

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – Via Ventimiglia, 115 – 10126 – Torino
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 – e-mail: mapp@corep.it
5° edizione: 2003 – 2004

Tesi di Master

Igor Lobascio

La Relazione sullo Stato dell’Ambiente da strumento tecnico a strumento di partecipazione. Il caso della Provincia di Oristano (Sardegna centro occidentale).

Sottoposta a:

Prof. Giovanni Sistu
CRENoS, Università degli studi di Cagliari
Viale S. Ignazio, 78
Tel. 070 6753750

Tutor interno:

Prof. Egidio Dansero

Torino, gennaio 2004

Sintesi

Cogliendo l'opportunità offerta dal co-finanziamento del Ministero dell'Ambiente e nell'intento di proseguire nell'attività di promozione di uno Sviluppo Sostenibile e partecipato del proprio territorio, nella convinzione che in futuro sia fondamentale migliorare la qualità della vita e favorire uno sviluppo sociale ed economico in armonia con l'ambiente e condiviso da tutti gli attori, l'amministrazione provinciale di Oristano ha dato avvio ad un processo di Agenda 21 Locale che interessa l'intero territorio della Provincia.

Tenendo conto del fatto che per la realtà sarda i processi di A21 rappresentano una novità, con il progetto PERCORSO – A21L si è inteso realizzare solo una prima fase del processo prevedendo una serie di azioni finalizzate a migliorare il livello di conoscenza e di partecipazione ad un processo di A21, sia all'interno dell'Ente che all'esterno.

In questa prima fase del processo è stata prevista anche la predisposizione del quadro diagnostico del territorio provinciale.

La RSA è uno degli strumenti innovativi a supporto delle politiche direttamente o indirettamente mirate alla tutela e al ripristino ambientale, la cui diffusione va sempre più aumentando.

Nell'ambito del processo di Agenda 21 la RSA è uno dei documenti cardine, il cui compito è delineare, con chiarezza e semplicità, uno scenario dell'ambiente dell'area coinvolta nel processo, condiviso dai diversi attori. È il punto di partenza su cui dovrebbero concentrarsi le discussioni dei forum e da cui dovrebbero scaturire i piani di azione ambientale.

Lo scopo principale della RSA è quello di analizzare, descrivere e comunicare i fondamentali problemi del contesto locale, le cause che li hanno generati, gli effetti che essi hanno sulla situazione ambientale e sulla salute umana.

Con la RSA la Provincia di Oristano ha inteso compiere un ulteriore passo in avanti promuovendo la partecipazione convinta di tutte le componenti politiche e tecniche dell'amministrazione provinciale e di altri soggetti di diversa natura attraverso un loro coinvolgimento diretto durante le fasi di predisposizione della Relazione.

L'oggetto della ricerca è stato quello di capire come fare passare la RSA da strumento tecnico di analisi e descrizione dell'ambiente a strumento di coinvolgimento dei diversi soggetti sia interni che esterni alla struttura amministrativa di riferimento, come cogliere l'occasione della RSA per sperimentare nuove modalità di collaborazione tra questi soggetti.

L'obiettivo del lavoro è stato quello di aiutare l'amministrazione ad arricchire il network degli attori e favorire il loro coinvolgimento nella fase di predisposizione della Relazione.

La ricerca è iniziata con un lavoro di esplorazione di altre esperienze di RSA, e in particolare quella della Provincia di Lodi e quella della Provincia Autonoma di Trento.

A questa hanno fatto seguito una serie di incontri/interviste con diversi soggetti sia interni che esterni alla Provincia, sia per comprendere lo stato attuale e la disponibilità dell'informazione ambientale nel territorio della provincia di Oristano, sia per proporre modalità nuove di collaborazione tra questi diversi soggetti e, in particolare, tra questi soggetti e la Provincia stessa.

Un limite di questa ricerca è dovuto al fatto che si è potuto incontrare solo una piccola parte dei soggetti che sono stati individuati come portatori di informazioni ambientali.

L'idea che ne è venuta fuori è che la RSA deve essere il contributo di tutti i soggetti e quindi si è chiesto a questi numerosi attori di partecipare alla stesura del documento redigendone loro stessi una parte, contribuendo alla selezione degli indicatori, o più semplicemente fornendo dei dati. Alcuni di questi hanno risposto positivamente (Confindustria, Laboratorio di Educazione Ambientale Arborea, Corpo Forestale, Comune di Cabras).

Per facilitare i meccanismi che portano al coinvolgimento dei soggetti si è proposto di istituire in seno all'Assessorato all'Ambiente una struttura operativa della RSA che svolga un ruolo di interfaccia tra l'amministrazione provinciale, il CRENoS e gli altri soggetti portatori di informazioni ambientali, e che prosegua il lavoro fin qui svolto. Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto nelle prossime settimane. Infatti vi è già un accordo di massima tra il Settore Ambiente della Provincia e il CRENoS in base al quale la Provincia dovrebbe fornire la sede e le attrezzature mentre il CRENoS si è impegnato a mettere in campo le risorse umane. Uno dei ricercatori impegnati nella predisposizione della RSA sarà insediato nella sede messa a disposizione dalla Provincia.

Indice

Sintesi	2
Introduzione	5
Capitolo 1	7
Il processo di Agenda 21 Locale nella Provincia di Oristano	7
1.1 Il percorso verso la sostenibilità	7
1.2 PERCORSO: la struttura del progetto.....	10
Capitolo 2	13
La Relazione sullo Stato dell’Ambiente della Provincia di Oristano	13
2.1 La RSA come strumento tecnico.....	13
2.1.1 La lettura dell’ambiente.....	14
2.2 La RSA da strumento tecnico a strumento di partecipazione.....	15
Capitolo 3	17
Il coinvolgimento dei soggetti	17
3.1 La struttura amministrativa di riferimento	17
3.1.1 Il Settore Ambiente	17
3.1.2 L’Ufficio del Piano Urbanistico Provinciale.....	19
3.2 Fuori dalle mura della Provincia	21
3.2.1 Il territorio delle competenze.....	21
3.2.2 I cittadini.....	23
Conclusioni	24
Riferimenti bibliografici	26
Allegati	27
Allegato 1: Settore Ambiente - analisi delle competenze e delle attività.	27
Allegato 2: disponibilità, qualità e sistematicità dei dati presenti presso il Settore Ambiente.....	28
Allegato 3: elenco dei soggetti esterni all’Ente Provincia.	30

Introduzione

Il presente studio è stato commissionato dal Settore Ambiente, Servizio Caccia, Politiche Ambientali e Agricole della Provincia di Oristano.

Si tratta di un rapporto intermedio rispetto al più ampio progetto volto alla predisposizione della prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente (RSA) della Provincia, una delle azioni previste nel processo di Agenda 21 Locale in essa attivato e denominato PERCORSO (Percorsi per Costruire Oristano Provincia Sostenibile).

La RSA è uno strumento sempre più indispensabile per supportare strategie di sviluppo sostenibile alle diverse scale. Essa "si prefigge molteplici scopi quali l'analisi dei diversi problemi ambientali per l'individuazione di tendenze e priorità, il monitoraggio delle politiche ambientali, il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei soggetti" (Dansero, 1998).

La stessa RSA costituisce una rappresentazione semplificata (un modello) delle pressioni esercitate sull'ambiente, delle cause che le hanno generate, dei loro impatti sullo stato dell'ambiente e sulla salute umana, nonché delle loro reciproche interazioni. Nella RSA l'analisi dovrebbe saper evidenziare la qualità della relazione fra capitale naturale e crescita economica, e suggerire politiche che concilino le diverse esigenze senza sacrificare irrimediabilmente nessuno dei due aspetti. In realtà nella maggior parte dei casi le informazioni di tipo "ambientale" in senso stretto sono nettamente prevalenti rispetto a quelle di tipo socioeconomico¹.

Il Settore Ambiente della Provincia di Oristano ha affidato, all'interno del processo di Agenda 21 Locale, l'azione relativa alla stesura della prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente al CRENoS (Centro di Ricerche Economiche Nord Sud delle Università di Cagliari e Sassari)².

I ricercatori del CRENoS hanno la responsabilità tecnico-scientifica della Relazione, e il compito di coordinare un gruppo di lavoro multidisciplinare composto sia da ricercatori dell'Università che da altri soggetti interni ed esterni all'Ente Provincia: il Settore Ambiente della stessa amministrazione, il Laboratorio Territoriale di Educazione Ambientale Arborea, l'Ufficio del Piano Urbanistico Provinciale (PUP), altri Settori e Servizi della dell'amministrazione provinciale, altri Enti e organismi pubblici e privati.

Con la RSA la Provincia intende dotarsi di uno strumento di conoscenza capace di supportare gli organismi decisionali nella definizione di politiche di tutela del territorio e dell'ambiente coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile, e nello stesso tempo capace di orientare con l'informazione il comportamento dei cittadini e degli altri

¹ La totalità dei Rapporti analizza e descrive stato e pressione per settori e componenti tradizionalmente ambientali (aria, acqua, rifiuti, ...), mentre solo il 28% fornisce informazioni circa la dinamica delle popolazioni. Solo il 12% analizza la struttura socioeconomica e appena il 10% riporta informazioni sulla salute. Il territorio e la struttura urbana sono analizzati e descritti nel 35% dei Rapporti, mentre nel 52% dei casi si trovano informazioni anche sulla mobilità e i trasporti. I problemi locali del suolo e del sottosuolo sono analizzati nel 55% dei casi (Fonte: CNEL).

² Sono pari all'85% le amministrazioni che hanno affidato a consulenti esterni la stesura della Relazione (Fonte: CNEL). L'incarico al CRENoS è stato affidato formalmente verso la metà di ottobre.

soggetti che operano nel territorio, evidenziando le principali criticità ambientali, ma anche le positività, le buone pratiche locali.

Inoltre, con la RSA il progetto PERCORSO intende compiere un ulteriore passo in avanti, sia nella prospettiva dell'istituzione del Forum Provinciale, sia più in generale al fine di dare attuazione a un piano d'azione ambientale che discenda dalle indicazioni della RSA. Per poter creare consenso intorno alle scelte da fare, è necessario che i contenuti della Relazione siano il più possibile realistici e semplici da comunicare, ma al tempo stesso condivisi dal maggior numero possibile di attori.

Il problema quindi è diventato quello di capire come far passare la RSA da strumento tecnico di analisi e descrizione dell'Ambiente a strumento di coinvolgimento, ma anche di interazione tra soggetti e azioni diverse, e come coinvolgere i diversi soggetti del territorio durante la fase di predisposizione.

In questo contesto caratterizzato quindi da due obiettivi (la rappresentazione dell'ambiente e il coinvolgimento di numerosi soggetti) ho avuto modo di operare sia presso la sede CRENoS di Cagliari assumendo direttamente la responsabilità di sviluppare alcuni temi specifici della RSA, sia assumendo un ruolo di interfaccia tra il Settore Ambiente della Provincia e il CRENoS stesso, al fine di avviare meccanismi attivi di partecipazione dai quali partire per strutturare la Relazione.

Il presente lavoro prende in considerazione solo questo secondo aspetto, pur non prescindendo da alcuni riferimenti relativi alla lettura dell'ambiente, stante lo stretto legame tra questi due elementi.

L'obiettivo ambizioso voleva essere quello di aiutare il committente a definire una rete di soggetti portatori di informazioni ambientali, da coinvolgere nella predisposizione della Relazione.

Capitolo 1

Il processo di Agenda 21 Locale nella Provincia di Oristano

1.1 Il percorso verso la sostenibilità

Il 28 Dicembre 2000 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n° 301, un bando del Ministero dell'Ambiente che definisce le modalità di partecipazione di Enti Locali e Enti di gestione di aree protette a finanziamenti per interventi inerenti l'attuazione delle Agende 21 Locali e per progetti di contabilità e di certificazione ambientale.

Con questa iniziativa il Servizio Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente, nell'ambito dell'impegno assunto dalle città europee nel processo di attuazione delle Agende 21 Locali, ha inteso sostenere progetti finalizzati a promuovere e diffondere iniziative di sviluppo sostenibile a livello locale.

Il bando, scaduto il 25 Febbraio 2001, ammetteva al co-finanziamento gli interventi per:

- realizzazione di studi per la caratterizzazione ambientale del territorio (RSA);
- azioni a sostegno dell'informazione e partecipazione del pubblico;
- predisposizione di documenti inerenti alla definizione di strategie di Sviluppo Sostenibile e Piani di Azione Locale;
- realizzazione di studi di prefattibilità delle azioni già individuate nei Piani di Azione Locale.

La Provincia di Oristano ha seguito con grande interesse l'evolversi a livello nazionale³ dello strumento Agenda 21 Locale e, già a partire dal 1997, ha avviato una serie di iniziative finalizzate a promuovere uno sviluppo socio-economico più attento all'utilizzo sostenibile e condiviso del proprio territorio e delle risorse naturali, e finalizzato a migliorare la qualità della vita delle popolazioni residenti e a creare nuove opportunità di lavoro in campo ambientale.

Nel 1997 è stato attivato un Laboratorio Territoriale di Educazione Ambientale e Sviluppo Sostenibile, riconosciuto come centro del sistema nazionale INFEA⁴ (INformazione Formazione Educazione Ambientale), che ha operato come Agenzia Territoriale Locale di informazione ed animazione per lo sviluppo sostenibile.

³ L'interesse delle amministrazioni locali italiane verso l'A21L è evidenziato dal numero crescente di Enti che negli ultimi anni hanno aderito alla Campagna Europea Città Sostenibili. Nel 1998 le adesioni erano appena 35. I Comuni e le Province italiane che a marzo del 2002 avevano sottoscritto la Carta di Aalborg, e/o avevano aderito al Coordinamento Italiano Agende 21, sono 556 e di queste, 241 hanno avviato operativamente il processo, mentre altri 79 contavano di avviarlo entro l'anno. 199 tra Comuni e Province hanno istituito il forum cittadino, oppure stano già affrontando, con il forum, la fase di analisi dei problemi ambientali o quella di definizione del Piano d'Azione. In 15 sono nella fase di attuazione del piano o hanno già avviato il monitoraggio dei risultati.

⁴ Il "Programma INFEA" di intervento per l'informazione e l'educazione ambientale è stato definito dal Ministero dell'Ambiente, in accordo con le Regioni, ed in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, per creare un "Sistema nazionale per l'informazione, l'educazione e la formazione ambientale", costituito da una rete di Centri di educazione ambientale Regionale, articolati in Laboratori Territoriali e Centri di Esperienze per l'educazione ambientale e lo sviluppo sostenibile.

Tra il 1997 e il 2000 è stato realizzato il progetto LIFE Natura per la Gestione integrata della laguna di “S’Ena Arrubia”, cofinanziato dall’Unione Europea, che si è concluso con la definizione di un piano che prevede la sua gestione come Zona a Protezione Speciale nell’ambito dell’applicazione della direttiva 92/43/CEE “Habitat”.

Nel 1998 è stato avviato, con il patrocinio del Ministero della Pubblica Istruzione, un progetto nazionale di educazione ambientale e scambi culturali fra la Provincia di Oristano e diverse province italiane, denominato “Alberi e Culture del Mediterraneo”.

Da maggio a novembre del 2000 i funzionari della Provincia hanno partecipato al progetto RAP100 Sardegna – Agenda 21 Locale⁵, promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e realizzato dal FORMEZ Sardegna; l’attività ha compreso un viaggio di istruzione presso amministrazioni locali che hanno già avviato percorsi di Agenda 21 Locale.

Il corso di formazione per tecnici delle pubbliche amministrazioni, tenuto dal FORMEZ all’interno del Progetto RAP 100 Sardegna e il successivo bando del Ministero dell’Ambiente, che a dicembre 2000 ha reso disponibili 25 miliardi di risorse per il co-finanziamento dei progetti presentati dalle pubbliche amministrazioni locali, sono i due eventi che hanno maggiormente favorito il diffondersi nella Regione Sardegna del tema Agenda 21 Locale, e che hanno consentito alla Provincia di Oristano di proseguire nell’attività di promozione dello sviluppo sostenibile, nella convinzione che in futuro sia fondamentale migliorare la qualità della vita e favorire uno sviluppo sociale ed economico in armonia con l’ambiente e condiviso da tutti gli attori.

⁵ Il progetto “Agenda Locale 21” che prevede la formazione e l’assistenza dei tecnici degli EE.LL. per l’elaborazione delle Agende 21 a livello Locale è uno dei temi previsti dal programma RAP-SARDEGNA in attuazione del programma RAP-100 - “Rete di assistenza Professionale agli attori dello sviluppo locale” – del Dipartimento della Funzione Pubblica, che interviene con azioni di formazione, assistenza e consulenza in 100 realtà del mezzogiorno e delle aree Obiettivo 2 e Obiettivo 5/b dei fondi strutturali.

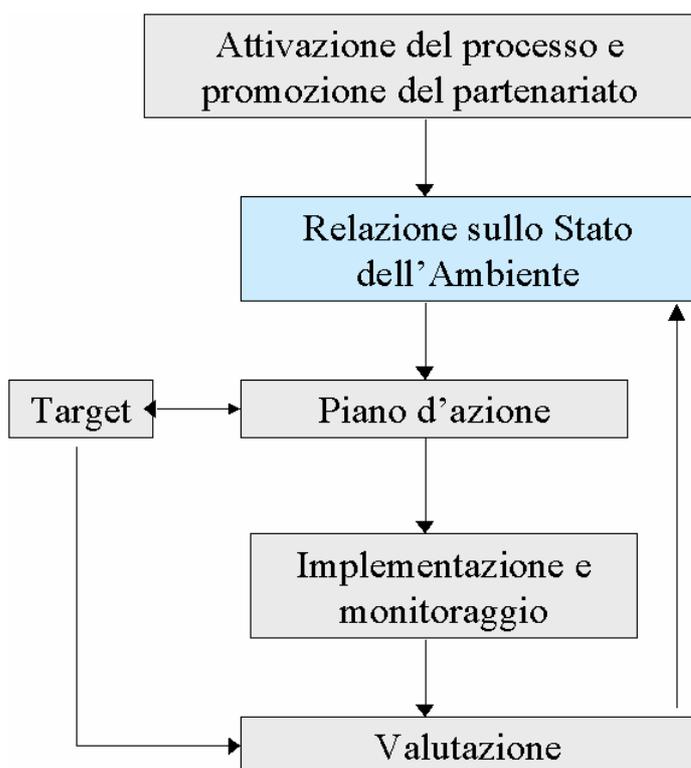
Agenda 21: cos'è, e come si articola il processo

Agenda 21 costituisce lo strumento operativo scaturito dalla conferenza ONU su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 che 168 paesi si sono impegnati ad adottare nel loro percorso di promozione di uno sviluppo durevole.

Con Agenda 21 la Conferenza delle Nazioni Unite ha impostato così i primi lineamenti di un piano di azione mondiale per la tutela dell'ambiente, con la raccomandazione di sviluppare politiche coinvolgendo tutti i settori economici e sociali nella promozione di interventi concreti di salvaguardia, recupero e buona gestione delle risorse naturali.

La dichiarazione di Rio de Janeiro è composta da 40 capitoli raggruppati in quattro sezioni. In particolare il capitolo 28 impegna le autorità locali ad adottare una Agenda 21 Locale, aprendo un dialogo con i propri cittadini, con le associazioni locali e con le imprese private. Agenda 21 Locale dovrebbe essere in tal senso intesa come un programma di ciò che una Amministrazione Pubblica può fare nel percorso verso la sostenibilità. La consultazione e la costruzione del consenso rappresentano gli strumenti per accrescere la consapevolezza ambientale e raccogliere dalla comunità e dagli operatori indicazioni utili per formulare le migliori strategie.

I principali elementi o fasi, che caratterizzano un processo di Agenda 21 locale comprendono l'impegno formale dell'Amministrazione Locale a sostenere il processo in termini di risorse umane e finanziarie; l'individuazione e il coinvolgimento dei rappresentanti della comunità locale, nella sua totalità, per il perseguimento degli obiettivi; la costituzione di un Forum, che rappresenti il punto di riferimento per favorire il coinvolgimento e il confronto comunitario; la predisposizione di un quadro



diagnostico basato sulla raccolta di informazioni inerenti alle problematiche ambientali locali; la definizione degli obiettivi generali di sostenibilità e l'individuazione delle priorità di intervento; la successiva definizione di obiettivi specifici e misurabili; l'elaborazione di un piano di azione, realizzato sulla base dei dati raccolti ed oggetto di discussione da parte delle autorità locali, del Forum e della cittadinanza: l'attuazione del piano attraverso l'indicazione dei responsabili e delle risorse disponibili; il monitoraggio delle fasi di realizzazione, che ne determini l'efficacia e individui eventuali correttivi; la valutazione finale.

1.2 PERCORSO: la struttura del progetto

Dei nove progetti finanziati in Sardegna ben tre sono scaturiti da amministrazioni della Provincia di Oristano, a testimonianza del fatto che questo territorio ha avviato negli ultimi anni azioni efficaci verso la programmazione di uno sviluppo socio-economico più attento alla qualità della vita e alla sostenibilità ambientale e sociale.

Il progetto PERCORSO (Percorsi per costruire Oristano Provincia Sostenibile) avviato dal Settore Ambiente della Provincia è la prima iniziativa, e al momento anche l'unica, di Agenda 21 Locale su scala provinciale avviata in Sardegna.

Il processo ha avuto ufficialmente inizio con l'adesione alla Carta di Aalborg, carta delle città europee per un modello urbano sostenibile, sottoscritta con deliberazione del Consiglio Provinciale⁶, grazie soprattutto all'azione dei funzionari del Settore Ambiente, come ricordato dallo stesso assessore competente in occasione della "Settimana per lo sviluppo Sostenibile" dello scorso dicembre.

L'adesione ai principi di Aalborg è un atto di carattere simbolico, ma che dovrebbe impegnare l'amministrazione ad agire in modo sostenibile e stimolare lo stesso comportamento da parte dei cittadini.

Al momento non è invece stata sottoscritta la Carta di Ferrara, atto anche questo non obbligatorio, ma che consente di entrare nel circuito delle realtà locali italiane impegnate su questo tema (Coordinamento Agende 21 Locali italiane). Ad ogni modo, va detto che in alcune realtà la sottoscrizione di queste carte è avvenuta a processo avviato, mentre in altri casi l'adesione alla Carta di Aalborg non ha avuto alcun seguito in termini di azioni. La Provincia di Torino ad esempio ha sottoscritto la Carta dopo aver concluso una prima fase del processo, mentre nel caso della Sardegna, il comune di Sassari che per primo, insieme al comune di Alghero, aveva sottoscritto la Carta di Aalborg, al momento non ha ancora avviato alcun processo di A21L.

Per la realtà sarda i processi di Agenda 21 a livello Locale rappresentano comunque una novità. Tenuto conto di tutto ciò, con il progetto PERCORSO, si è inteso realizzare solo una prima fase del processo mirato al coinvolgimento sia dell'apparato politico sia della struttura interna. Si è inoltre inteso operare per promuovere un'ampia informazione degli attori sociali e favorire nuove forme di partecipazione alle scelte di politica ambientale, con una forte azione di promozione dei temi dello sviluppo sostenibile e del processo di Agenda 21 Locale provinciale.

All'interno del progetto PERCORSO è stata quindi riconosciuta massima importanza alle azioni finalizzate a migliorare il livello di conoscenza e di partecipazione ad un processo A21L, sia all'interno dell'Ente che all'esterno, e alla diffusione dei risultati, soprattutto a livello locale, pur non prescindendo dal confronto con altre realtà provinciali.

⁶ La Carta di Aalborg delle città europee per un modello urbano sostenibile, approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili, tenutasi ad Aalborg, Danimarca il 27 maggio 1994, è stata adottata dal Consiglio Provinciale con deliberazione del 21 febbraio 2001, n° 23.

In questa prima fase del processo la provincia ha realisticamente ritenuto di poter realizzare solo quattro obiettivi specifici:

1. motivare verso l'A21L e lo sviluppo sostenibile i politici e gli amministratori locali;
2. motivare le strutture tecniche ed amministrative interne all'Ente Provincia;
3. definire un quadro diagnostico del territorio provinciale
4. promuovere sedi ed occasioni di incontro tra l'Ente e tutti gli attori sociali per informare e sensibilizzare verso le tematiche dello sviluppo sostenibile e l'attuazione dell'Agenda 21 locale.

Si tratta di un progetto tagliato quasi interamente sulla comunicazione e sulla promozione di occasioni di incontro finalizzate a migliorare il livello di conoscenza intorno ai processi partecipativi e ai contenuti dello sviluppo sostenibile. Tutte le azioni previste hanno in questo senso un minimo comune denominatore.

Nei mesi trascorsi sono state organizzate numerose iniziative finalizzate all'informazione e partecipazione dell'Ente Provincia e dei soggetti portatori di interessi⁷.

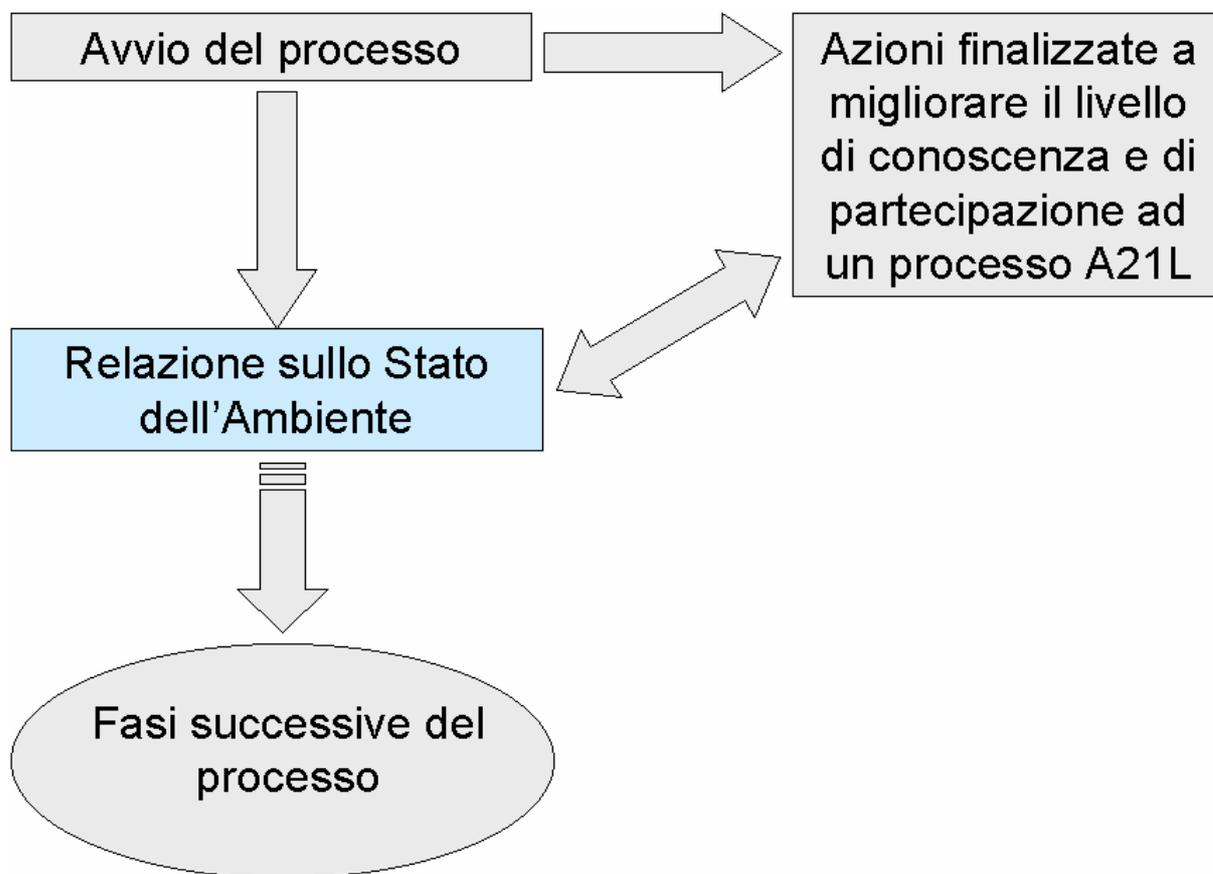
La scelta di procedere in questo modo risponde alla necessità, che hanno avvertito i responsabili Settore Ambiente, di far conoscere lo strumento A21 e il concetti ad esso connessi prima di intraprendere ogni azione concreta.

Solo in seguito, se l'azione intrapresa in questa prima fase sarà stata efficace, si potrà serenamente proseguire nel processo e intraprendere nuove azioni verso la sostenibilità, anche se è già vivo un forte dibattito, che coinvolge non solo le strutture amministrative e politiche interne all'Ente, sulle prospettive di proseguire il processo di A21L e sulle future azioni da prevedere.

In particolare, l'eventuale istituzione del Forum sarà anche l'occasione per valutare se e quanto si sarà riusciti ad incidere con la comunicazione e con l'informazione

⁷ Nuraghe Losa – Settimana per lo Sviluppo Sostenibile .

Prima fase del processo di A21L nella Provincia di Oristano



Capitolo 2

La Relazione sullo Stato dell'Ambiente della Provincia di Oristano

2.1 La RSA come strumento tecnico

Il secondo asse di intervento previsto e finanziato in questa prima fase del processo di A21L è finalizzato alla definizione del quadro diagnostico del territorio della Provincia.

La Relazione sullo Stato dell'Ambiente è un documento nel quale si intende rappresentare, con chiarezza e semplicità, uno scenario dell'ambiente dell'area coinvolta nel processo, con il contributo di attori diversi.

La Relazione si pone come obiettivo principale quello di analizzare, descrivere e comunicare i principali problemi del contesto locale, le cause che li hanno generati, gli effetti che essi hanno sulla situazione ambientale e sulla salute umana.

Tecnicamente la RSA è una raccolta sistematica di dati relativi allo stato dell'ambiente e alle pressioni esercitate su di esso, organizzati secondo uno specifico modello di lettura. In tal senso costituisce un importante contributo scientifico alla conoscenza dell'area coinvolta nel processo, in quanto fornisce un quadro il più possibile completo della situazione attuale dell'ambiente e delle sue recenti evoluzioni. Una delle caratteristiche di questo documento è che il concetto di ambiente viene qui inteso normalmente nella sua forma allargata, considerando cioè sia il contesto naturale che quello sociale ed economico⁸.

Da parte della Provincia, la domanda di reporting ambientale risponde in primo luogo proprio alla esigenza di dotarsi di uno strumento capace di supportare le politiche direttamente o indirettamente mirate alla tutela e al ripristino ambientale, e di orientare la politica ambientale in una logica di interazione con le politiche settoriali.

La consapevolezza dell'importanza che l'informazione ambientale riveste nella definizione delle decisioni pubbliche ha fatto sì che la predisposizione di un quadro diagnostico fosse prevista dal Settore Ambiente ancora prima ed indipendentemente dell'avvio del progetto PERCORSO, e che solo successivamente questa azione sia stata inserita tra quelle previste in questa prima fase del processo.

La RSA è intesa soprattutto come supporto per la definizione delle politiche locali sostenibili, rivolto in primo luogo ai decisori pubblici che, in qualche modo, abbiano a governare i mutamenti delle condizioni ambientali, ma anche agli stakeholders. In essa ci si propone di fornire indicazioni circa lo stato di salute dell'ambiente naturale e antropizzato del territorio oristanese, al fine di individuare le principali emergenze e criticità ambientali sulle quali dovranno essere concentrate le politiche di risanamento e di prevenzione, ma vi dovranno essere evidenziate anche le buone pratiche locali, le azioni già avviate sulla strada della sostenibilità, i risultati concreti cui queste azioni hanno portato.

⁸ Di seguito il termine ambiente sarà utilizzato sempre secondo questa accezione.

Come parte del progetto PERCORSO-A21L, la RSA viene percepita soprattutto come strumento di lavoro a disposizione del processo e in particolare, nel momento in cui dovesse essere istituito, a favore del forum provinciale, al quale deve fornire argomenti (ma non soluzioni) su cui dovrebbero concentrarsi le discussioni e da cui dovrebbe scaturire il piano di azione ambientale.

Le altre amministrazioni che sino ad oggi hanno predisposto questo documento comprendono appieno l'importanza di un compendio che riporti sintetiche informazioni per condurre efficaci azioni di politica e pianificazione ambientale, coerentemente con la filosofia di A21L, attraverso cui la Comunità Internazionale ha formalmente riconosciuto la necessità di assumere le variabili ambientali all'interno dei processi decisionali. Tutte quelle coinvolte in processi di A21L concordano nel dire che la RSA dovrebbe essere il primo tassello di questo processo, in quanto essenziale compendio di informazioni per l'attività dell'ente (CNEL, 2000, p. 47).

2.1.1 La lettura dell'ambiente

Lo schema metodologico che verrà seguito nella stesura della Relazione della Provincia di Oristano è quello del modello PSR (Pressure – State – Responses) sviluppato messo a punto dall'OECD.

Questo modello è largamente utilizzato in rappresentazioni di questo tipo e per tale ragione consente alla Provincia di Oristano di scambiare conoscenze e informazioni con altre esperienze di reporting ambientale a scala provinciale.

Il modello analizza e descrive le interazioni a scala locale tra il sistema socio-economico e quello ambientale ponendo l'attenzione su una serie di relazioni che esistono tra lo stato dell'ambiente, le pressioni esercitate su di esso e le risposte che vengono individuate ed implementate. Il modello considera uno stock di risorse naturali (acqua, suolo, aria, biodiversità) che complessivamente contribuisce a definire lo Stato dell'Ambiente. Questo interagisce con le attività umane (agricoltura, turismo, industria, trasporti, ...) le quali esercitano delle Pressioni sull'ambiente. Contemporaneamente lo Stato delle risorse naturali ed il livello delle Pressioni forniscono informazioni agli attori sociali che possono individuare delle Risposte sia nei confronti dello Stato dell'Ambiente che nei confronti delle Pressioni.

Nella Relazione lo Stato delle risorse naturali e il livello delle Pressioni vengono rappresentate da una serie di indicatori. Nel caso specifico della Relazione di Oristano si identificano: indicatori di pressione, di stato e di risposta.

Gli indicatori di pressione danno conto delle pressioni esercitate sulle risorse ambientali dalle attività antropiche. Gli indicatori di stato descrivono lo stato qualitativo delle risorse. Gli indicatori di risposta, infine, descrivono l'efficacia delle politiche di tutela e valorizzazione delle risorse messe in atto.

Si tratta di produrre una aggregazione significativa di dati attraverso la raccolta e l'elaborazione, per poi selezionare indicatori sintetici, cioè dei parametri o dei valori

derivati da parametri che forniscano informazioni su un particolare fenomeno, semplifichino il processo di comunicazione, e nello stesso tempo consentano di fornire informazioni sintetiche agli attori coinvolti nei processi decisionali. Sono fondamentali per superare il paradosso “Data rich and informations poor”, cioè abbondanza di dati e scarsità di informazione.

Quello della selezione degli indicatori è uno dei principali problemi che abbiamo affrontato e che tuttora ci troviamo costretti ad affrontare.

La logica di aggregazione deriva dalle strutture ambientali stesse, è quindi una logica di sistema e, a tale proposito, sono stati individuati i seguenti sistemi ambientali:

- Sistema acqua
- Sistema aria
- Sistema clima
- Sistema energia
- Sistema suolo e sottosuolo
- Sistema rifiuti
- Sistema aziende insalubri
- Sistema radiazioni non ionizzanti.

2.2 La RSA da strumento tecnico a strumento di partecipazione

Dai colloqui, anche informali, con il committente e con il gruppo di lavoro del CRENoS, ma anche dall'analisi della documentazione (poca per la verità) e dall'attività di corrispondenza (informale) tra il committente di Oristano e il CRENoS stesso, è emersa la volontà da parte di entrambi (talvolta con finalità differenti) di coinvolgere e fare partecipare alla predisposizione della RSA il maggior numero di soggetti possibile.

Nella logica di A21, che individua tra le tappe significative di un percorso di sostenibilità la partecipazione dei diversi attori sociali, anche la RSA dovrebbe contenere i contributi di diversi soggetti, nel tentativo di combinare insieme risorse conoscitive e di consenso, per giungere ad una rappresentazione dell'ambiente che sia realistica, ma anche condivisa dai diversi attori sociali.

L'amministrazione provinciale ha chiesto in particolare di coinvolgere nella predisposizione della RSA i diversi Servizi del Settore Ambiente, gli altri Settori dell'amministrazione provinciale, il Laboratorio Territoriale di Educazione ambientale Arborea, altri Enti e organismi pubblici e privati. La motivazione di tale esigenza fa riferimento ai principi cui si ispira proprio la dichiarazione di Rio del 1992, primo tra tutti quello della partecipazione e della condivisione delle scelte. Si fa inoltre riferimento al fatto che alcuni di questi soggetti, nell'ambito delle attività di loro competenza hanno già raccolto ed elaborato molte informazioni che non è necessario replicare.

La ricerca di una partecipazione convinta di tutte le componenti politiche e tecniche dell'amministrazione provinciale e di altri soggetti di diversa natura è uno dei temi chiave di questa prima fase del lavoro di predisposizione della Relazione, e nello stesso tempo apre alla Provincia un ventaglio di opportunità.

Un primo elemento del quale si è discusso a lungo risiede nel fatto che le informazioni ambientali sono spesso sepolte nei vari Settori dell'Amministrazione, o disperse negli uffici più disparati, anche al di fuori dell'Ente Pubblico. Di alcuni dati, talvolta, è addirittura sconosciuta l'esistenza.

L'attività di stesura della RSA consente di razionalizzare la gestione delle informazioni ambientali. È un primo momento di riflessione sulla disponibilità, sistematicità e qualità delle informazioni, nonché sull'adeguatezza degli indicatori di qualità ambientale scelti per rappresentare singoli problemi, e sui relativi modelli interpretativi.

Un ulteriore elemento di cui tenere conto è che per implementare processi di sviluppo sostenibile, caratterizzati dalla complessità dei problemi trattati, dall'intreccio tra aspetti oggettivi e percezione dei soggetti, da sistemi di valori in continuo cambiamento, è necessario che le amministrazioni che li governano si confrontino con i diversi soggetti che, a diverso titolo, sono coinvolti nel processo.

In particolare, in processi come quello di A21L la partecipazione è uno degli elementi qualificanti, e ancor più nel processo oggetto di studio che, come detto più volte, è centrato proprio sulla comunicazione, sul coinvolgimento, sulla ricerca di occasioni di incontro dei diversi attori sociali.

D'altro canto durante la fase di predisposizione della RSA, la ricerca della partecipazione e della collaborazione è un elemento indispensabile affinché la rappresentazione dell'ambiente sia condivisa da diversi soggetti, e nello stesso tempo, la mobilitazione di tutte le conoscenze e di tutte le esperienze è indispensabile per raccogliere i dati e organizzare le informazioni o, più in generale, per raggiungere obiettivi concreti.

Per l'Amministrazione è la grande occasione per fare interagire le conoscenze ambientali (interne ed esterne), concentrarle e coordinarle, in modo da farle operare come se fossero un soggetto unico.

Così intesa la RSA assume la duplice veste di strumento di analisi dell'ambiente a supporto dei processi decisionali, e di strumento di interazione tra diversi soggetti e diverse azioni, e quindi di coinvolgimento e di responsabilizzazione.

La necessità è quella di razionalizzare informazioni, ma anche di creare meccanismi nuovi di interazione tra diversi soggetti interni ed esterni all'ente. La RSA è una opportunità, il primo strumento dal quale partire per creare meccanismi nuovi di interazione.

Il problema è capire come operare per far passare la RSA da strumento tecnico a strumento di coinvolgimento, e quindi capire quali soggetti coinvolgere e come stimolare la loro partecipazione.

Capitolo 3

Il coinvolgimento dei soggetti

3.1 La struttura amministrativa di riferimento

Nonostante l'incarico di predisporre la RSA fosse stato affidato al CRENoS, e cioè a un soggetto esterno, una delle esigenze manifestate dal committente è stata quella di coinvolgere e fare partecipare alla predisposizione della Relazione i funzionari e il personale tecnico dei diversi Servizi dell'Assessorato all'ambiente, prima ancora degli altri soggetti interni ed esterni all'Ente Provincia, nella prospettiva di creare competenze all'interno del Settore, dotare gli uffici dei dati di base utili per le relazioni e consentire il confronto tra l'amministrazione provinciale e gli altri attori del territorio.

Affidare completamente all'esterno la predisposizione della RSA, infatti, comporta il rischio di una carenza di elaborazione da parte dei funzionari e dei politici circa l'utilizzo delle informazioni, per riorientare le politiche locali in termini di sostenibilità (CNEL, 2000).

Gran parte della prima fase di questo lavoro si è svolta di conseguenza operando all'interno della struttura amministrativa di riferimento, e in particolare nel Settore Ambiente, che è stato inteso come il luogo da cui partire per porre le basi per costruire questa prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente.

3.1.1 Il Settore Ambiente

Le prime azioni, che possiamo definire propedeutiche, sono state finalizzate a comprendere l'organizzazione del Settore Ambiente, le competenze presenti (Allegato 1), e capire quale fosse lo stato attuale dell'informazione ambientale disponibile presso il Settore (Allegato 2). Si è inoltre cercato di comprendere come fosse organizzata la gestione dei dati e delle informazioni ambientali, ma si è anche operato per sensibilizzare i funzionari e il personale tecnico dell'assessorato sul ruolo e sul significato della RSA e per stimolare un loro impegno diretto nella fase di predisposizione della Relazione. Gran parte di questo lavoro si è svolto attraverso una serie di incontri con i Servizi dell'Assessorato e i ricercatori del CRENoS.

Dagli incontri con i responsabili dei quattro servizi in cui è diviso l'Assessorato all'Ambiente, è emersa una conoscenza non omogenea della Relazione, dei suoi contenuti, e in alcuni casi una sorta di diffidenza nei confronti dell'intero progetto RSA, che ha poi portato a ritardare il lavoro e quindi a far posticipare le scadenze.

Ad ogni modo, ad un primo approccio caratterizzato da una certa difficoltà di dialogo ha fatto seguito un proficuo lavoro di collaborazione che ha consentito di verificare le competenze presenti presso il Settore, la disponibilità, l'accessibilità e la sistematicità dei dati disponibili, ma ha anche aiutato a mettere in luce una serie di difficoltà (non

solo di carattere organizzativo), già evidenziate in parte anche nel documento finale dell'attività di audit⁹.

Un primo elemento di criticità che è emerso negli incontri con i funzionari del Settore, e sul quale ci siamo fermati a riflettere, è rappresentato dal deficit di comunicazione e di collaborazione tra i diversi uffici. Questo elemento è stato rilevato da tutti i funzionari dei diversi Servizi ed è bene rappresentato anche dalle difficoltà che hanno caratterizzato i primi approcci con la struttura amministrativa. Inizialmente, infatti, alcuni incontri non si sono potuti svolgere per via del fatto che i responsabili di alcuni Servizi hanno dichiarato di non sapere che l'incarico di predisporre la Relazione fosse stato affidato al CRENoS, e pertanto non (ri)conoscevano quel interlocutore.

Anche in merito ai dati ambientali disponibili presso il Settore, i funzionari hanno lamentato un loro modesto utilizzo e, soprattutto, un loro modesto interscambio con gli altri Servizi e, ancor meno, con gli altri Settori della Provincia.

I rischi cui si va incontro sono quelli della perdita di informazioni preziose e necessarie alla definizione di strategie di azione e, nel caso specifico alla predisposizione della RSA. La conseguenza è l'inevitabile mancanza di una visione di insieme dei problemi ambientali e la conseguente programmazione di risposte non sempre adeguate, o quanto meno insufficienti, a risolvere i problemi locali di inquinamento.

Dal punto di vista più strettamente legato alla predisposizione della RSA questi elementi hanno comportato una grandissima difficoltà nel reperire le informazioni, attività indispensabile e preconditione necessaria per la redazione di qualsiasi strumento di analisi e rappresentazione dei problemi ambientali, e non solo.

A fronte di queste difficoltà sono emerse anche una serie di positività e, prima tra tutte, il forte desiderio di una maggiore visibilità, stante l'importanza dei temi ambientali e della loro rappresentazione e divulgazione.

Questa volontà di diventare protagonisti si traduce spesso in indagini, censimenti, pubblicazioni, che però non hanno la giusta visibilità, né spazi adeguati alla loro promozione. Alcuni funzionari hanno lamentato proprio la limitata divulgazione di pubblicazioni in cui dovrebbero essere raccolti i risultati degli studi eseguiti.

La predisposizione della RSA si presenta allora come una soluzione intermedia rispetto alle situazioni di criticità e ai rischi conseguenti, lamentati dai funzionari dell'assessorato.

L'obiettivo è cogliere l'opportunità che offre l'azione di predisposizione della RSA, di una crescita culturale della classe politica e tecnica del territorio, se essa sarà vissuta come un processo che coinvolge direttamente gli amministratori e i funzionari oltre che i professionisti e i tecnici del territorio.

⁹ L'audit interno del settore Ambiente è stato curato dal Laboratorio Territoriale di Educazione ambientale e Sviluppo Sostenibile "Arborea", Arborea (OR).

In tale direzione si operato, anche se solo in parte, attraverso una serie di tavoli tematici tra i responsabili dei servizi e i ricercatori dell'Università, che sarebbero dovuti essere il trampolino da cui fare partire una più ampia partecipazione al progetto. In realtà questa attività di coinvolgimento sino ad oggi è stata realizzata solo in parte, e soprattutto, ancora non si è riusciti a raggiungere l'obiettivo di organizzare un tavolo di lavoro intorno al quale riunire contemporaneamente tutti i funzionari dell'Assessorato, e per tale ragione appare ancora lontano il più ambizioso obiettivo di riunire tutti i portatori di informazioni ambientali.

Una seconda opportunità è offerta dalle prospettive di visibilità per le competenze presenti nel Settore. La proposta che è stata avanzata ai funzionari è stata quella di contribuire loro stessi alla predisposizione della Relazione scrivendo, o collaborando per le proprie competenze, all'analisi e alla rappresentazione di uno specifico tema, per poi comparire nel Rapporto tra i soggetti che hanno contribuito alla redazione finale del documento.

Nei prossimi mesi sarà indispensabile compiere lo sforzo necessario per coagulare intorno al Settore Ambiente tutte le energie dei diversi soggetti del territorio.

In tal senso si dovrebbe al più presto decidere in merito alla proposta di insediare presso il Settore Ambiente, fino alla fine della predisposizione della Relazione, un soggetto che copra il ruolo di interfaccia tra la provincia e l'Università, ma che sia anche un punto di riferimento per tutti i funzionari del Settore e per gli altri soggetti del territorio coinvolti nella predisposizione della RSA.

Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto nelle prossime settimane, infatti vi è già un accordo di massima tra il Settore Ambiente della Provincia e il CRENoS in base al quale la Provincia dovrebbe fornire la sede e le attrezzature mentre il CRENoS si è impegnato a mettere in campo le risorse umane. Uno dei ricercatori impegnati nella predisposizione della RSA sarà insediato nella sede messa a disposizione dalla Provincia e continuerà a ricoprire il ruolo di interfaccia tra la Provincia stessa, il CRENoS e gli altri soggetti coinvolti nella predisposizione della Relazione.

3.1.2 L'Ufficio del Piano Urbanistico Provinciale

Sempre restando all'interno delle mura della Provincia, l'altro soggetto che ci è stato chiesto di coinvolgere nella predisposizione della RSA è il Settore Urbanistica e Programmazione nel quale è in fase di predisposizione il PUP-PTC (Piano Urbanistico Provinciale e Territoriale di Coordinamento).

La predisposizione del PUP (Piano Urbanistico Provinciale) deriva dalle competenze assegnate dalla Regione Sardegna alle Province come ente intermedio di pianificazione urbanistica tra comune e Regione. Questo strumento è strettamente legato al PTC (Piano Territoriale di Coordinamento) sia per i contenuti che per l'ambito territoriale di competenza.

Nella visione del Settore Programmazione il Piano è concepito come strumento operativo e programmatico per la definizione di politiche pubbliche, di opportunità

strategiche per gli investimenti privati e di cooperazione tra i soggetti locali responsabili dello sviluppo. Si ha quindi il passaggio da una visione urbanistica – impositiva a una visione più orientata alla programmazione e alla cooperazione.

La necessità di coinvolgere il gruppo di lavoro dell'Ufficio del Piano è stata motivata con riferimento al fatto che questo Servizio della Provincia ha già raccolto e elaborato molte informazioni e dispone di una serie di dati e cartografie che possono essere utili anche alla predisposizione della RSA e che non occorre duplicare, ma anche per rispettare una certa correttezza professionale nei confronti dei responsabili del procedimento.

Resta poi valida una motivazione più generale, che con riferimento ai processi di A21L auspica l'integrazione delle politiche ambientali con le politiche settoriali, e PERCORSO fa esplicito riferimento all'integrazione di questo processo con altri di pianificazione territoriale.

Dagli incontri con l'ing. Sanna, responsabile della struttura, il problema principale emerso è legato alla difficoltà di scambiare informazioni tra i numerosi soggetti del territorio. Per la redazione di qualsiasi strumento di analisi e pianificazione è necessario raccogliere prioritariamente un adeguato quadro di informazioni sullo stato del territorio, che possa supportare la messa a punto di scelte di pianificazione sostenibili. Questo è ancora più importante se ci riferiamo a processi (A21L – PUP) le cui strategie vengono continuamente verificate e aggiornate con il contributo dei numerosi soggetti cui è affidata la loro attuazione.

L'obiettivo deve essere quello di creare delle routine di collaborazione, delle metodologie di interazione che consentano ai diversi attori di dialogare e scambiarsi informazioni, e che abbiano il carattere della ripetibilità.

In realtà il vero rischio da evitare è che il Settore Ambiente resti l'unico detentore delle competenze e del processo di A21L. Coinvolgere gli altri Settori della Provincia diventa cruciale non solo per la RSA, ma per l'intero processo di A21L. D'altro canto anche in altre Amministrazioni Provinciali l'Ufficio del Piano sta assumendo un ruolo trasversale¹⁰. Non a caso è spesso il Settore Urbanistica ad avviare il processo di A21L¹¹.

PUP-PTC e RSA

Ai sensi dell'articolo 20, comma 1, lettera e), del D.lgs 22/1997, compete alle province l'individuazione, sulla base delle previsioni del Piano Territoriale di

¹⁰ Intervista con E. Sanna responsabile del Settore Urbanistica e programmazione della Provincia di Oristano.

Intervista col Dott. Stefano Usai (CRENoS, docente di econometria ed economia applicata presso l'Università di Sassari) e consulente dell'Ufficio del Piano per l'area della popolazione e dell'economia delle attività.

¹¹ L'Urbanistica è nel 24% dei casi l'Assessorato di riferimento per l'organizzazione e la gestione del processo di A21L. Il principale Assessorato di riferimento resta l'Ambiente dove si concentra la responsabilità e il coordinamento del progetto nel 65% dei casi (Fonte: Focus-lab).

Coordinamento di cui all'articolo 15, comma 2, della Legge 8 Giugno 1990, n° 142¹², ove già adottato, sentiti i Comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani, con indicazioni plurime per ogni tipo di impianto, nonché dell'indicazione delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti.

Nella RSA si analizzano e descrivono alcuni problemi del contesto locale rispetto ai quali il PTC dovrebbe proporre strategie di programmazione.

3.2 Fuori dalle mura della Provincia

Nei successivi incontri con i funzionari si è potuto sottolineare che le criticità e i rischi cui si è fatto cenno con riferimento al Settore Ambiente, e più in generale con riferimento alla struttura amministrativa, hanno in realtà un più ampio dominio di esistenza.

Le informazioni ambientali infatti sono spesso disperse in altri Settori della Provincia, quando non al di fuori dell'amministrazione provinciale, e in possesso di numerosi soggetti di diversa natura. Questa situazione comporta già da se una naturale difficoltà nel raccogliere le informazioni ancor prima di poterle analizzare.

Un secondo aspetto va posto in relazione con il fatto che in processi come quello di A21L, uno degli elementi qualificanti consiste proprio nel coinvolgimento di numerosi soggetti. In questa fase del processo, all'interno dell'azione di predisposizione della Relazione, il riferimento è a tutti quei soggetti portatori di informazioni ambientali.

I luoghi della relazione sono anche, e forse soprattutto, fuori dalle mura della Provincia, dove un certo numero di soggetti portatori di conoscenze e competenze ambientali opera nel territorio.

3.2.1 Il territorio delle competenze

Il primo obiettivo intermedio di questa fase è stato quello della mappatura dei soggetti portatori di informazioni ambientali, in cui sono stati coinvolti anche gli uffici del Settore Ambiente (Allegato 3).

¹² Oggi articolo 20, comma 2, Decreto legislativo 18 agosto 2000, n° 267 . La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Individuati i soggetti restava il problema di come coinvolgerli nella predisposizione della Relazione, ma anche quello di capire quali fossero le interazioni tra questi diversi soggetti, e tra loro e l'amministrazione provinciale. Si è chiesto agli uffici della Provincia di inviare una lettera di presentazione, predisposta di comune accordo dai ricercatori del CRENoS e dall'amministrazione a firma del presidente della Provincia stessa, in cui venivano spiegate brevemente finalità e contenuti del processo di A21L e quindi significato e ruolo della RSA.

A questo hanno fatto seguito una serie di incontri con parte di questi soggetti durante i quali si è presentato il progetto PERCORSO, si è cercato di spiegare contenuti e finalità della RSA, nonché il significato della loro partecipazione al progetto. Parte di questa indagine è stata finalizzata a comprendere quale fosse lo stato e la disponibilità delle informazioni ambientali.

Un limite di questa ricognizione risiede nel fatto che si è potuto incontrare e intervistare solo un piccolo numero di soggetti rispetto all'insieme di quelli che invece sono stati individuati, e ai quali è stata inviata la lettera di presentazione.

Tenuto conto di questo limite, l'indagine nel "territorio delle competenze", cioè tra l'insieme dei soggetti che sono stati individuati come portatori di conoscenze e competenze in campo "ambientale", l'elemento principale che è emerso risiede nella mancanza, o quantomeno nella incompletezza di una rete dei soggetti portatori di informazioni ambientali che consenta un continuo scambio di conoscenze e, con riferimento alla ricerca, consenta di raccogliere le informazioni per descrivere lo stato dell'ambiente.

In alcuni casi, per fortuna non molto numerosi, alla Provincia è completamente sconosciuta l'esistenza di alcuni soggetti e delle importantissime informazioni in loro possesso. È il caso ad esempio del IMC.

La fondazione IMC (International Marine Centre) è stata fondata nel 1988 con l'idea di creare una stazione marina internazionale per lo sviluppo di diverse linee di ricerca sulla vita marina e il suo ambiente, per supportare scambi tecnologici e promuovere la ricerca e la cooperazione internazionale. Dal 1995 IMC è una Organizzazione Non Governativa dell'ONU all'interno del programma UNEP – MAO (United Nations Environment Programme Mediterranean Action Plan).

Quello della IMC è comunque un esempio in positivo di come la RSA offra alla Provincia l'opportunità di entrare in contatto con numerosi attori del territorio in grado di contribuire alla costruzione di una rete dei soggetti portatori di dati ambientali.

Se l'obiettivo più generale è quello di far confluire questi soggetti, o almeno la gran parte di loro, nel forum provinciale, il rischio attuale è che la mancata finalizzazione di questo processo possa causare, come finora è stato, la "perdita" di informazioni utili.

Un elemento piuttosto comune emerso dalle interviste è la scarsa conoscenza dei processi A21 e del progetto PERCORSO, particolare da cui, in non pochi casi è derivata una certa diffidenza nei confronti della Relazione sullo stato dell'Ambiente.

L'obiettivo di passare dalla mappa dei soggetti alla mappa delle informazioni ambientali in possesso del territorio è stato raggiunto finora parzialmente. Siamo nella fase in cui dobbiamo incontrare nuovamente questi soggetti.

Ancora una volta, per coinvolgere i soggetti, per farli lavorare insieme, l'idea della Relazione è che tutti collaborino con il CRENoS alla redazione del documento finale.

3.2.2 I cittadini

Se si vuol fare passare la RSA da strumento tecnico a strumento di partecipazione un elemento di cui non si può non tenere conto sono i cittadini.

L'analisi che dell'ambiente viene fatta dai tecnici, anche se accurata, anche se supportata dal contributo dei maggiori esperti della provincia, non sempre coincide con la percezione che i cittadini hanno dei problemi ambientali.

Per coinvolgere i cittadini l'idea è stata quella di predisporre una indagine campionaria tra la popolazione che consenta di rilevare la percezione che essi hanno dei problemi ambientali¹³.

L'idea, è quella di rappresentare, in ogni capitolo della RSA, i problemi ambientali come vengono analizzati e rappresentati dai tecnici e a fianco la percezione dei cittadini.

È pronto un questionario sulla mobilità, che pensiamo di somministrare nelle scuole del capoluogo, e che è stato in parte ripreso dalla precedente esperienza delle RSA delle altre Agende 21 Locali della Provincia (PALOS e COMBAS), con risultati oltremodo interessanti soprattutto in termini di partecipazione.

¹³ Intervista col dott. Massimo De Marchi, Direttore area risorse naturali e sviluppo sostenibile AGENDA 21 CONSULTING SRL, organizzazione per la ricerca l'innovazione e la formazione per lo sviluppo sostenibile, Coordinatore scientifico della Relazione sullo Stato dell'Ambiente nella Provincia Autonoma di Trento.

Conclusioni

L'avvio dell'azione di predisposizione della prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente della Provincia di Oristano, prevista all'interno del Progetto PERCORSO - A21L, ha posto l'amministrazione provinciale e il CRENoS, cui è stato affidato l'incarico di redigere la Relazione, di fronte a due ordini di problemi: come leggere e rappresentare l'ambiente, e come fare in modo che questa visione dell'ambiente sia condivisa dal maggior numero possibile di soggetti.

Il problema relativo all'analisi e alla rappresentazione dei problemi ambientali, che è un problema tecnico, è stato risolto affidando al CRENoS l'incarico di predisporre la Relazione.

Il secondo problema è stato quello di capire come giungere ad una visione dell'ambiente che sia non solo rappresentativa della situazione oristanese, ma anche condivisa da diversi soggetti, e cioè capire come fare passare la Relazione da strumento tecnico di analisi, descrizione e comunicazione dei principali problemi del contesto locale, delle cause che li hanno generati, degli impatti che essi hanno sull'ambiente naturale, sulla salute umana e sul sistema sociale ed economico, a strumento di coinvolgimento e di responsabilizzazione dei diversi soggetti portatori di informazioni ambientali.

Nel caso della provincia di Oristano la fase di predisposizione della RSA è stata percepita come l'occasione per conoscersi e per capire quali sono le interfacce possibili, come una opportunità per coinvolgere diversi attori, per avviare modalità nuove di interazione sia interne che esterne al Settore Ambiente.

In particolare, con riferimento al Settore Ambiente che è l'Assessorato di riferimento del processo di A21L la predisposizione della RSA è stata percepita come una soluzione intermedia rispetto a una serie di criticità, evidenziate in gran parte dall'attività di audit: deficit di comunicazione; deficit di collaborazione; modesto utilizzo dei dati.

Nel corso del lavoro si è potuto rilevare che le criticità cui si fatto cenno con riferimento al settore Ambiente hanno in realtà un più ampio dominio di esistenza legato in primo luogo al fatto che le informazioni ambientali sono spesso disperse anche al di fuori della Provincia.

La proposta di chiedere ai diversi soggetti interni ed esterni all'ente di contribuire loro stessi alla Relazione, redigendone una parte, o più semplicemente mettendo in campo informazioni ambientali, è da intendersi come un primo tentativo di creare modalità nuove di collaborazione, che in alcuni casi, come quello della IMC, hanno anche dato risultati positivi.

In realtà in questa prima fase del processo di predisposizione della RSA è stata aperta una strada, ma ora occorre la volontà dei singoli per poterla proseguire, facendo in modo che quanto fatto non resti qualcosa di episodico legato all'azione di predisposizione della RSA, ma si trasformi in procedure che abbiano il carattere della ripetibilità.

La scommessa per la Provincia, ed in particolare per il Settore Ambiente, dovrebbe essere quella di far crescere le opportunità che sta offrendo la fase di predisposizione della Relazione. Ciò al fine di rendere stabili le metodologie di interazione che sono state in parte sperimentate in questi mesi, prevedendo ad esempio delle riunioni a cadenza definita, organizzando incontri, che consentano agli attori di dialogare e, con riferimento al processo A21L in atto, dare vita al forum civico.

La costituzione in seno al settore Ambiente di struttura operativa della RSA è stata proposta proprio per rendere stabili, quantomeno durante la fase di predisposizione della Relazione, le metodologie di interazione, proprio per essere interfaccia tra la provincia, e gli altri soggetti del territorio, un luogo insomma, dove si scambiano informazioni ambientali.

Riferimenti bibliografici

- ANPA, 2000, "Linee guida per le agende 21 locali.
- BRUNETTA G., ZEPPESELLA A., Eco Audit delle politiche pubbliche: un percorso di valutazione preventiva di piani e programmi, XX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Piacenza, 5-7 ottobre 1999.
- CNEL, 2000, Rapporto sullo stato di attuazione dell'Agenda 21 Locale in Italia.
- Comune di Ferrara, 2001, Il rapporto sulla sostenibilità di Ferrara.
- DANSERO E., SEGRE A, "Per un Atlante dei problemi ambientali", in "Le nuove frontiere della geografia. Una geografia senza frontiere", 2° Corso nazionale di aggiornamento e sperimentazione didattica, 41° convegno nazionale AIIG, Bardonecchia, 24-28 agosto 1998.
- FORMEZ, 2002, "Agenda 21. Una scelta per lo sviluppo locale sostenibile. Percorsi ed esperienze in Sardegna".
- SEGRE A. (a cura di), 2003, Atlante dell'Ambiente in Piemonte.

Sitografia

- <http://www.focus-lab.it/ricerca/rapporti.php> [12.2003]

Allegati

Allegato 1: Settore Ambiente - analisi delle competenze e delle attività.

Servizio Protezione Civile, controllo e Smaltimento Rifiuti
Controllo smaltimento rifiuti.
Protezione civile.
Attività divulgativo -informativa sul Parco Geominerario del Monte Arci.
Censimento delle cave dismesse.
Censimento sulla presenza di manufatti in cemento – amianto nel territorio della Provincia.
Pubblicazioni turistiche.
Servizio Pesca, Controllo Acque, Profilassi Pubblica
Tutela delle acque dall'inquinamento.
Controllo e lotta contro gli insetti nocivi e i parassiti.
Servizio Inquinamento Atmosferico
Gestione e manutenzione delle reti locali di rilevamento e di controllo della qualità dell'aria.
Controllo della qualità dell'aria attraverso la gestione di una rete di tre centraline per la misura degli inquinanti atmosferici.
Servizio Caccia, Politiche Ambientali e Agricole
Compiti di pianificazione di tutela dell'ambiente, della fauna, e in materia di caccia.
Piano provinciale di protezione dagli incendi.
Progetti di tutela dei litorali.
Azioni a sostegno dell'agricoltura.
Piano provinciale sulla caccia.
Sistema INFEA, Progetto PERCORSO – A21L, progetti LIFE NATURA “S'Ena Arrubia”.

Allegato 2: disponibilità, qualità e sistematicità dei dati presenti presso il Settore Ambiente

Servizio Protezione Civile, controllo e Smaltimento Rifiuti	
Disponibilità dei dati	Qualità e sistematicità dei dati
Produzione e gestione dei rifiuti urbani	Materiale cartaceo non organizzato aggiornato al 2002
Tipologia e localizzazione delle discariche	
Fanghi di depurazione	
Percolati	
Siti contaminati	
Indagine sul dissesto idrogeologico reale e potenziale nel territorio della Provincia di Oristano	Publicato nel 1999
Censimento delle cave dimesse del territorio	Indagine 1991 - 1995
Censimento della presenza di manufatti di cemento – amianto nel territorio provinciale	1999
Carta del parco geominerario del monte Arci	2001
Servizio Pesca, Controllo Acque, Profilassi Pubblica	
Disponibilità dei dati	Qualità e sistematicità dei dati
Contributi provinciali per la pesca a sostegno della produzione e per gli interventi di ripopolamento	Materiale cartaceo relativo agli anni dal 1998 al 2001
Dati sulla qualità delle acque superficiali, rilevati da una cooperativa privata	Materiale informatico non organizzato in database, relativo agli anni 2001 e 2002
Dati relativi ai depuratori e agli scariche civili e industriali	Materiale organizzato e aggiornato al 2002
Censimento delle sorgenti con analisi delle acque e cartografia	Materiale informatico relativo agli anni 2001 e 2002
Analisi delle acque profonde, eseguita su 500 pozzi e sorgenti	Materiale cartaceo non pubblicato relativo al 1999
Denunce dei pozzi pubblici e privati	Materiale cartaceo (in parte informatico) relativo agli anni a partire dal 1993
Dati relativi alle reti fognarie	Materiale informatico relativo al 2001
Dati sugli interventi di disinfestazione in siti di interesse pubblico	Materiale informatico relativo agli anni 2001 e 2002
Dati sulla campagna "Blue tongue" relativi al numero di aziende trattate	Materiale informatico
Servizio Inquinamento Atmosferico	
Disponibilità dei dati	Qualità e sistematicità dei dati
Servizio Caccia, Politiche Ambientali e Agricole	
Disponibilità dei dati	Qualità e sistematicità dei dati
Piano provinciale di ristrutturazione e	Materiale cartaceo e informatico

adeguamento alle norme CEE dei mattatoi	
Azioni a sostegno del settore agricolo	Schede dei finanziamenti
Guida sugli agriturismo della provincia	Opuscoli informativi 1999 e 2001
Piano provinciale della caccia, zone di ripopolamento	Materiale cartaceo, database e GIS
Dati sui danni causati dalla fauna alle colture	
Piano di gestione delle oasi	
Certificati di abilitazione venatoria e anagrafe dei cacciatori associati alle autogestite	Materiale informatico non organizzato
Elenco e localizzazione delle autogestite	GIS
Sistema INFEA: programmi, relazioni finali, convenzioni, rendicontazioni	Materiale cartaceo dal 1997 al 2002
Piano provinciale protezione dagli incendi	Materiale cartaceo e cartografia 1998

Allegato 3: elenco dei soggetti esterni all'Ente Provincia.

Ente Provinciale per il Turismo di Oristano	Direttore
Ente Provinciale per il Turismo di Nuoro	Direttore
BIC Sardegna	Presidente Avv. Marcello Floris
BIC Sardegna	Direttore Dott. Giuseppe Matolo
Consorzio 21	Direttore Generale Francesco Marcheschi
Consorzio 21	Presidente Antonello Fonnesu
ASSOCIAZIONE INDUSTRIALI CONFINDUSTRIA	Presidente Rossella Sanna
C.N.A.	Presidente Giovanni Mulas
CAMERA DI COMMERCIO	Presidente Dott. Piero Franceschi
CAMERA DI COMMERCIO	Dott. Gianluca Palomba
Osservatorio Industriale della Sardegna	Presidente Alfredo Deidda
Osservatorio Industriale della Sardegna	Direttore Sergio Manca
Osservatorio Industriale della Sardegna	Dott.ssa Alessandra Mura
CONFARTIGIANATO	Presidente Sig. Silvio Pulisci
CONFCOOPERATIVE	Presidente Antonio Luigi Medardi
ASCOM /CONFCOMMERCIO	Presidente Rag. Cav. Guido Bertolusso
CONFESERCENTI	Presidente
Ufficio Progetti Speciali Banco di Sardegna	Dott. Andrea Saba
ERSAT	Responsabile
ERSAT	Responsabile
Patto Territoriale	Presidente
INEA	Responsabile Dott. Franco Mari
Genio Civile	Presidente
Ente Foreste della Sardegna – Servizio Provinciale di Oristano	Presidente
Centro Regionale Agrario Sperimentale	Presidente
Associazione Piccole e Medie Industrie	Presidente
Unione Provinciale Agricoltori	Presidente
A.S.L.	Ufficio relazioni con il Pubblico
A.S.L.	Presidio multizonale di Prevenzione

PROGEMISA	Presidente
Cooperativa allevatrici sarde	Presidente
Cooperativa allevatrici sarde	Presidente
Comando Guardia di Finanza	
Comando dei Carabinieri	
Polizia di Stato	Ufficio relazioni con il Pubblico
Area Marina Protetta del Sinis Maldiventre	Presidente
Comune di Cabras	Assessorato all'Ambiente
Comune di Oristano	Assessorato all'Ambiente
ESIT	Presidente
Comunità Montana del Marghine e Planargia	Presidente
Comunità Montana del Montiferru	Presidente
Comunità Montana del Barigadu	Presidente
Comunità Montana Arci - Grighine	Presidente
Comunità Montana Alta Marmilla	Presidente
3A Cooperativa Assegnatari Associati Arborea	Presidente Sig. Plinio Magnani
3A Cooperativa Assegnatari Associati Arborea	Direttore Dott. Francesco Foddis
Presidio Losa	
Ass. Reg. della Difesa dell'Ambiente – Autorità Ambientale	Dott. Franco Corosu
Ass. Reg. della Difesa dell'Ambiente – Servizio Sviluppo Sostenibile, Autorità ambientale e Politiche Comunitarie	Dott. Carla Testa
International Marine Centre (IMC) Coastal Ecosystems Group	Ing. Renato Covacci