LINEE DI INDIRIZZO PER UNA NUOVA PROGRAMMAZIONE CONCERTATA TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO IN MATERIA IN.F.E.A. (documento programmatico approvato dalla Conferenza Stato - Regioni il 23 novembre 2000)

1) PREMESSA

Negli ultimi anni l'accezione di Educazione ambientale, anche nei suoi aspetti legati alla formazione ed informazione ambientale, si è venuta modificando, in funzione degli scenari globali e locali a livello ambientale, economico, sociale, culturale, nonchè delle nuove prospettive professionali, dello sviluppo delle tecnologie informatiche, di una maggiore e più diffusa consapevolezza in merito alle responsabilità collettive e personali circa la qualità dell'ambiente, della riconosciuta necessità ed opportunità di coinvolgere i cittadini nelle politiche di governo del territorio.

L'Educazione ambientale viene attualmente vissuta come un impegno ed una opportunità che coinvolge tutti gli attori sociali, chiamati a diversi livelli e con competenze differenziate a definire obiettivi, strategie, azioni per attività integrate di informazione, educazione e formazione in grado di riflettersi sulla qualità ambientale e della nostra società nel suo sviluppo.

Una nuova attenzione è necessario dedicare nel contempo al mondo della scuola ed ai processi in corso della riforma dell'autonomia che ridefiniscono ruolo e funzioni della scuola stessa nel rapporto con il territorio e le sue risorse, così come gli aspetti disciplinari e curricolari. Un processo che può essere facilitato dal rapporto che i Centri di Educazione ambientale (Laboratori Territoriali, Centri di esperienza,....secondo la terminologia ripresa dalla Legge 426/98) sul territorio possono stringere in termini di stabile collaborazione con l'istituzione scolastica assurgendo al ruolo di specifici centri servizi per la scuola dell'autonomia nell'ottica dello sviluppo sostenibile e del sistema formativo integrato.

Il processo di interazione del sistema INFEA con la società non può peraltro considerarsi limitato al mondo della scuola in quanto si è andato estendendo ad altri potenziali interlocutori ed in particolare ad un'utenza adulta, coinvolgendo in azioni di informazione e formazione settori diversi, quali il mondo delle piccole e medie imprese, delle associazioni di categoria, della realtà produttiva, del comparto amministrativo e dei servizi, dei giovani in formazione.

L'Educazione ambientale ha assunto in Italia, da un decennio a questa parte, un particolare rilievo ed uno spazio crescente, non solo per i contenuti di elevato profilo che una pluralità di soggetti ha prodotto ma anche per la sua collocazione all'interno di un disegno istituzionale che vede coinvolti a pieno titolo lo Stato, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti Locali; si ritiene che esistano le condizioni per un potenziamento ed un sostegno ulteriori attraverso un processo appena iniziato di maggiore condivisione e concertazione nella prospettiva di una necessaria evoluzione in termini di qualità verso forme e modalità di azione più riconosciute, garantite e perseguite.

Questo processo costituisce un elemento insostituibile nel panorama più vasto delle politiche ambientali ed è con riferimento a questo che Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano hanno ritenuto di elaborare e condividere il presente documento.

2) STATO DELL'ARTE E SCENARI DI RIFERIMENTO

Le esperienze svolte nell'ultimo decennio nel campo dell'INFEA consentono di avviare una riflessione sulle prospettive, i nuovi compiti e le funzioni dell'Educazione ambientale.

In particolare, dai documenti preparati e discussi nei sette gruppi di lavoro della 2° Conferenza Nazionale dell'Educazione ambientale tenutasi a Genova dal 5 all'8 aprile 2000 è possibile constatare l'elevato livello di elaborazione contenutistica e metodologica nel quadro di quanto realizzato e in corso di evoluzione nel campo INFEA in ambito regionale.

Emerge un quadro sufficientemente chiaro, anche se non esaustivo, circa l'attuale organizzazione del Sistema Nazionale, in particolare per quanto riguarda la consistenza e la distribuzione dei Centri di Coordinamento regionali, dei Laboratori Territoriali, dei Centri di esperienza e delle diverse tipologie emergenti di "nodi" o punti di riferimento delle reti regionali.

Si ritiene che si debba fare tesoro dei risultati significativi riscontrabili nei documenti sopra citati, che rappresentano un valido punto di riferimento per la futura programmazione concertata tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nel campo INFEA; il panorama sopra descritto dimostra infatti come nel campo dell'Educazione ambientale non si parta da zero, ma si possa contare sul prezioso patrimonio costituito dalla precedente programmazione a livello nazionale e regionale.

Si attribuisce all'azione di costruzione del Sistema Nazionale dell'Informazione, Educazione e Formazione ambientale intrapresa dal Ministero dell'Ambiente un significato innovativo e di notevole importanza per il ruolo di innegabile rilievo che le tre linee strategiche di pensiero ed azione: informazione, formazione, educazione, occupano nelle politiche di gestione del territorio e delle sue risorse.

Il Sistema Nazionale, cui fa riferimento la Legge 426/98, si avvale di strumenti quali l'Archivio nazionale, il sistema dei laboratori, l'Osservatorio e la banca dati ANFORA per il supporto allo sviluppo ed al potenziamento dell'azione dello Stato in questa materia. I programmi triennali del Ministero dell'Ambiente e, successivamente, il Programma operativo multiregionale ambiente, hanno operato in questa direzione, ma oggi l'azione concertata tra amministrazioni centrali ed amministrazioni locali sui temi dell'educazione, della formazione e dell'informazione ambientale, richiede un impegno di forte trasversalità, affinchè questi temi possano essere presenti in tutte le azioni di governo, gestione ed uso del territorio. Ciò determina la necessità di perfezionare l'azione già avviata anche attraverso la definizione degli obiettivi comuni condivisi, dell'integrazione degli strumenti e delle risorse a disposizione: si pensi ai Programmi Operativi Regionali formulati per l'accesso ai Fondi strutturali 2000 - 2006.

Va altresì rilevato che il processo di realizzazione dello stesso Sistema Nazionale presenta elevati gradi di complessità e che il suo perseguimento in forme organiche ed equilibrate sull'intero territorio non può prescindere da una programmazione che abbia come fulcro principale la concertazione ed il confronto costante fra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano

Stato, Regioni e Province Autonome hanno peraltro già da tempo sviluppato forme di collaborazione su questo versante anche se con modalità ancora non sufficientemente organiche, equilibrate e condivise: l'occasione è stata rappresentata dall'attuazione dei Programmi Triennali INFEA 1989/91 e 1994/96, cui va riconosciuto il merito di aver posto le basi ed aver avviato la realizzazione del Sistema Nazionale del'Informazione, Educazione e Formazione ambientale. Anche a seguito di quella programmazione numerose Regioni si sono dotate in un costante crescendo di propri strumenti di promozione ed hanno organizzato, o si stanno attrezzando per avviare, sistemi e reti regionali, alcune sulla scorta anche di specifiche normative; un indirizzo che mira ad attivare sui rispettivi territori proficue sinergie tra attori istituzionali, scolastici, associativi, privati attraverso un processo che, per le risorse economiche ed umane che ha mobilitato, per le potenzialità di crescita che gli sono connaturate e per l 'impatto positivo che può produrre è auspicabile non subisca arresti o forme di ostruzionismo.

Il compito della Pubblica Amministrazione di sviluppare l'azione educativa, di informazione, di sensibilizzazione, di formazione e di sostegno al processo di crescita culturale, su cui inevitabilmente si fonda un rapporto equilibrato con l'ambiente, con la penetrazione e la rapidità necessarie perchè l'azione di governo possa risultare effettivamente efficace, può trovare nei sistemi a rete, di cui le Regioni si stanno dotando, un supporto versatile e dinamico, già sperimentato in diverse situazioni, anche se sussistono ampi margini di miglioramento che sono peraltro in funzione dell'investimento che si vorrà fare in questa direzione in termini di risorse umane, organizzative e finanziarie.

Si ritiene che il patrimonio di lavoro, esperienza e cultura amministrativa creato in questi anni debba essre sostenuto e valorizzato, configurandosi come una forte trama su cui incrementare il processo di condivisione e costruzione.

Il Tavolo tecnico INFEA della Conferenza Stato - Regioni, di recente istituzione e che deve avere carattere permanente, rappresenta un forte cardine istituzionale, così come si ritiene che il ruolo finora svolto dallo Stato a livello centrale debba essre potenziato e valorizzato per sviluppare un'azione di supporto, coordinamento, indirizzo e verifica ricalibrata nell'ottica di nuove modalità di codecisione, dialogo e confronto con il comparto Regioni e Province Autonome.

Lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano dovranno contribuire a far evolvere il processo di costruzione di un Sistema Nazionale dell'Informazione, Educazione e Formazione ambientale attraverso l'integrazione di Sistemi a scala regionale che, a loro volta, dovranno configurarsi quali progetti di orientamento, indirizzo, supporto, coordinamento e verifica dell'eterogeneità delle esperienze che su e dal territorio emergono in termini di innovazione e proposta per la società del nuovo millennio.

Si rileva altresì l'opportunità che lo sviluppo di Reti Nazionali (Coordinamento Aree Protette, Sistema ANPA/ARPA, Coordinamento Città sane, Coordinamento Agende 21 locali, Reti di associazioni ambientaliste, ...) che si occupano a diverso titolo di problemi ambientali e di sviluppo sostenibile si raccordi e si integri col Sistema Nazionale dell'Informazione, Educazione e Formazione ambientale configurandosi come implementazione dei "nodi" che vengono pertanto ad arricchire il Sistema medesimo.

Particolare rilievo assume in questo contesto un rapporto costruttivo con il Sistema ANPA - ARPA, sia a livello centrale che fra le singole Regioni con le rispettive Agenzie. Detentore, infatti, per le proprie specifiche competenze ed attribuzioni, delle conoscenze puntuali sulla qualità dell'ambiente, delle sue problematiche e della loro evoluzione nel tempo, il Sistema delle Agenzie per la protezione dell'Ambiente, nelle sue articolazioni territoriali, si configura come interlocutore qualificato a sostegno delle politiche ambientali dei soggetti istituzionali per le strategie e le azioni modulate in funzione dei potenziali destinatari.

3) DEFINIZIONE DELLE POLITICHE, LORO ATTUAZIONE, STRUMENTI CONSEGUENTI

Lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, sulla base dell'esperienza, degli strumenti e delle iniziative attivate in questi anni, concorrono, ognuno per le parti di propria competenza, nell'attuazione del Sistema INFEA; riconoscono l'esistenza di diversi livelli di programmazione ed attuazione delle politiche per l'Educazione ambientale e l'esigenza - per lo Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli altri attori sul territorio - di perseguire nel modo più efficace e vantaggioso, gli obiettivi comuni, secondo criteri e principi ispirati al federalismo ed alla sussidiarietà come sanciti dalla Legge 15 marzo 1997, n.59 e relativi decreti attuativi.

In risposta anche alle principali emergenze ambientali e alle istanze di carattere nazionale e internazionale, lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di trento e Bolzano definiscono, attraverso la concertazione, strategie, obiettivi, indirizzi, modelli di riferimento, requisiti e standard qualitativi strumentali alla funzionalità del Sistema nazionale INFEA.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano svolgono un'azione di programmazione finalizzata a promuovere, indirizzare, coordinare, monitorare, accreditare le attività di Educazione ambientale sul territorio, sulla base degli obietivi comuni di livello nazionale e delle specificità regionali. A questo livello si attuano gli strumenti informativi, formativi, valutativi.

Il livello locale è deputato all'attuazione dei progetti INFEA attraverso le strutture e gli strumenti presenti sul territorio (Centri di Educazione ambientale, Laboratori, Centri ricerca e formazione, ecc); strutture e strumenti che possono avere carattere pubblico, privato, associativo, purchè riconosciuti sulla base di un processo di valutazione attuato mediante un sistema di indicatori e standard di qualità.

Per operare in termini di efficacia ed efficienza nel campo dell'Educazione, dell'informazione e della formazione ambientale a diversi livelli, lo Stato e le Regioni individuano la necessità di approntare strumenti operativi secondo la seguente articolazione:

1) Strumenti di indirizzo, coordinamento e verifica

1.1) Livello nazionale

1.1.1) Tavolo Tecnico permanente INFEA

Nel rinnovato rapporto tra il Governo nazionale ed i Governi regionali, il Tavolo Tecnico INFEA acquista un significato di grande rilievo, costituisce uno strumento idoneo per attuare le scelte di indirizzo, coordinamento e verifica del Sistema Nazionale quale integrazione dei sistemi a scala regionale . Il Tavolo, inoltre, rappresenta il luogo deputato alla concertazione ed al confronto fra lo Stato e le Regioni per affrontare in modo sinergico le problematiche connesse alla funzionalità ed alla efficacia delle proposte che i diversi "nodi" del Sistema Nazionale saranno chiamati ad attuare, secondo modalità di intervento orientate allo sviluppo sostenibile.

In una prima fase, le questioni di rilievo da affrontare a livello tecnico sono:

- individuazione e definizione delle tematiche ambientali, dei concetti e degli strumenti funzionali ad uno sviluppo dell'educazione ambientale, con l'obiettivo di rendere più chiaro l'impegno dello Stato e delle Regioni in questo settore di intervento;
- definizione del ruolo e delle funzioni che lo Stato e le Regioni sono chiamati ad esplicare negli specifici ambiti di competenza, affinchè si possa fattivamente transitare dall'attuale fase del Sistema Nazionale verso un'organizzazione capace di affrontare le problematiche educativo/formative legate alla sfida dello sviluppo sostenibile
- individuazione degli strumenti tecnico-operativi adeguati per consentire l'operatività del Sistema Nazionale quale struttura di coordinamento ed organizzata alle diverse scale territoriali, nazionale e regionali;
- istituzione di un gruppo di lavoro permanente rappresentativo di diverse realtà istituzionali, scientifiche, professionali ed associative di interesse nazionale ed impegnate nello sviluppo di processi educativi inerenti l'ambiente e la sostenibilità, che operi come alimentazione culturale, metodologica e di indirizzo tematico a supporto del Sistema Nazionale INFEA;
- individuazione delle necessità finanziarie, delle priorità e delle linee di finanziamento complessive per sostenere il processo di costruzione del Sistema nazionale nella sua integrazione di Sistemi a scala regionale, sia per quanto concerne gli strumenti tecnico-operativi che i programmi specifici.

1.2) Livello regionale

1.2.1) Strutture Regionali di coordinamento

Per rafforzare l'azione di indirizzo e di organizzazione della funzione svolta in questo settore a livello regionale si ritiene importante l'attivazione e/o il potenziamento di Strutture Regionali di Coordinamento con funzioni di promozione, collaborazione, riferimento, orientamento, verifica a favore della molteplicità di soggetti e progettualità che intendono confrontarsi, collegarsi e riferirsi al processo ed ai criteri ispiratori del Sistema Nazionale. Una struttura operativa a livello regionale è tanto più necessaria quanto più la Regione intende consapevolmente interpretare un ruolo trainante ed ispiratore di politiche di informazione, educazione e formazione ambientale.

2) Strumenti per la gestione tecnico-operativa

2.1) Comunicazione in rete

La costruzione e l'implementazione delle Reti per l'educazione ambientale regionali richiede lo sviluppo di reti informatiche adeguate sia a connettere tra loro i nodi della Rete, così come avvenuto sin dall'avvio del Sistema Nazionale, sia a fornire servizi mirati alla documentazione ed all'informazione.

Si intende evidenziare l'importanza che gli strumenti tecnologici avanzati hanno e sempre più avranno nei processi di gestione e fruizione delle informazioni. Si ritiene pertanto rilevante rafforzare il lavoro sinergico di programmazione avviato affinchè il Sistema Nazionale INFEA risponda in maniera sempre più efficace alle esigenze dell'utenza.

2.2) Sistema di valutazione

Il Sistema Nazionale, quale integrazione delle reti regionali, richiede la messa in atto di strumenti di valutazione che possano essere applicati tanto alle strutture o nodi fisici del Sistema (Centri di coordinamento, Laboratori Territoriali, Centri di esperienza,.....) quanto all'attività proposta (servizi offerti e promossi, accoglienza, capacità progettuale, offerta formativa,....). E' necessario definire un sistema di "indicatori di qualità" che possa essere applicato, con la necessaria flessibilità, a scala regionale e territoriale.

Si rileva che, facendo salvo il principio dell'autonomia e delle specificità di ciascuna Regione nell'individuazione degli strumenti idonei alla valutazione delle proposte e delle caratteristiche strutturali dei Sistemi/Reti regionali, si rende necessario disporre di un quadro generale di riferimento nel quale definire gli strumenti ed i contenuti relativi a standard di qualità per l'intero Sistema INFEA, come tra l'altro diffusamente previsto dalle politiche ambientali dell'UE.

2.3) Strumenti a sostegno del Sistema

Nell'ambito delle attività di coordinamento e di indirizzo congiunto fra Stato e Regioni si ritiene determinante definire il piano di integrazione degli strumenti del Sistema nazionale INFEA previsti al comma 5 dell'art. 3 della Legge 426/98 con gli strumenti informativi gestiti e realizzati in sede locale. Tale integrazione dovrà consentire al Sistema di rispondere alle esigenze di carattere informativo/divulgativo di un'utenza ampia e diversificata, fermi restando gli specifici ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni.

2.4) Programmi ed ambiti formativi per lo sviluppo del Sistema INFEA

La formazione è uno strumento indispensabile per la crescita qualitativa di quanti operano nel Sistema INFEA. Pur riaffermando l'autonomia regionale nell'individuare gli interventi e gli ambiti formativi in relazione alle particolari esigenze del territorio, si rileva la necessità di concordare fra Stato e Regioni un programma di formazione che abbia quale obiettivo primario l'acquisizione di nuove competenze nella gestione ed implementazione dei servizi del Sistema INFEA nella sua interezza e sostenibilità del territorio. La progettazione di un ambito formativo comune consente fra l'altro uno scambio di esperienze ed idee tra gli operatori del Sistema INFEA ed una continua osmosi tra le esperienze maturate a scala regionale e locale e quelle nazionali.

4) INDICAZIONI DI PRIORITÀ DI INTERVENTO FINANZIARIO

Si ritiene che per rendere operativo il processo sopra delineato occorra in via prioritaria prevedere il finanziamento di:

Servizi

Implementazione degli strumenti per la gestione tecnico-operativa, che costituiscono condizione basilare per il funzionamento delle Reti e quindi dell'intero Sistema Nazionale. In particolare il potenziamento e/o la creazione delle "strutture regionali di coordinamento", premessa indispensabile allo sviluppo ed alla qualificazione delle attività INFEA sul territorio e delle relative strutture.

Funzioni

- Supporto ai processi di sviluppo di un sistema formativo integrato con particolare riferimento all'integrazione delle strutture e delle funzioni del Sistema INFEA con quelle della scuola dell'autonomia.

- Sviluppo, diffusione, sperimentazione della cultura della sostenibilità mediante supporto ai processi di Agenda 21 locale, di programmazione partecipata e di gestione dei conflitti ambientali.

Si ritiene importante che, stabilito il quadro comune di riferimento ed i criteri di qualità ai quali gli interventi dovranno attenersi, le Regioni attraverso anche l'identificazione dei temi relativi alle specifiche emergenze territoriali, promuovano progetti e attività finalizzati a rendere stabile e permanente l'azione di educazione ambientale.
Come primo percorso attuativo del presente documento si propone la sottoscrizione di specifici Accordi fra lo Stato e le singole Regioni che dovranno in particolare prevedere la definizione di un "Programma regionale INFEA", predisposto con il coinvolgimento di tutti i soggetti e gli interlocutori pubblici e privati attivi e coinvolti sulle tematiche INFEA, nel quale venga definito il piano delle risorse regionali e nazionali per lo sviluppo del Sistema nazionale INFEA.