della Maremma Toscana;
- Parco Nazionale delle Cinque Terre;
- Parco Nazionale del Delta del Po;
- Parco Nazionale del Vesuvio;
- Parco Naturale Adamello Brenta;
- Parco Fluviale dell'Ancantara.

Come si evince ci sono parchi nazionali, regionale e regionali con statuto autonomo quindi il Rendiconto finanziario differisce da struttura a struttura e nell'ambito dello stesso le attività dedicate all'auto-finanziamento non sempre sono esposte in modo dettagliato.

Inoltre alcuni Parchi per la sola parte commerciale, esempio il Parco Regionale della Maremma Toscana per l'attività di vendita delle carni di cinghiale, effettuano un vero e proprio bilancio con relative dichiarazioni annuali.

2.3 LA MODULISTICA COMUNE “RENDICONTO FINANZIARIO”

La prima attività è stata quella di creare un rendiconto finanziario in cui le entrate (ricavi) ed uscite (costi) evidenziano con più chiarezza le entrate contributive di provenienza da Stato, Regioni, Province eccetera e da quelle di autofinanziamento e quest'ultime dettagliando attività per attività.

Anche per le uscite si è proceduto con lo stesso indirizzo. Praticamente introducendo dei centri di Ricavo (Entrate) e Costi (Uscite).

Accanto a ciascun anno preso in considerazione è stata inoltre aggiunta una colonna che rappresenta delle percentuali. Ciascuna percentuale sta ad evidenziare il peso che ciascuna voce ha sul totale delle Entrate o Uscite Finanziarie.

Il Business Plan generalmente è un piano medio lungo che copre dai tre ai cinque esercizi. In accordo con il coordinatore del progetto si è deciso di farlo su cinque esercizi (dal 2005 al 2009) il cui primo esercizio rappresenta il consuntivo (anno zero) il quale rappresenta la partenza di tutti gli indici finanziari.

I relativi prospetti sono riportati in allegato alle presenti linee guida.

2.4 DETERMINAZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI COMUNI

La fase successiva è stata quella di creare dei principi contabili uguali per tutte le aree protette affinché non solo siano confrontabili le voci del rendiconto finanziario da un esercizio all'altro ma che siano confrontabili anche tra le aree protette stesse.

In altre parole, per esempio, la possibilità di verificare a quanto ammontano le attività di auto finanziamento incidenza sulle entrate totali, stesso principio è applicabile alle uscite.

Alcuni dei principi contabili applicati sono:



- l'esclusione di quelle entrate o uscite qualificate straordinarie ad esempio la costruzione di una nuova sede. Queste entrate straordinarie vanno ad incidere sulle entrate totali inquinando gli indici finanziari. Infatti evidenziando queste tipo di entrate vi è una erosione dell'incidenza delle entrate per auto finanziamento. Stesso principio è stato applicato alle uscite.
- negli esercizi previsionali nel caso di ingresso di una nuova attività di autofinanziamento generando nuove entrate anche le uscite devono includere tutti i costi inerenti a tale nuova attività. In altre parole lo stesso esercizio deve evidenziare i ricavi (entrate) ed i costi (uscite) per lo loro generazione indipendentemente dal momento di pagamento. Tradotto in termini contabili utilizzare il principio contabile della competenza anziché il principio della cassa.

2.5 ANALISI DELLE ATTIVITÀ PRESENTI DETTAGLIATE

Utilizzando prospetti ed i principi contabili di cui sopra sono stati rielaborati i rendiconti consuntivi di due esercizi, l'anno 2004 e 2005. Questa attività ci ha permesso oltre a rilevare per entrambi gli esercizi l'incidenza di ciascuna voce delle entrate ed uscite sul totale delle stesse, ma anche di determinare l'anno zero cioè l'esercizio 2005 sul quale sono state create tutte le percentuali di crescita dei progetti di autofinanziamento, nuovi progetti, cioè quelli la cui partenza era dopo l'esercizio 2005 o sviluppo di quelli già esistenti.

2.6 I NUOVI PROGETTI DI AUTOFINANZIAMENTO

2.6.1 Identificazione

Per la identificazione di nuovi progetti e la loro collocazione nel business plan si è ritenuto opportuno effettuare una sessione di training al personale delle aree protette. Quindi un esperto sui meccanismi di autofinanziamento ed un esperto nell'area amministrazione finanza-controllo con particolare riferimento alle attività elaborazione di piani previsionali (budget, long-range plan, business plan ecc.) si sono recati presso ciascuna area protetta. Mediamente 2 giorni lavorativi per parco.

Con la gestione del Parco ed in particolare con Direttore Tecnico ed amministrativo si sono dapprima verificati la potenzialità di migliorare le attuali attività di autofinanziamento ed in seconda battuta si sono verificate le potenzialità di attuazione delle nuove attività di autofinanziamento. Quelle più realistiche sono state inserite a business plan.

Quindi in collaborazione de Direttore Tecnico e del Direttore Amministrativo e il Project Leader, laddove era diverso del Direttore Tecnico, si sono discusse le attività svolte e quelle ancora da svolgere e quindi si è verificate insieme la fattibilità del Progetto. I migliori 4 massimo 5 progetti sono stati inseriti nel Business Plan.

2.6.2 Analisi delle attività da svolgere

Si è proseguiti stimando per ciascun progetto le entrate ed uscite per i quattro esercizi revisionali (dal 2006 al 2009) quali potevano essere le potenziali entrate ed uscite. Si sono inoltre stimate quali potevano essere le entrate derivanti dagli automatismi di autofinanziamento già in essere e per le entrate derivanti dalla strutture pubbliche (Stato, Regioni, Province, ecc).

Stessa attività è stata applicata per le uscite suddivise nelle classici voci di uscita quale personale, affitti, telefoniche ecc. in più una voce che corrispondeva alle uscite del corrispondente meccanismo di autofinanziamento previsto nelle entrate.

Una volta raccolte tutte le informazioni sono state inserite nei prospetti comuni e presentati alla Direzione del Parco per l'approvazione finale sia per aver l'inserimento dei nuovi automatismi sia



per l'approvazione dei risultati ottenuti. Per ogni nuovo automatismo di autofinanziamento è stata inoltre creata una scheda tecnica del progetto (automatismo) riportando le seguenti informazioni :

- nome del progetto
- project leader
- data di inizio progetto e presunta data di completamento
- attività svolte attuale status
- attività da svolgere con relative criticità e tempistica
- ammontare delle entrate ed uscite presunte

In conclusione il Business Plan oltre a riportare le informazioni finanziarie delle entrate e delle uscite riportate sulla modulistica comune sono corredati da dei commenti in cui in modo descrittivo riportano in forma più dettagliata le attività per ogni singolo meccanismo di autofinanziamento, nonché gli indicatori finanziari.

2.7 REVISIONE DEL BUSINESS PLAN

Le attività di redazione dei BP si sono svolte nei primi mesi dell'anno 2006. Quindi con l'approvazione del rendiconto finanziario di questo esercizio, solitamente entro i primi sei mesi del 2007, si sono potuti mettere a confronto i risultati conseguiti per ogni singolo progetto di autofinanziamento.

Inoltre esercizi in cui vi era una stima delle entrate e delle uscite, esercizi dal 2007 al 2009, esse sono state riviste sulla base dei risultati conseguiti, aumentate o diminuite di conseguenza e laddove l'automatismo aveva incontrato delle difficoltà insuperabili è stato cancellato.

Questa revisione, che sarà applicata a tutti gli esercizi finanziari successivi, consente di stimare sempre con più precisione il primo anno successivo a quello consuntivo permettendo di utilizzare il Business Plan come strumento di controllo. Infatti esso permetterà di misurare le entrate ed uscite effettivamente conseguite con quelle che erano previste nello stesso periodo.

Logicamente la revisione non sarà applicata ai soli meccanismi di autofinanziamento ma a tutte le singole voci di entrate ed uscite indispensabili per poter calcolare gli indicatori finanziari.

2.8 INDICATORI FINANZIARI

Gli indicatori finanziari sono uno strumento che consente di poter verificare una serie di informazioni sui risultati ottenuti quali:

- la redditività per ogni singolo progetto di autofinanziamento;
- l'incremento dei meccanismi di autofinanziamento contro l'esercizio precedente o il loro incremento per gli esercizi in Business Plan;
- determinare il peso, sia in valore che in percentuale, dei nuovi meccanismi di autofinanziamento sul totale delle entrate o sulle uscite;

L'andamento di questi indicatori finanziari sono riportati in allegato a ciascun Business Plan dell'area protetta.



3 ESTERNALIZZAZIONE

3.1 INTRODUZIONE

Da anni si discute sull'autofinanziamento delle aree protette, delle ragioni etiche che possono venire compromesse, dei vantaggi e svantaggi che determinate logiche possono contrastare con il carattere eminentemente pubblico dei vari enti di tutela inseriti nelle più svariate realtà territoriali. Direttamente connesso con il problema dell'autofinanziamento si colloca il concetto di esternalizzazione dei servizi che, analizzando la letteratura che si trova in materia, sembra accogliere varie interpretazioni motivate dai diversi contesti in cui i vari enti si trovano ad operare e soprattutto dalle diverse problematiche che è possibile incontrare.

Negli ultimi anni le imprese private operanti nei settori industriali e dei servizi e gli intermediari finanziari, sempre più interessati da dinamiche competitive nei mercati nazionali e globali e nei settori di attività, hanno dedicato crescente attenzione a logiche manageriali capaci di creare valore e di conseguire maggiori livelli di efficienza e qualità. Sicuramente la globalizzazione stessa ha permesso alle aziende italiane di rinnovarsi e approfondire tecniche e strumenti di gestione forse più vicini a paesi anglosassoni come i sistemi di programmazione e controllo basati sui processi, la gestione e la valorizzazione delle risorse umane, una riesamina dei processi produttivi, l'introduzione di nuovi modelli organizzativi e lo sviluppo dei *network*, l'utilizzo delle tecnologie informatiche e l'esternalizzazione di attività e di servizi.

Le stesse dinamiche competitive, collegate ai processi di cambiamento e modernizzazione istituzionale ed amministrativa, alla riduzione delle risorse disponibili ed alle pressioni di cittadini, imprese e soggetti collettivi, alle tensioni fra globalizzazione e localizzazione, hanno interessato le aziende e le amministrazioni pubbliche, operanti nei diversi sistemi nazionali, che, come evidenzia la diffusione delle logiche di New public management, stanno adottando in misura crescente tecniche e sistemi di gestione finalizzati a garantire un'erogazione efficace, efficiente, nonché economica dei servizi pubblici.

Bisognerebbe per esempio citare i numerosi protocollo di intesa che sono stati sottoscritti in questi ultimi anni tra i pubbliche amministrazioni, ministeri, Confindustria, Confartigianato, Confcommercio, etc.

Con queste linee guida sull'esternalizzazione e le forme societarie, ci prefiggiamo di analizzare la problematica dal punto di vista chiaramente delle aree protette, cercando di indicare finalità, modalità, fasi e benefici (ma anche vincoli), all'esternalizzazione. L'elaborazione del presente lavoro è il risultato di un gruppo di lavoro tra operatori pubblici di alcuni parchi che all'interno del progetto cofinanziato dalla Comunità Europea – Life Selfpas si sono confrontati sulle diverse realtà territoriali di loro competenza cercando di dare una valutazione sulle proprie "prove" di esternalizzazione, analizzando insieme vantaggi e svantaggi alla ricerca di una buona pratica anche in questo senso.

Sarà difficile dire che queste linee guida siano esaustive e vevoli per altri parchi, ma , crediamo, siano un primo tentativo di razionalizzare la situazione.

Innanzitutto è importante capire chi sono i diretti interessati del presente lavoro, e chi, in una maniera o nell'altra, sono coinvolti nel processo dell'esternalizzazione all'interno delle pubbliche amministrazioni:

- i decisori politici e, nella fattispecie, i presidenti, i membri dei vari consigli, etc
- i direttori dei parchi



- i dirigenti, quadri, operatori che svolgono supporto e consulenza legale, amministrativa ed economico-finanziaria ai processi di esternalizzazione
- dirigenti, quadri ed operatori dei settori direttamente interessati alle scelte di affidamento all'esterno
- dirigenti e quadri di unità e uffici che si occupano del controllo strategico, del monitoraggio e della valutazione delle scelte di esternalizzazione e in modo particolare i responsabili degli uffici di contabilità e amministrazione dei parchi
- le imprese private

In questa sintetica lista si è cercato di individuare quelli che, con un termine ormai accettato e preso dal lessico dell'impresa, sono i *manager* pubblici che, proprio per il ruolo che ricoprono, sono chiamati a decidere modalità alternative di produzione ed erogazione dei servizi e delle attività pubbliche e sono chiamati a gestire il processo di esternalizzazione. E' chiaro che la riflessione sull'esternalizzazione e le forme societarie interessa anche coloro che, pur non avendo potere decisionale, sono comunque pienamente inseriti in questi processi e nelle relative dinamiche.

Ruolo tutt'altro che marginale spetta poi ai privati, che, sempre più interessati al mercato della pubblica amministrazione, decidono di integrarsi con queste nuove dinamiche che non li vedono più come semplice fornitori di beni e/o servizi ma inseriti in una logica di più ampio respiro.

Il gruppo di lavoro che si è costituito ha cercato innanzitutto di capire quelle che sono le necessità che spingono un ente parco a dover ricorrere all'esternalizzazione dei servizi, per poi valutarne determinanti e delle motivazioni che spingono a ricorrere all'esternalizzazione. Tuttavia, come verrà meglio approfondito, è necessario passare da un "discorso di necessità" alla creazione di una vera e propria strategia dell'esternalizzazione. Sembra infatti ormai verosimile credere che ogni area protetta di qualsiasi forma o grado debba ormai sistematicamente ricorrere all'esternalizzazione o almeno aspiri a farlo.

Analizzando tra l'altro le varie forme messe in atto dalle aree protette coinvolte risulta subito chiaro come un primo importante ricorso alle risorse umane private è proprio nella ricerca di forti professionalità in grado di garantire proprio la buona riuscita dei processi di esternalizzazione. Tuttavia anche qui vanno attentamente analizzati diversi fattori per non incorrere in scelte affrettate o sbagliate.

Nel corso della nostra riflessione si è aperto poi una sezione importante dedicata ad alcune forme particolari di esternalizzazione, che vedono uno stretto rapporto tra ente pubblico e diverse forme societarie per approdare al tanto discusso caso dei consorzi misti.

Nell'ultima sezione saranno reperibili alcune schede su alcuni progetti di esternalizzazione messi in atto dalle singole amministrazioni facenti parte del gruppo di lavoro e viene fornita una sintetica normativa di riferimento.

3.2 ESTERNALIZZARE LE ATTIVITÀ E I SERVIZI DELLE AREE PROTETTE

3.2.1 Cosa si intende per esternalizzazione

Occorre innanzitutto fare chiarezza sui concetti e sulla terminologia di seguito usata. Analizzando le scarse pubblicazioni sull'argomento si vedono svariate interpretazioni. Durante una riunione è stata chiarito che si voleva approfondire il concetto di esternalizzazione collegato alla nozione di



rischio d'impresa. Tuttavia, è inevitabile analizzare la problematica a tutto tondo come si cercherà di fare soffermandoci sul problema fondamentale della contrattualistica.

3.2.2 Benefici e rischi

La crescita dal punto di vista della qualità e della quantità della domanda di servizi, la presenza consolidata di fornitori privati in ambiti che comprendono alcune attività strumentali delle nostre specifiche pubbliche amministrazioni di gestione delle aree protette, oltre che le pressioni per la riduzione della spesa pubblica legate alla congiuntura economica ed alla crisi delle finanze pubbliche hanno imposto e ci stanno spingendo nei diversi contesti nazionali, a riconsiderare le nostre politiche di intervento suggerendo il ricorso al settore privato.

In alcune situazioni, l'adozione di strategie di affidamento all'esterno di determinate attività è addirittura una scelta obbligata, per l'esistenza di rilevanti vincoli operativi, riconducibili alla gestione delle risorse umane (nuove modalità contrattuali, difficoltà di attrarre risorse qualificate).

I principali benefici che possono trarne le amministrazioni ad esternalizzare sono:

1. la riduzione dei costi ed il vantaggio economico conseguibile a fronte dell'affidamento ad un soggetto esterno caratterizzato da una maggiore specializzazione
2. l'innalzamento della qualità dei servizi, che può indurre, anche a parità di costo, a preferire l'attribuzione di segmenti di attività a ditte private che garantiscano più elevati standard di performance;
3. la possibilità di ovviare alla carenza di alcune professionalità, che indica il divario tra professionalità richieste e competenze offerte anche a seguito dello sviluppo di adeguate politiche di utilizzo delle risorse umane;
4. l'attenuazione delle logiche burocratiche e l'alleggerimento della amministrazione pubblica; infatti, la gestione dei servizi da parte di fornitori esterni avviene all'interno di assetti organizzativi e gestionali più agili e flessibili e meno burocratici;
5. il superamento di alcune rigidità dovute al "blocco delle assunzioni" attraverso il reimpiego e la riqualificazione del personale;
6. la possibilità di rispondere in tempi rapidi all'innovazione tecnologica, in determinati ambiti ed in particolare nei servizi di supporto interno (logistica, manutenzione immobiliare e tecnologica, utenze), spesso inattuabile a livello di singole amministrazioni che operano in condizioni di risorse scarse da attribuire in via prioritaria ai servizi finali agli utenti;
7. l'opportunità di concentrare attenzione e risorse su attività ritenute strategiche, liberando risorse umane e investimenti dalle attività meno rilevanti;
8. l'occasione di disporre di informazioni articolate ed in tempo reale su fattori produttivi, costi, qualità e risultati;
9. la definizione di un corrispettivo contrattuale vincolato ad un risultato o performance e la presenza di un unico responsabile del risultato contrattuale;
10. la raccolta di indicazioni che emergono attraverso il confronto con esperienze di altre amministrazioni pubbliche e la scelta di riprodurre all'interno della amministrazione stessa buone pratiche ed esperienze di successo.



3.3 LA GESTIONE DELL'ESTERNAZZAZIONE

3.3.1 *La scelta dei servizi*

Cerchiamo di procedere per gradi. Nella prima fase l'amministrazione pubblica concentrerà l'attenzione sulle aree di attività/servizi che possono essere oggetto di esternalizzazione. Verrà quindi condotto una approfondita *verifica* organizzativa/gestionale sulle diverse aree, evidenziando le diverse linee di attività esistenti, le principali caratteristiche, le risorse gestite, i programmi di sviluppo collegati alla gestione diretta ed i connessi vincoli allo sviluppo.

La mappatura/inventario del potenziale di esternalizzazione porterà quindi ad una segmentazione delle diverse aree di attività, sul modello delle scelte di portafoglio adottate nei sistemi di pianificazione e gestione di molte amministrazioni pubbliche.

Verifica contabile, mappatura delle aree di attività potenziali e loro segmentazione verranno affidate in alternativa a *staff* specializzati o a gruppi di lavoro intersettoriali interni alle diverse amministrazioni pubbliche, ovvero ancora a centri servizio esterni alle amministrazioni stesse, che potranno essere soggetti pubblici e privati. La valutazione da effettuare per ogni ipotesi dovrà prendere in considerazione diversi aspetti, economici ed organizzativi, per far sì che l'esternalizzazione porti il massimo possibile di valore aggiunto.

La mappatura delle aree di attività dovrà portare ad una chiara distinzione tra le attività non esternalizzabili e quelle per cui è possibile pensare ad un superamento della gestione diretta. In generale, sono da escludere dalla esternalizzazione attività *core* dell'amministrazione, quali la definizione delle sue politiche e le sue funzioni distintive, ovvero quelli rientranti nella mission del AP.

3.3.2 *Le condizioni*

Alla mappatura delle aree di attività potenziali di esternalizzazione farà seguito la definizione di un documento progettuale, nel quale dovranno essere evidenziati, separatamente per singola linea di attività che si indicherà come esternalizzabile:

1. L'individuazione delle motivazioni che spingono al superamento della gestione diretta;
2. I possibili benefici conseguibili, in questi casi, con l'esternalizzazione, con una loro descrizione a livello qualitativo e laddove possibile quantitativo;
3. Un'analisi delle esperienze di altre amministrazioni pubbliche che hanno già effettuato o hanno in corso processi di esternalizzazione per attività o servizi analoghi.

Lo scopo di questa fase è, ovviamente, quello di fornire una evidenza delle ragioni che spingono per l'esternalizzazione di determinati segmenti di attività, individuando, altresì, gli specifici benefici attesi, ma anche alcune condizioni generali di effettuazione del servizio, che dovranno orientare la formulazione degli atti di gara e del contratto,

3.3.3 *Rapporto ente-fornitore*

La scelta di affidare all'esterno determinati servizi e attività richiede una particolare attenzione all'aspetto negoziale, che deve vedere equilibrate le esigenze del cliente pubblico (*budget* destinato all'acquisto delle attività esternalizzate, conseguimento dei risparmi, maggiore qualità) e delle imprese private fornitrici (stabilità della relazione contrattuale, redditività, affidabilità del cliente amministrazione pubblica). ➔ risorse umane capaci di capacità di negoziazione.

Dato per scontato che non possiamo ricorrere con risorse interne, oppure la maggiore convenienza del ricorso all'esternalizzazione, in termini di costo o di qualità dei servizi, le modalità di scelta



degli organismi fornitori sono in larga parte riconducibili alle procedure d'acquisizione dei servizi usualmente adottate nel settore pubblico, anche in coerenza con la normativa europea in materia.

Il quadro normativo in tema di esternalizzazione nella Pubblica Amministrazione, fa riferimento alla **disciplina comunitaria degli appalti pubblici di servizi**, recata dal d. lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

Le procedure possono essere classificate in procedure di scelta aperte o ristrette, a seconda dello svolgimento o meno di un'attività di preselezione delle imprese esterne.

Va, inoltre, menzionata l'esistenza di una **disposizione specifica** che incoraggia le amministrazioni all'utilizzo dello strumento dell'esternalizzazione. Si tratta dell'art. 29 della legge 28 dicembre 2001, n° 448 che dà alle "pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato" la facoltà di ricorrere a questa strategia a fini di contenimento di costi, secondo diverse modalità operative.

L'articolo 29 si inserisce all'interno di un percorso normativo volto alla modernizzazione delle amministrazioni, attraverso l'ampliamento delle esperienze di *partnership* tra pubblico e privato. Come tutti gli altri strumenti recentemente introdotti dalla normativa, comunque, anche l'esternalizzazione non va vista come un processo automatico, bensì come il risultato di una valutazione tecnica, economica, giuridica e gestionale, che porti alla constatazione che terzi soggetti possano fare meglio e a condizioni più vantaggiose ciò che veniva prima fatto dall'Amministrazione.

Come ben evidenziano le esperienze maturate nel settore pubblico a livello nazionale ed internazionale, una definizione ben bilanciata degli atti di gara (capitolato) e del contratto è di fondamentale importanza per la qualità della futura collaborazione tra il fornitore del servizio ed il cliente pubblico.

La formulazione di un adeguato e completo capitolato e del relativo contratto di esternalizzazione deve riflettere una logica cooperativa e collaborativa tra i diversi soggetti in gioco, con una attenzione particolare ai diversi *stakeholders* del processo di affidamento all'esterno (decisioni politici, *management* pubblico, operatori e quadri delle amministrazioni pubbliche, *professionals*, utenti, associazioni di utenti, organizzazioni sindacali ed associazioni professionali, altre amministrazioni pubbliche, associazioni imprenditoriali).

In questa prospettiva, in cui l'impresa privata è chiamata a diventare un vero e proprio *partner* (strategico) dell'amministrazione committente piuttosto che un mero fornitore, risultano decisive le disposizioni nelle quali viene regolamentata nei suoi diversi aspetti questa cooperazione attiva tra le parti.

La scelta del tipo di contratto da stipulare, poi, rappresenta un elemento da curare con particolare attenzione. L'adozione dell'una o dell'altra tipologia deve essere strettamente coordinata con le indicazioni e i suggerimenti avanzati dai diversi centri di acquisto, che si trovano a gestire costi e risultati del contratto e con la più generale strategia contrattuale dell'amministrazione pubblica.

Ricapitolando. Elementi da considerare:

1. La formulazione di un adeguato e completo capitolato
2. Scelta del tipo di contratto
3. Formulazione del contratto di esternalizzazione



Elementi del capitolato e del contratto:

1. i servizi che sono oggetto del contratto,
2. le attività e responsabilità demandate al fornitore,
3. i livelli di qualità della fornitura del servizio
4. le modalità e criteri per misurarne l'efficienza attraverso degli indicatori
5. le conseguenze economiche e contrattuali del mancato rispetto degli standard minimi di servizio garantiti.

Particolarmente delicata è la fase di scelta tra le diverse offerte, a causa dei numerosi limiti che presentano confronti basati esclusivamente sul costo complessivo dell'esternalizzazione a carico dell'amministrazione pubblica.

Il prezzo più basso, che costituisce il criterio tradizionale di scelta dell'amministrazione pubblica, viene ad essere, nelle esperienze più innovative, progressivamente integrato da altri criteri quali le modalità di esecuzione, l'assistenza tecnica e servizio del fornitore, la qualità, in una logica di valutazione del sistema di servizi venduto all'amministrazione pubblica.

Una intelligente individuazione di diversi elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa può portare grandi benefici nella gestione del rapporto contrattuale.

Possibili elementi di valutazione dell'offerta:

1. prezzo
2. affidabilità economica
3. curricula
4. referenze bancarie
5. certificazione di qualità
6. modalità di erogazione dei servizi
7. organizzazione fornitore
8. processi di controllo
9. capacità imprenditoriale diretta
10. compromesso nello sviluppare attività coerenti con la mission del Parco

3.3.4 Gestione di convenzioni e contratti

L'attività dell'amministrazione finalizzata ad una ottimale gestione del processo di esternalizzazione non si conclude con l'aggiudicazione del contratto in esito alle procedure di gara.

Si può, anzi, sostenere che la fase di gestione del contratto è altrettanto importante, e richiede all'amministrazione di sviluppare le proprie capacità di monitoraggio e valutazione dei servizi acquisiti. Da questo punto di vista, è evidente, però, che tutta l'attività di controllo dei livelli di



servizio è fortemente condizionata dalla bontà delle clausole contrattuali predisposte nella fase precedente.

Frequenti sono al riguardo le clausole contrattuali nelle quali, accanto alla descrizione di modalità e tempi di esecuzione del servizio, sono previste misure volte a consentire all'amministrazione committente di avere un costante monitoraggio ed una verifica puntuale della qualità del servizio reso: dall'obbligo per l'appaltatore di trasmettere periodicamente al committente dati ed informazioni sull'andamento del servizio e sui risultati conseguiti, di partecipare tramite proprio personale tecnico a riunioni periodiche con personale tecnico della committente, dirette al monitoraggio della qualità delle prestazioni erogate, sino alla previsione di obblighi di cooperazione vera e propria, diretti a migliorare ed accrescere l'efficienza della fornitura resa.

La predisposizione di simili disposizioni comporta il trasferimento al personale tecnico della amministrazione pubblica dei compiti inerenti alla verifica costante dell'affidabilità dell'*outsourcer*, anche se non è infrequente, e si registra soprattutto nei processi di esternalizzazione particolarmente rilevanti, l'affidamento di tali controlli qualitativi a terze società.

Grande attenzione va posta alle disposizioni del contratto relative alla determinazione dei livelli minimi di servizio: in caso di rilevate inefficienze nella erogazione di detti servizi.

Altre clausole contrattuali includono formule per la determinazione del prezzo, per la periodicità nell'erogazione dei pagamenti e la revisione delle tariffe, penali, coperture assicurative contro i rischi di inadempimento contrattuale, clausole risolutive espresse, modalità di rendicontazione, ecc.

In conclusione, un adeguato impiego delle politiche di esternalizzazione, finalizzato a rendere realmente competitiva l'amministrazione che se ne avvale, poggia su una buona base contrattuale. Quest'ultima è, infatti, il punto di arrivo di corrette scelte manageriali su costi e benefici e, a un tempo, il punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche, volti ad accertare nel tempo utilità e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Tutto ciò in una prospettiva di conseguimento di economicità di medio periodo e di rafforzamento della capacità competitiva ed operativo- gestionale dell'amministrazione pubblica interessata.

3.3.5 Monitoraggio e azioni correttive

Obiettivo di questa fase è quello di valutare la gestione dell'attività o del servizio per decidere se continuare ad affidarlo all'esterno oppure se migrare verso nuove formule.

È importante prevedere procedure che affrontino una anticipata conclusione del contratto con il fornitore esterno, per mutuo consenso o per cause non influenzabili dall'amministrazione che comportano un'interruzione improvvisa del servizio, e non solo la scadenza naturale e prevista del contratto.

In definitiva, l'amministrazione, alla scadenza del contratto, ha dinanzi a sé un ventaglio di possibili scelte:

1. conservare la stessa tipologia di servizi esternalizzati ed un modello di contratto analogo a quello scaduto, prorogando il contratto nei modi di legge ovvero dando inizio ad una nuova procedura di selezione;
2. modificare le condizioni di affidamento del servizio, in relazione alle evidenze emerse nel corso del rapporto contrattuale;
3. riportare il servizio dentro l'amministrazione.

La scelta tra queste possibili alternative non deve avvenire in maniera estemporanea, ma deve essere il risultato logico e coerente dell'intero ciclo di gestione della esperienza di



esternalizzazione. Questa deve essere valutata sulla base dei dati qualitativi e quantitativi raccolti nella reportistica, strumento fondamentale di conduzione del processo di esternalizzazione e di sedimentazione dell'apprendimento organizzativo ad esso connesso.

3.4 MIGLIORAMENTO DELL'ESTERNALIZZAZIONE

Le scelte di esternalizzazione possono incontrare nel settore pubblico difficoltà non riscontrate nei processi delle imprese private, che possono essere affrontate e superate attraverso adeguati interventi.

Tra i possibili motivi di tali difficoltà vanno richiamati lo sfasamento tra ciclo politico e le esigenze di stabilità gestionale ed amministrativa. Molti dirigenti e *manager* pubblici sono riluttanti a concludere contratti di lungo termine quando gli obiettivi di lungo periodo sono soggetti a frequenti cambiamenti.

Inoltre, le logiche diffuse nel settore pubblico non premiano comportamenti imprenditoriali dei dirigenti e del *management* e degli stessi decisori politici. Ancora, il quadro normativo istituzionale che regola gli acquisti pubblici genera ritardi temporali e costi amministrativi e procedurali. In più, i sistemi di rilevazione contabile spesso non consentono il confronto degli investimenti e dei flussi finanziari positivi e negativi legati ai processi di esternalizzazione.

Nonostante questi limiti comuni a molti ordinamenti contabili in ambito pubblico, nel caso specifico dell'esternalizzazione è possibile mantenere un controllo efficace dei livelli di costo e di rendimento con una attenta taratura delle clausole contrattuali.

I processi di esternalizzazione richiedono alle amministrazioni pubbliche lo sviluppo di una capacità di **risk management**, come in altri ambiti di partenariato e cooperazione pubblico - privato (*project finance* e co-finanziamento pubblico privato). Componenti principali di questa funzione di *risk management* sono:

1. **Sviluppo di competenze interne:** prima di optare per una scelta di esternalizzazione, l'amministrazione dovrà effettuare un approfondito *audit* interno per valutare quanto tale scelta sia strategica per l'ente pubblico e per verificare modalità di utilizzo effettivo delle competenze e delle risorse interne, potenzialmente dedicate alle attività esternalizzabili.
2. **Rapporti con il fornitore:** il rapporto è regolato contrattualmente, e prevede un responsabile di processo, che in molte amministrazioni si è trasformato nel centro specializzato responsabile delle attività/servizi affidate a terzi a cui è affidato il controllo sulla qualità dei servizi prestati;
3. **Ricollocazione all'interno delle risorse umane, tecnologiche, logistiche ed immateriali** (saperi, conoscenze) che si rendono disponibili in seguito all'affidamento all'esterno: questa operazione, se gestita in modo adeguato, permette all'amministrazione di disporre e valorizzare il personale attribuito alle unità organizzativa attraverso la creazione di un mercato del lavoro interno e l'attivazione di processi di *job creation*.

Amministrazioni pubbliche e *risk management* dei processi di esternalizzazione

La funzione di *risk management* si occupa del presidio e della gestione dei possibili rischi; di seguito sono



elencate le azioni che possono essere messe in campo dalle amministrazioni pubbliche:

⇒ esternalizzazione in presenza di concorrenza imperfetta (dipendenza da un unico fornitore)

Azione - ridefinire ed arricchire il contenuto del contratto ed ampliare i mercati di riferimento

⇒ costi di gestione del contratto e debolezza delle competenze e professionalità necessarie per la gestione ed il monitoraggio del contratto

Azione - capitalizzare il know how accumulato da altre amministrazioni pubbliche e rafforzare i centri di acquisto responsabili

⇒ *trade-off* tra interessi dei diversi attori, possibile conflittualità degli obiettivi e difficoltà a formulare una strategia di lungo periodo

Azione - definire ambiti di concertazione e negoziazione tra i diversi attori pubblici coinvolti ed inserire le scelte di esternalizzazione nelle logiche di pianificazione e management strategico delle amministrazioni pubbliche

⇒ la riduzione dei costi con impatto sui livelli di qualità

Azione- collegare i processi di esternalizzazione a sistemi allargati di miglioramento continuo della qualità e autovalutazione della qualità, attraverso certificazione delle relazioni cliente pubblico - fornitore privato

In casi specifici il ricorso all'esternalizzazione può trovare ostacoli esterni, legati al sistema economico e sociale ed all'assetto del sistema produttivo e delle piccole e medie imprese locali. In altri casi possono esservi ostacoli interni, riconducibili alla resistenza della burocrazia e alle posizioni delle associazioni professionali e delle organizzazioni sindacali. Tenere in opportuna considerazione questi elementi e definire una strategia anticipativa permette all'amministrazione di effettuare una valutazione approfondita e realistica degli effetti legati alla scelta di esternalizzazione.

L'effettiva realizzazione ed il successo della esternalizzazione sono direttamente legati alla valutazione dei fattori critici di successo ed alla minimizzazione dei rischi, attraverso lo sviluppo di logiche di *risk management*. Nella successiva tabella si presentano i risultati di un *benchmarking* condotto a livello internazionale su amministrazioni pubbliche centrali e locali, finalizzato ad individuare il peso relativo dei fattori critici di successo delle scelte di esternalizzazione

3.5 FORME SOCIETARIE

3.5.1 Analisi del territorio e del tessuto sociale

Incontrarsi a uno stesso tavolo di lavoro vuol dire prima di tutto capire le diverse realtà socio economico in cui le diverse aree protette si trovano. E' impensabile trovare una soluzione valevole per tutte le diverse situazioni territoriali e si potrebbe affermare che questo è anche un bene. In questa sezione brevemente si analizzano alcune tipologie di imprese che possono interagire con l'ente pubblico e nella fattispecie le cooperative sociali, ma solo per alcuni benefici che possono giovare all'ente stesso, ma senza escludere nessun'altra tipologia d'azienda.

Un discorso più ampio meriterebbero anche i consorzi. Non esiste nessuna forma di gestione propria dei parchi regionali francesi, ma quella del Consorzio misto, sia per la libera scelta dei parchi, sia per la "spinta" dello Stato, è stata sempre la forma di gestione più applicata. Tuttavia è in corso da tempo un dibattito sui vantaggi e sugli inconvenienti di questo tipo di gestione. Se da una parte i Consorzi misti garantiscono al meglio la funzione di servizio pubblico, d'altra parte, non avendo una grande elasticità di funzionamento (caratteristica tipica delle strutture pubbliche), mal si



adattano all'insieme delle attività e dei rapporti con i soggetti privati, propri del funzionamento dei parchi stessi.

Vediamo in sintesi i principali vantaggi del Consorzio misto:

- a) lo statuto, che riconosce la natura di ente di diritto pubblico e garantisce principalmente la figura dei parchi di fronte alle collettività locali;
- b) la perennità istituzionale e finanziaria;
- c) le modalità di organizzazione e funzionamento democratiche;
- d) un regime fiscale vantaggioso e un regolamento del personale, al quale assicura numerose garanzie. In sintesi, il Consorzio misto garantisce la missione di servizio pubblico ed il rispetto degli orientamenti definiti a livello nazionale, evitando così lo spreco del denaro pubblico con l'uso controllato delle sovvenzioni; infine il carattere di perennità del Consorzio misto dà luogo ad una continuità di risorse finanziarie.

Tuttavia, numerosi sono anche gli inconvenienti:

- a) le competenze limitate e imprecise, specialmente nel campo dell'assetto del territorio. Si è già detto che la Charte di ogni Consorzio misto è importante come l'impegno morale tra i sottoscrittori, ma può essere una debolezza, considerato lo scarso potere dei parchi nei confronti degli enti locali. Specialmente i parchi più estesi non riescono a volte ad avere il controllo complessivo del territorio;
- b) un'area geografica incerta visto che la firma della Charte non obbliga gli Enti locali alla partecipazione al Consorzio misto (succede quindi talvolta che l'area geografica data dalla Charte e quella del Consorzio non coincidono);
- c) una struttura insufficientemente aperta ai partners economici e sociali. Nati come luogo di sintesi tra gli eletti locali, le forze economiche e il tessuto sociale locale, i Consorzi misti attualmente tendono a limitare, per motivi fiscali e statutari, la partecipazione degli organismi socio-professionali (quelli privati sono di fatto già esclusi). D'altronde è stato fatto notare che la gestione dei parchi da parte di eletti locali e soggetti privati potrebbe creare una forma di disegualianza difficile da risolvere;
- d) le regole di contabilità pubblica che rendono difficili gli investimenti di carattere commerciale (fatto che in parte è stato superato da convenzioni con associazioni);
- e) una autonomia finanziaria ridotta. Infatti i parchi vivono sul pagamento delle quote provenienti dallo Stato, da Regioni, Dipartimenti e Comuni, senza avere delle proprie entrate fiscali che garantirebbero una migliore autonomia;
- f) uno degli aspetti più controversi del Consorzio misto è quello dello statuto del personale, in quanto se da un lato esso assicura, come abbiamo già visto, numerose garanzie, non recepisce però la particolarità e la specificità dell'attività svolta in un parco naturale e genera insoddisfazione dal punto di vista della remunerazione e della formazione del personale medesimo, con l'uso dei contratti a tempo determinato e carriere dal lento sviluppo.

3.6 CASI STUDIO

3.6.1 Parco Nazionale delle Cinque Terre

1. Nome del	Gestione centri visita con vendita pubblicazioni, gadgets e prodotti tipici e dei ristoranti e bar del Parco Nazionale delle Cinque Terre
--------------------	---



Progetto	
2. Luogo di realizzazione del progetto	I centri visita si trovano nei comuni di La Spezia (3), Riomaggiore, (4), Vernazza (3), Monterosso al Mare (3), Levanto (2). I ristoranti e bar si trovano nei comuni di Riomaggiore e Vernazza.
3. Organizzazione Responsabile	Affidamento ad un consorzio di Cooperative
4. Descrizione del progetto ed enti/soggetti coinvolti	<ul style="list-style-type: none">- In consorzio di Cooperative ha come oggetto sociale la valorizzazione della natura e dell'ambiente nell'area del Parco Nazionale delle Cinque Terre anche attraverso la promozione del territorio;- la promozione del Parco naturale delle Cinque Terre comprende la gestione dell'immagine del territorio facente parte dell'area di competenza del Parco Nazionale delle Cinque Terre e dell'area marina protetta all'interno della quale la Coop svolge importanti attività sia all'esterno attraverso i mass media e la comunicazione verso terzi sia all'interno attraverso la gestione dei flussi di informazione dell'organizzazione stessa;- la gestione del territorio e delle attività del Parco nazionale
5. Lancio e giustificazione del progetto	2007
6. Obiettivi e attività	<ul style="list-style-type: none">- Il consorzio di Cooperative ha come oggetto sociale la valorizzazione della natura e dell'ambiente nell'area del Parco Nazionale delle Cinque Terre anche attraverso la promozione del territorio;- la promozione del Parco naturale delle Cinque Terre comprende la gestione dell'immagine del territorio facente parte dell'area di competenza del Parco Nazionale delle Cinque Terre e dell'area marina protetta all'interno della quale la Coop svolge importanti attività sia all'esterno attraverso i mass media e la comunicazione verso terzi sia all'interno attraverso la gestione dei flussi di informazione dell'organizzazione stessa;- la gestione del territorio e delle attività del Parco nazionale
7. Problemi e soluzioni	L'aumento dell'offerta dei servizi può creare notevoli difficoltà; diventa quindi necessaria un'attenta organizzazione dei servizi unita all'imprescindibile attività di monitoraggio.
8. Attività di monitoraggio	Il Parco nazionale svolge un'attenta attività di monitoraggio, al fine di armonizzare la gestione del territorio.
9. Risultati ottenuti	Incremento e miglioramento dell'offerta dei servizi offerti; maggior professionalità.
10. Lezioni apprese	E' necessario coinvolgere gli attori locali nel processo di sviluppo sostenibile compatibile con l'ambiente.

3.6.2 Parco Regionale della Maremma



1. Nome del Progetto	Appalto concorso per affidamento della gestione dei servizi di promozione e valorizzazione turistica: gestione centro visite, foresterie, spazio per vendita pubblicazioni, gadgets e prodotti tipici della provincia di Grosseto, guide per itinerari di visita, trasporti e gestione parcheggio
2. Luogo di realizzazione del progetto	Centro visite di Alberese, Collecchio e Talamone – Gestione delle Foresterie “Pinottolaio” e “Casello Bocca Ombrone” a Marina di Alberese – Gestione di un punto vendita prodotti tipici presso il “Centro Servizi” a Marina di Alberese – Gestione di un parcheggio presso Marina di Alberese
3. Organizzazione Responsabile	Affidamento del servizio ad una Associazione Temporanea di Impresa (aggiudicataria dell’appalto concorso) costituita da R.A.M.A. spa (capofila) coop. L’Albatro e coop. Spazio Verde – Supervisione del Consiglio Direttivo dell’Ente Parco
4. Descrizione del progetto ed enti/soggetti coinvolti	<p>Il progetto consiste nella valorizzazione, promozione turistica e gestione dei servizi del Parco della Maremma secondo i principi contenuti nella Carta Europea dello sviluppo sostenibile. Il servizio comprende la gestione del centro visite, foresterie, guide, itinerari di visita, vendita pubblicazioni, gadgets e prodotti tipici della Provincia di Grosseto, trasporti, gestione del parcheggio per la spiaggia di Marina di Alberese, sponsorizzazioni e promozione turistica dietro supervisione del Consiglio Direttivo dell’Ente Parco.</p> <p>I soggetti coinvolti devono avere i requisiti di legge (L. n.55/1990 e D.Lgs. n.157/1995) e soprattutto esperienza gestionale nella categoria dei servizi oggetto di gara di almeno tre anni.</p> <p>I soggetti coinvolti dovranno predisporre un progetto di gestione complessivo per lo svolgimento del servizio oggetto dell’appalto e formulare un’offerta economica.</p>
5. Lancio e giustificazione del progetto	Il Consiglio Direttivo dell’Ente Parco con deliberazioni n.14/2000, n.23/2000 e n.82/2000 ha espresso la volontà di affidare all’esterno la gestione dei servizi turistici allo scopo di sperimentare soluzioni innovative legate alla libertà progettuale dei partecipanti alla gara utilizzando la competenza professionale e imprenditoriale presente sul territorio nel settore turistico. Il Parco in questo modo, oltre ad usufruire del vantaggio economico dell’operazione (% sugli incassi e nessun costo di gestione), vuole utilizzare l’esperienza di professionisti del settore.
6. Obiettivi e attività	<ul style="list-style-type: none">- Gestione del centro visite del Parco (front-office e bigliettazione) con l’obiettivo di farsi promotori dello sviluppo turistico- Gestione delle foresterie per ampliare la gamma dei servizi offerti- Gestione delle visite utilizzando guide abilitate con l’obiettivo di dare al turista un servizio motivato e di qualità- Gestione servizio rilascio permessi di pesca con l’obiettivo di regolamentare e limitare la pesca di frodo- Gestione parcheggio Marina di Alberese con l’obiettivo di creare un collegamento tra il mare e la frazione di Alberese- Gestione trasporto turisti con l’obiettivo di coniugare l’ampliamento del servizio con un sistema di trasporto eco-compatibile
7. Problemi e soluzioni	<p>I problemi riscontrati sono stati principalmente nei rapporti con l’ente aggiudicatario del servizio che non si è, da subito, rivelato, in grado di portare avanti il progetto presentato e con il quale si è aggiudicato l’appalto. La maggiore difficoltà per il Parco è stata, pertanto, quella di “incassare” il dovuto.</p> <p>La soluzione, mediata e ponderata, è stata quella di redigere una</p>



	transazione, senza incorrere in un contenzioso dannoso non solo economicamente ma anche per l'immagine del Parco, con la quale rescindere il contratto e studiare soluzioni nuove di gestione "in proprio" dei servizi turistici.
8. Attività di monitoraggio	E' stato incaricato l'ufficio "Settore Promozione " del Parco di effettuare un monitoraggio sull'andamento dei flussi turistici sui diversi itinerari di visita e sulla corretta gestione del servizio nel suo complesso
9. Risultati ottenuti	I risultati sono stati senza dubbio deludenti rispetto alle aspettative. Non è stato rispettato quanto indicato nel progetto. Nessun miglioramento in ordine né qualitativo né quantitativo oltre alle difficoltà incontrate nel far rispettare le scadenze dei pagamenti
10. Lezioni apprese	Senza dubbio ogni esperienza in tal senso va calata nella realtà economica presente sul territorio in cui opera il Parco e non può essere "esportato" nessun modello di gestione. Per quanto riguarda il Parco della Maremma l'esperienza vissuta ha fatto senza dubbio maturare il convincimento che coniugare il rispetto del territorio e dell'ambiente con un corretto sviluppo sostenibile non può essere "delegato all'esterno"; il Parco deve sempre di più contare sulla formazione e l'educazione ambientale anche al fine di rafforzare la protezione dell'ambiente e del territorio in cui opera, l'identità culturale e quei cambiamenti economici che sono necessari per favorire anche le comunità locali. La promozione del Parco non può sottostare solo a rigidi schemi economici di mercato (cosa che accade se delegata all'esterno), ma deve andare di pari passo con una mirata politica ambientale del territorio interessato coinvolgendo il più possibile le comunità locali. Così facendo, forse, si riuscirebbe nell'intento di incrementare le forme di autofinanziamento senza perdere di vista il fine principale che è quello della tutela e conservazione del territorio

3.6.3 Parco del Delta del Po

1. Nome del Progetto	Concessione dei servizi di accoglienza turistica nella Valli di Comacchio
2. Luogo di realizzazione del progetto	Valli di Comacchio e Salina di Comacchio: a) Implementazione collegamenti nautici con frequenza plurigiornaliera; b) Visite guidate nelle zone interessate dalle escursioni; c) Prenotazione, cessione ed emissione dei biglietti; d) Servizio guide; e) Gestione dei casoni di valle interessati dal percorso e manutenzione del percorso stesso; f) Gestione del punto di ristoro presso il "Bettolino";
3. Organizzazione Responsabile	Affidamento del servizio in concessione tramite gara informale
4. Descrizione del progetto ed enti/soggetti coinvolti	La concessione ha per oggetto la gestione dei servizi turistici nelle Valli e nella Salina di Comacchio di seguito sinteticamente descritti: a) Implementazione collegamenti nautici con frequenza plurigiornaliera; b) Visite guidate nelle zone interessate dalle escursioni; c) Prenotazione, cessione ed emissione dei biglietti; d) Servizio guide; e) Manutenzione dei casoni di valle interessati dal percorso e manutenzione



	<p>del percorso stesso;</p> <p>f) Gestione del punto di ristoro presso il Bettolino;</p> <p>La concessione verrà affidata mediante valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose con i seguenti parametri:</p> <ul style="list-style-type: none">• Offerta al rialzo sul canone annuo (40 punti);• Offerta al ribasso sul prezzo del biglietto intero (50punti);• Merito tecnico (30punti)
5. Lancio e giustificazione del progetto	<p>Il Comune di Comacchio, proprietario dei beni, alla luce della costante e proficua collaborazione che il Parco ha prestato in questi anni, ha espresso la volontà di affidare all'esterno, per il tramite del Parco stesso, la gestione dei servizi turistici, al fine di stimolare l'imprenditoria del settore turistico presente sul territorio. Il Parco, infatti, negli ultimi 3 anni, ha provveduto ad affidare su mandato del Comune i servizi turistici ottenendo il ripristino delle escursioni in Valle dopo anni di interruzione delle stesse. I dati delle presenze sono molto confortanti ed hanno indotto ad individuare nella concessione la forma di esecuzione del servizio. In tal modo, oltre ad introitare un canone annuo senza nessun costo di gestione si vuole favorire, sviluppare e consolidare l'offerta turistica ambientale.</p>
6. Obiettivi e attività	<ul style="list-style-type: none">• Gestione dei percorsi turistici su imbarcazione• Gestione dei percorsi turistici all'interno della salina• Gestione delle visite utilizzando guide abilitate con l'obiettivo di dare al turista un servizio motivato e di alta qualità• Gestione del servizio di prenotazione delle escursioni che permetta anche l'offerta di pacchetti che raggruppano escursioni a prezzi più convenienti• Gestione del punto di ristoro denominato "Bettolino"
7. Problemi e soluzioni	<p>Già in passato il servizio venne affidato al Consorzio Azienda Speciale Valli di Comacchio ma il risultato fu contenzioso. Negli ultimi tre anni il servizio è stato affidato con durata annuale ed i risultati sono stati molto buoni. Ora si è pensato ad una soluzione di più lungo respiro anche per favorire ed incentivare eventuali investimenti da parte degli imprenditori locali.</p>
8. Attività di monitoraggio	<p>Il Parco è in possesso di tutti i dati riguardanti i flussi turistici dei servizi svolti nelle Valli di Comacchio; dall'analisi degli stessi si evidenzia che gli incrementi delle presenze, anno dopo anno, sono notevoli</p>
9. Risultati ottenuti	<p>Il bando è in fase di predisposizione e riguarderà il quinquennio 2008-2012 tenendo presente che il periodo di massima affluenza va da marzo ad ottobre</p>
10. Lezioni apprese	<p>Viste le esperienze precedenti, al fine di non incorrere in contenziosi, il bando e le strategie dovranno essere attentamente valutate e soppesate al fine di poter predisporre la documentazione in maniera il più possibile accurata ed in linea con la legislazione che, purtroppo, è in continua evoluzione.</p>

3.6.4 Parco Naturale Adamello Brenta



1. Nome del Progetto	GESTIONE CENTRO VISITATORI FAUNA DAONE
2. Luogo di realizzazione del progetto	DAONE
3. Organizzazione Responsabile	CONSORZIO INIZIATIVE E SVILUPPO
4. Descrizione del progetto ed enti/soggetti coinvolti	<p>Si tratta dell'esternalizzazione della gestione del Centro Visitatori Fauna di Daone al Consorzio indicato al punto 3 per anni due.</p> <p>Il consorzio si impegna a:</p> <ul style="list-style-type: none">- mantenere aperto il Centro per un certo periodo- garantire la presenza di almeno un addetto (due in alcuni periodi) con divisa fornita dal Parco- aprire, su prenotazione, per le scuole e gruppi organizzati- promuovere il Centro anche con iniziative collegate alle altre strutture gestite dal Consorzio- riscuotere, in nome e per conto del Parco, il biglietto di ingresso- vendere, in nome e per conto del Parco, i gadget e il materiale- pulire giornalmente i locali- pubblicizzare il Centro sul portale del Consorzio <p>Il Parco:</p> <ul style="list-style-type: none">- fissa le tariffe- assume a suo carico le spese generali quali telefono (solo in ricezione) ed elettricità- corrispondere al Consorzio una quota fissa pari ad € 5.500 e una quota variabile così strutturata: 80% degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, 15% degli introiti derivanti dalla vendita dei gadgets e dei materiali e un compenso diversificato per l'apertura su prenotazioni
5. Lancio e giustificazione del progetto	
6. Obiettivi e attività	Economicità di gestione
7. Problemi e soluzioni	
8. Attività di monitoraggio	Costante verifica delle modalità di gestione del Centro, anche con momenti di confronto con il Consorzio per individuare eventuali iniziative per migliorare il servizio
9. Risultati ottenuti	Risparmio di spesa rispetto al gestione diretta



10. Lezioni apprese	
----------------------------	--