

## La co-produzione nelle aree marine protette per una gestione sostenibile

**Summary:** THE CO-PRODUCTION IN MARINE PROTECTED AREAS FOR SUSTAINABLE TOURISM

*Nowadays the co-production is the management method that relies on consumer responsibility for the service, becoming the recipient of the service and not its beneficiary. Decline co-production in marine protected areas is to give a different interpretation to the already tested public-private partnership, as it becomes the new form of investment in the territory with the involvement of public actors, but also the local community and above all professional and trade associations. In the scientific literature, however, is known as the co-production applied in other services will have an extremely positive efficiency and quality in the provision of services, a high degree of customer satisfaction and mutual commitment for both the producer and the customer. The contribution will therefore analyzed the co-production as a management tool applied to marine protected areas will be identified and the consequences and possible strategies in an attempt to combine the protection of the environment to tourism development.*

**Keywords:** co-production, sustainable tourism in marine protected areas, management of marine protected areas.

### 1. Le caratteristiche economiche, ambientali e sociali della co-produzione

La co-produzione può essere definita come quella modalità di produzione di servizi pubblici per la quale si instaura una equa e reciproca relazione tra ente pubblico e i suoi utenti (Ostrom, 1996, p. 1074). La necessità di modificare la gestione dei servizi pubblici deriva dal loro fallimento sia nei confronti del cittadino che della pubblica amministrazione. Il cittadino ha da un lato verificato come il servizio pubblico nel tempo è risultato sempre più scadente sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dall'altro la pubblica amministrazione ha trovato sempre più oneroso offrire servizi per soddisfare le esigenze e i nuovi bisogni dei cittadini.

In questa direzione si possono collocare, peraltro, tutte le forme di partecipazione che tendono a coinvolgere i cittadini seguendo il principio della sussidiarietà, per il quale, i problemi sorti in una collettività è preferibile che si risolvano all'interno della comunità stessa. Partendo, infatti, dal coinvolgimento *bottom down*, sono state elaborate innovative modalità per la gestione dei servizi pubblici, modificando il sistema tradizionale basato sulla centralità delle decisioni e sull'organizzazione gerarchica. Tra queste nuove forme, la co-produzione può essere riconosciuta come quella modalità che, riconoscendo l'inseparabilità tra produzione del servizio e sua erogazione, attiva un nuovo com-

portamento degli utenti del servizio riducendo la dipendenza del cittadino verso i decisori politici. Nella co-produzione gli utenti, infatti, diventano co-produttori del servizio in modo che, come hanno sottolineato Bovaird e Loeffler (2012), utilizzano in maniera più consapevole le risorse, si migliorano le *performance* e si evolvono continuamente grazie proprio ai contributi degli utenti.

Affinché l'utente del servizio, che poi non è altro che un normale cittadino, possa intervenire in maniera determinante sulla qualità e sull'erogazione del servizio, è necessario che si avvii un nuovo processo bidirezionale orizzontale: il decisore pubblico divenga un facilitatore del servizio, dall'altra l'utente cambi il proprio comportamento, cercando nelle proprie capacità le modalità di risoluzione dei problemi.

Il processo si realizza solo quando le relazioni divengono orizzontali ovvero quando la pubblica amministrazione coinvolge l'utente in maniera che vi sia un reciproco scambio offrendo anche una serie di incentivi a migliorare il servizio. Tale innovativa modalità di rapporto tra utente-cittadino e pubblica amministrazione genera, peraltro, una rete tra pari grazie al trasferimento di conoscenze che utente-cittadino riversa nella produzione del servizio. Come è stato più volte osservato (Realpe e Wallace, 2010; Stephen, Ryan-Collins e Boyle, 2008), la co-produzione, infatti, fonda la sua operatività nel porre al centro del servizio le capacità degli utenti, in modo che partendo dal-



le sue competenze e dalle sue abilità è possibile costruire un servizio efficiente ed efficace rispondente alle reali esigenze del cittadino-utente. Per attuare tale tipologia di prestazione l'ente non è più fornitore centrale del servizio, in quanto l'utenza non è più passiva, ma assume un ruolo attivo di supporto tra pari. Il rapporto paritario tra fornitore del servizio e utente modifica il comportamento dell'ente pubblico che, apprezzando le esigenze degli utenti-cittadini, può affidare l'erogazione della prestazione all'utenza stessa, anche se può avvenire su base volontaria, comunque, non escludendone l'assunzione di responsabilità nello svolgimento del servizio. La co-produzione richiede, pertanto, un sistema ben organizzato di co-governo e di co-gestione per il quale l'ente pubblico prima di tutto individua i possibili utenti da poter coinvolgere e con essi, poi, ne definisce la mappa del servizio dal suo concepimento fino alla sua erogazione, verificandone in tutti i passaggi i possibili ed eventuali miglioramenti.

A tal fine oltre ad identificare il responsabile dell'ente, si individua un responsabile che possa interpretare le esigenze dell'utenza, in modo che questo sia riconoscibile ed autorevole di fronte a tutti gli utenti-cittadini.

I due responsabili, così, verificano le risorse necessarie all'erogazione del servizio, ne valutano la loro efficienza e ne sviluppano i metodi per migliorare l'erogazione finale, grazie proprio alla messa a disposizione delle abilità che l'utenza può offrire.

Questo processo ha necessariamente bisogno di alcune fasi:

1. *Co-commissioning*: durante tale procedimento l'ente pubblico coinvolge gli utenti che, con le loro capacità, possono individuare e sviluppare i metodi per migliorare e segmentare il servizio a seconda delle diverse esigenze dei loro fruitori, nei quali si identificano.
2. *Co-design*: in questa fase l'utenza responsabile della fase del *co-commissioning* esterna la progettazione a tutti i possibili utenti, in modo che questi possano incidere ed eventualmente migliorare l'architettura del piano (siti web realizzati con il dialogo con gli utenti, prototipi infrastrutturali da discutere).
3. *Co-consegna*: in questa fase si realizza il servizio e si procede alla sua erogazione da parte sia dell'utente che dell'ente pubblico. La produzione e il consumo di molti servizi, peraltro, sono inseparabili e in questo caso si rende necessario ridurre la dipendenza dell'utente responsabile del servizio con l'ente pubblico.

4. *Co-valutazione*: la valutazione finale del servizio erogato mediante *focus-group* nei quali vengono intervistati gli utenti, i cittadini e l'ente pubblico. Una ulteriore modalità di valutazione sul servizio può essere svolto mediante i *social network* e le *community on line*, nelle quali si scambiano le varie opinioni e giudizi sul servizio da parte degli utenti.

## 2. Impatti sul territorio e le scale di riferimento della co-produzione

La co-produzione è molto interessante sotto il profilo geografico in quanto l'erogazione del servizio ha impatti sia orizzontalmente, ovvero all'interno degli utenti che lo utilizzano, ma anche verticalmente ovvero sul territorio nel quale il servizio viene erogato. Il riversare gli effetti del servizio sul territorio apre nuovi scenari sia a scala locale, sia a scala regionale in quanto, una volta verificata la qualità del servizio, sia i costi ma soprattutto i benefici si espandono per allocare in maniera ottimale le risorse. La progettazione e la gestione affidate alle competenze degli utenti determinano, infatti, la possibilità di conoscere le esigenze dei fruitori del servizio e di conseguenza l'elaborazione facilitata sia delle infrastrutture da un punto di vista architettonico, sia dell'uso efficiente delle risorse sotto il profilo organizzativo. La co-produzione, come è stato già descritto, infatti, ha inizio dalla fase di progettazione favorendo il dialogo tra ente pubblico, utenza e residenti tanto da ampliare l'accesso ai servizi a tutte le possibili categorie, diminuendo il divario tra risorse e bisogni basandosi sulle reali esigenze delle diverse comunità sulle quali la gestione ricade. Tale fase del processo è molto importante sotto il profilo geografico in quanto grazie allo scambio di idee tra i tre soggetti coinvolti, le infrastrutture progettate saranno sicuramente in armonia con il contesto paesistico e paesaggistico. Il coinvolgimento della comunità locale e degli utenti permette, infatti, di pianificare strutture funzionali al servizio richiesto con un attento uso delle risorse locali, utilizzando le tecnologie appropriate, le più abbondanti nel territorio. Questa nuova modalità di gestione dei servizi, pertanto, ben si differenzia dalla tradizionale organizzazione fondata sulla centralizzazione dei poteri, in quanto la co-produzione modella l'erogazione del servizio in base alle differenti esigenze locali.

Questi vantaggi sono controbilanciati dai costi (Bennetta e Deardenc, 2014, p. 98) che nel bre-

ve periodo in quanto il tempo di preparazione e di progettazione sarà più lungo rispetto ai tempi normali di pianificazione. Tali costi diminuiranno nel lungo periodo, quando, una volta che il servizio viene prodotto ed erogato, sarà sempre più adeguato alle esigenze degli utenti con un utilizzo di risorse sempre più efficiente.

Tale nuova modalità di erogazione della prestazione conferisce anche vantaggi sociali in quanto essendo coinvolta quella gran parte dell'utenza, che co-produce il servizio e risiede nel territorio, contribuisce a diffondere un elevato senso di responsabilità sociale e di cittadinanza con positivi vantaggi sociali, tra i quali un ampliamento delle possibilità di reti sociali. È proprio l'integrazione tra utenti professionisti e cittadini, dove risiede il servizio, che sviluppa quell'*empowerment* indirizzato a verificare le carenze del servizio e a risolvere le problematiche a «monte» e a «valle», prevenendo nella fase di pianificazione i possibili ostacoli.

Se durante la fase di progettazione vi è l'approccio partecipativo, dove la partecipazione coinvolge tre tipologie di soggetti, durante la fase di erogazione del servizio la gestione risulterà sempre molto condivisa tra utenza e pubblica amministrazione. La pubblica amministrazione ne fornisce gli indirizzi metodologici ed economici, mentre l'utenza provvede a raggiungere gli obiettivi richiesti in modo che il servizio possa risultare trasparente, accurato, utile, legale, eticamente corretto, accessibile, comprensibile e allo stesso tempo sempre più specifico, innovativo e di qualità.

Tale nuova modalità di progettazione e gestione può sicuramente definirsi sostenibile in quanto determina una qualità del servizio che sicuramente può durare nel lungo periodo con impatti ambientali, sociali ed economici positivi.

### 3. La co-produzione nelle aree marine protette in Italia

La co-produzione pertanto, serve per attivare quel circolo virtuoso di utilizzo di risorse in maniera efficiente e funzionale alle reali esigenze dell'utente, che mettendo a disposizione il suo *know-how*, può migliorare con costi minori, mirati il servizio. Il processo di co-produzione può essere applicato in vari settori da quelli sanitari, così come è iniziato nel Regno Unito (<http://www.scie.org.uk>), a quelli più specifici come nei servizi sociali. Un ulteriore campo dove può essere utilizzato tale innovativo sistema di gestione è quello della gestione nelle aree protette, in quanto in tali aree

è possibile conoscere le esigenze dell'utenza con le sue specificità e far partecipare la relativa comunità locale. Per attivare la co-produzione nelle aree protette marine italiane è basilare la comprensione del valore economico, sociale e ambientale delle aree protette sia da parte degli utenti e che dei cittadini residenti in tali parti pregiate. Superando le asimmetrie informative, infatti, si possono sicuramente attivare forme collaborative tra ente parco, comunità locale e utenza. Per avviare tale processo l'ente parco ha il compito di contattare la comunità locale per individuare le possibili attività e successivamente i possibili utenti. Da questo iniziale passo, si procede per la pianificazione per lo svolgimento delle attività richiedendo agli utenti le loro competenze per la progettazione di possibili infrastrutture richieste. La relazionalità tra i tre soggetti, come già evidenziato nelle pagine precedenti, permette una progettazione sostenibile e inserita nel contesto territoriale senza peraltro, sovraccaricare il territorio con strutture inutili ai fini prefissati. L'infrastrutturazione che sarà progettata, poi, andrà condivisa con gli utenti e con la comunità locale e grazie alla co-valutazione tutti gli utenti e la comunità locale possono, grazie alle loro capacità, individuare i punti critici e migliorarne gli aspetti negativi. Il ruolo dell'ente parco sarà fondamentale per dare concretezza e per decidere in maniera condivisa tutti le proposte e le attività. Nelle aree marine protette italiane l'ente parco, ad esempio, potrebbe attivarsi per incentivare le attività di *snorkeling*, ovvero quelle attività di osservazione del mare con l'uso di maschere e boccaglio e senza bombole, riunendo sia la comunità locale, per avere contezza delle risorse marine già presenti e molto utilizzate dai pescatori, sia i rappresentanti delle associazioni di *snorkeling*, per elaborare attività interessanti per coloro che praticano tale sport. Dopo tale incontro si avvia la fase di progettazione e pianificazione verificando, attraverso *focus group* locali e la diretta partecipazione di esperti e professionisti locali e del settore dello *snorkeling*, la possibilità di creare delle infrastrutture per la pratica dello sport. La funzione dell'ente è quello di facilitatore delle conseguenti pratiche burocratiche per la realizzazione di quanto progettato, nonché di valutazione dei costi-opportunità derivati dalla realizzazione di tale servizio. La comunità locale e le associazioni di categoria dello sport hanno invece, la responsabilità dell'erogazione del servizio. Tale procedura impone sia alla comunità locale che alle associazioni no profit la ricerca di ulteriori fondi, oltre quelli messi a disposizione dall'ente parco, da richiedere ad altre istituzioni o grandi



imprese per la realizzazione dei progetti e la ricerca di nuovi utenti, interessati a quella tipologia di sport.

I responsabili delle associazioni di *snorkeling* possono a loro volta delegare le diverse funzioni, da quella di progettazione a quella dell'erogazione, agli aderenti che ne hanno le capacità, ovvero che nel tempo hanno acquisito quel know-how necessario per l'ottimale allocazione delle risorse e delle tecnologie per una qualità del servizio. Più il servizio risponderà alle esigenze degli aderenti alla associazione, grazie alle competenze da essi messi a disposizione, più risulterà richiesto non solo da coloro che aderiscono a quella associazione, ma anche da tutti coloro che praticano quello sport, nonché dalla comunità locale che comunque si sente coinvolta in tale processo.

Le attività proposte sono diversificate a seconda il servizio che viene richiesto dai partecipanti. Alcune sono rivolte a chi pratica per la prima volta lo *snorkeling*, altre ancora di livello più elevato per i più esperti, altre ancora coinvolgono le famiglie e gli accompagnatori, che assistono i partecipanti.

La verifica della qualità del servizio viene attestata sia dai sondaggi distribuiti *in loco*, ma soprattutto dalle discussioni sul web mediante i *social media*, la *community* e il *forum*, nei quali gli utenti sono democraticamente tutti eguali – sia i soggetti proponenti che i fruitori del servizio – si scambiano le informazioni e lasciano i commenti ritenuti necessari per migliorare il servizio. I commenti ricevuti sono, peraltro, elaborati dall'utenza, responsabile del servizio, per apportare gli opportuni correttivi, migliorando in maniera costante e continua la prestazione.

#### 4. Il caso studio del Belize

La possibile applicazione della co-produzione nelle aree marine protette è derivata dall'esperienza realizzata nell'area marina Gladden Split nel Belize, (Gray, 2008), dove nei primi anni Novanta, un piccolo gruppo di residenti, protestando contro la vendita potenziale dell'isola Silk Cayes ad un imprenditore privato, ha avuto il pieno appoggio delle organizzazioni internazionali e un finanziamento dall'UNDP/GEF per proteggere l'isola, visto che era stata identificata come luogo di elevata biodiversità marina (UNEP, 2012, p. 322).

Grazie a tale possibilità economica, gli abitanti si sono costituiti in associazione no-profit e hanno continuato a sviluppare ricerche sul campo per identificare come tale isola fosse il luogo pri-

vilegiato non solo per la riproduzione per alcune tipologie di pesci, che rischiavano l'estinzione se tale luogo non fosse stato protetto sia dai turisti che dalla pesca, soprattutto quella di frodo. Tale scoperta ha portato, il 18 maggio del 2000, il governo del Belize a dichiarare il Gladden Spit & Silk Cayes Riserva Marina e ad affidare la gestione oltre al governo locale anche all'associazione degli abitanti, che a loro volta, vista la responsabilità, hanno realizzato una rete con altre associazioni di protezione ambientali internazionali quali ad esempio WWF.

La protezione è stata, peraltro, determinata dai sicuri benefici che a scala regionale si sarebbero determinati sotto il profilo di biodiversità marina: se fosse diminuita la biodiversità marina a causa della vendita dell'isola e del conseguente permesso di pesca alle grandi imprese internazionali, si sarebbe rischiato un grande movimento di squali per tutta la regione dal sud al nord dall'Honduras al Messico in cerca di cibo e l'estinzione di alcune specie di pesci, che non deponevano più le uova proprio nelle isole del Belize per la continua pesca. L'istituzione della riserva Marina, pertanto, avrebbe avuto il compito principale di conservare tali pesci per permettere l'equilibrio ecosistemico marino e proteggere la stessa barriera corallina mesoamericana.

Le associazioni locali sono state autorizzate a co-produrre la progettazione e la gestione dell'area marina, in quanto all'interno delle stesse Organizzazioni Non Governative erano presenti sia i pescatori sia gli ambientalisti, le due categorie più interessate in maniera antagonista, visto che i pescatori avevano l'obiettivo di cercare modalità di prelievo di pesce, mentre gli ambientalisti ne proponevano una riserva integrale senza possibilità di pesca. Lavorando insieme, i pescatori si sono accorti, grazie alle continue ricerche sul campo, che i pescatori di frodo erano molto numerosi e difficilmente da differenziare dai pescatori locali e nuocevano moltissimo all'ecosistema soprattutto al livello regionale, più che locale.

La co-produzione si sostanzia nella ricerca da parte delle associazioni ambientaliste di verificare lo stato dell'ecosistema e soprattutto nell'applicazione delle leggi di limitazione della pesca: le associazioni oltre scrivere i report sullo stato di qualità dell'ambiente marino e sullo stato dei pesci, di guidare i turisti nel parco, hanno il compito di polizia nell'avvistamento e nella cattura dei pescatori. Tale attività, peraltro, in un primo momento non molto accolta dai pescatori locali, successivamente, visto i positivi effetti di tale costrizioni e limitazioni per la sicurezza che comun-

que si era realizzata, ne hanno approvato in pieno la co-gestione.

L'associazione ha un rapporto di piena autonomia e di responsabilità nei suoi compiti e comunica costantemente le sue attività all'ente parco, anche ricercando i finanziamenti idonei a realizzare i progetti di ricerca, molto spesso elaborati anche grazie all'aiuto della rete internazionali delle associazioni ambientaliste. Ad oggi la protezione di una area marina protetta viene co-gestita dall'ente pubblico e dall'associazione ambientalista che ha il compito di: salvaguardare l'isola e sue acque dagli effetti nocivi e inquinanti del turismo, monitorare la pesca illegale con compiti di polizia e far rispettare i limiti imposti per la pesca dei locali, effettuare studi scientifici sulla riproduzione e sulle abitudini dei pesci, ricercare nuovi fondi di finanziamento per le attività di studio e arruolare e formare nuovi volontari come guide.

## 5. Conclusioni

In conclusione la co-produzione è una nuova modalità di progettazione, pianificazione e gestione dei servizi pubblici. Questa nuova modalità di condivisione del processo decisionale realizza il principio di sussidiarietà e una razionalizzazione dei costi e dei numerosi vantaggi sociali a livello locale. Questi benefici si trasferiscono anche a livello regionale, quando la valorizzazione delle risorse, oltre a coinvolgere la comunità locale, aumentano l'accessibilità e la fruibilità delle attrattive.

La co-produzione, come si è dimostrato, è una forma di gestione sostenibile e ben si adatta alla gestione delle aree marine protette in quanto consente all'utenza, in condivisione con l'ente parco, di valorizzare le risorse pregiate dell'area senza oltrepassare i limiti della capacità di carico.

Nella co-produzione, peraltro, le innovazioni, volte alla riduzione dell'uso di risorse naturali grazie all'adozione di tecnologie appropriate, sono facilmente accettate in quanto vengono in un primo momento conosciute dall'utenza e poi riversate nella gestione del servizio, essendo essi stessi i co-gestori.

Il processo di diffusione delle informazioni e delle innovazioni tra gli utenti è sicuramente molto facilitato dai *social network* e da tutti quegli strumenti di comunicazione odierni e disponibili. L'ente parco, pertanto, si avvale di questi strumenti per verificare se l'utenza co-gestore sia in grado di offrire un servizio qualitativamente e quantitativamente efficiente ed efficace.

La co-produzione, quindi, genera un circolo virtuoso di verifica continua sulla qualità del servizio in maniera pubblica e trasparente. Conseguentemente la co-produzione può essere una modalità innovativa di erogazione di servizi pubblici, ma si rendono ancora necessarie nuove ricerche per verificare le implicazioni giuridiche e gli effetti geografici ed economici che si possono determinare.

## Bibliografia

- Bennetta N.J., Deardenc P., *From measuring outcomes to providing inputs: Governance, management, and local development for more effective marine protected areas*, in «Marine Policy», 2014, volume 50, Part A, December, pp. 96-110.
- Bovaird T., Loeffler E., *From engagement to co-production: how users and communities contribute to public services*, Abingdon, Routledge, Taylor & Francis Group, 2012.
- Coote A., *Co-production as a vehicle for sharing social responsibilities*, in Council of Europe, *Towards a Europe of Shared Social Responsibilities: Challenges and Strategies*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2011, pp. 291-308.
- Gray N.J., *Producing Success: Co-Management of a Marine Protected Area in Belize*, Presented at Governing Shared Resources, Connecting Local Experience to Global Challenges, 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of Commons, Cheltenham, England, July 14-18, 2008.
- Löffler E., *A Future Research Agenda for Co-Production: Overview Paper*, in Local Authorities - Research Councils' Initiative, *Co-production: A series of commissioned reports*, Swindon, Research Councils UK, 2010.
- McConney P., Pena M., *Capacity for (Co)Management of Marine Protected Areas in the Caribbean*, in «Coastal Management», 2012, 40, pp. 268-278.
- Ostrom E., *Crossing the Great Divide: Co-Production, Synergy and Development*, in «World Development», 1996, 24(6), pp. 1073-1087.
- Realpe A., Wallace L.M., *What is Co-Production?*, London, The Health Foundation, 2010.
- Stephen L., Ryan-Collins J., Boyle D., *Co-production - A Manifesto for Growing the Core Economy*, New Economic Foundation, London, 2008.
- UNEP, *Global Environment Outlook 5*, (2012), consultabile al link [http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5\\_report\\_C12.pdf](http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_C12.pdf), pp. 317-342 (accesso nel maggio 2014).

## Sitografia

- <http://www.scie.org.uk/publications/guides/guide51/what-is-coproduction/economics-of-coproduction.asp>, consultato nel maggio 2014.
- [http://www.aidea2013.it/docs/286\\_aidea2013\\_economia-azienda.docx](http://www.aidea2013.it/docs/286_aidea2013_economia-azienda.docx), consultato nel maggio 2014.
- [https://www.dur.ac.uk/resources/geography/reframing\\_state/CCDiscussionPaperDurose2etal.pdf](https://www.dur.ac.uk/resources/geography/reframing_state/CCDiscussionPaperDurose2etal.pdf), consultato nel maggio 2014.
- <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/discussion-papers/inlogov-co-production-chapter.pdf>, consultato nel maggio 2014.
- <http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/en/energydoc/L14%202012-%20Istanbul%20declaration%20final.pdf>, consultato nell'aprile 2014.

